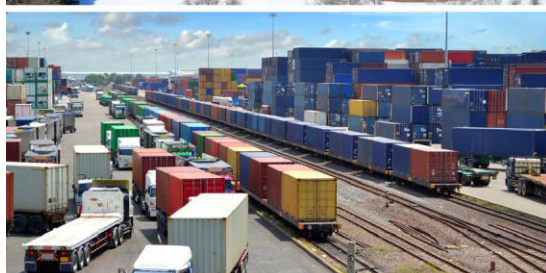
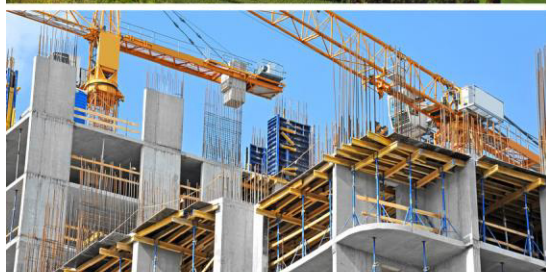


Répercussions d'une non mise en œuvre de la LAT1 sur l'économie du Valais

Rapport final du 1^{er} décembre 2016



Auteurs

Benjamin Buser

Christof Abegg

Beatrice Dürr

Sarah Fuchs

Matthias Thoma

Ernst Basler + Partner AG

Mühlebachstrasse 11

8032 Zurich

Téléphone +41 44 395 16 16

info@ebp.ch

www.ebp.ch

Synthèse

Situation initiale et mission confiée aux cantons

Application de la LAT1 à
l'échelle des cantons

Le 3 mars 2013, le peuple suisse a approuvé la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT1), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Désormais, il faudra autant que possible empêcher l'extension de la surface urbanisée et favoriser la densification du milieu bâti existant. Pour permettre aux cantons d'accomplir la tâche qui leur a été assignée, consistant à adapter leur plan directeur aux exigences de la LAT révisée, le Conseil fédéral leur a accordé une période transitoire de cinq ans. Ils ont donc jusqu'au 1^{er} mai 2019 pour adapter leur loi d'application sur l'aménagement du territoire et leur plan directeur cantonal à la nouvelle législation. Les cantons qui, passé ce délai, ne disposent pas d'un plan directeur approuvé par la Confédération, avec un volet « urbanisation » conforme à la législation fédérale, doivent s'attendre à des conséquences négatives.

Blocage des zones à bâtir
légalisées et autres sanctions
plus lourdes

La loi fédérale pénalise directement les retardataires en interdisant totalement toute augmentation de la surface totale des zones à bâtir jusqu'à l'homologation de l'adaptation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral (art. 38a LAT). Tout nouveau projet de classement en zone à bâtir serait bloqué en Valais, quels que soient l'endroit, la nécessité et la justification du point de vue de la planification. L'analyse juridique réalisée à la demande du canton du Valais par l'Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN, 2016) a mis en garde contre d'autres répercussions directes d'un retard dans la mise en œuvre de la LAT1 : suspension de procédures de demandes d'approbation de plans en cours, suppression de subventions à des projets d'agglomération, risques accrus d'oppositions aux demandes de permis de construire et insécurité juridique.

Analyse des incidences sur le
développement économique du
Valais

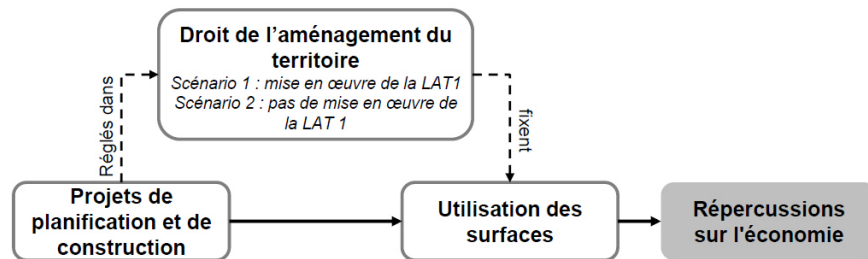
De telles sanctions auraient un impact direct sur le développement urbain, économique et social en Valais. C'est ce qui a incité le canton du Valais à demander aux consultants Ernst Basler + Partner AG d'examiner les conséquences à moyen et long terme pour l'économie valaisanne d'une mise en œuvre lacunaire de la LAT1 au 1^{er} mai 2019. Les auteurs de l'étude ont cherché à déterminer quel serait l'impact sur la valeur ajoutée brute à prévoir pour l'année de référence 2019, s'en servant comme unité de mesure des performances économiques du canton calculées pour l'année de référence 2019, et projetées sur une période de dix ans à compter de celle-ci.

Méthode d'analyse

Analyse basée
sur un modèle d'impact

L'analyse est fondée sur un modèle d'impact mettant en évidence les relations de cause à effet entre les activités de planification et de construction, les exigences du droit de l'aménagement du territoire, les utilisations du sol autorisées, et les effets qui en résultent pour l'économie.

