

**T&E**

**E**

**VLP-ASPAN**



**DENSIFIER AVEC QUALITÉ**



**Territoire &  
Environnement  
Septembre 3/2015**

# Densifier avec qualité

Congrès du 29 mai 2015

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014, la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire est en vigueur. Elle exige que le développement de l'urbanisation soit orienté vers l'intérieur et que soit créé un milieu bâti compact et de qualité. Dans tout le pays, une multitude de professionnels, de politiciens, de scientifiques, d'investisseurs, d'entrepreneurs et de propriétaires s'efforcent de mettre en œuvre ces objectifs – tâche d'autant moins aisée qu'elle implique aussi de rallier la po-

pulation des quartiers et localités concernés à la cause de la densification. Le 29 mai 2015, VLP-ASPAN a organisé un congrès national consacré à la question de savoir comment densifier avec qualité. Plus de 500 professionnels de la planification, chercheurs, politiciens et représentants des autorités ont participé à cet échange d'expériences et de connaissances. Le présent Territoire & Environnement synthétise les principaux apports et conclusions de la manifestation.

## Sommaire

1	<b>Introduction</b>	4
2	<b>Que signifie «densifier avec qualité»?</b>	5
2.1	Les facettes de la «qualité du milieu bâti»	5
3	<b>Pour une nouvelle culture de la planification et de la construction</b>	7
3.1	PNR 65: les cinq projets de recherche	8
3.2	La transformation des zones suburbaines: tâche majeure du XXI <sup>e</sup> siècle	9
3.3	Sentiment d'appartenance spatiale	10
3.4	Visions d'avenir	10
3.4.1	Concepts de design urbain	11
3.5	La contribution pratique de la recherche	12
3.5.1	Bons exemples	12
3.5.2	Recommandations	13
3.5.3	La recherche dans la pratique	13
3.6	Le b.a.-ba du développement urbain durable	13
3.6.1	Neuf exigences	15
3.6.2	Brève synthèse	16
4	<b>Gagner la population à la cause du développement vers l'intérieur</b>	17
4.1	Les raisons du rejet	17
4.2	Pistes de solutions	18
4.2.1	Qui définit l'intérêt public?	19
4.2.2	Mot d'ordre: «Participation»	20
5	<b>Comment le droit peut-il favoriser une densification de qualité?</b>	21
5.1	Obstacles juridiques	21
5.2	Cadre juridique	22
5.3	Contrats de droit administratif	23



Grande affluence pour le congrès de Soleure

Photo: VLP-ASPAN

5.4 Options en cas de blocage	25
5.5 Quintessence du volet juridique	25
<b>6 L'espace public: enjeu central d'une densification de qualité</b>	<b>26</b>
6.1 Projeter à partir de l'espace public	26
6.2 Création de valeur ajoutée et sentiment d'appartenance spatiale	27
6.3 L'aménagement des espaces publics	28
6.4 Conflits liés au bruit	29
6.4.1 Pour une protection «équitable» – la stratégie bâloise	29
6.4.2 Une question de perception	31
6.5 Lieux de compensation	31
<b>7 Densification et protection du patrimoine</b>	<b>32</b>
7.1 Le rôle de la protection du patrimoine	32
7.2 La portée de l'ISOS	32
7.2.1 Un instrument à interpréter	33
7.2.2 Une base pour déterminer où construire	35
7.3 Conserver et développer – l'exemple du site «Im Lenz» à Lenzbourg	35
<b>8 Les centres, décisifs pour un développement</b>	<b>37</b>
8.1 Procédure et exemples	37
8.1.1 Outils du Réseau vieille ville	38
8.1.2 Le modèle de Delémont	38
8.2 Implication des entreprises industrielles et artisanales	40
<b>9. Espaces ruraux – autres approches?</b>	<b>42</b>
9.1 Faible densité – faible valeur ajoutée	42
9.2 Le changement de génération comme chance?	43
9.3 Questions ouvertes	44
<b>10 Conclusion</b>	<b>45</b>
Soutiens et partenaires du congrès	47

## 1 Introduction

Après des décennies d'étalement urbain, développer le milieu bâti vers l'intérieur est devenu une nécessité. En 2013, le peuple suisse a accepté à une nette majorité la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Le nouveau texte, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, exige désormais explicitement de la Confédération, des cantons et des communes qu'ils «orientent le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée», et qu'ils «créent un milieu bâti compact» (art. 1 al. 2a<sup>bis</sup> et b LAT). Sur le plan politique, une telle exigence n'est plus guère contestée, mais sa concrétisation se heurte à de nombreux obstacles. Comment parvenir à densifier le milieu bâti en préservant les qualités ou en lui en conférant de nouvelles, tout en ralliant la population aux mesures nécessaires? Les notions de densification et de densité sont souvent perçues négativement; pour beaucoup, elles sont synonymes de promiscuité, de restrictions personnelles et de perte de qualité de vie. Aussi importe-t-il, pour qu'une augmentation de la densité urbaine soit acceptée, de veiller à ce que les projets soient de grande qualité.

Mais que signifie concrètement «densifier avec qualité»? Quels sont les qualités à promouvoir, et comment aborder une telle tâche? Comment la Confédération, les cantons et, surtout, les communes, peuvent-ils ouvrir la voie à des projets de construction d'un haut niveau qualitatif? Comment prendre en compte les intérêts de la population dans les études ou, plus fondamentalement encore: comment faire adhérer la population concernée à la densification de son propre cadre de vie? Pour débattre de ces questions et d'autres encore, VLP-ASPAN a organisé le 29 mai dernier, à Soleure, un congrès auquel ont participé plus de 500 professionnels, représentants des autorités et chercheurs. L'objectif de la

journée était de favoriser l'échange de connaissances et d'expériences en matière de densification urbaine de qualité.

Le présent Territoire & Environnement propose une synthèse des principales bases et conclusions du congrès. Y sont présentés les résultats du Programme national de recherche «Nouvelle qualité urbaine», ainsi que le rapport de la Conférence tripartite sur les agglomérations intitulé «Le b.a.-ba du développement urbain durable». Sont également évoqués le positionnement et les activités de l'Union suisse des arts et métiers, le troisième partenaire principal du congrès, de même que les expériences d'autres acteurs importants – notamment ceux de la Confédération, des cantons et des communes, de la protection du patrimoine et des sites, du paysage et des espaces verts, ainsi que de l'immobilier. Tous ont expliqué, dans le cadre d'exposés et d'ateliers, en quoi ils contribuent à une densification de qualité, quels problèmes ils identifient et quelles démarches ils adoptent. Les ateliers constituaient un volet essentiel du congrès. Les expériences qui y ont été décrites dans des domaines comme ceux de la participation, du droit, des conflits d'usages et du développement des centres de localités, seront ici abordés par thèmes.



Depuis qu'elle a été remise à neuf, la Bullingerplatz de Zurich a gagné en qualité urbaine.

Photo: VLP-ASPAN

## 2 Que signifie «densifier avec qualité»?

Précisons-le d'emblée: il n'existe aucune définition universellement admise de ce qu'est une densification urbaine de qualité. Il s'agit, sur le fond, de promouvoir un milieu bâti compact, offrant une grande qualité de vie et d'habitat, afin de mettre un terme au mitage des territoires et paysages non encore urbanisés. À cet égard, la notion de qualité du milieu bâti, à laquelle renvoie le titre du congrès, revêt une importance de premier plan. Avant d'aborder le «comment» d'une densification de qualité, il convient de cerner ce qu'elle recouvre.

### 2.1 Les facettes de la «qualité du milieu bâti»

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la notion de «qualité du milieu bâti» est aujourd'hui d'usage courant, et ce, aussi bien dans les régions urbaines que rurales. Les acteurs de l'espace rural se montrent en revanche souvent sceptiques à l'égard de la notion de «qualité urbaine», par laquelle les communes des campagnes ne se sentent pas concernées. Comme l'exprimait un participant d'un atelier: «Nous ne sommes pas une ville.»

Ce qui fait la qualité d'une localité ou d'un quartier, est difficile à définir en termes généraux. Au début du congrès, Maria Lezzi, directrice de l'Office fédéral du développement territorial ARE, et Ariane Widmer, architecte et directrice du bureau du Schéma directeur de l'Ouest lausannois (SDOL), ont proposé une ébauche de définition: un milieu bâti de qualité présente un mélange de

densité et d'espaces libres, se caractérise par une certaine diversité de fonctions et d'activités, et procure le sentiment «d'être chez soi». L'existence de lieux de rencontre, d'équipements et de services couvrant les besoins quotidiens (commerces, services de base en matière de santé, etc.), d'une bonne desserte par les transports publics, d'un réseau de mobilité douce, d'espaces publics où il fasse bon marcher et s'arrêter et, dans l'idéal, de courtes distances entre lieu de domicile et de travail, représentent autant d'aspects importants.

On pourrait donc dire – en généralisant à tous les types de contextes bâtis les conclusions de l'un des deux rapports de synthèse du Programme national de recherche «Nouvelle qualité urbaine»<sup>1</sup> – que le milieu bâti est de qualité lorsqu'il offre des possibilités de rencontre, qu'il présente une certaine diversité et qu'il revêt, en même temps, un caractère familial. La qualité du milieu bâti devrait en outre répondre à des critères objectifs d'aménagement du territoire et de durabilité, et être reconnue et appréciée par la population comme le produit d'un urbanisme et d'une architecture de haut niveau. Le degré d'intensité urbaine dépend en revanche du type de quartier ou de localité auquel on a affaire, ainsi que de la nature des activités qui s'y déroulent.<sup>1</sup> L'auteure du rapport, Brigit Wehrli-Schindler, s'est par ailleurs efforcée de tirer des différents résultats de la recherche, des «objectifs de qualité généraux»:

- Qualité de vie et d'habitat élevée
- Identité vivante des quartiers
- Diversité d'activités adaptée au lieu (habitat, travail, achats, déplacements)
- Espaces publics à haute valeur d'usage et d'une grande qualité urbanistique
- Prise en compte des critères de durabilité
- Respect des principes du développement du milieu bâti vers l'intérieur
- Bonne desserte du site
- Conception urbanistique et architecturale de qualité (culture du bâti)
- Bien-être des usagers.

Ces objectifs généraux peuvent être appliqués dans le cadre des politiques de développement du milieu bâti vers l'intérieur, notamment des procédures d'études-test et de planification des secteurs de développement. Comme le précise cependant Wehrli-Schindler, il est primordial que ces objectifs soient déclinés, pour chaque projet, en fonction de la situation spécifique et des besoins locaux<sup>2</sup>.

Abstraction faite du terme «urbain», ces critères pourront sans doute aussi être appliqués avec profit par de nombreux acteurs de l'espace rural. Ils recouvrent d'ailleurs dans une large mesure les aspects que VLP-ASPAN rattache à la qualité du milieu bâti.



À Wallisellen ZH, un nouveau quartier urbain à usages mixtes a vu le jour sur le site de la friche industrielle du site Richti. Photo: VLP-ASPAN

### 3 Pour une nouvelle culture de la planification et de la construction

Au cours des dernières années, les milieux scientifiques se sont beaucoup intéressés à la question de savoir comment le milieu bâti pourrait être rendu plus agréable à vivre. Le PNR 65 s'est attaché à définir la notion de «qualité urbaine» et à identifier les moyens de l'atteindre. L'objectif est de produire un milieu bâti qui présente des qualités aussi bien urbanistiques que sociales et écologiques, tout en étant économiquement viable<sup>3</sup>. Le programme se concentrait sur les régions urbaines et, en particulier, sur les agglomérations caractérisées par un fort étalement. Les chercheurs ont cependant relevé que des efforts méritaient d'être entrepris dans pratiquement tous les types de contextes urbanisés: même un village ne peut se passer d'une certaine forme de qualité

urbaine, d'un centre vivant, qui fonctionne bien. Sont à cet égard cités en exemple les villages traditionnels de l'Engadine<sup>4</sup>.

En plus du guide susmentionné de Wehrli-Schindler, axé sur la pratique, les résultats du programme ont été synthétisés dans un second rapport intitulé «Le devenir urbain de l'agglomération», de Jürg Sulzer et Martina Desax<sup>5</sup>.

1 WEHRLI-SCHINDLER BRIGIT, La qualité urbaine pour la ville et sa périphérie. Un guide visant à renforcer le développement territorial durable, Synthèse du Programme national de recherche «Nouvelle qualité urbaine» (PNR 65), Zurich 2015, p. 43 (ci-après: WEHRLI-SCHINDLER 2015).

2 WEHRLI-SCHINDLER 2015, p. 43.

3 WEHRLI-SCHINDLER 2015, p. 14.

4 WEHRLI-SCHINDLER 2015, p. 42.

5 SULZER JÜRIG / DESAX MARTINA, Le devenir urbain de l'agglomération. En quête d'une nouvelle qualité urbaine, Synthèse du Programme national de recherche «Nouvelle qualité urbaine» (PNR 65), Zurich 2015 (ci-après: SULZER/DESAX 2015).



La production de denrées alimentaires comme élément d'aménagement en ville – le thème d'un projet de recherche. Photo: VLP-ASPAN

Quant à la Conférence tripartite sur les agglomérations, elle s'est aussi préoccupée de la qualité du milieu bâti dans son rapport «Le b.a.-ba du développement urbain durable». Ces deux ouvrages de référence, dont le premier (la synthèse du PNR 65) est plutôt prospectif et théorique et le second (le rapport de la CTA), plutôt orienté vers la pratique, ont été présentés lors du congrès et discutés plus en détail dans le cadre des ateliers thématiques.

### 3.1 PNR 65: les cinq projets de recherche

Dans son intervention, Jürg Sulzer, ancien urbaniste de la Ville de Berne et professeur d'urbanisme à Dresde, aujourd'hui actif au sein du bureau zurichois Stadtumbau, a donné, en qualité de président du comité de direction du PNR 65, un aperçu des cinq projets que comprenait le programme.

L'équipe du premier projet, intitulé «Stratégies et potentiels urbains en territoire métropolitain», a tiré de diverses études de cas issues de l'espace métropolitain zurichois, une série de sept critères de qualité urbaine – centralité, accessibilité, valeur d'usage, adaptabilité, appropriabilité, diversité et interaction –, qui ont été traduits, dans la synthèse de Wehrli-Schindler, en objectifs de qualité plus aisés à manipuler (voir ch. 2.1).

Sous le titre «Architecture urbaine et paysagère – Espaces publics de la «Città Ticinese» de demain», le deuxième projet a montré comment, dans les principales agglomérations tessinoises, l'élaboration de concepts de design urbain (images et esquisses de projet) permettait de produire de la qualité urbaine. Le projet «Modèles durables de développement urbain» s'est attaché à documenter divers secteurs d'agglomération au moyen d'outils numériques, et à élaborer des modèles durables de développement des villes et des territoires suburbains. Dans le cadre de sa «Food Urbanism Initiative», la quatrième équipe

a analysé comment la production alimentaire pouvait devenir un instrument d'aménagement urbain. Quant au cinquième et dernier projet, abordé sous l'angle des sciences sociales, il s'est intéressé, sous le titre «Ruptures urbaines, interventions locales», à la manière dont les objectifs de qualité urbaine pouvaient se traduire dans les stratégies politiques et les processus de planification<sup>6</sup>.

