

Le territoire suisse

A la croisée des chemins

Marcos Weil, Genève,
Bernard Woeffray, Lausanne
Respectivement urbaniste-paysagiste
et géographe-aménagiste chez Urbaplan¹

A l'heure d'une discussion sur une révision partielle ou totale de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et d'un prochain vote sur « l'initiative pour le paysage »,² il est urgent d'ouvrir le débat sur le développement territorial de la Suisse. Le point de vue exprimé ici est celui d'urbanistes praticiens chargés par les collectivités publiques de les aider à mettre en œuvre leur vision du développement, et quotidiennement confrontés à des situations qui montrent les limites du système actuel.

La Suisse s'est dotée en 1980 d'une loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) fixant des objectifs ambitieux, notamment de « protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage ; de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques ; de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie » (art. 1, LAT).³

Le bilan tiré par de nombreux experts, dont l'Office fédéral du développement territorial dans son rapport de 2005, est pour le moins décourageant : le paysage continue à être mité, l'urbanisation est galopante (on « bétonne » 1m² par seconde), le sol, l'eau et l'air sont de plus en plus pollués, les villes attirent le développement économique au détriment des régions périphériques qui se dépeuplent, etc. On pourrait s'interroger sur les motifs d'une représentation si sombre, contribuant à entretenir le fantasme d'une Suisse sur le point de suffoquer et de s'asphyxier par le développement,⁴ mais là n'est pas le propos de cet article.

Se donner les moyens

Mettre en œuvre un aménagement du territoire qui réponde aux objectifs d'une urbanisation concentrée et articulée aux réseaux de transports publics, économe en ressources, préservant les paysages et les espaces agricoles, constitue une tâche de plus en plus complexe et nécessite par conséquent des moyens adaptés.

Force est de constater que les collectivités publiques sont bien démunies pour faire face à ces enjeux. Bien qu'elles aient la compétence d'affecter les terrains en zone à bâtir, leur marge de manœuvre réelle reste modeste. En effet, l'affectation est une mesure nécessaire mais souvent insuffisante pour produire des effets, car la réalisation des constructions relève du bon vouloir des propriétaires fonciers.

Un terrain en zone à bâtir peut ainsi rester inoccupé pendant des décennies sans que les collectivités publiques puissent lutter d'une quelconque manière contre cette thésaurisation. A Genève, par exemple, la « zone de développement » instaurée en 1956 en première couronne urbaine pour permettre la croissance de nouveaux quartiers est encore largement occupée par des villas. Plus de 50 ans après son instauration, elle est loin d'avoir déployé tous ses effets et son potentiel reste encore important.

Le résultat révèle une situation paradoxale : faute de moyens (économiques, juridiques) pour inciter à la production de logements dans les centres urbains, le

développement est exporté plus loin, contribuant ainsi au mitage du territoire que l'on veut précisément combattre. L'Office fédéral de la statistique apporte un éclairage cru sur cette réalité :⁵ alors que la production de logements augmente de près de 30 % dans les petites communes (jusqu'à 2000 habitants), elle diminue de près de 20 % dans les villes des grandes agglomérations (Bâle, Berne, Lausanne, Zurich) et même de 32,2 % à Genève.

Fixer des objectifs ambitieux et vertueux visant un « développement vers l'intérieur » sans doter les collectivités publiques de moyens leur permettant de mettre en œuvre ces principes relève du discours incantatoire. Comme s'il suffisait d'énoncer les objectifs pour qu'ils se réalisent !

Il faut se rendre à l'évidence. Construire la ville sur la ville, favoriser le renouvellement et la densification des centres nécessitent : *des moyens financiers et humains conséquents*, car les opérations sont longues et complexes (alors que la tendance est à la réduction des budgets publics) ; *des instruments adaptés* à intervenir dans des tissus bâtis (alors que les dispositifs en matière d'aménagement du territoire ont été conçus pour l'extension urbaine sur des terrains libres de construction) ; *un pouvoir politique fort* pour défendre l'intérêt public face aux multiples intérêts privés (alors que la tendance est à l'émiettement du pouvoir).

