



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE
Département fédéral de l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication DETEC

Conseil de l'organisation du territoire

Densification de l'espace bâti et qualité urbaine

Prise de position du Conseil de l'organisation du territoire

Septembre 2012

Recommandations du Conseil de l'organisation du territoire

- Il convient de miser sur une urbanisation densifiée.
- La densification de l'espace bâti ne doit pas se faire au détriment de la qualité urbaine.
- Si l'on veut garantir une approche globale du développement urbain vers l'intérieur, il importe de prendre en compte non seulement la densité de la construction, mais aussi d'autres notions apparentées (indice d'utilisation du sol, densité d'utilisation, densité de la population, densité d'interactions, etc.).
- Le fait de dresser un inventaire des réserves à l'intérieur du tissu bâti et de le visualiser s'avère utile dans le dialogue avec les différents acteurs.
- La densification de l'habitat est souhaitable, non seulement en ville, mais aussi dans les agglomérations et les zones rurales construites.
- Il convient d'intégrer davantage la troisième dimension dans l'aménagement.
- En misant sur de bonnes solutions urbanistiques, il est possible de prendre en considération les exigences de la protection des monuments dans les projets de densification.
- La densification n'est réalisable qu'en suivant une procédure coordonnée, intégrant l'aménagement, la desserte en transports, les aspects fiscaux, etc.
- Dans le cadre de l'extension de la zone à bâtir, il importe de viser au moins la catégorie W3; tout classement de bien-fonds en W2 au lieu de $\geq W3$ devrait être soumis à une obligation de justification.
- Il y a lieu de développer des instruments économiques pour orienter le développement urbain.
- Les cantons doivent endosser un rôle actif, puisque le plan directeur représente un instrument de gestion important.
- Seule une large acceptation au sein de la population permet de mener à bien la densification. En faisant participer la population et en l'associant activement, il s'agit de montrer que densification peut rimer avec qualité de l'habitat.
- Il convient de donner aux acteurs les moyens d'agir, en mettant au point des instructions, des échanges d'expériences et un soutien technique.
- Des incitations financières doivent être utilisées comme instruments de pilotage.
- Il importe de redimensionner les zones à bâtir trop étendues et de limiter la disponibilité des terrains constructibles.

1. Contexte et motivation de la présente prise de position

À ce jour, tous les efforts déployés pour freiner la consommation d'espace et le mitage en Suisse n'ont pas suffi. L'augmentation de la population n'explique qu'en partie les besoins supplémentaires en espace. Le nombre croissant de ménages, la prospérité grandissante et le fait que 60% des nouvelles zones d'habitation correspondent à des maisons individuelles ou à deux logements dans des

communes situées dans la périphérie des agglomérations sont à l'origine de ce phénomène. Dans les agglomérations, la croissance des surfaces bâties est liée à l'augmentation du nombre de sites de travail et de production, ainsi qu'aux centres commerciaux et de loisirs voyant le jour à la périphérie des villes-centres. En outre, les besoins accrus en mobilité entraînent une augmentation des surfaces de transport.¹

Le présent document de synthèse du COTER est le fruit de divers ateliers ayant eu lieu au Conseil de l'organisation du territoire et d'un groupe de travail préparatoire composé de membres du COTER, Thomas Egger, Kathrin Martelli (anciennement), Alexander Ruch et Silvia Tobias.

La densification du milieu bâti est l'un des cinq thèmes sur lesquels le COTER met l'accent depuis 2011. Les autres thématiques prioritaires sont la croissance, la gouvernance et les tâches et les territoires d'action d'importance nationale. La délimitation entre ces différents thèmes n'est pas toujours très claire. Il convient de prêter une attention toute particulière aux interfaces. La cinquième prise de position se propose de les mettre en évidence.