### 3.2 La transformation des zones suburbaines: tâche majeure du XXI<sup>e</sup> siècle

Sur la base des résultats du programme de recherche, Sulzer ne réclame rien de moins que le «devenir urbain» des couronnes d'agglomérations. Dans cette perspective, il préconise, pour baliser le chemin, d'appliquer les critères de qualité urbaine aux villes comme aux territoires suburbains: «Les habitants qui vivent aujourd'hui dans les banlieues ont droit à des conditions de vie similaires à celles qu'offrent les centres-villes.» Il faut «davantage de ville pour tous», au sens de quartiers ou de localités conçus pour procurer une qualité de vie et un «sentiment d'appartenance spatiale» analogues à ceux qui caractérisent les villes historiques (voir ch. 3.3).

Les agglomérations sont donc sur le point d'entrer dans un processus de maturation qui présuppose une autre approche de la planification. Il s'agit d'abandonner les modèles typo-morphologiques de la barre et du bâtiment isolé, au profit d'une transformation des zones suburbaines en véritables quartiers urbains. Continuer de construire des blocs juxtaposés, séparés par «des bandes vertes dénuées de sens», ne ferait que reconduire la production de quartiers anonymes et sans cohérence, tels qu'on les connaît dans toute l'Europe.

«L'avenir appartient en revanche aux ensembles urbains caractérisés par une certaine diversité formelle», estime Sulzer. De telles opérations requièrent une étroite collaboration entre les pro-



Selon Sulzer, les vieilles villes vivantes font naître un sentiment d'appartenance spatiale.

Photo: VLP-ASPAN

fessionnels de l'urbanisme, de l'architecture et du paysage, ainsi qu'entre acteurs politiques, concepteurs et sociologues. Comme l'observe le rapport de synthèse correspondant du PNR 65, le devenir urbain des banlieues constituera, dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'architecture, du paysage et de l'économie du recyclage, la tâche centrale du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>7</sup>. Lors du congrès, Sulzer a cité trois exemples qui, de son point de vue, vont dans la bonne direction: le site Richti à Wallisellen (ZH), le Limmatfeld à Dietikon (ZH) et, dans une région plus rurale, le Margarethenhof à Ballwil (LU).

Pour Jürg Sulzer, il ne fait pas de doute que le «devenir urbain» des zones suburbaines est en mesure de mettre un terme au mitage du territoire, sans entraver la croissance économique et sociale.

6 SULZER / DESAX 2015, p. 24 ss.

7 SULZER / DESAX 2015, p. 112.



Les bâtiments parachutés dans la nature et les nouvelles cités anonymes ne génèrent aucun sentiment d'appartenance spatiale.

Photos: SULZER/ DESAX 2015



### 3.3 Sentiment d'appartenance spatiale

Le terme, proposé par Sulzer, de «sentiment d'appartenance spatiale» («Raumgeborgenheit»), a été repris tout au long du congrès. Un tel sentiment est en mesure de contrebalancer les processus de globalisation anonyme. Or, il est surtout présent dans les centres-villes historiques, dont la qualité de vie et d'habitat exceptionnelle ne profite qu'à un nombre limité de personnes. Pour renforcer la cohésion sociale, il convient aussi de promouvoir cette qualité ailleurs. «Aujourd'hui, les gens aimeraient à nouveau se sentir appartenir au lieu où ils vivent, ce que l'architecture ne permet souvent pas.» Entre des immeubles qui semblent n'entretenir aucune relation entre eux, un tel sentiment ne peut se développer.

À la fin du congrès, une urbaniste romande a estimé que la notion d'appartenance spatiale devrait être placée au centre des développements futurs. Ne pourrait-on pas, s'est-elle interrogée sur le mode rhétorique, instituer, en lieu et place de l'Office du développement territorial, un Office de l'appartenance spatiale?

### 3.4 Visions d'avenir

Comment mettre en œuvre la transformation des zones suburbaines préconisée par le PNR 65? Grâce, estime Sulzer, à une nouvelle culture de la planification, qui s'appuierait davantage sur des visions à long terme. Débattre de telles visions devrait notamment se faire sur la base d'images – lesquelles sont en effet particulièrement aptes à déclencher des processus politiques. Aussi l'élaboration d'images du «devenir urbain» devrait-elle, selon Sulzer et Desax, constituer la base de tout processus de planification<sup>8</sup>.

Dans le cadre du PNR 65 ont été développées trois «visions d'avenir» («Fernbilder»), destinées à montrer comment des banlieues anonymes pourraient, jusqu'en 2080, être transformées en de véritables quartiers urbains – ce qui revient à montrer quel pourrait être l'objectif concret des processus de planification urbaine et régionale. Chacune de ces visions consiste en une série de photos «avant-après» et d'images de synthèse d'un paysage urbain et de certains des bâtiments qui s'y trouvent. L'élaboration de telles visions présuppose aussi que l'on tienne compte de l'histoire et que l'on s'en inspire<sup>9</sup>.

Selon les chercheurs, les «visions d'avenir» sont, dans les domaines de l'aménagement et de l'architecture, bien plus efficaces que des analyses de longue haleine et des processus de planifica-



Ces illustrations tirées d'une «vision d'avenir» montrent comment une route cantonale de 2015 peut, en 2080, se transformer en boulevard urbain bordé d'arbres.  
Fotos: SULZER/ DESAX 2015

tion abstraits, car elles permettent d'expliquer de façon parlante aux acteurs politiques et à la population les objectifs de planification proposés. Comment des visions se projetant trois quarts de siècle plus loin peuvent-elles correspondre à une quelconque réalité? Dans le cadre d'un atelier, Christian Wagner, professeur à la Haute école de technique et d'économie de Coire, a raconté l'anecdote suivante: lorsqu'il suivait en 1969 le premier alunissage à la télévision, il était certain que l'humanité coloniserait bientôt Mars. La même année, la Suisse s'était dotée d'un article constitutionnel qui servirait de base à la première loi fédérale sur l'aménagement du territoire (en fait, seuls les hommes s'étaient prononcés, car les femmes n'ont obtenu le droit de vote que deux ans plus tard). En 1969, personne n'avait prévu l'avènement du numérique, qui révolutionnerait la vie de chacun. Malgré cette imprévisibilité, pourtant, les visions sont, selon Wagner, des outils de planification indispensables: «Nous devons voir loin – tout en sachant que ça nous dépasse.»

### 3.4.1 Concepts de design urbain

Le projet «Architecture urbaine et paysagère – Espaces publics de la «Città Ticinese» de demain», a beaucoup travaillé aussi avec l'élaboration d'images directrices, appelées ici «concepts de design urbain». Lors du congrès, le directeur du projet, Michele Arnaboldi, professeur à l'Aca-

démie d'architecture de l'Université de Suisse italienne, en a présenté les résultats dans un atelier. Dans le cadre des travaux, qui portaient sur la transformation des vallées très fréquentées du Tessin en un paysage urbain de qualité, une grande importance a été attachée à la production de plans, d'images et de dessins compréhensibles, en vue de susciter le dialogue entre scientifiques, grand public et acteurs politiques, et de sensibiliser la population à ses identités locales<sup>10</sup>. Ont par ailleurs été organisées, à Biasca et à Giubiasco, des expositions présentant diverses propositions qui, selon Arnaboldi, ont été bien accueillies et beaucoup discutées par le public, alors que les milieux politiques ont, eux, témoigné peu d'intérêt pour la démarche.

L'importance que revêtent les images et les maquettes pour communiquer avec la population a aussi été soulignée par d'autres intervenants et participants de l'atelier. L'urbaniste munichoise Elisabeth Merk a ainsi dit souhaiter que soit construite une maquette de sa ville, afin que la population saisisse mieux les enjeux de la densification. Selon elle, des instruments comme les

8 SULZER / DESAX 2015, p. 111.

9 SULZER / DESAX 2015, p. 80 ss, 109.

10 WEHRLI-SCHINDLER 2015, p. 42.

conceptions directrices sont peu compréhensibles pour les profanes, les questions de qualité urbaine étant plus faciles à évoquer autour d'une maquette en trois dimensions. Selon Jürg Sulzer, toutefois, les professionnels n'ont pas encore pris pleinement conscience de l'importance des images; pourtant les images et les maquettes sont plus parlantes que les articles d'un règlement.

### 3.5 La contribution pratique de la recherche

Quelle contribution la recherche fournit-elle pour assurer une densification de qualité? Outre l'élaboration de bases scientifiques et la définition de critères de qualité (voir ch. 2.1 et 3.1), les bons exemples sont d'une grande importance pour la pratique.

#### 3.5.1 Bons exemples

De tels exemples, Brigit Wehrli-Schindler en a présenté plusieurs dans le cadre de l'atelier «Qualité urbaine pour la ville et sa périphérie: quelle est la contribution de la recherche?». Tous se caractérisent par une bonne communication, une participation intensive, une planification à long terme, une attention précoce portée aux espaces verts et non bâtis, le respect de la substance bâtie existante et des résultats positifs (du point de vue de la recherche). Selon Wehrli, les solutions retenues sont, en tous cas partiellement, transposables à d'autres projets du même type. Les différents exemples évoqués ont été classés dans les catégories de projets suivantes<sup>11</sup>:

- **Transformation ou restructuration urbaine dans les centres-villes existants**

- Schaffhouse, projet «Ennet den Gleisen»: densification de qualité du centre-ville, collaboration entre Ville et privés, forte volonté de la Ville d'orienter le développement urbain.



Fait partie des bons exemples: le quartier du Aabach à Uster ZH. Photo: VLP-ASPAN

- Aarau, conception directrice de développement de la ville, avec des mesures de densification spécifiques aux différents quartiers.
- **Poursuite du développement des quartiers d'habitation en frange de ville**
  - Zurich, ensemble Grünmatt: densification écologique et adaptée aux familles en frange de ville, avec le maintien de la typologie des maisons en rangées.
  - Bâle, Erlenmatt: nouveau quartier comprenant des espaces non bâtis profitant aussi aux quartiers voisins; processus de planification participatif.
- **Densification de la première couronne d'agglomération**
  - Köniz BE: différenciation entre les quartiers dignes d'être conservés et les secteurs à développer avec doigté.
  - Wallisellen ZH, site Richti: urbanité et qualité de vie grâce à une densification génératrice d'espaces-rues animés et de cours résidentielles tranquilles.

- **Renforcement des centres périurbains** par un développement vers l'intérieur
  - Uster ZH (parc Zellweger, parc municipal, Im Lot) et Schlieren ZH: qualité urbaine grâce à une densification adaptée, une répartition judicieuse des affectations et la création de nouveaux espaces non bâtis.
- **Requalification des zones suburbaines** grâce à la collaboration régionale
  - Région lausannoise: Schéma directeur de l'Ouest lausannois et Birsstadt BL: requalification et restructuration de territoires suburbains anonymes grâce à la collaboration régionale.
- **Réaffectation des friches:** de nouveaux quartiers au centre ou en périphérie
  - Zurich, quartier Greencity sur le site Manegg, et Winterthur, ensemble Giesserei: de nouveaux quartiers durables et mixtes, dotés d'une identité spécifique; forte implication des pouvoirs publics.
- Poursuite du développement du milieu bâti dans **l'espace rural**
  - Fläsch GR: approche de l'existant soucieuse de l'identité locale, de la croissance et des besoins des habitants; recours intelligent à des prestations de conseil externes.

Lors du congrès, l'exemple d'Aarau a été présenté par la présidente de la Ville Jolanda Urech et celui de Köniz, par l'urbaniste communal Stephan Felber. Dans les deux cas, les autorités locales ont joué un rôle moteur dans les processus de densification (voir encadré page 14). Les deux communes se sont vu décerner le Prix Wakker de Patrimoine suisse.

### 3.5.2 Recommandations

Le PNR 65 a aussi débouché sur la formulation de 21 recommandations destinées aux acteurs publics et privés. Selon Wehrli-Schindler, l'une des plus importantes d'entre elles veut que les pouvoirs publics locaux encadrent et orientent davantage les projets privés, et qu'ils se forgent une idée claire de la manière dont ils entendent gérer le développement de leur commune. En outre,

générer de la qualité urbaine impliquera à l'avenir d'accorder plus d'attention à l'aménagement des espaces publics (voir ch. 6).

Certains participants de l'atelier ont observé que le PNR 65 s'était trop peu intéressé aux questions de transport. Or, le stationnement représente souvent un sujet très conflictuel dans les projets de densification. Quant à la création de réseaux performants de mobilité douce (piétonniers et cyclables notamment), elle revêt une importance primordiale pour la qualité des lieux.

### 3.5.3 La recherche dans la pratique

Dans la pratique, un lien direct entre milieux de la recherche et autorités communales peut aussi se révéler utile. Ainsi, la Haute école de Lucerne collabore régulièrement avec de petites communes, comme dans le cas du projet «Smart Density», présenté dans le cadre d'un atelier par sa responsable Ulrike Sturm. Il s'agissait là d'analyser comment la coopération et le dialogue pouvaient favoriser un développement vers l'intérieur de qualité. L'objectif était de pouvoir exploiter les résultats de l'étude dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local. Les chercheurs sont, de leur côté, parvenus à certaines conclusions touchant aux questions de participation – notamment celle selon laquelle il est plus facile pour une commune d'entrer en dialogue avec des propriétaires privés si elle peut s'appuyer sur une conception directrice de développement territorial.

### 3.6 Le b.a.-ba du développement urbain durable

Si les milieux scientifiques se préoccupent des enjeux d'une densification durable, c'est aussi le cas de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), une plate-forme fondée en 2001 par la Confédération, les cantons, les villes et les communes, qui a publié, en octobre 2014, une bro-

11 Exemples tirés de WEHRLI-SCHINDLER 2015, p. 47 ss.



### Aarau: densification de qualité

La ville d'Aarau a obtenu le prix Wakker en 2014 pour la mise en œuvre exemplaire d'une densification de qualité et au bon endroit – en préservant l'identité propre aux différents quartiers. Les spécificités de ces derniers ont été développées en respectant la structure du bâti. La diversité de la ville – du centre historique densément bâti aux cités-jardins, en passant par la cité Telli, contribue à la qualité de vie à Aarau. La Conception de développement urbain et les Lignes directrices d'aménagement ont servi de base à un développement vers l'intérieur. Pour garantir la qualité urbanistique, on a recouru à des études et à des concours d'architecture, sans oublier de sensibiliser à la culture architecturale les privés qui avaient l'intention de construire. Comme l'a dit la présidente de la ville Jolanda Urech, les pouvoirs publics se doivent de montrer l'exemple. La meilleure chose que puisse faire une autorité est d'engager aux postes clés de l'administration des personnes qualifiées et d'instaurer une bonne coopération avec des personnes privées et des entreprises.



