

Recherche SSTC
Plan d'appui scientifique à une politique de développement durable
Leviers d'une politique de développement durable

**Les comportements résidentiels des ménages
face à la problématique du développement durable**

***L'intervention de la puissance publique dans
le contrôle de l'étalement urbain***
Deuxième partie :
confrontation de la situation belge aux expériences suisses et danoises

Laurent Brück,
Jean-Marie Halleux
& Nicolas Mairy
Prof. Dr. B. Mérenne-Schoumaker

Avril 2001

B. Mérenne-Schoumaker - Professeur ordinaire, 2, allée du 6 Août - B11, 4000 LIEGE (Belgique)
Tél. : 04/366 53 24 - Fax : 04/366 56 30 - E-mail : B.Merenne@ulg.ac.be
<http://www.ulg.ac.be/geoeco/segefa>

Table des matières

Introduction.....	6
I. Comparaison statistique internationale	7
1. Introduction	7
2. Le logement	8
3. La mobilité	10
4. Conclusion	12
II. Etude de cas : la Suisse.....	16
Introduction : les particularités du processus de périurbanisation en Suisse.....	16
1. La politique du logement	21
1.1. Les causes du faible taux de propriété individuelle	21
1.1.1. Un phénomène culturel ?	21
1.1.2. Le coût élevé de la construction.....	22
1.1.3. Les conditions de financement bancaire	23
1.1.4. L'apparition tardive de la propriété par étage	23
1.1.5. L'importance des investisseurs institutionnels	24
1.1.6. Le coût avantageux de la location par rapport à celui de la propriété	24
1.1.7. L'appareil juridique de protection des locataires	25
1.1.8. Les autres facteurs pouvant expliquer le faible taux de propriété.....	25
1.2. Les aides au logement	26
1.2.1. Historique.....	26
1.2.2. La loi fédérale à l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété.....	27
1.2.3. Les différentes aides.....	27
1.3. Les liens entre les aides aux logements et la périurbanisation.....	29
2. La politique menée dans le domaine de la mobilité des personnes et de la localisation des activités économiques.....	32
2.1. La mobilité	32
2.1.1. La promotion des transports publics et du transport privé	32
2.1.2. La gestion du stationnement.....	32
2.1.3. La protection de la fonction résidentielle	34
2.1.4. Le coût financier de la mobilité individuelle	34
2.2. La localisation des activités structurantes	34
3. La fiscalité foncière et immobilière	36
3.1. L'impôt foncier	36
3.2. L'impôt des personnes physiques.....	36
3.2.1. Le principe de l'impôt.....	36
3.2.2. Les disparités spatiales de la ponction fiscale	37
3.3. Les taxes communales « de contribution causale »	38
3.4. Les taxes sur les terrains non bâtis	39

3.5. L'impôt sur les gains immobiliers	39
3.6. La fiscalité des mutations.....	39
3.7. Les liens entre la fiscalité foncière et la périurbanisation	40
4. La politique d'aménagement du territoire	41
4.1. Les instruments de la politique d'aménagement du territoire.....	41
4.1.1. La législation nationale	43
4.1.1.1. Historique	43
4.1.1.2. Les éléments de la législation nationale	43
4.1.1.3. L'articulation de la législation nationale et des législations des niveaux inférieurs	45
4.1.2. Les législations cantonales	45
4.1.2.1. Les éléments des législations cantonales.....	45
4.1.2.2. Le plan directeur cantonal.....	45
4.1.3. Les législations communales	46
4.1.3.1. Le plan directeur communal.....	46
4.1.3.2. Le plan général d'affectation	47
4.1.3.3. Le règlement d'urbanisme.....	48
4.1.3.4. Les indices d'utilisation du sol.....	48
4.1.3.5. L'aperçu de l'état de l'équipement et le programme d'équipement	50
4.1.3.6. Les plans particuliers d'affectation.....	51
4.2. Les liens entre l'aménagement du territoire et la périurbanisation.....	52
4.2.1. Le constat de la surabondance de terrains urbanisables.....	52
4.2.2. Le dimensionnement des zones à bâtir	53
4.2.3. La délimitation des zones à bâtir	54
4.2.4. La promotion de la maison individuelle	55
4.2.5. Le poids des différents lobbies et le rôle des acteurs	55
4.2.6. L'indemnisation des servitudes d'urbanisme et l'expropriation matérielle	57
4.2.7. La planification territoriale et l'équilibre entre droits individuels et droits collectifs	58
5. La politique foncière	59
5.1. L'offre potentielle et l'offre réelle - la rétention.....	59
5.2. La production foncière	59
5.3. L'urbanisation et la hausse des niveaux fonciers.....	60
5.4. Le financement des coûts de l'urbanisation.....	60
5.4.1. L'utilisation de la rente foncière.....	61
5.4.2. Les acteurs du financement.....	62
6. Conclusion	65

III. Etude de cas : le Danemark	68
Introduction : les particularités du processus de périurbanisation au Danemark	68
1. Les aides aux logements	71
1.1. Les causes du taux modéré de propriété individuelle	71
1.1.1. La qualité du parc de logements locatifs.....	71
1.1.2. L'importance du secteur locatif public	72
1.1.3. L'appareil juridique de protection des locataires	72
1.2. Les aides au logement	73
1.2.1. Les différentes aides.....	73
1.2.2. Conclusion	73
2. La mobilité.....	74
2.1. La politique menée dans le domaine de la mobilité des personnes.....	74
2.1.1. La pénalisation de l'usage de la voiture particulière.....	74
2.1.2. La promotion des modes de transport alternatif	75
2.2. La localisation des activités structurantes	79
3. La fiscalité foncière et immobilière	80
3.1. L'impôt foncier (Grundskyld).....	80
3.2. La taxe professionnelle (Daekningsafgift)	80
3.3. Du loyer fictif à la taxe sur la valeur des biens immobiliers	80
3.4. L'impôt sur les gains immobiliers (Avancebeskatning).....	81
3.5. La taxe d'urbanisation (Frigørelsesafgift).....	81
3.6. La fiscalité des mutations.....	81
3.7. Conclusion : fiscalité foncière au Danemark et périurbanisation	82
4. L'aménagement du territoire - L'offre foncière juridiquement urbanisable	83
4.1. L'organisation de la planification réglementaire	83
4.1.1. La législation nationale	84
4.1.1.1. Historique	84
4.1.1.2. Les éléments de la législation nationale	84
4.1.1.3. L'articulation de la législation nationale et des législations des niveaux inférieurs	85
4.1.2. Les législations des comtés.....	85
4.1.2.1. Le plan régional	85
4.1.3. Les législations communales	86
4.1.3.1. Le plan communal (Municipal plan)	86
4.1.3.2. Le plan local (Local plan)	86
4.2. Les liens entre l'aménagement du territoire et la périurbanisation.....	87
4.2.1. La délimitation des zones à bâtir	87
4.2.2. Une surabondance de terrains urbanisables ?	87
4.2.3. Le dimensionnement des zones à bâtir	88
4.2.4. Le poids des différents lobbies	88
4.2.5. L'indemnisation des servitudes d'urbanisme	88

4.3. La planification territoriale et l'équilibre entre droits individuels et droits collectifs.....	89
5. La politique foncière	90
5.1. L'offre potentielle et l'offre réelle - la rétention.....	90
5.2. La production foncière	90
5.3. L'information foncière	90
5.4. La procédure d'évaluation.....	91
5.5. L'urbanisation et la hausse des niveaux fonciers.....	92
5.6. Le financement des coûts de l'urbanisation.....	92
5.6.1. L'utilisation de la rente foncière	92
5.6.2. Le phénomène de spill-overs	92
5.6.3. Les acteurs du financement	93
6. Conclusion	94
IV. Tableau comparatif de synthèse.....	97
Annexes.....	118
Bibliographie	137

Introduction

Après avoir dressé un état des lieux des instruments utilisés par les pouvoirs publics pour contrôler l'étalement urbain dans le contexte belge, le présent rapport consiste en une comparaison internationale. En effet, plusieurs pays européens sont réputés pour avoir mis sur pied des politiques intégrées de lutte contre la périurbanisation et de défense de la « ville compacte ». Sur base des exemples les plus significatifs repris dans la littérature, le SEGEFA a ainsi choisi de consacrer deux monographies à la Suisse et au Danemark. L'ISEG étudie, quant à lui, les cas de l'Angleterre et des Pays-Bas, lesquels seront présentés dans un rapport ultérieur. L'objectif est de tirer de ces expériences étrangères des enseignements qui pourront être transposés dans le contexte belge. Ces recommandations feront l'objet d'un dernier rapport.

Avant d'étudier en détail les politiques menées dans les différents pays, il est intéressant de se pencher sur quelques données statistiques de comparaison internationale afin de préciser le degré de périurbanisation des différents pays pris en compte, y compris la Belgique. Les informations quantitatives relatives au parc de logement (part des maisons individuelles, superficie des logements) ou à la mobilité (part modale des différents modes de transport et coût de la mobilité individuelle) permettent de souligner quelques différences significatives entre les pays.

Pour les pays présentés dans ce rapport, les analyses s'appuient à la fois sur une recherche bibliographique ainsi que sur des entretiens avec des témoins privilégiés. Le présent rapport reprend par ailleurs la structure de la synthèse bibliographique consacrée à la Belgique (« *L'intervention de la puissance publique dans le contrôle de l'étalement urbain – Première partie : état de la question en Belgique* »). Sont ainsi successivement abordés les domaines de la politique du logement, de la fiscalité foncière et immobilière, de la politique de mobilité des personnes, de l'aménagement du territoire et de la mise en place de l'urbanisation morphologique.

En guise de conclusion, le rapport se terminera par un tableau de comparaison des politiques de (non-)contrôle de l'étalement urbain pratiquées dans les trois pays étudiés par le SEGEFA. Ce tableau provisoire sera complété ultérieurement par l'équipe de l'ISEG lorsque les études de cas consacrées à l'Angleterre et aux Pays-Bas seront terminées.

I. Comparaison statistique internationale

1. Introduction

Le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse ont été sélectionnés sur des considérations tant qualitatives (littérature scientifique : pays souvent cités en exemple ; qualités paysagères et urbanistiques, etc.) que quantitatives (proportion de maisons individuelles, part modale de la voiture particulière dans les déplacements, etc.). C'est à ces derniers critères que sont consacrées ces quelques pages. Le but de la comparaison statistique est de vérifier à travers les chiffres que l'étalement urbain a effectivement été mieux maîtrisé dans ces pays qu'en Belgique.

Toute comparaison statistique internationale souffre habituellement de plusieurs biais :

- un biais lié aux différences de définitions : un même terme peut parfois recouvrir des réalités bien diverses d'un pays à l'autre ;
- un biais lié à la date de collecte des données : une même donnée peut être récoltée à des fréquences différentes selon les pays (annuellement dans certains états, lors du recensement décennal dans d'autres, par exemple). En admettant que le rythme de collecte soit identique au sein de deux pays, un décalage peut en outre se produire entre les dates de recensement (1970, 1980, 1990 versus 1973, 1983, 1993, par exemple) ;
- de plus, les statistiques peuvent être issues d'un recensement effectué auprès de la population totale ou d'une enquête qui ne concerne qu'un échantillon.

Pour ces différentes raisons, les données présentant un caractère hétérogène seront signalées. Suite à la trop forte hétérogénéité des données relatives à la consommation d'espace, celle-ci n'a pu être commentée valablement. En effet, les catégories relatives à l'utilisation du sol varient tellement d'un pays à l'autre que tout regroupement s'avère pratiquement impossible.

Le choix de l'Angleterre, du Danemark, des Pays-Bas et de la Suisse engendre quelques difficultés supplémentaires :

- les données sont essentiellement extraites de publications de deux organisations internationales : l'Union européenne et l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE). Or, si la Suisse est membre de l'OCDE, elle ne l'est pas de l'UE et certains chiffres manquent donc pour compléter les tableaux ;
- généralement, l'Angleterre ne figure pas en tant que telle dans les synthèses internationales. Seuls le Royaume-Uni, au mieux la Grande-Bretagne y sont repris. Toutefois, comme nous le verrons ci-dessous, même agrégées au niveau du Royaume-Uni ou de la Grande Bretagne, les données n'en demeurent pas moins fort intéressantes.

Ajoutons que les propos tenus auront essentiellement un caractère descriptif. Les liens de causalité, les interrelations... seront examinées dans les monographies consacrées aux cinq pays.

2. Le logement

Le premier tableau quantifie la part de la maison individuelle dans le parc de logements. Même si la périurbanisation ne peut se résumer au seul phénomène de la maison individuelle, celle-ci en est néanmoins l'expression la plus courante. Elle est probablement un des indicateurs les plus faciles à manier pour appréhender l'intensité de la périurbanisation.

En 1995, la Belgique se caractérisait par un parc de logements constitué pour les trois-quarts de maisons individuelles. Seule la Grande-Bretagne fait « pire » avec une part proche des 80 %. La Suisse se distingue nettement puisque son parc n'offre qu'un cinquième de maisons individuelles.

Tableau 1. Part de la maison individuelle dans le parc de logements (1995)

	Part de la maison individuelle (%)
Belgique	73
Danemark	61
Grande-Bretagne	79
Pays-Bas	71
Suisse	21

Source : P. de la Morvonnais, 1998, p. 152

En ce qui concerne la surface habitable tant par logement que par tête (tableau 2), la Belgique occupe une position intermédiaire au sein des entités sélectionnées (respectivement 86,3 m² et 37,3 m²).

Notons que les données belges relatives à la surface habitable par logement sont déjà anciennes puisqu'elles datent de 1991. Depuis lors, cette superficie a dû s'accroître. Le Danemark est très clairement en tête de ce classement, ses habitations semblent être les plus spacieuses (108,5 m² et 50,7 m²). Si la Grande-Bretagne affiche la plus forte proportion de maisons individuelles, il n'en demeure pas moins que ce sont ses logements qui présentent la surface par tête la plus restreinte soit 33,5 m².

Tableau 2. Moyenne de la surface habitable

	Surface habitable par logement		Surface habitable par tête	
	Année	Superficie (m ²)	Année	Superficie (m ²)
Belgique	1991	86,3	1995	37,3
Danemark	1999	108,5	1995	50,7
Grande-Bretagne	-	-	1995	33,5
Royaume-Uni	1996	76,0 ¹	-	-
Pays-Bas	1995	98,0	1995	39,8
Suisse	1995	79,0	1995	37,1

¹ Logements occupés par leur propriétaire et logements à loyer subventionné seulement

Sources : <http://www.euhousing.org>, 2001 & P. de la Morvonnais, 1998, p. 152

Alors que le tableau précédent concerne l'ensemble des logements (y compris les plus anciens), le suivant ne consigne que la surface habitable des logements récemment achevés. A l'exception du Royaume-Uni, ces surfaces sont toutes en forte augmentation. Or, les nouveaux logements belges sont les plus spacieux (135 m²). Ceci traduit une plus grande consommation d'espace.

Tableau 3. Moyenne de la surface habitable par logement récemment achevé

	Surface habitable par logement récemment achevé	
	Année	Superficie (m ²)
Belgique	1998	135,0
Danemark	1999	116,0
Royaume-Uni	1996	76,0 ¹
Pays-Bas	1998	112,0

¹ Logements occupés par leur propriétaire et logements à loyer subventionné seulement

Sources : <http://www.euhousing.org>, 2001

L'adage populaire affirmant que le Belge a une brique dans le ventre est largement corroboré par le quatrième tableau qui montre que 74 % des logements sont occupés par leur propriétaire, seulement 23 % sont mis en location c'est-à-dire proportionnellement trois fois moins qu'en Suisse !

La Grande-Bretagne, avec 69 % pour les propriétaires-occupants et 31 % pour la location, présente le profil le plus semblable au cas belge sans y être toutefois identique. Aux Pays-Bas et au Danemark, la location et l'occupation par le propriétaire ont un poids égal.

Tableau 4. Parc de logements en fonction du statut de l'occupant

	Année	Location (%)	Occupé par le propriétaire(%)	Autre (%)
Belgique	1998	23	74	3
Danemark	1999	45	51	4
Grande-Bretagne	1998	31	69	0
Pays-Bas	1999	48	52	0
Suisse	1995	69	31	0

Sources : <http://www.euhousing.org>, 2001 & P. de la Morvonnais, 1998, p. 154 modifié par SEGEFA, 2000

La Belgique, à nouveau, se singularise par le faible poids du secteur du logement locatif social dans le parc total des logements. C'est logique puisque nous avons constaté précédemment que le locatif y était réduit à une part congrue. En ne considérant que le parc locatif, la part du social atteint les 20 %, ce qui reste toutefois en deçà des taux observés dans les autres pays : aux Pays-Bas, les trois quarts du parc locatif reviennent au logement social et au Royaume-Uni, les deux tiers.

Remarquons que les données sont manquantes ou partielles dans les cas suisse et britannique et qu'elles datent de 1991 pour la Belgique.

Tableau 5. Part des logements locatifs sociaux

	Année	Dans la totalité du parc (%)	Dans le parc locatif (%)
Belgique	1991	7	20
Danemark	1999	19	43
Royaume-Uni ¹	1998	-	66
Pays-Bas	1999	36	75
Suisse	-	-	-

¹ Uniquement Angleterre, Irlande du Nord et Pays de Galles

Source : <http://www.euhousing.org>, 2001

3. La mobilité

De nombreux écrits mettent en exergue le poids prépondérant de la mobilité liée à l'automobile particulière dans le processus d'étalement urbain en Belgique.

Pour la comparaison internationale, il est donc indispensable de se pencher sur les déplacements des personnes selon deux critères :

- la part modale dans le transport des personnes,
- le coût financier de l'automobile.

Près de 90 %, des déplacements (distance kilométrique) effectués par les Belges et les Britanniques se font en voiture particulière (tableau 6).

Aux Pays-Bas, en Suisse et au Danemark, la part modale dévolue à la voiture tourne aux alentours des 80 %. Pour ces trois états, si la part modale détenue par les transports collectifs avoisine le cinquième des distances parcourues, cela masque en fait certaines disparités, ainsi :

- aux Pays-Bas, les transports collectifs sont partagés à part égale entre le rail et le transport routier collectif (autobus/autocar) ;
- les Suisses accordent leur préférence au rail ;
- au Danemark, la situation est inverse puisque le rapport rail/autobus est de 1/2.

Notons que les déplacements effectués en vélo ou à pieds ne sont pas pris en compte dans ce tableau. Or, ceux-ci peuvent représenter une part modale significative dans certains pays, par exemple, les Pays-Bas et le Danemark

Tableau 6. Part modale pour le transport de voyageurs (distance parcourue) (1998)

	Rail (%)	Autobus et autocars (%)	Voitures (%)
Belgique	6,6	4,7	88,7
Danemark	7,2	14,7	78,1
Royaume-Uni	5,0	6,1	89,0
Pays-Bas	8,3	8,2	83,5
Suisse	13,4	6,2	81,2

Source : <http://www.oecd.org>, 2000 modifié par SEGEFA, 2001

Doit-on voir dans le coût des différents types de mobilité, l'explication de la répartition des parts modales ? C'est ce que nous allons tenter d'éclaircir. Le tableau 7 a été construit en posant la moyenne européenne égale à 100 ainsi qu'en réécalonnant les autres valeurs à partir de ce référentiel. Les auteurs ont également pris en compte dans la construction de ces prix relatifs la variabilité des revenus selon les états.

Concentrons-nous d'abord sur les deux pays qui présentaient la plus forte part pour la mobilité générée par la voiture. En Belgique, les coûts engendrés par l'usage mais surtout l'achat d'une automobile sont bien en deçà de la moyenne (tableau 7) tandis que ceux liés aux transports publics sont proches de 100. Si, dans le cas belge, c'est le prix bon-marché de l'automobile qui favorise son utilisation, au Royaume-Uni, l'explication se trouve plutôt dans le coût prohibitif des transports publics. En effet, si l'achat et l'usage de la voiture sont environ 10 % plus élevé que la moyenne européenne, que dire de la valeur affichée par l'indice relatif au transport en commun (146), près de 50 %, plus cher qu'ailleurs !

Au Danemark, le prix d'achat d'une voiture est relativement cher (131), contrairement à son usage qui se situe dans la moyenne. Le très faible coût du transport collectif (92) le rend d'autant plus attractif.

Quant aux prix pratiqués sur le marché néerlandais, ils sont proches de la moyenne européenne.

Tableau 7. Prix relatif des moyens de transport en Europe

Moyenne européenne = 100	Automobile à l'achat	Automobile à l'usage	Transports publics
Belgique	84	93	103
Danemark	131	102	92
Pays-Bas	105	96	102
Royaume-Uni	113	111	146

Source : A. Bieber et J.-P. Orfeuill, 1993, p. 131

L'analyse du taux de motorisation est fort intéressante (tableau 8). Il semble que le taux de motorisation soit inversement proportionnel au prix d'achat d'une voiture (tableau 7, la Suisse n'y est pas reprise). Par exemple, en Belgique où les prix pratiqués sont faibles, le nombre de voitures pour 1000 habitants est élevé. A l'inverse, au Danemark, le taux de motorisation de 340 voitures pour 1000 habitants est à mettre en parallèle avec un coût d'achat très onéreux.

Tableau 8. Taux de motorisation (1999)

	Voitures/ 1000 hab.
Belgique	441
Danemark	340
Pays-Bas	370
Suisse	462
Royaume-Uni	398

Source : Eurostat

4. Conclusion

La combinaison des tableaux précédents nous permet de construire un « profil » des pays sélectionnés et de justifier leur choix dans le cadre d'une comparaison internationale des politiques de contrôle de la périurbanisation.

Le parc de logements belge est dominé par la maison individuelle habitée par son propriétaire. Le secteur de la localisation et, en particulier de la location d'habitations sociales, est peu développé. Le coût modique de la mobilité-voiture favorise l'usage intensif de l'automobile au détriment des transports en commun avec, pour conséquence, la possibilité offerte aux ménages belges de construire leur habitation loin des villes.

La maison individuelle occupée par le propriétaire est également la formule la plus fréquente au Royaume-Uni. Toutefois, la surface habitable par logement ou par tête est la plus réduite des cinq pays « auscultés ». Malgré la portion modeste d'habitations destinées à la location, le secteur du logement social locatif n'en est pas moins bien représenté

puisqu'il contribue aux deux tiers du parc de logements locatifs. Si le coût de l'automobile y est élevé, celui des transports publics l'est encore plus, d'où l'utilisation massive de la voiture par les Britanniques.

Bien que la maison individuelle occupe une place de choix dans le parc néerlandais de logements, seuls 50 % sont occupés par leur propriétaire. La location est donc importante, et correspond essentiellement à des logements sociaux. La mobilité-voiture y est modérée, tandis que le transport par rail et celui par autobus/autocar s'emparent chacun de 8 % du marché. Leur coût se situe dans la moyenne européenne.

Au Danemark, la maison individuelle ne représente que 60 % des habitations mais la superficie moyenne habitable est très au-dessus des autres pays. A l'instar des Pays-Bas, la moitié des logements sont mis en location, dont 43 % pour le secteur social. Le faible coût des transports en commun et une mobilité-voiture coûteuse avantagent nettement l'utilisation des moyens de transport collectif.

L'habitat en Suisse est typiquement collectif et locatif (69 %). La part modale du rail (13 %) est la plus importante au sein des pays choisis, le transport routier collectif se porte bien et l'usage de la voiture particulière reste modéré, malgré un fort taux de motorisation.

Tableau 9. Profil des cinq pays sélectionnés

Critères	Pays	Belgique	Danemark	Pays-Bas	Royaume-Uni (Grande-Bretagne)	Suisse
Part maison individuelle		++	+/-	++	++	--
Surface habitable		+/-	++	+	-	+/-
Propriétaire-occupant		++	+/-	+/-	++	--
Location		--	+/-	+/-	-	++
Locatif social		--	+/-	++	+	n.d.
Mobilité-voiture		++	--	-	++	-
Mobilité-rail		+/-	+	+	-	++
Mobilité-autobus		-	++	+	+/-	+/-
Coûts automobiles		--	+	+/-	+	n.d.
Coûts transports publics		+/-	-	+/-	++	n.d.

Auteur : SEGEFA, 2001

++ : très fort

+ : fort

+/- : moyen

- : faible

-- : très faible

n.d. : pas de données

II. Etude de cas : la Suisse

Introduction : les particularités du processus de périurbanisation en Suisse

Entre 1985 et 1991, la problématique de la périurbanisation en Suisse a été largement étudiée dans le cadre d'un vaste programme national de recherches intitulé « Sol », auquel ont participé de nombreuses équipes issues des différentes régions du pays. L'objectif de ce programme de recherche était de contribuer à « une utilisation mesurée du sol » en intégrant ses fonctions écologiques, économiques et sociales (S. Michel, 1991). Le rapport de synthèse de cette étude (Gugger M. & Strittmatter P., 1991, *Contribution de la confédération et des cantons à une utilisation mesurée du sol, Liebefeld-Berne, 1991, 28 p.*) comprend une série de propositions qui sont reprises en annexe 1 de ce rapport.

Le processus de périurbanisation suisse est similaire à celui des autres pays européens : il s'est mis en place après la seconde guerre mondiale suite à l'essor économique de la classe moyenne et à la généralisation de la voiture individuelle (A. Garnier, 1984, p. 11). Après le ralentissement du début des années 1990, la construction de maisons individuelles n'a d'ailleurs jamais été aussi importante en Suisse qu'à l'heure actuelle. On estime que la consommation de surface occupée par les constructions et installations est d'environ 1 m² par seconde pour l'ensemble du territoire de la Confédération (soit 294 km² entre 1985 et 1997), tandis que les modifications du paysage touchent une surface de 3 m² par seconde.

Par rapport aux pays voisins et à la Belgique notamment, le processus de périurbanisation suisse possède toutefois quelques particularités.

· Le démarrage tardif du processus de périurbanisation

Contrairement à la Belgique, la Suisse a été touchée relativement tard par le premier processus de suburbanisation qui s'est développé dans d'autres pays occidentaux pour répondre à la crise du logement de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle (A. Garnier, p. 28). En effet, les industries suisses se sont dispersées en fonction des ressources et l'industrialisation n'a pas donné naissance à de grandes concentrations industrielles (A. Rossi, 1983, p. 41). Ce n'est qu'à partir des années 1920 que s'est amorcé un mouvement de migration depuis les campagnes vers les banlieues proches des villes suite au développement des premiers transports publics (A. Garnier, 1984, p. 64). Le mouvement de décentralisation des populations à l'intérieur des agglomérations n'a lui réellement commencé qu'à partir de 1940, en parallèle avec une migration d'une partie des activités économiques .

Tableau 10. Formes d'urbanisation et dimensions de la croissance urbaine, d'après Schuler (Jacoud, Schuler et Bassand, 1996)

<i>Forme dominante de développement urbain</i>	<i>Période caractéristique en Suisse</i>	<i>Croissance démographique urbaine</i>	<i>Croissance des surfaces urbanisées</i>	<i>Spécialisation du sol</i>	<i>Croissance des flux de transport internes</i>
Urbanisation	1850-1914	Très forte	Faible	Faible	Faible
Suburbanisation	1920-1965	Faible puis forte	Moyenne	Forte	Forte
Périurbanisation	1965-1985	Faible	Forte	Forte	Très forte
Métropolisation	Dès 1990	faible	faible	Très forte	Très forte

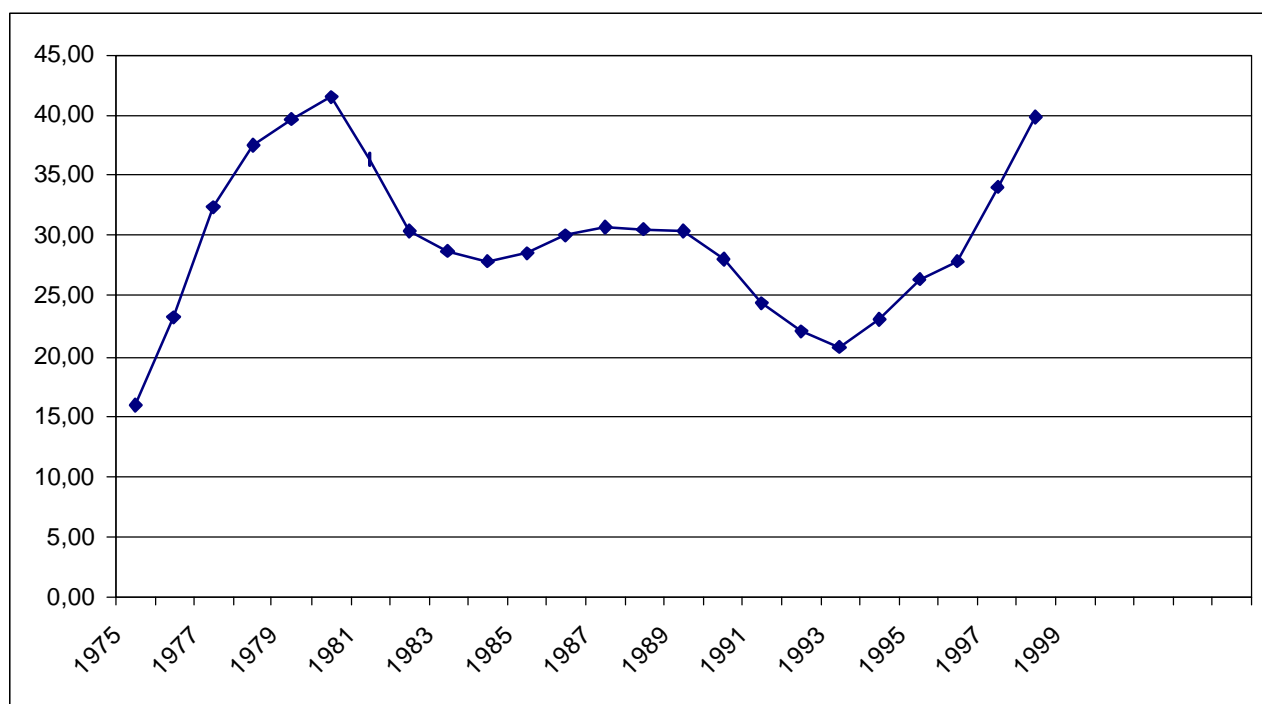
Source : Y. Delacrétaz, 2000, p. 6

• **La faible part des maisons individuelles et l'importance de la location**

Du fait du caractère récent de la périurbanisation en Suisse, les villas ne représentaient encore que 40 % des logements construits en 1998 (elles représentaient 17 % des logements en 1970) (A. Garnier, 1984, p. 10). C'est que, contrairement aux Belges, les Suisses ne sont pas traditionnellement attachés à la maison individuelle. La majorité des habitants résident en appartement : en 1990, seulement 21 % des logements étaient des maisons individuelles. Le graphique 1 montre l'évolution de la part des maisons individuelles : l'intensité de la périurbanisation en Suisse reste relativement modérée en comparaison à celle d'autres pays européens. Notons toutefois que la périurbanisation ne doit pas se résumer au phénomène de la maison individuelle : l'implantation de petits immeubles collectifs dans des espaces ruraux participe également au processus.

Par ailleurs, la majorité des Suisses sont locataires : en 1980, seulement 29,9 % des logements étaient occupés par leur propriétaire, soit le plus faible taux parmi les pays industrialisés (A. Garnier, 1984, p. 75). Aujourd'hui, malgré les politiques d'aides à l'accession à la propriété, il y aurait toujours moins de 32 % de propriétaires (J. Ruegg, 2000, p. 174). Ces chiffres permettent de classer la Confédération Helvétique dans le modèle rhénan en ce qui concerne la structure du parc de logement (M. Wiel, 1999). Avec une forte part de locataires et de logements en appartement, ce modèle « germanique » s'oppose au modèle méditerranéen (forte part de propriétaires et forte part de logements en appartements) et au modèle d'Europe du nord-ouest (forte part de propriétaires et forte part des maisons individuelles).

Graphique 1. Part des maisons individuelles dans les nouveaux logements



Source : Office fédéral de la statistique, Statistique de la construction de logements

Tableau 11. Part des logements en propriété et en location

	<i>Canton d'Appenzell Rhodes-intérieures</i>	<i>Canton de Bâle - ville</i>	<i>Suisse</i>
Propriétaire d'une maison individuelle	51,8	7,4	24,0
Copropriétaire	2,7	1,7	2,9
Propriétaire par étage	0,8	1,9	4,4
Total des logements en propriété	55,3	11,0	31,3
Locataire	44,7	89,0	68,7

Source : Recensement fédéral de la population de 1990

Comme le montre le tableau 11 qui reprend les cas extrêmes des cantons d'Appenzell-Rhodes-intérieures et de Bâle-ville, la structure de la propriété varie fortement d'une région à l'autre. La part des propriétaires est ainsi très faible dans les cantons urbains ; elle est inférieure à 20 % dans les cantons de Bâle, Genève, Zürich. A l'inverse, la part de propriétaires est beaucoup plus élevée dans les cantons « ruraux » et de montagne (Valais, Jura). La location est donc un phénomène essentiellement urbain.

Le tableau qui suit montre que 69 % des propriétaires de logements sont des particuliers. Après une baisse continue au cours des décennies précédentes, la part de ces derniers n'a d'ailleurs pas cessé de croître depuis 1980. Les autres logements appartiennent à des

personnes morales (sociétés immobilières, fonds de prévoyance en faveur du personnel, etc.) qui concentrent leur parc en milieu urbain.

Tableau 12. Répartition de la propriété des logements en Suisse en 1990

<i>Type de propriétaire</i>	<i>Nombre de logements</i>	<i>Part</i>
Particuliers	2 172 795	68,8 %
Sociétés de construction ou immobilières	233 106	7,4 %
Sociétés coopératives de construction et d'habitation	143 458	4,5 %
Assurances	108 850	3,4 %
Fonds immobiliers	43 674	1,4 %
Fondations de prévoyance professionnelle	185 622	5,9 %
Autres fondations, associations	54 001	1,7 %
Communes, cantons, Confédération	85 006	2,7 %
Autres types de propriétaires	133 465	4,2 %
Total des logements	3 159 977	100,0 %

Source : OFL, 1996, p. 68

· **La croissance démographique et la taille des ménages**

Si la migration de la population depuis les centres urbains vers la périphérie des régions urbaines est une composante essentielle du processus de périurbanisation, un autre paramètre important du processus est la croissance globale de la population. Or, entre 1975 et 1995, la population suisse a connu un accroissement important, de près de 700 000 individus. En 1994, cette croissance était due à 60 % à l'arrivée d'étrangers et à 40 % à l'excédent des naissances (OFL, 1996, p. 10). Dans le même temps, la taille des ménages n'a cessé de se réduire. Le nombre de moyen de personnes par ménage était de 2,4 en 1990 contre 3,3 en 1960 (OFL, 1996, p. 63). Il est à noter que le contexte économique exerce une influence sur cette évolution de la taille des ménages. Depuis la crise économique du début des années 1990, la taille des ménages est en effet resté stable.

· **Les contraintes spatiales**

La nécessité d'une utilisation mesurée du sol s'est manifestée assez rapidement en Suisse (J. Ruegg, 2000, p. 133). En effet, le pays est petit (41 300 km²) et vu la faible étendue des terres utiles, les principales activités se concentrent sur un tiers du territoire (90 % de la population vit sur 18 % du territoire qui correspondent plus ou moins aux terrains situés à moins de 800 m d'altitude).

Tableau 13. Superficie totale de la Suisse selon les domaines principaux et modes d'utilisation du sol

Surface total de la Suisse = 41 285 km ²		100 %
Surfaces improductives (rochers, glaciers, lacs, cours d'eau)		25,5 %
Surfaces boisées (forêt, forêt buissonnante et autres surfaces boisées)		30,3 %
Surfaces agricoles utiles : alpages		13,6 %
Surface utilisable pour les activités humaines	Surfaces agricoles utiles	24,7 %
	Surfaces d'habitat et d'infrastructure	5,9 %

Source : OFS, Statistique de la superficie 1979/85

1. La politique du logement

1.1. Les causes du faible taux de propriété individuelle

La structure du parc de logements a une influence directe sur le processus de périurbanisation dans la mesure où celui-ci est presque exclusivement le fait de maisons unifamiliales. Or, comme nous venons de le présenter dans l'introduction, le parc de logement suisse se caractérise à la fois par une faible part de propriétaires et par une faible part de maisons individuelles. Avant d'analyser les politiques de logements, il nous semblait donc important d'expliquer cette structure originale du parc de logements. De multiples facteurs sont en réalité à considérer : aux éléments défavorables à la propriété de maisons individuelles (points 1.1.2 à 1.1.4) s'ajoutent des facteurs favorables à la location (points 1.1.5 à 1.1.7).

P. Favarger et al. (1997, p.92) résumant la situation ainsi : « dans les pays à forte proportion de propriétaires, l'accession à la propriété constitue un objectif à atteindre pour la majorité de la population, une norme sociale et culturelle, ce qui n'est pas le cas en Suisse. Dans ces pays, les ménages se contentent d'une qualité moindre qu'en Suisse pour atteindre cet objectif. Ils accèdent à la propriété relativement jeunes, en général au moment de la constitution d'une famille. En Suisse, en raison de l'absence de norme culturelle, de la qualité de l'offre en location, des prix élevés pour les logements que les ménages rêvent d'acheter et des contraintes financières, l'accession à la propriété ne constitue pas le principal objectif des ménages en formation. Plus tard dans le cycle de vie, lorsque l'obstacle du revenu et surtout celui des fonds propres deviennent moins contraignants, la grande majorité des ménages sont déjà bien installés dans un appartement locatif qui leur convient et dans lequel ils se sentent relativement bien protégés. Ils sont donc nettement moins enclins à tenter l'expérience de la propriété, avec les risques et surtout les sacrifices financiers que cela implique. »

1.1.1. Un phénomène culturel ?

La structure du parc de logements de la Suisse est proche de celle des autres pays « germaniques ». Une première hypothèse consiste donc à lier cette structure à un phénomène culturel : si les Suisses sont d'abord locataires d'appartement, c'est parce qu'ils préfèrent cette forme d'habitat. Cette hypothèse est réfutée par toutes les enquêtes effectuées, lesquelles montrent que, à l'instar des autres Européens, les Suisses sont obnubilés par le modèle de la maison unifamiliale individuelle au milieu de son jardin. Une enquête réalisée auprès de 2761 personnes a montré que 59 % des répondants préfèrent habiter une maison individuelle, que 83 % rêvent d'accéder à la propriété et que 66 % de ceux qui préfèrent la propriété optent pour la maison individuelle (P. Favarger et al., 1997, p. 16).

Le modèle est d'autant plus prégnant que l'attachement des Suisses aux attributs d'une mode de vie rural est toujours très fort. Quoique l'essentiel de la population vive dans la région fortement urbanisée du plateau suisse, l'état fédéral s'est en effet bâti sur le mythe du « bon villageois » et le peuple suisse dans sa grande majorité – y compris les habitants des villes – se projette dans l'image d'un peuple rural (il n'y a pas qu'à l'étranger que le cliché du chalet dans la montagne est prégnant). L'hypothèse d'un choix culturellement influencé doit donc être rejetée et l'explication de la faible part de propriétaires en maisons individuelles doit être trouvée ailleurs. Notons tout d'abord que le statut de locataire est loin d'être dévalorisé en Suisse comme il l'est dans d'autres pays (P. Favarger et al., 1997, p. 92). Les Suisses ne considèrent pas que « le loyer, c'est de l'argent jeté par les fenêtres ».