Selon les scénarios actuels de l'Office fédéral de la statistique², d'ici à 2055 la population suisse devrait atteindre les 9 millions d'habitants. Cette croissance s'explique en grande partie par une immigration motivée par l'attractivité économique de la Suisse. La croissance de la population exacerbe la pression sur l'utilisation du sol. Cette pression s'exerce différemment selon les régions. Il faut s'attendre à une concentration plus poussée de la population dans les centres urbains et leurs périphéries ainsi que dans les centres touristiques alpins. Le mitage s'étend également dans les zones rurales, mais pour d'autres raisons. Il est plus simple de réaliser une nouvelle construction à la campagne que de rénover un logement ancien en ville. Le nouveau logement répond davantage aux besoins actuels en termes d'habitat, ne doit pas se conformer aux exigences de la protection des monuments et échappe plus facilement au contrôle social. L'extension des surfaces bâties à la périphérie des localités met en danger la fonctionnalité des villages ruraux et entraîne des effets indésirables tels que la consommation de terrain, un besoin accru en trafic motorisé individuel, etc.

Le principe d'une utilisation mesurée du sol est mentionné à l'art. 75 de la Constitution fédérale. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire a repris ce principe. Depuis plus de 30 ans, il existe donc un mandat légal d'utilisation parcimonieuse des ressources limitées du sol. Le Projet de territoire Suisse³ postule pour la première fois de manière explicite le développement urbain vers l'intérieur comme stratégie essentielle. Une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, adoptée par le Parlement le 15 juin 2012, prévoit également de fixer par écrit les principes du développement urbain vers l'intérieur et de la requalification urbaine. L'Office fédéral du développement territorial concrétise actuellement ces dispositions légales sous la forme d'un guide révisé pour l'élaboration des plans directeurs cantonaux.

¹ Trends und Herausforderungen in der Raumentwicklung, Hingergrundinformationen zum Raumkonzept Schweiz vom 21. Januar 2011.

² Office fédéral de la statistique (2010): Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010-2060, scénario moyen, Neuchâtel.

³ www.projetdeterritoiresuisse.ch

Il est important de rappeler que la densification de l'espace bâti regroupe plusieurs composantes. La densité du milieu construit est susceptible d'augmenter de diverses manières. La croissance de la population dans une région donnée se traduit par une densification (densité de la population). La densité peut également résulter d'une meilleure utilisation des surfaces (densité d'utilisation). C'est ainsi que l'augmentation, manifeste sur le plan statistique, des besoins en surface habitable par personne exerce une influence directe et sensible sur la densité globale des zones construites. Il importe de freiner la tendance vers toujours plus de surface habitable, si l'on veut éviter une croissance globale non contenue de ces besoins. Les interrelations dans un espace donné ont lieu sur fond de densité variable et sont susceptibles d'être mises à profit pour favoriser la densification (densité d'interactions).

Dans le langage courant, on entend par densification de l'urbanisation essentiellement la densification du milieu bâti. Il s'agit non seulement de nouvelles constructions sur des surfaces jusqu'alors en friche à l'intérieur du territoire urbanisé, mais aussi de reconversions ou d'utilisations multifonctionnelles de surfaces et bâtiments insuffisamment exploités, et de la densification d'installations d'infrastructure existantes, telles que les jonctions d'autoroutes, par exemple. La densification a une composante horizontale (surface), mais aussi verticale (construction en hauteur et en sous-sol). La prise de position du COTER se consacre essentiellement à la densification du milieu bâti.

Il faut miser sur la densification plus particulièrement là où les zones construites après-guerre se sont développées sans aucun concept et ne présentent aucune valeur en termes de monuments historiques. Par ailleurs, il importe de reconverter les friches industrielles bien situées et de modifier le paysage urbain et les structures fonctionnelles.

Avec les discussions en cours et les défis qui se profilent, le Conseil de l'organisation du territoire se devait d'approfondir la question de la densification du milieu bâti et de la qualité des espaces urbains. La présente prise de position du COTER représente une contribution au débat et ouvre des pistes de réflexion. La mise en œuvre des propositions n'incombe pas au COTER, mais relève de la compétence des autorités concernées.

2. Problématique

À première vue, le postulat de la densification du milieu bâti peut paraître simple. Pourtant, il soulève toute une série de questions et de problèmes.

La densification du milieu construit est susceptible d'être en contradiction avec la qualité des espaces urbains. Comment concilier densification et urbanisation de qualité?

- Dans quelle mesure les villes suisses peuvent-elles, et veulent-elles, se développer dans la troisième dimension? À quoi ressemblera le skyline de Zurich dans 30 ans? La Prime Tower marque-t-elle le début ou déjà la fin?