### Köniz BE: à la fois rurale et urbaine

Köniz, grande commune d'agglomération, est composée de 12 localités, dont les plus urbaines sont densifiées avec qualité. Par contre, on garde les secteurs ruraux intacts, n'y permettant peu ou pas de nouvelles constructions. Cela permet aux différentes localités de conserver leur identité propre. Malgré un moratoire sur les nouvelles mises en zone, la commune a vu augmenter le nombre de ses habitants et de ses emplois. En 2008, elle a introduit une compensation de la plus-value générée par les mises en zone et les changements d'affectation. Köniz pratique une politique foncière active: grâce à un crédit-cadre avalisé par le peuple, elle a acquis et valorisé des terrains aux endroits stratégiques. Une Conception de développement territorial sur le long terme (2007) et le Plan directeur (2014) sur lequel elle a débouché constituent la base du développement de l'urbanisation de cette commune. D'autres instruments, comme des procédures d'expertise et des concours contribuent également à la qualité de l'urbanisation.

Sources: CTA 2014, p. 29s, WEHRLI-SCHINDLER 2015, p. 48, 62.

chure consacrée aux bases du développement urbain durable<sup>12</sup>.

Le message fondamental de ce rapport rejoint celui du PNR 65: en Suisse, le développement territorial doit entrer dans une nouvelle phase et passer de l'expansion à la transformation urbaine ou, en d'autres termes, du développement vers l'extérieur à un développement vers l'intérieur. Est réclamée avec insistance une nouvelle culture de la planification et de la construction. Une

« Jusqu'ici, nous avons une attitude passive en matière de planification, beaucoup de choses étaient laissées aux privés. À présent, c'est aux pouvoirs publics de prendre l'initiative. »

Beat Suter, Metron

culture qui renonce aux solutions standard au profit de solutions sur mesure, dans l'élaboration desquelles la population soit davantage impliquée. Aussi la CTA exhorte-t-elle cantons et communes à se défaire d'une attitude passive et à prendre eux-mêmes les choses en mains: à eux d'orienter le développement vers l'intérieur, de prendre l'initiative et de placer les enjeux de qualité et d'identité au premier plan. C'est une nouvelle conception de leur rôle qui est attendue d'eux.

### 3.6.1 Neuf exigences

Lors du congrès, le rapport de la CTA a été présenté par l'un de ses co-auteurs, Beat Suter, du bureau d'études Metron à Brugg. Sur la base d'une analyse de la littérature actuelle (notamment des résultats du Programme national de recherche PNR 54, «Développement durable de l'environnement construit»), d'une enquête auprès d'experts et d'un atelier, les auteurs du do-

cument ont formulé neuf exigences adressées aux autorités des trois niveaux institutionnels, mais aussi aux investisseurs, aux propriétaires, aux groupes d'intérêts et aux associations. Ces exigences, dont la plupart ont été abordées sous une forme ou sous une autre dans le cadre des ateliers du congrès, peuvent être résumées comme suit

1. Orienter le développement vers l'intérieur (stratégies, politique foncière et immobilière active)
2. Tirer parti des potentiels urbanistiques et de la requalification des quartiers et des centres
3. Développer le milieu bâti par-delà les frontières communales et cantonales
4. Mettre en avant les enjeux d'identité et de qualité
5. Renforcer et élargir le dialogue relatif à une culture véritablement urbaine de la planification et de la construction
6. Responsabiliser pouvoirs publics et acteurs privés
7. Développer une pensée et une action globales et interdisciplinaires
8. Collaborer au sein de structures de projets partenariales (partenariats public-privé)
9. Déployer compétences et ressources

S'agissant de la quatrième de ces exigences, Suter a relevé que, selon divers sondages au sein de la population, beaucoup de gens – y compris parmi ceux vivant en zone suburbaine – sont satisfaits de leurs conditions d'habitat: «Tous ne veulent donc pas davantage de ville», a-t-il observé en référence à la critique émise par Sulzer à l'encontre du manque d'urbanité des banlieues.

Le rapport de la CTA présente, pour chaque exigence énoncée, des exemples issus de différents cantons et communes, démontrant que chacune de ces préconisations peut parfaitement être

12 Conférence tripartite sur les agglomérations Confédération – cantons – villes/communes (éd.), Le b.a.-ba du développement urbain durable, Berne 2014 (ci-après: CTA 2014).

mise en pratique. Certains de ces exemples se retrouvent du reste dans le rapport de synthèse de Wehrli-Schindler. La CTA attribue en outre aux autorités des différents échelons institutionnels, des rôles et responsabilités bien précises pour la mise en œuvre des exigences formulées. Ainsi les villes et communes sont-elles appelées à «assumer la responsabilité opérationnelle», en élaborant des stratégies spécifiques en matière de développement urbain vers l'intérieur et en pratiquant une gestion foncière active (recensement et activation des réserves, politiques foncière et immobilière actives). Aux cantons, il incombe de fixer des limites claires au milieu bâti et de soutenir les communes et les régions. Quant à la Confédération, elle se doit de formuler des stratégies territoriales cohérentes au niveau national et d'animer un débat national sur la culture architecturale et urbanistique<sup>13</sup>.

### 3.6.2 Brève synthèse

En guise de résumé très succinct, on observe que, pour les chercheurs du PNR 65 comme pour la CTA, la mise en œuvre de la première étape de révision de la LAT et l'obtention d'un milieu bâti de qualité requièrent une nouvelle culture de la planification et de la construction. Il importe notamment que les communes jouent un rôle plus actif en établissant les bases de leur développement (p. ex. une conception directrice), en nouant le dialogue avec les propriétaires et les investisseurs, et en impliquant autant que possible la population dans les processus de planification.

## 4 Gagner la population à la cause du développement vers l'intérieur

Comment rallier la population à la cause du développement vers l'intérieur? Comment désamorcer la méfiance dont beaucoup font preuve à l'égard de la densité urbaine? Lors du congrès, ces questions ont été abordées dans le cadre de deux ateliers, les aspects émotionnels ayant d'ailleurs aussi été évoqués dans d'autres. Les paragraphes qui suivent synthétisent les réflexions des participants quant aux raisons de cette méfiance et aux moyens susceptibles d'y remédier.

### 4.1 Les raisons du rejet

La notion de «stress dû à la densité» («Dichtestress» en allemand) le suggère déjà: la densification présente une dimension émotionnelle, qui n'est guère prise en compte dans les démarches de planification traditionnelles. Or, il se peut que les habitants perçoivent de façon quasiment physique un projet de densification comme une attaque contre «leur» quartier, un peu comme une attaque contre leur propre peau, ainsi que Laurent Matthey (Université de Genève) et Christophe Mager (Université de Lausanne) l'ont expliqué à propos du rôle des émotions dans les luttes contre la densification urbaine<sup>14</sup>. De telles angoisses contrastent de façon saisissante avec l'abstraction des plans avec lesquels les urbanistes travaillent et communiquent.

À partir de leurs propres expériences, les orateurs et participants des deux ateliers ont dégagé une série de motifs susceptibles de pousser les gens à s'opposer aux projets de densification:

- Syndrome NIMBY: «Densifier, oui, mais pas chez moi»
- Craintes liées à un manque d'ensoleillement (ombres portées des bâtiments), à l'obstruction des vues existantes, à la multiplication ou à la diminution des places de stationnement, à



À Zurich, une maison qui résiste. Photo: VLP-ASPAN

l'augmentation du trafic induit, aux nuisances prévisibles (bruit, etc.)<sup>15</sup>

- Densification excessive, volumes bâtis trop importants
- Crainte d'une augmentation des loyers (souvent liée à la crainte d'une gentrification du quartier)

13 CTA 2014, p. 39 ss.

14 Matthey et Mager se sont à cet égard référés au concept psychologique de «moi-peau» forgé par Didier Anzieu.

15 Voir le cas des oppositions et recours formés entre 2010 et 2014 contre les plans localisés de quartier genevois, évoqué par Frédéric Josselin, Office de l'urbanisme, Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE), République et Canton de Genève. Le Canton a adapté cet instrument-clé et exige, depuis juillet 2015, que les communes et les propriétaires soient auditionnés lors de l'élaboration des projets d'urbanisme.

- Crainte d'une modification du tissu social et des fonctions sociales et culturelles du quartier ou du village
- Méfiance à l'égard des investisseurs, s'exprimant dans l'idée selon laquelle, dans les opérations de densification, la population perd beaucoup et gagne peu, alors que les investisseurs, eux, gagnent beaucoup et perdent peu<sup>16</sup>
- Crainte d'une dévalorisation du patrimoine bâti et naturel
- Craintes écologiques

S'il peut s'agir là en partie de motifs personnels, voire égoïstes, les opposants visent aussi à défendre le bien commun et l'intérêt public, comme l'a relevé l'architecte et urbaniste Laurent Guidetti, du bureau lausannois Tribu. Les craintes exprimées ne sont pas toujours sans fondement. Il existe incontestablement des opérations de densification qui n'apportent aucune amélioration qualitative notable.

Un autre motif général de résistance a été identifié par Bernadette Breitenmoser, du bureau zurichois Kommunikationsprozesse Raumentwicklung, qui observe une «dichotomie entre «planifiants» et «planifiés»». Or, selon elle, cette opposition devrait être remise en question – ce qui pourrait notamment impliquer, tant pour les professionnels que pour les propriétaires et les investisseurs, d'abandonner la position de force qui est d'ordinaire la leur.

## 4.2 Pistes de solutions

Que faire, dès lors, pour augmenter les chances des projets de densification? Sur la base de sa propre expérience, Laurent Guidetti a formulé quelques recommandations transposables à d'autres projets:

- Densifier, oui, mais pas trop
- Exiger une valeur ajoutée pour la collectivité et le voisinage
- Chercher à améliorer la qualité du milieu bâti avant de chercher à densifier

- Faire participer la population et le voisinage avant d'engager les études
- Oser répondre aux questions qui fâchent
- Coordonner les différentes politiques publiques concernées (politique foncière, aménagement des espaces publics, desserte et transports, équipements publics, financement, etc.)
- Communiquer régulièrement
- Négocier sans chercher le rapport de force, sans faire de chantage et sans prendre la population en otage
- Prendre le temps de développer des solutions adéquates

Dans l'atelier germanophone ont été émises, pour répondre à la question de savoir comment faire adhérer la population au développement vers l'intérieur, trois préconisations incontestées sur le principe: 1. Améliorer la collaboration avec les personnes directement concernées; 2. Imposer des exigences qualitatives (impliquant que les communes défendent l'intérêt public face aux investisseurs); 3. Faire participer les (futurs) habitants à l'élaboration des projets (en particulier dans le cas des coopératives d'habitation).

La discussion a fait émerger les pistes suivantes:

- Veiller à ce que des **plus-values** soient créées, d'abord pour les personnes directement touchées par les projets de densification, mais aussi pour la population vivant dans un rayon élargi. Un moyen approprié peut ici consister à affecter le produit de la taxe sur la plus-value aux équipements publics. Les communes sont appelées à défendre les intérêts publics avec «plus de courage», à exploiter toute leur marge de manœuvre et à exiger des investisseurs et maîtres d'ouvrages qu'ils assurent le niveau de qualité urbaine voulue.
- **Prendre les craintes au sérieux**, ce qui implique de s'y pencher de près. Les responsables des projets devraient discuter sur place, avec les personnes concernées, de leur situation et de leurs questions sur l'avenir.
- **Permettre la participation**. Selon Bernadette Breitenmoser, les processus de planification doivent désormais être conçus comme «des



Les procédés de planification devraient contenir des éléments participatifs. Ci-dessus: un atelier lors du congrès.  
Foto: VLP-ASPAN

processus de développement intégratifs et participatifs, animés par des professionnels», auxquels les différents groupes concernés (riverains, voisins, commerçants, etc.) puissent prendre part.

- **Communiquer.** Les urbanistes doivent acquérir de nouvelles compétences, afin de pouvoir mieux communiquer et négocier. En font partie, selon Frédéric Josselin, de l'Office de l'urbanisme du Canton de Genève, la prise de parole en public, l'animation de débats, l'écoute active, la capacité d'argumenter de façon objective, ainsi que la conduite des processus de transformation. En matière de communication, la présentation de bons exemples rend de précieux services.

#### 4.2.1 Qui définit l'intérêt public?

Reste à savoir ce qu'est l'intérêt public (ou le bien commun) et à qui il appartient de le définir. Est-ce à la population, à l'administration, aux exécu-

tifs communaux? Quelles sont ici les marges de manœuvre? Comment et à quel moment la population peut-elle et doit-elle être impliquée dans cette définition? Selon une participante venant de Köniz, dans le canton de Berne, définir l'intérêt général devrait être du ressort des élus, et ceux-ci devraient en répondre. Or, selon un point de vue exprimé à diverses reprises, les petites communes manquent souvent des ressources et des compétences nécessaires pour définir et défendre les intérêts publics.

16 Thèse émise par Barbara Emmenegger, professeure à la Haute école de Lucerne – Travail social (atelier 3). Lors de la discussion, il a été observé que les investisseurs prenaient aussi beaucoup de risques et pouvaient apporter certains avantages, comme par exemple, dans le cadre de la réaffectation de sites industriels en quartiers mixtes, une nouvelle offre en matière de logements, de culture, de loisirs et de commerces.

## 4.2.2 Mot d'ordre: «Participation»

Si la notion de participation a été maintes fois évoquée, ce n'est pas le cas de ses modalités concrètes. Le terme de participation désigne, dans le contexte de la densification urbaine, un processus informel destiné à impliquer les acteurs pertinents, qui se distingue de la participation formelle prescrite par la loi (art. 4 LAT). La question de savoir comment impliquer concrètement la population n'a toutefois pas été approfondie lors du congrès. Certains principes ont néanmoins été évoqués dans le cadre des ateliers. S'il est prévu d'impliquer certains groupes de population dans les processus de planification, il convient de clarifier au préalable jusqu'où cette participation doit aller, car tous les désirs exprimés ne pourront pas être réalisés. Par ailleurs, les processus participatifs ne sauraient être des exercices alibi dont l'objectif serait de «vendre» un projet de densification, ainsi que l'a souligné Nathanea Elte, qui représentait une coopérative d'habitation. Enfin, les autorités doivent être conscientes qu'un processus participatif peut – comme le projet de construction lui-même – échouer. Comme l'a cependant résumé de façon percutante Laurent Guidetti: «Faire participer, c'est un risque, mais ne pas faire participer, c'est l'échec garanti.»