1.1.2. Le coût élevé de la construction

Un premier facteur objectif de la faible part de propriétaires est le coût élevé de la construction de villas individuelles en Suisse.

- Tout d'abord, en raison de sa rareté, le sol est relativement cher autour des zones urbanisées (90 % de la population habite en effet sur le tiers du territoire du pays qui correspond aux terres utiles). La rareté du sol est par ailleurs renforcée par le système de planification en vigueur (délimitation des zones à bâtir) et la volonté de protéger les terres utilisées à des fins agricoles. Notons toutefois qu'une analyse chiffrée des réserves au sein de la zone à bâtir tempère ce premier constat de rareté du sol puisque que 50 000 ha de terrains équipés y sont disponibles pour la construction. Un autre facteur de surenchérissement du prix des parcelles de terrain est la fixation par les communes d'une superficie minimale pour celles-ci, par exemple de 400 à 500 m².

- Le coût de la construction en elle-même est par ailleurs plus élevé en Suisse. Une étude comparative avec l'Allemagne voisine (Office fédéral du logement, 1993) a toutefois montré que, à qualité égale, le coût des prestations était moins élevé au sein de la Confédération helvétique (écart de plus de 10 %). Le coût plus élevé de la construction s'explique en fait par des normes légales de qualité et de sécurité plus sévères. Ainsi, pour tout nouveau logement, un surcoût de 3 % résulte de l'obligation de construire un abri de protection civile (pour l'anecdote, ceux-ci servent souvent de caves à vin dans les habitations privées), tandis que d'autres surcoûts résultent de l'obligation d'enterrer les garages. Les réglementations conduisent par ailleurs à une sous-utilisation des volumes des combles et des caves. D'autres facteurs peuvent encore être cités pour expliquer la cherté de la construction en Suisse : le coût de l'appel d'offres, l'absence de concurrence étrangère, les mesures anticoncurrentielles lors de la passation des marchés publics, les ententes cartellaires ou encore les problèmes d'organisation d'une branche d'activité à caractère artisanal (Rassemblement pour une politique sociale du logement, 1996, p. 44).

Le coût de la construction d'une villa suisse « standard » est donc bien supérieur à celui du pavillonnaire français : le ratio du prix du logement au revenu est de 5 en Suisse, alors qu'il est généralement de 3 dans les autres pays européens. En outre, le marché du logement est relativement uniforme et les maisons individuelles sont souvent de grande dimension, si bien que de nombreux ménages ne trouvent pas ce qui leur convient sur un marché très peu segmenté. Depuis peu se développent toutefois en Suisse des opérations de construction de maisons individuelles de moindre qualité à un coût plus abordable.

1.1.3. Les conditions de financement bancaire

En raison des facteurs évoqués ci-dessus, le coût de base pour une villa individuelle peut être estimé à 500 000 francs suisses (soit plus de 13 000 000 BEF). Or, les prêts ne représentent généralement que 80 % du coût de la construction. Si on tient compte des divers frais connexes, il faut au moins 20 à 30 % de fonds propres pour se lancer dans la construction, ce qui représente généralement une fortune minimale de 100 000 francs suisses pour un ménage de trois personnes (P. Favarger et al., 1997, p. 77). Malgré des salaires plus élevés qu'ailleurs en Europe, une part importante de la population ne dispose pas des fonds nécessaires. En Suisse, peut-être plus qu'ailleurs, on ne prête qu'aux riches ! Ce n'est donc pas un hasard si c'est dans les régions les plus dynamiques sur le plan économique que la part des maisons individuelles dans les nouveaux logements est la plus importante. De même, la construction de maisons individuelles est fortement influencée par l'évolution des conditions d'emprunt hypothécaire : elle diminue fortement lorsque les taux augmentent, comme ce fut le cas au début des années 1990 (Rey & Hausmann, 1997, p. 17).

Contrairement aux ménages privés, les investisseurs institutionnels ne doivent pas emprunter pour se lancer dans la construction : ils disposent d'une masse considérable de fonds propres qui leur permettent d'investir massivement dans la construction d'ensembles locatifs.

1.1.4. L'apparition tardive de la propriété par étage

En Suisse, la copropriété dans les habitats collectifs a été longtemps interdite et les immeubles à appartements ne pouvaient donc comprendre que des logements locatifs. Ce n'est qu'en 1965 que la propriété par étage (PPE) a été introduite (A. Garnier, 1984, p. 76) et son adoption ne s'est pas effectuée sans encombre. Ainsi, à Genève, son instauration en 1970 a parfois provoqué le passage forcé du statut de locataire à celui de propriétaire par étage (mise en vente des appartements par le propriétaire initial). Des nouvelles lois ont dès lors été votées afin de renforcer la protection des locataires, lesquelles ont d'autant plus freiné l'accession à la propriété. C'est surtout au sein des nouvelles constructions que la PPE a pu se mettre en place ; depuis la fin des années 1990, cette forme de propriété semble même avoir le vent en poupe.

1.1.5. L'importance des investisseurs institutionnels

Un trait particulier du marché du logement en Suisse est l'importance des investisseurs institutionnels : institutions de prévoyance professionnelle et institutions d'assurance ont investi massivement dans le secteur locatif (P. Favarger, 1991, p. 46). En effet, dans les années 80, divers facteurs ont poussé ces acteurs à intervenir sur le marché immobilier, parmi lesquels les possibilités de plus-values à long terme et l'abondance des capitaux dans les secteurs bancaires permettant des prêts à des montants supérieurs aux valeurs des immeubles. La demande des investisseurs institutionnels a alimenté la hausse des prix, d'où un encouragement de la spéculation. Cet effet boule de neige s'est terminé avec l'éclatement de « bulle spéculative » du marché immobilier suisse en 1988. Le gouvernement a réagi à cette situation en instaurant un délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles pendant 5 ans et l'obligation de publier des transferts de propriété immobilière. Cette politique s'est avérée efficace puisque la progression des prix a été stoppée.

1.1.6. Le coût avantageux de la location par rapport à celui de la propriété

Apparemment, le coût des mensualités dans le secteur locatif -1 600 à 1 700 francs suisses- est bien inférieur à celui des mensualités de remboursement d'un emprunt hypothécaire -2 500 à 3 000 pour un logement de superficie similaire. Ce moindre coût est souvent présenté comme un argument en faveur de la location.

Si l'on s'attache à un type de logement déterminé, et que l'on intègre tous les coûts, notamment ceux liés à la fiscalité, l'avantage de la location n'est toutefois plus si évident. Une étude réalisée par P. Favarger et al. (1997, p. 13) montre ainsi que « la propriété d'une maison individuelle est avantageuse dès une durée d'occupation de 3 à 4 ans. L'avantage de coût d'usage atteint 8 à 10 % pour une durée d'occupation de 20 ans (cela dépend aussi de l'horizon de placement du propriétaire bailleur). Si celui qui achète un appartement au détail pour l'occuper doit payer un supplément de 10 % par rapport au bailleur, il lui faut une durée de 5 à 8 ans au moins pour effacer ce désavantage. Sur 20 ans, son coût d'usage est inférieur de 4 à 6 % à celui du locataire ». En outre, cette étude montre que le propriétaire occupant paie moins d'impôt tout en bénéficiant d'un coût d'usage avant impôt plus faible.

Ces conclusions réfutent donc l'opinion généralement admise d'un coût de la location plus favorable que celui de la propriété. Dans les faits, cette opinion erronée peut facilement être maintenue en raison de la différence structurelle entre le parc des logements en propriété (grands logements, maisons individuelles, revenus élevés des propriétaires...) et le parc des logements de location (petits logements, appartements, locataires avec des revenus moyens ou modestes...).

1.1.7. L'appareil juridique de protection des locataires

Depuis 1917, la Confédération a édicté différentes réglementations pour réguler la formation des prix sur le marché locatif (OFL, 1996, pp. 93-97). En 1972, un arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (AMSL) a été voté en parallèle à la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP). Le droit de bail aujourd'hui en vigueur repose sur deux piliers : la protection contre les abus de loyers et la protection contre les congés. Chaque locataire a ainsi la possibilité de contester son loyer initial ou les hausses de loyers auprès du juge. Il peut également contester un congé accordé dans le but de l'amener à acheter un logement loué ou demander une prolongation de son bail.

Vu la qualité des logements, rappelons qu'habiter dans le secteur locatif est loin d'être dévalorisant comme cela pourrait être le cas dans d'autres pays. Sur ce plan, relevons le rôle important des logements mis sur le marché par les sociétés à but non lucratif : « cette offre accessible à tous exerce un contrôle indirect sur l'offre de logement à but lucratif, tant par rapport à la qualité qu'aux loyers. Les ménages ne sont pas obligés de fuir dans la propriété pour trouver des logements convenables » (P. Favarger et al., 1996, p. 4).

Actuellement, un débat oppose partisans et adversaires du loyer libre (c'est-à-dire sans régulation de l'Etat). Notons que les locataires se sont organisés en de puissantes associations pour défendre leurs intérêts.

1.1.8. Les autres facteurs pouvant expliquer le faible taux de propriété

Notons que A. Garnier (1984, p. 76) et P. Favarger et al. (1996, pp. 4-5) relèvent d'autres facteurs pour expliquer le faible taux de propriété en Suisse.

- *La structure de la population*, avec l'immigration des travailleurs étrangers à faible pouvoir d'achat et une forte proportion de petits ménages et de ménages âgés, n'est pas favorable à la diffusion de la propriété.
- *La faiblesse de l'inflation et la stabilité de la monnaie* encouragent les formes d'épargne en dehors des actifs réels : épargne par compte et autres placements de fortune.
- *Le désir de mobilité* lié au moindre prestige de la propriété immobilière s'oppose à la propriété. En effet, les frais fiscaux et autres liés aux transactions d'achat et de revente augmentent le coût du logement si ces transactions s'effectuent trop souvent.
- *Les problèmes pratiques liés à l'accèsion à la propriété* découragent un nombre important de candidats. « Il faut du temps et de la patience pour trouver un logement à acheter. Trois quarts des ménages ne cherchent même pas et la moitié de ceux qui

commencent à chercher abandonnent face au prix élevés, avant même de s'informer sur les possibilités de financement et sur les aides publiques (P. Favarger et al., 1997, p. 17) ».

• Enfin, « *l'instrumentarium d'encouragement à la propriété privé e st moins développé en Suisse qu'à l'étranger* ». L'essentiel des aides au logement de la Confédération, des cantons et des communes est ainsi destiné au secteur locatif (voir le point 1.2.).

1.2. Les aides au logement

1.2.1. Historique

Comme mentionné ci-dessus, la Suisse n'a pas connu de véritable concentration industrielle au cours du XIX^e siècle. Toutefois, dès 1854, des patrons industriels construisent à Bâle des *maisons par action* dans le but de maintenir les ouvriers sous leur joug en leur faisant miroiter la possibilité de devenir propriétaires. Ces maisons, dotées de préférence d'un petit jardin, furent construites à la périphérie des villes. L'expérience fut relativement marginale puisque la majorité des ouvriers suisses sont toujours restés locataires (A. Garnier, 1984, pp 70-71).

Après la seconde guerre mondiale, le leadership du secteur privé dans la construction de logements disparaît. Les pouvoirs publics (communes, cantons et confédération) commencent à intervenir et entament une période de construction de « colonies d'habitation » dans des cités satellites (A. Garnier, p. 71). Jusque dans les années soixante, le secteur locatif ouvrier l'emportait sur la propriété d'une maison individuelle. Depuis lors, un nouveau courant en faveur de la propriété de maisons individuelles se développe au sein des classes moyennes.

Le 5 mars 1972 est inscrit dans la constitution un article (art. 34 sexies) dont l'objet est « l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements ainsi qu'à la protection des locataires » (OFL, 1996, p. 87). Selon cet article, la Confédération est compétente pour (A. Garnier, 1984, p. 77) :

- « faciliter l'obtention et l'équipement de terrains pour la construction de logements ;
- améliorer les conditions de logement pour les revenus limités, les vieux, les handicapés, etc. ;
- stimuler la recherche en matière de logement ;
- faciliter la mise à disposition des capitaux. »

1.2.2. La loi fédérale à l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété

Face au constat d'une très faible part de propriétaires au sein de la population suisse, une nouvelle loi fédérale à l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété du logement (LCAP) a par conséquent été adoptée le 4 octobre 1974. L'originalité de la politique suisse en matière de logements est toutefois d'autant favoriser la propriété que la location. Ainsi, selon la nature de l'occupant, une même aide pourra être considérée comme une aide à la personne (augmentant le pouvoir d'achat des ménages propriétaires) ou comme une aide à la pierre (réduisant le prix de location des biens) (A. Garnier, 1984, p. 78). C'est notamment le cas pour l'abaissement de base et l'abaissement complémentaire : ils ne constituent une aide à la personne qu'en cas d'accession à la propriété ; lorsqu'ils sont accordés dans le cas d'un immeuble donné en location, il s'agit plutôt d'une aide à la pierre.

« Dans le cadre de la LCAP, l'aide à l'objet prévaut sur l'aide à la personne : le soutien s'oriente en premier lieu sur les immeubles ou les logements et seulement en second lieu sur leurs habitants. Actuellement, les aides au loyer originales et non liées au logement n'existent que de manière isolée, par exemple dans le canton de Bâle-ville et dans les communes de l'ouest et du sud de la Suisse » (OFL, 1996, p. 90). Ainsi, les exigences relatives à l'obtention des aides de financement de la Confédération sont liées à l'objet. Le principe est de n'encourager ni les constructions coûteuses, luxueuses ou démesurées, ni celles ne répondant pas à un certain standard minimum. A ce titre, il semble que les candidats bâtisseurs suisses ne sont pas autant aidés sur le plan fiscal que ne le sont leurs homologues belges.

Une autre particularité de cette législation est de favoriser autant que possible la couverture des besoins en logements sociaux par le secteur privé. En 1990, seulement 2,7 % des logements suisses appartenaient aux communes, aux cantons ou à la Confédération (3,5 % en 1980 – OFL, 1996, p. 87). Il est cependant assez difficile de déterminer la part des logements sociaux en Suisse (à titre de comparaison, la part des logements sociaux est d'environ 6 % en Belgique et 25 % aux Pays-Bas et au Danemark). En effet, une part importante du secteur du logement social se fait en partenariat avec le secteur privé.

1.2.3. Les différentes aides

· L'abaissement de base

L'abaissement de base est la principale aide de la Confédération. Il prend la forme d'avances remboursables dans le but d'alléger les charges de départ des ménages qui souhaitent accéder à la propriété. Ainsi, si l'aide s'effectue sur 20 ans, elle est dégressive pendant dix années, puis le remboursement s'effectue progressivement les dix années suivantes. Il ne s'agit pas d'une subvention puisque l'intégralité des sommes avancées est

remboursée, additionnée des charges d'intérêt. Ce type d'aide est construit pour un contexte inflationniste, car l'augmentation des charges est absorbée par l'inflation. Le système s'est toutefois effondré avec la crise du début des années 1990 (OFL, 1996, p. 89). A noter que cantons et communes peuvent apporter un complément à l'abaissement de base déterminé par la Confédération.

· *L'abaissement complémentaire*

L'abaissement complémentaire est donc la seule forme d'aide directe que nous avons identifiée dans la politique suisse d'aide à l'accès à la propriété. Il consiste en une aide à fonds perdus de la Confédération destinée à abaisser encore davantage les loyers ou les charges de remboursement des personnes dont les revenus et la fortune ne dépassent pas une valeur limite. L'abaissement supplémentaire agit donc soit comme une prime à la construction ou comme une aide locative. Il est accordé pour une durée de 11 à 25 ans en fonction du type de bénéficiaire. A nouveau, il peut être majoré par les cantons et les communes.

· *Le cautionnement des prêts hypothécaires*

Le cautionnement des prêts hypothécaires par la Confédération (jusqu'à 95 %) permet la mise à disposition de sommes d'argent à des taux préférentiels aux maîtres d'ouvrage ou aux acquéreurs de maisons en propriété ainsi qu'aux maîtres d'ouvrage de logements locatifs à vocation sociale.

· *Les avantages fiscaux et leur quantification*

Tout comme en Belgique, la principale aide accordée aux propriétaires en Suisse consiste en des avantages fiscaux (P. Favarger et al., 1997, p. 91), même si l'attrait de cette mesure est beaucoup moins important que dans d'autres pays (OFL, 1996, p. 91). Ainsi, les logements des propriétaires occupants sont taxés à une valeur inférieure aux prix du marché. Notons que ce dégrèvement croît avec les revenus des ménages, ce qui est fondamentalement non équitable.

Par ailleurs, les propriétaires d'immeubles « utilisés » comme logements sociaux sont également favorisés sur la plan fiscal.

· *Le subventionnement*

Le subventionnement à l'exploitation est un mécanisme de financement particulier au contexte suisse qui consiste à accorder une aide financière au propriétaire de logements mis en location de façon à abaisser les loyers. Dans ce cas, il s'agit donc typiquement d'une aide à la pierre.

Dans le canton de Genève, le subventionnement permet au propriétaire de l'immeuble de recevoir une aide lors de la construction. En retour, ses loyers sont contrôlés pendant une certaine période, généralement 20 ans. Les locataires sont choisis en fonction de certains critères de revenus et le montant de leur loyer est garanti. Après 20 ans, l'immeuble retourne dans le secteur libre et il n'y a plus de contrôle des loyers par les pouvoirs publics.

Le mécanisme du subventionnement présenté ci-dessus est utilisé pour mettre des logements à disposition des ménages à revenus modestes. Notons que ces logements « sociaux » possèdent la même qualité que le reste du parc puisqu'ils sont destinés à entrer sur le marché libre au terme de la période de subventionnement.

• *L'intervention des opérateurs publics*

La Confédération peut cautionner des prêts aux communes et aux autres collectivités de droit public, ainsi qu'aux organisations et aux maîtres d'ouvrages de la construction de logements d'utilité publique pour leur permettre d'acquérir des réserves de terrains (jusqu'à 95 % des coûts).

De plus, d'autres prêts peuvent être mis à la disposition des organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique pour leur permettre la constitution d'un « fonds de roulement » destiné à faciliter le financement des projets de construction, de rénovation ou d'acquisition.

• *Le rôle des sociétés coopératives de construction et d'habitation*

Enfin, pour être complet quant à la politique d'aides en matière de logements, il faut mentionner le rôle des sociétés coopératives de construction et d'habitation, lesquelles possèdent 4,5 % des logements suisses. Ceux-ci sont proposés à des prix modérés et exercent un rôle de régulation sur le marché du logement.

1.3. Les liens entre les aides aux logements et la périurbanisation

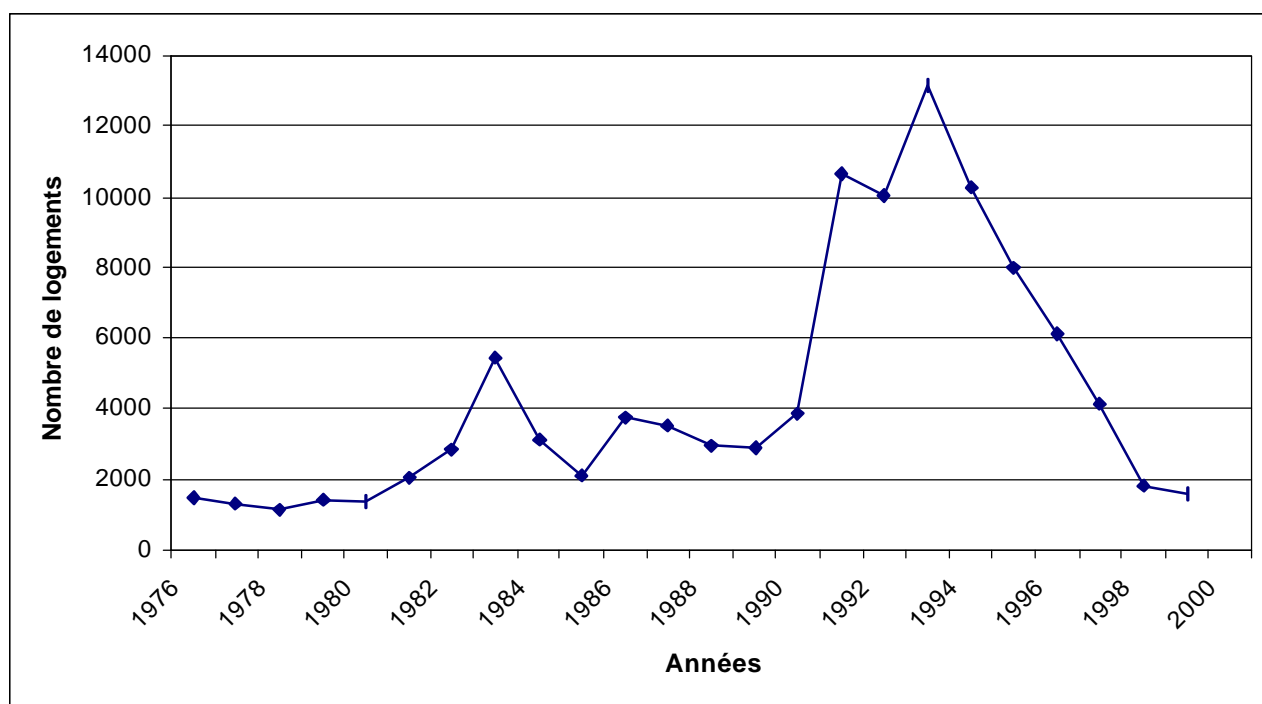
La loi d'encouragement à l'accession de propriété n'a pas eu les impacts escomptés, puisqu'on estime qu'elle n'a contribué qu'à quelques pour-cent de l'activité de logements. Jusqu'en 1994, l'aide fédérale directe dans le cadre de la LCAP a été accordée pour environ 70 000 logements, dont un quart en propriété, auxquels il faut ajouter 20 000 logements encouragés indirectement par la Confédération via des prêts à des maîtres d'ouvrage et à des organisations de construction de logements d'utilité publique. Ce manque d'effets est à attribuer au manque de collaboration entre la Confédération et les cantons. L'enquête réalisée par P. Favarger et al. (1997, p. 78) a ainsi montré que 49 % des ménages ne connaissent pas l'aide fédérale à l'accession à la propriété et 80 % ignorent les aides cantonales et communales. Néanmoins, dans le pays le plus « locataire » d'Europe, l'existence d'une telle législation témoigne de la volonté politique de favoriser le statut de propriétaire. Les nouvelles constructions réalisées grâce à l'application de la loi ont ainsi essentiellement pris la forme de villas individuelles (S. Michel, 1991, p. 22).

Globalement, les aides directes et indirectes aux personnes sont plus au moins identiques en Suisse et en Belgique. Toutefois, au sein des différents types d'aides au logement relevées dans le contexte suisse, nous n'avons pas identifié de liens étroits avec la promotion de la maison individuelle comme c'est le cas dans le contexte belge. Les différentes aides et les prêts à fonds perdus ne sont ainsi pas liés à des typologies d'habitat

ou des localisations typiquement périurbaines comme cela a longtemps été le cas dans notre pays. Les uniques contraintes à l'octroi des aides sont plutôt d'ordre qualitatif (dimension maximale des logements, normes d'isolation phonique, normes d'isolation thermique, normes en matière d'accès des personnes handicapées...).

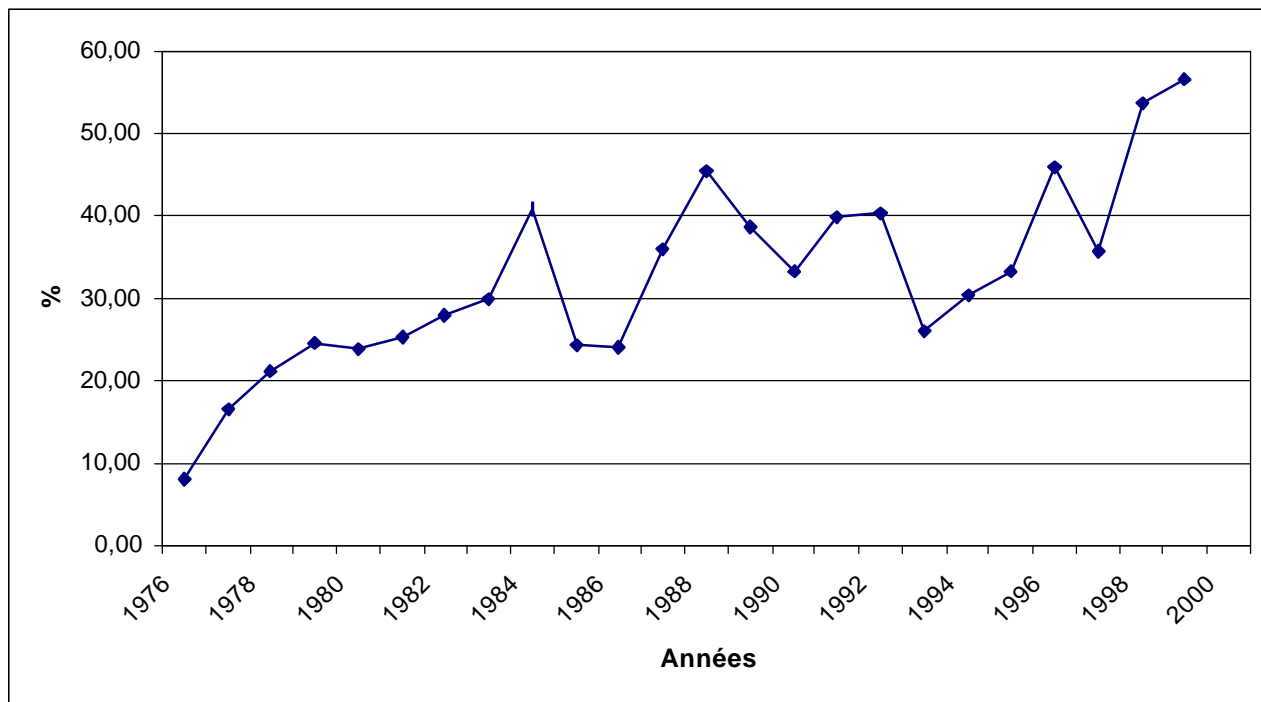
Par contre, le secteur du logement social (aides à la pierre) fonctionne selon des logiques opposées dans les deux pays : en Belgique, les nombreuses subventions accordées pour la construction de logements sociaux ont favorisé la dispersion périphérique. Il en va différemment en Suisse où le logement social est essentiellement le fait du secteur privé subventionné : sa localisation reste dès lors essentiellement urbaine. L'adoption du modèle de la cité-jardin pour le logement social est par ailleurs beaucoup moins répandu et l'habitat collectif domine largement le secteur. Enfin, il n'existe pas en Suisse de lotissements communaux à vocation sociale.

Graphique 2. Logements directement encouragés par la LACP



Source : Office fédéral du logement – statistiques au sujet des logements soutenus

Graphique 3. Part de logements encouragés par la LACP en propriété



Source : Office fédéral du logement – statistiques au sujet des logements soutenus

Néanmoins, la politique volontariste d'accès à la propriété menée par la Confédération semble faire évoluer les mentalités, comme le prouve l'augmentation constante de la part de logements en propriété dans le total des logements encouragés par la politique d'aide au logement (graphique 3). Or, ce choix de la propriété a incontestablement contribué à la diffusion du modèle de la maison individuelle et au processus de périurbanisation. Enfin, dans le cadre de notre réflexion sur le développement durable, il est intéressant de noter que, bien que la propriété individuelle y soit beaucoup moins répandue, le parc de logements est globalement de meilleure qualité en Suisse qu'en Belgique.

2. La politique menée dans le domaine de la mobilité des personnes et de la localisation des activités économiques

2.1. La mobilité

2.1.1. La promotion des transports publics et du transport privé

Depuis les années cinquante, la confédération helvétique a développé une politique de croissance de la mobilité et de développement des infrastructures de transport qui joue à la fois sur le transport privé (réseau autoroutier) et le transport public (réseau de chemin de fer entre les villes et transports urbains à l'intérieur des agglomérations).

Tout comme en Belgique, la constitution du réseau autoroutier suisse a favorisé le processus de périurbanisation. V. Ruffy (1990, p. 229) montre notamment que les dernières communes touchées par le phénomène de croissance de la population dans le canton du Vaud sont situées à proximité des nouveaux axes routiers.

Par ailleurs, alors que les autres pays européens démantelaient progressivement une partie de leurs réseaux de transports en commun, la Suisse a maintenu une partie de la densité de son réseau de chemin de fer. Aujourd'hui, la part modale des transports en commun dans le total des déplacements de personne y est d'environ 15 % (OFL, 1996, p. 38), contre environ 10 % dans le reste de l'Europe. A noter que seulement un quart des distances parcourues concernent les migrations pendulaires de travail, alors que 45 % le sont pour les loisirs.

2.1.2. La gestion du stationnement

Outre les qualités intrinsèques des réseaux de transports en commun (densité du réseau, fréquence de la desserte, coût...), la plus forte part modale de ceux-ci s'explique également par une politique de stationnement restrictive dans le centre des agglomérations – en particulier dans la partie alémanique du pays. Afin de libérer les places de stationnement pour les riverains et les clients/visiteurs, le stationnement de longue durée des navetteurs est découragé par l'implantation de parcètres (2h maximum), la mise en zone bleue (1h30 maximum) ou encore par une tarification progressive au niveau des parkings souterrains. Quant aux riverains, ils reçoivent des vignettes de résidents. Parfois, celles-ci ne leur permettent de stationner que la nuit afin de libérer des places pendant la journée. Enfin, pour promouvoir l'emploi des transports en commun, le nombre de places de parkings est limité dans les immeubles de bureau situés en centre-ville.

Tableau 14. Nombre maximal de places de stationnement par 1 000 m² de surface brute en fonction de la qualité de desserte et d'accessibilité par transport public – cas de Berne, version simplifiée

<i>Desserte et accessibilité par transport public</i>	<i>A) Excellente</i>	<i>B) Bonne</i>	<i>C) Faible</i>	<i>Ratio A/C</i>
Bureaux	3,5 à 2,5	12 à 7,5	25 à 15	1 : 7
Industrie et artisanat	0,8	3,5	7,5	1 : 10
commerce	20 à 10	25 à 12,5	60 à 30	1 : 30

Source : UITP, « Politique de stationnement », Bruxelles, janvier 1999, cité dans H. Bovy, 2000

Ces différentes mesures sont évidemment bien connues. L'originalité des villes suisses – par rapport au contexte belge notamment - est de parvenir à les mettre effectivement en œuvre, notamment parce qu'une législation fédérale les contraint à réduire le niveau de pollution. Y. Delacrétaz (2000, p. 3) relève toutefois que la gestion du stationnement ne donne pas toujours des résultats très probants, car elle peut provoquer en effet retour une dynamisation des espaces périphériques des agglomérations.

Tableau 15. Pendulaires d'après leur moyen de transport de 1970 à 1990 (en pourcentage)

Année de recensement	Nombre total de pendulaires	A pied	Vélo et mobylette	Véhicule individuel motorisé	Train	Autres transports publics
1970	2 275 359	25,8	12,7	38,0	8,5	15,0
1980	2 416 423	17,2	11,4	48,1	8,1	15,2
1990	2 980 523	10,4	10,1	51,6	11,2	16,7

Source : OFS, recensements fédéraux, cité dans P.-A. Rumley, 1999, p. 246

Il semble d'ailleurs que ces différentes politiques de gestion de la mobilité ont finalement peu d'impact sur le processus de périurbanisation en lui-même. Le tableau 15 montre en effet que si l'utilisation des transports en commun a progressé, cette progression est bien inférieure à l'utilisation des véhicules personnels motorisés. En effet, parallèlement au développement des transports publics, le réseau (auto-)routier s'est considérablement développé. La situation varie cependant d'une ville à l'autre. Ainsi, la ville de Berne est parvenue à orienter son développement le long des 12 lignes de chemin de fer et de tram qui convergent vers le centre-ville. Dans cette agglomération, la proximité d'une ligne de transport en commun devient ainsi un des principaux critères de localisation des ménages, tout comme la proximité d'un centre de services. Cet attrait du transport en commun s'explique également par une politique de tarification particulièrement favorable, notamment pour les fonctionnaires publics (gratuité de l'abonnement).

2.1.3. La protection de la fonction résidentielle

Une gestion adéquate des circulations permet de maintenir la circulation de transit sur quelques grands axes et de libérer les quartiers d'habitations pour les rendre plus conviviaux (H. Bovy, 2000). Pour atteindre cet objectif, divers moyens sont employés : zones 30 (sur un périmètre continu qui peut atteindre la surface de la vieille ville de Berne), sens interdits, gestion des feux, aménagement des rues et redistribution des surfaces, ralentisseurs (rehaussements, chicanes, rétrécissements, mini-giratoires)...

Ces diverses mesures ont été mises en oeuvre après l'adoption l'ordonnance sur l'Air. De nombreuses villes ont ainsi développé des programmes pour réduire les pollutions en ville, par exemple en créant des rues résidentielles par le partage de l'espace public selon le principe des cours urbaines (A. Demangeon et A.C. Werquin, 2000, p. 100).

2.1.4. Le coût financier de la mobilité individuelle

Le tableau 16 suivant vérifie l'hypothèse d'une diminution dans le temps du coût de la mobilité individuelle pour les ménages suisses. Quant à la fiscalité sur la voiture, elle est très différente d'un canton à l'autre il ne nous a pas été possible de l'aborder au cours de cette étude.

Tableau 16. Evolution des coûts et charges d'une automobile en Suisse entre 1960 et 1990 (niveau des prix de 1990, 1 500 cm³, 15 000 km/an)

	<i>Unités</i>	<i>1960</i>	<i>1990</i>
Prix d'achat	Frs	32000	16000
Prix de l'essence	Frs/l	1,60	0,96
Consommation moyenne	L/100km	10	7,50
Charges annuelles fixes	Frs/an	5750	5000
Coûts kilométriques	Frs/km	0,72	0,16
Charges annuelles totales rapportées au km parcouru	Frs/km	1,66	0,50

Source : P.-A. Rumley, 1999, p. 288

2.2. La localisation des activités structurantes

Jusqu'à présent, peu de mesures ont été prises en Suisse quant à la gestion de la localisation des grands équipements et des zones d'activités. A l'instar des autres pays européens, ceux-ci se dispersent à la périphérie des villes, dans des zones basées sur l'accessibilité voiture. Par exemple, un nouveau centre d'activités avec 30-40 000 emplois et 60 000 habitants s'est développé autour du carrefour autoroutier de l'ouest lausannois, sans aucune desserte par les transports en commun.

Des pistes originales sont cependant creusées, comme l'obligation nationale de réaliser des études d'impacts sur l'environnement et le trafic lors de la création d'une nouvelle zone d'activité. Le canton peut en effet imposer une augmentation maximale du trafic sur les voiries existantes, ce qui limite la taille des équipements. En outre, en fonction de l'augmentation de trafic autorisée, le promoteur pourrait choisir les affectations de façon à rentabiliser au mieux son terrain (par exemple, pour une même quantité de trafic supplémentaire engendré, on autoriserait plus de m² de surfaces d'activités économiques que de commerces). Ce système se veut notamment plus souple que le système des localisations ABC hollandais.

La mise en place d'une politique rigoureuse de localisation des activités économique se heurte à la multiplicité des communes suisses et à leur grande autonomie. En effet, la concurrence est rude et chaque commune veut son parc d'activités, ses commerces..., ce qui renforce encore la tendance à la dispersion périphérique.

3. La fiscalité foncière et immobilière

En Suisse, il convient de distinguer trois niveaux de perception et de redistribution des montants imposés : l'Etat, les cantons et les communes. Les principes fondamentaux d'imposition sont communs à tous les cantons : les deux principaux impôts fonciers concernent la fortune immobilière et les revenus immobiliers (y compris la valeur locative et les gains immobiliers). Outre les impôts fonciers, on relève également en Suisse des impôts sur les mutations foncières, à l'instar de ce qui se fait en Belgique. Si les principes sont communs, chaque canton possède toutefois son propre système en ce qui concerne la détermination de la valeur fiscale, de la valeur locative et du gain immobilier et les objets imposables sont définis de façons très différentes (P. Favarger et al., 1997, p. 41).

Les différents impôts fonciers relevés dans le contexte suisse sont présentés ci-après (A. Garnier, 1984, p. 151). Si les quatre premiers impôts ont effectivement un but de rendement fiscal, les trois derniers types, il est vrai appliqués moins systématiquement, ont une finalité incitative plus marquée.

3.1. L'impôt foncier

L'impôt foncier suisse est équivalent à notre précompte immobilier. Il est proportionnel à l'estimation de la valeur vénale des biens immobiliers. Toutefois, afin de favoriser l'accès à la propriété, les propriétaires-occupants reçoivent un avantage fiscal sous la forme d'une fixation des valeurs fiscales et locatives à un niveau inférieur aux prix et aux loyers du marché (P. Favarger et al., 1997, p. 41). Par ailleurs, la valeur fiscale des terrains non bâtis est bien inférieure à leur valeur vénale réelle. Tout comme en Belgique, ces terrains sont donc très peu taxés, ce qui peut contribuer au phénomène de rétention.

Outre les écarts dans les taux d'imposition en eux-mêmes, une autre difficulté pour appréhender l'ensemble du territoire suisse réside dans l'inégalité de la définition des valeurs fiscales et locatives d'un canton à l'autre.

3.2. L'impôt des personnes physiques

3.2.1. Le principe de l'impôt

De même, à l'instar de ce qui se produit en Belgique, il apparaît que *l'impôt direct sur le revenu et la fortune des personnes physiques* intègre également les revenus liés aux biens immobiliers. Or, cet impôt se compose d'un taux de base fixé par les cantons et d'une partie additionnelle perçue par les communes, dont le taux s'exprime en pour-cents de l'impôt cantonal de base et peut donc varier d'une commune à l'autre (la part de l'Etat fédéral étant marginale, les impôts se répartissent globalement à moitié pour les cantons et à moitié pour les communes).

Le principe est donc ici identique au contexte belge dans lequel les communes fixent des centimes additionnels à l'impôt de base.

3.2.2. Les disparités spatiales de la ponction fiscale

La carte placée en annexe 3 montre au niveau communal la variation de la charge due aux impôts cantonaux et communaux. Les inégalités spatiales ont deux composantes. Tout d'abord, l'impôt de base varie fortement entre les cantons. Il est en général plus faible dans l'est de la Suisse que dans l'ouest du pays (cantons de Berne, du Jura, de Neuchâtel, du Vaud). Parmi les cantons importants, c'est dans celui de Zürich que la fiscalité est la plus légère. Or, selon Rey & Hausmann (1997, p. 20), l'attrait inégal des régions sur les mouvements migratoires internes à la Suisse résulte en partie de ces différences d'imposition.

