Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Office fédéral du développement territorial ARE
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Office fédéral de l'environnement OFEV
Office fédéral de l'agriculture OFAG
Office fédéral du logement OFL
Office fédéral de la santé publique OFSP
Office fédéral des routes OFROU
Office fédéral du sport OFSPO

PROJETS-MODÈLES POUR UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE 2014–2018

METTRE EN ŒUVRE L'URBANISATION À L'INTÉRIEUR DU MILIEU BÂTI

IMPRESSUM

Editeur
Office fédéral du développement (ARE),
Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),
Office fédéral de l'environnement (OFEV),
Office fédéral de l'agriculture (OFAG)

Auteurs
Georg Tobler BHP Raumplan AG
Yvonne Urwyler BHP Raumplan AG
Filippo Sala (Archam et partenaires SA, Fribourg)

Suivi du projet
Matthias Howald (Chef de projet ARE), Josianne Maury (ARE),
Sabine Kollbrunner (SECO), Simone Remund (OFEV),
Daniel Baumgartner (OFAG)

Experts pour le suivi du rapport
Muriel Odiet, Office des affaires communales et de l'organisation
du territoire du canton de Berne
Christine Seidler, Co-cheffe BFH Dencity
Andreas Schneider, IRAP
Patrick Schoek, Président de l'association Année du patrimoine culturel

Concept graphique et mise en page
Tisato und Sulzer GmbH, selon le concept de base

Page de couverture
Grâce au projet Stöckacker Süd à Bümpliz, la ville de Berne remplace
des bâtiments vétustes par 146 nouveaux logements adaptés aux
handicapés et définit ainsi de nouveaux critères de référence en
matière de durabilité.
Copyright : Georg Tobler, BHP Raumplan AG

Sauf indication contraire, les photos et illustrations ont été fournies
par les responsables des projets-modèles.

Production
Rudolf Menzi, Communication (ARE)

Mode de citation
Office fédéral du développement (ARE),
Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),
Office fédéral de l'environnement (OFEV),
Office fédéral de l'agriculture (OFAG)
(Ed.) (2018): Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014–2018:
Mettre en œuvre l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti

Commande
OFCL, Vente des publications fédérales, 3003 Berne
Art. no : 812.114.f
www.publicationsfederales.admin.ch
En format électronique: www.projetsmodeles.ch
Disponible également en allemand et en italien.

Berne, 8 août 2018

AVANT-PROPOS

Face à l'accroissement des besoins d'utilisation du sol, concilier qualité de vie, préservation d'un cadre économique favorable et utilisation parcimonieuse des ressources est une tâche des plus délicates. Des approches novatrices et inédites sont par conséquent nécessaires pour explorer des voies nouvelles. Par son programme « Projets-modèles pour un développement territorial durable», la Confédération soutient cette orientation en incitant les acteurs locaux, régionaux et cantonaux à développer et expérimenter des approches innovantes dans le domaine du développement territorial.

31 LABORATOIRES D'EXPÉRIMENTATION SOUS LA FORME DE PROJETS-MODÈLES

Lancée en 2014, la troisième génération des projets-modèles qui a duré jusqu'en 2018 a renforcé la collaboration intersectorielle au niveau de la Confédération. Sept des 31 projets soutenus par la Confédération étaient axés sur la mise en œuvre de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Le présent rapport de synthèse donne un aperçu des conclusions tirées des projets-modèles. Les Offices fédéraux du développement territorial ARE, de l'environnement OFEV et de l'agriculture OFAG et par le Secrétariat d'État à l'économie SECO ont mandaté le bureau BHP Raumplan AG pour effectuer cette étude. Une question centrale en a constitué le point de départ : quelle importance accorder à la qualité lors de la mise en œuvre de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et comment concrétiser cette exigence ? Les enseignements et les conclusions présentées reflètent l'opinion des auteures et ne doivent pas être assimilées à une prise de position de la Confédération.

RECHERCHE D'UNE NOUVELLE CULTURE DE LA PLANIFICATION

La valorisation des projets-modèles le démontre: le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti nécessite une nouvelle culture de planification. Le changement de paradigme si souvent invoqué ne se limite toutefois pas à une réorientation de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Densifier le milieu bâti est une tâche beaucoup plus complexe que construire « à la campagne ». La densification touche un cercle beaucoup plus large et nombre de personnes doivent assumer de nouvelles tâches qu'elles ne sont pas, ou que partiellement, préparées à assumer. D'autres sont directement touchées par les mesures de densification mais ne sont associées que trop tardivement, voire pas du tout, au processus. Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti se heurte à plusieurs obstacles socioculturels, juridiques, techniques, économiques et organisationnels qu'il convient de surmonter. Sur ce dernier point, les projets-modèles apportent une grande richesse d'enseignements : le rapport présente des impulsions et recommandations sur le renforcement du leadership politique, la structure organisationnelle idéale, l'inclusion en temps utile des acteurs déterminants ou encore sur l'efficacité du processus de pilotage. Le rapport ouvre également le débat sur l'efficacité des réglementations et des procédures en vigueur.

INSPIRATION ET MOTIVATION

Le présent rapport se veut une source d'inspiration et de motivation pour l'amélioration des projets de développement urbain à l'intérieur du milieu bâti et leur mise en œuvre judicieuse. Un développement qualitatif vers l'intérieur relève de la responsabilité commune de tous les acteurs impliqués. Tant les compétences spécialisées que le savoir local sont nécessaires pour trouver et concrétiser des solutions acceptables et adaptées aux conditions locales. Transmettre ces connaissances et cet élan à d'autres acteurs dans les communes, les villes, les agglomérations, les cantons et les régions suisses offrirait une chance unique de promotion du développement durable dans nos espaces de vie et nos territoires naturels et économiques.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos ... **3**

1 Mettre en œuvre l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti ... **5**

2 Descriptifs des projets-modèles ... **8**

2.1 Patrimoine bâti et protection du paysage de la vallée de Binn ... 8

2.2 Développement territorial gagnant-gagnant à Brigue-Glis ... 10

2.3 Participation active de la population au développement urbain de Val-de-Ruz ... 12

2.4 Réseau coopératif pour le développement à l'intérieur du milieu bâti (LU, BL) ... 14

2.5 Intégration urbaine des zones industrielles et artisanales de la région de Morges ... 16

2.6 Exploitation du potentiel d'utilisation des résidences secondaires dans la région de Bellinzona e Valli ... 18

2.7 arealplus – pour un aménagement axé sur l'économie en Suisse orientale ... 20

3 Enseignements communs tirés des projets-modèles ... **22**

4 Facteurs de succès et obstacles ... **30**

4.1 Expériences antérieures ... 30

4.2 La qualité : un facteur de succès ... 36

4.3 Nouveaux rôles et nouvelles responsabilités ... 40

4.4 Obstacles à surmonter ... 42

5 Conséquences en matière de planification ... **44**

5.1 Une nouvelle culture de la planification ... 44

5.2 Recommandations ... 45

1 | METTRE EN ŒUVRE L'URBANISATION À L'INTÉRIEUR DU MILIEU BÂTI

DOMAINE PRIORITAIRE « METTRE EN ŒUVRE L'URBANISATION À L'INTÉRIEUR DU MILIEU BÂTI »

Par son programme de projets-modèles pour un développement territorial durable 2014 – 2018, la Confédération a participé à 31 projets regroupés en cinq axes thématiques. Dans le domaine prioritaire « Mettre en œuvre l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti », elle a accordé son soutien à sept projets-modèles :

- Patrimoine bâti et protection du paysage de la vallée de Binn
- Développement territorial gagnant-gagnant à Brigue-Glis
- Participation active de la population au développement urbain de Val-de-Ruz
- Réseau coopératif pour le développement à l'intérieur du milieu bâti (LU, BL)
- Intégration urbaine des zones industrielles et artisanales de la région de Morges
- Exploitation du potentiel d'utilisation des résidences secondaires dans la région de Bellinzona e Valli[1]
- arealplus – pour un aménagement axé sur l'économie en Suisse orientale

Ces projets ont exploré les thématiques suivantes: gestion de la zone à bâtir, densification des zones industrielles et artisanales et requalification des centres de villages.

En retenant comme domaine prioritaire « Mettre en œuvre l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti », la Confédération souhaitait favoriser la mise en place d'approches innovantes visant à acquérir de nouvelles connaissances en vue de la concrétisation de l'objectif d'une densification vers l'intérieur de qualité.

BUT ET PUBLIC-CIBLE

Le présent rapport vise à donner un aperçu des principales méthodes, approches et connaissances expérimentées grâce aux projets-modèles et à les replacer dans le contexte général de la promotion de l'urbanisation vers l'intérieur. Il ne prétend pas présenter un tableau exhaustif de toutes les facettes de cette thématique et se focalise sur les principales expériences recueillies lors de la réalisation des sept projets-modèles soutenus.

Le rapport s'adresse aux autorités et aux spécialistes qui travaillent sur des projets d'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et qui souhaitent tirer parti des enseignements des projets-modèles.

QUESTIONNEMENTS

Les discussions sur la densification étaient jusqu'alors fortement axées sur des arguments quantitatifs. L'idée selon laquelle il était quasiment impossible de mettre en œuvre les mesures appropriées sans tenir compte du savoir local ou sans l'aval des acteurs-clés s'est imposée. L'une des clés de l'acceptabilité des projets est fortement liée à la façon de répondre aux multiples attentes des acteurs impliqués. La mise en œuvre de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti bénéficie d'un soutien lorsqu'elle suit dès le départ une approche qualitative conforme au développement durable. Pour cet axe thématique, l'accent a donc été mis sur la qualité au sens large.

Deux questions importantes ont constitué le point de départ de la valorisation des sept projets-modèles: comment favoriser un accroissement des exigences de qualité lors de la mise en œuvre de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti? Comment améliorer le degré d'acceptation des projets de densification parmi les acteurs-clés?

[1] Ce projet-modèle est également étroitement lié au domaine prioritaire : « Favoriser l'économie dans les espaces fonctionnels »

Pour approfondir la thématique de la qualité, trois questions méritent d'être examinées :

- Quels enseignements les projets-modèles permettent-ils de tirer pour favoriser une densification de qualité ?
- Quels sont les facteurs de succès et les blocages ?
- Comment transposer les enseignements tirés des projets-modèles dans la planification de tous les jours ?

MÉTHODOLOGIE

Le présent rapport est basé sur l'analyse des documents élaborés dans le cadre des projets-modèles ainsi que sur des entretiens téléphoniques approfondis avec les porteurs de projets.

Les résultats ont été examinés sous plusieurs angles différents :

- Le premier a consisté à comparer les projets-modèles pour identifier les différences et les similitudes dans les enseignements tirés.
- Le deuxième a comparé les résultats obtenus à ceux de la littérature spécialisée.
- Enfin, les enseignements des projet-modèles ont été mis en perspective avec les connaissances et les expériences acquises par les experts.

Un atelier a été organisé pour discuter, compléter et approfondir les résultats intermédiaires des représentants des projets-modèles et de la Confédération et des experts consultés. Les participants à cet atelier ont eu la possibilité de donner leur avis sur le projet de rapport de synthèse.

STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport commence avec les expériences tirées des sept projets-modèles. Chapitre après chapitre, il prend de plus en plus de recul pour considérer les connaissances acquises dans une perspective plus large. Il tente ainsi de capitaliser les expériences recueillies et de les replacer dans le contexte plus large de la problématique de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.

Le chapitre 2 décrit chaque projet-modèle en mettant en avant l'objet de chaque démarche et les principaux résultats obtenus. Il expose en détail les expériences spécifiques recueillies lors des processus de chaque projet-modèle.

Dans une première étape de mutualisation des expériences, le chapitre 3 regroupe les enseignements communs tirés des diverses expériences spécifiques.

Le chapitre 4 met en perspective les enseignements tirés des projets-modèles et les expériences antérieures dans le domaine de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Ce chapitre est axé sur trois aspects : la qualité en tant que facteur de succès pour la mise en œuvre de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, les rôles et responsabilités des acteurs concernés et les solutions développées dans le cadre des projets-modèles pour surmonter les difficultés de mise en œuvre.

La transposition des enseignements tirés des projets-modèles dans le quotidien des professionnels de la planification pose de nombreux défis. Le rapport se termine par une synthèse conclusive et des recommandations utiles.

La mise en œuvre des projets d'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti dépend de leur acceptation politique. La qualité doit être au rendez-vous. Mais qui définit la qualité ? Les affectations temporaires, par exemple l'installation du cirque Chnopf sur la friche de Warmbächli à Berne, fournissent de précieuses pistes de réflexion. Copyright: Matthias Howald, ARE

2 | DESCRIPTIFS DES PROJETS-MODÈLES

Ce chapitre présente le portrait des sept projets-modèles : il donne un résumé de la situation de départ, des objectifs visés et des principaux résultats obtenus. De plus, il présente les enseignements tirés tout le long du processus de chaque projet.

2.1 | PATRIMOINE BÂTI ET PROTECTION DU PAYSAGE DE LA VALLÉE DE BINN

Le centre du village d'Ernen avec l'église de St. Georg

OBJET ET RÉSULTATS

Les six communes valaisannes situées dans le périmètre du « Parc paysager de la vallée de Binn » disposent de réserves à bâtir surdimensionnées tout en étant confrontées à un dépeuplement de leur population. D'une valeur patrimoniale unique, les villages et hameaux de la vallée de Binn sont répertoriés dans l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Ils sont implantés dans des paysages naturels et ruraux traditionnels de grande valeur (selon l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale IFP).

L' association du parc naturel régional de la vallée de Binn qui a développé la méthodologie ainsi que les instruments stratégiques est l'entité responsable de ce projet. La mise en œuvre se fait commune par commune, mais de façon coordonnée.

L'objectif était de développer des bases de planification qui puissent apporter un soutien aux communes désireuses d'adapter leurs activités à incidences territoriales aux exigences du parc paysager de la vallée de Binn. Le projet a été axé sur des stratégies de développement à l'intérieur du milieu bâti et a été focalisé sur les sites construits protégés (périmètre des objets ISOS d'importance nationale) et la valorisation des centres des villages. Le caractère innovant de l'approche mise en place résulte de la collaboration intercommunale initiée par l'association du parc paysager de la vallée de Binn dans le domaine de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et de l'intégration des questions de protection du paysage et des sites construits dans le cadre des inventaires fédéraux IFP et ISOS.

