

STRATÉGIE

TERRITORIALE

SUISSE 2070

URBANISTICA

STRATÉGIE TERRITORIALE SUISSE 2070

Un document de prise de position sur le projet de consultation
« Projet de territoire Suisse » de décembre 2024

par URBANISTICA – Groupement pour un urbanisme réfléchi

Février 2025

Impressum

© 2025, URBANISTICA – Groupement pour un urbanisme réfléchi

Maquette et composition : KOMMPAKT AG

Impression et reliure : Schmäh Offset & Repro AG

Graphisme : map.geo.admin, © Données : swisstopo

Traduction : weiss translations genossenschaft

urbanistica.ch

INTRODUCTION

Introduction

Elaboré sous la direction de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et présenté en décembre 2024, le « **Projet de territoire Suisse** » est un document important pour la poursuite des discussions sur l'avenir territorial de la Suisse. En s'appuyant sur des territoires d'action logiquement définis, ce projet d'aménagement territorial montre ce qui serait nécessaire, voulu et souhaitable, et à quoi pourrait ressembler une telle Suisse à l'avenir.

Toutefois, le « **Projet de territoire Suisse** » (« **le Projet** ») laisse ouvertes des questions clés, dont celle de savoir comment il sera possible d'atteindre les objectifs formulés. Le **Projet** ne traite guère des conflits inhérents à l'aménagement du territoire. Aucune stratégie ne précise comment ces conflits pourraient être résolus, ou du moins contenus. De surcroît, l'horizon 2050 est trop court, car les stratégies d'aménagement territorial doivent perdurer sur de nombreuses législatures et sur plusieurs générations. De plus, la version actuelle du **Projet** manque de réalisme, notamment en ce qui concerne les fonctions et usages, certes contraignants, mais nécessaires dans une économie nationale hautement développée, ainsi que de recommandations d'actions concrètes pour faire avancer la planification du territoire dans la direction souhaitée.

Aussi le Groupement URBANISTICA a-t-il décidé de fournir une contribution constructive au **Projet** – et ce, sous la forme du présent document intitulé « **Stratégie territoriale Suisse 2070** ». Basé sur le manifeste et la résolution déjà publiés par URBANISTICA, il s'agit cependant d'un développement ultérieur autonome rédigé par une équipe centrale. Des encadrés sur des thèmes spécifiques accompagnent le texte afin d'apporter des suggestions, des illustrations et des exemples. De même, les cartes qui proviennent du géoportail officiel de la Confédération doivent être considérées comme une source d'inspiration en vue d'un approfondissement de la stratégie de planification du territoire.

La **Stratégie territoriale** d'URBANISTICA répond au « **Projet de territoire Suisse** » officiel de la Confédération. Mais c'est aussi une contribution à un débat urgent et essentiel : celui du développement territorial de la Suisse, qui mérite une large et franche discussion au sein de notre société.



1

QUELLE SUISSE VOULONS-NOUS ?

Quelle Suisse voulons-nous ?

La Suisse est un pays de régions. En tant que nation quadrilingue issue d'une volonté commune, elle a besoin de solutions territoriales qui tiennent compte des spécificités régionales structurées selon le principe du fédéralisme, mais qui visent aussi simultanément l'ensemble de la Suisse et ses grandes régions fonctionnelles. Cette Suisse doit préserver sa force de résistance qui a fait ses preuves, et elle se doit de garantir son droit à la souveraineté ainsi que son aspiration au

bien-être et au bonheur. Ce faisant, il va de soi qu'elle doit rester ouverte aux influences mondiales et connectée aux réseaux internationaux – y compris sur le plan territorial, jusqu'à ses régions limitrophes en plein essor. La Suisse est belle, elle est pleine de qualités et possède une forte identité. Mais elle ne doit pas se figer, elle doit savoir relever les défis, évoluer et prendre elle-même en main le progrès et la durabilité par l'innovation.

2

DENSIFICATION ET URBANISATION

Temps de trajet depuis les agglomérations vers les centres

Densification et urbanisation

Le territoire suisse se caractérise par la co-existence d'agglomérations et de zones moins densément peuplées. A cet égard, force est de constater que l'espace disponible aujourd'hui ainsi que les infrastructures de transport actuelles sont en principe suffisants pour accueillir, d'ici 2050, une croissance de la population à plus de 10 millions d'habitants avec le développement économique qui en résulte. Il resterait même de l'espace pour que cette dynamique se poursuive jusqu'en 2070, y compris pour ce qui est de l'évolution de la population résidente permanente, bien que celle-ci reste difficile à prévoir à ce jour.