### Participation – un exemple

Le Réseau vieille ville, qui était impliqué, lors du congrès, dans deux ateliers consacrés au développement des centres de localités (voir ch. 8.1.1), dispose d'une grande expérience en matière de processus participatifs. Dans le cadre de la stratégie de valorisation que le Réseau propose aux communes, la participation revêt une importance primordiale. Afin d'impliquer les acteurs déterminants dans l'élaboration de ladite stratégie – dans le cas des vieilles villes: les propriétaires et les commerçants –, des questionnaires établis en fonction de la situation spécifique sont envoyés aux deux groupes concernés. Sur la base des réponses, le Réseau formule des thèses ou des questions qui sont ensuite discutées dans le cadre de deux ateliers séparés (un par groupe). Les experts du Réseau en tirent des recommandations et des propositions de mesures qui sont à nouveau débattues et évaluées lors d'une manifestation publique, avant d'être remises à la Commune sous la forme d'un rapport accompagné d'un plan de mesures. Le Réseau vieille ville fait partie de l'offre de conseil «Sites en dialogue» de VLP-ASPAN.



À Zurich, il est courant de conclure des contrats de droit administratif lors de grands projets. Au Mythenquai, au bord du lac, Swiss Re et Zurich Assurance construisent de nouveaux bâtiments. Des conventions ont été conclues avec les deux entreprises, dans le but de revaloriser la berge. Illustration: Zurich Assurance

## 5 Comment le droit peut-il favoriser une densification de qualité?

L'atelier consacré aux aspects juridiques de la densification a suscité un vif intérêt. Il s'agissait de déterminer comment le droit pouvait favoriser un développement vers l'intérieur de qualité. La densification se heurte-t-elle à des obstacles juridiques qu'il conviendrait de supprimer? Ou a-t-on au contraire besoin de nouvelles dispositions?

### 5.1 Obstacles juridiques

Du point de vue de l'Union suisse des arts et métiers (usam), l'organisation faîtière des petites et moyennes entreprises, il existe en effet des obstacles juridiques à la densification, à savoir des prescriptions trop nombreuses et trop compliquées en matière de construction. Aussi l'association réclame-t-elle, dans ses grands axes politiques 2014–2018, une simplification radicale du droit de la construction, une augmentation des indices d'utilisation, un assouplissement de la protection du patrimoine, la facilitation des démolitions-reconstructions, ainsi que l'encouragement de la construction en hauteur et en profondeur<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> sgv-usam, Stratégie et grands axes politiques 2014–2018, Berne, p. 16.

Lors du congrès, le directeur de l'usam, Hans-Ulrich Bigler, a invité les cantons et les communes à simplifier leurs lois et règlements sur les constructions. La mise en œuvre de la loi révisée sur l'aménagement du territoire représente, selon lui, l'occasion unique de desserrer l'étroit corset juridique actuel, en vue de faciliter une densification urbaine de qualité et de remplir mieux qu'aujourd'hui le mandat constitutionnel d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol et d'une occupation rationnelle du territoire. Pour Bigler, de nouvelles dispositions fédérales sont inutiles. Les potentiels de densification sont suffisants; les surélévations et des immeubles de remplacement plus hauts permettraient à eux seuls de faire beaucoup dans le «plat pays immobilier» qu'est la Suisse.

Lukas Bühlmann, directeur de VLP-ASPAN, a lui aussi estimé que certaines prescriptions n'étaient aujourd'hui plus nécessaires. À la différence de Bigler, cependant, il ne voit pas la nécessité de modifier la législation sur la protection du patrimoine et des sites construits, qui sont porteurs d'identité et revêtent, de ce fait, une grande importance pour la qualité du milieu bâti. De même considère-t-il que les valeurs limites en matière de bruit, souvent critiquées, ne sont pas problématiques, le calme étant, lui aussi, un ingrédient essentiel pour un habitat de qualité. D'autres prescriptions méritent en revanche, selon Bühlmann, d'être réexaminées, comme celles relatives à la réalisation de places de stationnement: dans les secteurs à densifier qui sont bien, voire très bien desservis par les transports publics et où les habitants n'ont souvent qu'une voiture, voire aucune, il est peu judicieux d'exiger la création de deux places de parc par ménage.

## 5.2 Cadre juridique

La LAT révisée exige des cantons qu'ils édictent des dispositions d'application dans deux domaines: d'une part, la compensation de la plus-value (art. 5 LAT) et, d'autre part, les me-

sures destinées à assurer la disponibilité des terrains à bâtir et à lutter contre la thésaurisation (art. 15a LAT)<sup>18</sup>. Les cantons y travaillent. Selon Lukas Bühlmann, toutefois, cela ne suffit pas pour favoriser la densification sur le plan du droit. Aussi a-t-il, lors de l'atelier, plaidé en faveur de la création d'un cadre juridique apte à promouvoir la qualité du milieu bâti, et qui pourrait comprendre:

- le renforcement de la planification stratégique dans les communes, qui devraient être tenues, en vertu des lois cantonales sur l'aménagement du territoire et les constructions ou des plans directeurs cantonaux, d'élaborer des conceptions directrices du milieu bâti, des conceptions de développement territorial ou des conceptions en matière de densification et d'espaces non bâtis;
- l'adaptation des prescriptions relatives aux plans d'affectation spéciaux, auxquels les enjeux de densification confèrent en effet une importance accrue;
- la simplification des procédures (par exemple selon le modèle delémontain des cahiers des charges, voir ch. 8.1.2);
- l'obligation d'organiser des concours d'urbanisme et/ou d'architecture;
- la création de comités consultatifs ayant pour tâche de soutenir les autorités responsables de l'urbanisme et des constructions en rendant des expertises et des prises de position;
- l'introduction d'un mécanisme de compensation de la plus-value, non seulement en cas de nouveau classement en zone à bâtir, mais aussi en cas de réaffectation des terrains d'un type de zone à un autre et d'augmentation des possibilités de bâtir. Les recettes seraient à affecter à la requalification du cadre de vie et à la promotion de la qualité du milieu bâti.

Dans le cadre de l'atelier, deux thèmes ont été approfondis: le rôle des contrats de droit administratif et la question de savoir quelles sont les issues juridiques envisageables dans les cas où certains propriétaires bloquent le développement d'un périmètre.

### **Contrat de remembrement foncier et d'équipement, Winterthour**

Le contrat portant sur le remembrement foncier et l'équipement des abords de la station RER de Hegi, à Winterthour, constitue un exemple actuel de contrat de droit administratif entre une commune et des propriétaires privés.

Le secteur Neuhegi-Grüze, en majeure partie classé en zone industrielle, est destiné à se transformer en un nouveau quartier urbain capable d'accueillir près de 4'000 habitants et plus de 10'000 emplois. Pour que ce nouveau morceau de ville soit attractif et agréable à vivre, il est prévu d'y aménager des espaces publics de qualité, dont puissent profiter aussi bien les habitants que les actifs y travaillant. La réaffectation d'un périmètre situé aux abords de la station RER de Hegi permettra d'y augmenter la densité bâtie et d'y implanter des activités plus rentables, ce qui génèrera, pour les propriétaires, une plus-value estimée à 85 millions de francs. En contrepartie, les douze propriétaires concernés se sont déclarés prêts à céder gratuitement à la Ville près de 18'000 mètres carrés de terrain pour y créer divers espaces publics et éléments

d'équipement. Ils financeront en outre, à hauteur d'environ 12 millions de francs, la réalisation de ces aménagements, ainsi que la requalification de leurs propres espaces non bâtis. Cet accord s'est concrétisé en deux étapes. Dans un premier temps, la Ville a élaboré et négocié avec les propriétaires, parallèlement à l'établissement du plan d'aménagement détaillé, une convention de développement, dans laquelle les propriétaires s'engageaient, sur le principe, à céder les terrains nécessaires et à financer les espaces publics. Une fois le plan d'aménagement détaillé adopté par le législatif communal et approuvé par le Canton, les montants et surfaces concernés ont été définitivement fixés dans le contrat de remembrement foncier et d'équipement. Si la plus-value était tombée à moins de 80 % de l'estimation initiale du fait des dispositions du plan d'aménagement adopté, les propriétaires auraient été libres de renoncer à s'engager.

La signature du contrat par l'ensemble des propriétaires concernés représentait la dernière condition à remplir pour que l'exécutif de la Ville puisse ordonner l'entrée en vigueur du plan d'aménagement détaillé – ce qu'il a fait le 1<sup>er</sup> mai 2015.

### **5.3 Contrats de droit administratif**

Souvent conclus en vue de la réalisation de projets d'une certaine importance, les contrats de droit administratif régissent la collaboration des pouvoirs publics (en l'occurrence communaux) avec les propriétaires et les investisseurs privés, et définissent les prestations à fournir par chacune des parties. Selon la nature des prestations en question, on parle, dans la pratique, de contrats de planification, d'équipement, d'infrastructures ou de compensation de la plus-value. Les contrats

portant sur une multitude de prestations différentes sont parfois appelés contrats d'urbanisme.

Mark Würth, directeur du département Développement urbain de la Ville de Winterthour, a présenté le contrat de droit administratif portant sur le remembrement foncier et l'équipement des

18 Sur ces deux thèmes, voir: «La compensation de la plus-value dans la LAT révisée», Territoire & Environnement 4/2013; «La disponibilité des terrains à bâtir dans les cantons et les communes», Territoire & Environnement 5/2013.

abords de la station RER de Hegi. Grâce à cet instrument, la Ville a obtenu de douze propriétaires, en contrepartie des plus-values résultant de la réaffectation de leurs biens-fonds et de l'augmentation de leurs possibilités de bâtir, qu'ils financent la réalisation de divers espaces non bâtis et éléments d'équipement, et qu'ils cèdent à la Ville, sans indemnisation, les terrains nécessaires (voir encadré).

La question de savoir à quelles conditions les contrats de droit administratif sont admissibles a été développée par le juriste Samuel Kissling, qui a relevé que la jurisprudence du Tribunal fédéral laissait, en la matière, une marge de manœuvre assez importante. Ainsi ces contrats sont-ils admissibles si la loi les prévoit explicitement, si le

sens ou le but de la loi ne s'y oppose pas ou, à tout le moins, si la loi ne les exclut pas expressément. En outre, le contrat doit apparaître comme le moyen le plus approprié d'atteindre le but poursuivi (par exemple, si une prestation ne peut être obtenue par voie de décision).

En termes de contenu, le contrat doit se conformer aux buts de la loi ou en permettre une meilleure application. Il doit relever de l'intérêt public et reposer, du moins indirectement, sur une base légale.

Lors de la discussion, l'ancien juge fédéral Heinz Aemisegger a recommandé aux cantons et aux communes de créer, pour les contrats de droit administratif, une base légale expresse, afin de garantir le respect du principe de légalité et



Dans l'aire de développement d'Erlenmatt à Bâle, les parcs sont financés par le prélèvement de la plus-value.  
Photo: VLP-ASPAN

d'autres principes constitutionnels (interdiction de l'arbitraire, égalité de traitement), ainsi que d'éviter des litiges juridiques inutiles.

## 5.4 Options en cas de blocage

Dans le cadre des projets de densification, les urbanistes sont souvent confrontés à des blocages liés au fait que certains propriétaires de parcelles tout à fait cruciales s'opposent au développement prévu. Lors de l'atelier a été présenté, dans une vidéo, l'exemple d'une opération urbaine planifiée près de la gare d'Effretikon, dans le canton de Zurich. Parmi les 30 propriétaires concernés, 25 adhèrent au projet, deux sont encore indécis et trois s'y opposent. Or, ces trois oppositions suffisent pour bloquer tout le processus. Qu'est-il possible d'entreprendre, du point de vue juridique, dans une telle situation?

Le juriste Éloi Jeannerat a esquissé différentes pistes. La première consiste à procéder à un remembrement (art. 20 LAT). Si cet instrument est aujourd'hui essentiellement utilisé dans le cadre de projets de développement sur des terrains vierges, la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements LCAP prévoit que les fonds soient remaniés «si la dimension des parcelles et le tracé des limites rendent difficiles [...] la rénovation de quartiers d'habitation» (art. 7 LCAP). Le Canton de Berne prévoit un remaniement parcellaire en cas de rénovation de vieilles villes ou de quartiers (art. 119 et 128 al. 1 let. d LC); le Canton de Zurich connaît une procédure de rénovation des secteurs bâtis présentant une certaine unité («Gebiets-sanierung», § 186 ss PBG). Les deux procédures sont toutefois compliquées et n'ont encore jamais été appliquées.

Il serait donc opportun de chercher à simplifier les procédures afin d'éviter les blocages. Selon Heinz Aemisegger, il conviendrait d'examiner s'il est vraiment nécessaire que les propriétaires concernés puissent contester aussi bien l'engagement d'une procédure de remembrement que

les résultats d'une telle procédure («double protection juridique»). L'ancien juge fédéral a par ailleurs plaidé pour que les propriétaires délibèrent entre eux dans le cadre de procédures animées par des tiers. À cette fin, la législation cantonale pourrait prévoir qu'une décision remportant l'adhésion d'un certain quorum soit déclarée contraignante pour tous – un peu comme dans le cas de l'extension du champ d'application des conventions collectives de travail. Jacques Dubey, professeur de droit public à l'Université de Fribourg et architecte, a lui aussi estimé que les remembrements représentaient un excellent moyen d'assurer la disponibilité des terrains à bâtir.

En dernier recours, il est aussi imaginable, pour débloquer les projets, de procéder à des expropriations. Encore faut-il qu'une base légale le permette, que cela réponde à un intérêt public, et qu'une telle mesure se révèle proportionnée au but visé. Éloi Jeannerat a mentionné l'exemple des zones de développement que prévoit le projet de nouvelle loi sur les constructions du Canton de Saint-Gall, et qui instituent un droit d'expropriation. Comme l'a précisé Jacques Dubey, la législation genevoise connaît elle aussi des zones de développement, qui contiennent des incitations visant à ce que les propriétaires cèdent leurs terrains. Cependant, il n'existe de droit d'expropriation que dans les zones de développement industriel et d'activités mixtes. Selon Dubey, la simple menace d'une expropriation peut suffire pour débloquer un projet. Une expropriation représentant toutefois une atteinte majeure au droit de propriété, il convient bien entendu de privilégier les solutions à l'amiable, passant par exemple par la négociation ou la médiation.

## 5.5 Quintessence du volet juridique

Des exposés et discussions relatifs aux aspects juridiques, il ressort que le droit est tout à fait en mesure de contribuer à une densification de qua-

lité, en créant un cadre propice. Si de nouvelles réglementations apparaissent en partie nécessaires, il y a aussi lieu d'examiner si certaines dispositions en vigueur ne devraient pas être simplifiées, voire supprimées. Il convient en tout cas d'éviter un excès de réglementation, ainsi que l'a relevé le Conseiller d'État genevois Antonio Hodgers à la tribune du congrès. La réglementation seule ne peut pas amener la qualité.