Fig. 1 : Schéma du modèle d'impact entre l'économie et le droit de l'aménagement du territoire :



Répercussions sur l'économie
de l'affectation du sol

Le droit de l'aménagement du territoire régit le déroulement et la conformité à la loi des projets de planification et de construction, lesquels débouchent sur les types d'affectation du sol. Le droit de l'aménagement du territoire fixe en même temps les possibilités d'utilisation des surfaces, lesquelles ont un impact sur l'économie lorsqu'elles sont mises en œuvre. Une modification des conditions du droit de l'aménagement du territoire quant à l'affectation des surfaces aura donc un impact sur la situation économique.

Scénarios envisagés par l'étude et utilisations du sol

Scénario 1 de mise en œuvre
conforme à la loi fédérale

La présente étude analyse deux scénarios possibles d'utilisation du sol dans l'espace urbanisé du canton du Valais. Le scénario 1 est la solution prévue par le Grand Conseil, qui préconise la mise en conformité de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et du plan directeur cantonal avec la législation fédérale, dans le délai imparti. Il s'agit du postulat de référence prévu par la Confédération et devant être appliqué par tous les cantons. Ce postulat de référence implique

- que, d'ici le 1^{er} mai 2019, le canton du Valais ait intégré dans sa législation (LcAT) les instruments d'exécution nécessaires à la mise en œuvre de la LAT
- et qu'il dispose d'un plan directeur cantonal (PDc) conforme, approuvé par le Conseil fédéral.

Scénario 2, dans lequel des
éléments essentiels de la LAT1
font défaut

Dans le scénario 2, au contraire, le canton du Valais ne dispose pas d'un plan directeur approuvé par le Conseil fédéral d'ici le 1^{er} mai 2019. Le canton est donc dans l'incapacité d'appliquer les principes essentiels de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Dès le 1^{er} mai 2019, un moratoire intégral sur les classements en zone à bâtir entrera en vigueur,

interdisant tout développement de l'urbanisation. Par ailleurs, il est d'emblée admis que (VLP-ASPAN, 2016) :

- si les augmentations du degré d'utilisation du sol restent possibles, elles peuvent être contestées en invoquant l'art. 15 LAT
- si les changements d'affectation de zones restent possibles, ils peuvent être contestés en invoquant l'art. 15 LAT
- la construction dans des communes dont la zone à bâtir est surdimensionnée (le Valais en compte actuellement 111) n'est pas conforme au droit et qu'il peut y être fait opposition en invoquant l'art. 15 LAT
- les nouvelles constructions dans des communes dont la zone à bâtir est de dimension conforme (23 actuellement en Valais) sont autorisées par la loi, mais certains de ces projets peuvent soulever des oppositions en fonction de leur emplacement ou de toute autre caractéristique mentionnée à l'article 15 LAT.

Affectations principales dans
l'espace urbanisé

Ces différentes conditions cadres ont une influence sur les principales utilisations du sol de l'espace urbanisé suivantes :

- habitat
- activités économiques
- installations d'intérêt public
- installations générant un trafic important
- infrastructures de transport.

Contributions fédérales au trafic
d'agglomération

En outre, les contributions fédérales au développement du trafic d'agglomération à l'intérieur de l'espace urbanisé sont directement associées au plan directeur.

Coûts d'opportunité

L'examen des utilisations principales de l'espace urbanisé a été approfondi par le biais de l'approche dite des coûts d'opportunité. On désigne sous le nom de coûts d'opportunité les pertes résultant des divergences entre l'utilisation des surfaces dans le scénario 2 comparée à celle du scénario de référence 1. Par exemple, si le scénario 2 rend la construction d'une unité de production impossible, les investissements non effectués et l'absence de création de valeur ajoutée par la production sont qualifiés de coûts d'opportunité.

Coûts macroéconomiques directs

Coûts d'opportunité résultant
de développements non
réalisés

En comparaison au scénario 1 de référence, l'impossibilité du classement en zone à bâtir et l'insécurité juridique générale à laquelle sont exposés les projets de planification et de construction dans le scénario 2 entraînent des coûts économiques directs, provoqués en particulier par :

- le frein sur les volumes annuels d'investissements dans le logement, les emplois, les installations d'intérêt public, les installations générant un trafic important, ainsi que les infrastructures de transport (calculés d'après la valeur médiane pour la période de 2005 à 2014 et à l'aide de projections connues), le tout étant placé sous le signe d'un moratoire du classement en zone à bâtir et d'insécurités juridiques sous-jacentes
- une entrave aux gains de productivité dans la production et dans les transports en raison du manque d'investissements
- l'absence d'effets sur la consommation imputable à la baisse de la croissance démographique liée à la diminution de l'offre en logements
- le surcoût lié à la réalisation des mesures infrastructurelles dans le cadre des projets d'agglomération, étant donné la suppression des contributions fédérales aux investissements.