Mais cet espace n'est suffisant qu'à condition que l'aménagement du territoire suisse poursuive sa stratégie d'urbanisation, surtout dans les lieux qui, aujourd'hui déjà, sont parfaitement connectés sur le plan de la mobilité. Inscrit dans la loi sur l'aménagement du territoire, le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du

milieu bâti doit se faire sur la base de planifications qui visent des densités et qualités élevées explicitement urbaines – pas seulement dans les villes-centres, mais aussi et surtout dans les centres secondaires et centres moyens des agglomérations, ainsi que dans les centres régionaux des régions moins fortement peuplées, comme l'espace alpin ou le Jura.

La densification n'a pas seulement pour avantage de pouvoir tirer parti au mieux des surfaces d'habitation, épargnant ainsi zones naturelles et zones agricoles. Appliquée judicieusement grâce à un mode de construction compact, elle réduit aussi le trafic routier et les besoins en énergie et facilite les échanges sociaux et économiques, y compris pour les personnes à mobilité réduite. Ses avantages économiques sont multiples. Réalisée dans les bons endroits, une densification générale est incontournable. En bref : la densification améliore encore la Suisse.



3

RÉSEAU DE VILLES, DÉCENTRALISATION ET RENFORCEMENT DES RÉGIONS

Trafic voyageurs / marchandises route 2050

Réseau de villes, décentralisation et renforcement des régions

Une urbanisation fondée sur les infrastructures de mobilité existantes permet de créer un réseau de villes qui soutient et renforce deux atouts majeurs de la Suisse : la diversité et le fédéralisme. Ces derniers doivent être repensés et développés de manière cohérente et systématique dans le sens d'une décentralisation voulue et de l'approche polycentrique qui en découle.

Toutes les régions ne peuvent pas tout offrir. Mais sur la base de leurs propres ressources et potentiels, elles doivent créer les prérequis socio-économiques qui rendront possibles leur prospérité et le développement de leurs qualités. En font partie des offres de formation et d'enseignement, de prestations de santé de base, d'activités culturelles et de loisirs. Axées sur les centres secondaires et les centres moyens urbains ainsi que sur les centres régionaux, elles soutiennent le processus d'urbanisation décentralisée. Si une planification urbaine cohérente a

lieu dans ces régions, avec des espaces publics attrayants, des densités urbaines adaptées et des affectations mixtes, tant les personnes en quête de logement que les entreprises s'y installeront. Des centres-villes et quartiers urbains mixtes permettront de réduire les distances à parcourir. Des offres de mobilité urbaine viendront soutenir la desserte de détail au sein des structures urbaines.

La décentralisation fédérale cohérente et l'urbanisation des régions renforcent ces structures et redonnent de l'attrait aux petites et moyennes villes en les transformant en lieux de travail intéressants dotés d'infrastructures attrayantes et de loisirs de qualité. Cela permet de décongestionner les grandes agglomérations mais aussi les infrastructures de transport majeures, et d'éviter ainsi une « Suisse uniforme » réduite à une vaste zone de trains régionaux homogène.

MOBILITÉ

De manière générale, plus la densité de construction est élevée, plus la part des transports publics collectifs est importante, et plus les personnes se déplacent à pied et à vélo. Ainsi, l'axe prioritaire de la future planification de la mobilité pour les transports publics doit justement résider dans une densification des réseaux au cœur des nouveaux espaces urbains naissants (tant au sein de l'agglomération que dans les centres régionaux).

Outre le train régional classique, il s'agit aussi de trams et, dans certaines situations, de métros ainsi que de lignes de bus rapides sur voies spéciales. A la différence des trains régionaux, ils disposent d'un réseau d'arrêts plus dense et sont en outre moins chers à exploiter. Il faut adapter dans ce sens le fonds d'infrastructure ferroviaire afin de pouvoir aussi financer à grande échelle ces moyens de transport (principal problème actuel : une part importante du financement des trams et autres revient aux cantons).

De surcroît, dans bon nombre de régions métropolitaines, il y a trop peu de liaisons directes entre les pôles de croissance (par exemple les lignes tangentielles) tandis que les connexions qui traversent la vallée ou qui soutiennent les zones en développement sont encore insuffisantes, tant pour le transport individuel motorisé que pour les transports publics (exemples : vallée de la Limmat, vallée de la Birse, certaines parties de la région genevoise).