« La réglementation seule ne peut pas amener la qualité. »

Antonio Hodgers, Conseiller d'État genevois

## 6 L'espace public: enjeu central d'une densification de qualité

Lorsqu'il s'agit de qualité de vie et de qualité du milieu bâti, l'espace public finit toujours par se retrouver au cœur des discussions. Les espaces publics sont en effet des lieux où la qualité du milieu bâti devient visible et sensible, où l'on se rencontre, où l'on se détend, mais que l'on peut aussi se disputer (conflits d'usages). De fait, on peut légitimement affirmer que l'espace public représente l'enjeu central d'une densification de qualité. On relèvera cependant que, dans les quartiers de maisons individuelles de la périphérie, l'espace public correspond moins à un besoin que dans les secteurs densément peuplés. Pour que les espaces publics soient désirés et utilisés, il faut une densité sociale en rapport avec ces espaces, ainsi que l'observent Sulzer et Desax<sup>19</sup>.

Pour que la densité bâtie soit acceptée, il est primordial que soient prévus, en quelque sorte à titre de compensation, des espaces publics tels que places, parcs, lieux de calme, allées, ainsi que des potagers urbains ou autres surfaces dédiées à l'agriculture urbaine<sup>20</sup>. Aussi une communication relative au PNR 65 réclame-t-elle une «stratégie offensive» pour l'aménagement des espaces publics, appelés à «constituer la clé de voûte du développement du tissu bâti vers l'intérieur».

### 6.1 Projeter à partir de l'espace public

Pour les aménagistes et les urbanistes, cela implique de réfléchir aux espaces publics dès l'établissement des plans d'aménagement, ainsi que l'a fait, dans le cadre du PNR 65, l'équipe du projet «Architecture urbaine et paysagère – Espaces publics de la «Città Ticinese» de demain» (CITI, voir ch. 3.4.1). Celui-ci s'intéressait à la question de savoir comment améliorer l'aménagement physique des espaces publics, qu'il s'agisse des

espaces urbains ou des grands paysages comprenant terres agricoles, infrastructures de transport, parcs, lacs et forêts<sup>21</sup>. L'idée était ici de renverser la pratique courante: au lieu de partir du milieu bâti existant, les chercheurs ont d'abord considéré le paysage à grande échelle, pour n'engager la planification du milieu bâti que dans un deuxième temps, ainsi que l'a expliqué Michele Arnaboldi lors du congrès.

Le projet a pris pour objet d'investigations les principales vallées urbanisées du Tessin, soit la «ville linéaire diffuse» qui s'est développée le long des grands axes de mobilité. La région est fortement marquée par les infrastructures routières et ferroviaires. On s'attend à ce que la nouvelle liaison ferroviaire rapide entre Zurich et Milan («Alptransit Ticino») entraîne une transformation profonde de la région durant les prochaines années. Dans le cadre du projet CITI, l'espace public est considéré comme l'enjeu central de tous les processus de planification territoriale et urbaine. Les chercheurs ont postulé que tout bon projet devait procéder aussi bien d'une approche régionale que d'une approche urbanistique. Le contexte doit être intégré, avec toutes ses infrastructures et tous ses usages (p. ex. agriculture), à tous les niveaux de planification: au niveau territorial (échelle 1:100'000), au niveau régional (échelle 1:25'000), au niveau urbain (échelle 1:5'000) et, enfin, au niveau de l'objet architectural<sup>22</sup>.

Lors du congrès, l'architecte-paysagiste Marie-Hélène Giraud a aussi plaidé pour que les espaces publics – et, plus généralement, les espaces non bâtis – soient pris en compte en amont dans les projets d'urbanisme. Il s'agit de faire en sorte que l'espace public soit un lieu d'échange social. Comme bon exemple de reconquête d'un espace public pour les piétons, Giraud a cité la place Simon-Goulart à Genève, où une aire de stationnement a été transformée en une place avec bancs à l'atmosphère méditerranéenne. Selon elle, l'aménagement des espaces publics devrait faire plus souvent l'objet de concours, afin d'aboutir aux meilleures solu-

tions possibles. C'est notamment ce qui s'est passé à Genève dans le cadre du développement du quartier des Eaux-Vives.

## 6.2 Création de valeur ajoutée et sentiment d'appartenance spatiale

«Les espaces publics fournissent une importante contribution à la création de valeur ajoutée», a déclaré lors du congrès Jörg Koch, CEO de la société zurichoise Pensimo Management, qui investit dans l'immobilier pour des institutions de prévoyance. Selon Koch, un milieu urbain attractif requiert un bon mélange entre espaces publics et privés. Si un secteur devient trop dense, la valeur ajoutée qu'il génère diminue, car les gens ne sont plus prêts à déboursier la même somme pour un logement ou des locaux commerciaux. Aussi les acteurs de la planification doivent-ils envisager les choses à long terme. Koch s'est dit séduit par l'idée des «visions d'avenir», qui permettent de réfléchir à l'allure que pourrait avoir un quartier dans 30 ou 50 ans, et à la manière dont parvenir à un équilibre optimal entre espaces publics et privés.

19 SULZER/DESAX 2015, p. 52

20 Dans le cadre du PNR 65, le projet «Food Urbanism Initiative» suggère d'intégrer dans les concepts de planification urbaine des surfaces plus ou moins étendues, affectées à la production alimentaire (agriculture urbaine). Pour ce faire, une «trousse à outils» a été élaborée sur la base d'un projet-pilote mené à Lausanne. L'agriculture urbaine vise à permettre aux citoyens, coupés du travail de la terre, de réapprendre les bases de la production et du cycle alimentaires – avec pour effet d'augmenter la qualité de vie et l'acceptation de la densité urbaine. Ces idées trouvent un terrain plus fertile en Suisse romande (voir p. ex. les plantages d'Yverdon ou de Lausanne) qu'en Suisse alémanique, où l'on pratique davantage le jardinage à petite échelle, que ce soit sur les toits-terrasses, dans les friches urbaines ou dans les jardins familiaux – privés – traditionnels. WEHRLI-SCHINDLER 2015, p. 29 ss et 115 s.

21 WEHRLI-SCHINDLER 2015, p. 27 s.

22 WEHRLI-SCHINDLER 2015, p. 27.



La place Simon-Goulart réaménagée à Genève.

Photo: VLP-ASPAN

Selon l'investisseur, un tel mélange peut parfaitement être financé par la taxe sur la plus-value: «On devrait encore davantage l'utiliser pour encourager la densification des secteurs déjà bâtis». C'est un «merveilleux instrument» dont disposent là les villes et les communes. Pour Koch, il est parfaitement légitime de faire profiter la collectivité du produit du prélèvement de la plus-value.

« La taxe sur la plus-value est un merveilleux instrument. »

Jörg Koch, CEO de Pensimo Management

Hans-Peter Wessels, membre de l'exécutif du Canton de Bâle-Ville, qui connaît depuis longtemps la taxe sur la plus-value, a abondé dans le sens de Koch en ajoutant que cet instrument servait, en fait, à produire des espaces publics capables d'éveiller le sentiment d'appartenance spatiale évoqué par Jürg Sulzer.

### 6.3 L'aménagement des espaces publics

Lors du congrès, la question de savoir comment aménager les espaces publics de manière attrayante a surtout été abordée sur la base d'exemples issus de centres urbains. Outre la place Simon-Goulart à Genève (voir ch. 6.1), la Sechseläutenplatz, à Zurich, a été présentée comme une réalisation exemplaire: ouverte, polyvalente, et offrant désormais des conditions d'accueil idéales pour piétons, personnes désireuses de se reposer et manifestations diverses<sup>23</sup>.

Depuis une dizaine d'années, la Ville de Zurich a pour stratégie de profiter de chaque rénovation d'infrastructures (routes, ponts, etc.) pour requalifier l'espace public avoisinant. Cela concerne aussi l'espace-rue, comme l'a souligné Jacqueline Parish, directrice du domaine «Aménagement des espaces-rues» de la Ville. L'objectif est de créer des espaces qui puissent être utilisés de façon flexible et variée, des «scènes» à la fois pratiques et solides. Sur la Sechseläutenplatz sont par exemple mises à disposition de simples chaises – une expérience qui concrétise cette volonté de flexibilité. Si elles sont très utilisées et régulièrement déplacées, ces chaises ne sont que rarement subtilisées. La place accueille d'innombrables manifestations tout au long de l'année. D'autres espaces publics zurichois sont et ont aussi été transformés en «scènes robustes», comme la Bahnhofstrasse, la Bullingerplatz (où une zone de rencontre a remplacé le trafic de transit) ou encore le quartier Manesse, que ponctuent désormais des animaux en bois peints par des enfants. Ceux-ci ont notamment pour fonc-

tion d'accroître la sécurité des écoliers, les chemins menant à l'école ne pouvant en effet pas être élargis.

Les participants de l'atelier consacré aux questions d'aménagement des espaces publics ont tiré de leurs propres expériences une série de recommandations en la matière. Selon ces dernières, il conviendrait, lors des phases de conception et de réalisation, de désigner des interlocuteurs pour les citoyens. En outre, il serait judicieux de tenir compte de l'affectation des rez-de-chaussée dès la phase d'étude, et de déterminer dès le début quels sont les besoins précis en matière d'espace public. Il n'est pas nécessaire de prévoir partout une place qui joue le rôle de «centre officiel». Les espaces interstitiels, les chemins de liaison et les petits espaces publics comme les préaux d'écoles, remplissent aussi d'importantes fonctions et devraient être pris en considération dans les projets de densification.

## 6.4 Conflits liés au bruit

Comme on le sait, une forte densité sociale est source de conflits d'usages. La densification des quartiers bien desservis par les transports publics risque surtout d'entraîner la multiplication des conflits liés au bruit – non seulement en raison du trafic, qui représente la principale source de bruit en Suisse, mais aussi du fait d'une plus grande proximité entre des individus et groupes aux modes de vie très différents et en pleine évolution (société en continu, manifestations en plein air, terrasses de cafés, etc.). Aujourd'hui déjà, les litiges liés au bruit font beaucoup parler d'eux, surtout dans les villes, où la densité – en soi positive – de l'offre en matière de loisirs, de divertissement et de shopping et la proximité des équipements publics et des services génèrent des conflits entre habitation, loisirs et transports.

Ainsi que l'a observé Tom Steiner, du Centre de l'espace public ZORA, lors de l'atelier consacré aux «conflits d'utilisation», les besoins de la ville résidentielle sont souvent diamétralement oppo-

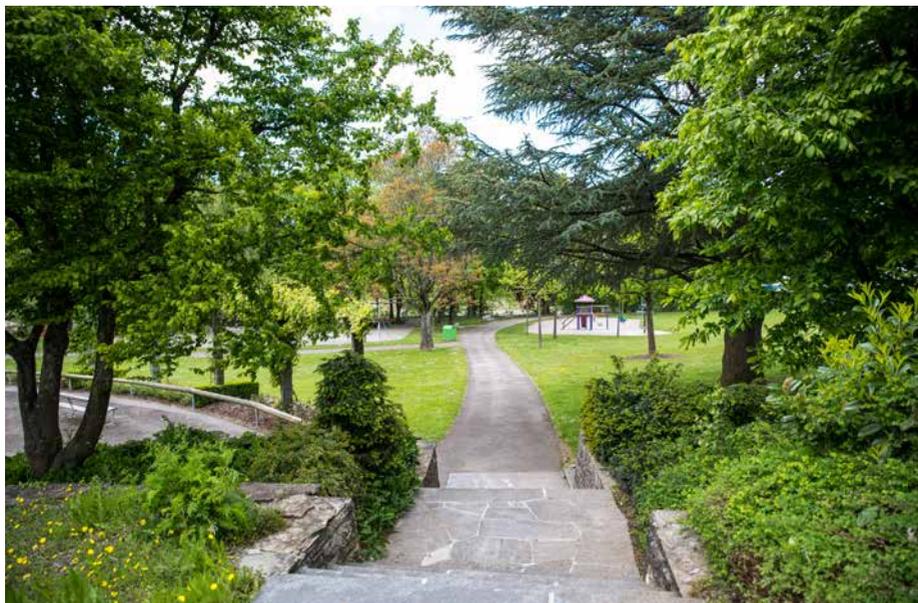
sés à ceux de la ville festive, qui connaît une grande prospérité économique. C'est pourquoi plus les gens vivent près les uns des autres, plus les espaces non bâtis – et les espaces calmes – sont nécessaires. Or, en matière de protection contre le bruit – ou de protection de la tranquillité –, les approches techniques traditionnelles, comme l'édiction de valeurs limites, ne suffisent plus.

### 6.4.1 Pour une protection «équitable» – la stratégie bâloise

Regina Bucher, de la section Protection contre le bruit du Canton de Bâle-Ville, a présenté les instruments – désormais éprouvés – qui y ont été mis en place pour garantir une protection «équitable» contre le bruit. La stratégie bâloise repose sur trois piliers: la régulation, la création d'îlots de tranquillité et la négociation.

En matière de régulation, il faut savoir que, si l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB) définit des valeurs limites pour le bruit dû au trafic, ce n'est pas le cas pour le bruit lié à la vie quotidienne et aux loisirs. Les autorités doivent donc évaluer chaque cas particulier avant de rendre une décision. À Bâle, différents instruments d'évaluation assurent la transparence des bases de décision correspondantes. Pour le bruit généré par les manifestations (p. ex. les festivals en plein air) a ainsi été élaboré un instrument («Beurteilungsinstrument für Veranstaltungen», BIV) permettant à l'autorité compétente de fixer, pour chaque site concerné, le nombre, la durée et le volume sonore admissibles des manifestations en plein air. Le BIV s'appuie sur l'arrêt que le Tribunal fédéral a rendu, en 2004, à propos du «Kulturfluss» à Bâle. Pour chaque site est définie

23 Les deux places se sont vu décerner une distinction dans le cadre de l'édition 2014 du Flâneur d'Or. Voir VLP-ASPAN, Rapport d'activité 2014, couverture et p. 3 et 52.



Les parcs, comme ici à Fribourg, compensent la densité.

Photo: VLP-ASPAN

une «dose» annuelle de bruit admissible<sup>24</sup>. Afin d'évaluer le bruit émanant des restaurants et autres établissements publics, ont été développés deux autres instruments: le premier, appelé «Gastronomie-Sekundärlärm-Beurteilungsinstrument» (GASBI), sert à fixer les heures d'ouverture des restaurants en fonction de leur localisation; le second, baptisé «Boulevardplan Innenstadt», consiste en un plan liant les autorités, qui subdivise le centre-ville en zones déterminant à quelles heures d'ouverture les établissements publics avec terrasse peuvent prétendre<sup>25</sup>. Selon Bucher, ces divers instruments favorisent la tolérance mutuelle entre les personnes qui génèrent du bruit et celles qui le subissent.