La deuxième composante des inégalités dans la taxation résulte des variations intercommunales de taxation à l'intérieur d'un même canton, il existe de fortes disparités d'imposition entre les communes. Dans le canton du Vaud, la variation des taux d'imposition communaux est ainsi révélatrice de la rente foncière. Le taux d'imposition est en effet systématiquement plus fort dans les communes « pauvres » (ex. Chavannes – 120 % de l'impôt cantonal) que dans les communes riches (seulement 50 % d'additionnels communaux dans la commune de Saint-Sulpice, dont les habitants paient donc au total 30 % d'impôts en moins que ceux de Chavannes). Le prix plus élevé des terrains dans ces communes riches peut donc être considéré comme la rente à payer pour accéder au club fermé des « revenus élevés qui paient peu d'impôt » (J. Ruegg, 2000, p. 165). Nous avons vu que le processus est identique en Belgique (par exemple dans certaines communes du Brabant wallon) où les inégalités se basent à la fois sur l'impôt immobilier (précompte immobilier) et sur l'impôt des personnes physiques.

A ce propos, P. Favarger (1996) parle d'un processus de « zonage social » : pour faire face aux coûts de la croissance de population, les communes périurbaines augmentent leurs bénéfices marginaux en excluant l'arrivée de personnes à bas revenus (par exemple en fixant des standards minimaux de taille des parcelles ou de qualité de construction). Pour ne pas augmenter les charges, l'autre solution pour les communes consiste à freiner toute croissance de population en limitant le périmètre des zones constructibles, en développant une politique d'infrastructures réduite au minimum, ou encore en ralentissant les procédures d'autorisation de construire.

Ce zonage social est également bien mis en évidence par A. Cunha et al. (1999, pp. 76-77) dans leur étude sur « les structures et tendances de la différenciation dans les espaces urbains en Suisse ». Ainsi, les communes centres sont des ensembles composites tant du point de vue socioprofessionnel que de la nationalité, même si certaines concentrations peuvent se produire au niveau des quartiers. Les communes suburbaines et d'emploi se caractérisent par une sous-représentation des professions libérales et des étrangers non occidentaux ; elles n'apparaissent toutefois pas comme « sinistrées » et sont globalement beaucoup plus mixtes que les riches communes périurbaines. En effet, ces dernières se

caractérisent à la fois par une surreprésentation des catégories socioprofessionnelles élevées et une sous-représentation des autres catégories. La ségrégation spatiale « s'organise en premier lieu en fonction des qualités des logements, illustrée par le loyer, qui traduit un accès différencié au parc immobilier en fonction des ressources de chacun. » Mais, à l'intérieur des cantons, cette sélectivité est renforcée par des taux d'imposition globalement plus favorables dans les riches communes périurbaines des grandes régions urbaines (par exemple dans les communes autour du lac de Zürich ou au bord du lac Léman). La preuve en est donnée par les annonces dans la presse, qui mentionnent parfois le taux d'imposition communal.

3.3. Les taxes communales « de contribution causale »

Ces taxes sont perçues pour financer une partie des équipements collectifs comme les voiries et les réseaux de desserte. Notons qu'en plus de ces contributions d'équipement, les propriétaires participent également au financement des infrastructures liées à l'urbanisation via les taxes de raccordement et les redevances d'utilisation. Plusieurs principes régissent les contributions causales (P.-A. Rumley, 1999, p. 183) : le principe de légalité (avoir une base légale), le principe de la couverture des frais (l'ensemble des recettes ne doit pas être supérieur aux coûts) et le principe d'équivalence (le montant de la taxe doit correspondre à la valeur objective de l'avantage et doit se situer dans des limites raisonnables « pour ne pas rendre excessivement difficile le recours aux installations »). Notons que le moment de la taxation est décisif dans la lutte contre le phénomène de rétention.

De manière peut-être plus systématique qu'en Belgique, les communes suisses financent la construction des routes par des taxes de voiries mises à charge des propriétaires de terrains et perçues dès la réalisation de l'équipement. Le degré de participation est toutefois plus important lorsqu'il s'agit d'un équipement de détail (route de raccordement) que d'un équipement de base (route principale).

P. Favarger et A. McFarlane (1996, pp. 325-342) proposent d'élargir la notion de taxe d'équipement aux coûts indirects afin de couvrir l'ensemble des dépenses publiques générées par l'extension urbaine. En effet, les *zones à bâtir* sont suffisamment étendues en Suisse et l'indisponibilité des terrains résulte essentiellement du manque d'équipement de ces zones, les collectivités locales rechignant à financer le coût correspondant. Par le biais de la taxe, les constructeurs devraient donc prendre en charge tous les frais engendrés, y compris les effets de congestion des services publics hors site. Un tel système entraîne une augmentation de la valeur des terrains (toutefois inférieure au montant de l'impôt) car la taxe ne serait pas payée par les futurs habitants, mais par les propriétaires de terrains à bâtir. Enfin, ces auteurs préconisent que la taxe d'équipement soit prélevée à chaque échelon administratif en fonction des charges assumées.

3.4. Les taxes sur les terrains non bâtis

Il semble qu'il n'existe pas en Suisse de taxes spéciales sur les terrains non bâtis. En outre, nous avons déjà signalé que les terrains non bâtis étaient peu taxés au niveau de l'impôt immobilier. P. Favarger et A. McFarlane (1996, pp. 325-342) proposent ainsi un nouvel instrument fiscal afin de remédier aux dysfonctionnements constatés de la fiscalité foncière et de lutter en particulier contre le phénomène de rétention : la taxe sur la valeur vénale. Déjà utilisée au Danemark, cette taxe consiste donc à taxer les propriétaires qui utilisent leur terrain de façon non optimale.

Pour lutter contre la rétention, d'autres solutions existent comme la possibilité de déclasser de la zone à bâtir les terrains non construits après un certain laps de temps. A ce propos, J. Ruegg (2000) affirme cependant que : « Le déclassement n'améliore en rien la maîtrise foncière. Il peut tout au plus servir de menace pour inciter un propriétaire à réaliser son bien (note : avant que le terrain ne soit déclassé). L'imposition d'un terrain à la valeur vénale rend la menace caduque. L'autorité ne peut en effet considérer d'un côté qu'un terrain est à bâtir (ce qui justifie sa stratégie fiscale) et prétendre de l'autre qu'il est déclassable, car non conforme à la définition de la zone à bâtir. » (J. Ruegg, 2000)

3.5. L'impôt sur les gains immobiliers

L'impôt sur les gains immobiliers (plus-values) est un impôt sur le bénéfice d'une transaction immobilière. Son principe peut varier d'un canton à l'autre : impôt dégressif, report en cas de revente pour l'achat d'une autre villa... Dans le canton du Vaud, le taux de cet impôt est toujours de 18 % et 5/12^e des montants sont rétrocédés à la commune. Par contre, dans le canton de Genève, l'impôt est dégressif en fonction de la durée de possession du bien : le gain est imposé de 50 % si la durée de possession est inférieure à 2 ans, mais il n'y a plus d'impôt après une durée de possession de 25 ans (P. Favarger et al., 1997, p. 41).

Notons que la loi sur l'aménagement du territoire prévoit une taxation des plus-values liées au classement des terrains en zone à bâtir dans les plans d'affectation. Elle n'est toutefois appliquée que dans deux cantons. Néanmoins, l'application plus généralisée des contributions causales qu'en Belgique permet de récupérer ces plus-values d'une autre manière.

3.6. La fiscalité des mutations

Les droits de mutation lors d'un changement de propriétaire sont perçus par l'Etat, une partie étant rétrocédée aux communes. A ce niveau également, d'importantes variations dans le mécanisme de taxation sont notées entre les cantons. Généralement, ces droits de mutations s'élèvent à 3 % du prix de vente, ce qui est nettement inférieur aux taux relevés

en Belgique (où ils freinent la mobilité résidentielle). Dans plusieurs cantons, la part des droits de mutation du vendeur n'est pas due en cas de réemploi, c'est-à-dire si le vendeur d'une résidence principale en rachète une autre (P. Favarger et al., 1997, p. 41).

3.7. Les liens entre la fiscalité foncière et la périurbanisation

Globalement, on retrouve dans le contexte suisse les mêmes instruments fiscaux qu'en Belgique. De même, comme le notent M. Gugger et P. Strittmatter (1991, pp. 101 et suivantes), en Suisse, « les impôts et taxes sur la propriété foncière servent exclusivement les buts fiscaux », ce qui est aussi le cas en Belgique. L'absence de taxes sur les terrains non bâtis prouve en tout cas que l'objectif d'incitation économique n'est pas poursuivi.

De manière encore plus aiguë qu'en Belgique, la fiscalité suisse contribue en outre à de fortes inégalités spatiales, les habitants des communes périurbaines étant notamment favorisés par rapport à ceux des zones urbaines. C'est que la Confédération Helvétique est un pays foncièrement inégalitaire : les fortes disparités entre les cantons sont encore renforcées par d'importantes inégalités entre les communes, si bien que les écarts de charge fiscale intercommunaux peuvent atteindre plus de 100 % (A. Cunha et al., 1999).

Contrairement à la Belgique, l'instrument des taxes d'équipement est toutefois plus fréquemment utilisé en Suisse pour financer les infrastructures et équipements qui accompagnent l'urbanisation. Alors qu'en Belgique ces équipements sont généralement financés par l'ensemble de la collectivité, ils sont plus souvent à charge des propriétaires en Suisse. Ceci explique en partie le développement d'une urbanisation plus compacte qui évite aux propriétaires de devoir financer de coûteuses extensions de réseaux.

Notons que notre étude de la fiscalité foncière en Suisse possède des lacunes et que certains points devraient être complétés par des investigations plus approfondies pour comprendre l'ensemble des interactions avec le processus de périurbanisation. Les questions qui restent en suspend portent par exemple sur la méthode de détermination de la valeur des terrains au niveau de l'impôt foncier et sur l'existence de variations intercantionales et éventuellement intercommunales de cet impôt.

4. La politique d'aménagement du territoire

4.1. Les instruments de la politique d'aménagement du territoire

La Suisse est un pays fédéral, avec trois niveaux de pouvoir distincts :

- l'Etat fédéral ;
- 26 cantons (20 cantons + 6 demi-cantons) ;
- un peu moins de 3000 communes.

En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les compétences sont aujourd'hui fortement régionalisées ; elles sont partagées entre les cantons et l'Etat fédéral. Mais comme le rappelle J. Ruegg (2000, p. 9), « le zonage est souvent conçu, élaboré et mis en œuvre à l'échelon local ». L'étude de l'aménagement du territoire (et en particulier de la planification) de la Suisse n'est donc pas chose aisée, puisqu'il y a autant de politiques d'aménagement du territoire que de cantons ou même que de communes.

Toutefois, les mêmes types d'instruments se retrouvent dans les différentes entités. Deux types de plans fondamentaux doivent être identifiés (P.-A. Rumley, 1999, p. 19) :

- les plans directeurs, qui sont contraignants pour les collectivités publiques ;
- les plans d'affectation, qui sont également contraignants pour les propriétaires fonciers.

Tableau 17. Tâches et instruments de l'aménagement du territoire

<i>Niveau de pouvoir</i>	<i>Compétences</i>	<i>Instruments</i>
Confédération	Elaboration d'études de base ; ex. : <ul style="list-style-type: none">• Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse• Programme de réalisation• Vue d'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération	Conceptions et plans sectoriels
Canton	Elaboration d'études de base ; ex. : <ul style="list-style-type: none">• Conception directrice, conception de l'organisation du territoire• Conceptions, plans sectoriels	Plan directeur cantonal
Commune (exceptionnellement canton)	Elaboration d'études de base ; ex. : <ul style="list-style-type: none">• Conception directrice• Plan directeur communal	Plan d'affectation communal

D'après : Vade-mecum de l'aménagement du territoire, p. 21

Tableau 18. Vue d'ensemble des principaux instruments d'aménagement du territoire

<i>Instrument</i>	<i>Plan directeur</i>	<i>Plan d'affectation</i>	<i>Conception et plan sectoriel</i>
Base légale	Art. 6 – 12 LAT	Art. 14 –18 LAT	Art. 13 LAT
Tâche	COORDINATION de tous les domaines sectoriels à incidence spatiale des cantons, des communes et de la Confédération, au vu de l'ORGANISATION DU TERRITOIRE souhaitée	SEPARATION entre zones à bâtir et zones inconstructibles ; détermination de tous les types d'affectation (avant tout : urbanisation, agriculture, protection)	INTEGRATION des projets de la Confédération et de ses tâches dans un contexte général
Compétence	Canton (région, commune)	Selon le droit cantonal : commune (en général) ; canton pour tâches particulières (ex. : prof. de la nature, déchets)	Confédération
Forme	Plan d'ensemble et programme faisant état des mesures à prendre (cartes et texte)	Plan d'ensemble couvrant tout le territoire communal et principalement plan des zones et règlement des constructions (également plan d'équipement, plan d'alignement, plan spécial et plan de quartier)	Plan des domaines particuliers dépendant des objets qui y figurent ; formes très diverses
Echelle, degré de concrétisation	Générale. En principe l'échelle est 1 : 500 000	Concret et détaillé Plan 1 : 2 000 bis 1 : 5 000	Dépendant du type de plan sectoriel, du projet et des organes compétents
Caractère juridique	Force obligatoire pour les autorités	Force obligatoire pour tous	Force obligatoire pour la Confédération

Source : Office fédéral du logement, 1996, p. 35

4.1.1. La législation nationale

4.1.1.1. Historique

(d'après A. Garnier, pp. 49-57)

Contrairement aux législations communales et cantonales, la législation nationale suisse en matière d'aménagement du territoire s'est mise en place assez tardivement. Ce n'est en effet qu'en 1969 qu'a été adopté l'article constitutionnel 22 quater selon lequel la Confédération détermine les principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire national. Mais il faudra encore attendre le 22-06-1979 pour que le second projet de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) soit adopté par le parlement (J. Ruegg, 2000, p. 88).

En 1971, a toutefois été adoptée une nouvelle *loi fédérale sur la protection des eaux* qui a eu une influence considérable sur l'urbanisation car elle conditionne l'obtention du permis de construire à l'obligation de se raccorder à une station d'épuration (A. Garnier, 1984, p. 54). Avant l'adoption de la loi sur l'aménagement du territoire, cette loi de protection des eaux a donc permis d'éviter une dispersion anarchique, même si son application a varié d'un canton à l'autre.

Par ailleurs, pour limiter les dangers pendant la préparation de la loi sur l'aménagement du territoire, un AFU - ou Arrêté Fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire - a été voté le 17-03-1972. Cet AFU détermine pour la première fois des contraintes nationales, notamment en obligeant toutes les entités de niveau inférieur (cantons et communes) à déterminer des zones protégées (les constructions incompatibles avec les buts visés par l'aménagement du territoire ne sont pas autorisées dans les zones de protection provisoire).

4.1.1.2. Les éléments de la législation nationale

L'article premier de la loi prône « une utilisation mesurée du sol ». A l'instar d'autres pays comme les Pays-Bas ou le Danemark, la Suisse a en effet pris conscience assez tôt de la rareté des « terres utiles » et de la nécessité de les protéger face à une urbanisation galopante. En effet, en raison de l'étendue de la zone montagneuse : près de 80 % des activités et des hommes (7 000 000 d'habitants) se concentre sur moins d'un tiers de la superficie du pays (10 000 km²). C'est cette conscience de la rareté du sol qui explique la forte protection dont bénéficient les terres agricoles.

Malgré le contenu explicite du premier article de la loi, J. Ruegg (2000, p. 87) note que la législation reste floue quant aux concepts et à la finalité de l'aménagement du territoire.

La loi oblige tout d'abord cantons et communes à se doter de plans : toutes les communes sont dans l'obligation de faire un plan d'affectation du sol matérialisant le découpage du territoire en zones d'affectation différente.

Le territoire est divisé en zones d'affectations différentes :

- zones à bâtir (zones déjà bâties ou nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et équipées entre temps) ;
- zones agricoles ;
- zones protégées.

Les cantons peuvent préciser ce découpage (par exemple, les zones à bâtir sont divisées en zones d'habitation, industrielles, artisanales ou centrales) et déterminer d'autres affectations.

Chaque canton se voit en outre attribuer un quota de terres agricoles de bonne qualité à préserver à long terme : ce sont les surfaces d'assolement ou SDA. A l'origine, ces quotas ont été établis afin de garantir un auto-approvisionnement du pays en cas de guerre. Ces SDA représentent 13 % de l'ensemble du territoire suisse.

Les espaces forestiers et les zones de montagne sont exclus du zonage (la forêt n'est pas une zone).

Par ailleurs, la loi prévoit des mesures financières d'expropriation, mais le principe d'expropriation pour des motifs d'aménagements qui existait dans le projet de loi de 1974 a disparu, tout comme l'idée de compenser les moins-values par un prélèvement des plus-values d'aménagement.

Enfin, les conceptions et plans sectoriels doivent être pris en compte par la Confédération, les cantons et les communes lorsqu'ils exercent des effets sur l'organisation du territoire (P.-A. Rumley, 1999, p. 66).

En 1999, la LAT a été réformée afin d'assouplir des possibilités de construire en zone agricole. En effet, avec l'adhésion de la Suisse à l'OMC, certains mécanismes de protection et d'aides à la production vont devoir être supprimés. En conséquence, Les agriculteurs seront contraints de diversifier leurs activités et leurs possibilités de rentrée financière pour pouvoir subsister. Or, le poids du lobby des paysans est toujours très important en Suisse malgré leur part aujourd'hui marginale dans la population. C'est dans ce contexte que la loi permettra dorénavant de développer dans les bâtiments existants des activités accessoires non agricoles autrefois interdites en zone agricole (gîtes ruraux par exemple). «La notion de conformité à la zone agricole est étendue aux constructions et installations servant au développement interne d'une exploitation agricole ou horticole (art. 16a, al. 2). » (P.-A. Rumley, 1999, p. 197). Notons que l'ordonnance d'application de cette loi faisait encore l'objet de vifs débats lors de la réalisation de ce rapport.

4.1.1.3. L'articulation de la législation nationale et des législations des niveaux inférieurs

La législation nationale sur l'aménagement du territoire s'est mise en place après les législations cantonales et communales. Son essence est de prôner une utilisation « mesurée du sol » en orientant, coordonnant et contraignant la politique des entités de niveau inférieur : les cantons et les communes. Si les prescriptions de la loi fédérale doivent être adoptées dans les législations d'ordre inférieur, elle n'intervient jamais dans la définition précise des plans et des règlements : elle joue un rôle de « balisage ». La loi prévoit d'ailleurs l'obligation pour les cantons qui n'en disposeraient pas d'établir des plans directeurs (lesquels pourront être adaptés ultérieurement si nécessaire). Notons qu'en imposant des surfaces d'assolement, elle a soustrait de fait une partie importante du territoire à toute « menace » d'urbanisation.

4.1.2. Les législations cantonales

4.1.2.1. Les éléments des législations cantonales

Avec la LAT de 1979, tous les cantons ont été obligés de se doter de lois cantonales sur l'aménagement du territoire. Certains cantons, dont le canton du Vaud avec la loi cantonale d'aménagement du territoire de 1964 (LCAT), avaient toutefois pris les devants. En réalité, dès 1914, des lois avaient été établies dans certains cantons pour répondre à des problèmes spécifiques d'urbanisme ; à l'époque, il s'agissait plutôt de polices des constructions s'appliquant essentiellement en milieu urbain (J. Ruegg, 2000, p. 86). Actuellement, les législations cantonales se sont tournées vers la gestion de la périurbanisation.

Même si les principes restent globalement identiques dans les différentes législations, il existe donc autant de lois cantonales d'aménagement du territoire que de cantons. A titre d'exemple, l'évolution de la législation pour le canton du Vaud est placée en annexe 4.

Les cantons établissent cinq types de documents : les conceptions directrices, les conceptions sectorielles, les plans directeurs cantonaux, les plans sectoriels et les plans d'affectation cantonaux (P.-A. Rumley, 1999, p. 67)

4.1.2.2. Le plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal (PDC) est l'instrument central de l'aménagement du territoire en Suisse. C'est un instrument d'orientation et de coordination qui doit assurer la mise en place coordonnée des quartiers d'habitation avec les lieux de travail en assurant une bonne desserte par les transports publics (S. Michel, 1991, p. 15). Il se présente sous la forme d'une carte et d'un texte accompagné d'un rapport explicatif lui-même fondé sur des études de base (plans sectoriels, inventaires, analyses de conflits, statistiques, conceptions). Le PDC doit être établi avec la collaboration des différents services cantonaux concernés (aménagement du territoire, agriculture...). Approuvé par le Conseil fédéral, il est

contraignant pour les collectivités publiques de tous les niveaux (P.-A. Rumley, 1999, p. 68). Le PDC est en équilibre entre dynamique et stabilité : il subit des mises à jour, des adaptations partielles et des remaniements (tous les 10 ans) (P.-A. Rumley, 1999, p. 68). Les plans directeurs de tous les cantons ont été établis dans les années 80 ; ils sont actuellement en phase de révision.

4.1.3. Les législations communales

Notons qu'en Suisse certains aménagements sont conçus à un niveau intermédiaire entre le niveau cantonal et le niveau communal (P.-A. Rumley, 199, p.97) : il s'agit des programmes de développement dans les régions LIM (régions de montagne) et des réflexions menées dans le cadre des régions transfrontalières. Dans les grands cantons, un échelon intermédiaire d'aménagement régional peut par ailleurs être introduit entre le niveau cantonal et le niveau communal. Ces programmes d'aménagement n'ont toutefois pas d'incidence directe sur la problématique de la périurbanisation.

Les communes édictent également des conceptions directrices et établissent un plan directeur communal. Mais le niveau local est surtout le niveau principal pour l'établissement des plans d'affectation, lesquels sont accompagnés de règlements sur les constructions.

La définition de la zone à bâtir et sa mise en œuvre sont en effet des tâches communales à part entière. Le canton « n'est pas l'autorité supérieure de la planification locale mais uniquement l'autorité de contrôle » L'autonomie communale est évidemment soumise au respect des normes d'aménagement des collectivités supérieures (M. Bianchi, p. 9) : les plans communaux sont ainsi soumis à l'approbation des cantons (S. Michel, 1991, p. 87). Par ailleurs, les différents services cantonaux doivent également pouvoir assister et conseiller les communes lors de l'élaboration des plans.

4.1.3.1. Le plan directeur communal

Sous forme de cartes et de texte, c'est un instrument de gestion qui montre la direction qu'une commune veut accorder à son développement territorial. Le plan directeur communal traite : des problèmes spatiaux de la commune et de ses atouts, des objectifs qu'elle se fixe et des mesures à mettre en œuvre pour les atteindre (P. -A. Rumley, 1999, p. 107). Il comprend divers éléments pour analyser les besoins futurs en matière d'urbanisation : une analyse de la population résidente et de son développement futur, une analyse du parc de logements et des besoins, une présentation de la politique adoptée (mobilisation des réserves dans les bâtiments existants, densification des quartiers, utilisation de terrains vierges...), et enfin le plan financier relatif au développement prévu, aux investissements en infrastructures (S. Michel, 1991, p. 15). Le plan directeur communal peut comprendre des plans sectoriels : protection de la nature, planification du trafic, promotion économique... C'est donc un instrument de planification à long terme qui

doit servir de base à l'élaboration des plans de zones et des règlements sur les constructions. Il est établi pour une période de 10 à 15 ans et les besoins en terme d'urbanisation sont donc réexaminés assez régulièrement.

4.1.3.2. Le plan général d'affectation

L'appellation du plan d'affectation varie d'un canton à l'autre : plan général d'affectation (Vaud), plan de zones (Genève et Jura), plan d'aménagement (Neuchâtel), plan d'affectation de zones (Valais et Fribourg). P.-A. Rumley (1999, p. 101) utilise le terme générique de Plan général d'affectation (PGA).

Le plan général d'affectation répartit le territoire communal en différentes affectations légalement admises. Il se compose d'une partie cartographique (plan de zonage) et d'un règlement dit d'urbanisme, d'aménagement ou de construction (P.-A. Rumley, 1999, p. 105).

Tableau 19. Caractéristiques des différentes zones au sein de la zone à bâtir

<i>Type de zones</i>	<i>Caractéristiques</i>
Zone de centre	Mixité traditionnelle des fonctions. Protection de l'habitat. Maintenir une animation le soir.
Zones mixtes	Promouvoir une véritable mixité des fonctions (habitat et travail). Impossibilité de développer des activités avec nuisances importantes.
Zones d'habitation (zones résidentielles)	Différenciées selon le type d'habitat autorisé et les densités. Pas totalement monofonctionnelles (professions libérales...)
Zones d'activités	Selon les besoins, différenciées en zones où toutes les activités sont permises (zones d'activités proprement dites) et zones où seule l'industrie (zone industrielle) ou seul l'artisanat (zones artisanales) ou seul le commerce (zones commerciales) est autorisé.
Zones d'équipements publics	Réservées aux équipements publics. Droits en matière foncière (préemption et expropriation).
Autres zones	Zones d'équipements sportifs Zones touristiques Zones vertes ou d'espaces verts Zones d'extension
Zone réservée	Bloquée à la construction pendant un certain laps de temps (jusqu'à 5 ans)

D'après P.-A. Rumley, pp. 125-126

Les plans de zonage distinguent quatre zones principales (zone à bâtir, zone agricole, zone à protéger et autres zones) qui peuvent partiellement se superposer. Comme nous l'avons déjà signalé, les cantons ont la possibilité de préciser des affectations plus détaillées à l'intérieur de ces quatre grandes zones (tableau 19).

Contrairement à la Belgique où les zones d'habitat du plan de secteur sont de fait des zones mixtes (puisqu'elles peuvent accueillir de nombreuses fonctions non résidentielles comme la fonction commerciale), il semble qu'en Suisse certaines zones sont plus exclusivement réservées à la fonction résidentielle (notamment la zone de villas).

4.1.3.3. Le règlement d'urbanisme

Ce règlement définit les prescriptions qui se rapportent à la construction dans les différentes zones, il intervient dans plusieurs domaines :

- le type d'habitat autorisé (individuel, groupé, collectif, maisons-terrasses...);
- l'ordre des constructions (contigu, semi-contigu, non contigu);
- le degré d'utilisation des terrains – densité d'urbanisation (indice d'utilisation du sol, taux d'occupation du sol, taux de surface libre, coefficient de masse, taux de surface verte);
- les dispositions de police des constructions (hauteur des constructions, nombre de niveaux, longueur des constructions, vue directe, forme et pente des toitures, type de couverture...).

Contrairement à la Belgique où l'adoption de tels règlements dépend de la volonté de la commune, ils sont systématiques en Suisse. Ces règlements déterminent de manière très précise la forme et la densité de l'urbanisation pour chaque zone. Autrefois, en zone de villas, il se pouvait que ces règlements n'autorisent qu'un logement par maison, qu'ils s'opposent à l'aménagement des combles ou à la construction en bordure de parcelle. Bref, ils s'opposaient parfois à une densification des quartiers (S. Michel, 1991, p. 18) et donc à une utilisation parcimonieuse du sol. Ce n'est heureusement plus le cas aujourd'hui.

4.1.3.4. Les indices d'utilisation du sol

Alors qu'ils sont très peu utilisés en Belgique, les indices d'utilisation du sol sont des outils très importants dans la planification suisse. Même si leur utilité a été âprement débattue ces derniers temps, il est indéniable qu'ils ont permis une gestion plus rigoureuse et diversifiée des zones d'habitats. Grâce à eux, il est en effet possible de fixer dans les zones plus urbanisées des seuils de densité minimum qui servent de ligne de conduite lors de l'élaboration des plans d'aménagement. En outre, dans un périmètre donné, le relèvement des indices d'utilisation du sol peut conduire à une transformation complète et progressive par démolition et remplacement des logements existants (une telle politique a été

développée par le canton de Genève). Comme le montre le tableau suivant, les formules d'indice d'utilisation du sol sont multiples.

Tableau 20. Les indices et coefficients d'utilisation du sol

Indice (ou coefficient) d'utilisation du sol (IU ou CUS)	Rapport numérique entre la surface totale brute des planchers construits utilisables pour l'habitation et les activités, et la surface constructible du fonds, comprise à l'intérieur de la zone à bâtir
Taux (ou coefficient) d'occupation du sol	Rapport entre la surface construite au sol et la surface constructible du fonds
Taux (ou coefficient) de surface libre	Rapport numérique entre la surface non constructible et la surface de la parcelle
Coefficient de masse/coefficient de masse hors sol	Rapport numérique entre le volume construit et la surface de la parcelle. Le coefficient de masse comprend les étages souterrains, le coefficient de masse hors sol ne les comprend pas.
Taux de surface verte (d'espaces verts)	Rapport numérique entre la surface aménagée en surface verte et la surface de la parcelle

Source : « *L'indice d'utilisation du sol* », brochure de la Fédération des urbanistes suisses (FUS) et de la Conférence des aménagistes cantonaux (COSAC), reprise dans P.-A. Rumley, pp. 131-139

« L'application d'un indice d'utilisation inférieur à 0,3 constitue un gaspillage de terrain à bâtir. Dans les situations où, pour des motifs de protection du paysage, apparaît la nécessité de privilégier une urbanisation dispersée (I.U. inférieur à 0,4), il est impératif d'examiner si les terrains concernés se prêtent vraiment à la construction ». (« *L'indice d'utilisation du sol* », brochure de la Fédération des urbanistes suisses (FUS) et de la Conférence des aménagistes cantonaux (COSAC), reprise dans P.-A. Rumley, pp. 131-139).

Si le degré d'utilisation du sol est uniquement fixé par la police des constructions, il introduit des inégalités entre les propriétaires (en fonction de la taille et de la forme des parcelles). A l'inverse, la fixation d'un indice d'utilisation du sol offre une grande marge de manœuvre et assure l'égalité des propriétaires. De plus, « il constitue une incitation à l'utilisation mesurée du sol ; il permet d'opérer des reports de droits à bâtir pour améliorer la qualité et l'ordonnancement du bâti et des espaces libres ».

L'indice d'utilisation possède d'autres avantages : il freine la spéculation foncière, permet de déterminer la capacité des zones à bâtir et donc de les dimensionner en fonction des besoins (ainsi que les infrastructures et les équipements) ; enfin, il constitue une base objective pour calculer la contribution des propriétaires fonciers aux équipements publics. Il permet donc de défendre l'intérêt public tout en couvrant les besoins des particuliers (Office de l'aménagement du territoire du canton de Berne, 1988, p. 3).

En Belgique, les indices sont peu utilisés et en l'absence de règlements communaux particuliers, c'est la loi du marché qui détermine le taux d'occupation des sols.

Tableau 21. Exemples d'indices d'utilisation du sol en fonction du type d'urbanisation

<i>Type d'urbanisation</i>	<i>Indice d'utilisation du sol</i>
Centres urbains	1,5 à 2,5
Noyaux villageois	1,0
Quartiers avec bâtiments de 3 niveaux	0,6
Habitations individuelles	0,4

Source : « *L'indice d'utilisation du sol* », brochure de la Fédération des urbanistes suisses (FUS) et de la Conférence des aménagistes cantonaux (COSAC), reprise dans P.-A. Rumley, pp. 131-139

4.1.3.5. L'aperçu de l'état de l'équipement et le programme d'équipement

- L'aperçu de l'état de l'équipement comprend des cartes et tableaux précisant pour les parties de la zone à bâtir non construites les réserves équipées, partiellement équipées ou non équipées, ainsi que les zones propres à la construction dans les cinq ans (P.-A. Rumley, pp. 115-120).
- A ce titre, rappelons que le milieu naturel a une influence très importante sur le coût des équipements. Or, la desserte de nombreuses régions habitées de Suisse nécessite la mise en place de canalisations et conduites dans des terrains escarpés et rocheux. Les coûts qui en résultent expliquent en partie la volonté de limiter l'étalement de l'habitat. Dans le même ordre d'idée, la présence de nombreux lacs à l'aval des bassins versants explique la mise en place précoce d'un réseau d'égouttage pour les préserver de la pollution.
- Le programme d'équipement se présente sous forme d'une carte et d'un texte dans lequel les communes précisent leurs intentions en matière d'équipement des zones à bâtir pour les prochaines années. « L'exigence du programme d'équipement découle de la situation qui prévalait dans les années 80, qui se caractérisait par une forte demande de terrains à bâtir, une thésaurisation du sol importante et une propension de nombre de communes à se soustraire à leurs obligations d'équipement, ce qui était parmi les raisons de l'augmentation du coût des terrains à bâtir. En cas de non-respect de leur propre programme d'équipement par les communes, les propriétaires fonciers peuvent en principe engager eux-mêmes les travaux d'équipement ou en appeler à l'autorité cantonale. » (P.-A. Rumley, 1999, p. 120).

4.1.3.6. Les plans particuliers d'affectation

Ce sont des plans qui ne s'appliquent qu'à portion particulière du territoire communal. Leur appellation varie d'un canton à l'autre (plans de quartier, plans d'alignements, plans d'aménagement détaillés, plans d'affectation spéciaux, plans partiels d'affectation, plans de quartier de compétence municipale, sans compter toutes les appellations en allemand) (P.-A. Rumley, 199, p. 145).

Si les plans de zones sont établis pour une durée de 10 à 15 ans, les plans particuliers d'affectation sont valables pour 5 ans. Ils concernent des superficies de 5 à 10 000 m² et déterminent une organisation spatiale stricte. Le plan se prononce sur les volumes bâtis à ajouter, les quotas d'utilisation, l'aménagement des espaces extérieurs, les conséquences sur le trafic, les conséquences pour les habitants, et enfin l'estimation de la plus-value induite par l'augmentation de densité (à utiliser comme base de négociation) (S. Michel, 1991, pp. 19-20). Le plan spécial s'accompagne d'un remaniement parcellaire et d'un plan de voiries. L'équipement et le financement des terrains constituent un préalable indispensable.

Le plan particulier d'affectation est utilisé dans plusieurs contextes. Il peut ainsi avoir pour but de fixer des règles d'urbanisation précises pour les secteurs dont on a différé la construction (l'objectif est de contrôler la mise en œuvre des différents secteurs). Dans le cas de la construction sur terrains vierges, le plan spécial remplace donc les dispositions du règlement de base. Le plan particulier d'affectation permet par ailleurs une planification sur mesure dans le cas de négociations où les intérêts des habitants et des propriétaires peuvent diverger. Le plan particulier d'affectation peut également être employé pour procéder à la densification d'un quartier.

Le plan spécial est conçu soit par le promoteur, soit par les autorités municipales. Dans le premier cas, il a une forme proche du projet définitif : la collectivité sait à quoi s'en tenir, mais la prise en compte des exigences de l'intérêt public (notamment du point de vue des équipements) est souvent insuffisante. A l'inverse, si le plan spécial est élaboré par le privé, la commune peut prendre en compte l'intérêt public de manière optimale et les délais d'approbation sont souvent raccourcis. Cependant, dans ce cas, le projet peut s'avérer trop rigoureux pour le promoteur privé (S. Michel, 1991, p. 76).

Les plans de quartier s'accompagnent souvent de plans de quotas, lesquels fixent pour chaque quartier ou îlot le pourcentage minimal de surfaces destinées à l'habitat et à d'autres fonctions (S. Michel, 1991, p. 17). Le but des plans de quotas est notamment d'assurer une mixité dans les centres-villes.

4.2. Les liens entre l'aménagement du territoire et la périurbanisation

4.2.1. Le constat de la surabondance de terrains urbanisables

A l'échelle de l'ensemble du pays, l'espace destiné à l'urbanisation est relativement réduit. L'essentiel des activités et des hommes se concentre sur un quart du territoire national (13 500 km²). Par ailleurs, des mesures réglementaires visant à protéger les espaces agricoles réduisent encore la superficie dévolue à l'urbanisation. Les plans sectoriels des SDA réservent ainsi 4 500 km² de cette superficie à la seule production agricole. Sans l'intervention de l'Etat, une partie de cette superficie serait également grignotée par l'urbanisation (J. Ruegg, 2000, p. 153).

Tableau 22. Territoire construit et zones à bâtir

Territoire construit hors zone à bâtir	99 000 ha
Territoire construit en zone à bâtir	144 000 ha
Territoire non construit en zone à bâtir	100 000 ha

Source : Vade-Mecum de l'aménagement du territoire

Malgré la faible étendue des terres « utiles », le tableau 22 montre toutefois qu'une réserve de 100 000 ha de terrains urbanisables subsiste à l'intérieur de la zone à bâtir (soit plus de 40 % de la superficie de la zone). Parmi les 100 000 ha disponibles en zone à bâtir, 50 % sont déjà équipés et directement constructibles. Les espaces vacants disponibles dans les zones actuelles pourraient donc largement couvrir les besoins (M. Gugger et P. Strittmatter, 1991, p. 39), au moins pour les 10 à 15 ans à venir. Or, depuis la seconde guerre mondiale jusqu'au début des années 90, la superficie des zones à bâtir a augmenté chaque année de 2 000 ha, toujours au détriment des terres agricoles ou de terrains présentant un intérêt écologique.

Ces chiffres démontent le mythe d'une Suisse où les terrains à bâtir sont rares (et donc chers), raison souvent évoquée pour expliquer la faible part de maisons individuelles. J. Ruegg (1999, p.172) note qu'il est difficile de déterminer le rôle précis de la réglementation et du zonage sur les prix fonciers

De nombreux écrits insistent également sur le potentiel de réserve que représentent les combles et les sous-sols dans les immeubles anciens sous-occupés. Alors qu'ils pourraient théoriquement répondre aux besoins de construction jusqu'en 2010, des obstacles politiques et juridiques s'opposent à une utilisation plus intensive de ces espaces (Office fédéral de l'aménagement du territoire du Département fédéral de justice et police, 1996, p. 14). Les législations suisses interdisent en effet la transformation de ces espaces en pièces d'habitation.

4.2.2. Le dimensionnement des zones à bâtir

C'est dans le processus de dimensionnement des zones qu'il faut trouver la cause de cette relative abondance des espaces urbanisables. La législation nationale prévoit que les zones à bâtir doivent être dimensionnées pour répondre aux besoins en logement pour les quinze années à venir. Mais c'est aux communes qu'il revient de dimensionner les zones à bâtir au niveau des plans de zonage (zones à bâtir déjà largement construites et terrains supplémentaires nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et équipés dans ce laps de temps). Or, à ce niveau, il est facile pour les groupes de pression d'exercer des pressions sur les autorités compétentes pour étendre la zone à bâtir (voir le point suivant).

Si la commune possède une grande autonomie, les cantons exercent toutefois un double contrôle via les plans directeurs cantonaux et l'approbation des plans d'affectation communaux. La gestion du problème n'est toutefois pas considérée avec la même rigueur partout : le dimensionnement est généralement plus strict dans les communes des cantons alémaniques. A titre d'exemple, le canton du Vaud comprend 450 000 habitants mais la zone à bâtir délimitée dans les plans pourrait en accueillir un million.

Outre la difficulté de définir les besoins pour les années à venir, un autre facteur du surdimensionnement résulte de la difficulté à définir les capacités résiduelles dans les zones déjà bâties (M. Bianchi, pp. 5-6). Afin d'éviter une sous-utilisation des zones déjà équipées, l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 10 décembre 1990 prévoit en effet que les communes doivent « déterminer les réserves d'utilisation dans les territoires déjà largement bâtis. Lors des demandes d'approbation des plans d'affectation, les communes sont dès lors tenues d'exposer à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation les réserves d'utilisation existantes et d'indiquer la manière dont elles seront judicieusement utilisées. Toute une méthodologie a d'ailleurs été mise en place pour calculer ces réserves (Office fédéral de l'aménagement du territoire du Département fédéral de justice et police, 1996, p. 3), mais la détermination des capacités reste ardue. Par ailleurs, la rétention réduit l'offre dans les périmètres déjà urbanisés.