Dans les régions concernées en Suisse, les hubs très fréquentés existants doivent être étendus à des utilisations centrales de haute qualité et à forte valeur ajoutée et assumer, en tant que centres urbains émergents, des missions centrales pour la formation, les sièges sociaux, la santé, le logement de luxe ou le commerce de détail haut de gamme. Ce faisant, il faut aussi tenir compte des classements en zone à bâtir. Rotkreuz en est un bon exemple ; Wil, Landquart, Zofingue, Olten, Lyss, Giubiasco ou Romont seraient ainsi envisageables en tant que hubs de mobilité.



4

PLANIFICATION

URBAINE ET

CONSTRUCTION

DE VILLES,

Y COMPRIS DANS

L'AGGLOMÉRATION

La majeure partie du territoire habitable de Suisse est constituée d'agglomérations. Or le problème de fond des agglomérations réside dans leur monofonctionnalité. Ainsi, la plupart du temps, les quartiers-dortoirs, les zones industrielles, les zones artisanales et les centres commerciaux sont séparés de manière schématique. Il faut viser le contraire : une mixité d'affectations qui réponde à l'ensemble des besoins des habitants et qui transforme les îlots fonctionnels en quartiers animés et agréables à vivre.

Ces modes d'utilisation doivent se côtoyer si étroitement que les gens doivent pouvoir facilement circuler entre eux. Disséminé de manière incohérente, le tissu urbanisé doit être densifié – mais pas sans limite, pas partout et pas au hasard. Lorsqu'on surélève des rangées de maisons qui sont certes bien proportionnées et spacieuses, on détruit leur cachet sans absorber un nombre significativement plus élevé d'habitants. De même, il n'est pas impératif de densifier des quartiers de maisons individuelles, en particulier lorsque leur localisation en périphérie ne fait qu'engendrer plus de trafic automobile.

La densification, même judicieuse et appropriée, exige des compensations. C'est ce qu'offrent les espaces libres. On les rencontre en abondance dans l'ag-

glomération. Toutefois, il ne peut s'agir de friches inhospitalières, de surfaces résiduelles souvent mal agencées, mais au contraire de rues urbaines classiques, de places, de jardins et d'espaces verts. Ces zones doivent être planifiées et conçues avec soin, de manière coordonnée, si possible avant de bâtir les maisons. Règle générale : les maisons sont privées ; les espaces libres sont communautaires. Ils sont donc prioritaires et forment l'épine dorsale spatiale, mais surtout sociale, du quartier. Leur accorder la priorité n'est pas qu'une expression d'altruisme : les logements ainsi revalorisés en profitent eux aussi.

S'il existe des rues, des places et des espaces verts qui fonctionnent bien, les bâtiments n'ont pas besoin de les imiter à l'intérieur, comme le font depuis quelques années certains centres commerciaux ou, de plus en plus, les nouveaux complexes de bureaux qui offrent, en sus des espaces de travail, une sorte d'urbanité artificielle dotée de cours-jardins, de centres de fitness ou de restaurants. Des installations hybrides de ce genre ne sont que des ersatz de ce que la ville offre de bien meilleur, de plus vibrant, et aussi de plus efficace. L'agglomération a du mal à proposer de telles aménités publiques et urbaines ; or c'est précisément sur cet aspect que ses travaux de revalorisation devraient mettre l'accent.

Tout cela doit s'appuyer sur un nouveau narratif : l'agglomération est un morceau de ville qui doit être conçu avec soin. Elle doit montrer des traces de ce sur quoi elle est fondée et de ce qu'elle a acquis, mais sans nostalgie, et surtout sans illusion. Elle ne doit pas se fondre anonymement dans la ville, ni renoncer à ce qui fait sa singularité. Mais l'agglomération doit assumer, de manière autonome et résolue, sa vocation urbaine.



