

Initiative contre le mitage du territoire : argumentaire et analyse

Contexte

L'initiative contre le mitage du territoire des Jeunes Verts veut orienter le développement du milieu bâti vers l'intérieur en gelant la surface actuelle des zones à bâtir. Le déclassement des zones à bâtir sera désormais uniquement possible si une surface équivalente est reclassée en zone agricole. Seules des constructions d'intérêt public et les constructions agricoles dépendantes du sol seront encore autorisées en dehors de la zone à bâtir. La Confédération devra définir des exceptions pour l'agriculture indépendante du sol.

Le texte de l'initiative se trouve en annexe ou sur le site Internet <https://stop-mitage.ch/>.

Pour l'agriculture, l'initiative se traduirait par les avantages et les inconvénients suivants :

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">- Les terres cultivables bénéficieraient d'une protection efficace et resteraient durablement à l'agriculture.- La protection des terres cultivables ne concerne que les déclassements. Les bâtiments ruraux hors de la zone à bâtir ne seraient pas touchés ; les voix réclamant une compensation des surfaces imperméabilisées par l'agriculture se tairaient pour longtemps.- La conformité à l'affectation de la zone des constructions et des installations destinées à la production dépendante du sol serait assurée à long terme.	<ul style="list-style-type: none">- La protection absolue des terres cultivables ferait exploser les prix des terrains constructibles. Cela nuirait à l'économie et renchérirait le logement.- Les critiques à l'égard de l'utilisation des terres cultivables par l'agriculture deviendraient encore plus virulentes si elle était privilégiée par rapport à d'autres secteurs.- La Confédération serait en droit de restreindre fortement le développement du bâti dans l'agriculture indépendante du sol.- La distinction entre production dépendante du sol et production indépendante du sol se révèle aujourd'hui déjà problématique au plus haut point. Suite aux arrêts rendus par le Tribunal fédéral, de plus en plus de systèmes de production sont considérés comme indépendants du sol, notamment en production végétale.

Rejet de l'initiative

L'USP rejette l'initiative contre le mitage du territoire, estimant qu'elle va trop loin. Sur le principe, elle est certes du même avis que les auteurs de l'initiative, selon lesquels il faut mieux protéger les terres cultivables.

L'initiative contre le mitage du territoire exige toutefois une interdiction absolue de créer de nouvelles zones à bâtir. Cette revendication est draconienne et ne tient pas compte de la réalité.

À ce titre, l'USP ne peut pas non plus accepter la distinction prévue entre agriculture dépendante du sol et agriculture indépendante du sol. Il s'agit d'une distinction très contestée dans la pratique, et l'agriculture redoute de nouvelles restrictions.

Les régions rurales ont besoin de pouvoir se développer. Les déclassements des zones à bâtir nécessaires pour l'économie régionale et la qualité du logement sont minimes. Dans de nombreuses communes rurales, le secteur agricole et alimentaire reste le moteur économique indispensable à la survie des villages et des entreprises locales.

Arguments et analyse du texte de l'initiative

Titre : « Stopper le mitage – pour un développement durable du milieu bâti (initiative contre le mitage) »

Art. 75, al. 4 à 7 (aménagement du territoire)

L'USP s'engage pour une utilisation mesurée du sol. Les résultats les plus récents de la Statistique de la superficie montrent que la disparition des terres cultivables se poursuit au rythme de 1m² à la seconde. Vu le taux d'autoapprovisionnement déjà bas de la Suisse (de 50 % net), l'évolution est préoccupante. La plus grande partie des terres cultivables disparaît au profit de constructions. Selon la Statistique de la superficie, les plus importantes pertes de terres demeurent imputables à l'extension du milieu bâti et à la construction d'infrastructures publiques.

L'agriculture est consciente du fait que par ses constructions, elle participe elle aussi à la disparition des terres cultivables. Sur le principe, ces constructions sont légitimes dans la mesure où l'agriculture est autorisée à construire hors de la zone à bâtir ou dans la zone agricole. Il n'en demeure pas moins qu'elle s'efforce de réduire son utilisation de terres cultivables.

⁴ Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération, les cantons et les communes veillent à créer un environnement favorable à des formes d'habitat et de travail durables dans des structures de petite taille se caractérisant par une qualité de vie élevée et de courts trajets (quartiers durables).