Avec le soutien de spécialistes externes, les exécutifs de chacune des six communes du périmètre ont élaboré une stratégie de développement du territoire communal ainsi qu'une carte de synthèse du développement de leur centre historique. Tous ont adopté une méthode uniformisée mettant l'accent sur la préservation des critères de qualité existants (sites construits, paysages) et favorisant la création de perspectives de développement. Les paysages ont été considérés comme faisant partie intégrante du développement urbain.

La stratégie de développement territorial et les six cartes de synthèse ont été intégrées à un plan directeur régional. La procédure d'établissement de ce plan directeur a permis de consulter la population sur les objectifs et les mesures prévues.

L'élaboration d'un plan d'aménagement-modèle des sites construits sensibles (par ex. les zones incluses dans un périmètre ISOS, les zones de développement envisageables) a constitué un soutien à la mise en œuvre. Des directives relatives à la planification et à la construction et des aide-mémoire (check-lists) pour l'examen de projets de constructions ont complété ce dispositif.

Les six communes se sont dotées selon le même principe d'un règlement instituant un fonds de soutien à l'assainissement des constructions situées dans les centres historiques. Elles ont salué la création d'un service-conseil intercommunal en matière de construction et de planification.

ENSEIGNEMENTS

Une vision d'ensemble bien réfléchie et axée sur la qualité de l'existant permet de concilier développement et protection des sites et des paysages. Il est pour ce faire important de sensibiliser les différents protagonistes aux valeurs et qualités existantes. Ce travail de sensibilisation est soutenu par une procédure de détermination de la qualité spécifique de chaque site et paysage.

Il importe, dans un premier temps, d'informer les exécutifs communaux lors d'un processus mûrement réfléchi de sensibilisation au développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti car ces personnes doivent se sentir à l'aise dans les discussions et débats publics.

La réussite d'un développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti nécessite la mise en place de compétences et de ressources appropriées. Dans une région rurale constituée de plusieurs petites communes, il vaut la peine d'adopter une approche commune selon une méthode uniformisée. La région peut endosser un rôle important pour le développement de la méthodologie et assurer une vision d'ensemble cohérente.

Afin d'assurer la qualité requise lors de la mise en œuvre, il est recommandé, notamment dans les petites communes, d'instituer un service régional chargé de conseiller les autorités responsables de l'aménagement et des constructions sur les questions de qualité.

2.2 | DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL GAGNANT-GAGNANT À BRIGUE-GLIS

Le centre-ville de Brigue-Glis et les villages voisins de Naters, Termen et Ried-Brig

OBJET ET RÉSULTATS

La commune de Brigue-Glis dispose de réserves à bâtir surdimensionnées dépassant largement les besoins prévus pour ces 15 prochaines années. La commune de Brigue-Glis doit réadapter ses zones à bâtir lors de la prochaine révision de son plan d'aménagement et les rendre conformes à la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire et au nouveau plan directeur cantonal. Elle doit donc réduire ses réserves à bâtir.

Très tôt, l'exécutif de la commune-ville de Brigue-Glis a pris conscience de la situation et élaboré avec des spécialistes externes une Charte du développement territorial de la commune qui définit en tant qu'instrument stratégique les bases du futur développement territorial.

L'objectif était de parvenir à une large acceptation politique du projet de mise en œuvre de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et par conséquent des déclassements de terrains à bâtir qui s'avéraient nécessaires. A cet effet, l'exécutif communal souhaitait parvenir à une vision qualitative, partagée, du développement futur. Le caractère innovant de ce projet tient à l'approche proactive de l'exécutif communal qui a su mettre l'accent sur les aspects qualitatifs du développement du milieu bâti. La commune souhaitait procéder à des déclassements qui apportent une plus-value au plus grand nombre (par ex. amélioration du cadre de vie et des paysages, meilleure utilisation des zones à bâtir) sans faire de perdants ou le moins possible de perdants.

Lors des travaux d'élaboration de la Charte du développement territorial (Leitbild), l'exécutif a travaillé activement sur ce dossier en mettant l'accent sur les questions de qualité. Il a encouragé un développement de qualité du milieu bâti et élaboré une position commune. La Charte fixe le cadre stratégique de la redéfinition des limites du territoire urbanisé.

Ce projet-modèle a débouché sur l'élaboration de principes applicables à la délimitation des zones à bâtir du territoire communal et donné lieu à la présentation d'exemples concrets de déclassements de parcelles et de surfaces.

La Charte va au-delà d'une stratégie générale de développement. Elle désigne précisément les territoires de densification et de restructuration et indique les territoires présentant des qualités paysagères ou naturelles particulières à protéger. La Charte constitue une importante base de référence pour la délimitation des zones constructibles et la désignation des territoires qui se prêtent à une densification, ou au contraire ne peuvent pas être classés en zone à bâtir ou doivent être déclassés. L'exécutif communal dispose ainsi d'une base de référence commune lui permettant de prendre position sur des projets concrets et d'adopter une politique transparente.

ENSEIGNEMENTS

L'application des prescriptions (quantitatives) cantonales nécessite une discussion sur les qualités spécifiques des localités et des sites. Un guide cantonal ou régional peut en l'occurrence apporter un précieux soutien méthodologique.

L'élaboration d'une Charte permet de sensibiliser un exécutif communal aux enjeux de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Un tel processus vise à présenter la prise de position commune d'un exécutif dans un document qui peut être différencié puis approfondi, notamment concernant les qualités architecturales d'un site. Une telle Charte de développement fournit aux différents acteurs concernés une vision stratégique du développement souhaité et leur permet d'en tirer les conséquences au niveau des parcelles et des surfaces individuelles. Un tel document facilite la transparence et l'acceptation des mesures.

Avant d'entamer des discussions et de rencontrer le public, l'exécutif communal doit nécessairement avoir adopté une position claire. Il doit avoir pris conscience de la nécessité d'agir et être convaincu des solutions envisagées. Sinon, il risque de perdre toute vision d'ensemble sous la pression des intérêts particuliers.

Il peut, selon les circonstances, s'avérer judicieux de prévoir un processus de participation seulement avec les personnes directement concernées dans le périmètre touché. A cette échelle, il est plus facile de mettre à plat les demandes et besoins concrets qu'à l'échelle du territoire communal et de la Charte de développement territorial.

2.3 | PARTICIPATION ACTIVE DE LA POPULATION AU DÉVELOPPEMENT URBAIN DE VAL-DE-RUZ

Vue du vaste territoire de la nouvelle commune de Val-de-Ruz depuis le Mont Racine; Copyright: Projektträger Modellvorhaben Val-de-Ruz

OBJET ET RÉSULTATS

La nouvelle commune de Val-de-Ruz issue de la fusion de 15 anciennes communes a vu le jour en 2013. Le projet de fusion a dès le départ été accompagné d'un processus participatif impliquant la population. Après l'achèvement du processus de fusion, la nouvelle commune a maintenu ce processus participatif, notamment pour définir les futurs axes de son développement territorial.

La commune de Val-de-Ruz a décidé de maintenir ce processus participatif en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan d'aménagement local. L'organisation régionale « Réseau urbain neuchâtelois » (RUN) a soutenu la commune pour la conception, l'exécution, la coordination et la modération du processus participatif.

L'objectif visé était de développer une vision commune à partir des 15 plans d'aménagement communaux existants dans la perspective d'un développement territorial durable. La commune souhaitait réaliser un nouveau plan d'aménagement local en mettant en œuvre une stratégie de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. La population devait être intégrée à toutes les étapes d'élaboration, de mise en œuvre et même de traitement des oppositions. La participation de la population a été organisée sous la forme de réseaux d'acteurs.

Par la mise en place de ce large processus participatif, la commune souhaitait enrichir ses planifications par l'implication de la population. Elle souhaitait par la même occasion sensibiliser celleci aux enjeux de la mise en œuvre de l'urbanisation vers l'intérieur et améliorer l'acceptation pour le futur plan d'aménagement communal.

Le caractère innovant de cette approche est lié au développement d'une culture de la participation permettant d'intégrer la population à toutes les étapes de la planification.

Ce projet-modèle a débouché sur la production d'une analyse largement partagée de la commune et de son concept de développement territorial. Des thématiques sensibles ont été abordées, par ex. la réduction des zones à bâtir ou la densification des zones de développement.

Les divers éléments de cette analyse ont été consignés dans un plan directeur communal. Cet instrument n'est pas obligatoire selon le droit cantonal. La commune était toutefois convaincue de l'importance de consigner dans un document ayant force obligatoire la vision à long terme du développement communal. Ce plan directeur donne un cadre de référence pour l'élaboration d'autres instruments d'aménagement local. Bénéficiant d'une large assise, il constitue une précieuse base pour la résolution de conflits.

Le processus participatif a permis de sensibiliser la population aux enjeux liés à l'aménagement du territoire et plus particulièrement au développement de l'urbanisation vers l'intérieur. La participation de la population a été élargie à d'autres domaines politiques, par ex. l'organisation scolaire. Elle a contribué à renforcer la collaboration entre les différentes unités administratives communales et avec des partenaires externes.

Fortes des succès engrangés grâce au processus participatif, les autorités communales ont décidé d'ancrer formellement la culture de la « co-citoyenneté » dans la politique communale et d'en faire une caractéristique distinctive de la nouvelle commune. Les travaux d'élaboration de l'accord de positionnement stratégique entre la commune de Val-de-Ruz, l'association RUN et l'État de Neuchâtel qui ont débuté en septembre 2016 en vue du développement d'une « éco-région » montrent que la participation de la population est une composante importante du développement d'une « éco-région » et du succès du marketing régional.

ENSEIGNEMENTS

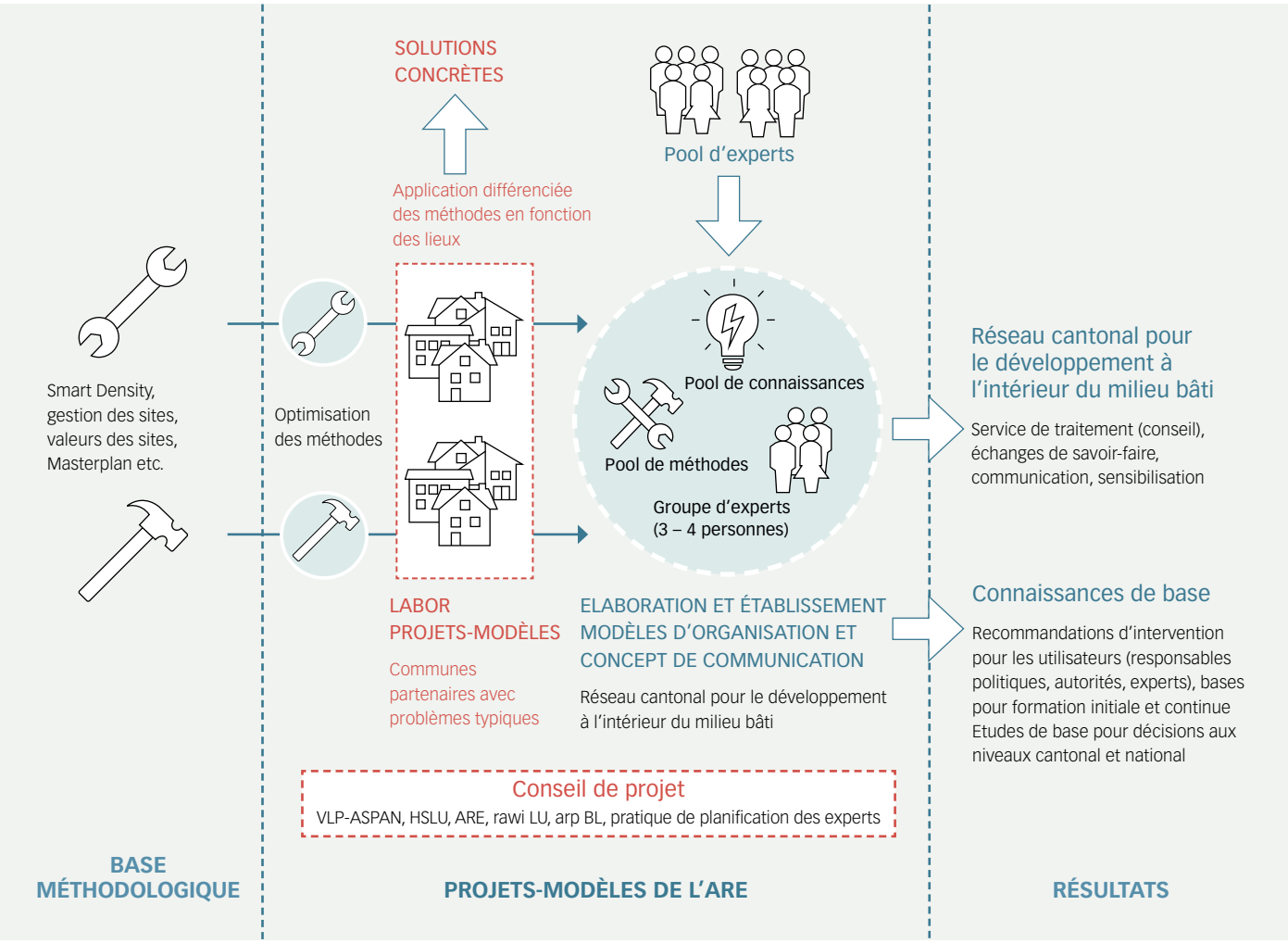
La participation est particulièrement importante pour le développement d'une vision commune et d'une confiance mutuelle. Le cercle des participants a donc été ouvert et maintenu largement ouvert afin d'éviter une surreprésentation de défenseurs d'intérêts particuliers.

Qui dit participation large dit engagement clair des autorités communales en faveur du processus et des objectifs de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Il est par ailleurs utile de pouvoir compter sur une culture préexistante de la participation dans une commune.

La communication doit être aussi concrète que possible et présenter les avantages du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Elle doit être positive. Le message essentiel doit être: « mettre en valeur le paysage » et non pas « réduire les zones à bâtir ».

Il est possible, grâce à la participation de la population, de développer des situations sans perdants. L'élaboration dans le cadre d'un processus participatif d'une vision partagée du développement communal sous la forme d'un plan directeur communal permet d'examiner les cas isolés, avec leurs avantages ou leurs inconvénients, par rapport au contexte communal général. La participation citoyenne permet d'élaborer ensemble des propositions concrètes de changements d'affectation.