5

ZONES DE DÉVELOPPEMENT ET SURFACES SPÉCIALES

Zones de développement et surfaces spéciales

A l'heure des mutations technologiques et géopolitiques, un espace économique et de vie dynamique comme celui de la Suisse doit aussi préserver et délimiter des surfaces destinées à des développements spéciaux ou à des utilisations particulières. Ces zones font partie de la réalité de la vie. Allant de l'énergie à la défense en passant par l'aviation et d'autres systèmes de mobilité jusqu'aux zones de recherche et de production spécifiques d'un nouveau genre, ces surfaces doivent pouvoir fonctionner de manière autonome et efficace, tout en évitant d'être des corps étrangers dans le réseau urbain suisse. Des réglementa-

tions d'utilisation spéciales permettent à ces surfaces de fonctionner de manière optimale. On peut par exemple envisager des zones à bâtir flexibles destinées à la logistique, à la recherche et à l'innovation, qui permettent une implantation rapide d'entreprises, ou encore des zones de production d'énergie sur des surfaces libres difficilement exploitables par l'agriculture. Ces zones de développement et surfaces spéciales doivent être garanties suffisamment tôt. Si elles remplissent des tâches d'importance suprarégionale, il faudra créer des incitations pour les régions des sites d'implantation concernés afin de les autoriser et de les préserver.

ENERGIE

Si la Suisse veut se limiter à la production d'énergie renouvelable et rester plus ou moins indépendante de la production d'électricité étrangère, cette volonté est en conflit direct avec la protection des lieux de vie et de la nature. Dans la Suisse fédérale et à démocratie directe, il conviendrait d'examiner si la production et le stockage d'énergie ne devraient pas également être largement décentralisés, à savoir dans les régions où les citoyens directement concernés sont en mesure de peser le pour et le contre. La production d'électricité directement chez les consommateurs devrait réduire les besoins en infrastructure de réseau.

Face à l'évolution rapide de la technologie, l'ouverture au changement et la volonté d'innover offrent la marge de manœuvre requise pour faire face aux intérêts divergents et aux impasses politiques dans la gestion de l'espace, sur le plan national et régional, de manière centralisée et décentralisée.

Une planification du territoire qui agit sur le long terme devrait donc être ouverte à toutes les options possibles, p. ex. aux possibilités qui proviennent des domaines de la technologie de l'hydrogène, des carburants synthétiques, mais aussi de l'énergie nucléaire. Le recours à cette dernière serait envisageable de manière centralisée, resp. de façon décentralisée sous forme de mini-centrales, peut-être même en utilisant des déchets nucléaires existants, ce qui simplifierait leur stockage final pertinent sur le plan territorial.



SURFACES LIBRES

ET ESPACE

NATUREL

Il existe un consensus général en Suisse selon lequel, en principe, nous ne voulons plus procéder à des classements supplémentaires en zone à bâtir, la croissance future dans les zones d'habitation existantes devant être rendue possible par une densification mûrement réfléchie et adaptée aux besoins prévisibles. La stratégie de conservation du paysage et de la nature la plus efficace et la plus durable consiste à concentrer la croissance sur de grands centres nationaux et de petits centres régionaux, à partir de l'infrastructure de mobilité existante. C'est le moyen le plus efficace d'empêcher que les zones rurales soient davantage défrichées, en particulier dans les Préalpes et les Alpes. Mais cette stratégie verte doit devenir plus flexible et plus innovante dans les environs de la zone d'habitation et à l'intérieur des limites des zones à bâtir selon les quatre priorités suivantes :

- 1 Les espaces verts situés en zone d'habitation doivent être aménagés comme des lieux de séjour actifs (donc dotés de l'infrastructure requise) et planifiés en fonction des espaces libres et des qualités paysagères hors des zones à bâtir.
- 2 Il y a espace vert et espace vert. Il faut aussi autoriser ce qu'on appelle les « zones vertes intermédiaires », à savoir des surfaces vertes temporaires (par exemple un parc tempo-

raire) qui peuvent tout à fait inclure des usages intermédiaires, avec la possibilité de leur allouer une autre fonction juridiquement garantie à une date ultérieure.

- 3 La réalité de l'existence d'un territoire agricole non productif doit être reconnue. En font partie les surfaces en friche issues d'usages antérieurs en montagne, dans l'industrie et les infrastructures. Toutes ces surfaces doivent être repensées et, le cas échéant, doivent se voir assigner de nouveaux besoins. Tout ne doit pas être renaturé à 100 % : on peut aussi réurbaniser.
- 4 L'approche du « vert industriel » vise à encourager une agriculture innovante axée sur la technologie, qui va de méthodes de culture inédites à l'agriculture d'intérieur ou verticale.