Répercussions annuelles
récurrentes

Ces répercussions étant pour la plupart récurrentes annuellement, les coûts d'opportunité ne cessent donc d'augmenter avec le temps. Des données statistiques étendues et un modèle économique régional spécifique au canton du Valais ont servi à mesurer ces effets du scénario 2 sur les principales zones d'affectation. Le calcul de ces effets cumulés sur une durée de dix ans intègre en outre le fait qu'une valeur ajoutée n'ayant pas pu être créée n'offre également aucune possibilité de produire des revenus en intérêts. Le tableau I présente un aperçu estimatif de la valeur ajoutée brute n'ayant pas été réalisée.

Calcul des seuils inférieur et
supérieur

Un seuil inférieur et un seuil supérieur ont été calculés, afin de déterminer dans quelle mesure l'insécurité influence les investissements en faveur des logements, des emplois et des installations d'intérêt public, quel accroissement de la productivité dans le secteur des transports sera entravé et dans quelle proportion les projets d'agglomération pourrait se voir réaliser sans recourir aux subventions fédérales.

Tableau I : Aperçu des créations de valeurs ajoutées

Utilisation	Insécurité (*accroissement de la productivité)	Valeur ajoutée brute en millions CHF	
		Répercussion sur l'année 2019	Répercussion globale sur 10 ans
Habitat	5 %	75	928
	10 %	225	2785
Activités économiques	5 %	13	134
	10 %	39	403
Installations d'intérêt public*	10 %	13	133
	30 %	39	399
Installations générant un trafic important	Aucune quantification possible		
	Aucune quantification possible		
Infrastructures de transport	*1 %	4	41
	*5 %	20	205
Aides au financement des projets d'agglomération	80 %	52	65
	90 %	59	73
Total	Seuil inférieur	157	1301
	Seuil supérieur	382	3865

*à l'exclusion des répercussions des opérations d'investissement

au minimum 1,3 milliards CHF

D'après les estimations, les coûts d'opportunité prévisibles (seuil inférieur) s'élèvent au minimum à 157 millions CHF pour l'année de référence, et, cumulés sur une durée de dix ans, à 1,3 milliards CHF, déduction faite des revenus des intérêts. Ces coûts sont imputables à des causes liées à l'économie réelle, telles qu'une réduction des activités dans le secteur de la construction, un ralentissement de la croissance de la population, une raréfaction des innovations, le maintien de longues durées de transports avec des conditions de transbordements difficiles et un frein aux possibilités d'expansion des entreprises.

La croissance économique est diminuée de moitié

La croissance annuelle moyenne de l'économie du canton du Valais a atteint jusqu'à 1,65 % entre 2008 et 2013. Selon les prévisions, cette croissance supérieure à la moyenne nationale devrait se poursuivre (Eco-plan, 2016). Mais si le scénario 2 était adopté, elle se réduirait de plus de

la moitié. Si le seuil supérieur était atteint, la croissance de l'économie du canton serait freinée encore davantage.

Concentration spatiale des
effets ressentis

Plusieurs grands projets particulièrement emblématiques seraient touchés par le scénario 2, avec des effets importants concentrés dans le temps et dans l'espace. Sont principalement concernés les pôles d'emplois à forte croissance de la plaine. Le frein au développement de ces sites d'habitat et d'emploi ainsi que le recul des investissements, des gains de productivité et de la demande des consommateurs privés menacent fortement la compétitivité cantonale et régionale.

Surcroît de charges pour les
collectivités publiques

Le développement de ces centres est en outre affecté par le risque de voir se tarir les contributions fédérales aux investissements dans le trafic d'agglomération. Si le financement des mesures prioritaires devait émaner exclusivement du canton et des communes, les collectivités publiques devraient alors fournir un apport supplémentaire de 50 à 60 millions CHF.

Autres répercussions

Effets collatéraux à long terme

L'affectation de surfaces dans l'espace urbanisé engendrerait de plus des effets indirects qui ne se répercuteraient pas immédiatement sur la compétitivité et les performances économiques du canton, mais se feraient sentir à long terme. Si la LAT1 n'était pas intégrée à la législation valaisanne, il faudrait donc s'attendre à :

- une altération de l'image et de l'attractivité des sites dévolus à l'habitat, aux entreprises et au tourisme dans le canton du Valais
- l'impossibilité, dans les pôles de développements d'obtenir les avantages spatiaux apportés par une forte densité d'entreprises et une exploitation efficace des infrastructures, à la hauteur des espoirs initialement fondés
- un recul à long terme de la participation des entreprises valaisannes aux marchés d'exportation
- la délocalisation de sites d'entreprises
- la paralysie à long terme des marchés immobiliers cantonaux.

Des coûts élevés à long terme
pour l'économie valaisanne

En résumé, cette étude conclut que la non mise en œuvre de la LAT en Valais nuirait considérablement à son économie. Le moratoire sur le classement en zone à bâtir et l'insécurité des conditions de planification fragilisent à long terme la croissance, la compétitivité et la prospérité du canton, et entraînent des répercussions préjudiciables pour la société et l'économie.