2.4 | RÉSEAU COOPÉRATIF POUR LE DÉVELOPPEMENT À L'INTÉRIEUR DU MILIEU BÂTI (LU, BL)



Mise en place d'un réseau et travail dans le laboratoire in situ; Copyright: Ulrike Sturm, HSLU

OBJET ET RÉSULTATS

La mobilisation de réserves à bâtir confronte les communes à des situations complexes. En effet, la diversité des intérêts défendus par les propriétaires est considérable. Ce projet est focalisé sur la mise en place d'un réseau coopératif encourageant les propriétaires concernés à contribuer à la mise en œuvre de stratégies de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Il s'agit ainsi de débloquer des territoires de développement situés dans des emplacements stratégiques.

Les porteurs du projet sont les Départements Technique & Architecture, Travail social et Economie de la Haute-Ecole de Lucerne qui ont travaillé en collaboration avec le canton de Lucerne. Se fondant sur des études de cas, la Haute-Ecole de Lucerne a accompagné huit communes des cantons de Lucerne et Bâle-Campagne dans leur démarche participative. La procédure participative a été testée dans le cadre du développement de quatre centres situés dans des communes rurales et pour le développement de quartiers d'habitation et d'activités mixtes dans trois communes d'agglomération et une commune périurbaine.

Ce projet-modèle vise à présenter des recommandations issues de l'expérimentation d'études de cas et transposables à des situations typiques et généralisables (par ex. « le développement de centres ») et à mettre à disposition des éléments-clés qui permettent de résoudre des situations conflictuelles et de débloquer le développement de quartiers et périmètres intéressants. Le caractère innovant du projet est lié à la collaboration interdisciplinaire entre spécialistes de l'aménagement du territoire et du domaine social et à la mise sur pied d'un processus associant les propriétaires et les communes.

Dans ses études de cas, la Haute-Ecole de Lucerne a développé une méthode de mise en œuvre de procédures coopératives contribuant à un développement à l'intérieur du milieu bâti. Ce faisant, elle a accordé la priorité à la prise en compte de la situation locale et intégré à son expérimentation le savoir local et les acteurs locaux. Elle s'est avant tout intéressée aux propriétaires fonciers dont les décisions sont déterminantes. La modération du processus a été conçue de façon interdisciplinaire avec la participation de professionnels de l'aménagement du territoire et de travailleurs sociaux spécialistes des procédures et questions de développement socioterritorial.

L'intégration des propriétaires concernés sous forme de partenariats ou de processus de coopération a permis de résorber des situations conflictuelles et de débloquer le développement de quartiers et de secteurs intéressants. Les autorités communales ont pu être sensibilisées aux avantages d'un développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, et notamment à la possibilité d'assumer un rôle de leader sur certains emplacements stratégiques et de devoir se positionner sur le plan technique et politique.

L'élément-clé de cette méthode est l'interdisciplinarité entre l'aménagement du territoire et la sociologie. Les sociologues ont commencé le processus par un premier travail d'enquête auprès des propriétaires. Ensuite, les aménagistes ont élaboré plusieurs variantes de propositions tenant compte du savoir local et des experts. Au cours d'ateliers très ouverts, la commune, les propriétaires et les professionnels de l'aménagement ont travaillé ensemble pour approfondir ce concept et consolider les résultats. Tout au long de ce processus, une attention particulière a été accordée aux questions de communication et de représentation (par ex. rédaction d'exposés compréhensibles illustrés de schémas et graphiques). L'expérimentation des études de cas a débouché sur l'élaboration de recommandations et la présentation des éléments clés de mise en place d'un réseau efficace de coopérations pour le développement territorial.

ENSEIGNEMENTS

Dans les périmètres qui présentent une structure de propriété complexe ou dont le développement répond à un intérêt public manifeste, il vaut la peine de prévoir un effort supplémentaire pour assurer la participation éclairée des propriétaires. Les craintes et les préjugés sont ainsi plus faciles à dissiper et l'élaboration du concept peut bénéficier du savoir de ces propriétaires. La participation facilite le rééquilibrage entre les intérêts publics et les besoins des propriétaires, la mise en évidence des conflits et le déblocage des situations.

Il importe, au cours de cette procédure participative, d'organiser des rencontres bilatérales pour connaître les intérêts défendus par les propriétaires. Ces entretiens doivent être menés par une personne neutre (qui ne représente ni la commune ni les services de planification). Ils permettent de faire remonter les besoins réels, sans préjugés et en toute liberté par rapport aux contraintes de développement.

Le dialogue avec les propriétaires doit se faire dans un esprit d'ouverture. On commercera par exemple à travailler avec des esquisses plutôt qu'avec des plans déjà terminés.

Les discussions entre les propriétaires, les autorités communales et les spécialistes doivent se faire d'égal à égal. Il est par conséquent judicieux de demander à une personne neutre de vérifier la compréhensibilité des présentations ou de tout autre document produit.

Recourir non seulement à des professionnels de l'aménagement du territoire mais aussi à des travailleurs sociaux spécialistes des processus et du développement socioterritorial est un gage de succès. Ces professionnels qui assurent un rôle d'accompagnement neutre sont bien acceptés par les propriétaires et peuvent être d'une aide précieuse dans le domaine de la communication.

2.5 | INTÉGRATION URBAINE DES ZONES INDUSTRIELLES ET ARTISANALES DE LA RÉGION DE MORGES

Lonay sud regroupe plusieurs activités secondaires à proximité d'infrastructures.

OBJET ET RÉSULTATS

Densifier et requalifier les zones artisanales et industrielles, tel est le défi auquel sont confrontées la région de Morges et ses 11 communes. Ces zones sont l'héritage du passé industriel de la région. Avec l'extension de l'urbanisation, ces zones autrefois situées très à la périphérie de l'agglomération, sont désormais situées en son centre. Elles sont de plus en plus convoitées pour la création d'un habitat dense, générateur de rendements plus élevés. La Région Morges fait partie du Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) dont les objectifs sont : favoriser la mixité fonctionnelle, concentrer le développement urbain à l'intérieur de l'agglomération et requalifier l'espace urbain. Pour les communes, ces objectifs pourraient avoir pour effet de chasser les activités industrielles et artisanales et d'affaiblir le potentiel économique de la région.

Région Morges est l'organisme porteur du projet. Elle travaille en collaboration avec l'Association régionale Cossonay, Aubonne, Morges (ARCAM) et avec les services du développement territorial (SDT) et de la promotion économique et du commerce (SPECo) du canton de Vaud.

Le but du projet était de déterminer quel pourcentage de zones industrielles et artisanales conserver pour répondre aux exigences du PALM dont l'enjeu central est de promouvoir un développement urbain plus concentré ainsi qu'un accroissement de la mixité fonctionnelle. Le projet-modèle devait permettre le développement d'instruments de décision et d'outils pour la densification, le développement et la requalification des zones industrielles et artisanales.

Dans ce contexte, une analyse des différentes zones industrielles et artisanales de la région a été entreprise afin de cerner les besoins des entrepreneurs locaux et de connaître leurs points de convergence avec les objectifs stratégiques de la région et du PALM.

Cette analyse a été effectuée en étroite collaboration avec les entreprises. La région a mis un questionnaire en ligne et conduit des entretiens bilatéraux complémentaires avec un certain nombre d'entreprises sélectionnées. Ainsi, les besoins des entreprises ont pu être mis en perspective avec les objectifs des autorités responsables de la planification. Ce projet-modèle a permis de développer une approche innovante de gouvernance de projets intégrant des questions économiques et d'aménagement du territoire.

Quelque 500 entreprises ont été contactées dans le cadre de la procédure participative. 27% des entreprises de toute la région ont rempli entièrement le questionnaire. Dans certains secteurs, le taux de réponse a atteint 70%. Les entreprises ont réagi très positivement à cette initiative.

Les résultats ont été présentés dans une carte synoptique qui indique les points de convergence ou de contradiction entre les intentions des entrepreneurs et les projets de développement des autorités communales et régionales. Une analyse complémentaire a été effectuée pour établir un diagnostic de la qualité de l'habitat, du potentiel de densification autorisé par la réglementation en vigueur, l'âge, l'affectation, la superficie et la structure de propriété des constructions existantes. Les résultats ont été consignés dans des fiches d'information dont l'objectif à long terme est de guider les entreprises pour s'établir dans des emplacements considérés appropriés du point de vue de l'aménagement du territoire. Ces fiches ont été mises à la disposition des communes.

Se basant sur cette analyse, la région s'est dotée d'une stratégie et a lancé des études test dans certains secteurs. Ces tests doivent déboucher sur l'élaboration d'un guide pratique pour l'intégration et la densification des zones industrielles et artisanales dans le périmètre de l'agglomération. Ces planifications-tests se sont déroulées de manière participative avec des spécialistes de l'architecture, de l'aménagement et des transports en collaboration avec des représentants des communes, des investisseurs et des promoteurs immobiliers.

Lors des prochaines étapes du projet, Région Morges souhaite appliquer les principes de « l'Écologie industrielle » afin d'améliorer l'intégration urbaine des zones industrielles et artisanales de la région. L'écologie industrielle vise un développement du tissu industriel et artisanal faisant une utilisation mesurée et respectueuse du sol et de l'environnement, par ex. par le partage de surfaces logistiques et tertiaires, le covoiturage du personnel, la végétalisation des toitures, etc.

ENSEIGNEMENTS

Les aspects économiques de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti doivent être intégrés à la démarche dès le début. Faire une enquête auprès des entreprises des zones industrielles et artisanales permet de se faire une idée de leurs intentions et de les mettre en perspective avec les objectifs de développement régional. Le questionnaire d'enquête et les contacts bilatéraux sont plus efficaces que l'exploitation de données statistiques car les besoins des entreprises ne peuvent pas être standardisés.

La densification des zones industrielles et artisanales se heurte à divers obstacles. Chaque entreprise a notamment tendance à planifier ses installations de façon individuelle, empêchant ainsi une utilisation plus fonctionnelle. Il est donc indispensable que les communes maîtrisent mieux le développement de ces zones, par exemple en adoptant une politique foncière active.

La qualité du milieu bâti dans les zones industrielles et artisanales ne peut pas être appréciée selon les critères appliqués dans d'autres zones. Une mixité fonctionnelle accrue peut se traduire par une amélioration de la qualité de vie mais implique une confrontation à de nombreux défis.

Il faut prévoir, dès le début et durant tout le processus, un travail de sensibilisation des exécutifs communaux qui doivent comprendre les enjeux liés à l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.

Les exemples de bonnes pratiques sont d'une aide précieuse pour toutes les personnes concernées, tant au niveau de l'argumentation que de la sensibilisation. Les planifications partant d'une situation similaire mais aboutissant à des résultats différents, sous forme de succès ou d'échecs, sont des exemples appropriés. Une autre possibilité consiste à effectuer des planifications-tests dans des secteurs sélectionnés.

La région peut assumer d'importantes tâches de médiation entre les communes et les entreprises. Elle peut également garantir une vision d'ensemble et favoriser le développement d'une méthode uniforme à l'échelle régionale.

2.6 | EXPLOITATION DU POTENTIEL D'UTILISATION DES RÉSIDENCES SECONDAIRES DANS LA RÉGION DE BELLINZONA E VALLI

Centre de Calpiogna, hameau de Faido

OBJET ET RÉSULTATS

Les districts de la Leventine et du val Blenio sont situés dans une région de montagne du nord du canton du Tessin. Dans cette région, de nombreux bâtiments d'habitation sont délabrés, sous-utilisés et souvent non occupés. Ce sont le plus souvent des résidences secondaires. Or, le tourisme a besoin d'un nouvel élan, mais l'offre hôtelière et de locations saisonnières est insuffisante.

Divers acteurs ont participé au projet-modèle : l'« Ente regionale per lo sviluppo del Bellinzonese e Valli » (organisme de développement régional) ainsi que les communes, le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et la Société suisse de crédit hôtelier (SCH).

L'objectif de ce projet-modèle était d'activer le potentiel d'utilisation des résidences secondaires afin de créer une agence de location saisonnière pour des vacanciers. La région a d'abord analysé les attentes des propriétaires pour leur offrir des conditions-cadres optimales. Par ailleurs, la région a associé à la démarche les acteurs de l'hôtellerie et du tourisme. Le caractère innovant de ce projet réside dans l'approche très large de la problématique visant à une amélioration de l'utilisation du parc immobilier actuellement sous-utilisé par la mise en réseau des acteurs concernés. Le projet soutient un développement touristique et apporte des solutions au problème de la sous-utilisation des résidences secondaires en proposant d'accroître le taux de locations saisonnières dans les résidences existantes.

La première base de travail a consisté à inventorier et cartographier les résidences secondaires. On a ensuite répertorié les infrastructures touristiques et établi une liste des acteurs dans le domaine du tourisme.

Une large enquête menée auprès des propriétaires ainsi que plusieurs ateliers ont permis de connaître les besoins de ces propriétaires et de comprendre par quelles incitations les encourager à louer leur logement. Sur les 3'300 acteurs contactés, 1'700 ont répondu au questionnaire. 300 propriétaires se sont déclarés prêts à louer leur bien et 170 étaient prêts à le louer à l'année.

Grâce à cette enquête, la région a pu s'informer sur le soutien attendu par les propriétaires pour qu'ils puissent louer leur logement, par exemple en matière de marketing, pour l'accueil des hôtes, le nettoyage et l'entretien des bâtiments et sur le plan administratif.

Il n'a pas été jugé nécessaire de créer une organisation spécifique de marketing et de location car il y avait suffisamment d'acteurs et de ressources disponibles sur place.

ENSEIGNEMENTS

Il est impératif de connaître les intérêts et les besoins des propriétaires pour envisager des mesures concrètes permettant d'accroître le taux d'occupation des logements vides.

Il importe d'associer dès le départ au processus non seulement les propriétaires, mais également les communes, la région et le canton. Dans les communes, un travail de sensibilisation à la plus-value résultant d'une meilleure utilisation des bâtiments vides est nécessaire pour que les communes soutiennent pleinement la phase de transition.

Pour louer leur bien à des vacanciers, les propriétaires ont besoin d'un soutien pour la gestion des locations et le marketing. Ils sont également tributaires d'une bonne collaboration avec les autorités communales, notamment pour la fluidité des procédures d'autorisation de travaux de rénovation et de transformation.