Une stratégie verte pragmatique englobe du reste les forêts et les cours d'eau. En Suisse aussi, les forêts n'ont pas toutes une valeur écologique, et des activités urbaines, commerciales et néoproductives doivent être possibles sur les rives des lacs, des fleuves et rivières suisses – comme c'est le cas depuis des siècles.



ECONOMIE

ET SOCIÉTÉ

Face à la prédominance de fortes régions métropolitaines, le développement économique doit s'étendre autant que possible à toutes les régions en valorisant leurs ressources et potentiels spécifiques. Pour cela, les régions doivent être renforcées de manière globale (voir chapitre 10). Il faut les inciter à développer aussi des stratégies et des narratifs qui mettent en avant leurs véritables atouts distinctifs sans se contenter de copier leurs voisins. Pour y parvenir, les activités économiques doivent occuper une place visible tant dans l'espace que dans la ville. Les zones de travail et les zones industrielles (de préférence mixtes) font partie de la Suisse et, si nécessaire, doivent aussi pouvoir être étendues et dotées de la flexibilité requise. Dans les zones fortement urbanisées ainsi que dans les cœurs de villes, la « production urbaine » doit (re)devenir possible. Historiquement, le travail et la production sont inhérents au quartier, et ils génèrent aujourd'hui nettement moins d'émissions polluantes qu'auparavant.

Pour garantir la stabilité sociale et l'équilibre des régions, il faut surtout leur accorder sur le plan territorial un accès équitable à la mobilité, à l'énergie, à Internet et à l'éducation, tout en stimulant le potentiel économique local. Le concept d'espaces publics considérés comme un bien commun est non seulement pertinent dans les grandes villes, mais aussi dans les centres et territoires ruraux : l'espace public doit être conçu comme un espace pour tous – et comme une valorisation de l'immobilier privé. Or les zones mixtes constituent justement une assurance-vie contre la monotonie, la multiplication des banlieues ou la mise à l'écart socio-économique.

SOLUTIONS PARTICULIÈRES DANS LES RÉGIONS TOURISTIQUES

Il faudrait mettre un accent particulier sur le tourisme alpin où règne une contradiction difficilement surmontable entre l'extension nécessaire ou souhaitée des activités touristiques en tant qu'outil attrayant de création de valeur, et la volonté de préserver une nature intacte ainsi que l'identité d'espaces fragiles. Dans les conditions légales actuelles, ce conflit devrait s'accroître à l'avenir. Certains aspects pourraient être régulés par une « vérité des coûts » territoriale (ou par une forme spéciale de taxation de la plus-value), mais cela suppose d'accepter des idées novatrices en matière d'aménagement du territoire ainsi que sur les plans juridique et conceptuel (zones d'expérimentation).

La concentration croissante de l'offre dans et autour des pôles touristiques à forte fréquentation devrait redéfinir le rôle et la fonction des centres régionaux et changer la physionomie des zones périphériques. Le recours à la densification et à l'urbanisation renforcerait les centres régionaux et les transformerait en plaques tournantes d'approvisionnement pour les zones industrielles touristiques. Une palette séduisante d'offres en matière de formation, de culture, de consommation et de loisirs pourrait à la fois freiner l'exode rural provenant des vallées excentrées et absorber cette population, du moins en partie.



8

SYSTÈME

D'INCITATION

POUR

L'URBANISATION

Zones à bâtir Suisse (harmonisées)

Système d'incitation pour l'urbanisation

La stratégie de la densification par l'urbanisation est un gage de succès uniquement si elle repose sur des incitations et des moteurs économiques efficaces.

Une densification adaptée par l'urbanisme crée des plus-values pertinentes, surtout si elle est réalisée sur les sites les mieux desservis. Ces plus-values considérables ont pour effet d'accélérer, sous la pression du marché, la création de nouveaux logements et espaces de travail dont le besoin se fait cruellement sentir, notamment dans des lieux très demandés en raison de leur centralité.

En outre, dans un contexte de propriété morcelée, des plus-values potentielles significatives stimulent les ventes, favorisant ainsi la consolidation nécessaire des structures parcellaires fragmentées – ce qui est parfaitement dans l'intérêt et la logique des planifications prévues.

Une partie des utilisations supplémentaires peut être définie comme obligatoire pour la construction de logements à prix modéré, afin de créer des offres pour les ménages moins aisés, de viser un brassage sociographique souhaitable et de lutter contre la gentrification. De plus, cela aidera à compenser, le cas échéant, la démolition de logements abordables nécessaire à la densification.