- Comment concilier la densification de l'espace bâti et la volonté de disposer de zones urbaines non construites, d'espaces de rencontre, de terrains de jeux, etc.?
- Quels modèles et formes d'habitat pourraient contribuer à concilier qualité de l'espace urbain et densification de l'espace bâti?
- Est-ce que les approches traditionnelles en matière d'aménagement du territoire, comme l'indice d'utilisation du sol, répondent aujourd'hui encore à nos besoins? Quelles sont leurs conséquences au niveau légal?
- Une gestion foncière et immobilière moderne exercée par les pouvoirs publics est-elle en train de gagner en importance?
- Comment gérer le milieu bâti existant? Comment régler d'éventuels conflits avec la protection des monuments et d'autres acteurs?
- Comment associer activement les acteurs concernés? Quelles formes de participation et de gouvernance seraient envisageables et serviraient les objectifs?
- Dans quelle mesure les politiques foncière et fiscale sont-elles à même d'encourager la densification?
- Comment provoquer un changement de mentalité chez les habitants (urbanité/ruralité)?
-
- Quelles mesures doivent être prises sur le plan de la législation (Confédération / cantons / régions / communes)?

3. Objectifs

En relation avec la densification de l'espace bâti et une urbanisation de qualité, le COTER se fixe les objectifs suivants:

La densification du milieu construit est un principe fondamental du développement du territoire; elle contribue à endiguer la croissance de l'urbanisation consommatrice d'espace et le mitage. La densification de l'espace bâti doit être menée de telle sorte que le milieu construit garde, voire améliore son attractivité.

Le COTER est conscient que cet objectif renferme des contradictions internes. Le chapitre suivant s'attache à esquisser comment atteindre les objectifs et résoudre les conflits.

4. Vers la mise en œuvre

Dans le cadre de l'aménagement du territoire, l'objectif de la densification de l'espace construit et du développement urbain vers l'intérieur est connu depuis longtemps, du moins de manière implicite. Il convient donc de se demander pourquoi la densification ne fonctionne toujours pas. Les problèmes identifiés plus haut fournissent quelques pistes de réflexion. Les objectifs de la densification de l'espace bâti sont en conflit avec divers objectifs et attentes. Les principaux facteurs inhibiteurs à la densification sont les suivants:

- qualité de vie inférieure (ressenti subjectif) dans les milieux construits compacts;
- prix du sol relativement bas hors zones denses;
- subventions élevées pour le trafic;
- zones à bâtir surdimensionnées;
- difficultés d'une mise en œuvre allant à l'encontre des intérêts des propriétaires;
- relative complexité des procédures;
- absence de mesures incitatives et manque d'acceptation d'une urbanisation dense;
- indices d'occupation du sol rigides et primauté du droit de la construction sur le postulat de densification de l'espace bâti dans l'aménagement du territoire;
- prescriptions dépassées en matière de desserte (places de parking, p. ex.);
- la protection des monuments complique les reconversions, y compris la démolition;
- problèmes de gestion des friches industrielles;
- absence de gestion foncière et immobilière par les pouvoirs publics;
- réticence face à une modification de l'environnement connu et à des changements radicaux (démolitions, utilisations provisoires et reconversions de bâtiments).

Comme mentionné auparavant, un mandat légal de densification de l'espace bâti, du moins implicite, existe depuis longtemps. Sa mise en œuvre échoue à cause des facteurs inhibiteurs précités. Il convient donc d'accélérer la concrétisation de la densification de l'urbanisation en renforçant les prescriptions légales et en rendant plus conséquente leur mise en œuvre notamment, ce qui contribuera grandement à endiguer l'étalement urbain en Suisse. Le COTER a défini des axes stratégiques, devant faciliter la poursuite de cet objectif (voir ci-dessous).

Définition et objectif

Parmi les acteurs de l'aménagement du territoire, il règne un large consensus sur la nécessité d'accentuer la densification de l'urbanisation. Mais les raisons ne sont pas suffisamment communiquées. Avant de détailler les réflexions concernant l'intensification de la densification, il convient de clarifier de manière transparente la situation de départ et de mettre en évidence les raisons et objectifs en la matière. À cet égard, le Projet de territoire Suisse revêt une importance toute particulière.