2.7 | AREALPLUS – POUR UN AMÉNAGEMENT AXÉ SUR L'ÉCONOMIE EN SUISSE ORIENTALE

Dans les projets de développement du milieu bâti, arealplus apporte des réponses à des questions que les collectivités publiques estiment importantes. Copyright: Björn Scheppler, ZHAW

OBJET ET RÉSULTATS

Le projet vise à renforcer la prise en compte de la rentabilité économique et des besoins du marché dans le domaine de l'aménagement du territoire. Grâce à des outils informatiques, les cantons, les régions et les communes devraient pouvoir évaluer de façon précoce le potentiel économique du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, tant au niveau public qu'entrepreneurial. Ces nouvelles conditions-cadres devraient constituer une aide à la décision apportant une réponse aux besoins du marché, d'une part, et aux besoins des communes, d'autre part.

L'initiative de ce projet revient à l'Office de l'économie et du travail du canton de Saint-Gall. La direction du projet a été assurée par l'Institut Informatique de Gestion de la Haute-École zurichoise de sciences appliquées (ZHAW). Plusieurs cantons, communes et entreprises, de Suisse orientale principalement, ont participé à ce projet. Divers exemples d'application ont été testés en Suisse orientale et dans le canton de Schwytz.

Le premier objectif visé consistait à développer à l'intention de professionnels de l'aménagement du territoire des modèles ainsi qu'une application informatique permettant de déterminer la viabilité économique de divers scénarios d'un projet de développement à l'intérieur du milieu bâti. Pour le second objectif, il s'agissait de valider et, le cas échéant, d'améliorer ces outils après leur expérimentation sur des surfaces concrètes. Un sous-projet avait par ailleurs pour objectif de parvenir à une meilleure compréhension des exigences des entreprises industrielles et artisanales en matière d'implantation et de parc immobilier. L'approche innovante de ce projet réside dans l'intégration de la perspective économique dans les questions d'aménagement du territoire, notamment la viabilité économique d'une opération de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.

L'application informatique « arealplus » a permis de faire une analyse exhaustive de la rentabilité d'un projet de développement d'un site compte tenu des coûts de construction, des rendements/revenus attendus et du coût des infrastructures techniques (routes, conduites). Dans un premier temps, le coût des infrastruc-tures sociales, des recettes fiscales et des facteurs non monétaires (aspects écologiques) n'a pas été pris en compte. Cet outil ne peut donc pas encore couvrir tous les aspects du développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Le sous-projet concernant les exigences en matière d'utilisation a débouché sur l'identification de neuf groupes d'usagers dont les exigences en matière d'implantation et de parc immobilier se rejoignent. Ces résultats ont été listés dans des fiches d'information. Le projet-modèle a entraîné le renforcement du réseau de partenaires porteurs du projet et créé ainsi une excellente base pour le développement de cet outil.

ENSEIGNEMENTS

Tenir compte le plus tôt possible des questions de viabilité économique permet de concilier au mieux les aspects économiques avec les exigences sociales et territoriales d'un projet de développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Cela permet par ailleurs d'économiser des coûts durant la procédure de planification. Lorsqu'un concours d'architecture est organisé, il est par exemple plus aisé de restreindre le champ des solutions possibles si l'on a exigé au préalable la rentabilité de la mixité des affectations.

Les autorités sous-estiment souvent la plus-value des projets de développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Plus les informations sur les rendements et les coûts induits de tels projets sont précises, plus les communes peuvent faire montre de fermeté vis-à-vis des investisseurs: les communes peuvent mieux évaluer les exigences des investisseurs (par ex. le seuil de densité à atteindre pour assurer la rentabilité d'un tel projet) et, selon la situation, proposer des améliorations économiquement viables des qualités spatiales (par ex. réalisation de surfaces de verdure).

L'utilisation de l'outil arealplus nécessite une formation et une introduction technique. Il est par conséquent judicieux de concevoir cette utilisation comme une prestation régionale ou cantonale dispensée aux communes.

3 | ENSEIGNEMENTS COMMUNS TIRÉS DES PROJETS-MODÈLES

Malgré l'hétérogénéité de la situation de départ, des objectifs et de la teneur des projets-modèles, des enseignements communs découlent des expérimentations spécifiques de chacun d'entre eux.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des enseignements communs tirés des projets-modèles et indique celui qui a contribué tout particulièrement à ce résultat. Les exemples donnés dans les explications ci-dessous reprennent la classification du tableau.

Enseignement	Vallée de Binn	Brigue-Glis	Val-de-Ruz	Réseau coopé-ratif	Région Morges	Bellin-zona e Valli	arealplus
Les réflexions sur la qualité complètent les exigences quantitatives	x	x	x		x		
Les exécutifs communaux doivent assumer un rôle proactif	x	x	x	x	x	x	x
Prévoir une participation sur mesure, adaptée aux situations	x	x	x	x	x	x	
Développer un langage commun			x	x			x
Connaître les intérêts et les besoins des participants		x	x	x	x	x	x
Tenir compte de la rentabilité économique				x	x	x	x
Renforcer le rôle des régions dans la mise en œuvre du développement de l'urbanisation vers l'intérieur	x		x		x	x	x

LES RÉFLEXIONS SUR LES QUALITÉS SPATIALES COMPLÈTENT LES EXIGENCES QUANTITATIVES

Dans son plan directeur, chaque canton donne des indications quantitatives sur le dimensionnement des zones à bâtir (par ex. superficie des classements en zone à bâtir ou des déclassements, potentiel de développement existant, etc.). Il fournit ainsi le cadre général du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. La mise en œuvre de ces indications au niveau communal nécessite une réflexion qualitative complémentaire qui doit être exhaustive en vue d'un développement territorial durable et tenir compte des exigences des différents acteurs impliqués. Les habitants ne pourront être convaincus des avantages du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti que si les qualités spatiales existantes sont préservées ou améliorées. Le chapitre 4.2 approfondit la question de la qualité en tant que facteur de succès du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.

La réflexion sur les qualités spatiales appelle des questions essentielles, notamment: quelles sont les qualités spécifiques de ce site, de ce quartier, de cette commune ou de cette région? Quelles qualités faut-il préserver? Lesquelles faut-il développer ou mettre en valeur? Un développement futur pourrait-il contribuer à l'amélioration de ces qualités ou supprimer les déficits existants? Quelles conditions faudrait-il remplir?

Selon la situation de départ, le type d'affectation et les échelles considérées, d'autres questionnements peuvent surgir (par ex. zone industrielle et artisanale ou zone d'habitation, échelle du territoire communal, du quartier ou du site, centre historique ou périphérie).

Les communes sont souvent surchargées et ne parviennent pas à faire ce pas important. En conséquence, elles font l'impasse sur cette étape, la négligent ou la commencent trop tard. Il est donc indispensable de leur mettre à disposition des outils généraux (par ex. à l'échelle cantonale ou régionale) leur proposant une méthode, si possible simple et ciblée, de transposition des indications quantitatives en réflexions méthodiques sur la qualité.

ÉTUDES DE CAS

- Dans la vallée de **Binn**, une grille d'analyse uniforme a été utilisée pour évaluer, puis discuter avec les exécutifs communaux le potentiel et les qualités architecturales et paysagères de chaque commune. Ainsi, les milieux politiques ont été progressivement sensibilisés aux qualités spécifiques de chaque territoire.

- La Charte du développement territorial de **Brigue-Glis** contient six stratégies orientées sur la qualité dans les domaines du paysage, de l'urbanisme et des transports (par ex.: « le paysage structure la ville », « différencier les espaces urbains », « reconquérir les axes urbains de Brigue-Glis »). Elle indique les emplacements où la ville doit être densifiée, où les qualités existantes doivent être préservées et où de nouveaux quartiers urbains peuvent se développer. Elle définit pour six sites de développement comment valoriser ou renforcer les qualités existantes.

- La commune de **Val-de-Ruz** a utilisé un large processus participatif pour ouvrir le débat sur les qualités de l'urbanisation et du paysage et sensibiliser la population à leur valeur.

- La **Région Morges** s'est notamment intéressée à l'amélioration de l'intégration urbaine des zones industrielles et artisanales. Dans le cadre de études test conduits dans des territoires sélectionnés, elle a exploré les possibilités d'amélioration de la mixité fonctionnelle et de développement des zones industrielles et artisanales dans le respect des intentions économiques des entreprises.

LES EXÉCUTIFS COMMUNAUX DOIVENT ASSUMER UN RÔLE PROACTIF

Les exécutifs communaux ont un rôle essentiel à jouer pour la promotion du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Pour défendre avec conviction et succès cette fonction vis-à-vis de la population, des propriétaires et des investisseurs, ils doivent adopter le plus tôt possible une position concertée sur cette question et veiller à mettre à disposition les ressources humaines et financières nécessaires.

La problématique soulève plusieurs questions: pourquoi avons-nous besoin de favoriser l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti? Quels avantages concrets les communes peuvent-elles en tirer? Quels sont les risques encourus et comment les prévenir? Sur quels territoires voulons-nous concentrer les efforts? Quels acteurs doivent assumer quel rôle et quel positionnement? Comment concevoir l'organisation concrète des processus pour réussir? Quelles ressources mettre à disposition?

ÉTUDES DE CAS

- Dans la vallée de **Binn**, les exécutifs communaux ont commandé une analyse de l'urbanisation de chaque territoire communal puis fait établir une carte de synthèse selon une méthode uniformisée. Les études effectuées ont été reprises dans un plan directeur régional ayant force obligatoire. Ce document constitue un instrument de gestion stratégique donnant une orientation qualitative au développement de l'urbanisation.

- L'exécutif de la commune de **Brigue-Glis** a pris l'initiative d'élaborer avec les services administratifs compétents une Charte du développement territorial qui après son adoption, a acquis un caractère contraignant pour les autorités. Elle sert de base de communication avec le public, accompagne les projets de développement des différents sites et constitue une aide utile pour l'examen des projets de construction.

- Dans le **Val-de-Ruz**, l'exécutif communal s'est associé à l'ensemble du processus complexe de participation en vue de l'élaboration du plan d'aménagement communal et a pu conduire ce processus avec le soutien technique de la région.

- Selon le projet de **Réseau coopératif pour le développement à l'intérieur du milieu bâti (LU, BL)**, chaque commune concernée assume un rôle proactif pour le lancement du processus: la décision de base consistant à mener un processus participatif ouvert avec les propriétaires exige un engagement clair de la part des exécutifs communaux. Les entretiens et ateliers avec les propriétaires créent les conditions favorables au développement de la participation.

- La **Région Morges** a rencontré les exécutifs communaux pour une réflexion sur l'utilisation future des zones industrielles et artisanales. Les discussions se sont basées sur les résultats des analyses et des études test. Les exécutifs communaux se sont ainsi rendu compte de la nécessité d'assumer un rôle actif en la matière.

- Dans la région de **Bellinzona e Valli**, l'enquête auprès des propriétaires de résidences secondaires a permis de rencontrer les autorités pour leur présenter les avantages d'une utilisation plus intensive des logements de vacances vides.

- Les aides à la décision du type **«arealplus»** constituent pour les autorités communales une précieuse source d'informations (par ex. concernant la viabilité économique des projets) leur permettant de maîtriser et traiter les dossiers d'égal à égal avec les investisseurs.

PRÉVOIR UNE PARTICIPATION SUR MESURE ET ADAPTÉE AUX SITUATIONS

Prévoir une participation sur mesure et adaptée à chaque situation contribue de manière déterminante à une meilleure acceptation des projets de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Il n'existe pas de recette miracle permettant de définir le moment opportun ou la conception idéale d'un processus de participation réussi.

L'organisation de la participation dépend de plusieurs facteurs: l'exécutif communal peut-il s'appuyer sur un positionnement clair en matière d'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti? Quelles questions essentielles se posent dans chaque cas concret? Faut-il déclasser des terrains à bâtir ou revoir leur répartition ou s'agit-il en premier lieu d'optimiser l'utilisation du parc immobilier existant? Peut-on s'appuyer sur une culture de la participation déjà existante? Faut-il associer à la démarche plusieurs groupes d'acteurs ou n'y-a-t-il qu'un seul groupe concerné? Observe-t-on la dominance de certains groupes d'acteurs?

Les objectifs et l'organisation du processus de participation dépendent grandement de l'échelle de la planification : la discussion concerne-t-elle la région, la commune, un quartier ou un site spécifique ? Les planifications à l'échelle régionale nécessitent principalement des discussions au niveau communal. Les débats seront de préférence axés sur les principes généraux et les grands axes du développement de l'urbanisation vers l'intérieur. La définition du cercle des participants peut être large et ouverte. Pour les planifications à petite échelle, les acteurs directement concernés se concerteront sur l'organisation afin de parvenir à des solutions communes.

ÉTUDES DE CAS

- Dans la vallée de **Binn** comme à **Brigue-Glis**, les porteurs de projet sont arrivés à la conclusion que les exécutifs communaux devaient s'entendre sur une position claire avant de consulter la population. Brigue-Glis a conduit des processus de participation à l'échelle des projets locaux de développement. Dans la vallée de Binn, cette participation a été intégrée à la procédure d'élaboration du plan directeur.

- La commune de **Val-de-Ruz** a misé sur une participation large de la population durant tout le processus de planification. Pour cela, elle a pu s'appuyer sur la culture de la participation mise en place lors du processus de fusion des 15 communes. Il lui a été ainsi possible d'aborder, dans les discussions, des thèmes délicats avec des gagnants et des perdants (par ex. concentration des utilisations).

- Le projet de **Réseau coopératif pour le développement à l'intérieur du milieu bâti (LU, BL)** a associé dans les huit communes-pilotes des groupes d'acteurs qui avaient été retenus au terme d'une sélection; la participation a été élargie au cours des étapes suivantes. Cet échelonnement de la participation est une réponse aux situations de blocage, pour des raisons diverses, des planifications par les diverses instances de décision (communes, propriétaires, etc.). Des rencontres bilatérales ont permis, dans un premier temps, de cerner les divers intérêts en jeu. Sur la base de ces rencontres, les groupes d'acteurs sélectionnés ont développé des propositions dans le cadre de plusieurs ateliers. Ces résultats ont ensuite été soumis à une large discussion, notamment dans le cadre de procédures de participation formelles.