La solution au problème du surdimensionnement est de lier une obligation d'équipement par la commune à la décision de classer en zone de bâtir (N. Sayagh, 1991, p. 49). Aujourd'hui, le droit fédéral contraint ainsi les communes à équiper dans les 15 ans les terrains qu'elles ont affectés à la zone à bâtir. Devant l'obligation de réaliser et de financer les équipements des futures zones urbanisées (l'équipement de la parcelle est une condition nécessaire pour qu'une autorisation de construire puisse être délivrée), les communes se contentent dès lors de limiter cette zone aux seuls besoins estimés à moyenne échéance (10 à 15 ans). Cette obligation a donc incité certaines communes qui n'ont pas encore réalisé l'équipement à revoir à la baisse la superficie de leurs zones à bâtir pour mieux correspondre aux besoins estimés. Toutefois, si la zone à bâtir existante est surdimensionnée et que la commune a étendu son infrastructure de manière exagérée, il est

difficile de faire marche en arrière et une urbanisation lâche peut se mettre en place (P.-A. Rumley, 1999, pp. 181-185).

Comme nous l'avons déjà vu, le programme communal d'équipement précise les délais dans lesquels les terrains classés en zone à bâtir devront être équipés (le plan d'équipement accompagne le plan d'affectation de détail). Lorsque les délais ne sont pas respectés, la commune doit « permettre au propriétaire qui désire construire, soit d'équiper lui-même son terrain selon les plans qu'elle aura au préalable approuvés, soit l'autoriser à lui faire l'avance des frais pour qu'elle puisse équiper » (P.-A. Rumley, 1999, p. 183). Cette situation est donc bien différente de la Belgique où n'existe aucune planification de l'équipement.

4.2.3. La délimitation des zones à bâtir

Si la problématique du dimensionnement renvoie à la capacité des zones à bâtir, leur délimitation constitue un autre aspect important de l'orientation donnée à l'urbanisation. Concernant la délimitation des zones à bâtir, la législation fédérale reste floue : elle n'indique rien de la forme que doit prendre la zone à bâtir. Celle-ci devant inclure les terrains déjà urbanisés, la seule exigence est de tenir compte de l'état de l'urbanisation (M. Bianchi, pp. 5-6). En Suisse, tout comme en Belgique, des liens ont toutefois été établis entre la forme du zonage dans les plans et la forme du processus de périurbanisation. C'est ainsi que, au sein des plans d'extension lausannois, on est progressivement passé d'une logique reposant sur l'alignement et le tracé de nouvelles voiries à une logique de zone basée sur un modèle aréolaire. (J. Ruegg, 2000, pp. 106-107). Avant l'introduction du plan de zones, on pouvait en effet dans certains cantons urbaniser jusqu'à 30 mètres de part et d'autres des voiries, d'où le possible développement d'une urbanisation en ruban. Parmi les contraintes de la LAT orientant le développement urbain, A. Garnier (1984, p. 55) relève par ailleurs que l'obligation pour les cantons de réserver assez de bonnes terres cultivables pour l'agriculture a permis de lutter contre la dispersion (aujourd'hui, le dimensionnement pour les 15 ans à venir exerce le même rôle).

Avec les zones de villas (ZV), la législation du canton du Vaud a par ailleurs produit une urbanisation spécifique : la juxtaposition des maisons individuelles à l'intérieur d'un périmètre clairement séparé du reste des villages. Cette séparation ne va pas sans poser certains problèmes sur le plan sociologique (intégration des nouvelles populations à la vie des « autochtones »). En outre, ce mode d'urbanisation entraîne des surcoûts au niveau des équipements publics collectifs (réseaux de distribution).

Au cours du temps, la législation du canton du Vaud a toutefois évolué de manière à rendre de plus en plus difficile l'étalement de l'habitat en dehors des périmètres bâtis. En 1972, un AFU met un frein très net au processus avec l'interdiction de bâtir dans certaines zones

(zones sans affectation spéciale et une partie des zones d'extension). Enfin, depuis 1976, les possibilités de bâtir ont été réduites en zone agricole.

4.2.4. La promotion de la maison individuelle

D'une certaine manière, la planification suisse a renforcé le poids de la maison individuelle dans le parc de logements. En 1960, un logement nouveau sur quatre était une villa ; en 1980, un logement sur deux (S. Michel, 1991, p. 14).

Dans le cas de la législation cantonale vaudoise par exemple (annexe 4), les prescriptions relatives à la zone de villas imposent la maison unifamiliale individuelle : taille minimale des parcelles (le règlement type établi par le canton du Vaud recommandait quant à lui une surface minimale de 1 200 m²), faibles COS, ordre non continu obligatoire, distance minimale aux limites élevées - 10m en zones agricoles -, constructions limitées à un étage. De même, l'habitat groupé est interdit en zone agricole. Il en a résulté des lotissements aux vastes parcelles de forme carrées, la maison étant implantée au milieu de la parcelle. Or, des études ont montré qu'en Suisse le coût de la construction d'une maison contiguë est inférieur de 10 % à celui de la maison individuelle (sans compter les éventuelles économies de terrain).

« Dans presque tous les cantons et communes, les prescriptions en matière de construction et de zonage reposent sur quelques notions, un peu partout identique (en principe : constructions en ordre non contigu, prescriptions sur la hauteur des bâtiments et sur les distances à la limite, indices d'utilisation...). L'appareil légal en matière de construction et d'aménagement du territoire a été conçu à une époque où l'on se plaçait dans une logique d'extension des zones urbanisées. En outre, les prescriptions se limitent au droit privé et ne permettent pas la défense des intérêts publics d'envergure (conception harmonieuse des quartiers, utilisation mesurée du sol). » (Gugger et Strittmatter, 1991)

Les choses ont toutefois évolué et les différentes prescriptions urbanistiques qui incitaient à la construction de maisons individuelles – notamment en zone de villas – ont maintenant été supprimées.

4.2.5. Le poids des différents lobbies et le rôle des acteurs

A. Garnier (1984, p. 107) a bien mis en évidence le rôle des acteurs dans le processus de la localisation des zones de villas du canton du Vaud. En effet, parmi les différents facteurs du choix de la localisation de cette zone, il relève :

- « la structure de la propriété foncière ;
- les exigences de la LCAT et du SAT-Vaud ;
- l'infrastructure existante (chemin, eaux, égouts) ;
- la qualité des terres agricoles ;

- la qualité « résidentielle » des terrains (vue, soleil) ;
- l'image que se font les villageois de leur environnement. »

Les acteurs du processus de « légalisation de l'espace périurbain », c'est-à-dire les initiateurs d'un périmètre d'extension (PE) sont au nombre de trois (A. Garnier, 1984, p. 114-122) :

- le Conseil communal (ou général) ;
- l'Etat (ou l'un de ses services) ;
- un ou plusieurs particuliers (personnes morales ou physiques).

Dans le canton du Vaud, dans un premier temps (1941-1964), les possibilités de construire étaient suffisantes pour satisfaire aux besoins des propriétaires privés et ce sont les communes qui entreprenaient des démarches de légalisation. A partir de 1964, des restrictions plus sévères conduisent certains propriétaires à faire pression sur les communes pour classer en zones à bâtir leurs terrains. Depuis 1976 et l'obligation pour les communes de définir leur zone agricole, on assiste à un renforcement du rôle de l'Etat : les initiateurs de la révision des PE sont essentiellement le Département des Travaux publics et les municipalités.

Ainsi, si c'est un agriculteur qui cherche à tirer profits de la vente d'un terrain, il choisira de préférence des terres de moins bonne qualité et/ou éloignées de son exploitation (et donc du village). Si c'est la commune qui veut initier une nouvelle zone à bâtir, elle délimitera son périmètre sur une zone déjà fortement morcelée de manière à satisfaire un maximum de propriétaires fonciers (électeurs). Les collectivités locales sont en effet souvent proches du citoyen et éloignées des intérêts nationaux (M. Bianchi, p. 3). Or, lors d'un remaniement parcellaire, le morcellement est beaucoup moins prononcé, ce qui éloigne certains domaines du périmètre de localité. Pour satisfaire le maximum de propriétaires, il convient dès lors d'étendre de manière exagérée le périmètre du PE (plan d'extension) ou même à rendre constructibles des zones totalement séparées du reste du village, d'où le risque d'un surdimensionnement de la zone à bâtir et d'un renforcement de la dispersion des logements (A. Garnier, 1984, p. 108).

De même, J. Ruegg (2000, p. 32) met en évidence le risque qu'une trop grande collusion des autorités locales avec certains propriétaires entraîne un surdimensionnement des zones à bâtir, phénomène déjà supposé dans le cas de la Belgique. « En Suisse, de nombreuses communes rurales ont parfaitement conscience du risque que le zonage introduise une nouvelle inégalité entre les propriétaires. Pour le prévenir, il n'est pas rare alors de découvrir dans les plans d'affectation que chaque propriétaire foncier a été servi. L'autorité a veillé à ce que chacun – ou, en tout cas, le plus grand nombre – ait du terrain en zone à bâtir. » (J. Ruegg, 2000, p. 147)

Notons que depuis l'obligation faite aux communes d'équiper les terrains, les communes hésitent maintenant à surdimensionner les zones à bâtir. Par ailleurs, la solution du remembrement instaure un régime de péréquation réelle sans devoir étendre la zone à bâtir.

La question de la représentativité au sein des commissions d'urbanisme met également en évidence le poids des lobbies : le membre typique est masculin, membre d'un parti politique, propriétaire d'une maison et travaille hors de la commune. Les propriétaires fonciers et les milieux de la construction sont souvent bien représentés dans ces commissions, lesquelles protègent donc les droits des propriétaires.

4.2.6. L'indemnisation des servitudes d'urbanisme et l'expropriation matérielle

Dans le cas suisse, J. Ruegg (2000, p. 106) note la faiblesse des pouvoirs d'expropriation et l'absence de disposition fédérale autorisant le prélèvement de la plus-value due aux mesures d'aménagement. Par contre, on est surpris par l'aisance avec laquelle les droits à bâtir des propriétaires fonciers peuvent être limités sans contrepartie financière (indemnité).

Une distinction doit de fait être établie entre l'expropriation formelle et l'expropriation réelle ou matérielle. Dans le premier système, qui est celui généralement appliqué dans les pays occidentaux, l'expropriant a l'obligation de verser une indemnisation à l'exproprié.

Par contre, le système juridique suisse comprend le principe de l'expropriation matérielle, appliqué dans certaines situations. Dans ce cas-ci, il y a dissociation entre la propriété du fonds et la propriété d'usage. On considère que cette dernière ne constitue aucun droit acquis pour le détenteur de la propriété du fonds (sol), si bien qu'on peut y porter atteinte (en supprimant le droit à bâtir par exemple) sans être obligé de verser des indemnités en contrepartie (J. Ruegg, 2000, pp. 14-15). « Dans le cas de l'expropriation matérielle, l'indemnité peut être une conséquence de la restriction – tandis qu'elle est une condition de l'expropriation formelle » (J. Ruegg, 2000, p. 141). Le dispositif suisse de limitation de la propriété privée se distingue donc de ceux employés dans d'autres pays (moyens d'expropriation conséquents, possibilités de capter les plus-values ou application de mesures de préemption).

Jusqu'au début des années 70, les communes n'osaient pas déclasser un terrain par peur d'être contraintes à verser une indemnité. Depuis lors, soutenues par le Tribunal fédéral elles n'hésitent plus à le faire si la politique d'aménagement l'exige (J. Ruegg, 2000, p. 143). C'est grâce à ce principe d'expropriation matérielle que les communes suisses parviennent à « réduire » leur zones d'habitat et à « déclasser » en zone agricole une partie d'entre elles, sans devoir verser d'indemnités pour moins-value (J. Ruegg, 2000, p. 19). L'expropriation n'est cependant justifiée que si l'intérêt public la réclame (l'intérêt public primant sur l'intérêt particulier). La démarche reste toutefois peu fréquente.

4.2.7. La planification territoriale et l'équilibre entre droits individuels et droits collectifs

Tout comme en Belgique, la planification territoriale suisse s'inscrit d'abord et avant tout dans le respect de la propriété privée. En outre, la législation considère le sol comme un objet dont la protection a pour seul but le bien-être de l'être humain (M. Gugger et P. Strittmatter, 1991, p. 19). Selon M. Bianchi (1989), les différentes législations suisses possèdent tous les outils nécessaires à une « utilisation mesurée du sol ». Ce qui fait souvent défaut, c'est une mise en œuvre efficace de ces outils au cours des négociations qui confrontent les autorités politiques et les autres acteurs (populations, propriétaires, promoteurs privés...).

Comme le montre très bien J. Ruegg (2000, pp. 134-150), le zonage réglementaire entretient des liens étroits avec le contenu de la propriété foncière. Le tableau 23 montre l'évolution des rapports entre la conception de la propriété individuelle en Suisse et sa régulation par la collectivité. Rappelons que des exigences d'une utilisation parcimonieuse du sol et donc une limitation de la propriété privée sont apparues relativement tôt dans ce pays vu la densité d'occupation du sol sur les terres « utiles ».

Tableau 23. Evolution de la relation entre propriété foncière et aménagement

<i>Période</i>	<i>Caractéristique de la propriété</i>	<i>Contenu de la propriété (droit suisse de l'appropriation – droit privé)</i>	<i>Type de régulation (droit suisse de l'aménagement – droit public)</i>
Ancien régime	Propriété multiple	Le droit lié au bien-fonds (domaine éminent) est distinct du droit lié à l'usage du sol (domaine utile)	Régulation féodale
Fin 18 ^e – 19 ^e	Propriété plaine et entière	Tous les propriétaires fonciers peuvent construire n'importe où pour autant qu'ils respectent les règles relevant du droit de voisinage	Revendications libérales fondées sur l'affirmation des libertés individuelles
Avant et entre les deux guerres	Assouplissement progressif du concept de la propriété pleine et entière	Tous les propriétaires peuvent construire mais pas n'importe où et pas n'importe comment	Début de la régulation exercée par l'Etat : premiers plans de zones, protection des forêts dès 1902, règle des 4 500 m ² de terrains nécessaires pour construire dans le canton du Vaud (1942)
Après la seconde guerre mondiale	Ibidem	Tous les propriétaires ne peuvent pas construire tout de suite et pas n'importe où	Accroissement de la régulation exercée par l'Etat : mise en place des zones intermédiaires, lien entre réalisation d'un bien fonds et réalisation des équipements : AFU
Dès les années quatre-vingt	Vers la propriété multiple	Tous les propriétaires ne peuvent pas construire (déclassement de zones possible sans droit au versement d'une indemnité)	Régulation des droits d'usage du sol largement exercée par l'Etat : utilisation mesurée du sol, SDA, zone de protection des marais et des prairies sèches, OPB

Source : J. Ruegg, 2000, p. 135

AFU : Arrêté Fédéral Urgent

5. La politique foncière

5.1. L'offre potentielle et l'offre réelle - la rétention

La notion de rétention implique une distinction entre l'*affectation* des terrains au niveau des plans et leur *utilisation*, laquelle dépend de la volonté du propriétaire (M. Bianchi, p. 15). Dans nos pays occidentaux, on ne peut jamais forcer un propriétaire à utiliser son bien de la manière dont le prévoit un plan d'affectation. Des mesures peuvent cependant être adoptées pour faire correspondre utilisation et affectation (J. Ruegg, 2000, pp. 13-15).

En Suisse également, tous les terrains non bâtis situés en zone d'habitat ne sont pas disponibles pour la construction. Ainsi, la densité réelle des quartiers d'habitation atteint en moyenne 70 à 80 % de la densité admise par les indices d'utilisation du sol (S. Michel, 1991, p. 18). Une étude menée entre 1980 et 1982 dans le canton de Berne a montré que seulement 16 % des terrains réservés à l'habitation dans les plans étaient immédiatement disponibles pour la construction (J. Ruegg, 2000, p. 156). Pour les 82 % restant, les causes d'indisponibilité étaient à trouver dans :

- les mesures de soutien à l'agriculture (32 %) : les agriculteurs « bloquent » les terrains à bâtir pour les déclarer au fisc comme terrains agricoles ;
- la thésaurisation (18 %) : les propriétaires gardent des terrains pour des extensions futures ou pour leurs héritiers (voir aussi M. Gugger et P. Strittmatter, 1991, p. 83) ;
- l'insuffisance de l'équipement ou de la planification (18 %) : les terrains doivent être équipés ou faire l'objet d'un plan particulier pour pouvoir être construits.

L'offre potentielle est donc différente de l'offre effective. Et encore, l'étude ne mentionne pas la rétention pour cause spéculative (spéculation sur l'augmentation de la valeur des terrains).

5.2. La production foncière

En Suisse, les collectivités locales ont pendant longtemps été réticentes à développer une politique foncière active, car celle-ci « a longtemps souffert d'une connotation d'étatisation » (S. Michel, 1991, p. 91). Depuis la flambée des prix fonciers, les communes voient plus d'avantages à être propriétaires du terrain. Toutefois, vu leurs moyens limités, elles n'interviennent généralement sur le marché foncier que dans le cas de la réalisation d'un équipement public.

Certaines communes sont néanmoins plus actives que d'autres et parviennent à s'assurer une maîtrise des terrains en zone à bâtir « par des actions indirectes sur la zone agricole (achat de terrains agricoles – échanges – mise en zone à bâtir) ou par des négociations lors de plans spéciaux ou de remaniements parcellaires ». Certaines communes vont jusqu'à ne classer en zone à bâtir que les terrains déjà en leur possession. Ainsi, un tiers des terrains

urbanisables de la commune de La Chaux-de-Fonds appartiennent à la municipalité, ce qui lui permet de mener une politique active de mise sur le marché de logements sociaux.

Lorsqu'elle possède des terrains, une commune peut exercer une politique foncière active de plusieurs façons : en cédant des terrains communaux (espaces non construits, aires sous-utilisées) en droits de superficie à des conditions avantageuses, en échangeant des immeubles comme compensation en nature ou en réutilisant des bâtiments et installations publiques dans des périmètres où une densification est souhaitable, ce qui à son tour stimule une meilleure utilisation des immeubles privés du voisinage. (Office fédéral de l'aménagement du territoire du Département fédéral de justice et police, 1996, p. 3)

L'application d'une politique foncière active nécessite une coordination intercommunale et une péréquation financière des ressources entre les communes riches et les communes plus pauvres (à ce propos, voir A. Rey, 1999, pp. 40-46), par exemple via la fiscalité. Cette péréquation qui n'a encore jamais eu lieu pourrait s'effectuer via les cantons puisque ceux-ci sont financés à 90 % par les impôts communaux.

5.3. L'urbanisation et la hausse des niveaux fonciers

Les principes théoriques reliant la production de territoire urbain à la hausse des niveaux fonciers décrits pour la Belgique restent d'application pour la Suisse (rente de croissance urbaine et rente de mutation fonctionnelle).

A. Garnier (1984, p. 138) note que des facteurs psychologiques interviennent dans la formation du prix du sol : les particuliers surestiment généralement leurs possibilités financières et sous-estiment le coût de la construction. En conséquence, les particuliers qui ne sont pas guidés par des impératifs de rentabilité tendent à faire monter les prix, d'autant plus que les acheteurs anticipent sur l'inflation et sont donc prêt à payer un prix plus élevé que le prix apparemment raisonnable.

5.4. Le financement des coûts de l'urbanisation

Une loi de constance du prix des parcelles veut que, lorsque l'on s'éloigne du centre, leur superficie augmente en correspondance avec la diminution du prix au m². Or, il semble que cette loi ne s'applique pas parfaitement en Suisse car le coût de l'équipement est proportionnellement moins important lorsque la superficie de la parcelle augmente.

Tout comme en Belgique, si les coûts de constructions des équipements sont en grande partie à charge des nouveaux ménages périurbains, il en va tout autrement des coûts d'entretien qui sont pratiquement toujours à charge des collectivités. Ainsi, A. Garnier (1984, p. 149) affirme que : « Le réseau spécifiquement périurbain, soit les chemins de desserte (routes communales de 2^e classe) qui alimentent les zones de villas font partie de l'équipement de celles-ci. Ils sont donc souvent à charge des seuls périurbains, soit par des charges foncières, soit par conventions signées lors de la légalisation des zones à bâtir. Les

frais de voirie (nettoyages, entretiens, déneigement) restent généralement à charge de la commune. »

5.4.1. L'utilisation de la rente foncière

Les collectivités ont en leur pouvoir deux grands moyens pour capter la rente foncière et éviter que les plus-values résultant de l'équipement et de l'extension des zones à bâtir ne tombent dans l'escarcelle des propriétaires. Soit ils utilisent la fiscalité foncière, soit ils exercent une politique foncière plus active avec constitution de réserves. Or, nous verrons plus loin que cette dernière solution est très peu utilisée en Suisse, à l'exception de certaines communes particulièrement actives dans ce domaine. Par contre, la récupération de la rente foncière via les contribution est abondamment utilisée.

« Le droit fédéral prévoit que le principe de la participation des propriétaires fonciers, laissant le soin au droit cantonal de régler les modalités de celle-ci. » (P.-A. Rumley, 1999, p. 182). Les pourcentages de frais à charge des propriétaires fonciers varie en outre en fonction du type d'équipement : ces pourcentages sont toujours plus importants dans le cas de l'équipement de détail (raccordements) que dans le cas de l'équipement de base (routes principales, réservoirs d'eau,...)

Le mode de financement des équipements d'infrastructure varie ainsi selon les communes, en relation avec la politique fiscale : certaines communes investissent d'abord rapidement en infrastructures en espérant récupérer cet investissement via les taxes ou les impôts sur les nouveaux périurbains, tandis que certaines communes tentent de faire reporter les frais sur les propriétaires de parcelles à bâtir. La plupart des communes adoptent le principe des participations causales qui représentent la contrepartie économique de l'avantage résultant de l'équipement. Une taxe d'équipement est ainsi souvent prélevée pour la construction des routes, laquelle permet de lutter contre le processus de thésaurisation puisque même un terrain non construit est frappé par la taxe (P.-A. Rumley, 1999, p. 182) .

Le canton de Genève a ainsi institué un outils d'aménagement spécifique : à l'intérieur des *zones de développement*, les propriétaires sont obligés de contribuer aux frais de l'équipement général (A. Maunoir, 1999, p. 12). Les zones de développement s'accompagnent de règlements de quartiers qui précisent la part de l'équipement à charge des propriétaires (Ibidem, p. 35) : les équipements « privés » sont entièrement à charge des promoteurs, tandis qu'une contribution leur est réclamée pour les équipements « publics ». La contribution concerne cependant uniquement les voies de communication et l'acquisition de terrains d'intérêt public, car les réseaux d'alimentation en eau et en énergie sont financés par les redevances versées aux sociétés de distribution. L'égouttage est quant à lui financé par la taxe d'épuration et par la taxe d'écoulement.

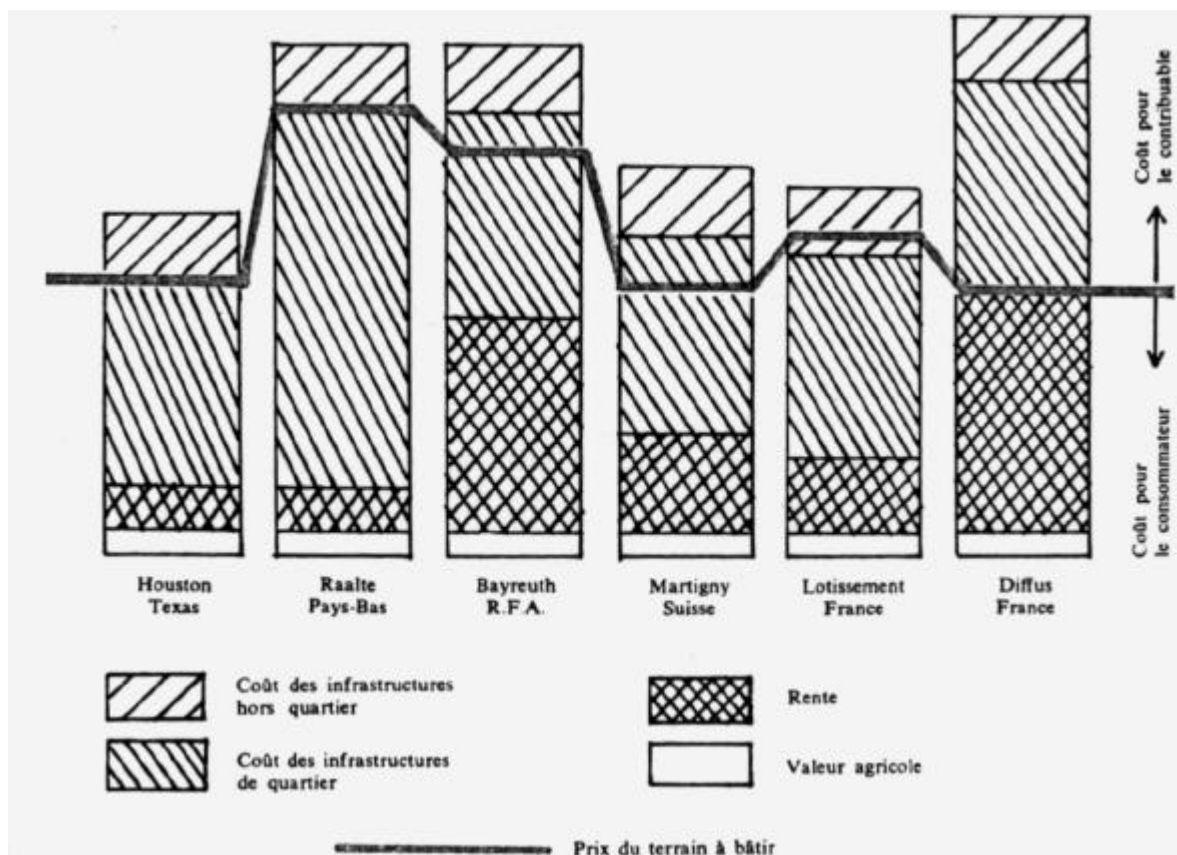
Deux critères de calcul entrent en ligne de compte pour calculer les montants : l'importance volumétrique des bâtiments et la destination des surfaces à construire. Dès lors, la taxation s'effectue différemment en fonction de l'activité : « les *logements* sont

taxés en fonction de la longueur en mètres linéaire de chaque étage affecté à l'habitat ; les *immeubles d'activités* (commerces, bureaux, artisanat) sont taxés en fonction de la surface nette de plancher ; les *villas* sont taxées selon la surface brute de plancher. » (A. Maunoir, 1999, p. 40) ;

Concernant les superstructures, le phénomène de *spill-overs* est tout aussi présent en Suisse qu'en Belgique : les habitants des communes périurbaines utilisent les équipements des communes centrales au financement desquels ils ne participent cependant pas. Il convient dès lors d'adopter des systèmes de péréquations intercommunales et une redistribution plus équitable des subventions cantonales. Les essais effectués jusqu'à présent se sont en effet avérés peu concluants (essentiellement dans le domaine du transport collectif).

5.4.2. Les acteurs du financement

Graphique 4. Formation des prix fonciers dans 5 pays occidentaux



Source : Laarman F., 1983, p. 3

Le graphique 4 montre une comparaison dans la composition du prix fonciers entre différents pays occidentaux (F. Laarman, 1983, pp. 1-3). In fine, les deux principaux acteurs du financement sont :

- les contribuables, qui financent le coût de certaines infrastructures (en dehors du quartier et parfois également à l'intérieur du quartier) via leur participation au budget communal ;
- le consommateur final, lequel paie un montant correspondant au moins à la valeur agricole du terrain augmentée de la rente foncière captée par le propriétaire de celui-ci. Il finance également une partie des infrastructures.

Or, les rapports entre ces acteurs varient fortement d'un pays à l'autre en fonction du rôle des propriétaires initiaux et des professionnels du secteur de la construction ainsi que de la politique suivie par les autorités publiques notamment. Ainsi, la part du coût des équipements d'infrastructure dans la composition du prix du terrain à bâtir peut varier.

La spécificité du système politique suisse fait que la situation varie entre chaque canton, et même d'une commune à l'autre. Le graphique reprend le cas de la commune de Martigny (Valais). « La commune aménage les quartiers et n'acquiert que les emprises des voies et des équipements publics. Elle fait payer aux propriétaires fonciers directement intéressés une redevance d'équipement dès que les aménagements sont réalisés, que ceux-ci veuillent construire ou non. (...) Le contribuable ne paie qu'une petite partie des aménagements de quartier ainsi que les grands équipements hors quartiers. » En effet, une part importante de ceux-ci est prise en charge par les acquéreurs-usagers. La définition des zones à bâtir et des droits à bâtir afférents au niveau des plans d'urbanisme ne s'accompagne pas d'une obligation d'équipement immédiate. Les propriétaires peuvent ainsi réaliser l'équipement au fur et à mesure des besoins, ce qui rend le système assez souple ; le propriétaire paie l'aménagement progressivement, ce qui accroît sa solvabilité. En outre, la définition assez large des zones à bâtir au sein des plans provoque une concurrence entre les propriétaires initiaux, ce qui réduit les prix de vente et donc la rente foncière.

Cet exemple n'est évidemment qu'une illustration de la participation des différents acteurs du financement dans un cas bien concret. Le système de financement décrit s'oppose à celui caractéristique d'une urbanisation diffuse (cas de la France ou de la Belgique) où l'ensemble des infrastructures de viabilisation sont financées par la collectivité. Le graphique montre d'ailleurs clairement la différence avec le mode de financement de l'urbanisation en lotissement (dans le cas français), où même une partie des infrastructures en dehors de la zone d'aménagement sont financées par l'acquéreur.

Grâce aux différentes sources de financement, il apparaît que les communes périurbaines suisses s'en sortent relativement bien sur le plan financier. Toutefois, en tenant compte des transferts et subventions depuis les niveaux politiques supérieurs (cantons et Etat), le coût de la mise en place des nouvelles urbanisations reste important. A. Garnier affirme néanmoins (1984, p. 174) que « la quasi totalité des coûts supplémentaires sont mis à la

charge des périurbains eux-mêmes ou sont largement remboursés par les taxes ou impôts divers prélevés par la commune auprès de ceux-ci ».

6. Conclusion

Afin d'expliquer la plus faible intensité de la périurbanisation dans le contexte suisse, il convient tout d'abord de relever la faible part des maisons individuelles dans le parc de logement, laquelle est liée à un taux très faible d'habitations occupées par leur propriétaire. Plusieurs facteurs peuvent d'ailleurs être évoquées pour expliquer cette situation : coûts élevés des terrains et de la construction, apparition tardive de la copropriété (propriété par étage), fort soutien juridique au statut de locataire... La constitution suisse encourage d'ailleurs aussi bien l'accession à la propriété d'un logement que la protection des locataires. Le rôle des modèles culturels est important également, car le statut de locataire est loin d'être dévalorisé en Suisse comme il l'est chez nous. Pour autant, la part du pavillonnaire dans les nouvelles constructions n'a pas cessé de progresser.

Au niveau des aides au logement, elles peuvent de même concerner les propriétaires comme les locataires. Contrairement à la Belgique, les critères d'octroi de ces aides n'ont jamais comporté de discriminations en faveur des espaces périphériques. La structure du parc de logement « sociaux » subventionnés ne se distingue donc pas de celle du reste du parc. En outre, les logements sociaux, propriétés d'organismes publics (seulement 2,7 % du parc), correspondent généralement à des opérations d'habitat collectif, ce qui a forcément entraîné une moins grande dispersion que le modèle belge de la cité-jardin.

Les rapports entre la politique suisse de gestion de la mobilité et le contrôle de la périurbanisation sont ambigus. D'une part, la Confédération a toujours soutenu le développement des réseaux de transports en commun (en particuliers interurbains) et la gestion restrictive du stationnement et des circulations en milieu urbain a permis de leur maintenir une part modale importante dans les navettes quotidiennes. Par ailleurs, certaines agglomérations ont basé leur développement sur les lignes de transport en commun. D'autre part, les pouvoirs publics suisses ont également favorisé le développement de la mobilité individuelle en construisant un réseau dense de voies (auto)routières rapides et par une fiscalité fort peu contraignante sur les véhicules ou les carburants. Cette politique ne pénalise donc pas les migrations périurbaines et a permis le développement de nouveaux pôles d'activités périphériques comme dans l'ouest lausannois. Sur ce plan, la Suisse est donc loin de constituer un modèle idéal.

En matière de fiscalité foncière et immobilière, on retrouve globalement les mêmes instruments en Suisse qu'en Belgique, avec toutefois de fortes divergences entre les cantons quant aux pratiques et aux taux appliqués.

- Tout comme en Belgique, l'impôt foncier a essentiellement un but de rentrée fiscale. Toutefois le principe d'équité est mieux respecté en raison de l'actualisation des valeurs en fonction des prix pratiqués sur le marché. Les terrains non bâtis sont également sous-taxés par rapport à leur valeur vénale, ce qui constitue une aberration dans le cadre d'une promotion de la ville compacte.

- De même, les taux d'imposition de l'équivalent de notre impôt sur les personnes physiques sont plus élevés dans les parties centrales des agglomérations que dans les communes périurbaines aisées, d'où les inégalités spatiales.
- Par contre, les taxes de contribution à l'équipement sont utilisées de manière beaucoup plus systématique en Suisse qu'en Belgique. Une partie de la plus-value due à l'urbanisation est ainsi récupérée par la collectivité puisque les équipements publics sont financés par les propriétaires de terrains qui en profitent, et ce dès leur réalisation, ce qui a en outre pour avantage de lutter contre la rétention.
- L'imposition des plus-values, variable selon les cantons, ne concerne pas les plus-values résultant du classement d'un terrain en zone constructible au sein des plans d'affectation du sol. Cela n'est du reste pas nécessaire puisque cette plus-value est récupérée de manière anticipative via les taxes de contribution à l'équipement.
- Enfin, les taux pratiqués au niveau de la fiscalité des mutations sont plus faibles qu'en Belgique et tendent à se rapprocher des seuls coûts administratifs, ce qui favorise la mobilité du marché immobilier.

Il existe en Suisse trois niveaux de planification territoriale. Le niveau le plus important est celui du canton, avec le plan directeur cantonal, mais les plans d'affectation sont dressés au niveau communal. Les politiques montrent en outre des variations d'une entité à l'autre. A l'instar de la Belgique, on constate une surabondance des zones à urbaniser dans les plans suisses, de l'ordre de 100 000 ha. Cette surabondance s'explique notamment par la pression des lobbies (agriculteurs et mandataires politiques locaux). Par ailleurs, l'urbanisation continue à progresser à la vitesse de 1 m² par seconde.

La législation nationale prévoit toutefois de manière très explicite « une utilisation parcimonieuse du sol ». Depuis plusieurs décennies, une grande attention a en effet été portée en Suisse sur la gestion de l'urbanisation en raison de l'exiguïté du territoire national et de la densité d'occupation du « plateau ». De nombreuses terres agricoles ont ainsi été soustraites à toute urbanisation. En réalité, de nombreuses mesures vont bien dans le sens d'une limitation de la taille des zones à bâtir aux seuls besoins réels. Tout d'abord, les plans d'affectations doivent être révisés tous les 15 ans. Ils sont en outre accompagnés de programmes d'équipement qui précisent les intentions de la commune. Celle-ci est par ailleurs dans l'obligation d'équiper dans les 15 ans tous les terrains qu'elle a classés en zone à bâtir. Au sein des plans, l'utilisation de coefficients permet en plus d'affiner la réflexion sur les densités et sur le maintien d'une part minimale de surface de logements (plans de quotas). L'expropriation matérielle est aussi utilisée dans certains cas pour réduire la taille de la zone à bâtir. Enfin, il convient de mentionner le rôle capital de la loi de protection des eaux (adoptées en 1971) qui conditionne l'octroi des permis à l'obligation de se raccorder à une station d'épuration existante.

Au niveau de la mise en place de l'urbanisation, on note la présence d'une certaine rétention des terrains dans les zones urbanisables notamment en raison de la taxation des parcelles

non bâties à la valeur des terres agricoles. En outre, à l'exception de quelques communes et à l'instar de la Belgique, les pouvoirs publics suisses n'ont pas développé de politique active de production foncière. Dans les nouvelles opérations d'urbanisation, les coûts sont généralement mis à charge des lotisseurs, ce qui permet d'éviter le mitage du territoire et contribue à la mise en place de formes d'urbanisation compacte. Enfin, notons que le système actuel de péréquation financière entre les communes est insuffisant pour résoudre le problème des spill-overs.

Comme l'indique le tableau 24 suivant, les conclusions quant à la gestion de la périurbanisation en Suisse sont assez surprenantes. En effet, les mêmes constats de dysfonctionnement qu'en Belgique peuvent être relevés : fiscalité à finalité plus financière qu'incitative, surdimensionnement des zones d'habitat dans les plans, politique de mobilité autorisant une forte mobilité individuelle... Or, les nouvelles urbanisations prennent toutefois une forme plus compacte, les causes de ce constat devant notamment être recherchées dans la structure tout-à-fait originale du parc de logement et dans une délimitation plus rigoureuse des zones d'habitats au niveau de la planification réglementaire.

Tableau 24. Comparaison de l'organisation réelle du territoire suisse et de l'organisation souhaitée.

	<i>Organisation souhaitée (aménagement du territoire)</i>	<i>Organisation réelle du territoire</i>
Localisation de la population	Décentralisation concentrée	Suburbanisation/ périurbanisation (dispersion)
Type d'habitat recherché	Habitat groupé et collectif	Habitat individuel
Localisation des emplois	Décentralisation concentrée	Zones urbaines, en particulier les grandes
Constructions industrielles	Deux niveaux ou plus / flexibilité forte	Un niveau/ flexibilité faible
Population/emplois	Mixité ciblée	Séparation/ségrégation
Pendulaires	Minimisation	Forte augmentation
Moyen de transport utilisé par les pendulaires	Ecomobilité / transports publics	Voiture

Source : P.-A. Rumley, 1999, p. 251

III. Etude de cas : le Danemark

Introduction : les particularités du processus de périurbanisation au Danemark

Comme dans de nombreux pays européens, la première moitié du XXème siècle fut marquée au Danemark par une urbanisation rapide ; les banlieues ne se sont néanmoins développées que durant ces quatre dernières décennies (K. Gibb in OCDE, 1992, p. 140). Les années 60 et 70 ont été fortement marquées par le développement de la maison individuelle, la pression s'étant exercée sur les terres agricoles à proximité des espaces bâtis. Suite à la crise pétrolière de la fin des années 70, la construction de nouveaux logements a diminué et en particulier la construction des maisons individuelles (Atelier d'Environnement Thalès, 2000, pp. 47-49). Si ces tendances sont communes à un grand nombre d'états européens, la particularité du processus de périurbanisation au Danemark tient au récent regain démographique des centres (spécialement celui de Copenhague) (tableau 25).