Conflit d'intérêts entre densification et qualité urbaine

Il existe un conflit intrinsèque entre densification et urbanisation de qualité. Alors que la densification vise à utiliser l'espace de manière la plus efficace possible, il n'est pas rare que la qualité urbaine soit évaluée, entre autres, en fonction des espaces non construits – une proportion importante de surfaces ouvertes étant alors

synonyme d'une urbanisation de qualité. Ce conflit est en grande partie alimenté par une évaluation subjective de la qualité urbaine. La politique d'organisation du territoire doit donc s'attacher à mettre en évidence les qualités urbanistiques d'un espace compact et à souligner ses avantages: trajets plus courts pour se rendre au travail, approvisionnement de proximité, offre culturelle, etc. La densification doit passer par un changement de mentalité des personnes concernées.

Petite digression sur la définition de la qualité urbaine

Cette question est traitée par le Programme national de recherche PNR 65, «Nouvelle qualité urbaine». Les travaux d'étude, entrepris en 2010, devraient s'achever en 2014. La qualité urbaine est un concept multiple, ne se limitant pas aux questions d'ordre architectonique et urbanistique, mais accordant une large place aux composantes sociales. Les habitants s'identifient à leur ville et aspirent à une qualité de vie subjective. Cette dernière est fonction des styles de vie et tendances qui prédominent actuellement. Les aspects écologiques sont également pris en compte dans le PNR 65, notamment en relation avec la desserte en transports. Pour de plus amples informations: www.nfp65.ch.

Potentiel de reconversion des friches

Lorsque l'on évoque les friches, il s'agit bien souvent essentiellement de friches industrielles. Le potentiel de reconversion des friches industrielles est grand. Toute une série d'études ont d'ores et déjà été réalisées sur le sujet. À ce jour, on compte quelque 350 sites importants pour une surface totale de 18 millions de m². Ces surfaces offriraient de l'espace pour vivre pour 190 000 personnes environ. La plateforme www.brache.areale.ch est d'importance centrale dans ce domaine. Le thème y est traité suffisamment en détail pour ne pas avoir à être approfondi dans le cadre de la présente prise de position du COTER. Il est primordial que les potentiels soient exploités.

En plus des friches industrielles, il existe différentes autres catégories de friches – notamment

les parcelles à bâtir non utilisées (de manière optimale), situées à l'intérieur du territoire urbanisé, mais aussi des bâtiments désaffectés, ou en passe de le devenir. Les immeubles d'habitation non utilisés pour une raison ou une autre doivent eux aussi être considérés comme des friches. Face à l'évolution démographique et à la modification de la pyramide des âges dans le sens d'un vieillissement de la population, il est important de savoir quels immeubles sont sous-exploités ou seront libérés dans un avenir proche. Un inventaire communal à la parcelle près des friches, assorti d'une prévision pour l'avenir, constituerait un instrument d'aménagement précieux pour les communes.

Le fait de répertorier les réserves d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir faciliterait grandement l'aménagement futur. Une visualisation des réserves existantes est très importante pour le dialogue avec les différents acteurs concernés.

Redimensionnement des zones à bâtir

Ces dernières années, dans certaines communes des zones à bâtir ont été délimitées bien au-delà des besoins réels. En vertu de l'actuelle loi sur l'aménagement du territoire et, a fortiori, conformément à la LAT révisée, ces zones devaient être déclassées. Tant qu'il y aura de (trop) nombreuses surfaces constructibles libres, il sera difficile de mener à bien la densification. Par contre, des déclassements peuvent constituer de nouvelles incitations.