- La **Région Morges** a associé au processus les entreprises à l'aide d'un questionnaire en ligne. Elle a pu contacter de cette manière environ 27% des entreprises. Lorsque cela était nécessaire, elle a également mené des rencontres bilatérales pour approfondir des questions spécifiques. De même, pour le projet-modèle de la région de Bellinzona e Valli, les propriétaires de résidences secondaires ont été associés au processus par le biais d'une enquête - avec un retour de réponses d'environ 50%.

DÉVELOPPER UN LANGAGE COMMUN

Les professionnels, les autorités, la population, les propriétaires et les investisseurs ont une conception différente du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et de ce qu'il permet d'atteindre. Il est donc primordial de développer un langage commun en la matière. Les processus participatifs ainsi qu'une communication ciblée peuvent y contribuer. La possibilité de participer à l'élaboration d'un projet facilite l'implication et l'identification des personnes à ce projet.

Les participants doivent être consultés sur des questions de base : pourquoi est-il nécessaire de développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti? Que pouvons-nous atteindre par ce moyen? Quelles sont nos attentes? Que voulons-nous éviter?

La communication doit mettre l'accent sur l'utilité concrète du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti: « protéger les terres cultivables du mitage par des constructions, mettre en valeur le paysage, développer le tissu urbain existant, préserver pour les générations futures les qualités spatiales porteuses d'identité » et non pas « mettre en œuvre la LAT, réduire les zones à bâtir, construire en hauteur ».

Les discussions doivent se faire d'égal à égal. Il importe donc de surmonter les différences entre experts et profanes. L'une des possibilités est de recourir à des travailleurs sociaux spécialistes des processus et des problématiques de développement socioterritorial, par exemple des spécialistes de l'animation socioculturelle. Ces personnes peuvent assurer une préparation de la communication mieux adaptée au publiccible. Les visualisations graphiques peuvent également faciliter la communication. Il faut toutefois avoir conscience de la « force des images » : les esquisses générales se prêtent mieux à cet exercice que les représentations abouties.

ÉTUDES DE CAS

- La commune de **Val-de-Ruz** souhaitait développer une vision commune des avantages qui peuvent découler du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. La réflexion lancée à l'échelle du territoire communal a permis aux participants de mettre en perspective certaines décisions ponctuelles par rapport au contexte d'ensemble et d'identifier les avantages d'un tel développement sur l'ensemble du territoire communal.

- La communication sur les ateliers menés avec les propriétaires dans le cadre du projet-modèle **Réseau coopératif pour le développement à l'intérieur du milieu bâti (LU, BL)** a été préparée avec soin. Elle a été conduite, non pas par des spécialistes de l'aménagement, mais par des modérateurs neutres. Ces personnes ont examiné d'un œil critique la présentation de ces spécialistes et veillé à ce que celle-ci soit compréhensible. Des visualisations graphiques ont également été utilisées pour illustrer les propositions.

- L'utilisation des notions de rendement, rendement brut et rendement net n'est pas uniforme. L'outil **arealplus** définit les notions utilisées, offrant une excellente base pour que les autorités communales et les investisseurs parlent le même langage et puissent développer une vision commune.

CONNAÎTRE LES INTÉRÊTS ET LES BESOINS DES PARTICIPANTS

Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti ne dépend pas seulement de l'offre, c'est-à-dire de l'existence d'un potentiel (quantitatif) de transformation. La demande joue un rôle au moins aussi important. Un tel développement ne peut réussir que si les communes identifient correctement les intentions, les intérêts et les besoins des différents acteurs. Les propriétaires, en particulier, sont des acteurs dont le rôle est primordial mais qui peuvent avoir des intentions très différentes, fortement influencées par des critères économiques, personnels ou émotionnels. Les processus participatifs se prêtent à la prise en compte du savoir local, qui s'ajoute à celui des experts, ainsi qu'à une compréhension mutuelle des situations de départ. Ils créent une base propice au développement de concepts tenant compte du contexte local spécifique. Pour les propriétaires, les investisseurs et les entreprises, il est également judicieux de prévoir des enquêtes ou des entretiens individuels. Des estimations du rendement basées sur des outils tels qu'arealplus peuvent par ailleurs constituer un soutien précieux.

ÉTUDES DE CAS

- A **Brigue-Glis**, il a été possible à plusieurs reprises de trouver à l'échelle d'un quartier ou d'une parcelle une solution qui tenait compte des intérêts des propriétaires et des intentions de développement prévues dans la Charte du développement territorial.

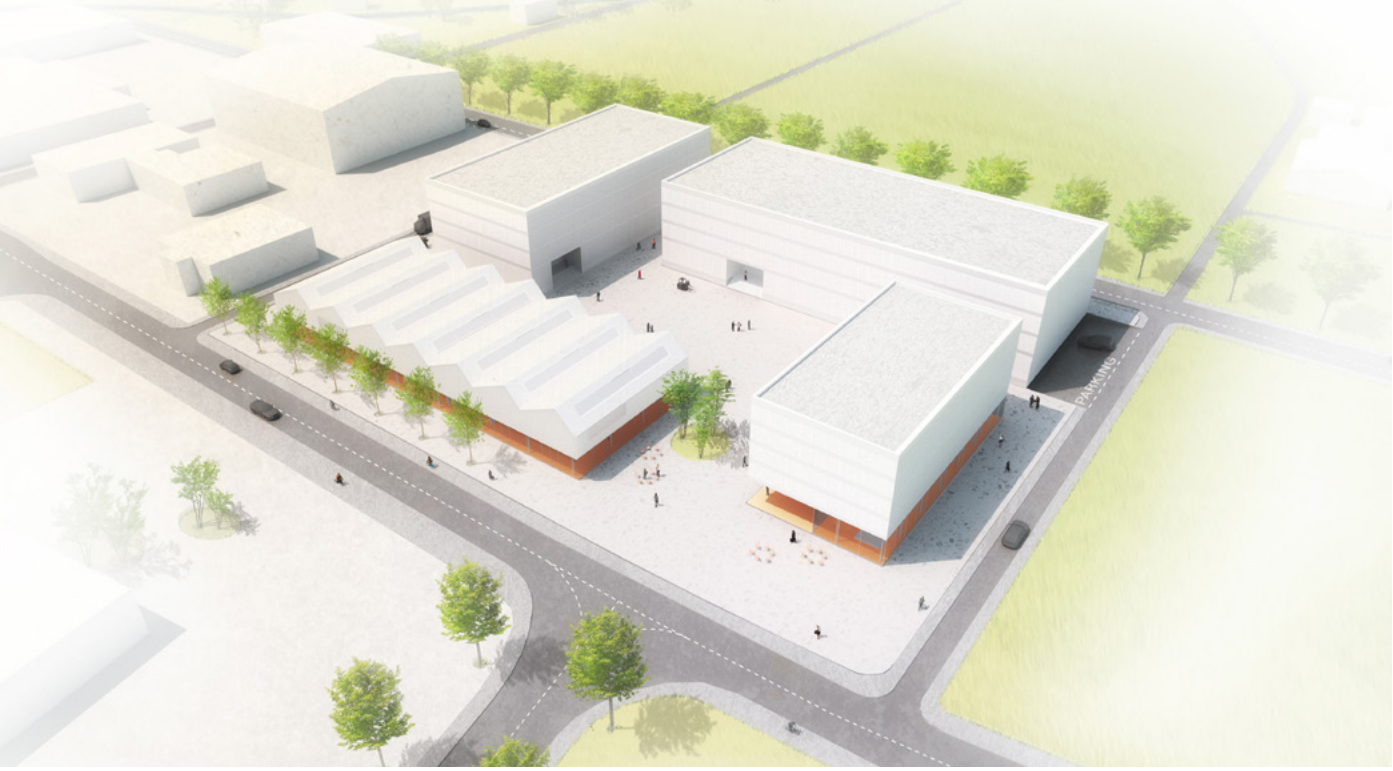
- Dans le **Val-de-Ruz**, la population a réussi à faire valoir ses attentes et ses besoins dans la planification d'affectation communale. Grâce à la mise en place d'un très large processus de participation, elle a pu intégrer à cette planification une large palette d'intérêts différents.

- Pour le projet **Réseau coopératif pour le développement à l'intérieur du milieu bâti (LU, BL)**, la Haute-École de Lucerne a développé une méthode d'enquête auprès des propriétaires qui consiste, à partir d'entretiens individuels menés préalablement, à construire, pour les questions-clés, une vision commune de la problématique de départ.

- La **Région Morges** a collecté au moyen d'un questionnaire des informations sur les intérêts représentés par les entreprises situées dans les zones industrielles et artisanales et a complété ces indications par des rencontres bilatérales et des analyses et états des lieux.

- Les enquêtes menées dans la région de **Bellinzona e Valli** ont permis de collecter de précieuses informations sur les personnes prêtes à louer leur résidence et sur les mesures à prendre pour surmonter les obstacles éventuels à cette utilisation.

- Dans le cadre du projet **arealplus**, les autorités (par ex. l'exécutif communal d'Uzwil) ont reçu sous la forme d'un outil les moyens d'estimer les rendements des investisseurs et d'en discuter en connaissance de cause. Cela leur a permis de mieux comprendre le point de vue des investisseurs et de prendre de l'assurance dans la négociation. Dans le cadre du projet partiel sur les attentes en matière d'affectation, des enquêtes et des entretiens ont été menés, comme dans la région de Morges, auprès des entreprises industrielles et artisanales afin de mieux cerner leurs attentes en matière d'implantation et de parc immobilier.



L'outil en ligne arealplus a été testé pour le projet de réalisation du centre industriel de précision Alpenrheintal qui sera aménagé sur le site Fegeren de Buchs (SG). Copyright: Markus Schmid, promotion économique, Office de l'économie et du travail, canton de Saint-Gall

TENIR COMPTE DE LA RENTABILITÉ ÉCONOMIQUE

Pour tout projet de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, chaque acteur a des attentes spécifiques et escompte certains avantages en retour. Outre les préoccupations écologiques et sociales, les réflexions relevant de l'économie publique et entrepreneuriale influencent fortement ces projets. La densité autorisée a un effet sur le rendement d'un projet. De plus, les communes et les cantons doivent tenir compte des conséquences financières d'un projet sur leurs infrastructures.

En règle générale, l'examen de la viabilité économique est laissé aux investisseurs. Cependant, une commune qui connaît le seuil de densité assurant une rentabilité suffisante dispose d'arguments plus solides pour négocier des exigences architecturales supplémentaires (par ex. nombre d'étages autorisés, dimensionnement et conception des espaces extérieurs, etc.). Elle peut également mieux estimer les situations dans lesquelles elle peut avoir une influence motivante et proposer des prestations préalables à même de déclencher le lancement du projet de développement.

Ces informations renforcent le pouvoir de négociation des communes vis-à-vis des investisseurs: à partir de quelle densité, de quel nombre d'étages et de quelles utilisations un projet est-il rentable? Quelles incitations financières pourraient inciter les promoteurs à investir davantage dans un environnement de qualité? Quelles variantes de projet entraînent au niveau communal le moins de charges additionnelles uniques et récurrentes pour la réalisation des infrastructures techniques?

ÉTUDES DE CAS

- Les rencontres bilatérales avec les propriétaires dans le projet de **Réseau coopératif pour le développement à l'intérieur du milieu bâti (LU, BL)** ont entre autres fourni des indications sur les intérêts économiques en jeu.
- Dans la **Région Morges**, les enquêtes exhaustives auprès des entreprises ainsi que les études test effectués dans trois sites ont permis une différenciation des mesures en fonction de leur intérêt économique pour les entreprises, les investisseurs et les communes.
- L'enquête menée auprès des propriétaires dans la région de **Bellinzona e Valli** a donné des indications sur les conditions qui inciteraient les propriétaires à louer leur bien.
- L'outil **arealplus** permet aux communes de se faire une opinion de la rentabilité d'un projet. Cet instrument inclut l'estimation des rendements des investisseurs ainsi que les coûts de réalisation des infrastructures techniques dans les communes.

RENFORCER LE RÔLE DES RÉGIONS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DE L'URBANISATION À L'INTÉRIEUR DU MILIEU BÂTI

Les communes sont les principales artisanes du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti pour lequel elles assument un rôle moteur. Les projets-modèles montrent que les organisations régionales doivent jouer un important rôle de soutien aux côtés des autres acteurs, notamment les cantons. Dans les communes de petite taille surtout, leur rôle ne doit pas être sousestimé même s'il peut être différent d'un canton à l'autre.

Souvent, les organisations régionales sont responsables des instruments essentiels du développement de l'urbanisation (par ex. projets d'agglomération, plans directeurs régionaux). Elles présentent l'avantage d'être suffisamment proches des problématiques et des acteurs locaux et de proposer une vision d'ensemble supracommunale. Ce dernier élément est un facteur de succès primordial pour le développement à l'intérieur du milieu bâti, mais il est souvent peu pris en compte par les communes.

Les régions peuvent promouvoir le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti par une grande variété de tâches : donner des impulsions et lancer des processus; développer des stratégies et des directives régionales; sensibiliser les autorités communales; développer des méthodes adaptées aux besoins de la région; mutualiser les connaissances spécialisées; accompagner et soutenir les communes dans l'utilisation de méthodes d'analyse; réunir à une même table les acteurs concernés; fournir un service de médiation entre la commune, les propriétaires et les investisseurs; utiliser des outils spécifiques tels qu'arealplus; apporter une vision d'ensemble.

ÉTUDES DE CAS

- Dans la vallée de **Binn**, l'association pour le développement du parc paysager de la vallée de Binn a initié le processus, développé la méthode et accompagné les communes dans la mise en œuvre de la méthode.
- A **Val-de-Ruz**, l'association « Réseau urbain neuchâtelois » a soutenu la commune dans la gestion du processus et du projet.
- Pour le projet **Région Morges**, la région a initié des discussions approfondies avec les exécutifs communaux sur les possibilités de développement dans les zones industrielles et artisanales sur la base des analyses de l'état des lieux, des enquêtes auprès des entreprises et des planifications test.
- Dans la région de **Bellinzona e Valli**, l'organisme régional « Ente regionale per lo sviluppo del Bellinzonese e Valli » a organisé l'enquête auprès des propriétaires, invité les principaux acteurs à s'asseoir à la même table et veillé à ce que la mise en œuvre puisse s'appuyer sur les offres et réseaux existants.
- Pour l'utilisation de l'outil **arealplus**, les organisations régionales qui bénéficient d'une expérience en la matière proposent un soutien aux communes.