Tableau 25. Evolution de la population

	1985	1990	1994	1998	Evolution 85/90 (%)	Evolution 90/94 (%)	Evolution 94/98 (%)
Copenhague including suburbs	1 358 540	1 337 114	1 346 289	1 379 413	-1,6	0,7	2,5
Copenhague municipality	478 615	466 723	467 253	487 969	-2,5	0,1	4,4
Aarhus	194 345	200 188	209 404	215 587	3,0	4,6	3,0
Odense	136 803	138 986	143 029	145 296	1,6	2,9	1,6
Aalborg	113 865	113 599	116 567	119 157	-0,2	2,6	2,2

Source : Danmarks Statistik, <http://www.dst.dk>

Le regain de population du centre de Copenhague

Aujourd'hui, la population du centre de Copenhague augmente, moins par le retour de ménages des quartiers périphériques que par le maintien de sa population jeune :

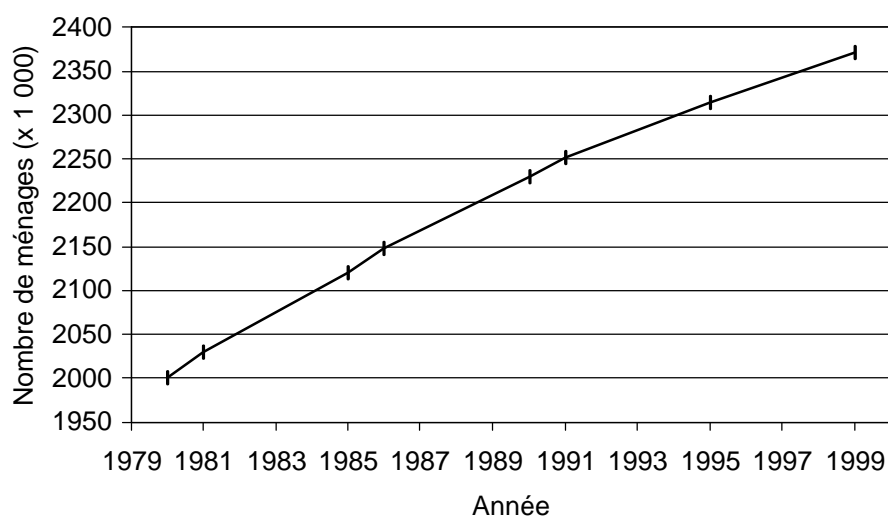
- les étudiants venus se former à Copenhague s'y installent leurs études terminées, car ils y obtiennent leur premier emploi ;
- la tendance à l'émigration des ménages avec de jeunes enfants vers la banlieue semble s'être fortement affaiblie : de nombreuses écoles maternelles et primaires sont réouvertes tandis que d'autres doivent fermer en périphérie faute d'effectifs suffisants. H.S. Andersen et al. (2000, p. 74) confirment le rajeunissement de la population copenhagoise : « While central Copenhagen until the 1980s was marked by a large number of elderly people, but

few youngsters and middle class families, this trend has recently changed somewhat. ». Cette tendance est à l'opposé de ce qui se passe dans les principales villes belges dont la population actuelle continue à décliner (au mieux, à stagner). Les autorités danoises semblent donc avoir réussi à maîtriser le déclin démographique urbain.

La croissance démographique et la taille des ménages

Si la migration de la population depuis les centres urbains vers la périphérie des régions urbaines est une composante essentielle du processus de périurbanisation, un autre paramètre important du processus est la croissance globale de la population. Or, entre 1980 et 1999, la population danoise a connu un accroissement de plus de 200 000 individus. Dans le même temps, la taille des ménages n'a cessé de se réduire. Le nombre moyen de personnes par ménages était de 2,2 en 1999 contre 2,6 en 1980 (European Housing Statistics, <http://www.euhousing.org>). Etant donné la croissance de la population et la diminution de la taille des ménages, leur nombre a augmenté de 18 % en moins de 20 ans (graphique 5).

Graphique 5. Evolution du nombre de ménages entre 1980 et 1999



Source : European Housing Statistics, <http://www.euhousing.org>

Les contraintes spatiales

Les Danois sont depuis longtemps sensibilisés à la nécessité d'une utilisation parcimonieuse de leur espace (V. Renard, 1995, pp. 1-3) et ce, pour de multiples raisons :

- la petitesse du pays (43 000 km²),
- la fragilité du milieu physique :
 - environ 7 300 km de littoral,
 - faible altitude,
 - marécages, dunes, polders.
- la volonté affichée d'indépendance sur les plans énergétique, alimentaire... vis-à-vis de l'extérieur.

Tableau 26. Superficie totale du Danemark selon les principales utilisations du sol

Surface totale du Danemark = 43 000 km ²	100 %
Prairies, landes, polders, marécages, dunes ...	11 %
Surfaces boisées (feuillus et résineux)	12 %
Surfaces cultivées	64 %
Surfaces bâties et d'infrastructure	13 %

Source : Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, <http://www.um.dk>

1. Les aides aux logements

1.1. Les causes du taux modéré de propriété individuelle

La structure du parc de logements a une influence directe sur le processus de périurbanisation dans la mesure où celui-ci est presque exclusivement le fait de maisons unifamiliales. Or, comme la comparaison statistique internationale l'a montré : le parc de logements danois se caractérise à la fois par une part modérée de propriétaires et par une part modérée de maisons individuelles. Avant d'analyser les politiques de logement, il nous semblait donc important d'expliquer cette structure originale du parc de logements. De multiples facteurs sont à considérer.

1.1.1. La qualité du parc de logements locatifs

L'ensemble des logements danois témoigne d'une excellente qualité, qui n'a cessé de s'améliorer durant les dernières décennies, comme en atteste les propos tenus dans le *Statistical Yearbook 2000* (Danmarks Statistik, <http://www.dst.dk>) : « The period since 1980 has involved significant modernisation of the existing dwelling stock, a process which has been concurrent with the development of district and central heating and natural gas. »

Le haut degré de confort des habitations se marque dans :

- la superficie habitable par tête qui atteint les 50 m² (Belgique et Suisse, 37 m²) ;
- le pourcentage des habitations avec baignoire/douche ;
- la part des logements disposant du chauffage central, 98 %, alors qu'elle n'est que de 60 % en Belgique pour l'année 1991.

Tableau 27. Confort du logement

	1960	1970	1980	2000
% with central heating	47,0	84,0	91,3	98,4
% with bath	45,0	71,3	84,0	94,1

Source : Danmarks Statistik, <http://www.dst.dk> (Statistical Yearbook 2000)

Au Danemark, il n'y a pas de grands écarts de qualité entre les logements locatifs et ceux occupés par leur propriétaire : un haut niveau de confort se retrouve dans tout le parc de logements. Une amélioration de leur confort ne peut donc être évoquée par les ménages pour justifier le choix d'accéder à la propriété.

1.1.2. L'importance du secteur locatif public

Avec 19 % (en 1999) du total du parc de logements, les habitations sociales occupent une place de choix. Non seulement, les prix des loyers sont bon marchés puisqu'ils sont fixés de manière à équilibrer le budget des sociétés de logements sociaux (et non à dégager des bénéfices comme dans le secteur privé), mais les habitations sont aussi relativement neuves (seuls 5 % ont été construites avant 1940), d'où leur bonne qualité (Ministry of Houses and Urban Affairs, 1999, pp. 11-12). Cette vaste offre de logements locatifs de qualité à prix réduit permet de satisfaire les besoins des ménages sans que ces derniers ne doivent systématiquement accéder à la propriété.

1.1.3. L'appareil juridique de protection des locataires

Comme nous le verrons plus en détail dans le point suivant (1.2.1.), les outils juridiques mis en place par les pouvoirs publics danois favorisent la location :

- ils accordent une substantielle aide directe (individual housing benefits) aux ménages à faibles revenus : elle atteint environ 50 % du loyer déboursé par ces personnes ;
- grâce aux Rent Act et Rent Control Act, les autorités ont réussi à garantir aux propriétaires un rendement convenable des capitaux investis dans l'immobilier tout en modérant les sommes versées par les locataires.

L'effet produit par ces lois est de rendre la location particulièrement sûre et financièrement attractive pour les petits investisseurs-bailleurs.

- **The Rent Act**

Cette loi s'applique à l'ensemble du parc locatif privé. Elle régit ce marché notamment au niveau des loyers. En effet, le Rent Act stipule que le montant et la révision des loyers sont régis par le principe dit de la « value of rented property » : si le loyer s'avère sensiblement différent de ceux pratiqués dans le voisinage pour un même type de logement, alors le bailleur ou le locataire a le droit de demander un ajustement (Ministry of Housing and Urban Affairs, 1999, p. 34).

- **The Rent Control Act**

Il complète le Rent Act. Son apport se marque surtout dans la fixation des loyers. Chaque conseil communal décide ou non d'appliquer cette loi sur le territoire sous son autorité. C'est ainsi que 85 % du parc locatif privé tombent sous son application. La fixation des loyers se base sur le principe du « costs-determined rent » : le propriétaire peut exiger une augmentation du loyer à condition que la somme perçue soit insuffisante pour couvrir les frais d'entretien de la propriété et un rendement minimum du capital (7 % de la valeur voire plus si le bâtiment est postérieur à 1963) (Ministry of Housing and Urban Affairs, 1999, pp. 34-36). En règle générale, le loyer est réglementé par la loi et ne reflète donc pas les conditions du marché.

- La réglementation de la location publique

Dans le secteur public, les loyers sont fixés de telle manière que les revenus et les dépenses s'équilibrent au sein d'un ensemble d'habitations (principe de « rent balance »). De plus, les finances de chaque ensemble de logements sont indépendantes des autres ensembles faisant partie de la même société de logement (Ministry of Housing and Urban Affairs, 1999, p. 36). Ce mécanisme d'équilibrage du budget garantit aux locataires un loyer peu élevé.

1.2. Les aides au logement

1.2.1. Les différentes aides

- Allocations individuelles de logement (Individual housing benefits)

Le but de cette aide directe est de garantir aux ménages à faibles revenus l'accès à une habitation décente. En 1998, environ 499 000 ménages (soit 21 % des ménages danois) ont reçu une aide moyenne s'élevant à 17 000 couronnes. Celle-ci couvrait approximativement 50 % du prix de la location de leur habitation (Ministry of Housing and Urban Affairs, 1999, p. 37). Les critères principaux pour bénéficier de cette allocation sont le revenu et le nombre d'enfants à charge.

Ce sont les autorités locales qui déboursent ces sommes d'argent, mais l'Etat intervient cependant à concurrence de 50 à 75 % dans les sommes versées.

- Les avantages fiscaux

Tout comme en Belgique, les ménages propriétaires occupant leur logement ont la possibilité de déduire de leur revenu imposable les versements d'intérêts de l'emprunt contracté pour leur habitation. Néanmoins, depuis la réforme fiscale entrée en vigueur au début 1988, le taux marginal d'imposition est tombé de 70-73 % à 50 % au titre des intérêts versés. Il en a résulté une forte augmentation de la charge des paiements d'intérêts pour les propriétaires-occupants. Cette augmentation a été d'autant plus sensible qu'elle a été conjuguée avec une réduction du taux d'inflation. De ce fait, les investissements dans l'achat de logements occupés par leurs propriétaires ont diminué d'un tiers par rapport à leur niveau antérieur (OCDE, 1992, pp. 123-124).

1.2.2. Conclusion

Au contraire de la Belgique, le système danois d'aides au logement ne se limite pas à favoriser l'accès à la propriété. En effet, il dispose aussi d'un volet dédié à la location (allocations individuelles de logement). De plus, vu les avantages offerts par le secteur locatif (points 1.1. et 1.2.), la localisation urbaine d'une large part de ce parc entraîne une demande accrue pour l'habitat urbain et, par conséquent, une pression moins forte sur la périphérie.

2. La mobilité

Cette partie consacrée à la mobilité, outre les éléments valables pour l'ensemble du Danemark, se focalisera régulièrement sur la politique de mobilité menée à Copenhague, première ville danoise et métropole de plus de 1,7 millions d'habitants. Les problèmes de déplacements de personnes y sont particulièrement aigus avec pour conséquences une application extrêmement poussée des options posées au niveau national ainsi que l'adoption de mesures originales afin de gérer le trafic.

2.1. La politique menée dans le domaine de la mobilité des personnes

2.1.1. La pénalisation de l'usage de la voiture particulière

Pour décourager l'usage de la voiture particulière, son coût est très élevé (spécialement lors de l'achat) en raison des taxes perçues par les pouvoirs publics. Un article récent du quotidien *Le Soir* confirme ce fait : « Rage taxatoire comprise, Danemark, Finlande, Pays-Bas et Portugal pénalisent les consommateurs par une fiscalité explosive. » (*Le Soir*, 15 mars 2001). La comparaison des prix d'achat (taxes comprises) de différents modèles de voiture à travers les 15 pays de l'Union européenne pointe le Danemark comme pays présentant les prix les plus élevés. Par rapport à un achat réalisé en Belgique, quel que soit le modèle choisi parmi les dix automobiles présentées dans l'article, le prix est au minimum 63 % plus cher au Danemark. La longue tradition danoise de la social-démocratie fait qu'en dépit du haut niveau de vie, l'automobile reste considérée comme un produit de luxe. Cette pensée a néanmoins légèrement régressé ces dernières années.

Le prix élevé de la mobilité-voiture entraîne que la majorité des familles ne disposent que d'un seul véhicule. Or, souvent, les deux conjoints travaillent ; ils choisissent, par conséquent, une localisation résidentielle proche des réseaux de transport en commun. Il est intéressant de mettre ceci en parallèle avec la localisation, accessible par les transports publics, des activités économiques.

De plus, le Danemark n'étant ni le berceau de grands constructeurs automobiles ni même le siège de chaînes de montage, le poids des lobbies pro-automobile s'en trouve probablement limité.

Un autre moyen pour décourager l'usage de la voiture est la limitation du nombre d'emplacements de parking. Ainsi, la municipalité de Copenhague a décidé pour une période de 15 années de réduire annuellement de 3 % la capacité du parc de stationnement. Alors que dans un pays comme la Belgique une telle mesure est difficilement envisageable, elle est loin d'être impopulaire au Danemark. Non seulement les places de parking sont rares, mais elles sont aussi très onéreuses. A titre illustratif, le tableau 28 reprend les stratégies déployées par la ville de Copenhague afin de lutter contre la mobilité-voiture.

Tableau 28. Les stratégies développées à Copenhague pour réduire la dépendance vis-à-vis de l'automobile

Réduire le trafic	Favoriser les modes alternatifs	Pénalisation économique	Affectation du sol indépendante de la voiture
Réduire le trafic local en étendant les piétonniers au centre-ville	Étendre le réseau de pistes cyclables et de piétonniers	Maintenir des taxes élevées sur les carburants et les véhicules	Couloirs de croissance
Augmenter les zones 30	Ne plus accroître la capacité du réseau routier et réduire de 3 % par an durant 15 années les emplacements de parking	Faire payer les automobilistes pris dans un embouteillage	Développement de « villages urbains » le long de lignes de chemin de fer
Renforcer la limitation de l'usage de la voiture	Cultiver le respect des cyclistes	Maintenir le coût du parking élevé	Augmenter la mixité des fonctions dans les centres

Source : Newman P. et Kenworthy J., 1999, p. 206

2.1.2. La promotion des modes de transport alternatif

Si le coût des déplacements en voiture est élevé, il n'en va pas de même pour les transports publics dont les tarifs sont très démocratiques. Ainsi, un titre de transport en commun dans les bus de la capitale danoise coûte 5 DKK par zone parcourue, soit approximativement 33 BEF. A titre de comparaison, ce tarif est de 42 BEF dans le cas des TEC (Wallonie) et de 55 BEF sur les lignes de la STIB (Bruxelles). Si les chiffres sont éloquentes, il faut néanmoins les manipuler avec prudence, car l'étendue des zones peut être fort différente. De plus, comme le note l'Atelier d'environnement Thalès (2000, p. 53), « les bus ont très systématiquement des couloirs réservés » augmentant ainsi leur vitesse commerciale et, en définitive, leur attractivité.

En outre, le piéton est particulièrement choyé au Danemark, en général, et à Copenhague, en particulier. C'est d'ailleurs dans cette ville qu'a été créé le premier quartier piéton d'Europe, le Strøget, principale artère commerçante de la capitale (photographie 1).

A Copenhague, la politique de conversion des espaces réservés à l'automobile en piétonnier a débuté il y a déjà une trentaine d'années. En ce qui concerne la fonction résidentielle, c'est seulement aujourd'hui qu'elle commence réellement à porter ces fruits : augmentation de la convivialité, maintien voire retour de ménages au centre-ville ...

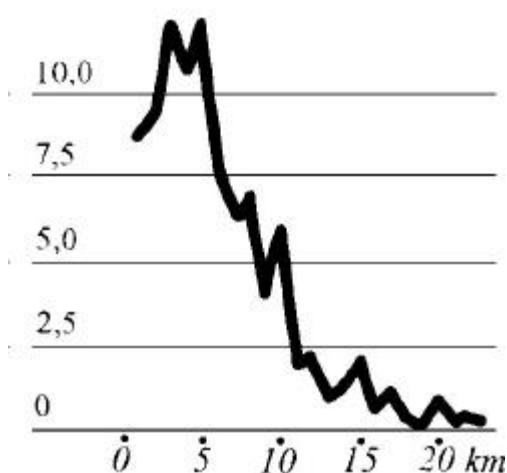
Photographie 1. Strøget



© Mairy N., 2000

L'originalité essentielle de la politique de mobilité danoise réside dans l'attention portée par les autorités publiques à la promotion des déplacements en vélo, laquelle s'inspire largement des réalisations néerlandaises. Aujourd'hui, on estime qu'environ 35 % des déplacements dans Copenhague s'effectuent en bicyclette. A l'instar de beaucoup de villes européennes, le vélo y était déjà intensément pratiqué, au début du XXème siècle, mais au contraire d'autres cités, il n'y pas été abandonné suite à la modernisation et à l'enrichissement de la société (P. Newman et J. Kenworthy, 1999, p. 206). Ce moyen de locomotion, comme en atteste le graphique 6 est principalement employé sur de courtes distances (inférieures à 5 km) où il remplace avantageusement l'automobile.

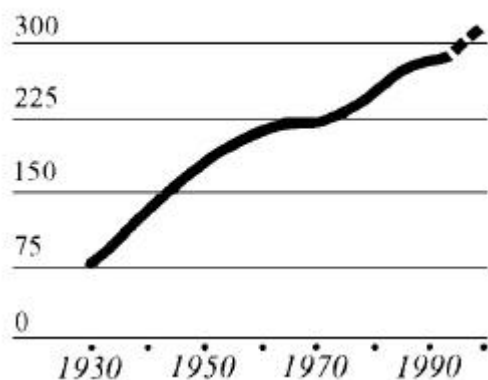
Graphique 6. Part des déplacements en vélo selon la distance parcourue (%)



Source : Copenhagen Municipality, 1997, p. 35

Le réseau de pistes cyclables copenhagois s'étend approximativement sur 300 km. Il n'a cessé de s'étendre depuis les années 30 jusqu'à nos jours (graphique 7), même si sa longueur demeure bien en deçà de ce qui se fait dans les villes néerlandaises, exemples en la matière (Newman P. et Kenworthy J., 1999, p. 206).

Graphique 7. Extension du réseau de pistes cyclables à Copenhague (km)

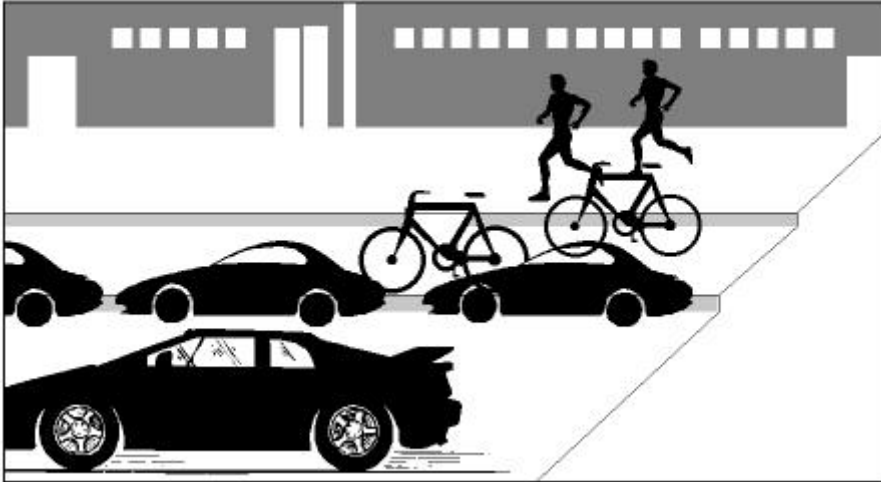


Source : Copenhagen Municipality, 1997, p. 34

Un atout supplémentaire de ce réseau est sa grande qualité, qui procure une rassurante sécurité aux cyclistes (et, par la même occasion, aux piétons). En effet, les circulations automobile, pédestre et vélocipédique sont séparées l'une de l'autre par une dénivellation de la voirie : le trottoir est légèrement surélevé par rapport à la piste cyclable qui, elle-même, l'est par rapport à la chaussée. L'espace réservé aux déplacements est aussi divisé à un autre niveau : une séparation entre la mobilité motorisée et la mobilité lente. En effet, en

ville du moins, les véhicules en stationnement s'intercalent généralement entre ces deux couloirs de mobilité (figure 1).

Figure 1. Division de la voirie



Auteur : SEGEFA, 2001

L'infrastructure dévolue aux vélos s'enrichit encore d'une multitude d'emplacements de parking positionnés à divers endroits stratégiques de la ville - tels que les gares -, ce qui favorise une multimodalité du transport des personnes : « In the Netherlands and in Denmark, most major public facilities or destinations, such as train stations, provide large amounts of bicycle parking (although it never seems to be enough). In many of these cities, large percentages of people riding public transit ride their bicycles to the station. In Copenhagen, for example, about half of the train commuters do this. (...) A number of cities have also placed bike facilities at key bus stops (...) This is another demonstration of the importance of integrating transport modes and the need for smooth transition from one mobility mode to another. » (T. Beatley, 2000, p. 171).

Depuis 1995, à l'image de ce qui se fait notamment à Amsterdam, la ville de Copenhague a lancé un programme appelé City Bike qui consiste à mettre à disposition du public une flotte de plusieurs milliers de vélos aux couleurs vives. Moyennant l'insertion d'une pièce de 20 couronnes danoises dans un dispositif (comme pour les chariots des magasins), une bicyclette se libère d'un des 150 parcs localisés à travers toute la ville. Le coût de ce programme est supporté par la publicité affichée sur les deux roues tandis que la maintenance est assurée par la Ville avec l'aide du système carcéral. Le succès est tel que les milliers de vélos ne suffisent pas à satisfaire la demande.

2.2. La localisation des activités structurantes

Jusqu'à présent, les mesures prises au Danemark quant à la gestion des activités structurantes concernent surtout l'accessibilité du commerce de détail, spécialement par les moyens alternatifs à l'automobile. Ainsi, le Planning Act (Ministry of Environment and Energy, 1997, p. 12) stipule que : « Planning shall ensure that areas are designated for retail trade purposes in locations to which people have good access via all forms of transport, including especially walking, bicycling and public transport. ». De plus, comme en témoigne le Strøget, la mixité des fonctions de bureaux, logements et commerces est recherchée par les autorités publiques.

Quoique situé en périphérie, le Danish Building Research Institute (Statens Byggeforskningsinstitut, SBI) constitue un exemple intéressant, car sa localisation répond à la logique qui prévalait au début des années 70 au Danemark. Sis à Høsholm, soit à une trentaine de kilomètres de Copenhague, il n'en est pas moins bien reliés aux divers réseaux routiers mais aussi ceux des pistes cyclables, des chemins de fer et des bus. Plus globalement, les pouvoirs publics tentent de contenir les emplois tertiaires dans les centres urbains et, spécialement, dans un rayon d'un kilomètre alentour des gares.

Certes, de grands équipements et des zones d'activités ont été périurbanisées, mais dans des proportions moindres que dans d'autres pays et toujours en liaison avec les transports en commun et l'accessibilité en vélo.

3. La fiscalité foncière et immobilière

Au Danemark, il convient de distinguer trois niveaux de perception et de redistribution des montants imposés : l'Etat, les comtés et les communes. Tout comme dans d'autres pays, les deux principaux impôts fonciers concernent la fortune immobilière et les revenus immobiliers (y compris la valeur locative et les gains immobiliers). Outre les impôts fonciers, on relève également au Danemark des impôts sur les mutations foncières avec un taux toutefois nettement moindre qu'en Belgique. L'originalité de la fiscalité foncière et immobilière danoise réside dans la taxe d'urbanisation qui capte une partie de la rente foncière dégagée lors de l'urbanisation d'un terrain agricole.

Les différents impôts fonciers relevés dans le contexte danois sont présentés ci-après. S'il est vrai qu'ils ont presque tous un but de rendement fiscal, leur rôle incitatif ne doit pas être négligé pour autant.

3.1. L'impôt foncier (Grundskyld)

L'impôt foncier est assis sur la valeur vénale de tous les terrains, bâtis ou non, évalués à leur « valeur de site » c'est-à-dire la valeur vénale du terrain d'assiette, supposé libre de toute construction, dans le « meilleur » usage possible compte tenu de l'ensemble des règles d'urbanisme (V. Renard, 1995, p. 21). La valeur fiscale des terrains non bâtis est donc proche de leur valeur vénale réelle. A l'inverse de ce qui se passe en Belgique et en Suisse, ces terrains à vocation urbaine sont donc nettement plus taxés, ce qui contribue à lutter contre le phénomène de rétention. Le taux de taxation est respectivement fixé à 1 % de la valeur vénale pour le comté et entre 0,6 et 2,4 % pour les municipalités (V. Renard, 1995, pp. 40-41).

3.2. La taxe professionnelle (Daekningsafgift)

La taxe professionnelle, également dénommée taxe de service, est assise sur la valeur de la propriété bâtie, déduction faite de la valeur du terrain. Cet impôt payé par toutes entreprises privées ou collectivités publiques bénéficie également aux municipalités et aux comtés. Le taux est de 1 % de la valeur vénale pour le comté lorsqu'il s'agit d'entreprises privées tandis que les collectivités publiques versent 0,5 % au comté et 0,4 % aux municipalités (V. Renard, 1995, pp. 40-41).

3.3. Du loyer fictif à la taxe sur la valeur des biens immobiliers

Il concerne les propriétaires-occupants qui doivent ajouter à leur revenu imposable le loyer fictif du logement qu'ils occupent et, le cas échéant, celui de leur résidence secondaire. Ce loyer correspond à 2,5 % de la valeur vénale de ces biens jusqu'à 1,2 millions de couronnes et monte à 7,5 % au-delà (V. Renard, 1995, pp. 38-39).

Cet impôt a été remplacé en 2000 par la taxe sur la valeur des biens immobiliers (property value tax ou ejendomsvaerdiskat). Cette dernière demeure très proche du loyer fictif. Tout propriétaire-occupant d'un logement voire d'une résidence secondaire doit payer cette taxe qui s'élève à 1 % de la valeur du marché de la propriété jusqu'à un seuil de 2,6 millions de couronnes danoises. Au-delà, le taux atteint 3 %. La valeur du seuil sera revue chaque année en fonction de l'évolution du marché. Malgré la réforme, la plupart des montants déboursés par le contribuable restent identiques pour l'année 2000. Ce qui change c'est la clé de répartition : le gouvernement central ne touche plus rien et seuls les comtés et les communes bénéficient de cet impôt, touchant respectivement un tiers et deux tiers de celui-ci. Contrairement au loyer fictif, la taxe sur la valeur de la propriété est indépendante du revenu du contribuable (A. Müller, 2000, pp. 1-4).

3.4. L'impôt sur les gains immobiliers (Avancebeskatning)

Les plus-values sur les biens immobiliers sont taxées comme impôt sur le revenu avec un taux de 42 ou 57 %. En sont exemptés les logements occupés par leur propriétaire et les résidences secondaires. Le taux de taxation décroît selon la durée pendant laquelle le contribuable en a été propriétaire. Par exemple, s'il a été en possession du bien durant au moins 9 ans, le taux baisse à 30 % (A. Müller, 2000, p. 9).

3.5. La taxe d'urbanisation (Frigørelsesafgift)

Dès qu'un terrain passe du statut de terre agricole à celui de terrain urbain, le propriétaire doit s'acquitter d'une taxe assise sur l'écart entre la valeur de marché d'un terrain agricole et celle d'un terrain urbain. Celle-ci s'élève à 40 % de la plus-value à condition qu'elle ne dépasse les 200 000 couronnes ; le taux monte à 60 % au delà de ce seuil (V. Renard, 1995, pp. 39-40). Si le propriétaire ne peut s'acquitter de la taxe, la commune est alors dans l'obligation d'acheter le terrain. Cette taxation des plus-values a pour effet de restreindre la demande en nouveaux terrains urbanisables, tant de la part des propriétaires qui ne désirent pas déboursier de telles sommes, que de celle des communes ne tenant pas à grever leur budget par de tels acquisitions.

3.6. La fiscalité des mutations

Le droit d'enregistrement s'applique à toute transaction immobilière, quelle que soit la nature de l'acheteur ou du vendeur. Son taux est de 0,6 % pour le logement et 1,2 % pour les bâtiments d'affaires (business properties). Il est calculé sur base de la valeur la plus élevée entre le prix de vente et la valeur estimée par l'administration (V. Renard, 1995, p. 38 & A. Müller, 2000, p. 8). Ce faible taux de taxation (en regard des 12,5 % pratiqués en Belgique) respecte la finalité de l'impôt : la couverture des frais administratifs engendrés par le changement de propriétaire.

3.7. Conclusion : fiscalité foncière au Danemark et périurbanisation

Globalement, on retrouve dans le contexte danois les mêmes instruments fiscaux qu'en Belgique. Si les impôts et taxes sur les biens fonciers et immobiliers servent essentiellement les buts fiscaux, il n'en demeure pas moins que certains poursuivent simultanément un objectif d'incitation économique. L'impôt foncier basé sur le principe de la valeur de site en est une preuve : il pousse les propriétaires à optimiser l'usage de leurs biens fonciers avec, comme corollaire, la volonté de s'attaquer au mécanisme de rétention. Dans le même ordre d'idée, la taxe d'urbanisation est également un puissant outil incitatif à deux niveaux :

- les propriétaires se voyant contraints de payer cette taxe dès le changement d'affectation et non lors de la vente du terrain auront moins tendance à faire pression sur les élus afin d'obtenir le passage de leur terre agricole en zone urbanisable ;
- les communes obligées d'acheter les terrains nouvellement urbanisables seront plus soucieuses de limiter le surdimensionnement de ces zones.

Des constats précédents, il apparaît donc que l'arsenal fiscal danois est relativement efficace pour lutter contre l'étalement urbain.

4. L'aménagements du territoire – L'offre foncière juridiquement urbanisable

4.1. L'organisation de la planification réglementaire

Au Danemark, le pouvoir se répartit entre trois niveaux distincts :

- l'Etat
- 14 comtés (+ les villes de Copenhague et Frederiksberg qui ont, à la fois, le statut de comté et de commune)
- 275 communes

Comme le signale V. Renard (1995, p.3), « les pouvoirs en matière d'urbanisme (préparation et approbation des plans, programmation des infrastructures, délivrance des autorisations) sont largement décentralisés au niveau des comtés et des communes ».

La planification réglementaire danoise est basée sur trois outils fondamentaux :

- les plans régionaux
- les plans communaux
- les plans locaux

Tableau 28. Compétences et instruments de l'aménagement du territoire

<i>Niveau de pouvoir</i>	<i>Compétences</i>	<i>Instruments</i>
Etat	<ul style="list-style-type: none"> • Conformité des plans régionaux • Préparation des lois 	Planning Act
Comté	<ul style="list-style-type: none"> • Détermination des principales zones de développement • Besoins en infrastructures de transport • Protection des ressources naturelles • Détermination des zones de résidences secondaires 	Plan régional
Commune	<ul style="list-style-type: none"> • Détermination des zones de développement urbain • Détermination des zones de développement commercial • Détermination des zones de développement industriel • Besoins en infrastructures de transport • Zonage du territoire 	Plan communal Plan local

D'après V. Renard, 1995, pp. 4-7 (modifié)

4.1.1. La législation nationale

4.1.1.1. Historique

La fragilité physique du pays et la pauvreté en ressources naturelles ont sensibilisé depuis longtemps les Danois à la nécessité d'une utilisation rigoureuse de leur territoire, tant pour la préservation des ressources (eau, terre arable, forêt) que sur le plan de la protection du paysage, en particulier du littoral. Au niveau des villes, le Danemark a ainsi développé depuis longtemps une planification rigoureuse tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre (V. Renard, 1995, pp. 1-3).

Actuellement, l'aménagement du territoire est principalement régi par le Planning Act dont la première version est entrée en vigueur en 1992 et a été révisée en 1997. Il a été élaboré grâce à l'expérience accumulée depuis plusieurs décennies dans le domaine de la planification territoriale. En effet, la politique d'aménagement du territoire s'est construite en parallèle avec le développement urbain. Jusque dans le milieu des années 70, c'était la commission de développement urbain qui gérait cette croissance grâce à des plans spécifiant les zones où celle-ci devait se faire. La réforme des pouvoirs locaux de 1970, qui a vu le nombre de comtés et de communes substantiellement réduit (respectivement de 22 à 14 et de 1 388 à 275) a permis une décentralisation poussée de l'aménagement du territoire vers les conseils des comtés et des communes. Le Planning Act de 1992 a intégré et modernise les législations mises en place jusqu'à cette date (Ministry of Environment and Energy, 1994, p. 3)

4.1.1.2. Les éléments de la législation nationale

L'article premier définit les objectifs du Planning Act : « This Act shall ensure that the overall planning synthesizes the interests of society with respect to land use and contributes to protecting the country's nature and environment, so that sustainable development of society with respect for people's living conditions and for the conservation of wildlife and vegetation is secured. » (Ministry of Environment and Energy, 1997, p 10). Tout comme les Pays-Bas ou la Suisse, il est clairement fait référence à la protection des espaces à caractères ruraux. En effet, la vulnérabilité des zones côtières (longues de 7 300 km), la faible altitude du pays (Yding Skovhøj, point culminant à 173 m) ainsi que les menaces de montée du niveau marin et de modification du tracé du Gulf Stream ont entraîné une prise de conscience de la précarité de leur territoire. Ceci explique la forte protection dont bénéficie les zones rurales face à une urbanisation galopante. En outre, l'article premier du Planning Act fait explicitement référence au développement durable de la société !

La loi oblige tout comté et toute commune à se doter de plans. Le plan communal (municipal plan) correspond à notre schéma de structure. La loi divise également le territoire en trois grandes zones :

- zones urbaines ;
- zones de résidences saisonnières (summer cottage areas) ;
- zones rurales.

4.1.1.3. L'articulation de la législation nationale et des législations des niveaux inférieurs

La législation nationale relative à l'aménagement du territoire constitue les règles fondamentales. Elle oriente, coordonne et est contraignante pour la politique des entités de niveau inférieur : les comtés et les communes. Il n'existe pas de plan ou de schéma d'aménagement pour l'ensemble du pays, seuls les comtés et les communes sont obligés d'en réaliser. Le Ministre de l'Environnement et de l'Energie vérifie la conformité des plans régionaux avec les options nationales. Il peut leur opposer un droit de veto.

4.1.2. Les législations des comtés

La grande décentralisation qui caractérise le système danois laisse une importante marge de manœuvre aux comtés, puisque ce sont ces derniers (ainsi que les communes) qui traduisent sur le terrain les prescriptions légales nationales. En général, les comtés prennent en charge la planification concernant les campagnes et les communes sont responsables des zones urbaines (Ministry of Environment and Energy, 1994, p. 10).

4.1.2.1. Le plan régional

Chaque comté doit élaborer un plan régional et le soumettre à l'approbation du Ministre de l'Environnement. Ces plans fixent les grandes orientations du développement :

- urbanisation ;
- infrastructures de transport ;
- protection des ressources naturelles ;
- tourisme.

Le plan régional, établi pour une période de 12 ans, fait l'objet d'une évaluation tous les quatre ans, qui conduit en général à une mise à jour ou, si nécessaire, à une révision d'ensemble. Elaboration et révision se font en coordination étroite avec les municipalités, qui doivent intégrer les données du plan régional dans le plan local. (V. Renard, 1995, pp. 6-7 et Ministry of Environment and Energy, 1997, p. 7)

Outre le document cartographique, il y est adjoint un rapport expliquant les options (état des lieux, prévision des tendances futures...) sur lesquelles il se fonde. Tout plan communal ou local doit s'inscrire dans les lignes directrices dressées par le plan régional.

Par ailleurs, les constructions réalisées par les autorités publiques doivent le respecter. La planification étant en perpétuelle évolution, un supplément peut y être apporté à tout moment.

4.1.3. Les législations communales

Les communes établissent un plan communal et les plans d'affectation, appelés plans locaux, lesquels sont accompagnés de prescriptions sur les constructions et leur architecture.

4.1.3.1. Le plan communal (Municipal plan)

Les municipalités doivent obligatoirement préparer un plan communal qui n'est pas directement opposable aux tiers mais qui est cohérent avec le plan régional (V. Renard, 1995, p. 7).

Ce plan, établi pour 12 ans, comprend non seulement des cartes mais aussi un texte qui décrit les options sur lesquelles le conseil communal s'appuie. Le rapport comporte également des informations sur les structures démographique et commerciale de la commune. Le plan communal constituera l'ossature générale dans laquelle viendront s'inscrire les projets de développements urbains, commerciaux, industriels ainsi que ceux relatifs aux transports, aux aires de récréation. C'est aussi l'armature dans laquelle viendront s'intégrer les plans locaux.

Tous les quatre ans, après que le conseil a publié un rapport et sollicité l'avis de la population, le plan sera révisé partiellement ou en profondeur. L'évolution récente va dans le sens des révisions thématiques : environnement, commerce, transport, éoliennes ou préservation du cadre urbain historique. Certaines des révisions se limitent à un espace géographique comme le centre-ville ou un village. Evidemment, entre deux révisions quadriennales, les autorités peuvent toujours apporter une modification, souvent en lien direct avec un projet communal (Ministry of Environment and Energy, 1994, p. 16)

4.1.3.2. Le plan local (Local plan)

Les communes élaborent un second document appelé plan local, dont le contenu est comparable aux plans d'occupation des sols. Comme le « Bebaungsplan » allemand, il ne couvre pas nécessairement tout le territoire de la commune et peut même être prévu pour une zone d'extension ou de restructuration particulière. Leur contenu peut varier en fonction du contexte, mais il prévoit toujours les modalités de la participation des habitants, des propriétaires et des opérateurs privés à sa mise en œuvre. Une fois que le projet est approuvé par le conseil municipal, le plan est soumis à enquête publique pendant deux mois et, après d'éventuelles modifications, définitivement approuvé (V. Renard, 1995, p. 7).