La troisième dimension ne doit plus être taboue

En Suisse, le paysage urbanisé n'évolue que lentement vers la troisième dimension. Toutefois, ces derniers temps, une tendance à la construction de très hauts immeubles a été enregistrée. Pour l'heure, le record est détenu par le siège du groupe pharmaceutique suisse Roche, une tour de bureaux de 180 m de haut. Mais des gratte-ciel voient le jour également dans des villes plus petites.⁴

Une bonne intégration dans l'aménagement global semble incontournable. Des exigences allant dans ce sens devraient être formulées dès le plan directeur. Mais c'est le plan de zones qui est primordial. Pour favoriser le développement de zones présentant une continuité, il serait bon d'avoir recours à certains instruments tels que l'établissement d'un plan d'affectation spécial ou au développement d'ensembles construits. Dans les zones urbaines, il serait judicieux de prévoir un plan d'immeubles de grande hauteur, incluant la définition d'exigences pour la conception de tours et de leurs façades. Aux questions relevant de l'aménagement du territoire viennent s'ajouter les aspects esthétiques. Face à la réticence de la population vis-à-vis de la construction de gratte-ciel, une procédure participative est indispensable à chaque échelon. L'extension à la verticale ne doit pas se limiter à la construction d'immeubles de grande hauteur. Il s'agit d'exploiter également le fort potentiel que représente le rajout d'étages sur des immeubles existants. Il semblerait qu'en Suisse un grand nombre d'immeubles n'exploitent pas la hauteur autorisée dans leur zone à bâtir. Par ailleurs, une augmentation ciblée du degré d'utilisation du sol – p. ex. transformer une W3 en une W5 – déclencherait d'importantes activités d'investissement.

La troisième dimension englobe aussi la construction en sous-sol. Plusieurs villes d'Europe commencent à s'intéresser à cette option⁵. Dans ce domaine aussi, un énorme potentiel d'utilisation et de densification pourrait être exploité. Dans le cadre de la 2^e révision de la LAT, l'Office fédéral du développement territorial a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner dans quelle mesure l'aménagement du territoire devrait, à l'avenir, intégrer la construction en sous-sol en Suisse. Un important besoin de coordination existe du fait des multiples utilisations.

Favoriser l'acceptation d'une urbanisation dense

L'idée d'un milieu bâti compact trouve un écho mitigé parmi la population. Les habitants concernés redoutent la surpopulation de leur quartier et la perte d'espaces verts. Il importe de ménager un nombre suffisant de surfaces libres dans un milieu bâti compact et d'associer activement la population au processus, afin de prévenir toute idée préconçue. Seul le soutien des riverains rend la densification possible.

Protection des monuments? Oui, mais pas à n'importe quel prix

Une protection des monuments trop stricte restreint les possibilités de développement urbain. Les attentes vis-à-vis du logement et du travail évoluent avec le temps. Les bâtiments doivent y répondre pour garder leur attrait et permettre une densification de l'habitat. Cela peut impliquer la démolition totale ou une transformation structurelle majeure de certains bâtiments. Face à l'évolution démographique prévisible et à l'extension du mitage, la densification de l'espace bâti est d'intérêt public. C'est ce que confirment le Projet de territoire Suisse et la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Dans le cadre de la pesée des intérêts, la

⁴ Source: rapport annuel VLP-ASPAN 2010, p. 33

⁵ cf. NZZ du 13 juillet 2011, p. 56

densification de l'espace bâti doit avoir le même poids que la protection des monuments. Il importe d'engager un dialogue axé sur ce point à l'échelon cantonal et communal.

La situation est différente en ce qui concerne la protection des sites construits: il convient de veiller à la sauvegarde des sites dignes de protection. Le centre des localités doit garder l'aspect qui lui est propre. Ce postulat n'est toutefois pas en contradiction avec un remplacement réfléchi de certains bâtiments.

L'accessibilité, pilier important du développement du territoire

Le trafic a une grande influence sur le développement du territoire. Des zones bien desservies jouissent d'un regain d'attrait par rapport à des sites difficilement atteignables par la route ou le rail. Les questions relatives aux transports revêtent donc une importance centrale dans le cadre des efforts de densification. Le développement des infrastructures de l'environnement construit devrait mener davantage de front les dimensions transports et urbanisation dans le cadre de l'aménagement. Cela est déjà en partie le cas – programmes d'agglomération financés via le Fonds d'infrastructure – mais, en matière de densification du milieu bâti, il subsiste un besoin d'action. Il y a lieu d'intégrer plus activement les aspects relatifs au trafic.