Ces gains de planification conséquents donneront lieu à des taxations significatives sur la plus-value et à des impôts sur les gains immobiliers qui permettront aux communes et aux régions de financer la construction d'espaces publics ainsi que des infrastructures nécessaires, en particulier les écoles.

Pour des raisons économiques, les densifications dans les centres urbains sont planifiées et bâties pour exploiter au mieux chaque mètre carré disponible. Proche des commodités, l'emplacement de ces logements est attrayant. Ils sont donc très demandés et généralement plus chers. Situés en ville, ils ont souvent une plus faible consommation de surface par personne. Ici, les mécanismes du marché permettent ou déclenchent un comportement souhaité sur le plan politique et social, sans contraintes ni prescriptions.

AVANTAGES D'AMÉNAGEMENT ET COMPENSATION DE LA PLUS-VALUE

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit dans son article 5 que les plus-values dont bénéficient des biens-fonds résultant d'un classement en zone à bâtir soient compensées par une taxe d'au moins 20 % sur la plus-value. En outre, les cantons sont libres de taxer plus de 20% de la plus-value, également en cas de classements en zone à bâtir et de changements d'affectation. La taxe sur la plus-value peut servir à indemniser d'éventuels déclassements ou à financer des mesures visant à utiliser des zones à bâtir en friche ou insuffisamment exploitées, mais aussi des espaces publics et des infrastructures.

Si, dans le cadre de la densification, le droit d'urbanisme prescrit qu'une part de l'utilisation accrue doit être consacrée à la construction de logements abordables, la plus-value économique se réduit en conséquence et, avec elle, le potentiel de compensation de la plus-value. Plus les augmentations d'utilisation sont importantes, mieux on peut concilier les intérêts des propriétaires fonciers à exploiter ce potentiel supplémentaire avec les intérêts de la collectivité à financer des missions publiques et à construire des logements à prix abordables.



9

ADAPTER

LES INSTRUMENTS

DE PLANIFICATION

La Suisse s'accroche à un régime de zones à bâtir qui reflète l'esprit de l'avènement du trafic automobile individuel et le décloisonnement des utilisations d'il y a un siècle. Il est donc urgent d'adapter les prescriptions de construction et de zonage aux exigences actuelles. Dans ce contexte, il importe qu'elles soient axées sur les quatre priorités suivantes :

- 1 Une orientation plus cohérente et systématique des zones à bâtir sur un urbanisme moderne, selon le principe du quartier (et non selon celui de la zone d'habitation) doté d'espaces publics, avec une mixité d'utilisations ainsi qu'un aménagement privé ;
- 2 Un allègement et une flexibilisation des règlements de construction, notamment en vue d'un fort mélange d'utilisations urbaines modernes, et de bâtiments utilisables de manière flexible tout au long de leur durée de vie (zones mixtes – y compris sur le plan vertical) ;

- 3 Une extension des zones à bâtir de type libéral avec des délais d'autorisation de construire courts, voire limités dans le temps, axées sur les nouvelles réalités d'innovation et de production (par exemple testing/prototypage ou « production urbaine ») ;
- 4 L'ajout de zones d'expérimentation, comme une sorte de « zone blanche » dans laquelle on offre davantage de possibilités et/ou moins de restrictions.

Les cantons devraient davantage tirer parti de la possibilité de créer leurs propres typologies de zones à bâtir et leurs propres prescriptions de construction, en phase avec leurs intentions et besoins spécifiques. L'approche fédéraliste suisse comme force d'innovation, mais aussi des inspirations provenant de l'étranger les aideront à trouver de bonnes solutions réalistes et praticables.

EXEMPLES ET ÉTUDES DE CAS SUR LES TYPES DE ZONES À BÂTIR

Le canton des Grisons pourrait autoriser sur son territoire des aires d'atterrissage pour des drones logistiques dans des zones mixtes, voire résidentielles, afin d'exploiter sur le plan logistique ses vallées étendues et souvent peu peuplées. Pour renforcer certaines de ses régions secondaires de manière innovante, le canton du Valais pourrait permettre la mise en place de zones touristiques ou de zones de recherche spéciales sur ses anciens aérodromes militaires en simplifiant certaines dispositions légales.