Les plans locaux, qui constituent le cœur du système danois de planification, précisent le plan communal. De surcroît, contrairement aux plans régional et communal, ils sont contraignants pour les propriétaires fonciers et immobiliers. Les prescriptions du plan local ne peuvent entraîner de réclamation des propriétaires en vue d'une compensation financière. Dans des cas particuliers, le conseil communal peut procéder à des expropriations de biens privés afin de réaliser les objectifs du plan. L'élaboration d'un plan local peut répondre à de multiples usages à diverses échelles, par exemple :

- structurer le commerce de détail au sein d'un centre-urbain dans une grande ville ;
- réglementer l'agrandissement d'un bâtiment existant.

Il peut concerner tant une zone urbaine que rurale ou encore une aire de résidences saisonnières. C'est également l'instrument utilisé pour transférer des terrains à usage rural en zone urbaine afin de permettre le développement urbain.

Tout plan local comprend :

- un rapport sur la planification communale,
- une description des mesures et dispositions légales,
- une ou plusieurs carte(s) (Ministry of Environment and Energy, 1994, p 18-19).

4.2. Les liens entre l'aménagement du territoire et la périurbanisation

4.2.1. La délimitation des zones à bâtir

Contrairement à ce qui se fait en Belgique, les zones à urbaniser sont délimitées au coup par coup à l'aide de plans locaux. Même si le terrain est considéré comme urbanisable dans le plan municipal, il ne peut être bâti sans que, préalablement, un plan local ait été réalisé. Rien n'est précisé quant à la forme que doit prendre l'urbanisation. Néanmoins, l'urbanisation est pensée selon les réseaux de transport ou de desserte préexistants, notamment le chauffage urbain qui se base sur l'eau chaude générée par les centrales électriques. Or, « There are few European countries where district heating is more prevalent than Denmark. (...) Currently some 50 percent of heat demand in the country is provided through district heating (...) (Danish Energy Agency, 1998). The percentage rates are much higher for the larger Danish cities, such as Copenhagen where district heating coverage is typically 95 percent to 98 percent. » (T. Beatley, 2000, pp. 160-161). Le coût de ce réseau de chauffage ainsi que la déperdition de chaleur directement influencée par la distance parcourue incitent à l'adoption d'une urbanisation de forme compacte.

4.2.2. Une surabondance de terrains urbanisables ?

Aucun indice ne nous permet de parler d'une surabondance de terrains urbanisables. Certes, des terrains non construits en zone urbaine existent mais, faute de disposer d'une estimation chiffrée de ce phénomène, nous nous tournerons vers des aspects plus

qualitatifs. Le risque de surabondance est limité grâce à la planification de l'urbanisation par les plans locaux. En effet, premièrement, ils mettent sur le marché des terrains simultanément à la réalisation du ou des projet(s) de construction et, deuxièmement, ils ne concernent généralement qu'une superficie bien délimitée du territoire communal. Les possibilités de choix d'un candidat-bâtitteur sont donc assez réduites évitant, de fait, tout mitage de l'espace.

4.2.3. Le dimensionnement des zones à bâtir

Au contraire du plan de secteur belge, les plans danois ne doivent pas prévoir le dimensionnement des zones à bâtir à moyen terme mais à court terme, ce qui permet une adaptation plus rapide à l'évolution du marché. Les plans locaux évitent ainsi l'écueil d'une stricte prévision à moyen ou long terme, cause habituelle d'un surdimensionnement. Une seconde raison d'un surdimensionnement réside dans le phénomène de rétention qui reste cependant peu fréquent au Danemark car :

- la taxe d'urbanisation payée par le propriétaire, lors du classement d'un terrain en zone urbanisable, incite à valoriser au mieux son bien foncier ;
- l'impôt foncier étant calculé sur la valeur du terrain pour son usage optimal, le propriétaire foncier d'un terrain non construit en zone urbanisable est donc taxé au prix d'un terrain à bâtir ;
- malgré cela, si le propriétaire persistait à faire de la rétention, les autorités publiques disposent d'un droit d'expropriation « pour la mise en œuvre des plans, y compris dans des opérations banales de construction de logements. Mais il n'a pas été fait grand usage de cette possibilité » (V. Renard, 1995, p. 5).

4.2.4. Le poids des différents lobbies

Bien que le plan d'affectation des sols soit de la responsabilité du niveau de pouvoir le plus proche des citoyens et, par conséquent, le plus réceptif aux pressions des intérêts locaux, il semble que le lobbying soit assez peu actif et/ou que les autorités communales y soient faiblement sensible(s). Les explications tiennent essentiellement dans les mesures fiscales déjà citées, c'est-à-dire un impôt foncier assis sur la valeur de site et l'obligation de la commune d'acheter les terrains pour lesquelles les propriétaires ne peuvent payer la taxe d'urbanisation.

4.2.5. L'indemnisation des servitudes d'urbanisme

Au Danemark, il existe bel et bien un pouvoir d'expropriation semblable à ce qui se fait dans d'autres pays occidentaux. Ainsi, lorsque la puissance publique, qui dispose de pouvoirs étendus d'expropriation, veut prendre possession d'une propriété privée, le propriétaire a droit à une indemnisation au prix du marché (OCDE, 1992, p. 141). Comme

le note V. Renard (1995, p. 5), le recours à l'expropriation n'est possible que pour la mise en œuvre des plans. La démarche reste toutefois peu fréquente.

Outre le pouvoir d'expropriation, le conseil communal dispose aussi de la possibilité de déclasser des terrains (transformer des zones urbaines en non-urbaines) sous couvert d'un plan local. La zone urbaine ou de résidence saisonnière doit, pour être transférée en zone rurale, obligatoirement en border une. Le propriétaire recevra une compensation financière pour le défrayer des frais qu'il a supportés en anticipant l'usage de son bien en zone urbaine, montant pris en charge à part égale entre l'Etat, le comté et la commune.

Il faut souligner ici que les règles fiscales (imposition annuelle à la vraie valeur vénale, taxation liée au changement de zonage) constituent le vrai dispositif de péréquation (captation des gains) des valeurs foncières par rapport aux effets du zonage (V. Renard, 1995, p. 9). Une indemnisation des moins-values liées au zonage des plans d'urbanisme (cf. Belgique) n'a donc pas de raison d'être.

4.3. La planification territoriale et l'équilibre entre droits individuels et droits collectifs

Tout comme en Belgique, la planification territoriale danoise s'inscrit d'abord et avant tout dans le respect de la propriété privée, respect de la propriété privée néanmoins encadrée par :

- un zonage rigoureux,
- une fiscalité à caractère incitatif,
- un pouvoir d'expropriation fort,
- un possible reclassement de terrain.

L'intérêt de la collectivité s'impose donc face aux droits individuels moyennant compensation financière. Toutefois, l'indemnité perçue par le propriétaire lors d'un déclassage, n'atteint pas la différence de valeur avec le prix du terrain urbain, comme en Belgique, mais couvre uniquement les dépenses liés à l'anticipation d'un usage en zone urbaine.

5. La politique foncière

5.1. L'offre potentielle et l'offre réelle - la rétention

La notion de rétention implique une distinction entre l'*affectation* des terrains au niveau des plans et leur *utilisation*, laquelle dépend de la volonté du propriétaire (M. Bianchi, p. 15). Dans nos pays occidentaux, on ne peut jamais forcer un propriétaire à utiliser son bien de la manière dont le prévoit un plan d'affectation. Des mesures peuvent cependant être adoptées pour faire correspondre utilisation et affectation (J. Ruegg, 2000, pp. 13-15).

Au Danemark également, tous les terrains non bâtis situés en zone d'habitat ne sont pas disponibles pour la construction. L'offre potentielle est donc différente de l'offre effective. Néanmoins, les pouvoirs publics disposent de puissants outils afin de limiter ce phénomène.

5.2. La production foncière

Grâce aux plans locaux, les communes bénéficient d'un puissant moyen pour orienter la production foncière vers les zones souhaitées. Souvent, elles possèdent des terrains dans les zones à urbaniser. Des terrains supplémentaires peuvent s'y ajouter quand un propriétaire ne peut s'acquitter de la taxe d'urbanisation (point 3.5.). Les pouvoirs locaux disposent ainsi de réserves foncières qui seront mises en valeur soit par leurs soins soit par ceux du secteur privé, toujours dans le respect des prescriptions du plan local.

5.3. L'information foncière

L'une des caractéristiques importantes de la politique foncière danoise réside dans son système d'information foncière informatisé. Les principaux éléments de ce système coordonné sont les suivants (OCDE, 1992, p. 83) :

- Le cadastre, régulièrement actualisé, comprend deux éléments :
 - le registre des parcelles consignait les critères classiques d'identification (numéro de parcelles, référence cartographique, superficie ...)
 - les matrices cadastrales, établies au niveau de chaque commune, qui sont à l'échelle 1/4 000 en zone rurale et au 1/800 en zone urbaine.

Les mises à jour sont effectuées, à la demande des propriétaires, par des géomètres assermentés. Les informations qu'ils transmettent aux autorités sont très complètes et précises :

- zonage du terrain,
- accessibilité (desserte routière),
- impact sur la constructibilité des parcelles adjacentes,
- distance aux constructions les plus proches.

La tenue à jour du cadastre ne concerne donc pas seulement le repérage des propriétés, elle est aussi un outil d'information pour les services d'urbanisme des municipalités (V. Renard, 1995, p. 13).

- Le registre foncier consigne tous les titres, actes, servitudes, hypothèques et limites à caractère privé ou public concernant la gestion et l'utilisation de chaque parcelle (OCDE, 1992, p. 83) ainsi que les références cadastrales.
- Le registre bâtiment-logement contient, classé par bien et par propriétaire, un nombre important de données précises : nature, desserte, année de construction, matériaux, emprise. Pour les logements, s'y ajoute le nombre de pièces, de sanitaires, de cuisines, le statut d'occupation et, le cas échéant, le montant du loyer (V. Renard, 1995, p. 16).

Les numéros d'identification affectés aux terrains et aux propriétaires permettent de relier les différents éléments du système dont l'accès à ce système est ouvert à des utilisations publiques aussi bien que privées. Il a surtout été utilisé à des fins d'imposition et d'urbanisme, mais il a également facilité la préparation de la législation (OCDE, 1992, p. 83).

5.4. La procédure d'évaluation

L'évaluation des terrains et des logements à partir d'une modélisation a été entamée dès 1981 par les autorités danoises. Elles procèdent à une réévaluation tous les quatre à cinq ans pour l'ensemble du pays. Notons que cette modélisation concerne la valeur de site dans le cas d'une utilisation économique optimale du bien (point 3.1.).

La procédure d'évaluation se décompose en deux systèmes : l'un pour les biens fonciers et l'autre pour les biens immobiliers.

- Le système d'évaluation foncière (Grundvædisystemet)

Basé sur l'analyse des prix de vente des terrains libres ou bâtis, les valeurs foncières sont évaluées par zones, sur tout le territoire. L'unité de base, la « zone de valeur foncière », est constituée de l'ensemble des parcelles adjacentes qui sont soumises aux mêmes règles d'urbanisme. Il est clair que cette pratique de l'évaluation n'a de sens que dans l'hypothèse d'une bonne homogénéité et d'une stabilité suffisante d'un zonage (non négociable). Tel est le cas du Danemark (V. Renard, 1995, p. 21).

Appliqué à chaque propriété, le système est divisé en quatre modèles qui correspondent à des marchés répondant à des logiques différentes :

- le modèle d'usage publique/industriel,
- le modèle de la maison individuelle,
- le modèle des immeubles à appartements,

- le modèle agricole.

- Le système d'évaluation immobilière (Forslagssystemet)

Le champ d'action du système d'évaluation immobilière s'étend à l'ensemble des logements à l'exception des fermes. Afin d'élaborer la modélisation, une analyse statistique est menée, par régression multiple, à partir des données concernant les transactions relatives à l'année qui précède la réévaluation. Déduction faite de la valeur foncière, on procède alors à l'estimation du logement lui-même à partir de ses différentes caractéristiques et de la localisation (V. Renard, 1995, p. 23). A l'image de ce qui se fait pour l'évaluation des valeurs foncières, chaque type de logement fait l'objet d'un modèle spécifique (maison individuelle, maison mitoyenne, habitat saisonnier ...). Epinglons qu'un contrôle humain doit valider voire modifier l'estimation faite pour le modèle. En cas de modification, l'évaluateur doit transcrire à l'aide d'un code les raisons (manque d'entretien, par exemple), qui l'ont motivé.

Dans la pratique, pour faciliter le travail de l'évaluateur, on part de la définition d'un logement standard, auquel on appliquera des coefficients d'adaptation en fonction de ses caractéristiques (V. Renard, 1995, p. 23).

5.5. L'urbanisation et la hausse des niveaux fonciers

Les principes théoriques reliant la production de territoire urbain à la hausse des niveaux fonciers décrits pour la Belgique restent d'application pour le Danemark (rente de croissance urbaine et rente de mutation fonctionnelle). Sauf que, dans le cas danois, une part substantielle de cette plus-value est captée par les pouvoirs publics par l'intermédiaire de la taxe d'urbanisation.

5.6. Le financement des coûts de l'urbanisation

5.6.1. L'utilisation de la rente foncière

Les collectivités ont en leur pouvoir deux grands moyens pour capter la rente foncière et éviter que les plus-values résultant de l'équipement et de l'extension des zones à bâtir ne tombent dans l'escarcelle des propriétaires. Soit ils utilisent la fiscalité foncière, soit ils exercent une politique foncière plus active avec constitution de réserves.

5.6.2. Le phénomène de spill-overs

Concernant les superstructures, le phénomène de *spill-overs* est aussi présent au Danemark : les habitants des communes périurbaines utilisent les équipements des communes centrales au financement desquels ils ne participent pas directement. Il convient

cependant de constater que, depuis la fusion des entités administratives de 1970, les villes régionales englobent une partie des anciennes communes périurbaines. Un mécanisme de péréquation s'avère donc indispensable : c'est l'Etat qui s'en charge « (...) au moyen d'une dotation globale qui tient compte d'un ensemble de caractéristiques relatives à la population, aux activités économique, à la couverture des besoins en équipements collectifs, et aussi au potentiel fiscal au regard des impôts locaux. » (V. Renard, 1995, p. 44).

5.6.3. Les acteurs du financement

Les deux principaux acteurs du financement sont :

- les contribuables, qui financent le coût de certaines infrastructures (en dehors du quartier et parfois également à l'intérieur du quartier) via leur participation au budget communal ;
- le consommateur final, qui finance également une partie des infrastructures (principe de l'utilisateur-payeur).

Il demeure de nombreuses zones d'ombre dans la part assumée par les divers acteurs dans le financement des infrastructures. Néanmoins, il semble que le coût de l'ouverture d'une voirie et de son entretien incombe toujours aux communes et, par conséquent, aux contribuables. Par contre, il apparaît que, lors d'une opération de lotissement, le promoteur doit assumer les frais liés à l'extension des réseaux. In fine, ces coûts seront reportés sur le budget de l'acquéreur. Rappelons qu'au Danemark, l'urbanisation est pensée en fonction de tous les réseaux (transport en commun, distribution d'eau, d'électricité ...) et pas uniquement du réseau routier comme en Belgique. Ceci a pour effet de diminuer les coûts de viabilisation à charge de la collectivité.

6. Conclusion

La part de la maison individuelle dans le parc danois de logement occupe une position intermédiaire entre la Suisse et la Belgique. La raison principale en est l'attrait du secteur locatif : qualité des logements, part importante du locatif social, statut avantageux du locataire (aides directes, coût modéré du loyer...) et rentabilité financière assurée pour le propriétaire-bailleur.

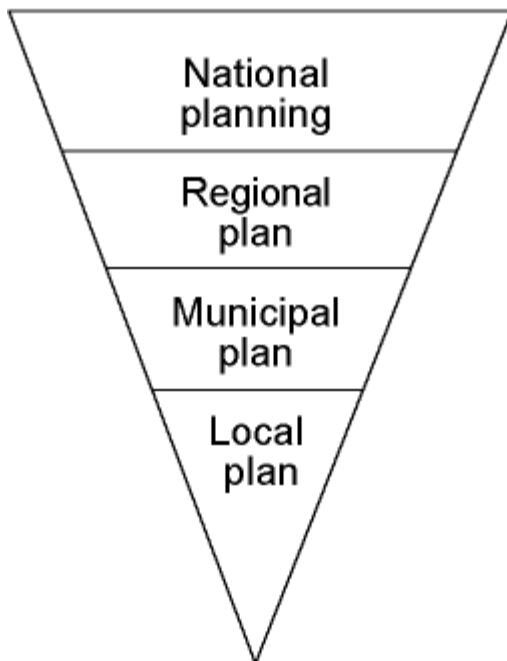
Le Danemark se singularise, entre autres, par sa politique de mobilité. L'automobile est très clairement pénalisée au profit des transports en commun et des modes de déplacement lents. En effet, non seulement l'achat d'une voiture coûte cher, mais tout est mis en œuvre pour dissuader son usage (zone 30, nombre réduit d'emplacements de parking...). D'un côté, la mobilité-voiture est donc peu attractive et, de l'autre, les transports alternatifs sont très performants : réseau dense, infrastructures développées, faible coût pour les usagers. De surcroît, le développement de l'urbanisation a été canalisé le long des réseaux de transport, et en particulier le long des voies de chemin de fer (Copenhague, par exemple). Épinglons que même les installations qui ont été exurbanisées doivent bénéficier d'une bonne accessibilité en transport en commun.

La fiscalité foncière et immobilière danoise combine intelligemment une vocation de rentrée fiscale, avec un but d'incitation économique. L'originalité de l'impôt foncier réside sur sa base de calcul qui n'est pas assise sur la valeur de son utilisation présente mais sur la valeur de son utilisation potentielle optimale. Si le propriétaire veut rentabiliser le capital investi dans un terrain, il est, par conséquent, poussé à optimiser leur affectation, ce qui a une incidence directe sur le phénomène de rétention. Il en va de même pour la taxe d'urbanisation payée dès le passage d'une zone rurale en zone urbaine. Elle permet de capter une part importante de la substantielle rente d'urbanisation afin d'assumer au moins partiellement les coûts engendrés par ce nouveau développement urbain. Le but non exclusivement économique de la fiscalité foncière danoise est également parfaitement illustré par les droits d'enregistrement qui s'élèvent approximativement à 1 %, avec pour seul objectif de couvrir les frais administratifs liés au changement de propriétaire.

Le système danois de planification est réparti en trois niveaux (Etat, comtés, communes). Comme l'illustre la figure 2, il fonctionne comme un véritable entonnoir :

- des règles générales vers le plan d'occupation des sols,
- de l'échelle macro à l'échelle micro,
- du caractère d'orientation au caractère contraignant.

Figure 2. Emboîtement de la planification



Source : d'après Ministry of Environment and Energy, 1994, p. 8

La subordination des plans de niveau inférieur à ceux de niveau supérieur s'effectue sans heurts. De plus, avec une révision tous les quatre ans, les divers plans sont rarement frappés d'obsolescence. Ils suivent au plus près les évolutions de la société et peuvent à tout moment s'y adapter. L'actualisation régulière des documents a contribué efficacement à lutter contre une surabondance de terrains à bâtir en ajoutant au fur et à mesure les surfaces nécessaires voire, parfois, à déclasser des terrains à bâtir en terrains agricoles.

La faible rétention foncière s'explique par la lourde fiscalité sur les terrains non bâtis et, dans une moindre mesure, par le pouvoir d'expropriation détenu par les autorités publiques. En outre, les plans locaux concernent régulièrement des terrains communaux, ce qui permet à la commune de mener une politique foncière active. Quoiqu'il en soit, que les terrains soient privés ou publics, ils semblent que la construction et l'entretien de la voirie incombe toujours aux communes. En cas de projets de lotissement, les autres coûts seront supportés par les promoteurs. Rappelons que la planification de l'urbanisation se fait toujours en regard des réseaux préexistants, ce qui limite les coûts et l'étalement résidentiel.

En résumé, l'urbanisation plus compacte au Danemark ne résulte pas du hasard mais est le fruit d'une réelle volonté traversant l'ensemble de la population et qui se traduit par :

- un parc locatif de qualité,
- la priorité donnée aux transports alternatifs,
- une urbanisation pensée selon les réseaux d'infrastructures et de dessertes préexistants,

- une fiscalité foncière et immobilière tant avec un objectif de rentrée fiscale qu'avec celui d'incitatif économique :
 - un impôt foncier basé sur la valeur de site,
 - une taxe d'urbanisation.
- une planification rigoureuse organisée hiérarchiquement,
- une révision régulière des plans,
- le classement en zone à bâtir en fonction des besoins (plans locaux).

IV. Tableau comparatif de synthèse

1. Les aides au logement	<i>Belgique</i>	Suisse	<i>Danemark</i>
Le contexte historique	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de la fin du XIX^e siècle, mise en place par les autorités « conservatrices » d'aides visant à favoriser l'accès à la propriété privée : <ul style="list-style-type: none"> - loi du 9 août 1889 : attribution de crédits peu onéreux et avantages fiscaux pour la construction de maisons ouvrières ; - après la première guerre mondiale, renforcement des aides indirectes et instauration des primes à l'achat ou à la construction - 1929 : constitution du Fonds du Logement de la Ligue des Familles nombreuses - 1948 : loi De Taye - 1971 : loi Breyne • Périphérie favorisée : <ul style="list-style-type: none"> - accession à la propriété = construction neuve - lobby du secteur de la construction - volonté de désengorger les villes - promotion des valeurs « saines » de la campagne • Pendant longtemps, primes et prêts sociaux accordés aux maisons individuelles construites en-dehors des périmètres bâtis, 	<ul style="list-style-type: none"> • Historiquement, faible part de la propriété individuelle en maisons unifamiliales : <ul style="list-style-type: none"> - coûts élevés des terrains et de la construction (normes légales de qualité et de sécurité ; marché peu segmenté avec maisons de grandes dimensions) - conditions de financement bancaire (au moins 30 % de fonds propres) - apparition tardive de la propriété par étages (copropriété) - rôle important des investisseurs institutionnels - statut de locataire avantageux (protection juridique, qualité des logements...) • 1972 : art. 34 sexies de la Constitution « encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements ainsi qu'à la protection des locataires » (aides de l'Etat, des cantons et des communes) <ul style="list-style-type: none"> → accession à la propriété pas plus favorisée que la location • Exigences relatives à l'obtention des aides de financement non liées à un type de logement ou à des critères géographiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Historiquement, part modérée de la propriété individuelle en maisons unifamiliales : <ul style="list-style-type: none"> - qualité du parc locatif (surface, confort...) - importance du parc de logements locatifs publics - statut avantageux de locataire (loyers peu élevés, aides financières...) → accession à la propriété pas plus favorisée que la location • Exigences relatives à l'obtention des aides de financement non liées à un type de logement ou à des critères géographiques

	possédant 3 ou 4 façades et implantées sur des parcelles de taille importante (>800 m ² p.ex.) → renforcement de la périurbanisation		
Les aides à la personne	<ul style="list-style-type: none"> • Avantages fiscaux : réductions fiscales pour l'accession à la propriété ou pour la construction neuve ; principale aide en importance, mais non quantifiée • Prêts hypothécaires avantageux accordés par des opérateurs publics ou semi-publics • Prêts sociaux : suppression des conditions de non-accolement et de superficie de terrain → favoriser les centres urbains • Primes locatives • Primes à la construction : aujourd'hui, uniquement pour les logements accolés → favoriser les formes d'habitat compactes 	<ul style="list-style-type: none"> • Avantages fiscaux : logements des propriétaires occupants moins taxés ; principale aide en importance, mais non quantifiée • Prêts hypothécaires cautionnés par la Confédération (jusqu'à 95 %) • Prêts sociaux (<i>abaissement de base</i>) : avances remboursables = aide concernant les propriétaires <u>et</u> les locataires • Abaissement supplémentaire = aide à fonds perdus : prime à la construction ou aide locative • Subventionnement à l'exploitation : aide financière au propriétaire de logements mis en location (réduction des loyers) 	<ul style="list-style-type: none"> • Avantages fiscaux : réductions fiscales pour l'accession à la propriété à condition d'occuper ce logement, pas de quantification • Allocations individuelles au logement : aides directes aux locataires
Les aides à la pierre : réduire le prix d'un bien = logement social sensu stricto	<ul style="list-style-type: none"> • Achat <u>ou</u> location d'un logement construit par une société publique • Volet locatif (mission de l'ancienne Société nationale du Logement) : d'abord, promotion du modèle de la cité-jardin, puis localisation des grands ensembles à la périphérie → étalement de l'urbanisation • Volet acquisitif (mission de l'ancienne Société nationale terrienne) : propriétés terriennes dans un milieu « rural » → construction de 45 000 logements périurbains jusqu'en 1980 	<ul style="list-style-type: none"> • Seulement 2,7 % de « vrais » logements sociaux (appartenant aux pouvoirs publics) → logement social = secteur privé subventionné (aide lors de la construction + avantages fiscaux ; loyers contrôlés par les pouvoirs publics pendant 20 ans) • Logements sociaux : habitat collectif • Logements subventionnés : même structure que le parc de logements privés • Intervention des opérateurs privés : cautionnement par la Confédération de prêts aux communes et aux collectivités pour 	<ul style="list-style-type: none"> • Location de logements construits par une société publique de logements (19 % du parc de logements)

	<ul style="list-style-type: none"> • Lotissements communaux : qualitativement similaires aux lotissements privés, mais coût des parcelles inférieur → accès à la périurbanisation pour les ménages moins aisés • Fonds Brunfaut : financement des équipements dans les cités sociales : <ul style="list-style-type: none"> - jusque 1985, subventionnement des équipements de viabilisation pour un programme de 30 parcelles de 400 m² au minimum → projets en périphérie (où le prix du sol moins élevé) - depuis 1985, la condition technique est passée à seulement 2 parcelles au minimum → viabilisation de terrains dans les noyaux bâtis 	<ul style="list-style-type: none"> l'achat de terrains (jusqu'à 95 %) • Sociétés coopératives de construction et d'habitation : 4,5 % des logements, proposés à des prix modérés • Pas de lotissements communaux à vocation sociale 	
<p>Conclusion : les aides au logement et la périurbanisation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aide permanente à l'accession à la propriété, associée à la construction de logements neufs en périphérie • Promotion du modèle de la maison unifamiliale individuelle en propriété par les pouvoirs politiques (valeurs de propriété, famille, milieu rural « sain ») • Au départ, périphérie favorisée par les aides aux personnes. Progressivement, prise de conscience et nouvelles mesures pour promouvoir la ville compacte 	<ul style="list-style-type: none"> • 1974 : loi fédérale à l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété du logement (LCAP) : volonté politique de favoriser le statut de propriétaire comme celui de locataire • Pas de promotion de la maison individuelle par rapport aux logements collectifs (mais, dans les faits, la majorité des nouvelles constructions sont aujourd'hui des villas individuelles) • Pas de critères géographiques dans l'octroi des aides aux personnes (directes et indirectes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de promotion de la maison individuelle par rapport aux logements collectifs • Pas de critères géographiques dans l'octroi des aides aux personnes (directes et indirectes) • Secteur du logement social très développé

- Logement social locatif : pendant longtemps, localisations périphériques favorisées par les aides
- Adoption du modèle de la cité jardin pour le logement social locatif et acquisitif → urbanisation peu dense, localisation en périphérie

- Secteur du logement social en partenariat avec le secteur privé (subventionnement) → pas de localisation spécifique
- « Vrais » logements sociaux : habitat collectif urbain → pas d'étalement

2. La politique de mobilité	<i>Belgique</i>	<i>Suisse</i>	<i>Danemark</i>
Le contexte historique	<ul style="list-style-type: none"> • Depuis toujours, choix fait en faveur de l'offre routière, car : <ul style="list-style-type: none"> - poids des lobbies - périurbanisation précoce et fort taux de motorisation des ménages • Depuis 1950, construction d'un réseau dense d'autoroutes (plus forte densité des pays de l'OCDE) → vaste espace ouvert à la périurbanisation • Démantèlement progressif des réseaux de transport en commun → recours à la voiture individuelle et périurbanisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Depuis les années 1950, politique de mobilité axée à la fois sur les transports individuels <u>et</u> sur les transports collectifs • Construction d'un réseau dense d'autoroutes sur le plateau suisse → vaste espace ouvert à la périurbanisation • Construction d'un réseau dense de transports en commun (chemin de fer en particulier) • Dans certaines agglomérations, orientation de l'urbanisation le long des voies de chemin de fer (cas de Berne : gratuité de l'abonnement pour les fonctionnaires publics) 	<ul style="list-style-type: none"> • Politique de mobilité axée sur les transports collectifs ou lents (piéton et vélo) • Réseau autoroutier étendu, mais nombreux ponts payants (cf. insularité) • Construction d'un réseau dense de transports en commun • Dans certaines agglomérations, orientation de l'urbanisation le long des voies de chemin de fer (cas de Copenhague)
La gestion des circulations et du stationnement	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de véritable politique de gestion du stationnement ; depuis peu, politique plus restrictive en région bruxelloise <ul style="list-style-type: none"> → recours à la voiture individuelle → congestion, manque de parkings pour les riverains → moindre qualité de vie en ville 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion restrictive du parking urbain de longue durée (parcmètres, mise en zone bleue, tarification progressive, nombre de places de parking limité dans les immeubles de bureau) <ul style="list-style-type: none"> → recours aux transports collectifs pour les migrations alternantes → meilleure qualité de vie en ville → favoriser une urbanisation compacte ! Effet négatif : dynamisation des espaces 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion restrictive du parking urbain (parcmètres, mise en zone bleue, tarification horaire élevée, réduction progressive du nombre de places de parking) <ul style="list-style-type: none"> → recours aux transports collectifs pour les migrations alternantes → meilleure qualité de vie en ville → favoriser une urbanisation compacte

	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des circulations insuffisante → trafic de transit dans les quartiers résidentiels urbains → moindre qualité de vie 	<p>périphériques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestion des circulations : maintien des circulations de transit en-dehors des quartiers d'habitation → qualité de vie en ville 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des circulations : interdiction de circulation dans certains quartiers d'habitations → qualité de vie en ville • Développement d'infrastructures réservées aux piétons et aux cyclistes (piétonniers, pistes cyclables, parking pour vélos)
Le coût financier de la mobilité individuelle	<ul style="list-style-type: none"> • Faible coût de la mobilité individuelle • Coût des transports collectifs élevé 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible coût de la mobilité individuelle • ! Fiscalité sur la voiture fort variable selon les cantons 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût très élevé de la mobilité individuelle (taxes sur les véhicules à l'achat) • Faible coût des transports collectifs
La localisation des activités structurantes	<ul style="list-style-type: none"> • Exurbanisation des activités privées et constitution de pôles périphériques basés sur l'accessibilité voiture (commerces et activités économiques) • Concurrence entre les communes → multiplication des parcs d'activités périphériques • Polarités périphériques favorisées par le zonage réglementaire : localisation des zones industrielles en bordure des autoroutes ; révisions des plans • Exurbanisation des équipements publics : campus universitaires, hôpitaux • Urbanisation anarchique des nouvelles polarités → utilisation obligée de la voiture individuelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Exurbanisation des activités privées et constitution de pôles périphériques basés sur l'accessibilité voiture (commerces et activités économiques) • Concurrence entre les communes → multiplication des parcs d'activités périphériques • Piste de solution : obligation nationale de réaliser des études d'impact (augmentation maximale de trafic sur les voiries existantes et détermination des fonctions d'après les potentialités de trafic) 	<ul style="list-style-type: none"> • Exurbanisation des activités privées mais doivent rester accessibles en transport en commun. • Mixité des fonctions dans tous les quartiers • Exurbanisation des équipements publics mais doivent rester accessibles en transport en commun. • Exurbanisation en moindre proportion (surtout durant les années 70 voire 80) • Localisation des zones de bureaux en ville à proximité de nœuds des réseaux de transport en commun (< 1 km des gares)

3. La fiscalité foncière et immobilière	<i>Belgique</i>	<i>Suisse</i>	<i>Danemark</i>
Généralités	<ul style="list-style-type: none"> • 4 niveaux d'imposition : - Etat - Régions et Communautés - Provinces - Communes <p>L'impôt foncier est perçu par l'Etat puis ristourné aux Communautés et Régions ; provinces et communes fixent des centimes additionnels. Quand elles existent, les taxes de voiries et les taxes sur les terrains non bâtis sont communales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 3 niveaux d'imposition : - Etat - Cantons - Communes <p>La plupart des impôts suisses sont perçus au niveau cantonal (dont l'impôt foncier). Chaque canton fixe ses propres règles : en matière foncière, il détermine les valeurs fiscales et locatives et définit des objets imposables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 3 niveaux d'imposition : - Etat - Comtés - Communes <p>La plupart des recettes de la fiscalité foncière et immobilière vont aux comtés et aux communes.</p>
L'impôt foncier (Belgique : précompte immobilier)	<ul style="list-style-type: none"> • Concerne les biens fonciers <u>et</u> immobiliers • Objectif principal = rentrée fiscale ; objectif d'équité non respecté • Absence de péréquation du revenu cadastral → sous-taxation des biens périurbains par rapport aux biens des centres urbains (la valeur de taxation ne correspond plus à la valeur vénale) → périphérie favorisée • Terrains non bâtis sous-taxés (valeur des terres agricoles) → rétention <p>• Inégalités entre les communes (centimes additionnels) → niveaux de taxation plus</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif principal = rentrée fiscale mais objectif d'équité respecté • Valeurs actualisées en fonction des coûts du marché • Fixation de valeurs réduites pour les propriétaires-occupants (aide indirecte au logement) • Terrains non bâtis sous-taxés (valeur des terres agricoles) → rétention <p>• Inégalités entre les cantons et les communes ; système de péréquation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Concerne uniquement les biens fonciers • Objectif principal = rentrée fiscale et incitatif économique • Valeurs actualisées régulièrement • Taxation proportionnelle à la valeur de site, en fonction du meilleur usage possible d'après les plans, d'où terrains urbanisables non bâtis taxés comme ceux déjà bâtis → réduction de la rétention • Inégalités entre les communes

	additionnels) → niveaux de taxation plus élevés dans les centres urbains que dans les communes périphériques → périphérie favorisée et zonage social ; péréquation par le Fonds des communes insuffisante	insuffisant	
L'impôt des personnes physiques	<ul style="list-style-type: none"> • Intègre les revenus liés aux biens immobiliers (doublement taxés) • Inégalités entre les communes : niveaux de taxation plus élevés dans les centres urbains que dans les communes périphériques → périphérie favorisée et zonage social 	<ul style="list-style-type: none"> • Intègre les revenus liés aux biens immobiliers (doublement taxés) • Inégalités entre les cantons et les communes (jusqu'à 100 % d'écart dans les charges fiscales) : niveaux de taxation plus élevés dans les centres urbains que dans les communes périphériques → périphérie favorisée et zonage social 	<ul style="list-style-type: none"> • Intègre les revenus liés aux biens immobiliers • Peu d'inégalités entre comtés ou entre communes
Les taxes d'équipement	<ul style="list-style-type: none"> • Peu fréquentes en Belgique → en général, financement des voiries et des réseaux de desserte par la collectivité ou les lotisseurs (si ouverture de voirie) • Taxes de voiries perçues par certaines communes (non quantifiées) → financement de l'équipement par propriétaires riverains (objectif d'équité) • Rem. Autre système : taxes communale d'urbanisation : système de taxation forfaitaire impliquant tous les propriétaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Plus systématiques qu'en Belgique (taxes de contribution causale) → financement des voiries et des réseaux de desserte par les propriétaires riverains (objectif d'équité) • 3 principes : légalité, couverture des frais et équivalence • Taxation lors de la réalisation de l'équipement et montant élevé → lutte contre la rétention • Ex. : <i>taxes de voiries</i> pour la construction des routes • Proposition : étendre les taxes d'équipements aux coûts indirects (ex. congestion hors site) 	<ul style="list-style-type: none"> • En général, financement des voiries et des réseaux de desserte par la collectivité ou les lotisseurs

	de la commune au prorata de la valeur de leur terrain ; fonctionne pour les frais de fonctionnement, mais pas pour la création		
Les taxes sur les terrains non bâtis	<ul style="list-style-type: none"> • Perçues par les communes, non systématiques et non quantifiées • Perception des taxes dans les lotissements uniquement (pas sur l'ensemble de l'offre urbanisable au plan de secteur → objectif de rendement fiscal, incitation économique non rencontrée) → risque de commercialisation → mitage et petites opérations favorisées → renforcement de l'enrubanement • Hors lotissement : rétention 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistantes en Suisse → rétention • Proposition : taxation des terrains non-bâtis à la valeur vénale (de site) 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxation des terrains urbanisables non bâtis selon leur valeur de site, si le propriétaire est incapable de payer, alors la commune doit acquérir les terrains → pas de surdimensionnement des zones urbanisables par les communes → pas de rétention
L'imposition des plus-values réalisées (impôt sur les gains immobiliers)	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif d'équité : récupérer la plus-value • Taxation dégressive avec le temps → risque de rétention • Suppression du principe d'imposition des plus-values au niveau des plans d'affectation 	<ul style="list-style-type: none"> • Principe variable selon les cantons (dégressif, report en cas de revente pour l'achat d'une autre villa...) • Pas d'impôt sur les plus-values liées au classement en zone à bâtir (récupérées via les contributions causales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif d'équité : récupérer la plus-value • Taxation dégressive avec le temps
La fiscalité des mutations (Belgique : droits d'enregistrement)	<ul style="list-style-type: none"> • Taux élevés (12,5 %) : objectif de rentrée fiscale plutôt que couverture des frais d'enregistrement • Diminution de l'activité des marchés → frein à la mobilité résidentielle → augmentation des navettes quotidiennes de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux peu élevés (4-5 %) → mobilité du marché • Grandes disparités entre cantons 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux faibles (0,6-1,2 %) : objectif de couverture des frais d'enregistrement plutôt que de rentrée fiscale
Les droits de succession	<ul style="list-style-type: none"> • Taux élevés ; imposition en fonction de la valeur vénale : terrains non bâtis imposés comme « terrain à bâtir » → incitation à l'offre 		

La participation des lotisseurs	<ul style="list-style-type: none"> • Développement diffus : terrains déjà équipés → interventions minimales (raccordements) → opération rentable • Lotissements avec création de nouvelles voiries : négociations entre lotisseur, autorité locale et opérateurs des réseaux • Si participations imposées aux lotisseurs (charges d'urbanisme) → reportées sur propriétaires initiaux (diminution de la rente foncière) ou sur futurs occupants → moins rentable → opérations avec ouverture de voiries seulement à partir d'un certain niveau de prix 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation d'équiper les terrains avant l'octroi d'un permis de bâtir → coût de l'équipement mis à charge des propriétaires via les taxes communales de contribution causale → récupération de la plus value ; participation systématique (propriétaire initial et/ou lotisseur) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lotissements avec création de nouvelles voiries → voiries à charge de la commune, le reste incombe aux promoteurs
Conclusion : la fiscalité foncière et immobilière et la périurbanisation	<ul style="list-style-type: none"> • Principal objectif = rendement fiscal • Terrains non-bâties sous-taxés : pas d'objectif d'incitation économique → rétention • Inégalités spatiales : espaces périurbains plus attractifs → périurbanisation • Taxes d'équipement peu utilisées → financement par l'ensemble de la collectivité (pas de récupération de la plus-value) → objectif d'équité entre propriétaires non rencontré → urbanisation peu compacte 	<ul style="list-style-type: none"> • Principal objectif = rendement fiscal • Terrains non-bâties sous-taxés : pas d'objectif d'incitation économique → rétention • Très fortes inégalités spatiales : espaces périurbains plus attractifs → périurbanisation • Taxes d'équipement fréquemment utilisées → récupération de la plus-value auprès des propriétaires fonciers → objectif d'équité entre propriétaires rencontré 	<ul style="list-style-type: none"> • Principaux objectifs = rendement fiscal <u>et</u> incitation économique • Terrains non-bâties taxés à la valeur vénale réelle : objectif d'incitation économique → réduction de la rétention • Inégalités spatiales peu marquées • Taxe d'urbanisation → récupération de la plus-value auprès des propriétaires fonciers → objectif d'équité entre propriétaires rencontré → urbanisation compacte