Cela revient de fait à admettre que dans une ville, chacun doit s'accommoder – selon les endroits – d'un certain niveau de bruit. Il s'agit cependant de créer, en contrepartie, des «îlots de tranquillité» où la population soit préservée de l'agitation des espaces publics les plus fréquentés. La Ville

de Bâle a lancé une campagne intitulée «Hörens-würdigkeiten» («curiosités sonores»), dans le cadre de laquelle espaces verts, cours intérieures, fontaines, rives du Rhin, etc., sont désignés comme de tels îlots. Dans ces lieux, des bruits agréables – le clapotis de l'eau, par exemple – sont censés produire un décor sonore bienfaisant. La Ville organise en outre des «balades sonores», destinées à sensibiliser les habitants – et les professionnels de la planification – aux qualités sonores des espaces traversés. Les autorités s'efforcent aussi d'identifier les lieux les plus cacophoniques et de les améliorer, car un environnement sonore agréable contribue pour beaucoup à la qualité de vie.

Quant au troisième pilier de la stratégie bâloise – la négociation –, la Ville organise, dans les lieux sensibles, des tables rondes permettant aux personnes qui génèrent du bruit et à celles qui le subissent de se mettre d'accord sur le niveau de bruit tolérable. Selon Bucher, ces discussions ren-

forcent la compréhension et le respect mutuels, le fait d'avoir voix au chapitre encourageant aussi les acteurs impliqués à tenir les engagements pris.

#### 6.4.2 Une question de perception

Le «bruit» n'a pas la même valeur pour tout le monde: ce que l'un ressent comme agréable, peut déranger l'autre. Lors du congrès, ces questions de perception ont été abordées par Bettina Nägeli, de la Haute école de Lucerne, qui a montré, à l'aide du concept des «modèles spatiaux dynamiques», à quel point les espaces acoustiques sont complexes. Les appréhender au moyen de grandeurs mesurables ne suffit pas. La manière dont les espaces sont perçus sur le plan acoustique, dépend aussi de représentations historiques et sociales (par exemple de l'«image» d'un espace) et, justement, de la perception subjective de chacun.

questions d'acoustique dans l'espace public. Un groupe de participants a même émis l'idée d'établir, en s'inspirant du mécanisme de compensation de la plus-value prévu par la LAT, un cadastre du bruit qui servirait à compenser chaque espace bruyant par un espace calme.

### 6.5 Lieux de compensation

Dans le cadre de l'atelier, la question de l'utilité pratique des «modèles spatiaux dynamiques» a donné matière à discussion. Personne ne contestait toutefois que des espaces publics où il fait bon séjourner, soient l'un des ingrédients clés d'une densification de qualité. Parcs, places et autres espaces non construits représentent le pendant indispensable d'une forte densité sociale et bâtie. On peut y venir pour trouver le calme, mais aussi pour s'y divertir (en faisant un certain bruit). Tous ces lieux ont en commun d'offrir une compensation aux trépidations de la vie en milieu urbain dense.

Dans la société en continu, il n'existe pas de consensus sur ce que recouvrent les notions de bruit et de calme. Il importe d'autant plus de négocier les conflits. L'une des conclusions de l'atelier est que l'aménagement du territoire reste très axé sur la dimension visuelle, tandis que l'acoustique fait encore l'objet de peu d'attention. Il serait donc souhaitable que les professionnels de la planification prêtent davantage l'oreille aux

24 Site Internet du Canton de Bâle-Ville, section Protection contre le bruit: <[www.aue.bs.ch/laerm/veranstaltungsplaerm/oeffentliche-veranstaltungen.html](http://www.aue.bs.ch/laerm/veranstaltungsplaerm/oeffentliche-veranstaltungen.html)> (10.07.2015)

25 Ce plan peut être consulté sur le géoportail du Canton de Bâle-Ville: <[www.stadtplan.bs.ch/geoviewer/index.php?theme=299](http://www.stadtplan.bs.ch/geoviewer/index.php?theme=299)> (10.07.2015).

## 7 Densification et protection du patrimoine

Au cours des dernières années, les critiques émises à l'égard de la protection des monuments historiques et des sites construits se sont multipliées. Nombre de développeurs et de propriétaires voient leurs projets entravés par les défenseurs du patrimoine. Plusieurs exemples actuels émanent de Suisse centrale. Dans le canton de Zoug, certains parlementaires ont proposé de supprimer le Service cantonal des monuments historiques tel qu'il existe aujourd'hui – revendication qui trouvait son origine dans le débat relatif à une motion réclamant qu'aucun objet ne soit plus mis sous protection contre la volonté de son propriétaire. Dans le canton de Schwyz, où plusieurs édifices historiques de valeur ont, par le passé, été démolis, le Service des monuments historiques intervient désormais davantage, ce que certains lui reprochent<sup>26</sup>.

Ces critiques sont intimement liées à la pression économique que subissent les terrains encore disponibles pour la construction – pression que la nécessité de densifier ne fera qu'accroître. Au sein du milieu bâti existant, le terrain qui supporte un vieux bâtiment a souvent plus de valeur que la construction elle-même, sans parler de ce qu'en coûte la conservation. Pas étonnant, dès lors, que les autorités chargées de veiller à la conservation des édifices et sites historiques se retrouvent sur la sellette.

Lors du congrès, ce sont moins les conflits qui ont été évoqués, que les intérêts communs. Tant les représentants des milieux économiques que ceux de la protection des monuments historiques et des sites construits ont réaffirmé leur engagement en faveur d'une densification de qualité – un enjeu particulièrement cher à Patrimoine suisse<sup>27</sup>.

### 7.1 Le rôle de la protection du patrimoine

«Nous défendons la culture et l'histoire du bâti», a déclaré Philippe Biéler, président de Patrimoine suisse. «Le patrimoine bâti est porteur d'identité.» On pourrait presque dire, a poursuivi Biéler,

« Le patrimoine bâti est porteur d'identité. »

Philippe Biéler, président de Patrimoine suisse

qu'il constitue l'ADN d'un lieu, raison pour laquelle il importe de rechercher la densité, non pas maximale, mais optimale, en fonction des caractéristiques du lieu. Or, les espaces non bâtis font, eux aussi, partie du patrimoine culturel et sont, eux aussi, porteurs d'identité<sup>28</sup>. Il convient donc d'en tenir compte. Du point de vue de Patrimoine suisse, les projets d'urbanisme négligent trop souvent le patrimoine et, en particulier, l'Inventaire des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Parmi les bâtiments des 30 dernières années, beaucoup sont de piètre qualité, ce qui explique en partie le rejet de la population à l'égard de la densification. Aussi Biéler a-t-il invité les professionnels de la planification à partir de ce qui existe déjà.

### 7.2 La portée de l'ISOS

Dans le cadre de l'atelier intitulé «Protection des monuments historiques et des sites construits et densification – y a-t-il contradiction?», l'ISOS s'est retrouvé au centre des discussions, de même que la question de savoir où et comment densifier. Oliver Martin, directeur de la section Patrimoine culturel et monuments historiques de l'Office fédéral de la culture (OFC), a relevé, à propos du titre de l'atelier, qu'il ne saurait y avoir



Le village grison de Valendas, qui figure à l'ISOS, a rénové et revitalisé son centre tout en préservant son héritage construit. La fontaine et l'auberge ont retrouvé leur splendeur d'antan.

Photo: VLP-ASPAN

contradiction entre protection du patrimoine et densification. Le développement du milieu bâti vers l'intérieur doit assurer une qualité de vie élevée, ce à quoi contribue une culture du bâti de haut niveau. À cet égard, «la protection des monuments historiques et des sites construits jouent le rôle d'assurance qualité».

Martin a présenté l'ISOS comme une base indispensable pour le développement du milieu bâti vers l'intérieur en Suisse. Selon lui, aucun autre instrument d'aménagement du territoire ne permet comme l'ISOS, qui repose sur une approche systématique, d'évaluer les sites construits selon des critères uniformes à l'échelle du pays (voir encadré).

### 7.2.1 Un instrument à interpréter

Andreas Madianos, responsable du projet d'inventaire du milieu bâti de la Ville de Winterthur,

a objecté que l'ISOS n'était pas directement applicable, d'une part, parce qu'il entraînait parfois en contradiction avec les recensements cantonaux et communaux et les plans d'aménagement locaux, et, d'autre part, parce que son application à la lettre empêcherait un développement territorial souhaitable. Madianos en a conclu que l'ISOS devait pouvoir être interprété, tout en reconnaissant qu'il constituait une base importante, notamment pour identifier les intérêts en présence et les potentiels de densification existants.

Dans le cadre de la discussion, des voix issues des milieux de l'aménagement ont considéré que l'approche de l'ISOS était trop conservatrice. Martin a répondu que, s'il était judicieusement appliqué, l'inventaire pouvait, du fait des immenses connaissances qu'il renferme, fournir de précieuses contributions à une densification de qualité. Dans les petites communes, où toute conception de développement vers l'intérieur fait souvent défaut, l'ISOS représente d'ailleurs la seule base disponible.

A aussi été critiqué le fait que l'inventaire soit en partie daté. Dans certaines régions, le recensement remonte à plusieurs dizaines d'années. Selon Martin, l'actualisation est en cours, mais les ressources sont limitées. À ce propos, une conservatrice du canton de Berne a relevé que les vieilles photographies de l'ISOS lui étaient très utiles, dans la mesure où elles documentaient les sites construits dans leur ensemble, et non seulement les bâtiments pris pour eux-mêmes. Elle a ajouté que, si les professionnels de la conservation ne pouvaient de toute façon jamais renoncer à une visite sur place, l'ISOS montrait déjà où il fallait regarder.

26 Voir *Neue Zürcher Zeitung*, 17.07.2015, p. 10: «Denkmalpflege ärgert Politiker».

27 Voir la prise de position que Patrimoine suisse a publiée en 2011 sous le titre «Pour une densification de qualité»: <[www.patrimoinessuisse.ch](http://www.patrimoinessuisse.ch)> (17.07.2015).

28 Le lien entre paysage et identité a aussi été relevé par Michele Arnaboldi, directeur du projet de recherche CITI du PNR 65 (voir ch. 6.1), qui a observé lors d'un atelier: «L'identité ne vient pas que des bâtiments, mais aussi du paysage.»

## Un village densifié avec doigté: Scharans GR

Densifier au bon endroit était l'un des objectifs poursuivis par l'équipe de Christian Wagner à la Haute école de Coire, par le Service du développement territorial du Canton des Grisons et par les habitants du village grison de Scharans. Sous la devise «Authenticité locale plutôt qu'uniformité globale», a été développé un concept destiné à préserver le charme et le caractère du village, compris comme un bien culturel. La Commune aurait théoriquement pu densifier de nombreuses surfaces au sein du milieu bâti existant: le village se compose en effet de bâtiments d'habitation, d'étables et de jardins disposés de façon assez lâche, qui sont certes protégés parce que constitutifs de l'identité de la localité, mais qui n'en sont pas moins des terrains constructibles. Selon Wagner, toutefois, une telle densification n'aurait été ni satisfaisante

sur le plan esthétique, ni judicieuse sur le plan touristique. La Commune s'en est elle-même convaincue sur la base des images produites pour illustrer le développement théoriquement possible. A par la suite été élaborée, dans le cadre d'un processus participatif, une nouvelle conception de développement visant à sauvegarder les espaces non bâtis traditionnels, notamment les vergers. Selon Wagner, le projet de Scharans démontre deux choses. La première, c'est que densifier ne se réduit pas à combler des brèches dans le milieu bâti. La seconde, c'est qu'une bonne communication et une participation adéquate de la population sont primordiales pour un aménagement local de qualité.

Wagner a en outre souligné l'importance du patrimoine bâti comme facteur économique: «L'architecture s'est tellement globalisée que les valeurs locales et les identités spécifiques sont devenues de véritables facteurs de singularisation.»



L'architecte Christian Wagner et son team ont montré à la commune de Scharans ce qui pourrait advenir du village actuel (à gauche) si on le densifiait à outrance, sans respecter ses espaces libres et sa culture architecturale (visualisation à droite).

Photo: C. Wagner



L'aire de développement «Im Lenz» à Lenzbourg.

Illustration: Losinger Marazzi AG

### 7.2.2 Une base pour déterminer où construire

Du point de vue de l'OFC et de Patrimoine suisse, l'ISOS revêt une importance primordiale lorsqu'il s'agit de déterminer où il est opportun de densifier. Car on densifie souvent au mauvais endroit, en détruisant des bâtiments porteurs d'identité. Au lieu de cela, il s'agit de développer vers l'intérieur là où le milieu bâti présente un réel potentiel d'amélioration qualitative. Pour la société, réparer des quartiers présentant certaines insuffisances se révèle bien plus intéressant que de densifier les centres des villes et des localités. «On ne devrait pas densifier là où l'investisseur le souhaite, mais là où c'est judicieux pour la population», a déclaré Martin.

### 7.3 Conserver et développer – l'exemple du site «Im Lenz» à Lenzbourg

Qu'une coopération soit possible entre les représentants des milieux de la protection et ceux du développement, voilà ce qu'a démontré Benoît Demierre, de la société Losinger Marazzi, à qui il incombait d'exposer, dans le cadre d'un atelier, le point de vue des investisseurs et des développeurs. Lui non plus n'a pas identifié de contradiction entre sauvegarde du patrimoine et densification. Un développeur immobilier vise à élaborer des produits standardisés, qui se construisent vite et se vendent bien. À cet égard, le détour par la protection du patrimoine n'est certes pas, pour lui, un «chemin naturel». L'exemple de l'opération «Im Lenz», dans la ville argovienne de Lenzbourg, atteste cependant qu'un tel détour peut valoir la peine pour les deux parties.

## L'ISOS

Cela fait bientôt 40 ans que la Confédération dresse, en s'appuyant sur la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse. L'ISOS, qui recense les sites construits d'une valeur particulière, offre un aperçu de la structure et de l'histoire du milieu bâti, fournit des indications relatives à son possible développement, et vise à préserver le patrimoine bâti pour les générations futures. Du point de vue de l'Office fédéral de la culture et de Patrimoine suisse, l'inventaire constitue un outil indispensable pour évaluer les mesures à prendre dans le cadre de l'aménagement des sites recensés.

Sur l'ancien site de la fabrique de conserves Hero, Losinger Marazzi a développé, en collaboration avec la Ville et la propriétaire des terrains, la coopérative Elektra Birseck EBM, un nouveau quartier urbain. Parmi les constructions protégées figurait notamment la fabrique historique, dont le sort faisait l'objet de visions divergentes. Les milieux de la protection du patrimoine ont obtenu que les façades soient conservées. Le développeur a finalement rénové le bâtiment autrement que prévu, mais, selon Demierre, à la satisfaction générale. Le centre d'activités qu'abrite l'ancienne fabrique est porteur d'histoire et d'identité, il permet d'accueillir des activités variées et valorise le quartier. «Ici, le fait que le site soit protégé a conduit le développeur à produire quelque chose de mieux», a observé Demierre. Pour y parvenir, il a fallu établir quelques règles et relever quelques défis. L'opération ne générera pas de bénéfices à court terme, mais à long terme oui, parce que la rénovation de la fabrique accroît l'attractivité du secteur et fait prendre de la valeur aux autres bâtiments. «Les défis liés à la sauvegarde du site ont beaucoup contribué à renforcer l'identité, et nous ont poussés à développer des solutions novatrices qui correspondent parfaitement à la conception du quartier et apportent, de surcroît, une plus-value pour tous les acteurs impliqués», a affirmé Demierre en guise de bilan.