On trouve aussi des exemples d'innovations existantes, notamment dans le nouveau type de zone appelé en Allemagne « Urbanes Gebiet » (secteur urbain) ainsi que dans la « zone blanche » envisagée à Baar (ZG). En Allemagne, dans le secteur urbain, l'exposition au bruit peut être plus élevée dans le secteur résidentiel : les habitants sont tenus de s'accommoder du mode de vie urbain. De plus, les fonctions peuvent aussi être différentes sur le plan vertical (principe de la ville verticale), en cohérence avec la mixité des utilisations. Dans le canton de Zoug, un groupe d'experts a récemment proposé l'idée d'une « zone blanche » dotée de plus d'espace pour l'expérimentation et d'un mélange des usages. Elle s'inspire de l'exemple d'une « zone blanche » mise en place à Singapour.

10

PRIMAUTÉ DE LA PLANIFICATION RÉGIONALE

Primauté de la planification régionale

Dans certains cantons, il existe déjà des régions de planification où plusieurs communes se coordonnent et harmonisent leurs questions et projets en matière d'urbanisme. La plupart du temps, elles se conforment à des frontières administratives rigides qui se sont développées au fil de l'histoire et ne reflètent pas les réalités du paysage, des infrastructures et de l'économie.

Ce concept de régions de planification doit absolument être poursuivi dans le futur aménagement du territoire en s'orientant, dans sa définition, sur les réalités spatiales, sociétales et économiques actuelles. La planification régionale, qui est axée sur des espaces fonctionnels, conserve toujours la proximité nécessaire avec les citoyens et permet la coordination intercommunale des exigences spatiales, techniques et infrastructurelles dans l'intérêt d'une utilisation et d'un aménagement durables de l'espace. Cette méthode allège le fardeau des communes individuelles en les dispensant de devoir tout faire seules.

Sur le plan des instruments, les planifications régionales s'incarnent dans des plans directeurs régionaux contraignants pour les communes. Du point de vue opérationnel, il y a lieu de constituer des organisations de planification régionales qui seront dirigées par les représentants des communes et pourvues des experts nécessaires. Les communes seront soulagées, car certaines tâches de planification communale seront désormais assumées au niveau régional. De plus, un savoir-faire et des ressources en matière de planification pourront aussi être occasionnellement mis à disposition des communes, contribuant ainsi à l'efficacité du fonctionnement de leurs structures administratives. Ces organisations de planification régionale peuvent et doivent élaborer leurs propres stratégies spécifiques de développement territorial et local (narratifs, lignes directrices, plans directeurs, etc.) et apporter leur appui aux communes lors de leur mise en œuvre.

L'aménagement du territoire en Suisse doit s'appuyer sur un outil stratégique essentiel : l'approche régionale. En misant sur les compétences, les initiatives, la planification et la mise en œuvre à l'échelon régional, elle pourra non seulement dynamiser le développement territorial et le rendre plus efficace, mais permettra aussi de le diversifier.



11

MISE EN ŒUVRE

DU « PROJET

DE TERRITOIRE

SUISSE »

Densité de la population

Mise en œuvre du « Projet de territoire Suisse »

L'aménagement du territoire aux trois niveaux étatiques doit être axé de manière systématique et contraignante sur une structure d'agglomération polycentrique, mise en réseau, et marquée par les valeurs urbaines allant dans le sens d'un réseau de villes Suisse 2.0. Il s'agit de poursuivre le développement de la stratégie de réseau polycentrique des villes déjà prévue par la Confédération, les cantons et les communes dans le « Projet de territoire Suisse » de 2012.

Sur la base des infrastructures de transport actuelles, il faut élaborer ensemble le concept d'un réseau de villes Suisse 2.0 dans lequel des directives quantitatives contraignantes seront édictées afin de densifier et renforcer des centres existants déjà bien desservis. En recourant à des modèles virtuels de simulation territoriale (jumeaux numériques), ce concept pourra être modélisé et testé, y compris pour les objectifs de réduction de CO₂. Il doit inclure des phases de planification et de mise en œuvre s'échelonnant sur plusieurs générations de plans, avec des horizons temporels jusqu'en 2070. Il doit être robuste, mais aussi suffisamment flexible pour pouvoir réagir à de nouveaux développements imprévus.