Instruments économiques et orientation de la densification de l'espace bâti

Les instruments économiques peuvent contribuer sensiblement à l'application des exigences du législateur (densification de l'espace bâti). La densification de l'habitat et l'étalement urbain soulèvent la question du prix. Construire dans une zone rurale est supposé coûter moins cher que de transformer ou de densifier les centres urbains. Mais uniquement si l'on ne prend pas en compte le calcul des coûts complets: frais de la migration journalière (pendulaires) et coût du trafic de loisirs. Les coûts externes (nuisances sonores liées au trafic, gaspillage du sol, etc.) sont également ignorés. Certes, pour les communes, un milieu bâti plus compact entraîne certains coûts (infrastructure, extension de l'offre culturelle et sociale, conséquences écologiques). Mais, d'un autre côté, la densification permet de minimiser certains frais inhérents à l'éloignement (distances, réseau de relations moins étendu). Le pilotage de la densification de l'urbanisation devrait prendre en considération ces aspects et ne pas hésiter à recourir aux instruments économiques – concrètement, il est ici fait allusion à une politique fiscale et foncière différenciée spatialement. Les personnes qui occupent un logement dans un espace construit compact devraient bénéficier d'avantages fiscaux par rapport à celles qui habitent une maison individuelle en périphérie d'une agglomération.

En outre, la péréquation pourrait, elle aussi, être mise à contribution pour canaliser le développement urbain dans le sens d'une plus forte densification.

Les communes, parties prenantes du développement du territoire

Le rôle des communes en tant qu'acteurs du développement territorial ne doit pas se limiter à la planification de zones et au droit de la superficie. Il importe que la commune joue un rôle actif. Dans de nombreux cas, la commune est propriétaire de surfaces et de bâtiments et peut, à ce titre, apporter une contribution importante à l'aménagement des espaces grâce à une gestion foncière et immobilière active. Ses propres projets de construction sont susceptibles de lancer un signal clair (caractère urbanistique d'un bâtiment public, p. ex.). Inversement, en préservant des surfaces non construites tels que les espaces verts urbains, la commune peut compenser la densification. Par ailleurs, les communes pourraient mettre en place des points de

contact pour les maîtres d'ouvrage et les investisseurs. Ces interlocuteurs officiels conseilleraient les investisseurs dans le sens d'un encouragement à la densification. Il conviendrait de compléter les instruments à la disposition des communes par des mécanismes d'incitation. Les recettes résultant de la compensation de la plus-value (classement en zone à bâtir), telle qu'elle a été votée par le Parlement dans le cadre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, pourraient être utilisées à cet effet. En outre, les communes devraient être tenues de classer les zones à bâtir en W3 (trois étages) et, dans de rares cas justifiés, en W2 (deux étages). Il faudrait encourager les villes à établir un masterplan mettant en évidence où et comment la densification peut et doit avoir lieu.

Pilotage via le plan directeur cantonal

Un renforcement du pilotage au niveau supracommunal est également important. Le fait qu'une commune-centre mise sur la densification de l'espace bâti n'aura que peu d'impact si les communes environnantes continuent à délimiter des zones à bâtir de trop grande surface. À l'avenir, les plans directeurs cantonaux devraient mentionner des exigences claires en termes de délimitation des zones à bâtir et de densification de l'habitat et n'être approuvés par la Confédération que s'ils intègrent les considérations urbanistiques.

Il serait également judicieux d'envisager un concept d'aménagement fixant les zones à densifier à l'échelon cantonal.

En dialogue avec la population

La qualité urbaine est un ressenti subjectif. Sa définition varie en fonction des habitudes de vie et de la mentalité de la population. La concentration du développement urbain vers l'intérieur ne fonctionne que si les habitants considèrent l'espace urbain comme attrayant et sont disposés à y vivre. De nouveaux projets de construction tels que les gratte-ciel sont susceptibles de déclencher des réactions de rejet. Il convient donc de sensibiliser la population le plus tôt possible et de l'intégrer à tous les échelons de la planification. La silhouette urbaine (skyline) doit prendre forme en concertation avec la population, qui apporte son soutien actif. Des procédures existent, mais doivent être utilisées. L'acceptation de la population revêt une importance capitale pour la mise en œuvre d'un milieu bâti plus dense.