- La Confédération, les cantons et les communes s'acquittent déjà de cette tâche à travers de nombreuses mesures. Une base constitutionnelle supplémentaire n'est pas nécessaire à cet effet. D'éventuelles nouvelles mesures peuvent et doivent être pesées dans le cadre du processus politique et mises en place en accord avec la sensibilité budgétaire du Parlement.
- L'encouragement des formes d'habitat et de travail durables existe déjà, par exemple grâce au subventionnement des assainissements énergétiques et des transports publics. Les possibilités en la matière ne manquent en tout cas pas en Suisse.
- Structures de petite taille : en comparaison internationale, les zones bâties en Suisse sont déjà de petite taille et décentralisées. L'occupation décentralisée du territoire figure déjà dans la loi en tant qu'objectif de l'aménagement du territoire et de la politique agricole. Un renforcement n'est pas nécessaire.
- Qualité de vie élevée : pas moins de trois villes suisses se classent parmi les dix meilleures au monde dans l'enquête internationalement reconnue de Mercer : Zurich (2^e), Genève (8^e) et Bâle (10^e). Les villes de Suisse occupent de façon régulière les premières places. La qualité de vie élevée se retrouve aussi dans les villages et les centres ruraux, qui proposent vie associative, culture, formation, commerce et transports publics pour tout le monde.
- Courts trajets : l'occupation décentralisée du territoire en Suisse se distingue par l'implantation partout dans le pays de nombreuses petites et moyennes entreprises des trois secteurs. Il n'existe pas de villes purement résidentielles ou dortoirs en Suisse. Ce complément se révèle donc aussi inutile.

⁵ Ils œuvrent à un développement du milieu bâti vers l'intérieur, qui s'accorde avec une qualité de vie élevée et des dispositions de protection particulières.

- La revendication est importante, car le développement du milieu bâti vers l'intérieur contribue à réduire la disparition des terres cultivables.
- La Confédération, les cantons et les communes se sont toutefois vu conférer un mandat légal en ce sens à partir de 2013, suite à la nette acceptation par le peuple de la loi révisée sur l'aménagement du territoire (LAT1). Les villes et les communes s'efforcent depuis lors de mieux utiliser leurs zones constructibles existantes avant de créer de nouvelles zones à bâtir. Il a aussi été inscrit dans la LAT que le développement du milieu bâti vers l'intérieur ne peut se faire au détriment de la qualité de vie.
- L'importance accordée aux objets et aux zones à protéger se révèle d'ores et déjà excessive. De manière générale, les intérêts de protection sont déjà amplement pris en compte dans la Constitution.

⁶ La création de nouvelles zones à bâtir n'est admise que si une autre surface non imperméabilisée d'une taille au moins équivalente et d'une valeur de rendement agricole potentielle comparable a été déclassée de la zone à bâtir.

- Dans la pratique, cette disposition ne permettrait plus d'agrandir la surface actuelle des zones à bâtir. Même si l'agriculture souhaite évidemment garder les terres cultivables, cette disposition va trop loin dans la pratique. Des agrandissements des zones à bâtir sont nécessaires pour assurer la croissance de l'économie et de la population, car le développement du milieu bâti vers l'intérieur atteint ses limites.
- Dans les villes, il existe ici ou là un potentiel de développer le milieu bâti vers l'intérieur, par exemple sur des friches industrielles. Ces possibilités sont souvent inexistantes dans les zones rurales. Or, c'est précisément dans ces zones qu'une certaine marge de manœuvre est nécessaire pour le développement du milieu bâti et de l'économie.
- La révision de la LAT1 répond déjà à bon escient à la problématique. Il faut accorder beaucoup plus d'importance à l'exécution qu'à une interdiction absolue de créer de nouvelles zones à bâtir. Si les cantons et les communes respectent les nouvelles bases légales, il est possible de réduire dans une très large mesure la disparition des terres cultivables.

7 En dehors de la zone à bâtir, seules les constructions et les installations qui sont destinées à l'agriculture dépendante du sol et dont l'emplacement est imposé par leur destination, ainsi que les constructions d'intérêt public dont l'emplacement est imposé par leur destination, peuvent être autorisées. La loi peut prévoir des exceptions. Les constructions existantes bénéficient de la garantie de la situation acquise et peuvent faire l'objet d'un agrandissement ou d'un changement d'affectation mineurs.

- L'aspect a priori positif de cette revendication est qu'elle reconnaît explicitement la première place légitime de l'agriculture hors de la zone à bâtir. La proposition restreint toutefois cette légitimité à l'agriculture dépendante du sol, alors que la production indépendante du sol ne serait autorisée que par exception. La distinction entre agriculture dépendante du sol et agriculture indépendante du sol est subtile et très contestée dans la pratique. C'est pourquoi cette répartition au niveau constitutionnel est inacceptable pour l'agriculture.
- Pour ce qui est des constructions d'intérêt public, en regard de l'énorme quantité de terres cultivables retirées à la production agricole à ce titre, la proposition est beaucoup trop laxiste par rapport à celle concernant l'agriculture indépendante du sol. Il n'est pas mentionné que les pouvoirs publics doivent servir d'exemple et protéger autant que possible les meilleures terres cultivables dans leurs projets de construction.
- L'élément positif de cet alinéa est qu'il renforce la garantie de la situation acquise pour les constructions existantes et qu'il autorise des changements d'affectation mineurs. Le risque existe toutefois que les utilisations non agricoles augmentent et entravent l'activité agricole.