4 | FACTEURS DE SUCCÈS ET OBSTACLES

4.1 | EXPÉRIENCES ANTÉRIEURES

Les chapitres 2 et 3 ont été consacrés aux enseignements spécifiques et communs tirés des sept projets-modèles. Le chapitre 4 resitue ces enseignements dans le contexte plus large des expériences antérieures dans le domaine du développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

La littérature spécialisée est une importante source d'informations sur le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Pour le présent rapport, nous avons analysé les documents de base suivants:

- Le b.a-ba du développement urbain durable
- La boussole IRAP du développement vers l'intérieur
- Manuel de développement de quartier
- Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains ?
- 10 critères de qualité pour le milieu bâti

Les principales conclusions de ces ouvrages sont présentées ci-après de façon résumée.

LE B.A-BA DU DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

Le rapport de la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA « Le b.a-ba du développement urbain durable » fait un tour d'horizon complet de la littérature existante, et notamment des résultats des programmes nationaux de recherche. Dans ce rapport, neuf exigences sont retenues.[2]

NEUF EXIGENCES POUR UN DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

1. Orienter le développement vers l'intérieur.
2. Tirer parti des potentiels urbanistiques et de la requalification des quartiers et des centres.
3. Viser un développement de l'espace urbain par-delà les frontières communales et cantonales.
4. Mettre en avant l'identité et la qualité.
5. Renforcer et élargir le dialogue sur une culture architecturale et urbanistique.
6. Responsabiliser les pouvoirs publics et les acteurs privés.
7. Développer une pensée et une action globales et interdisciplinaires.
8. Collaborer au sein de structures de projets partenariales.
9. Déployer compétences et ressources.

2 Conférence tripartite sur les agglomérations CTA : Le b.a-ba du développement urbain durable, Berne, 2014

LA BOUSSOLE IRAP DU DÉVELOPPEMENT VERS L'INTÉRIEUR

L'Institut du développement territorial (IRAP) de la Haute-École de Rapperswil a fait une recherche dans le but de déterminer pourquoi certains projets de densification urbaine connaissaient plus de succès que d'autres et quels sont les facteurs clés déterminants. Cette recherche a abouti au développement d'une boussole permettant d'observer l'évolution de huit facteurs clés dans le temps et par rapport aux différents intérêts privés et publics.[3]

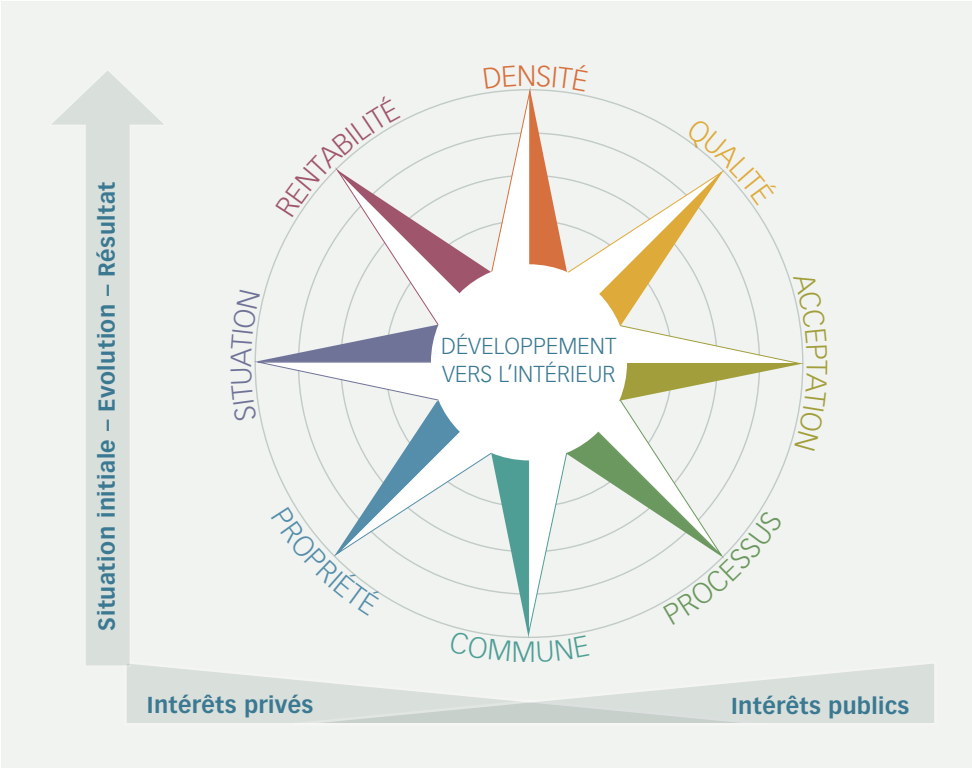


Schéma de la boussole IRAP du développement vers l'intérieur

3 VLP-ASPAN (édit.) : La boussole IRAP du développement vers l'intérieur, INFORUM, Dossiers Territoire & Environnement, février 1/2017

MANUEL DE DÉVELOPPEMENT DE QUARTIER

Le Manuel de développement de quartier présente un résumé des enseignements tirés des huit années du Programme « Projets urbains ». Les quartiers constituent une échelle d'intervention intéressante pour le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Les enseignements tirés des 16 Projets urbains soutenus par la Confédération présentent par conséquent un intérêt particulier du point de vue de la problématique du développement vers l'intérieur. Le manuel illustre six principes de développement de quartier qui ont contribué à la réussite des projets. Il détaille ensuite les étapes de déroulement des projets et décrit les sept champs d'action à envisager.[4]

Principes pour un développement de quartier réussi	Les étapes du développement de quartier	Champs d'action dans le quartier
• Adopter une approche intégrale • Diriger et organiser de manière professionnelle • Impliquer les personnes concernées • Donner de la visibilité • Axer la démarche sur les processus • Ancrer la démarche dans la politique communale	• Préparer et ancrer • Analyser et mobiliser • Élaborer des buts et des idées de mesures • Adopter et mettre en œuvre des mesures • Dresser le bilan et clore le projet	• Activités socioculturelles • Intégration et participation • Approvisionnement de proximité et services publics • Développement immobilier • Mobilité et espace routier • Espaces non bâtis et abords des logements • Image du quartier

4 Programme «Projets urbains» (édit.) : Manuel de développement de quartier, Enseignements pratiques tirés des huit années du Programme « Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation », Berne 2017

COMMENT ENCOURAGER LA DENSIFICATION DES CONSTRUCTIONS DANS LES CENTRES URBAINS ?

Le rapport du Conseil fédéral « Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains? » dresse une liste systématique des entraves à la densification des constructions. Il présente les mesures que la Confédération peut prendre pour surmonter ces difficultés. Le tableau cidessous (extrait de ce rapport) donne un aperçu des obstacles qui peuvent entraver la densification.[5]

5.1 Obstacles sociaux et culturels	5.2. Obstacles juridiques	5.3 Obstacles techniques	5.4 Obstacles économiques
5.1.1. Résistance sociale contre la densification et le développement urbain 5.1.2. Perception négative de la densification	5.2.1. Garantie de la propriété privée 5.2.2. Inadéquation des plans et règlements 5.2.3. Dispositions et procédures d'aménagement du territoire complexes ou inadaptées	5.3.1. Vision défaillante ou inexistante du développement souhaité 5.3.2. Inadéquation de la planification avec la demande 5.3.3. Superposition et complexité des politiques publiques 5.3.4. Connaissances, habitudes et ressources insuffisantes des collectivités publiques	5.4.1. Complexité du financement des infrastructures et des équipements publics 5.4.2. Manque d'avantages économiques à la densification 5.4.3. Manque d'investisseurs dans les situations risquées

5 Conseil fédéral : « Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains ? », Berne 2017

Une urbanisation de qualité est tributaire de la préservation de l'identité et de l'histoire du milieu bâti existant. La petite maison rouge au cœur du centre ancien de Rüti (ZH) le rappelle. Copyright: Annemarie Staumann, VLP-ASPAN

10 CRITÈRES DE QUALITÉ POUR LE MILIEU BÂTI

L'association VLP-ASPAN a identifié au cours de ses colloques et séminaires dix critères de qualité. Le milieu bâti, le quartier ou le site qui remplit ces critères sera vraisemblablement de haute qualité.[6]

10 CRITÈRES DE QUALITÉ POUR LE MILIEU BÂTI

1. Centre animé et reconnaissable (zone ou lieu de rencontre)
2. Identité et histoire perceptibles
3. Espaces extérieurs, non-construits et verts (par ex. places et parcs publics)
4. Espaces à circulation réduite (par ex. 30 à l'heure ou zones de rencontre)
5. Approvisionnement de proximité (par ex. alimentation, pharmacie, offre socio-culturelle)
6. Culture architecturale et esthétique perceptibles
7. Mixité de la population (par ex. jeunes et aînés, nationaux et étrangers)
8. Mixité fonctionnelle (par ex. les logements, les bureaux, les commerces et les activités de loisirs sont proches)
9. Espaces épargnés par les nuisances (peu de bruit, peu de gaz d'échappement)
10. Voies cyclables et cheminements piétons attractifs

6 VLP-ASPAN, Revue Inforum 4/2017, p. 19

CONSÉQUENCES POUR LES PROJETS-MODÈLES

L'analyse de cette bibliographie succincte montre la complexité et la diversité du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. L'organisation, la conception des processus et la participation d'un grand nombre d'acteurs différents constituent des problèmes qui s'ajoutent aux défis techniques à relever. La densification fait appel à des compétences spécialisées dans de nombreux domaines sectoriels. Elle nécessite un engagement particulier des milieux politiques. La littérature spécialisée souligne toutefois les opportunités qu'offre la densification et montre que les efforts fournis pour surmonter les nombreux obstacles qui entravent celle-ci en valent la peine.

Il importe donc de s'interroger sur les solutions proposées par les porteurs de projet au cours de l'expérimentation des projets-modèles pour relever ces défis et tirer parti de ces nouvelles opportunités.

Dans le contexte des enseignements tirés des projets-modèles, trois aspects présentent une importance particulière et méritent d'être approfondis:

- La qualité joue-t-elle un rôle dans les projets de densification? A quels aspects qualitatifs faut-il faire attention? Le chapitre 4.2 présente les facteurs de succès de la densification.

- Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti appelle un renouveau de la planification qui exige une nouvelle compréhension du rôle des acteurs concernés. Le chapitre 4.3 présente une synthèse des enseignements tirés des projets-modèles en matière de rôle et de responsabilité.

- Comment surmonter les nombreux obstacles qui entravent le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti? Le chapitre 4.4 donne un aperçu des solutions les plus adéquates issues de l'expérimentation des projets-modèles.

4.2 | LA QUALITÉ : UN FACTEUR DE SUCCÈS

Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti touche des thématiques tant sociales qu'écologiques ou économiques. Les objectifs du développement durable donnent l'orientation générale des projets de densification.

Dans ce contexte, la notion de qualité doit être considérée sous deux angles différents:

- **Les qualités spatiales** constituent, en tant que moyens d'atteindre les objectifs visés, une condition indispensable à la réussite des projets de densification.

- Il ne suffit toutefois pas que des professionnels veillent à une qualité suffisante du cadre de vie. Pour réunir une majorité et parvenir à des réalisations de qualité, il est nécessaire de mettre en place **un processus conçu avec soin** qui intègre les besoins et les demandes des différents acteurs impliqués.

Jusqu'à présent, les discussions sur la mise en œuvre de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire ont été marquées par des notions quantitatives: répartition du développement démographique, dimensionnement des zones à bâtir légales, ampleur des déclassements nécessaires, prescriptions sur la densité minimale, plus-values, effets de la densification sur le volume du trafic, etc.

Tout projet de densification du milieu bâti entraîne des atteintes à sa structure et des modifications de celle-ci. Le nombre de personnes qu'il touche est bien plus important que pour l'implantation de nouvelles constructions en pleine nature. Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti n'a des chances de succès que s'il tient dûment compte des diverses attentes, demandes, craintes et réserves exprimées par les différents acteurs concernés.

Pour favoriser une large acceptation d'un projet de densification et réunir une majorité autour des objectifs visés, il est indispensable de proposer des améliorations tangibles de la qualité ainsi que des plus-values (par ex requalification urbaine, protection contre le bruit, espaces non-construits, amélioration des cheminements piétonniers, diversification de l'offre d'approvisionnement, etc.). Remplacer le mitage du paysage par une urbanisation chaotique à l'intérieur du milieu bâti n'apporte rien en termes de qualité de vie et ne contribue pas à une meilleure acceptation de la densification du milieu bâti.

Les explications ci-après présentent les enseignements tirés des projets-modèles quant aux deux aspects qualitatifs décrits précédemment:

- De quelle façon les projets-modèles ont-ils contribué à l'amélioration de la qualité du cadre de vie (chapitre 4.2.1)?

- A quelles exigences de qualité assujettir l'organisation et la conception des processus pour parvenir à un développement réussi de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti (chapitre 4.2.2)?

Chaque enseignement présenté fait référence aux projets-modèles qui ont permis de recueillir les expériences correspondantes.

Les explications ci-après sont axées sur les enseignements tirés des projets-modèles. Elles ne prétendent pas répondre de manière exhaustive aux questions relative à la qualité du développement de l'urbanisation.

4.2.1 | QUALITÉ DU CADRE DE VIE

DÉVELOPPER ET VALORISER LES QUALITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

La qualité doit être adaptée à la dominante fonctionnelle d'une région, d'une commune, d'un quartier ou d'un site. Elle se présente différemment dans une zone artisanale et dans une zone résidentielle, dans une commune touristique ou dans une commune-centre. La réflexion sur la qualité dépend par ailleurs de l'échelle considérée. Dans un quartier et pour un site, les questions à étudier sont très concrètes. A l'échelle régionale en revanche, on se limite à fixer un cadre pour la répartition des affectations, la préservation des espaces non construits et les aménagements paysagers.

> **Vallée de Binn, région de Brigue-Glis, Réseau coopératif, Morges**

Souvent, les acteurs locaux n'ont que peu conscience des qualités du milieu bâti et du paysage qui constituent leur cadre de vie quotidien. Une partie importante du processus consiste par conséquent à sensibiliser les principaux acteurs locaux à l'existence de ces qualités. Pour y parvenir, il faut également un regard externe et une vision à plus large échelle. De même, les spécialistes externes doivent être sensibilisés à l'importance du savoir local.