Si l'on veut réellement inverser la tendance observée ces 30 dernières années, on ne fera pas l'économie d'une réflexion sérieuse sur les moyens que l'on est prêt à accorder aux collectivités publiques. Malheureusement, ce vaste chantier ne semble pas encore être à l'ordre du jour !

Une Suisse urbaine ?

Le développement urbain est souvent décrit dans les publications officielles par un vocabulaire choisi : grignotage des espaces agricoles, étalement urbain, expansion, éparpillement. Les politiques publiques d'aménagement du territoire considèrent en effet le développement urbain plus comme un prédateur d'espaces agricoles et naturels que comme un producteur de richesses, de logements, d'emplois, de lieux de détente, d'infrastructures de transport de personnes et de marchandises. Dans les discours officiels, la ville ne se développe pas, elle *s'étale* et *mite* les paysages. Il n'y a pas de distinction entre la croissance des villes et l'étalement urbain dû à l'extension des quartiers périphériques à faible densité.

Cette perception négative a trouvé son indicateur fétiche : en Suisse on « bétonne » un 1m² par seconde. Cette image simple et puissante marque les esprits. D'autant plus que, produite par l'Office fédéral de la statistique, elle paraît incontestable. Dès lors, il est facile de faire appel à tout le vocabulaire catastrophiste : il faut « tirer la sonnette d'alarme », lutter contre le bétonnage, protéger les derniers espaces naturels et le paysage qui risquent d'être défigurés, massacrés, mutilés par la « gangrène » du développement urbain. Confrontés à ce discours dans notre pratique d'urbanistes, nous en voyons les conséquences négatives pour les populations sur les plans politiques (accentuation du clivage urbain-rural), institutionnels (renforcement de la police des constructions) et économiques (spéculation foncière favorisée).

En réalité, que mesure cet indicateur ? Ce 1m²/seconde amalgame toute la production urbaine en un seul indicateur.⁶ Le m² d'une zone de villas est le même que celui d'une école, un parc, un EMS, une entreprise, une route, un terrain de football, etc. Ce m² recouvre aussi bien le bâti, que le jardin qui entoure la maison individuelle. De plus, cet indicateur ne tient pas compte de la localisation du développement. Qu'il soit en continuité d'un centre dense bien desservi par les

transports publics ou en périphérie, ce m² est devenu le symbole de l'étalement urbain qu'il faut combattre.

En faisant abstraction de la diversité des situations, cet indicateur mesure ainsi plus un fantasme qu'une réalité. Un défi majeur pour l'aménagement du territoire, et pas des moindres, sera de réconcilier la population avec la réalité urbaine d'aujourd'hui : dépasser la vision romantique d'une Suisse de petits villages essaimés dans la campagne, pour assumer une Suisse dont l'urbanité est bien réelle, même si elle ne prend pas la forme des grandes métropoles mondiales.

Une indispensable alliance

La distinction entre ville et campagne est encore profondément ancrée dans notre imaginaire collectif. Cette vision est par ailleurs largement alimentée et renforcée par les politiques de la Confédération (projets d'agglomération, nouvelle politique régionale) qui accentuent le clivage entre espaces producteurs de haute valeur ajoutée (les « villes ») et espaces producteurs de ressources naturelles (les « campagnes »).

Ce découpage schématique ne reflète pas la réalité du territoire. Espaces urbains et agricoles s'interpénètrent à toutes les échelles : communes, cantons, Confédération. La « rurbanisation », la *Zwischenstadt*, les « campagnes urbaines », la « métropole verte » sont autant de terminologies qui cherchent à décrire ce phénomène. Ces termes toutefois ne font que renvoyer à une image, une représentation spatiale de l'occupation du sol.