Dans certains milieux, la densification continue à avoir une connotation négative. Il s'agit de gagner l'assentiment de la population par des campagnes de sensibilisation, mettant en évidence les avantages d'une urbanisation densifiée. Une certaine évolution culturelle est incontournable si l'on veut mener à bien la densification de l'espace bâti.

Donner aux acteurs les moyens d'agir

En matière de densification de l'urbanisation, un rôle important incombe à l'aménagement du territoire. Pour autant, d'autres acteurs sont susceptibles d'apporter une contribution non négligeable. Les architectes exercent une grande influence sur l'urbanisation. Il s'agit de les associer davantage et de faire appel à leur responsabilité en matière de densification de l'habitat.

Les communes jouent un rôle central. Il convient de s'assurer que les autorités communales et régionales sont au bénéfice des connaissances techniques indispensables pour agir dans le sens d'une densification de l'espace bâti. La Confédération et les cantons doivent fournir un soutien technique.

Favoriser l'échange d'expériences entre communes et le perfectionnement des principaux acteurs

Un nombre croissant de communes s'intéressent à la densification de l'espace bâti. Un échange d'expériences entre les acteurs concernés s'impose. Le nouveau centre de conseil Sites en dialogue de l'Association suisse pour l'aménagement national soutient les villes et les communes pour toutes les questions relatives à la densification de l'habitat, l'aménagement des centres de localités, la revalorisation de quartiers ou encore la promotion de la qualité urbaine. Le Réseau vieille ville œuvre dans le même sens (www.netzwerk-altstadt.ch). Le projet «Raum+» ou encore divers projets-modèles de développement durable du milieu bâti menés par l'Office fédéral du développement du territoire fournissent des éléments de réponse, qu'il s'agit de diffuser et de partager.

Complémentarité densification – loisirs de proximité

La densification de l'espace bâti engendre des besoins accrus en espaces libres pour les loisirs. Il y a lieu d'intégrer cet aspect dans l'aménagement du territoire. Des espaces de délasserment dans la nature doivent être à disposition près des zones d'habitation compactes. La proximité entre l'agglomération zurichoise et le Parc naturel périurbain «Wildnispark Zürich-Sihlwald» en est un bel exemple. Ces offres complémentaires engendrent des besoins en mobilité, à prendre en compte dans l'aménagement.

Localisation des zones artisanales et approvisionnement de proximité

Par une gestion ciblée des zones artisanales et des fonctions d'approvisionnement de proximité, les cantons, les régions et les communes sont en mesure d'influer sur la densification. Des zones artisanales devraient voir le jour de préférence là où les infrastructures de transport existent déjà, sans impliquer la construction de nouvelles infrastructures. Un bon approvisionnement de proximité dans un quartier compact contribue largement à son attrait et réduit les besoins en mobilité. En revanche, il importe de coordonner et de mener avec beaucoup de circonspection les projets d'envergure dans les quartiers. Une importance toute particulière devrait être prêtée aux centres commerciaux. Il s'agit de les mettre à profit comme pôle de développement. En effet, il convient de ne pas réitérer l'erreur, commise trop souvent, de construire des centres commerciaux dans des zones vertes – ce qui a eu pour effet de conditionner le développement de villages autour du centre commercial, au détriment du cœur historique de la localité.

Des incitations financières comme instrument de pilotage

Des incitations financières permettraient à la Confédération d'orienter le développement urbain. La politique fiscale et foncière existante devrait être complétée par des systèmes d'incitation ciblés, par exemple sous la forme de projets-modèles, envisageables dans le domaine de l'aménagement ou des travaux d'assainissement. Un échange sur les bonnes pratiques pourrait lancer un signal fort dans la bonne direction.