4. L'aménagement du territoire	<i>Belgique</i>	<i>Suisse</i>	<i>Danemark</i>
4.1. Organisation de la planification réglementaire			
Les niveaux de planification	<p>2 niveaux de planification :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence de réglementation nationale depuis que l'aménagement du territoire est une compétence régionale • Régions : <ul style="list-style-type: none"> - plans d'orientation (SDER ; RSV ; PRD) - plans d'affectation • Communes <ul style="list-style-type: none"> - parfois, plans d'orientation : schéma de structure communal (permet l'octroi des permis si décentralisation) • En Flandre, évolution récente : plans d'affectation déterminés au niveau communal. Pas de plan d'affectation communal en Wallonie - plans particuliers d'aménagements 	<p>3 niveaux de planification</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confédération : <ul style="list-style-type: none"> - grandes orientations d'aménagement du territoire - plans d'orientation sectoriels - obligation pour les cantons et communes de se doter de plans • Cantons : <ul style="list-style-type: none"> - plans d'orientation : plan directeur cantonal = instrument le plus important de la planification - pas de plans d'affectation à ce niveau • Communes : <ul style="list-style-type: none"> - plans d'orientation : plan directeur communal ; contraignant pour les collectivités publiques - plans d'affectation : plan général d'affectation communal (plan de zonage + règlement sur les constructions) : fixation du zonage ; contraignant pour les propriétaires fonciers - plans de quartiers 	<p>3 niveaux de planification</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etat : <ul style="list-style-type: none"> - préparation des lois - obligation pour les comtés et communes de se doter de plans - approbation des plans régionaux • Comtés : <ul style="list-style-type: none"> - plans d'orientation : plan régional - pas de plans d'affectation à ce niveau • Communes : <ul style="list-style-type: none"> - plans d'orientation : plan communal - plans d'affectation : plan local = cœur du système planologique danois (plan de zonage + règlement sur les constructions) : fixation du zonage ; contraignant pour les propriétaires fonciers, ne concerne qu'une portion du territoire communal

<p>La philosophie générale de la planification</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Double mission des plans : <ul style="list-style-type: none"> - territorialiser les objectifs d'aménagement du territoire (échelle globale) - zonage réglementaire - urbanisme (échelle plus fine) • Confusion des deux finalités au niveau des plans de secteur 	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif clair de la législation nationale : « utilisation mesurée du sol » • Distinction nette des objectifs des plans : <ul style="list-style-type: none"> - aménagement du territoire : plans directeurs - zonage réglementaire : plans d'affectation • Hiérarchie respectée : les plans inférieurs s'inspirent en les complétant des prescriptions des plans supérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Objectif clair de la législation nationale : « sustainable development » • Distinction nette des objectifs des plans : <ul style="list-style-type: none"> - aménagement du territoire : plans régionaux et communaux - zonage réglementaire : plans locaux • Hiérarchie respectée : les plans inférieurs s'inspirent en les complétant des prescriptions des plans supérieurs
<p>Les plans d'affectation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jusque récemment, élaborés au niveau régional : monopole des plans de secteur, couvrant un territoire entre 500 et 600 km². • Approuvés entre 1976 et 1987 et non révisés → obsolètes • Distinction entre : <ul style="list-style-type: none"> - zones destinées à l'urbanisation (habitat, habitat à caractère rural, aménagement différé, services publics et équipements, loisirs et activités économiques, extraction) ; - zones non urbanisables (zones agricole, forestière, naturelle, de parc et d'espace vert) → pas de zone réservé à la fonction résidentielle : zone d'habitat = zone mixte de fait • Règlements d'urbanisme non systématiques : contraintes fort variables selon les communes • Evolution récente : Flandre (RSV) : plans d'affectation communaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisés au niveau communal • Révision des plans tous les 15 ans → prise en compte des besoins actuels • 3 grandes catégories d'affectation déterminées au niveau national : zones à bâtir, zones agricoles et zones protégées N.B. L'habitat est seulement admis dans la zone à bâtir ; la forêt n'est pas une zone • Affectations précisées au niveau cantonal (ex. zone d'habitat = zone de centre, zone mixte, d'habitation, d'activités, d'équipements publics...) → certaines zones réservées à la fonction résidentielle • Règlements d'urbanisme : prescriptions strictes pour chaque zone (type d'habitat, ordre des constructions, degré d'utilisation des terrains, police des constructions) • Accompagnés de <i>programmes</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne couvre pas nécessairement tout le territoire de la commune • Révision des plans tous les 4 ans → prise en compte des besoins actuels • 3 grandes catégories d'affectation : zones urbaines, zones de résidences saisonnières et zones rurales • Le plan local contient de nombreuses prescriptions dont les matériaux à utiliser • Accompagnés d'un rapport qui explicite

	<ul style="list-style-type: none"> • Wallonie : maintien des plans de secteur 	<i>d'équipement</i> (Carte + texte) : préciser les intentions de la commune en matière d'équipement des zones à bâtir	les options prises par les autorités communales
Les indices d'utilisation des sols	<ul style="list-style-type: none"> • Peu utilisés : ponctuellement, lors de l'élaboration de PPA (plans particuliers d'aménagement) ou dans les règlements communaux d'urbanisme → taux d'occupation du sol déterminé par la loi du marché • Evolution récente en Flandre (RSV) : seuil de densité minimale de 25 habitations/ha en zone urbaine et 15 habitations/ha en zone rurale 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation systématique dans les règlements de zones • Multiples : coefficient d'utilisation du sol, taux d'occupation du sol, taux de surface libre, coefficient de masse, taux de surface verte... • Avantages : <ul style="list-style-type: none"> - fixer des seuils de densité minimum dans les zones urbanisées et utilisation mesurée du sol - relèvement des indices = transformation progressive par démolition-reconstruction - égalité entre propriétaires (dans l'octroi des permis et la contribution au financement) - freiner la spéculation foncière - déterminer la capacité des zones à bâtir et leur dimensionnement → défendre l'intérêt public en protégeant les particuliers	
Les plans particuliers d'affectation	<ul style="list-style-type: none"> • Plans particuliers d'aménagement (existent dans les trois régions) • Couvrent une portion du territoire communal (îlot ou quartier) • Nombreux aspects ; rôle : compléter et préciser les indications plans supérieurs • Validité non limitée dans le temps 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituent un préalable indispensable au financement de l'équipement des terrains • Couvrent une portion du territoire communal • But : fixer des règles d'urbanisation précises • Valables 5 ans • Accompagnés de plans de quotas : 	<ul style="list-style-type: none"> • Cette fonction est incluse dans les plans locaux • Couvrent une portion du territoire • Zonage du territoire, prescriptions urbanistiques • Validité non limitée dans le temps

• Non intégration dans l'élaboration des équipements de viabilisation

pourcentage minimal de surfaces destinées à l'habitat ou à d'autres fonctions
• Intégration dans l'élaboration des équipements de viabilisation

• Intégration dans l'élaboration des équipements de viabilisation

<p>4.2. Les liens entre l'aménagement du territoire et la périurbanisation</p>			
<p>L'importance des terrains urbanisables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Longtemps, absence de débat sur la capacité de la zone à bâtir au plan de secteur • Constat d'une surabondance • Potentiel d'accueil des zones d'habitat au plan de secteur en Wallonie = 2,5 fois la population de la région • En Flandre, crainte d'une diminution de la qualité de terrains à bâtir avec le RSV • Jusque récemment, pas de réclamations des associations professionnelles liées à la construction ou à l'immobilier = preuve de l'abondance des terrains à bâtir 	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation légale de dimensionner les zones à bâtir pour couvrir les seuls besoins des 10 à 15 ans à venir • Mais constat d'une surabondance • Zones à bâtir : 240 000 ha mais 100 000 ha non construits dont 50 000 ha équipés (couverture des besoins pour 10 à 15 ans) → rejet du mythe de la rareté du terrain à bâtir • Surfaces d'assolement (SDA) : quota de terres agricoles de bonne qualité soustraites à l'urbanisation : 4 500 km² – 13 % pays • Augmentation de la taille de la zone à bâtir de 2 000 ha par an 	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensionnement des zones à bâtir pour couvrir les besoins à court terme : on crée des zones au moment de l'urbanisation • Pas de surabondance
<p>Le dimensionnement des zones à bâtir (aspect quantitatif)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Causes de surdimensionnement : <ul style="list-style-type: none"> - Politique d'offre foncière : crainte d'une hausse des prix si pas assez de terrains urbanisables (malgré tout, constat d'une hausse des niveaux fonciers vu la rétention et la spéculation) - Obligation légale de compenser les moins-values → classement en zone aedificandi de tous les terrains pour lesquels une indemnité pourrait être réclamée (les acquis ne sont pas remis en cause) - Aval de la situation existante : mise à 	<ul style="list-style-type: none"> • Causes de surdimensionnement : <ul style="list-style-type: none"> - réalisation des plans au niveau communal → pression des lobbies (N.B. gestion plus stricte dans la partie alémanique du pays) - difficulté de définir les capacités résiduelles dans les zones déjà bâties (réserves d'utilisation) • Limitations du surdimensionnement : <ul style="list-style-type: none"> - Lier le classement en zone à bâtir à une obligation d'équipement : les communes doivent équiper dans les 15 ans les terrains qu'elles ont classés en zone à bâtir → limiter 	<ul style="list-style-type: none"> • Causes de l'absence de surdimensionnement : <ul style="list-style-type: none"> - prévision à court terme du besoin de logements → adaptation rapide aux évolutions du marché - impôt foncier sur valeur de site → pénalisation de la rétention - possibilité d'expropriation par les pouvoirs publics en cas de rétention → limitation de la rétention - obligation d'achat par la commune si propriétaire ne peut s'acquitter de la taxe

	<p>profit des voirie équipées, prise en compte des permis de lotir, égalité des riverains des deux côtés d'une même voirie, incorporation des parcelles non bâties entre habitations existantes → enrubannement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Logique de croissance lors de l'élaboration des plans (années 1970) et pression des communes et des propriétaires - Révisions partielles des plans de secteur : demande de conversions de zones agricoles en zone urbanisable et récupération de la plus-value par : <ul style="list-style-type: none"> • les sociétés de logement social • les intercommunales de développement économique (création de parcs d'activités) - Processus de révision globale des plans de secteur longtemps bloqué par : <ul style="list-style-type: none"> • le poids des lobbies • l'obligation d'indemniser les servitudes d'urbanisme (rembourser les taxes versée) 	<p>qu'elles ont classés en zone à bâtir → limiter les coûts de l'équipement aux seuls vrais besoins de la commune (délais précisés dans le programme communal d'équipement)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Possibilité de revoir à la baisse la taille des zones à bâtir existantes (sauf si l'équipement est déjà réalisé, car alors mise en place d'une urbanisation lâche) - Loi sur la protection des eaux (1971) : octroi du permis de construire conditionné à l'obligation de se raccorder à une station d'épuration <ul style="list-style-type: none"> → pas de mitage, pas d'extension démesurée des réseaux → limitation des coûts pour la collectivité 	<p>propriétaire ne peut s'acquitter de la taxe d'urbanisation → incite à un juste dimensionnement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte des réseaux dans la définition des plans locaux - Prise en compte du réseau de chauffage dans le développement urbain <ul style="list-style-type: none"> → pas de mitage, pas d'extension démesurée des réseaux → limitation des coûts pour la collectivité
<p>La délimitation des zones à bâtir (aspect qualitatif)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Flou législatif → urbanisation en ruban • Aval de la situation existante : mise à profit des voirie équipées, prise en compte permis de lotir, égalité des riverains des deux côtés d'une même voirie, incorporation des parcelles non bâties entre habitations existantes → enrubannement • Présence d'un route jugée suffisante, même si pas équipée → enrubannement • Pas de prise en compte des contraintes du milieu physique dans la localisation des 	<ul style="list-style-type: none"> • Malgré le flou législatif, urbanisation plus compacte • Prise en compte de l'état de l'urbanisation dans la délimitation de la zone à bâtir • Depuis l'introduction du plan de zones, évolution d'une logique basée sur l'alignement le long des voiries (ruban) à un modèle aréolaire • Obligation légale de réserver de bonnes terres pour l'agriculture → étalement limité 	<ul style="list-style-type: none"> • Principe de l'urbanisation compacte assimilée par les aménageurs • Protection de l'environnement

	<p>milieu physique dans la localisation des zones d'habitat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zones d'extension d'habitat (initialement réservées à la construction groupée de logements sociaux) urbanisées avant la saturation des zones existantes → principe d'urbanisation différée non respecté • Evolution récente en Flandre et Wallonie : volonté de lutter contre l'enrubannement 	<p>terres pour l'agriculture → étalement limité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politique bernoise : orientation du développement urbain le long des lignes de transport en commun • Parfois, éloignement des nouvelles zones de villas par rapport aux anciennes zones urbanisées → surcoûts des équipements et problèmes sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientation du développement urbain en tenant compte des réseaux (routier, transport en commun, de chauffage...)
La promotion de la maison individuelle	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de promotion de la maison individuelle au niveau des plans d'affectation mais faibles densités autorisées • Parfois, les règlements communaux d'urbanisme imposent la maison unifamiliale individuelle dans certaines zones des plans particuliers d'affectation 	<ul style="list-style-type: none"> • Maison unifamiliale individuelle et faibles densités imposés par les règlements en zone de villas (cas du canton du Vaud) : taille minimale des parcelles, faible COS, ordre non-continu obligatoire, distance aux limites des parcelles élevée, constructions limitées à un étage, un logement par maison, pas d'aménagement des combles... 	
Le poids des lobbies, le rôle des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Pressions des propriétaires pour multiplier les zones d'habitat afin de capter la rente d'urbanisation : réclamations individuelles lors de l'élaboration des plans de secteur : • Mandataires politiques locaux : protéger les intérêts de certains particuliers → extension de la zone d'habitat ; pas de prise de position sur le rôle des plans de secteur • Epoque de conception des plans de secteur révolue : urbanisme fonctionnaliste dans un contexte de croissance économique et démographique → plans de secteurs = plans de sauvegarde 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 acteurs du développement urbain (extension zones à bâtir) : Conseil communal, Etat, particuliers • Localisation des zones de villas influencée par la structure de la propriété foncière : <ul style="list-style-type: none"> - agriculteurs : classer en zone urbanisable les terres de moins bonne qualité, éloignées du siège de l'exploitation - mandataires politiques locaux : étendre la zone à bâtir sur un périmètre morcelé → satisfaire un maximum de propriétaires → urbanisation peu judicieuse et surdimensionnement des zones à bâtir 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de pressions des propriétaires pour multiplier les zones d'habitat afin de capter la rente d'urbanisation, car taxe d'urbanisation et impôt foncier sur base de la valeur de site

	<ul style="list-style-type: none"> • Peu d'influence des lobbies verts 	<p>surdimensionnement des zones à bâtir</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Préoccupation environnementale au sein de la population
L'indemnisation des servitudes d'urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> • Expropriation formelle : « Nul ne peut être privé de sa propriété que (...) moyennant une juste et préalable indemnité » : pas de distinction entre propriété du fonds et propriété d'usage • → Légitime pour les propriétaires de capter la plus-value liée à la rente d'urbanisation (il est légitime de s'enrichir dans le négoce foncier) • → Indemnité pour moins-value liée au zonage des plans d'urbanisme prévue dans la loi de 1967 (toujours CWATUP) → surdimensionnement • Echec de la compensation des moins-values par récupération des plus-values : ! 	<ul style="list-style-type: none"> • Expropriation matérielle ou réelle : droits à bâtir limités sans contrepartie financière : distinction entre propriété du fonds et propriété d'usage • → Plus-value liée à la rente d'urbanisation captée par la collectivité, non par les propriétaires initiaux • → Possibilité pour les communes de déclasser certaines zones d'habitat → lutte contre le surdimensionnement • Suppression dans la législation nationale de la notion de compensation des moins-values par le prélèvement des plus-values 	<ul style="list-style-type: none"> • Expropriation formelle moyennant une indemnisation au prix du marché • → Plus-value liée à la rente d'urbanisation partiellement captée par la collectivité • → Possibilité pour les communes de déclasser certaines zones d'habitat moyennant compensation financière → lutte contre le surdimensionnement
Dimension culturelle	<ul style="list-style-type: none"> • Terrain = vision de l'offreur : on urbanise si c'est possible (équipement) • Sol = potentialité de plus-values 	<ul style="list-style-type: none"> • Terrain = vision de demandeur : on urbanise en fonction de la demande • Sol = ressource naturelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Terrain = vision de demandeur : on urbanise en fonction de la demande • Sol = ressource naturelle

5. La production de l'urbanisation morphologique	<i>Belgique</i>	<i>Suisse</i>	<i>Danemark</i>
La rétention	<ul style="list-style-type: none"> • Causes de rétention : <ul style="list-style-type: none"> - thésaurisation (extensions futures et héritiers) - surdimensionnement des zones à bâtir et absence de programme d'urbanisation - taxation des terrains non bâtis à la valeur des terres agricoles - pas de captation des plus-values liées à l'équipement du terrain 	<ul style="list-style-type: none"> • Densité réelle des quartiers d'habitation = 70 à 80 % de la densité admise par les indices d'utilisation du sol • Causes de rétention : <ul style="list-style-type: none"> - mesures de soutien à l'agriculture - thésaurisation (extensions futures et héritiers) - insuffisance de l'équipement ou de la planification - taxation des terrains non bâtis à la valeur des terres agricoles • Mais principe des participations causales : la récupération immédiate des plus-values liées à l'équipement des parcelles s'oppose à la rétention 	<ul style="list-style-type: none"> • Causes de la faible rétention : <ul style="list-style-type: none"> - taxe d'urbanisation - taxation des terrains non-bâtis à la valeur des terrains à bâtir - droit d'expropriation pour réaliser les plans
La politique publique de production foncière	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de véritable politique de production foncière : seulement une politique d'offre foncière (zones d'habitat dans les plans) → filières de l'aménagement public et de l'aménagement négocié marginales : c'est le secteur privé qui met en place les nouveaux terrains urbanisables • A considérer toutefois comme une politique de production foncière : lotissements communaux et intervention publique au niveau des logements sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Collectivités locales longtemps réticentes mais, dans quelques communes, maîtrise des terrains en zone à bâtir par l'achat de terres agricoles ou/ et planification (but : ne classer en zone à bâtir que des terrains déjà en possession de la commune) • Rem. : une politique foncière active nécessite une péréquation financière entre communes riches et pauvres 	<ul style="list-style-type: none"> • A travers les plans locaux, les communes déterminent les espaces à urbaniser

<p>Les filières d'aménagement initiées par le secteur privé</p>	<p>! La forme urbaine est influencée par la filière de production</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement diffus : dominant dans les zones périurbaines car grande rentabilité : <ul style="list-style-type: none"> - pas d'étude urbanistique - profite des équipements préexistants - acteurs privés de petite taille (particuliers) - équipements financés par collectivité → urbanisation en ruban • Lotissements avec ouverture de voirie (aménagement négocié) moins fréquents, car : <ul style="list-style-type: none"> - contraintes légales : permis de lotir, puis de bâtir - équipements financés en partie par les lotisseurs → moindre rentabilité, uniquement en périphérie des grands centres urbains 	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement négocié dominant dans les zones urbaines comme périurbaines : <ul style="list-style-type: none"> - repose sur une estimation des besoins - création de nouvelles voiries et réseaux - acteurs professionnels (promoteurs) - équipements financés par lotisseurs et/ou propriétaires (initiaux, actuels) → urbanisation compacte • Mitage pas réalisé, car : <ul style="list-style-type: none"> - taxes de contribution causale - délimitation stricte des zones à bâtir dans les plans 	<ul style="list-style-type: none"> • Implication des propriétaires et des opérateurs privés dans la préparation des plans locaux
<p>Financement des coûts de l'urbanisation : le cas des voiries</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Frais de construction : <ul style="list-style-type: none"> - lotissements avec ouverture de voirie : à charge des lotisseurs (report sur les propriétaires initiaux et/ou finaux) - urbanisation diffuse : à charge de la collectivité • Frais d'entretien : à charge de la commune 	<ul style="list-style-type: none"> • Frais de construction : principe général : à charges des seuls bénéficiaires → récupération de la rente foncière par la collectivité → 3 systèmes de financement : <ul style="list-style-type: none"> - le lotisseur équipe - la commune équipe : récupération via taxes et impôts sur nouveaux périurbains - la commune équipe : mise à contribution des propriétaires de parcelles à bâtir via taxes de participations causales • Frais d'entretien : à charge de la commune 	<ul style="list-style-type: none"> • Frais de construction : à charge de la collectivité (mais les réseaux sont pris en charge par les lotisseurs) • Frais d'entretien : à charge de la commune

• Processus de spill-overs : les habitants des communes périurbaines utilisent les équipements des communes centrales au financement desquels ils ne contribuent pas ; mécanismes de compensation insuffisants

• Processus de spill-overs : les habitants des communes périurbaines utilisent les équipements des communes centrales au financement desquels ils ne contribuent pas ; mécanismes de compensation insuffisants

• Processus de spill-overs : les habitants des communes périurbaines utilisent les équipements des communes centrales au financement desquels ils ne contribuent pas ; mécanismes de compensation insuffisants

Rem : redéfinition des entités administratives en 1970

Annexes

Liste des annexes

1. Prix taxes comprises pour 10 voitures (01/11/2000)
2. Mesures visant à assurer une utilisation mesurée du sol – Extrait de la synthèse de l'étude « Contribution de la Confédération et des cantons à une utilisation mesurée du sol » par P. Strittmatter et M. Gugger (1991)
3. Niveaux de taxation en Suisse
4. Evolution de la législation en aménagement du territoire du canton du Vaud (d'après A. Garnier, 1984)
5. Utilisation du sol en Suisse
6. Evolution de la part des propriétaires en Suisse entre 1950-1990
7. Les différents niveaux de planification au Danemark

Annexe 1. Prix taxes comprises pour 10 voitures (01/11/2000)

		Belgique	Allemagne	Espagne	France	Finlande	Irlande	Italie	Luxembourg
Alfa Romeo	156 2.0 TS (4 p)	955 289	945 729	949 803	967 875	1 268 044	1 118 182	977 202	907 970
Audi	A4 1.8 (4 p)	884 595	880 620	875 860	899 136	1 219 717	845 161	908 011	864 040
BMW	520i (4 p)	1 301 986	1 262 276	1 306 569	1 305 843	1 837 765	1 744 499	1 322 624	1 255 015
Citroën	Saxo 1.1 isx (3 p)	386 618	404 246	406 102	396 662	-	497 310	392 911	-
Ford	Focus 1.6 Trend (3 p)	525 992	556 368	499 448	531 357	774 123	692 313	535 431	499 932
Opel	Astra 1.6 (5 p)	625 599	670 046	583 315	620 750	849 236	821 522	582 871	594 570
Peugeot	206 XR 1.4 (5 p)	415 340	432 928	432 363	423 730	592 593	520 546	422 924	394 726
Renault	Espace 2.0 RXE (5 p)	1 151 817	1 069 693	1 045 893	1 131 575	1 737 762	1 509 963	1 083 731	1 094 704
Toyota	Yaris 1.0 (3 p)	451 610	451 081	456 890	414 170	667 020	626 963	423 569	429 217
VW	Golf 1.4 (3 p)	536 117	556 771	553 262	535 431	681 704	607 115	556 933	520 506

		Pays-Bas	Autriche	Portugal	Danemark	Grèce	Suède	Royaume- Uni
Alfa Romeo	156 2.0 TS (4 p)	1107371	1074413	1399512	1639373	1191681	971990	1085466
Audi	A4 1.8 (4 p)	1089218	1005270	1176634	1612709	1037946	853350	919024
BMW	520i (4 p)	1586851	1453326	1648893	2723508	1707427	1310724	1362763
Citroën	Saxo 1.1 isx (3 p)	4444626	433291	449790	642211	337242	-	406788
Ford	Focus 1.6 Trend (3 p)	633457	598644	742335	1008054	571294	623615	673515
Opel	Astra 1.6 (5 p)	767749	677468	845282	1163443	646286	654313	722609
Peugeot	206 XR 1.4 (5 p)	497512	462739	464474	692071	399325	484805	539183
Renault	Espace 2.0 RXE (5 p)	1319518	1234119	-	-	-	-	1380230
Toyota	Yaris 1.0 (3 p)	521353	472421	496947	734307	454953	481215	591948
VW	Golf 1.4 (3 p)	631360	576417	660485	962429	492348	614578	599733

Source : Commission européenne d'après le Soir, 15 mars 2001

Annexe 2. Mesures visant à assurer une utilisation mesurée du sol – Extrait de la synthèse de l'étude « Contribution de la Confédération et des cantons à une utilisation mesurée du sol » par P. Strittmatter et M. Gugger (1991)

Ce texte est un résumé de l'ouvrage de synthèse du programme de recherche « sol » mené en Suisse à la fin des années 1980. La problématique concerne l'ensemble de la zone à bâtir (surfaces urbanisées), et dépasse donc la seule dimension de la localisation de l'habitat. Plusieurs de ces propositions pourraient également être adoptées au niveau belge. Ces propositions ne reprennent toutefois pas les moyens à mettre en œuvre pour retenir les habitants en milieu urbain (si ce n'est au niveau de la lutte contre le processus de rétention).

1. Mesures visant à modifier les valeurs de référence

1.1. Dans la constitution et la législation, considérer la nature – et par conséquent, le sol – comme un site de droit

Passer d'une conception anthropocentrique de la législation à une conception où le sol n'est plus considéré comme une chose dont la protection est prévue pour le seul bien de l'être humain : il faut accorder un droit d'existence à la nature.

1.2. Orienter davantage la formation et le perfectionnement des spécialistes sur l'« urbanisation vers l'intérieur »

Plutôt que d'orienter la formation vers la construction de bâtiments neufs, il s'agit de l'orienter vers la rénovation et l'utilisation des bâtiments existants. La confédération et les cantons doivent apporter les moyens financiers nécessaires.

1.3. Renforcer la formation et le perfectionnement des membres des autorités communales

Le but est de donner un éclairage sur l'aménagement du territoire et la politique foncière aux dirigeants qui n'ont pas de formation suffisante dans le domaine. Par l'intermédiaire de cours ou de séminaires – organisés par les cantons -, il faut leur prouver tous les avantages d'une politique active en matière d'aménagement du territoire.

1.4. Donner à la population davantage d'informations sur les possibilités d'utilisation du sol

Le but est d'utiliser les moyens d'action et d'information existants pour « éliminer les obstacles empêchant que la prise de conscience des problèmes ne débouche sur des résultats concrets (ce qui est encore trop souvent le cas dans les faits). Confédération, cantons et communes doivent dès lors diffuser une information abondante, efficace et compréhensible appuyée sur des exemples concrets.

1.5. Programme d'impulsion pour stimuler de nouveaux modèles d'aménagement et d'architecture - soutien aux projets pilotes

Il s'agit de concrétiser les propositions de développement de constructions à l'intérieur du milieu bâti à titre d'exemple. Un programme d'impulsion pour le développement des constructions à l'intérieur du périmètre bâti est donc recommandé au niveau fédéral, tandis que cantons et communes soutiendraient techniquement et financièrement les projets. La création d'un « prix cantonal annuel de l'utilisation mesurée du sol » est même proposée pour récompenser les nouveaux projets.

2. Mesures de limitation des zones urbanisées

2.1. Rendre les nouveaux classements en zone à bâtir plus compliqués

Vu que la taille des zones à bâtir est aujourd'hui largement suffisante, il faut modifier la LAT pour arrêter les nouveaux classements se faisant au détriment des terres agricoles. Les besoins de construction doivent être satisfaits en premier lieu dans les milieux bâtis existants. S'ils ne sont pas compensés par le déclassement d'une surface similaire, les nouveaux classements ne seraient autorisés qu'à condition que :

- un projet de construction concret soit présenté (preuve de l'existence d'un besoin) ;
- les réserves à l'intérieur de la zone à bâtir ait été épuisées (échéance de 10 à 15 ans) ;
- le projet soit conforme à la conception directrice (respect des conceptions régionales et cantonales de développement) ;
- les équipements soient garantis sur les plans juridiques, techniques et financiers. La planification des équipements doit donc précéder toute décision de classement.

Cette mesure ne peut évidemment fonctionner que si d'autres mesures sont prises parallèlement pour permettre la construction effective de terrains en zone à bâtir. Le classement doit être assorti d'une obligation de construire (M53). Les zones à bâtir doivent par ailleurs être équipées si la preuve d'un besoin concret a été prouvé. Enfin, pour limiter la rétention, il faut également agir sur la politique communale en matière de terrains à bâtir (M55) et sur la fiscalité (M58 et M62).

2.2. Limitation stricte de la surface d'urbanisation (contingement des terrains à bâtir)

L'objectif est de fixer des limites strictes à l'extension des zones à bâtir pour empêcher le grignotage progressif des zones agricoles et naturelles. La Confédération peut ainsi fixer la délimitation unique de la zone d'urbanisation (schéma directeur d'urbanisation) et indiquer l'extension maximale de la superficie constructible en fixant une part de surface d'urbanisation par canton. Ceux-ci attribueraient alors des contingents aux communes. La gestion conserve une certaine souplesse au niveau des cantons : des classements sont possibles moyennant des déclassements en conservant dans le contingent une certaine réserve pour les cas particuliers.

La LAT doit donc prévoir le plan sectoriel d'urbanisation (limites maximales) et les modalités d'attribution du contingent cantonal aux communes).

Les mesures d'accompagnement de cette proposition concernent la lutte contre la rétention : classement sous condition M51, obligation de construire M53, expropriation par zone M54. Ces mesures sont d'autant plus nécessaires que le contingentement risque d'entraîner une hausse des prix vu la raréfaction de l'offre.

3. Mesures visant une urbanisation vers l'intérieur

3.1. Fixer les prescriptions de densité de telle sorte que cela n'empêche pas une meilleure utilisation du volume construit existant.

L'idée est ici d'inciter une meilleure utilisation des volumes construits en utilisant les réserves dans les combles et le sous-sol (15 à 25% des réserves disponibles pourraient satisfaire la demande de logements d'ici 2010) afin de développer les constructions à l'intérieur du milieu bâti. Pour cela, il faut relever les coefficients de densité (définis par rapport à la parcelle) dans certains endroits par le biais de plans d'affectation spéciaux. Si c'est aux cantons de prévoir dans leur législation l'utilisation de ces indices de densité, c'est aux communes de fixer les prescriptions pour le milieu bâti en concordance avec les volumes bâtis existants.

Cette mesure ne peut être utilisée que dans des cas limités vu les dangers qu'elle implique (flambée des prix fonciers, stimulation de la démolition des bâtiments anciens...).

3.2. Autoriser une utilisation plus large des greniers et des sous-sols

Le but de cette mesure est d'éliminer les obstacles à une utilisation plus large des greniers et des sous-sols en adoptant une nouvelle définition des combles et en augmentant la marge d'action permettant de faire des modifications de toitures au niveau des règlements de construction communaux. Les cantons doivent établir des guides de recommandation.

3.3. Créer les conditions favorables à une meilleure utilisation des zones industrielles ou artisanales déjà construites ou nouvelles

Pour promouvoir, au niveau des règlements communaux, une utilisation plus mesurée du sol dans les zones industrielles. Il s'agit de :

- réduire les surfaces dévolues au transport dans les parcs d'activité ;
- modifier les prescriptions d'utilisation (relèvement des indices déterminant le volume bâti ; plus de souplesse au niveau de l'agencement des bâtiments) ;
- éviter le morcellement des zones industrielles en petites parcelles (afin de faciliter les changements d'affectation).

Il est indispensable que cette mesure soit adoptée partout, sans quoi elle risque d'être inefficace vu la concurrence entre les parcs d'activités.

3.4. Tirer parti des possibilités d'économie de surface en matière de circulation routière

Afin d'utiliser moins de surface de terrain pour la circulation routière (trafic et parcage), il convient de :

- supprimer ou rétrécir les routes déchargées par la construction de nouvelles routes ;

- tirer parti des travaux de rénovation dans une rue pour réduire l'importance des revêtements imperméables.

Aux niveaux fédéral, cantonal et communal, il faut donc établir un cadastre des rues superflues.

Notons que la configuration du réseau routier entretient des liens étroits avec l'urbanisation : le développement du système routier encourage la dispersion de l'habitat, tandis que des ensembles de logements compacts impliquent relativement peu d'infrastructure routière.

4. Mesures d'amélioration de la qualité de l'habitat

4.1. Conditions favorables à une amélioration de la mixité des utilisations dans les zones urbanisées

A l'opposé de la ségrégation fonctionnelle aujourd'hui en cours, le but est de favoriser une mixité à petite échelle en utilisant un système de zonage simple et souple qui définit trois types de zones :

- la zone à bâtir : dans laquelle des quotas d'utilisation sont fixés pour l'habitat, le travail et l'approvisionnement (à l'échelle de la parcelle ou d'un périmètre);
- la zone agricole : destinée à l'exploitation intensive du sol orientée sur les rendements ;
- la zone de compensation écologique : territoires d'exploitation extensive servant de liaison entre les zones urbanisées et les « terres ouvertes ».

Cette proposition implique donc de nouvelles définitions des différents types de zones au niveau de la LAT et des législations cantonales.

4.2. Créer les conditions permettant de garantir l'existence de domaines de transition variés et utilisés à des fins diverses

Afin de protéger la biodiversité, l'idée est de sauvegarder ou même créer des espaces de transition (lisières de forêts, rives de cours d'eau..), les instruments suivants sont proposés :

- un inventaire des éléments naturels et des paysages à titre de document de base (valeur écologique et délimitation des zones protégées) ;
- un plan de paysage pour préserver les sites de grande biodiversité ;
- un plan d'organisation ou plan de site pour planifier les territoires de plusieurs parcelles en milieu bâti et en espaces verts.

Pour que cet objectif réussisse, il faut également créer deux nouvelles zones au niveau de la LAT : la zone de transition et la zone agricole de réserve (zone de « compensation écologique » non orientée principalement vers la production). Quant aux cantons, ils doivent instaurer des plans communaux de paysage.

4.3. Orienter davantage les prescriptions en matière de construction et d'aménagement sur la concrétisation des objectifs de l'aménagement du territoire

Les prescriptions doivent davantage être utilisées pour atteindre des objectifs relevant du droit public (intérêt collectif) et non pas seulement pour réaliser un arbitrage entre les

intérêts privés. Une révision de fond de la législation doit donc être conduite de façon à « mettre l'accent sur la jonction entre le domaine public et privé (routes, places), sur la répartition optimale des installations communautaires entre domaine privé et public, sur la hauteur et la façade des bâtiments ainsi que sur les prescriptions relatives à l'éclairage et à l'ensoleillement. « Ces règles arrêtées, il n'y aurait plus d'entrave à la liberté d'utilisation et de conception : la notion de distance limite entre deux constructions serait abolie et le mode d'urbanisation en ordre non continu « perdrait sa place de choix ».

Pour permettre ce changement des prescriptions, il convient de :

- rendre plus concrètes les indications figurant dans les plans directeurs ;
- contraindre les autorités à donner une représentation précise de leurs intentions d'aménagement dans des plans de détail ;
- fixer les prescriptions sur les constructions dans des cahiers des charges ;
- remplacer les différentes zones à bâtir par un seule et unique type de zone (M41).

Ces mesures impliquent donc une révision totale de l'aménagement communal qui permettra de « concrétiser les objectifs d'aménagement et d'urbanisme dans le cadre de permis de construire et sans devoir recourir à des plans d'affectation spéciaux ».

5. Mesures permettant une mise à disposition, conformément aux plans d'aménagement, des terrains à bâtir

5.1. N'effectuer de nouveaux classements en zone à bâtir qu'à des conditions dûment prévues dans un contrat (classement sous conditions)

Afin d'améliorer l'offre en terrains en milieu urbain, la commune doit fixer la date et l'ampleur des constructions en utilisant les outils suivants :

- dans le plan directeur communal, « effectuer une distinction entre les actuels territoires à bâtir et les territoires se prêtant à un classement ultérieur » ;
- dans le plan de zone, seuls les territoires déjà largement bâtis sont considérés comme faisant partie de la zone à bâtir ;
- les classements d'autres territoires en zone à bâtir ne peuvent être effectués qu'exceptionnellement pour répondre à des besoins concrets et pour autant que les modalités de construction ait été réglées dans un contrat. Ainsi, dans le canton de Berne, les propriétaires foncier se sont tenu de construire ou de faire construire dans un délai déterminé ; la commune dispose d'un droit d'emption dans le cas où la construction n'aurait pas lieu dans le délai.

C'est aux cantons de fixer les règles pour le droit d'emption communal.

5.2. Modèle en deux étapes en vue de l'amélioration de la disponibilité des terrains à bâtir

Le principe est de fixer à long terme de façon contraignante l'étendue des terrains constructibles et non constructibles. Par contre, dans les territoires prévus pour l'urbanisation, il doit être possible de construire à n'importe quel moment. Deux cas sont alors à envisager :

- dans les territoires largement bâtis, les projets de construction sont autorisés pour autant qu'ils respectent les dispositions de la réglementation fondamentale ;
- dans les territoires « vierges », la construction est subordonnée à l'établissement d'un plan de quartier où la réglementation est précisée. Le plan de quartier peut être réalisé à la demande des communes comme des particuliers.

Cette mesure peut s'accompagner d'une répartition intercantonale des contingents de surfaces de construction par la Confédération (M22). Par ailleurs, divers instruments doivent être adoptés pour empêcher les propriétaires de bloquer la réalisation du plan de quartier (remaniement parcellaire, échange obligatoire de parcelles, obligation de construire avec possibilité d'expropriation).

5.3. Obligation de construire afin de garantir une utilisation des zones à bâtir conforme aux plans établis

L'obligation de construire doit être modulée de façon à « fluidifier la disponibilité des terrains à bâtir » : les terrains doivent être disponibles là où cela semble le plus judicieux :

- l'obligation de construire doit être prévue seulement là où elle est indispensable ;
- elle considérée comme satisfaite lorsque l'on a épuisé toutes les possibilités de tirer parti de l'utilisation du bien-fonds ;
- elle doit pouvoir être appliquée par le biais de l'expropriation.