Cette bipolarisation recouvre également des réalités sociales et économiques : puissance économique des agglomérations urbaines d'une part, et qualités écologiques, sites protégés et paysages naturels d'autre part ; charges sociales et d'équipement pour les villes-centres, et « bons contribuables » pour les communes suburbaines...

Cette vision binaire peut constituer un réel risque pour le développement de la Suisse si elle continue à se manifester sous l'angle d'une opposition entre deux modes d'habiter. La solidarité nécessaire entre territoires ne pourra se concrétiser que s'il y a reconnaissance de la complémentarité de l'urbain et du rural. Un des défis de l'aménagement du territoire sera de dépasser cet antagonisme ville-campagne au profit d'alliances permettant de renforcer l'équilibre et la solidarité entre régions.

Management territorial

Nouer des alliances soulève une autre question fondamentale : celle de la pertinence du découpage institutionnel par rapport à la gestion territoriale. Il est largement reconnu que le découpage institutionnel (commune, canton, Confédération) est en décalage par rapport à nos modes de vie. Les flux de marchandises et de personnes, les échanges économiques brassent continuellement ces catégories : chacun dans son activité quotidienne reconfigure les territoires selon ses besoins et usages. La mobilité individuelle efface les limites administratives héritées du passé et l'interdépendance des échanges entre territoires fait que les problèmes économiques, sociaux, environnementaux ne peuvent pas être correctement traités à l'échelle des cantons et des communes.

La politique d'agglomération prônée par la Confédération cherche à dépasser ces limites en obligeant communes et cantons à se mettre d'accord sur un projet de développement territorial et à établir un « projet d'agglomération ». En parallèle, la Confédération, bien que n'ayant pas de compétences de planification autres que

sectorielles,⁷ a pris l'initiative, en mai 2006, d'établir ensemble avec les cantons, les villes et les communes, un « projet de territoire » à l'échelle de la Suisse. Cette approche uniforme pour l'ensemble du pays jettera pour la première fois les bases d'une politique coordonnée du développement territorial à tous les échelons institutionnels.

La dynamique induite par ces nouvelles approches et échelles de réflexion constitue une formidable opportunité. Le défi consistera à réussir l'articulation entre une vision globale (le « projet de territoire suisse ») et des « territoires de projet » (les projets d'agglomération), en créant pour l'occasion des partenariats sur des espaces à géométrie variable, entre institutions et autres acteurs, qu'ils soient publics ou privés. Une occasion unique de renouveler le fédéralisme et de l'adapter aux enjeux actuels et futurs du développement urbain.

M. W. et B. W.

(choisir, février 2011, pp. 19-22)

1 **Marcos Weil** et **Bernard Woeffray** sont co-auteurs de *Paysages ordinaires. De la protection au projet*, Mardaga éditions, Sprimont 2003, 96 p. Bernard Woeffray est ancien chef du Service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel. (n.d.l.r.)

2 Qui vise un moratoire de 20 ans sur l'extension de nouvelles zones à bâtir destinées aux résidences secondaires.

3 Bien avant qu'on ne parle de développement durable (rapport Brundtland, 1987), la notion d'équilibre entre les dimensions sociales, environnementales et économiques est déjà sous-jacente.

4 Les villes et les agglomérations hébergent sur environ 8 % du territoire national entre 75 et 80 % de la population du pays. Le solde occupe les zones à bâtir définies par les villages, soit environ 3 % du territoire national.

5 *Communiqué de presse du 6.09.2010* sur la construction de logements durant le 2^e trimestre 2010.

6 Cf. **Joëlle Salomon Cavin** et **Pierre-Alain Pavillon**, « L'urbanisation : ennemie ou alliée du paysage suisse ? », in *Espaces Temps.net*, 17.12.2009, (<http://espacetemps.net/document7965.html>).

7 En vertu du fédéralisme et principe de subsidiarité, seuls les cantons sont habilités à développer une vision transversale et globale de leur aménagement, au travers de leur plan directeur.