Il est ressorti de l'atelier que protection des monuments historiques et des sites construits et densification pouvaient et devaient aller de pair, mais que cela requérait des efforts supplémentaires, ainsi qu'une vision à long terme. Comme l'a dit Demierre en conclusion: «La préservation de l'identité du milieu bâti peut aussi, à long terme, représenter une plus-value pour les investisseurs.»



Lorsque les commerces du centre ferment, c'est souvent l'assise financière des biens-fonds qui s'écroule.

Photo: VLP-ASPAN

## 8 Les centres, décisifs pour un développement

Alors que les grands centres sont en pleine expansion, la situation est moins enviable dans les villes et localités suisses de petite et de moyenne dimension. La transformation structurelle du commerce de détail y est particulièrement visible: les petits magasins, commerces spécialisés, ateliers, cafés et autres n'arrivent plus à s'imposer face à l'offre élargie des grands distributeurs et disparaissent du paysage urbain. Il ne reste alors plus que des vitrines vides, des rues désertes et une atmosphère maussade. Comme ils ont besoin de beaucoup d'espace, les grands distributeurs choisissent souvent d'installer leurs nouveaux bâtiments en périphérie où ils attirent des clients motorisés, ou dans les gares, plutôt que de s'établir dans les locaux anciens et exigus d'une vieille ville déjà densément bâtie. Le déclin des vieilles villes et des centres est insidieux et place les particuliers et les communes devant un

problème. Lorsque les commerces du centre ferment, c'est souvent la base économique de tout un ensemble de biens immobiliers qui disparaît. Dans le cadre de deux ateliers intitulés «Les centres – points névralgiques du développement vers l'intérieur», les participants ont débattu de ce que les communes concernées peuvent faire pour revitaliser leurs centres. Tout d'abord, chacun a eu l'occasion de faire part de ses propres expériences. Il en ressort que contrairement à ce que l'on souhaiterait, ce sont avant tout des vendeurs de kebab, des marchands de colifichets et des bureaux qui s'installent au rez-de-chaussée des immeubles plutôt que des commerces spécialisés. Certains déplorent le fait que les vieilles villes souffrent du trafic de transit ou du manque d'espace pour les piétons, parfois aussi des déchets abandonnés sur la voie publique ou du bruit nocturne. Dans certains centres, l'embourgeoisement (gentrification) supprime la diversité des affectations; dans un dernier cas, l'emménagement de «personnes non intégrées» dans des immeubles mal entretenus provoque la grogne. Cependant, le fait que les passants et les clients boudent les centres-villes s'explique aussi par un changement d'habitudes en termes de mobilité et de consommation. Un représentant de la Migros souligne ainsi qu'aujourd'hui, un achat sur deux ne se fait plus à proximité de son domicile. Les pendulaires font souvent leurs courses quelque part sur le trajet entre leur domicile, leur lieu de travail et l'endroit où ils pratiquent leurs loisirs. On ne se procure plus tellement les biens de première nécessité dans les centres (historiques), mais en chemin ou sur Internet. Par contre, si l'atmosphère du lieu et les boutiques les rendent attrayants, les centres peuvent attirer une clientèle à la recherche d'une bonne qualité de vie.

### 8.1 Procédure et exemples

Désormais, on dispose d'exemples bien documentés de la façon dont certaines communes

font face à cette mutation structurelle et renforcent leur position comme lieux de rencontre et d'approvisionnement. Ainsi, l'Union suisse des arts et métiers (usam) et l'Association des communes suisses (ACS) ont publié une brochure visant à la «Revitalisation des centres de villes et de localités»<sup>29</sup>. Il s'agit d'un guide conçu autour de onze exemples<sup>30</sup>. En conclusion, le guide énumère cinq critères de succès – vue d'ensemble, travail de longue haleine, communication, présence d'une personnalité (re)connue et (partenariat en matière de) finances – et dix recommandations d'action. Parmi ces dernières, on citera une stratégie claire à établir par chaque commune, l'implication de tous les acteurs importants, la capacité à faire des compromis, une densification visant à améliorer la qualité de vie et un concept de mobilité. Dans tous les cas, un principe demeure: «Il n'existe pas de recette générale; il s'agit de trouver des solutions sur mesure pour chaque commune», comme l'explique Rudolf Horber, directeur du projet à l'usam.

### 8.1.1 Outils du Réseau vieille ville

Le Réseau vieille ville a déjà acquis une grande expérience pratique en lien avec la mutation structurelle des centres. Cette plateforme d'experts, rattachée à VLP-ASPAN, est intervenue dans le cas de 35 vieilles villes et centres villageois, en aidant les communes à s'aider elles-mêmes. En général, ces experts arrivent à la conclusion qu'il n'y a plus de retour en arrière possible, même si de nombreuses communes refusent dans un premier temps de l'admettre. On ne peut rétablir la situation des années 1960, lorsque les vieilles villes vivaient au rythme des activités artisanales et commerciales. Il faut donc imaginer de nouvelles affectations pour conserver les immeubles qui s'y trouvent.

Le Réseau vieille ville a développé quatre outils qui lui permettent, sur mandat, d'analyser la situation d'une commune et de déclencher un nouveau développement:

- L'analyse de la ville est l'instrument de base. Elle offre une vue d'ensemble de la situation

actuelle et du développement attendu de la commune, d'un point de vue externe. Dans leurs recommandations, les experts indiquent les champs d'action envisageables.

- La stratégie de valorisation, qui prend appui sur l'analyse de la ville, indique les potentiels existants du point de vue de l'exploitation des commerces, de l'usage des habitations et des espaces extérieurs. En plus de l'analyse de la situation, un processus participatif est amorcé avec les propriétaires et les commerçants, dans le but de poser les bases d'un développement commun.
- Le club de rue rassemble les propriétaires fonciers (mais aussi si besoin est les habitants et les commerçants) d'une rue ou d'une portion de rue, afin d'examiner ensemble les problèmes qui se posent et d'élaborer des solutions en commun.
- Enfin, l'analyse d'immeuble est un outil d'analyse standardisé destiné à offrir aux propriétaires de nouvelles perspectives pour leur immeuble.

Dans les ateliers, les représentants du Réseau vieille ville ont expliqué que la stratégie première consistait souvent à favoriser un usage d'habitation des immeubles du centre. Cette approche a suscité des critiques. Paul Hasler, cofondateur du Réseau vieille ville, a précisé qu'un centre vivant n'était pas envisageable sans boutiques, commerces parallèles, cafés/restaurants et activités artisanales. Mais il a insisté sur le fait qu'au jour d'aujourd'hui ce sont très souvent les revenus de la location d'appartements qui permettent de financer les immeubles.

### 8.1.2 Le modèle de Delémont

Delémont est un exemple remarquable de développement réussi à l'intérieur d'une ville<sup>31</sup>. Après de longues années de déclin insidieux, la capitale jurassienne (12'500 habitants) a su ramener les grands distributeurs dans son centre, qui connaît aujourd'hui un développement réjouissant. Le Réseau vieille ville a conseillé activement les autorités de Delémont, mais ce sont les initiatives



La revalorisation des espaces publics (p.ex. à la gare) fait partie de la stratégie delémontaine de développement vers l'intérieur.  
Photo: M. Ramseyer

prises par la Ville elle-même qui ont été déterminantes dans ce succès.

Hubert Jaquier, chef du Service de l'urbanisme de Delémont, a expliqué comment la Ville a réussi à redresser la barre. Dans ce contexte, trois procédures ont joué un rôle central:

1. Définir une stratégie claire pour l'implantation des commerces de détail au centre
2. Simplifier la procédure d'octroi des permis de construire grâce à un nouvel instrument – le «cahier des charges» – qui remplace le plan de quartier, plus complexe.
3. Revaloriser les espaces publics

En 1998, Delémont a adopté un plan directeur communal fixant les deux axes principaux de la nouvelle stratégie de long terme qui devraient servir de principes à toute planification: le maintien des commerces de détail au centre (c.-à-d. en vieille ville et dans le quartier de la gare) et le réaménagement des espaces publics. Il était également important que la Ville parvienne à obtenir le soutien des communes environnantes et du Canton. Il est désormais interdit d'implanter des commerces d'alimentation et de détail en péri-

phérie (p. ex. Migros, Lidl, Aldi etc.). La Ville approche les entreprises intéressées et leur propose des surfaces au centre-ville, en particulier des terrains en friche. Ceux-ci étant bientôt épuisés, elle leur suggère désormais d'autres surfaces sur lesquelles il est possible de démolir un bâtiment existant pour réaliser de nouvelles constructions. Le fait que la commune possède elle-même des biens-fonds est évidemment un avantage.

Pour faciliter la tâche des investisseurs, la Ville a radicalement simplifié la procédure d'octroi des permis de construire. Au lieu d'opter pour la voie fastidieuse du plan directeur local et du plan de quartier, la Ville a conçu des cahiers des charges pour différents secteurs. Chacun d'eux tient sur une page A4 et comprend du texte et un schéma

29 À télécharger sur les sites [www.sgv-usam.ch](http://www.sgv-usam.ch) ou [www.chgemeinden.ch](http://www.chgemeinden.ch)

30 Les communes prises en exemple sont celles de Granges, Horw, Lenzbourg, Porrentruy, Stans, Lichtensteig, Sattel, Belmont-sur-Lausanne, Monte Carasso, Schmitten et Fontenais.

31 En 2006, la Ville de Delémont a reçu le prix Wakker attribué par Patrimoine Suisse pour «sa stratégie d'aménagement claire et son développement urbain soigneux et de grande qualité».



Des appartements modernes et des locaux artisanaux vont être réalisés dans cette maison appenzeloise à Trogen AR. Photo: mgp ostschweiz

qui définissent les exigences principales relatives au secteur concerné (alignements, hauteur de bâtiments, espaces libres, bâtiments protégés, etc.). Le signal envoyé aux promoteurs immobiliers est le suivant: «Si vous respectez ces exigences, vous obtiendrez rapidement un permis de construire.» Ce n'est qu'au niveau de ce dernier que les détails (ouvertures, couleurs des façades, autres caractéristiques constructives,...) sont négociés et réglés.

Bien qu'il ne figure pas encore dans une loi cantonale, le cahier des charges a permis d'accélérer considérablement les procédures. Selon Hubert Jaquier, la Migros a décidé en quelques jours seulement de s'installer au centre et a reçu le permis de construire à peine 60 jours plus tard. Lidl et Aldi ont désormais aussi choisi de s'implanter en ville. Actuellement, la planification porte sur un centre commercial avec un magasin Coop, une

salle de spectacles et des logements, qui doit voir le jour sur un terrain idéalement situé entre la gare et la vieille ville. En outre, Delémont procède actuellement à la révision du cahier des charges pour passer à des schémas 3D, afin de faciliter encore davantage la compréhension des exigences.

La revalorisation des espaces publics fait aussi partie intégrante de la stratégie visant à revitaliser le centre-ville. La place de la Gare a déjà été transformée dans ce sens grâce au soutien d'architectes paysagistes professionnels.

Hubert Jaquier tire les conclusions suivantes de ses expériences: Il vaut la peine que les communes approchent les promoteurs et mènent une politique foncière active. Face aux investisseurs, les autorités et les milieux politiques devraient tenir le même discours, se soutenir mutuellement et informer correctement la population. Dans ce contexte, il ne faut pas craindre les débats, ne pas hésiter à négocier et savoir quand faire des concessions. En outre, les intérêts publics sont mieux défendus en appliquant des réglementations peu nombreuses, mais bien pensées.

## 8.2 Implication des entreprises industrielles et artisanales

Il peut s'avérer judicieux d'associer très tôt les entreprises industrielles et artisanales par le biais d'un concepteur de projets, comme l'a démontré la sociologue zurichoise et urbaniste FSU Joëlle Zimmerli au travers de plusieurs exemples. Les communes d'Uster (ZH) et de Romanshorn (TG) ont associé des industriels et des artisans à l'élaboration d'une stratégie sur le centre-ville, pour l'une, et sur le développement urbain, pour l'autre. Dans le cas de l'aménagement du quartier d'Aeschbach à Aarau, où une ancienne zone industrielle a été transformée en quartier urbain avec logements, locaux commerciaux, restaurants, lieux de loisirs et parc, l'investisseur s'est approché des restaurateurs déjà pendant la pro-

### Projet «Altstadt Plus» à Berthoud BE

Ces dernières années, la vieille ville de Berthoud s'est transformée, passant d'un centre consacré au commerce à un espace dédié à l'habitation, au travail et à la culture. La fréquentation limitée de la clientèle a entraîné la fermeture de locaux commerciaux et provoqué une spirale négative pour le petit commerce de détail. En 2010, la moitié des magasins de la vieille ville étaient vides. En lançant en 2011 le projet «Altstadt Plus»<sup>32</sup>, la Ville et des particuliers entendaient lutter contre ce phénomène. Un groupe composé de commerçants et d'«amis de la vieille ville» ont fondé une association dont le but est de rassembler des fonds et de relancer l'exploitation des locaux commerciaux. À long terme, la vieille ville de Berthoud va prendre un nouveau visage. Des entreprises artisanales, des magasins spécialisés et des fournisseurs de services attrayants vont s'y installer. La ville de Pézenas, au sud de la France, qui a pu se positionner avec succès dans des conditions semblables, a servi de modèle.

«La collaboration avec les propriétaires fonciers et les commerçants était par moments épuisante, mais en vaut la peine», explique Christoph Balmer, responsable du groupe de projet. Entre-temps, 21 locaux commerciaux ont été réoccupés. Les revenus nécessaires à l'entretien des immeubles ne proviennent désormais plus des commerces, mais des logements.<sup>33</sup>

[www.burgdorf.ch/altstadtplus.html](http://www.burgdorf.ch/altstadtplus.html)

cédure de planification. La halle Aeschbach, bâtiment protégé, reste un élément identitaire important et les entreprises de restauration, qui profitent de l'atmosphère particulière des lieux, ont été intégrées très tôt dans le projet comme acteurs-clés pour dynamiser et faire vivre le quartier. Un autre exemple provient de la commune rurale de Trogen (AR), où – suite à une analyse d'immeuble par le Réseau vieille ville – des appartements modernes et abordables sont réalisés dans une maison appenzelloise cossue dans le centre de la commune. Dans ce cas aussi, la commune a recherché des utilisateurs commerciaux pour le rez-de-chaussée déjà pendant la procédure de planification, afin qu'ils puissent exercer une influence sur la planification.