Le simple classement en une zone non constructible lorsque la construction n'a pas eu lieu dans le délai imparti n'est pas conforme à l'objectif visé puisqu'une telle mesure ne permet la libération des terrains.

5.4. Droit d'expropriation dans l'intérêt de la réalisation des plans d'affectation (expropriation de zones)

Déjà appliquée dans certains cas aujourd'hui, le droit d'expropriation doit permettre à la collectivité de garantir par des moyens contraignant une utilisation conforme de la zone à bâtir. Comme l'expropriation implique une restriction du droit de propriété, elle ne peut être appliquée qu'à certaines conditions :

- il est difficile de réaliser des éléments essentiels du plan d'affectation ;
- les autres possibilités ont été épuisées ;
- le propriétaire ne peut arguer d'aucune raison importante pour thésauriser son bien ;
- un délai approprié a été fixé au propriétaire foncier pour construire ;
- les biens-fonds expropriés doivent être construits sans retard ;
- le droit d'expropriation est limité à des surfaces d'une certaine importance.

C'est la LAT qui doit être adoptée, les cantons étant chargés de l'exécution du droit d'expropriation.

5.5. Affermir la politique foncière des pouvoirs publics et l'utiliser pour atteindre les objectifs d'aménagement

Les pouvoirs publics communaux doivent intervenir de manière plus active sur le marché foncier de façon à rendre disponible les réserves de terrain à bâtir et de permettre une concrétisation des décisions arrêtées dans les plans d'aménagement. De plus, une politique foncière active peut permettre de mieux gérer certains types d'utilisation (par exemple la gestion des zones commerciales), d'atteindre des objectifs de politique sociale (privilégier les coopératives de logement) et diminuer les effets sociopolitiques indésirables d'autres mesures visant à économiser le sol. Pour que la politique foncière soit efficace, il faut :

- améliorer les bases de décision en observant constamment le développement du marché foncier sur le territoire communal ;
- formuler les objectifs de la politique foncière communale (et déterminer les modalités d'acquisition et de vente de terrains par la commune) ;
- coordonner politique foncière et plans d'affectation (les nouveaux classements sont limités aux terrains pouvant être acquis par la commune) ;
- créer les conditions juridiques favorables à des processus de décision qui soient courts, car agir sur le marché foncier requiert des actions rapides.

Les cantons pourraient soutenir les communes dans leur politique foncière en leur accordant un soutien financier, par exemple en leur versant une partie de la recette de l'impôt sur les plus-values résultant des mesures d'aménagement.

5.6. Création de banques du sol

L'objectif est de faire valoir les intérêts publics aussi rapidement que les intérêts privés sur le marché foncier. Pour ce, la banque du sol est constituée comme une banque d'intérêt public gérée selon les critères de l'économie privée. Le capital de cette banque doit venir des pouvoirs publics et les terrains acquis doivent évidemment être utilisés conformément aux plans d'affectation. La création de cette banque doit s'effectuer à l'échelle des cantons, lesquels devraient bénéficier de l'aide de la Confédération.

5.7. Faciliter le transfert d'utilisations entre biens-fonds

L'objectif est ici d'utiliser les surfaces utilisables non utilisées liées à une parcelle. Ainsi, à l'intérieur d'unités spatiales déterminées (bloc d'immeuble, quartier), les quotas d'utilisation non utilisés sont transférés d'un bien-fonds à un autre. Les bases légales de cette mesure sont à créer dans la législation cantonale.

Le transfert d'utilisation peut être renforcé par des mesures fiscales, par exemple l'instauration d'une imposition basée sur l'utilisation réelle et non sur l'utilisation potentielle.

5.8. Harmoniser les impôts fonciers existants avec la réalisation des plans d'affectation

Il convient de plus utiliser les impôts et les taxes sur la propriété foncière comme de simples instruments fiscaux, mais de développer l'objectif d'incitation pour parvenir à une

utilisation des terrains non construits conforme aux plans d'aménagement. Quatre domaines de la fiscalité sont à évaluer :

- l'impôt foncier, respectivement immobilier : à ce niveau, diverses mesures sont proposées :
 - la base du calcul est la valeur vénale (valeur actuelle sur le marché) ;
 - le taux d'imposition est relevé en distinguant les investisseurs et les utilisateurs ;
 - le taux d'imposition est plus élevé sur les biens-fonds non construits ;
 - l'imposition est progressive lorsque le bien-fonds reste longtemps non construit ;
 - on peut même envisager une limitation de l'impôt immobilier aux biens-fonds non construits ;
- l'impôt sur les gains immobiliers doit être généralisé à tous les biens-fonds mais en effectuant une distinction entre utilisateurs et investisseurs et en supprimant le rabais de durée de possession (pour ne pas encourager la thésaurisation) ;
- l'impôt sur la fortune, respectivement sur le capital : à nouveau, la base de calcul est ici la valeur vénale ; l'évaluation n'est pas faite à partir de l'utilisation effective, mais par rapport à l'utilisation possible en vertu de la réglementation ;
- l'impôt sur le changement de propriétaire doit être réduit à une simple taxe afin de ne pas entraver la passation de la propriété à un autre utilisateur (notons que le taux d'imposition est déjà minime dans la plupart des cantons).

Les différentes mesures fiscales abordées concernent essentiellement la législation cantonale.

6. Mesures pour une répartition plus équitable des plus-values foncières

6.1. Compensation réelle (en nature) des avantages résultant de mesures d'aménagement

Alors que, de par les aménagements qu'elle réalise, la collectivité engendre d'importantes plus-values pour les propriétaires privés, elle est confrontée à de nombreuses difficultés lorsqu'elle veut implanter de nouveaux équipements, parmi lesquelles le coût du terrain constitue un des obstacles les plus importants (captation de la plus-value par le propriétaire initial). L'objectif de la mesure proposée est dès lors double : faciliter la réalisation non rentable d'installations d'intérêt public et répartir au plus juste les valeurs foncières.

Dès qu'une décision créant une plus-value est prise, les particuliers privilégiés doivent offrir une prestation dans l'intérêt public. Deux variantes sont possibles :

- le privilégié offre une prestation dans l'intérêt public (ex. aménagement chemin piétonnier, création d'un parc de jeux...);
- le privilégié cède du terrain (sur lequel les autorités peuvent réaliser des aménagements).

Ce prélèvement d'une plus-value doit être défini sous forme de contrat. La compensation en nature des avantages peut être utilisée dans le cadre du classement sous conditions (M51).

6.2. Introduction d'une taxe spéciale de compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement

L'objectif est de prélever les plus-values résultant des mesures d'aménagement pour compenser les moins-values. Une taxation spéciale est dès lors proposée, avec :

- un impôt sur le terrain à bâtir : cet impôt concerne uniquement les terrains non encore bâtis et correspond à l'augmentation de valeur intervenue entre deux dates d'évaluation (par exemple tous les deux ans) ;
- un prélèvement sur les avantages acquis (prélèvement de la plus-value) : il s'agit d'imposer les plus-values potentielles et non pas réalisées, donc dès la date d'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement.

Ce sont les cantons qui doivent régler le prélèvement de la plus-value.

7. Mesures visant à améliorer les bases statistiques

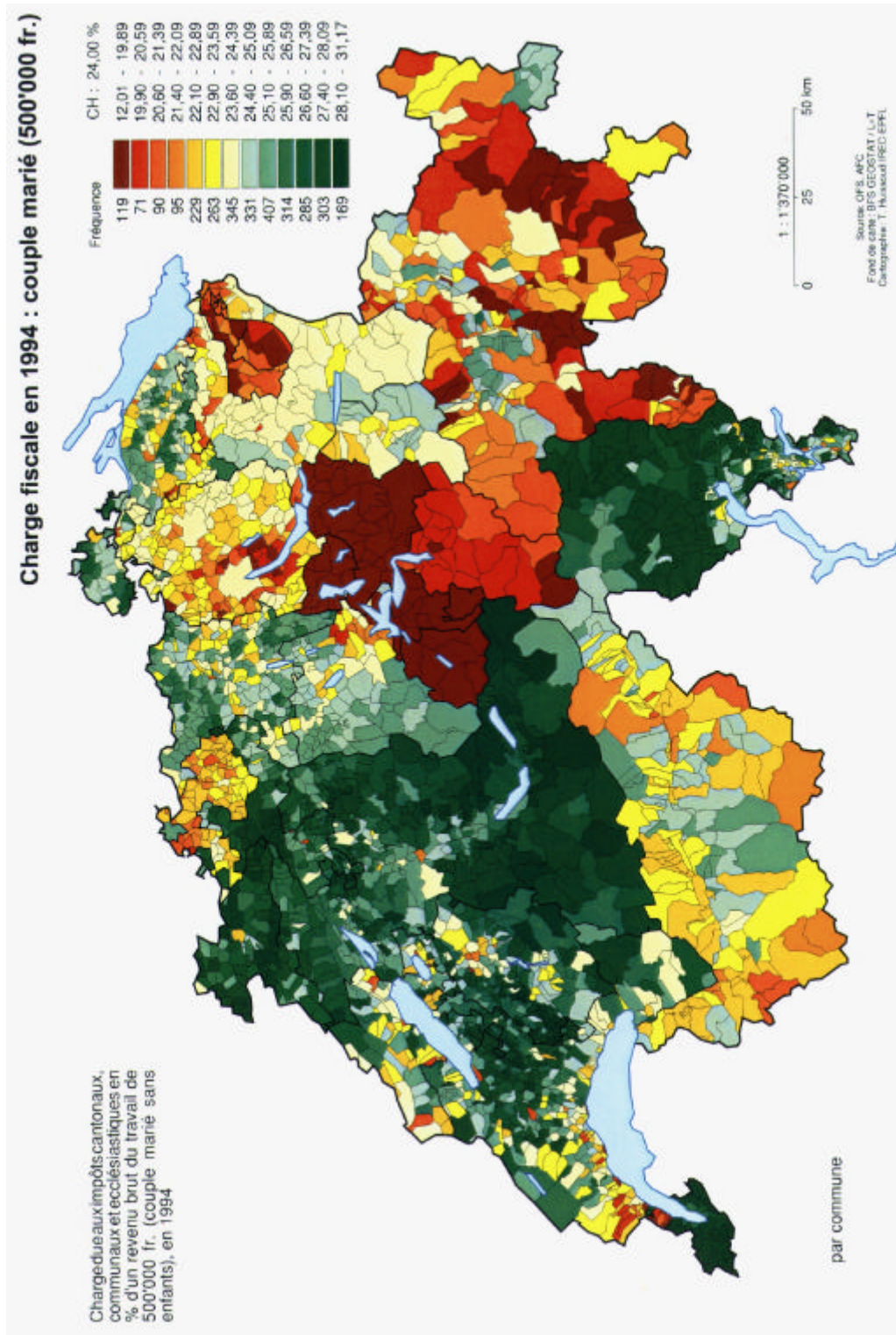
7.1. Création d'une statistique de l'utilisation du sol et des prix du sol

Cette statistique a pour but de combler le manque actuel de données fiables concernant l'utilisation effective du sol. L'accès de cette information doit être facilité pour les différents utilisateurs et la remise à jour doit être permanente. Les données les plus importantes concernent le domaine de l'utilisation du sol (état et modification des surfaces sises en zone à bâtir) et le domaine des prix du sol (situation géographique, superficie, prix, restrictions de droit public..). Le traitement de ces données devrait impliquer la collaboration de la Confédération, des cantons et des communes.

7.2. Récolte et publication d'informations sur l'offre de biens-fonds et d'immeubles en zone à bâtir

Le but de cette mesure est d'augmenter la transparence dans l'offre et la demande afin d'assurer un fonctionnement efficace du marché foncier. Un inventaire des biens-fonds non construits est donc préconiser pour déterminer l'offre potentielle en terrains à bâtir. Par ailleurs, les personnes offrant des immeubles ou des biens-fonds sur le marché sont tenues d'annoncer leur offre avant la vente, prix inclus (preuve obligatoire de l'offre). L'exploitation des données doit pouvoir s'effectuer au niveau d'unités spatiales relativement petites.

Annexe 3. Niveaux de taxation en Suisse



Source : Cunha A., Huissoud T., Schuler M. et Stofer S., 1999, annexe

Annexe 4. Evolution de la législation en aménagement du territoire du canton du Vaud (d'après A. Garnier, 1984)

• Au départ de la législation cantonale d'aménagement du territoire, il ne s'agissait que d'étendre les services de la police des constructions (LPC). Une loi sur la police des constructions est donc adoptée par le canton du Vaud en 1941, laquelle règle essentiellement des problèmes d'urbanisme. Le territoire est divisé en deux zones :

- les territoires destinés à *l'extension des constructions* ;
- le *solde du territoire*, où sont autorisées des constructions de 11 m à la corniche avec une distance minimale de 3m à la limite des propriétés. Partout où les bâtiments ne sont pas construits en ordre continu, l'ordre discontinu est obligatoire.

Des *plans d'extension* ont été définis par après pour soustraire certaines zones de ces dispositions relatives au solde du territoire et pour protéger certaines portions du territoire.

La loi de 1941 accorde également aux communes certaines compétences en matière d'aménagement du territoire (les dispositions cantonales s'appliquent en l'absence de dispositions communales complémentaires).

- Elles peuvent ainsi définir des *zones agricoles (ZAGR)* ou des *zones de verdure*.
- Diverses affectations peuvent être précisées à l'intérieur des territoires destinés à la construction. Des *zones de villas (ZV)* sont ainsi instaurées, dans le but de limiter la construction d'immeubles locatifs (et non dans le but de protéger les terres agricoles !).
- Elles peuvent déterminer des *plans d'extension communaux (PE ou plans de zones)*.

De manière générale, les règlements communaux ont été fortement influencés par le règlement type du département des travaux publics (DTP). Dans les zones de villas, la MUI est le seul type de construction admis puisque ce règlement définit :

- « la restriction à un logement par étage ;
- l'ordre non continu obligatoire ;
- la distance aux limites en fonction des étages ;
- le nombre de niveaux limites (1 ou 2) ;
- la surface minimum de la parcelle (en général 1 200 m²) ;
- le COS (en général 1/8).

Dans les ZGAR et les ZPER (zones de périphérie), le règlement cantonal précise :

- l'ordre non continu obligatoire ;
- une distance aux limites de 10m ;
- une surface minimum de la parcelle de 2000 m² ;
- un COS de 1/5 ;
- les bâtiments d'habitation autres que ceux destinés à l'agriculture doivent avoir un caractère de villa.

Notons que les communes ont interprété la première loi de manière très large, en surdimensionnant les zones à bâtir (plans d'extension), d'où un mitage du territoire.

• En 1964, la LPC devient la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT). Désormais, tous les territoires non compris dans les plans d'extension communaux sont classés en deux catégories :

- les *zones agricoles* ;
- les *zones sans affectation spéciale (ZSAS)*, en remplacement des zones périphériques (ZPER). Les zones sans affectation spéciale sont situées à l'extérieur du périmètre des localités (PL), lui-même défini par « une ligne entourant à une distance de 50 m les bâtiments extérieurs d'une localité ».

Dans les PL, les règles de construction sont les suivantes :

- là où ordre continu, maintient de l'ordre continu ;
- là où ordre discontinu, maintient de l'ordre discontinu ;
- hauteur des constructions limitée à 11 m.

Dans les zones sans affectation spéciale existent trois possibilités de construction.

- Une parcelle de 4500 m² avec un CUS maximum de 0,1.
- L'établissement d'un *plan de quartier* permet de consacrer à la construction des terrains en dehors des zones d'extension. Les conditions en sont : une surface minimale de 5 ha et la concentration des constructions sur 1/10 du terrain avec un CUS de 0,7 maximum (le restant demeure territoire agricole).
- La création d'une *zone d'habitation ou d'industrie* par la commune.

L'objectif de ces dispositions est de protéger les terres agricoles, et en particulier les vignobles, en luttant contre la dispersion des maisons individuelles en milieu rural.

Par ailleurs, la loi de 1964 oblige les communes à redéfinir leurs zones à bâtir surdimensionnées.

En 1964 est également adoptée une loi sur la distribution des eaux (LDE), qui va avoir un impact considérable sur l'aménagement du territoire. Cette législation oblige en effet les communes à « fournir l'eau potable et l'eau nécessaire à la lutte contre le feu aux constructions situées à l'intérieur des PE et du périmètre des localités ». Les communes sont en outre obligées d'équiper les zones d'extension dans un délai de 10 ans. De ces dispositions résultera une généralisation des PE et une diminution des zones à bâtir (sans qu'il soit nécessaire de verser des indemnités ! p. 103).

• En 1972, l'AFU est adopté pour protéger les sites menacés par une expansion désordonnée des constructions. Ce sont les cantons qui furent chargés de désigner ces sites. Dans le Vaud, furent considérés comme tels les ZSAS, mais aussi certaines parties de zones d'extension. Avec l'AFU, la règle de 4500 m² en ZSAS perd donc ses effets puisque toute construction y est désormais interdite.

La protection des villages est organisée selon trois types de zones :

- le périmètre du site à protéger ;
- la zone extérieure de protection ;
- la zone constructible sous condition.

Si l'AFU au niveau fédéral a été abrogé en 1979, il a été prolongé dans le canton du Vaud jusqu'en 1981. Il a certainement permis de freiner certains projets en ZSAS et de mettre fin au mitage du territoire des communes sans PE.

• En 1976, des modifications de la LCAT sont adoptées pour rendre obligatoire la création de zones agricoles partout où cela est justifié. Le territoire communal est toujours subdivisé en deux zones :

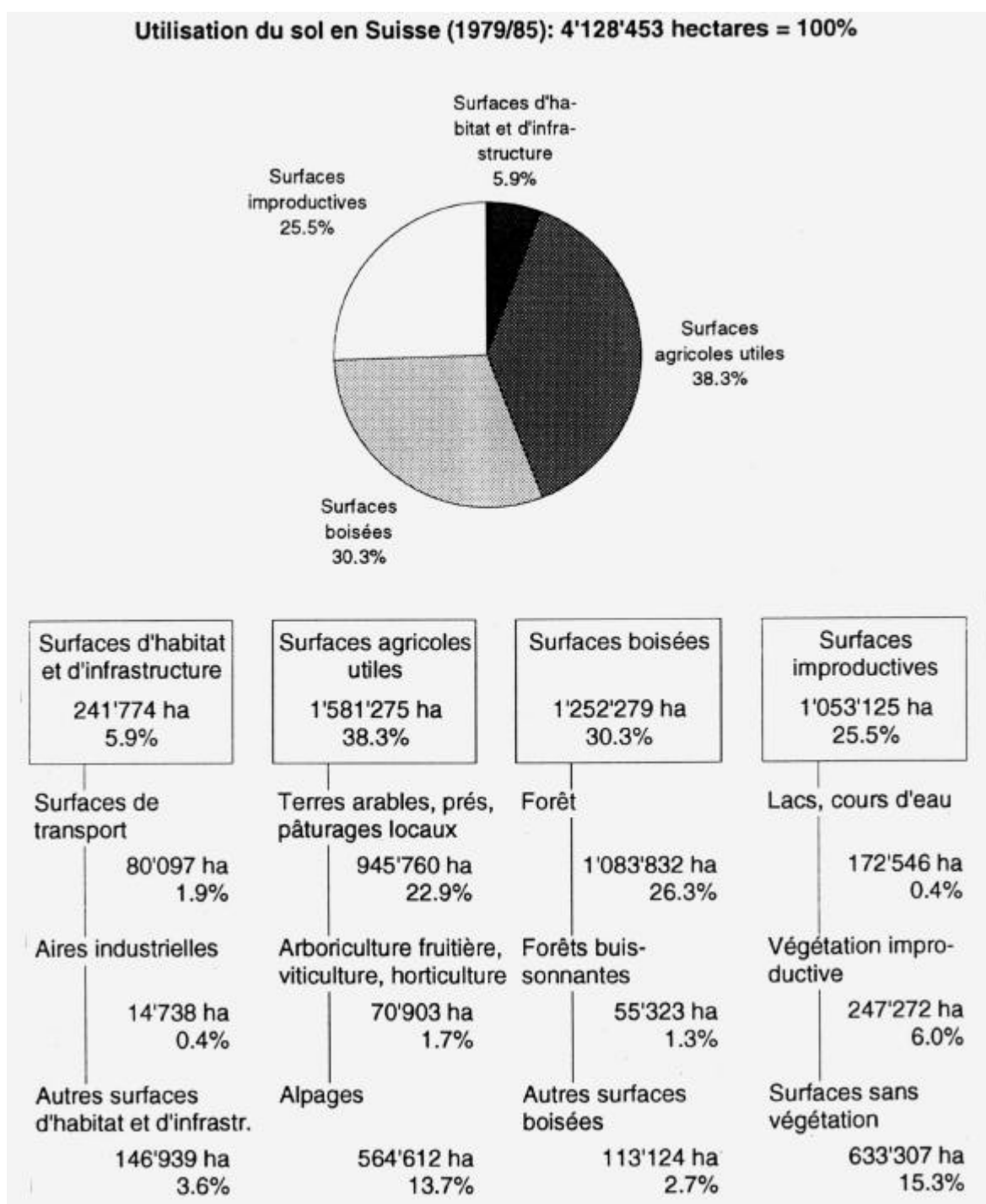
- les zones d'extension des localités, définies par un règlement communal précisant la fonction, l'architecture, l'alignement, le CUS, et le COS... ;
- le solde du territoire, reclassé en zones agricoles (ZAGR bloquées pour 25 ans), zones de verdure (ZVER) ou zones intermédiaires (ZINT). Les ZSAS sont donc supprimées.

Dans les ZAGR seules sont autorisées les constructions en rapport avec l'agriculture. Pour ce, un périmètre provisoire (PP) permet à la commune de délimiter une zone à bâtir sur un dixième du territoire d'un périmètre de ZAGR, moyennant l'existence d'une péréquation entre les propriétaires. Le but de cette péréquation (A ; Garnier, 1984, p. 110) est de « garantir à moyen terme une plus large distribution possible des plus-values foncières entre les différents propriétaires fonciers d'une commune (les personnes qui avaient acheté un terrain pour bâtir dans la zone agricole reçoivent en compensation un terrain dans le sous-périmètre de construction). Vu les difficultés de la mise en œuvre d'une telle péréquation (longueur et coût de la procédure), le système ne sera sans doute pas généralisé par les communes. »

Les ZINT sont destinées à l'extension des zones à bâtir au fur et à mesure des besoins par la procédure du *plan d'extension* (PE). En attendant, elles sont soumises aux mêmes prescriptions que les ZAGR. Lors de l'établissement d'un *plan de quartier* (PQ) ou d'un *plan d'extension partiel* (PEP) sur une partie de ZINT, la commune doit procéder à une péréquation entre les propriétaires, soit par entente entre eux, soit par remaniement parcellaire.

Notons que les plans d'affectation sont définis pour une période de 15 ans : ils déterminent les terrains à urbaniser pendant les quinze ans à venir, ce qui garantit une certaine stabilité dans la réglementation pour propriétaires fonciers (J. Ruegg p.137).

Annexe 5. Utilisation du sol en Suisse



Source : Office fédéral du logement (OFL), 1996, p. 28

Annexe 6. Evolution de la part des propriétaires en Suisse entre 1950 –1990

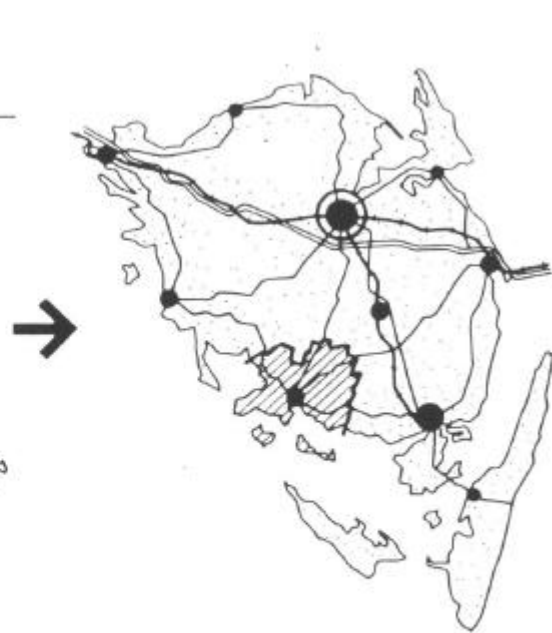
Année	%
1950	37,0
1960	33,7
1970	28,1
1980	29,9
1990	31,3

Source : Office Fédéral de la Statistique, divers recensements, cité dans P. Favarger et al., 1997, p.1

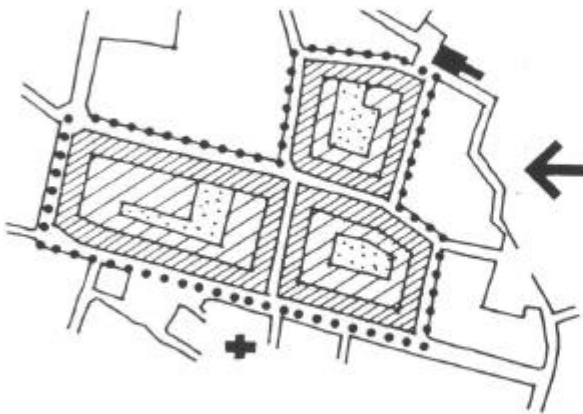
Annexe 7. Les différents niveaux de planification au Danemark



National planning
 The Minister for the Environment establishes the overall framework through national planning initiatives and directives.



Regional plans
 The 14 counties revise their regional plans every 4 years.



Local plans
 Municipalities prepare local plans when needed. More than 20,000 local plans have been prepared since 1977.



Municipal plans
 The 275 municipalities revise their municipal plans every 4 years.

Source : Ministry of Environment and Energy, 1997, p. 6

Bibliographie

I. Comparaison statistique internationale

Publications

Bieber A. et Orfeuil J.-P., 1993, La mobilité urbaine et sa régulation : quelques comparaisons internationales, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°59-60, pp. 126-139

La Morvonnais (de) P., 1998, *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Paris, pp. 147-157

Sites internet à consulter

www.cbs.nl, Centraal bureau voor de statistik

www.dst.dk, Danmarks statistik

www.euhousing.org, European housing statistics

www.statbel.fgov.be, Institut national de statistique

www.statistics.gov.uk, National statistics

www.oecd.org, Organisation de coopération et de développement économique

www.developpement-territorial.admin.ch, Office fédéral du développement territorial

www.statistik.admin.ch, Office fédéral de la statistique

europa.eu.int/comm/eurostat, Office statistique des communautés européennes

II. Etude de cas : la Suisse

Publications

Association suisse pour l'aménagement national ASPAN, 1997, *Mémoire ASPAN n°67, Lexique de l'aménagement du territoire*, Berne, ASPAN, 175 p.

Badilatti Marco, 1991, *Schweiz im Umbruch*, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Bern, 52 p.

Bassand M., Chevalier G. & Zimmermann E., 1984, *Politique et logement*, coll. « Villes, régions et sociétés », Presses polytechniques romandes, Lausanne, 247 p.

Bianchi M., 1989, *Pour une gestion mesurée de la zone à bâtir dans les communes rurales... ou l'art de jouer aux « D »* - rapport 24 du Programme national « Sol », Liebefeld, Berne, 85 p.

Bovy H., 2000, *Planification intégrée « urbanisme-transport » et développement durable des mobilités*, Séminaire de formation continue « Aménagement du territoire-transports-économie-mobilité », IREC/CEAT/ITEP – EPFL, Lausanne

Cunha A., Huissoud T., Schuler M. et Stofer S., 1999, *Structures et tendances de la différenciation dans les espaces urbains en Suisse* – rapport de recherche n°45 PNR 39 « Migrations et relations interculturelles », IREC – EPFL, Lausanne, 153 p.

Delacrétaz Y., 1998, *Mobilité urbaine et politiques de déplacements – le cas de trois agglomérations suisses*, thèse n°1788, EPFL, Lausanne, 252 p.

Delacrétaz Y., 2000, *Mobilité et structure urbaine – Evolutions et scénarios* – Séminaire de formation Aménagement du territoire, transports, économie et mobilité, ITEP-TEA, Lausanne, 25 p.

Demangeon A. et Werquin A. C., 2000, *Comparaison des politiques publiques nationales, régionales ou locales cherchant à freiner l'étalement urbain, dans quatre pays européens – rapport 2 Grande-Bretagne, Danemark, Suisse*, Atelier d'environnement Thalès et Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. Plan Urbanisme Construction Architecture, Paris, 103 p.

Favarger P., 1991, Suisse - Le rôle des politiques dans le retournement des marchés, *Etudes foncières n°53* – décembre 1991, pp. 45-48.

Favarger P., Mac Farlane A., 1996, Aménagement du territoire et construction : l'outil fiscal, *Raisons et déraisons de la ville – Approches du champ urbain*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 325-342

Favarger P., Ferro-Luzzi G., McFarlane A., Schmid G. & Thalmann P., 1997, *L'accès à la propriété du logement*, IREC – EPFL, Lausanne, 98 p.

Garnier A., 1984, *Les nouvelles cités dortoirs*, Presses Polytechniques Romandes, Lausanne, 204 p.

Gugger M. & Strittmater P., 1991, *Contribution de la Confédération et des cantons à une utilisation mesurée du sol*, Liebefeld-Berne, 1991, 28 p.

Hager A., Hübschli J., 1988, *Surface occupée par le logement*, OFAT, Berne, 37 p.

Hausmann U. & Rey U., 1997, *Prévisions des besoins régionaux de logements – réactualisation 1997-2000*, OFL, Granges, 35 p.

Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC), 1984, *Délimitation des agglomérations en Suisse 1980*, IREC – EPFL, Lausanne, 84 p.

Joye D., 1999, Nouveaux territoires, nouvelles régulations ?, *Finances et territoires – leur place dans la prise de décision publique*, CEAT, Lausanne, pp. 240-253

Kaufmann V. & Schuler M., 1996, Pendularité à longue distance - la vitesse des transports comme facteur structurant de l'urbain, *DISP 126*, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ETH, Zürich, pp. 3-9

Laarman F., 1983, La formation du prix des terrains à bâtir – cas de cinq pays occidentaux, *Etudes foncière n°21* - automne 1983, pp. 1-3.

Macquat J. & Robyr Soguel D., 1997, *Guide du plan de quartier*, Service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel et CEAT-Lausanne, 23 p.

Maunoir A., *Les zones de développement dans le canton de Genève – Guide juridique et pratique*, coll. Etudes et documents, Fédération des syndicats patronaux (FSP), Genève, 56 p.

Michel S., 1991, *Utilisation mesurée du sol ? Pour un aménagement du territoire sur mesure*, CEAT, Liebefeld, Berne, 98 p.

OCDE, 1995, *Urban travail and sustainable development*, OCDE Publications Service, Paris, 238 p.

Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) du Département fédéral de justice et police (DFJP), 1996, *Rapport sur les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse*, OFAT, Berne, 72 p.

Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) du Département fédéral de justice et police (DFJP), *Réserves d'utilisation à l'intérieur du milieu bâti – Aide à la mise en œuvre pour inventorier, évaluer et mobiliser les réserves d'utilisation dans les territoires déjà largement bâtis*, OFAT, Berne, 27 p.

Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) du Département fédéral de justice et police (DFJP), 1998, *Vade-mecum Aménagement du territoire suisse*, OFAT, Berne, 168 p.

Office fédéral du logement (OFL), 1993, *Abaisser les coûts dans la construction de logements – 1^{ère} partie : Coup d'œil au-delà des frontières – 2^{ème} partie : Conséquences pour la Suisse*, Rapports de travail sur le logement - cahier 27, Berne, 65 p.

Office fédéral du logement (OFL), 1996, L'habitat en Suisse, *Bulletin du logement* vol. 63, OFL, Granges, 175 p.

Office de l'aménagement du territoire du canton de Berne, 1988, *L'indice d'utilisation du sol et autres grandeurs mesurant le degré d'affectation - Recommandations quant à l'emploi ou à la suppression de l'indice*, Berne, 21 p.

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne & IREC-DA-EPFL, 1996, *Guide pour l'aménagement local*, Berne, 39 p.

Rassemblement pour une politique du logement, 1996, *Quel logement social pour demain ?*, Genève, 66 p.

Rey A., 1999, Nouvelles péréquation financière entre confédération et cantons, *Finances et territoires – leur place dans la prise de décision publique*, CEAT, Lausanne, pp. 40-46

Rey. M., 1999, Efficacité financière et efficacité politique : sœurs siamoises ou frères ennemis, *Finances et territoires – leur place dans la prise de décision publique*, CEAT, Lausanne, pp. 1-14

Ruegg J., 2000, *Zonage et propriété foncière*, adef, Paris, 256 p.

Ruffy V., 1989, *Structure et dynamique économiques et géographiques d'un espace foncier – vingt ans de transactions foncières dans le canton de Vaud*, Imprimerie Grafisa SA, Lausanne, 311 p.

Ruffy V., 1990, *Evolution des valeurs foncières dans l'espace vaudois : des effets de milieu aux effets de voisinage*, l'Espace géographique, 1990-191, pp. 224-242

Rumley P.-A., 1999, *Planification territoriale – Cours d'aménagement du territoire destinés aux étudiants Architectes, Ingénieurs en génie civil et Ingénieurs en génie rural*, Lausanne, 322 p.

Sayagh N., 1991, vingt-quatre mesures pour économiser le sol, *Etudes foncières n°53 – décembre 1991*, p. 49

Schuler M. & Huissoud T., 1992, Les années 80 : les tendances démographiques inversées, *Revue suisse de l'Economie politique et de Statistique*, Vol.128 (3), pp. 383-397

Service de l'aménagement du territoire du Département de la sécurité et des institutions du Canton du Valais, 1999, *Programme d'équipement pour les zones à bâtir selon l'article 19 LAT et selon les articles 14 et 15 LcAT – Vade-mecum guide pour les communes*, Sion

Service des améliorations foncières du Département des infrastructures de l'Etat de Vaud, 1999, *Améliorations foncières en terrains à bâtir – Etudes préliminaires*, Lausanne, DIN/SAF-SAT, 25 p.

Thierstein A., Développement durable et mobilisation des ressources financières et humaines, *Finances et territoires – leur place dans la prise de décision publique*, CEAT, Lausanne, pp. 240-253

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979, arrêtée par l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse

Loi générale sur les zones de développement du 29 juin 1957

Règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 1^{er} juillet 1992

Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987

Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996

Sites internet à consulter

www.developpement-territorial.admin.ch, Office fédéral de développement territorial

- Dossier « Les coûts des infrastructures augmentent avec la dispersion des constructions » (ECOPLAN, 2000)
- Dossier « La surface d'habitat et d'infrastructure de la Suisse continue de s'accroître d'un mètre carré par seconde »
- Dossier « Répartition régionale des coûts externes des transports »
- Dossier « Des villes suisses attractives et compétitives : un équilibre multisectoriel entre centres et périphéries »

www.bwo.admin.ch/f/willkommen.htm, Office fédéral du logement

www.statistik.admin.ch/findex.htm, Office fédéral de la statistique

www.admin.ch/brp/francais/themen/sachgebiete/bodennutzung1.html, Statistique de l'utilisation du sol

Liste des personnes rencontrées en Suisse

M. Albert – Office cantonal du de Genève

M. Bassand – IREC – EPFL (Lausanne)

Mme Bonnard – Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du canton de Genève

M. Delacrétaz – ITEC – EPFL (Lausanne)

Mme Deschenaux – CEAT (Lausanne)

M. Favarger – IREC- EPFL (Lausanne)

M. Gardet – Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du canton de Genève

M. Macquat – CEAT (Lausanne)

Mme Menaud – Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du canton de Genève

M. Ruegg – Université de Fribourg

M. Rumley – IREC – EPFL (Lausanne)

Mme Rossier – IREC – EPFL (Lausanne)

M. Schüler – IREC – EPFL (Lausanne)

III. Etude de cas : le Danemark

Publications

Andersen H. S., Andersen H. T. et ~~Æ~~ T., 2000, Social polarisation in a segmented housing market : social segregation in Greater Copenhagen, *Geografisk Tidsskrift* Vol. 100, Copenhagen, pp. 71-83

Andersen H. T. et Engelstoft S., 1989, Dynamique de l'environnement bâti et prix fonciers, *Revue belge de géographie*, Bruxelles, pp. 153-173

Andersen H. T., 1991, The political urbanization fringe development in Copenhagen, *Espace-Populations-Sociétés*, Lille, n°2, pp. 367-379

Atelier d'Environnement Thalès, 2000, *Comparaison des politiques publiques*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logements, Paris, pp. 42-71

Beatley T., 2000, *Green urbanism*, Island Press, Washington, 494 p.

Bieber A. et Orfeuill J.-P., 1993, La mobilité urbaine et sa régulation : quelques comparaisons internationales, *Les Annales de la recherche urbaine*, n°59-60, pp. 126-139

Copenhagen Municipality, 1997, *Traffic- and environment plan for Copenhagen*, Copenhagen municipality, Copenhagen, 56 p.

Cuennet S., Favarger P. et McFarlane A., 1998, *Les politiques du logement en Europe occidentale*, IREC, Lausanne, pp. 44-52

Dexia, 1997, *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne*, Dexia, Bruxelles, Paris, 283 p.

Guigou J.-L. et Legrand J.-M., 1983, *Fiscalité foncière : analyse comparée des pays de l'OCDE*, Economica, Paris, pp. 133-141

La Morvonnais (de) P., 1998, *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Paris, pp. 147-157

Matthiessen W. C., 1999, Examples of plans and planning system change, *Geografisk Tidsskrift Special issue* Vol. 1, Copenhagen, pp. 125-131

Ministry of Environment and Energy, 1994, *Spatial planning in Denmark*, Ministry of Environment and Energy, Copenhagen, 24 p.

Ministry of Environment and Energy, 1997, *The Planning Act in Denmark 1997*, Ministry of Environment and Energy, Copenhagen, 41 p.

Ministry of Housing and Urban Affairs, 1999, *Housing, building and urban affairs in Denmark*, Ministry of Housing and Urban Affairs, Copenhagen, 76 p.

Müller A., 2000, *Property taxes and valuation in Denmark*, OECD seminar, Vienne, 19-21 septembre

Newman P. et Kenworthy J., 1999, *Sustainability and cities*, Island Press, Washington, 446 p.

OCDE, 1992, *Les marchés fonciers urbains : quelles politiques pour les années 90?*, OCDE, Paris, 165 p.

Renard V., 1995, *Danemark*, adef, Politiques foncières comparées, Paris, 54 p.

Sites internet à consulter

www.sbi.dk, Danish building and urban research institut

www.byggecentrum.dk, Danish center for building information

www.dst.dk Danmarks statistik

www.euhousing.org, European housing statistics

www.mem.dk, Ministry of environment and energy

www.bm.dk, Ministry of housing and urban affairs

www.skatteministeriet.dk, Ministry of taxation

www.um.dk, Royal danish ministry of foreign affairs

www.denmark.dk, Site officiel du Danemark

www.ku.dk, University of Copenhagen

Liste des personnes rencontrées au Danemark

M. Andersen – Institut de géographie de l'Université de Copenhague

M. Arnborg – Ministère de l'Environnement (Copenhague)

M. Jensen – Danish building research institute (Høsholm)

M. Müller – Ministry of Taxation (Copenhague)