> **Vallée de Binn, Brigue-Glis, Val-de-Ruz, Réseau coopératif**

Il importe de développer les qualités spatiales compte tenu des conditions et spécificités locales et des marges d'action existantes. Les objectifs visés en matière de qualité du milieu bâti, du paysage et des espaces non construits seront définis sur la base des qualités et déficits existants et compte tenu des attentes et des besoins de la population concernée.

> **Vallée de Binn, Brigue-Glis, Val-de-Ruz, Réseau coopératif**

La densification doit être liée à une requalification et un accroissement perceptible de la qualité. Cela augmente son degré d'acceptation par la population. Ainsi, par exemple, la requalification des espaces publics et non construits et la préservation des qualités paysagères sont des facteurs décisifs de succès.

> **Vallée de Binn, Brigue-Glis, Réseau coopératif**

POLITIQUE ACTIVE EN FAVEUR DE LA QUALITÉ

Les qualités spatiales n'apparaissent pas spontanément et ne relèvent pas uniquement de l'intervention des investisseurs. Les communes doivent se garder la possibilité d'exercer une influence sur la qualité et de renforcer leur pouvoir de négociation. Plusieurs options différentes sont ressorties des projets-modèles:

- Pour guider ses décisions politiques, une commune peut se doter d'un concept directeur précis et contraignant pour les autorités. Elle assure ainsi la transparence sur ses intentions en matière de développement.

- Une commune peut mener une politique foncière active et ciblée et avoir ainsi une influence directe sur le développement d'un site ou d'un quartier.

- Le savoir est un pouvoir: par sa connaissance de la rentabilité économique d'un projet de développement, une commune peut mieux évaluer la marge de négociation dont elle dispose pour faire respecter ses exigences de qualité. De même, une commune qui connaît les intentions des entreprises dans les zones industrielles et artisanales peut mieux s'adapter aux besoins de celles-ci.

> **Brigue-Glis, Région Morges, arealplus**

Développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti est une tâche de longue haleine qui n'est pas terminée dès l'approbation des plans d'aménagement communaux. La mise en œuvre réussie de ces concepts et plans directeurs exige une surveillance constante de la qualité, jusqu'à la fin d'un projet de construction concret. Les petites communes ne disposent en général ni des ressources ni du savoir-faire en la matière. Un service-conseil régional, par ex. un groupement-conseil bénéficiant d'un soutien régional, peut apporter aux communes un soutien technique et les épauler lors de négociations avec les propriétaires et les investisseurs.

> **Vallée de Binn**

4.2.2 | QUALITÉ DE L'ORGANISATION ET DE LA CONCEPTION DU PROCESSUS

ORGANISATION ADAPTÉE À LA SITUATION

Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur est un volet stratégique du développement communal. L'exécutif communal doit être prêt à en endosser la direction politique et stratégique et à en assumer la responsabilité. Il doit adopter un positionnement ferme et déterminé pour être en mesure de suivre une ligne claire dans les discussions et les négociations. Il lui incombe de ne pas perdre de vue l'intérêt général et de le défendre face à des intérêts particuliers dominants.

> **Brigue-Glis, Val-de-Ruz, Réseau coopératif, Région Morges**

En tant que responsable du processus, l'exécutif communal doit être secondé par un « gardien » qui assumera la direction opérationnelle et la coordination du processus et sera en mesure d'adopter une position neutre. Ce rôle doit être clairement séparé de l'élaboration et du traitement du projet. Selon les circonstances, il sera également nécessaire de prévoir l'intervention d'un modérateur neutre.

> **Val-de-Ruz, Réseau coopératif**

Grâce à leur vision à l'échelle régionale, les organisations régionales défendent une vision d'ensemble du développement à l'intérieur du milieu bâti. Elles peuvent, le cas échéant, conduire certains processus ou fournir un soutien technique et méthodologique. Il importe donc de prévoir une intégration judicieuse et adaptée des organisations régionales.

> **Vallée de Binn, Val-de-Ruz, Région Morges, Bellinzona e Valli, arealplus**

Au début et au cours du processus, il importe d'étudier quels acteurs et groupes d'intérêts sont directement ou indirectement concernés par la densification et qui pourrait avoir une influence sur la réussite du processus. Il convient par conséquent de déterminer qui doit être impliqué dans l'organisation et le processus et à quel moment et comment cela doit être prévu. La constellation de ces acteurs peut changer durant le processus. L'organisation doit être conçue de façon flexible pour permettre des adaptations.

> **Val-de-Ruz, Réseau coopératif, Région Morges**

CONCEPTION DES PROCESSUS ADAPTÉE À CHAQUE SITUATION

La participation joue un rôle déterminant dans les projets d'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Elle n'est toutefois pas un gage de succès. Le publiccible, le choix du moment opportun, l'ampleur et le type de participation doivent être adaptés à la problématique concrète, aux conditions locales et à l'historique de la situation. De plus, l'échelle considérée (région, commune ou quartier/site) joue un rôle décisif pour l'organisation des discussions.

> **Vallée de Binn, Brigue-Glis, Val-de-Ruz, Réseau coopératif**

Le processus sera conçu en fonction des groupes-cibles (population, voisinage, groupes d'intérêts, propriétaires, entreprises locales, investisseurs). Il est important de s'interroger sur les questions suivantes: quel est le rôle de chaque groupe-cible? Quelles sont les attentes de et envers chaque groupe-cible? Dans quelle mesure tel et tel groupe peut-il avoir une influence sur le résultat?

> **Val-de-Ruz, Réseau coopératif, Région de Morges**

L'implication des propriétaires, entreprises et investisseurs sera la plus efficace à l'échelle des sites et quartiers car les discussions sur les souhaits de développement dans ce cadre sont concrètes. Une connaissance précise des intérêts en jeu et de la rentabilité d'un projet constitue un atout déterminant. Ce savoir permettra de déterminer la forme de l'implication avec les acteurs concernés. Il est par conséquent nécessaire de veiller dès le départ à clarifier les engagements pris, par ex. sous la forme d'une participation financière au processus.

> **Réseau coopératif, Région Morges, Bellinzona e Valli**

Le développement à l'intérieur du milieu bâti relève de nombreux domaines sectoriels: aménagement urbain, espaces non construits, desserte en transports, infrastructure, activités socioculturelles, secteur immobilier, etc. Il importe donc d'inclure en temps utile ces domaines sectoriels à la procédure.

> **Vallée de Binn, Brigue-Glis, Réseau coopératif, Région Morges, Bellinzona e Valli, arealplus**

Les acteurs directement concernés défendent pour la plupart des intérêts politiques, techniques, économiques ou particuliers. Souvent, les spécialistes consultés ne prennent que peu de recul par rapport à leurs produits et peinent à bien communiquer pour faire passer leur message auprès des non-spécialistes. Il vaut donc la peine de prévoir une modération neutre.

> **Val-de-Ruz, Réseau coopératif**

Stratégie de développement territorial de la vallée de Binn définie dans le plan directeur régional; Copyright: Landplan AG

COMMUNICATION ADAPTÉE AUX DESTINATAIRES

Il importe d'accorder une grande attention à la communication qui doit être soignée et adaptée à ses destinataires. Il est en effet difficile de communiquer sur les objectifs et les enjeux du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Il est nécessaire, par exemple, de prévoir qu'un modérateur neutre adaptera le langage des experts au public-cible. De même, les simulations et visualisations de projets constituent d'excellentes bases de discussion.

› **Val-de-Ruz, Réseau coopératif**

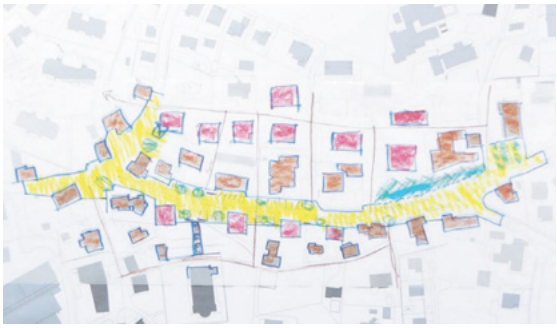
Les questions socio-culturelles et socio-spatiales jouent un rôle important pour le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Ces aspects ne cessent de prendre de l'importance. Pour les projets complexes, il est utile de recourir à des travailleurs sociaux spécialistes du développement territorial et des questions socio-spatiales, par exemple des spécialistes de l'animation socio-culturelle. Ces personnes peuvent intervenir pour une médiation neutre entre les autorités communales, les spécialistes de l'aménagement et la population.

› **Réseau coopératif**

CARACTÈRE CONTRAIGNANT

Les acteurs concernés changent souvent au cours d'un même processus (par ex. renouvellement de la composition des exécutifs communaux). Il est donc important de donner un caractère contraignant aux étapes intermédiaires et aux résultats obtenus. Cela crée une référence commune qui guide les participants et constitue un gage de transparence et de fiabilité. Ce caractère contraignant peut prendre plusieurs formes: concept ou charte de développement, plan directeur régional ou communal ou obligations contractuelles. Certains instruments informels, par ex. les directives, les aide-mémoires, les fiches techniques se prêtent également à cet objectif.

› **Vallée de Binn** (plan directeur régional, directives et aide-mémoires), **Brigue-Glis** (Charte de développement), **Val-de-Ruz** (plan directeur communal), Réseau coopératif (Masterplan, concept directeur, concept de développement), **Région Morges** (concept de développement suite aux études test).



Esquisse pour le centre du village de Ballwill (LU); Copyright: Lengacher + Emmenegger, Lucerne

4.3 | NOUVEAUX RÔLES ET NOUVELLES RESPONSABILITÉS

La complexité des exigences que pose le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti a fait émerger de nouvelles responsabilités. La réussite des projets de densification nécessite une redéfinition du rôle et des tâches des acteurs impliqués. Les projets-modèles en ont apporté la confirmation.

En résumé et sans prétendre mentionner les acteurs impliqués de façon exhaustive, les projets-modèles ont notamment débouché sur les enseignements suivants:

Dans la plupart des cantons, ce sont essentiellement les communes qui posent les jalons qui ouvriront la voie à des densifications de qualité. Elles jouent donc un rôle-clé dans la promotion du développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

Les communes, notamment les exécutifs communaux, doivent assumer un leadership beaucoup plus déterminé qu'auparavant. Dans les communes qui attendent l'initiative des investisseurs, rien ne se passe ou la commune est dépassée par le développement sans pouvoir le maîtriser comme elle le souhaiterait. Le développement du milieu bâti est une tâche permanente des communes qui doivent définir la stratégie de développement du territoire communal et de certains pôles de développement. Pour les quartiers et sites présentant une importance stratégique, les communes doivent prendre l'initiative, encourager les projets de densification et réunir les acteurs essentiels autour d'une même table. Elles veillent à la qualité des projets de développement durant tout le processus, du concept de développement aux autorisations de construire. Il leur est par ailleurs nécessaire de prévoir les ressources humaines et financières nécessaires à cet effet.

Dans leurs plans directeurs, les cantons et les régions fixent les conditions-cadres du développement de l'urbanisation vers l'intérieur en fonction d'une vision territoriale d'ensemble. Ils doivent se montrer plus insistants que jusqu'à présent pour insuffler un élan dans les communes qui ne prennent pas d'initiative. De plus, les communes plus petites, notamment, sont tributaires d'un soutien technique du canton ou de la région. Enfin, les guides et manuels méthodologiques apportent un précieux soutien aux communes.

La Confédération doit elle aussi jouer un rôle plus actif dans la promotion du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Elle a pour mission d'axer les politiques sectorielles sur cet objectif et de demander aux cantons et aux communes une mise en œuvre conséquente et systématique. En plus de cette surveillance qu'elle exerce, elle doit favoriser les échanges sur les expériences recueillies au niveau suisse. Le programme « Impulsion Développer vers l'intérieur » de l'association VLP-ASPAN [7] financé par la Confédération constitue un premier pas important. Pour que les bonnes pratiques se généralisent, il est important de les répertorier de façon systématique et dans la mesure du possible, de les simplifier.

De par leur expertise et leur connaissance des processus, les bureaux d'aménagement privés ainsi que les experts apportent un soutien important à la promotion du développement à l'intérieur du milieu bâti. Les projets de densification nécessitent des connaissances spécialisées dans plusieurs disciplines. Ces personnes-conseils sont donc tenues de veiller à un accompagnement soigné et interdisciplinaire des projets.

L'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti appelle de nouvelles connaissances dans divers domaines spécialisés, dans la conception des processus et en matière de modération. De nombreuses expérimentations intéressantes se font en Suisse également en dehors des projets-modèles. Les hautes-écoles doivent renforcer encore leur rôle dans le domaine du transfert des connaissances et de la formation afin que les autorités et les experts-conseils soient à la hauteur des défis à relever.

Les constructions et les densifications dépendent des décisions des propriétaires et des investisseurs qui ont une influence déterminante sur la qualité des réalisations. La population va croiser les résultats obtenus avec ses besoins et ses attentes et, en cas de déception, les futurs projets de densification auront de la peine à passer la rampe. Il est donc plus que jamais dans l'intérêt des propriétaires et des investisseurs de contribuer à améliorer la qualité du cadre de vie.

Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti porte sur le cadre de vie de la population résidente. Celle-ci s'intéresse de plus en plus à la qualité de ses espaces de vie. Elle souhaite, afin d'éviter des blocages à un stade ultérieur, que ses besoins, ses attentes et sa connaissance des lieux soient intégrés à temps aux processus.

[7] www.vlp-aspan.ch/fr/themes/developpement-vers-l'interieur

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des principales tâches et responsabilités.

Tâches	Commune	Région	Canton	Confé-dération	Popu-lation	Proprié-taires	Inves-tisseurs	Hautes-écoles	Bureaux-conseils	ONG
Leadership	x									
Gestion du projet, responsable du projet	x	x							x	
Modération		x						x	x	
Expertise spécialisée		x	x	x				x	x	x
Connaissance des lieux	x	x			x	x				x
Conditions juridiques			x	x						
Guides, manuels, aides méthodolo-giques		x	x	x				x		
Stratégies et priorités	x	x	x							
Planification	x	x	x							
Autorisation	x									
Assurance de qualité	x	x				x	x		x	x
Financement	x		x			x	x			
Réalisation						x	x			
Transfert de connaissances		x	x	x				x	x	

4.4 | OBSTACLES À SURMONTER

La participation de la population permet, à l'instar de l'expérience de la commune de Val-de-Ruz, de sensibiliser les personnes concernées aux enjeux de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et par conséquent, de surmonter ou d'éviter les réticences.

Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti se heurte à de nombreux obstacles et résistances. Dans son rapport: « Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains? », le Conseil fédéral dresse une liste détaillée de ces obstacles (voir chapitre 4.1). Les enseignements tirés du programme « Projets urbains » ainsi que des projets-modèles montrent qu'il ne faut pas sousestimer les questions d'organisation. Cet aspect a donc été ajouté dans le présent rapport.

Les projets-modèles proposent une large palette de solutions intéressantes pour surmonter de tels obstacles.

Obstacles	Propositions de solution tirées des projets-modèles
OBSTACLES SOCIO-CULTURELS • Résistance sociale contre la densification et le développement urbain • Perception négative de la densification	• **Brigue-Glis :** la Charte de développement est une base solide pour assurer la clarté de la communication de l'exécutif communal. • **Val-de-Ruz :** la participation a donné lieu à un large débat public sur les objectifs, les opportunités et les risques de la densification. • **Réseau coopératif :** lors d'entretiens bilatéraux, les propriétaires ont indiqué les intérêts qu'ils défendaient dans le quartier ou sur le site concerné. Cela a permis de dresser une liste des situations enlisées et de rechercher des solutions avec les personnes concernées. • **Bellinzona e Valli :** la région a développé des mesures adaptées aux besoins des propriétaires afin d'améliorer le taux d'occupation des résidences secondaires vides.
OBSTACLES JURIDIQUES • Garantie de la propriété privée • Inadéquation des plans et règlements • Dispositions et procédures d'aménagement du territoire complexes ou inadaptées	• **Vallée de Binn :** durant le déroulement du projet, on a constaté que les bases de planification existantes étaient insuffisantes pour une densification de qualité. Le plan directeur régional propose des mesures d'amélioration de ces instruments. • **Réseau coopératif :** la méthode de la Haute-École de Lucerne permet de coordonner le développement à l'intérieur du milieu bâti avec les besoins et les objectifs des propriétaires.
OBSTACLES TECHNIQUES • Vision défaillante ou inexistante du développement souhaité • Inadéquation de la planification avec la demande • Superposition et complexité des politiques publiques • Connaissances, habitudes et ressources insuffisantes des collectivités publiques • Insuffisance ou inexistence des données et informations	• **Vallée de Binn :** les plans de synthèse permettent un développement du territoire communal tenant compte des conditions générales de l'ISOS et de l'IFP. • **Brigue-Glis :** l'exécutif communal développe dans le cadre du processus d'élaboration de la Charte de développement un positionnement clair en matière de densification. • **Réseau coopératif :** coopératif : les instruments informels utilisés par la Haute-École de Lucerne (Masterplan, concept directeur, concept de développement) ont été repris par les communes en tant que guides d'orientation. • **Région Morges :** le développement des zones industrielles et artisanales nécessite une bonne connaissance des besoins des entreprises. Les enquêtes menées auprès des entreprises et les analyses sur place ont contribué à combler cette lacune. • **arealplus :** une estimation précoce des rendements attendus en fonction de différents scénarios de construction et d'utilisation permet d'éviter la réalisation de projets non rentables.
OBSTACLES ÉCONOMIQUES • Complexité du financement des infrastructures et des équipements publics • Manque d'avantages économiques à la densification • Manque d'investisseurs dans les situations risquées	• **Région Morges :** les aspects économiques ont été pris en compte à toutes les étapes des planifications-tests. L'objectif visé était de développer des concepts directeurs rentables et viables pour les communes. • **Arealplus :** cet outil fournit aux communes un tableau des plus-values résultant du développement à l'intérieur du milieu bâti. De plus, les communes peuvent comparer les coûts des infrastructures techniques selon diverses variantes de projet.
OBSTACLES ORGANISATIONNELS • Absence de leadership politique • Flou de la structure organisationnelle • Implication insuffisante ou inexistante des acteurs pertinents • Pilotage insuffisant ou inexistant des processus	• **Brigue-Glis :** grâce à la Charte du développement communal, l'exécutif communal dispose d'un instrument lui permettant d'assumer un leadership proactif dans les projets de densification. • **Réseau coopératif :** le rôle des autorités communales, des experts et des modérateurs a été défini dès le début des projets-pilotes. • **Région Morges :** connaître les objectifs des entreprises permet de les intégrer très tôt et de façon appropriée dans le déroulement des processus.

5 | CONSÉQUENCES EN MATIÈRE DE PLANIFICATION

5.1 | UNE NOUVELLE CULTURE DE LA PLANIFICATION

L'expérimentation des projets-modèles confirme les enseignements antérieurs: le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti nécessite une nouvelle culture de la planification. Les projets-modèles ont démontré qu'il était possible de développer une culture de la planification respectant la diversité des conditions générales locales et régionales et permettant la mise en œuvre de projets de densification exigeants.

Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti est synonyme d'exigences beaucoup plus élevées que pour l'implantation de constructions en pleine nature. Il nécessite une redéfinition du rôle des personnes concernées. Il a pour fondement l'engagement selon lequel la densification relève d'une responsabilité mutuelle et constitue une opportunité.

La nouvelle culture de la planification est une réponse aux nombreux défis de la densification:

- Le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti est une tâche de longue haleine nécessitant une grande ténacité de la part de tous les participants.
- Les autorités de tous les niveaux, notamment les communes, doivent endosser un nouveau rôle et de nouvelles responsabilités pour lesquels elles ne sont que partiellement préparées.
- La densification exige un leadership plus déterminé de la part des communes qui doivent agir et non pas réagir.
- Les processus sont nettement plus complexes et durent plus longtemps car ils impliquent davantage d'acteurs. Les besoins de coordination se sont accrus.
- La densification requiert une interaction plus grande entre les autorités, les propriétaires et les investisseurs.
- La densification fait appel à des connaissances spécialisées en aménagement urbain ainsi qu'à une parfaite maîtrise des processus.
- Une collaboration interdisciplinaire est indispensable: la situation peut nécessiter l'intervention de spécialistes de l'aménagement du territoire ou des transports, des urbanistes, des architectes, des architectes-paysagistes, des économistes, des ingénieurs ou des travailleurs sociaux.
- Les administrations doivent collaborer de manière plus intersectorielle.
- L'implication des habitants est plus importante car les changements touchent leur voisinage et leur environnement direct.
- Il importe d'accorder une grande importance à la communication pour faire connaître les objectifs de la densification et améliorer leur acceptation.

Les sept projets-modèles du domaine prioritaire: « Mettre en œuvre l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti » ont apporté une grande variété de réponses à ces défis. La comparaison entre les projets-modèles et avec les expériences antérieures montre que ces enseignements peuvent être transposés et adaptés à d'autres projets.

Les besoins en ressources humaines et financières sont considérables en raison des exigences supplémentaires à satisfaire dans le domaine de la conception des processus et des qualités spatiales. Pour les projets-modèles, ce surcroît de dépenses a pu être compensé par le soutien de la Confédération. Des solutions sur mesure ont été développées et les résultats obtenus présentent une qualité élevée.

La question qui se pose est par conséquent celle de savoir si les résultats des projets-modèles sont transposables et peuvent être exploités au quotidien. En raison de leur rôle de direction dans les projets de densification, les communes, notamment, sont confrontées à deux difficultés majeures:

- La commune est-elle prête et disposée à assumer les dépenses et l'engagement requis? Il faut pour cela que la commune soit convaincue que toute cette énergie débouchera sur une évolution positive. En effet, l'absence de volonté politique empêche la mise à disposition des ressources requises.
- Même si la volonté politique est manifeste et que les ressources sont disponibles, le risque existe qu'une commune soit dépassée et ne sache pas comment relever le défi de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.

Dans ce contexte, le risque existe que les projets échouent en raison de leur complexité et des besoins en ressources qu'ils impliquent. Il importe donc d'étudier les possibilités d'exploiter les enseignements des projets-modèles pour les utiliser et les adapter à d'autres projets.

5.2 | RECOMMANDATIONS

5.2.1 | TROIS RECOMMANDATIONS

Les réflexions susmentionnées et les expériences des projets-modèles débouchent sur trois recommandations qui consolident cette nouvelle culture de la planification:

- Il est nécessaire de simplifier les projets de développement vers l'intérieur et d'adapter les standards.
- Les communes doivent connaître leur marge de manœuvre et les options qui se présentent à elles.
- Il importe de développer des modèles novateurs de financement pour les projets d'urbanisation vers l'intérieur.

Ces recommandations s'adressent à la Confédération, aux cantons et aux communes, la Confédération jouant un rôle initiateur (voir chapitre 5.2.2).

SIMPLIFICATION ET ADAPTATION DES STANDARDS

Pour une mise en œuvre réussie de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti ces prochaines années, il est indispensable de simplifier les processus et de créer des standards adaptés.

Pour ce faire, il est important d'adapter les processus à chaque situation. Il convient de rester attentif aux décalages éventuels entre l'application des standards et les besoins spécifiques du lieu. Une bonne préparation permet de réfléchir aux éléments du processus qui sont indispensables dans chaque situation particulière. Une procédure adaptée peut permettre de réduire la durée de l'ensemble du processus sans pertes de qualité tout en tenant compte de la situation concrète.

La simplification des projets et l'adaptation des standards doivent contribuer à aplanir les difficultés rencontrées par les communes. Il importe, pour chaque situation différente, de développer des standards différents répondant aux exigences requises. Les densifications de qualité sont décrites dans un set d'exigences minimales. Cette liste peut être complétée sous la forme d'options complémentaires dont les avantages sont présentés. Une réflexion est également nécessaire au niveau des politiques sectorielles de la Confédération afin de déterminer quelles adaptations sont nécessaires pour promouvoir les objectifs du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.

Au premier plan figurera la standardisation des processus d'élaboration de concepts directeurs et de procédures garantissant la qualité, la participation de la population et l'implication des propriétaires. Dans certains cas par exemple, une expertise pourra prendre la place d'une longue procédure de concours d'architecture et s'avérera largement suffisante pour garantir la qualité des procédures.

METTRE EN ÉVIDENCE LA MARGE D'ACTION ET LA CAPACITÉ D'INFLUENCE DES COMMUNES

Les communes doivent assumer un rôle proactif accru (voir chapitre 4.3). Leur marge d'action et les options qui s'offrent à elles dépendent de facteurs juridiques, économiques, territoriaux et politiques.

Plus le projet est central et bien situé, plus la commune devra adopter une position déterminée. La commune peut renforcer sa position lorsqu'elle est propriétaire d'un site en développement ou qu'elle s'est bien préparée pour s'en tenir à ses objectifs. Le tableau ci-dessous montre les interactions entre la situation d'un site en développement, le degré de préparation de la commune et la capacité d'influence de celle-ci.

	Situation centrale et attractive	Situation en périphérie
Commune proactive	Forte capacité d'influence	Bonne capacité d'influence
Commune passive	Capacité d'influence limitée	Capacité d'influence marginale

La commune doit considérer en fonction des circonstances le niveau d'exigences qu'elle peut imposer aux investisseurs et aux propriétaires et les incitations et prestations préalables qu'elle souhaite proposer pour encourager le développement d'une parcelle, d'un site ou d'un quartier. Son rôle ne peut pas être identique pour tous les projets de développement.

- Dans les situations attractives et centrales, la commune peut adopter une position déterminée et poser des exigences. Il est pour cela nécessaire qu'elle ait au préalable clairement défini les objectifs de développement visés.

- Dans les situations moins attractives, la commune devra motiver et fournir davantage de prestations préalables. Il est pour cela nécessaire qu'elle sache par quelles incitations et prestations préalables elle souhaite encourager le développement et quelles contreparties sont attendues.

Il importe de montrer aux communes les mesures par lesquelles elles peuvent accroître leur capacité d'influence et donner un élan au développement. Les cantons et les régions peuvent à cet égard leur assurer un soutien important. Il existe en la matière de nombreuses expériences qu'il faudrait mettre en valeur et répertorier de façon systématique.

DÉVELOPPER DES MODÈLES DE FINANCEMENT

Le financement des processus et procédures (par ex. pour garantir la qualité des projets) nécessite des ressources humaines et financières considérables. Toutes les communes ne disposent pas de telles possibilités ou n'ont pas le soutien politique nécessaire pour des procédures plus coûteuses.

Les communes ont besoin de se référer à un outil leur présentant les différents modèles de financement adaptés à chaque situation. Plusieurs modèles de financement ont été développés jusqu'à présent, par exemple les partenariats public-privé (PPP). Ces modèles doivent être systématiquement étudiés et appréciés selon les opportunités et les risques qu'ils présentent.

5.2.2 | MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

Les standards adaptés à la problématique, les outils permettant d'accroître la capacité d'influence des communes et les modèles de financement seront intégrés à une boîte à outils du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.

Pour développer des pratiques communes dans l'ensemble du pays, il importe d'élaborer une boîte à outils sous l'égide de l'Office fédéral du développement territorial. Ces travaux nécessiteront la mise sur pied d'une collaboration interdisciplinaire avec les hautes-écoles, l'association VLP-ASPAN, les cantons et les communes..

De nombreuses études de base existent déjà. A la littérature spécialisée présentée au chapitre 4.1 s'ajoutent les divers instruments dont se sont dotés les cantons. Par ailleurs, il importe de prévoir une valorisation systématique des enseignements tirés des projets-modèles, mais également des autres expérimentations menées sur d'autres projets concrets. Le recueil d'exemples de l'association VLP-ASPAN constitue également un fonds de recherche précieux.

La praticabilité et l'applicabilité générale de la boîte à outils pourraient être testées dans le cadre de la prochaine génération de projet-modèles.

Il est indispensable par ailleurs de promouvoir cette nouvelle culture de la planification par des formations continues et professionnelles ainsi qu'une collaboration interdisciplinaire. Cette condition est la clé du succès de la boîte à outils du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti.

La densification de qualité exige la valorisation des qualités existantes pour créer des lieux agréables à vivre.
Copyright: Matthias Howald, ARE