Nécessité d'agir au niveau légal

En tant qu'instance consultative auprès du Conseil fédéral, le Conseil de l'organisation du territoire se concentre sur les mesures à prendre au niveau de la législation fédérale. Il s'agit d'ancrer le principe du développement urbain vers l'intérieur et de la requalification urbaine dans la loi sur l'aménagement du territoire. Une révision allant dans ce sens a été votée le 15 juin par le Parlement, mais elle est

menacée par le référendum lancé par l'Union suisse des arts et métiers. Cette révision, qui s'inscrit comme contre-proposition indirecte à l'initiative pour le paysage, permet d'ancrer dans la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 1, al. 2) le principe du développement urbain vers l'intérieur en maintenant une qualité de l'habitat appropriée. Par ailleurs, elle engage les cantons à respecter certaines prescriptions en matière de contenu du plan directeur (art. 8a), qui doit mentionner la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton, la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale et préciser comment concentrer le développement urbain vers l'intérieur tout en préservant la qualité de l'habitat. Cette révision va dans la bonne direction. Il est important que la Confédération veille à une mise en œuvre systématique des nouvelles dispositions légales, en ayant recours à ses instruments de surveillance et en collaborant étroitement avec les cantons.

Il incombe aussi aux cantons, dans le cadre de leurs plans et de leur législation, de concrétiser et de soutenir l'exigence d'une densification de l'espace bâti maintenant la qualité urbaine. Pour ce faire, ils doivent favoriser une coordination intercommunale plus poussée, par l'approbation des plans de zones notamment.

5. Liens avec d'autres thèmes

Le développement urbain vers l'intérieur est l'une des principales exigences en matière de développement du territoire. Comme l'illustre le présent document, il s'agit d'un thème très complexe, impliquant de nombreux recoupements. La densification de l'espace bâti ne peut donc être traitée de manière isolée. Il convient de se poser toute une série de questions ayant leur importance. Entre autres:

- Est-ce que l'aménagement du territoire revêt un caractère prioritaire par rapport à d'autres politiques sectorielles et développements factuels, comme la desserte en transports, par exemple?
- Les instruments économiques ont-ils leur place dans l'aménagement du territoire et devraient-ils y être intégrés?
- À l'avenir, quelle forme prendra la gouvernance pour les questions relevant de l'aménagement du territoire et quels pourraient être les acteurs à associer activement?
- Quel rôle sera alloué à certains types d'espace à l'avenir et quelle sera la pression d'utilisation dans ces espaces?
- Vivre en ville ou à la campagne? Quelle sera l'attitude fondamentale de la population et comment la Suisse se définira-t-elle en la matière?

L'approfondissement de ces interrelations et autres recoupements éventuels dépasserait le cadre de la présente prise de position. Le COTER abordera ces divers aspects dans d'autres documents de synthèse.

6. Conclusions finales

Par la présente prise de position, le Conseil de l'organisation du territoire entend apporter une contribution au débat à engager d'urgence pour résoudre la contradiction entre densification de l'espace bâti et qualité urbaine. En résumé, le

COTER préconise les approches suivantes:

- résoudre le conflit entre densification de l'espace bâti et qualité urbaine en sensibilisant aux qualités urbaines;
- mettre à profit le potentiel des friches industrielles (et autres);
- développer l'urbanisation dans la troisième dimension;
- meilleure adéquation avec la protection des monuments;
- recours aux instruments économiques pour orienter la densification de l'espace bâti;
- renforcement du rôle de la commune en tant qu'acteur important du développement urbain;
- optimisation de la coordination supracommunale via les plans directeurs cantonaux;
- associer activement la population au processus de décision;
- favoriser l'échange d'expériences et le perfectionnement des différents acteurs concernés;
- mise en évidence et prise en compte de développements complémentaires dans différents espaces;
- localisation ciblée de zones artisanales et approvisionnement de proximité, afin de soutenir l'objectif de densification de l'urbanisation;
- ancrage dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du principe de développement urbain vers l'intérieur en maintenant la qualité de l'habitat;
- mise en œuvre et promotion de la densification de l'espace bâti dans les plans directeurs et les bases légales des cantons;
- les cantons veillent à ce que les communes respectent les obligations de densification;
- participation de la Confédération.

La mise en œuvre des principes d'action incombe aux autorités compétentes. En d'autres termes, ces principes d'action s'adressent à la fois à la Confédération, aux cantons, aux régions et aux communes.

Conseil de l'organisation du territoire

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Fabio Giacomazzi', with a long horizontal stroke extending to the right.

Fabio Giacomazzi
Président du COTER