Selon Joëlle Zimmerli, une densification constructive peut aussi constituer une chance pour l'industrie et l'artisanat. Il est important que la commune établisse d'emblée une stratégie claire: «Avant qu'une entreprise ou un commerce puisse se développer, la commune doit savoir dans quelle direction elle veut aller». A l'inverse, un centre faible ne peut se développer durablement sans que les entreprises industrielles et artisanales, les commerces de détail et les propriétaires fonciers ne soient associés à cette démarche. Des particuliers peuvent être à l'origine d'une initiative, comme dans le cas du projet «Altstadt Plus» (cf. encadré), mais il est essentiel, dans ce cas de figure aussi, que les autorités jouent un rôle actif.

32 Trad.: «Vieille ville Plus»

33 Les mesures centrales du projet «Altstadt Plus» peuvent être consultées sur: [www.burgdorf.ch/altstadtplus.html](http://www.burgdorf.ch/altstadtplus.html).



À Vionnaz VS, plusieurs vieux bâtiments ont été rénovés dans le respect de leur identité architecturale.

Photo: Commune de Vionnaz

## 9. Espaces ruraux – autres approches?

Pour des raisons évidentes, ce sont surtout les villes qui veillent à une densification de qualité. Elles ont de l'expérience avec les questions de densité et sont particulièrement concernées par le postulat de la LAT selon lequel il faut densifier les secteurs déjà construits et bien desservis. Du point de vue du PNR 65, les potentiels de densification les plus importants et les plus judicieux ne se trouvent pas dans les centres-villes, mais dans les zones suburbaines. Ce sont des zones qui se sont beaucoup étalées ces dernières décennies, sans pour autant acquérir une qualité urbaine. Elles ne possèdent pas d'identité propre, on y trouve peu de diversité d'utilisation, les espaces libres et les lieux de rencontre attractifs y sont rares et la qualité architecturale de ces zones est faible.

Pourtant, les espaces ruraux présentent eux aussi un potentiel de densification. De nombreux centres se délitent et se dépeuplent, parce que durant des années on n'a construit qu'en périphérie, que les constructions en friche au centre sont restées inutilisées et que les bâtiments abandonnés n'ont été ni rénovés ni remplacés (cf. chap. 8).

### 9.1 Faible densité – faible valeur ajoutée

Lors du congrès, certains représentants des espaces ruraux se sentaient peu concernés par le débat sur les qualités urbaines. «On nous oublie» a déclaré lors de la table ronde Stephan Tobler, maire d'Egnach et membre du Grand Conseil thurgovien, en tant que représentant des petites et moyennes communes. Il est d'avis que la LAT révisée met un terme au développement des communes rurales, qui doivent lutter contre l'exode de leur population. Lorsqu'elles souhaitent construire et se développer, on leur reproche immédiatement d'accélérer le mitage du paysage, affirme-t-il. Or les PME devraient justement pouvoir se développer graduellement à la campagne. C'est pourquoi Stephan Tobler estime qu'il ne faudrait pas empêcher les communes rurales de procéder à des mises en zone de petite envergure. Il faudrait opter pour une autre approche afin que les petites communes et les entreprises industrielles et artisanales qui y sont installées puissent se développer. Selon Tobler, le potentiel de densification des communes rurales ne serait souvent que «théorique».

Jörg Koch, CEO de Pensimo Management AG, a rappelé le lien qui existe entre densité et valeur ajoutée. Il en conclut que l'on ne peut pas avoir les mêmes exigences partout en Suisse. La création de valeur joue un rôle essentiel lorsqu'un

investisseur doit choisir où construire. Il examine où les locataires seront disposés à payer des loyers suffisamment élevés. Les villes ont toujours été des lieux de création de valeur. Les gens s'y installent car ils y trouvent proximité et densité d'offres et de possibilités de gain. C'est aussi la raison pour laquelle ils sont disposés à payer plus. Cette différence entre villes et petites communes ne peut pas être gommée. Ce spécialiste de l'immobilier a cependant conseillé aux communes rurales d'avoir une vision, d'imaginer de nouvelles structures et de se mettre au clair sur la manière dont elles souhaitent se développer, densifier leur milieu bâti et créer plus de valeur ajoutée.

Le Canton de Genève n'a aucun problème à attirer les investisseurs. La demande de logements est énorme, et il y a plus d'investisseurs potentiels que de biens-fonds disponibles. Toutefois,

Antonio Hodgers, conseiller d'État genevois en charge du Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, affirme que Genève est aussi un canton rural. En effet, le canton est constitué de 45 % de surfaces agricoles. Pour que ça ne diminue pas à l'avenir, on y favorise la densification.

## 9.2 Le changement de génération comme chance?

Du reste, Antonio Hodgers observe que la nouvelle génération induit un changement de mentalité quant à la perception de la qualité du milieu bâti. Les jeunes de 25 ans ne rêvent plus d'une maison individuelle avec jardin et garage privés, comme c'était encore le cas pour la génération précédente. Les jeunes familles recherchent



Dans les nouveaux immeubles des Ouches à Genève, les habitants se partagent divers locaux collectifs, dont une salle de musique.

Photo: VLP-ASPAN

### Investissement à Grabs SG

Depuis quelques temps, la commune de Grabs dans le Rheintal manquait de logements locatifs modernes, abordables, flexibles et sans obstacles architecturaux pour les personnes âgées dont le propre logement est devenu trop grand, ou pour les jeunes familles. Elle a donc agi et acheté un bien-fonds au centre du village. Ne souhaitant pas réaliser elle-même le projet, elle a décidé d'octroyer le bien-fonds en droit de superficie à un investisseur. Elle a proposé une collaboration à la société Pensimo Management AG<sup>34</sup>. Celle-ci s'est déclarée intéressée pour autant que la réalisation du lotissement puisse être rentable économiquement, ce qui n'était possible qu'en augmentant légèrement la densité de construction. La commune a clarifié cette question avec le Canton et élaboré un plan d'affectation de détail. «Nous étions dès lors d'accord et nous nous sommes lancés dans le projet», conclut Jörg Koch. Une fois le mandat d'étude mené conjointement, la demande



a pu être déposée et le permis de construire a été octroyé en quelques mois. Un lotissement de 30 appartements locatifs destinés à des familles et à des personnes âgées est en train de voir le jour. La collaboration avec la commune se déroule au mieux et la société qui a investi dans le projet peut compter sur un rendement approprié. De manière générale, Jörg Koch est conquis par l'initiative de la commune: celle-ci a prévu de louer deux appartements au rez-de-chaussée et de mettre à disposition un centre de conseil et des locaux pour des prestataires comme Spitex, des coiffeurs à domicile et des manifestations conviviales, le tout à proximité des futurs locataires.

plutôt des logements collectifs avec espaces communs, crèches, offres culturelles, auto-partage, etc. Cette génération est encore peu représentée dans les milieux politiques ou parmi les propriétaires et les investisseurs, mais Hodggers place de grands espoirs en elle.

La discussion porte aussi sur l'extrémité supérieure de la courbe démographique. Le fait est que la population vieillit. On s'attend à ce que les personnes âgées recherchent de plus en plus un domicile proposant plus de proximité et une meilleure densité d'offres de soins, ce que l'on trouve plutôt dans un environnement urbain. Mais la campagne peut aussi offrir des possibilités dans ce sens, comme le prouve Jörg Koch avec l'exemple de Grabs SG. Cette commune s'est adressée à un investisseur, qui y finance dé-

sormais la construction d'un lotissement sans obstacles architecturaux, adapté aux aînés (cf. encadré).

### 9.3 Questions ouvertes

La question de savoir s'il faut envisager d'autres approches pour favoriser une densification de qualité dans les communes rurales n'a pas été entièrement résolue lors du congrès. VLP-ASPAN organisera une journée d'étude en Suisse romande, le 4 février 2016, afin d'aborder cette question.

## 10 Conclusion

En Suisse, le développement de l'urbanisation amorce une nouvelle étape. Après l'ère de l'expansion, l'heure est à la limitation du mitage par la densification. Densifier ne signifie pas simplement «remplir des trous». Il vaut la peine de planifier en partant des espaces libres et des espaces publics, car ce sont justement ces espaces inters-titiels, animés ou plus calmes, selon les besoins, qui apportent une plus-value à la population, et – à long terme – aussi aux investisseurs.

Pour que la population concernée accepte la densification, il faut que cette dernière représente une amélioration, une meilleure qualité de l'habitat, mais surtout du milieu bâti dans son ensemble. Il n'existe pas de formule toute faite pour favoriser une densification de qualité, mais les objectifs généraux de qualité rassemblés par Brigit Wehrli-Schindler dans le cadre de l'étude liée au PNR 65 fournissent des points de repère. Les exemples de communes qui pilotent déjà activement le développement de leur milieu bâti vers l'intérieur, et dont les méthodes sont présentées dans des rapports tels que «Le b.a.-ba du développement urbain durable», le guide de Brigit Wehrli-Schindler, le guide «Revitalisation des centres de villes et de localités» de l'Union suisse des arts et métiers ou encore dans la collection croissante de bonnes pratiques de VLP-ASPAN sont très précieuses pour le travail sur le terrain. Ils montrent aussi que de nombreux éléments exigés dans le PNR 65 sont déjà mis en pratique.

L'échange d'expériences lors du congrès a montré que les développements réussis du milieu bâti existant présentent certaines caractéristiques communes: l'existence de bases stratégiques (conceptions directrices, plans directeurs communaux, etc.), une planification à long terme, une prise en compte précoce des espaces verts et non bâtis, le respect de la substance bâtie existante, des structures porteuses d'identité (bâti-ments et paysages), une communication claire et imagée et, enfin, l'implication des habitants et des futurs utilisateurs et utilisatrices.

C'est avant tout aux communes de quitter leur réserve et de devenir de véritables acteurs du changement. Elles doivent davantage s'adresser aux particuliers – propriétaires fonciers, maîtres d'ouvrages potentiels, promoteurs immobiliers et investisseurs – et proposer des surfaces appropriées, procéder à des échanges de terrains et communiquer comment elles envisagent leur avenir. Ce n'est qu'ainsi qu'elles pourront guider leur développement. Cela nécessite bien sûr de savoir où elles veulent aller, et plus concrètement, quels quartiers modifier, quels éléments conserver. Ces questions doivent être clarifiées dans le cadre de conceptions directrices de développement reposant sur une assise démocratique, à l'instar de ce qu'a fait Aarau avec sa conception directrice de développement spatial.

Un cadre juridique peut favoriser la qualité du milieu bâti, par exemple en exigeant des concours d'urbanisme ou d'architecture dans le cas de projets d'une certaine importance, en introduisant un mécanisme de compensation de la plus-value non seulement en cas de classement en zone à bâtir, mais aussi en cas de changement d'affectation des terrains et d'augmentation des possibilités de bâtir, ou encore en affectant les recettes qui en découlent au financement d'infrastructures de quartier. Les contrats de droit administratif, dans lesquels sont convenues les prestations respectives en faveur de constructions de qualité, se prêtent bien à la coopération entre autorités et promoteurs privés.

À l'avenir, il sera essentiel d'instaurer un large dialogue sur la culture du bâti et le développement du milieu bâti et du paysage. Au niveau fédéral, une étape a été franchie avec le Message culture, qui prévoit de développer une stratégie de soutien à la culture contemporaine du bâti, afin de permettre la création d'un habitat de

34 La société Pensimo Management AG investit dans des biens immobiliers à valeur durable sur mandat de cinq fondations de placement. Dans le cas de Grabs, il s'agit de la fondation de placement Turidomus.

qualité qui soit bénéfique à la vie en société. Les particuliers et les pouvoirs publics peuvent dès maintenant poser les jalons d'une planification consciencieuse, coopérative et qui s'inscrit dans le long terme. Comme l'a si bien résumé le promoteur immobilier Jörg Koch: «Quiconque réfléchit à long terme doit viser un haut niveau de qualité.»



Annemarie Straumann,  
lic. hist., Communication VLP-ASPAN

## Impressum

### Territoire & Environnement

#### VLP-ASPAN

Documentation dans le domaine du développement territorial pour les membres de l'Association suisse pour l'aménagement national, paraît quatre fois l'an en français et en allemand

#### Rédaction

Lukas Bühlmann, Directeur VLP-ASPAN,  
Annemarie Straumann

#### Traduction

Léo Biétry et Roxane Jacobi

#### Réalisation

Ludwig Zeller

#### Impression

Multicolor Print, Baar

#### Photo de titre

Köniz BE, le parc de Liebefeld (Godi  
Huber)

Reproduction des textes et illustrations  
autorisée moyennant l'indication de la  
source

## Remerciements

VLP-ASPAN remercie tou(te)s les intervenant(e)s ainsi que les modérateurs des ateliers qui ont rédigé un résumé de leurs interventions. Merci aussi aux collaboratrices et collaborateurs de VLP-ASPAN et de l'Union des villes suisses qui ont contribué à cette publication avec les notes prises lors des ateliers.

## Le Congrès en ligne

Consultez notre site Internet: vous trouverez des photos, les résumés et d'autres documents concernant le congrès sous [www.vlp-aspan.ch](http://www.vlp-aspan.ch) > thèmes > Congrès Soleure

Soutenu par

TRIPARTITE TAK AGGLOMERATIONSKONFERENZ  
 CONFERENZA TRIPARTITA DAVART CTA LAS AGLOMERAZIUNS  
 CONFERENZA CTA TRIPARTITA SUGLI AGGLOMERATI  
 CONFERENCE TRIPARTITE CTA SUR LES AGGLOMERATIONS



**Nouvelle qualité urbaine**  
 Programme national de recherche PNR 65



Partenaires du congrès



Schweizerische Eidgenossenschaft  
 Confédération suisse  
 Confederazione Svizzera  
 Confederaziun svizra

Office fédéral du développement territorial ARE  
 Office fédéral du logement OFL



BPUK DTAP DCPA



Schweizerischer Städteverband  
 Union des villes suisses  
 Unione delle città svizzere



Schweizerischer Gemeindeverband  
 Association des Communes Suisses  
 Associazione dei Comuni Svizzeri  
 Associazioni da las Vischnancas Svizras



Fédération suisse des urbanistes / Fachverband Schweizer Raumplaner / Federazione svizzera degli urbanisti



SCHWEIZER HEIMATSCHUTZ  
 PATRIMOINE SUISSE  
 HEIMATSCHUTZ SVIZZERA  
 PROTECZIUN DA LA PATRIA



SVSM  
 Schweizerische Vereinigung  
 für Standortmanagement



Universität  
 Zürich<sup>UZH</sup>

Institut für Rankine und Finance

**VLP-ASPAN** 

Association suisse pour  
l'aménagement national  
Sulgenrain 20, CH-3007 Berne  
Tél. +41 (0)31 380 76 76  
Fax +41 (0)31 380 76 77  
[info@vlp-aspan.ch](mailto:info@vlp-aspan.ch)  
[www.vlp-aspan.ch](http://www.vlp-aspan.ch)