Ce réseau des villes Suisse 2.0 doit être planifié selon les principes de l'urbanisme de manière interdisciplinaire sur le plan quantitatif et qualitatif dans des espaces fonctionnels au moyen de lignes directrices stratégiques, de planifications tests et de masterplans. Ces procédures devraient être menées de manière rationnelle et efficace en se concentrant sur les questionnements clés pertinents pour chaque étape de la planification. Par exemple, les densités visées doivent être prescrites de manière contraignante dans les plans directeurs des autorités et dans les plans d'affectation qui auront force obligatoire pour les propriétaires fonciers. Les communes et les régions chargées de la planification doivent assumer leurs obligations dans la mise en œuvre, mais doivent aussi être soutenues.

FINANCEMENT DES PRESTATIONS DE PLANIFICATION DANS LES COMMUNES ET RÉGIONS DE PLANIFICATION

La réalisation du réseau des villes Suisse 2.0 sur la base d'une densification de qualité vers l'intérieur selon les principes de l'urbanisme nécessite de recourir à des outils de planification exigeants, interdisciplinaires et néanmoins informels, à tous les niveaux de planification. Ces outils constituent la base indispensable pour l'élaboration des plans sectoriels, directeurs et d'affectation. Les principes directeurs, les procédures de mise au concours, les planifications-tests et les plans directeurs doivent être communiqués et discutés publiquement afin d'obtenir l'approbation des électeurs. Pour éviter que ces procédures importantes mais

coûteuses ne dépassent les capacités financières des régions et des communes, il faut mettre à leur disposition les moyens financiers requis. Il serait envisageable de faire appel de manière accrue aux programmes d'agglomération pour les planifications urbaines, et seulement dans un second temps pour la construction d'infrastructures de mobilité. Une partie des fonds actuellement utilisés pour les infrastructures de transport pourrait être allouée à la planification urbaine et à l'aménagement du territoire. Cela contribuerait à réduire nettement à l'avenir les besoins en matière de mobilité.

12

COMMENT

PARVENIR

À CETTE SUISSE

DÉSIRABLE ?

Comment parvenir à cette Suisse désirable ?

L'espace est l'une de nos ressources les plus rares et les plus importantes. Le structurer et l'utiliser en anticipant l'avenir constitue la base de notre bien-être et de notre croissance durable. L'aménagement du territoire n'est donc pas seulement une grande responsabilité et un engagement décisif envers les générations futures, il offre également à la Suisse des opportunités majeures.

Toutes les idées et stratégies détaillées dans le présent document sont toutefois sans valeur si elles ne se concrétisent pas. L'enjeu de ces prochaines années consistera surtout à développer une vision claire des stratégies, lignes directrices, idées et projets, mais aussi des innovations légales nécessaires pour les articuler, les communiquer, et en débattre avec clarté et précision. Cela permet d'améliorer la prévisibilité du processus, mais aussi son acceptation au sein du grand public. La coopération doit s'intensifier au sein d'espaces fonctionnels, au-delà des frontières administratives. Seule cette méthode nous permettra à tous de progresser.

Un leadership politique et un leadership de planification sont nécessaires pour les objectifs que nous visons. Les procédures de participation revêtent une grande importance et doivent être mises en œuvre avec sérieux ; il faut aussi renforcer la confiance dans la compétence et la créativité des urbanistes afin d'éviter de recourir à des solutions médiocres. Mais ce dont nous avons aussi et surtout besoin, c'est de leadership politique, ce qui n'est pas une évidence puisque la thématique s'étend fréquemment sur des décennies et doit perdurer sur de nombreux cycles, périodes de législature et carrières. Toutefois, la singularité de la Suisse, dans son cadre territorial loin d'être simple à aménager, avec ses nombreux défis à relever, mais aussi ses multiples qualités et potentiels, en vaut incontestablement la peine.

A PROPOS DES AUTEURS

URBANISTICA est un groupement informel de personnalités qui s'engagent pour un développement territorial porteur d'avenir et pour un urbanisme réfléchi en Suisse.

Elle a publié en juillet 2023 un manifeste signé par plus de 1600 personnes. En 2024, une résolution a suivi, élaborée par un groupe d'experts engagés issus de diverses disciplines.

La présente « Stratégie territoriale Suisse 2070 » a été rédigée par Balz Halter, Vittorio Magnago Lampugnani et Thomas Sevcik en tant qu'équipe centrale, avec le soutien d'un groupe d'accompagnement d'experts reconnus. Les arguments s'appuient, pour l'essentiel, sur le manifeste et la résolution d'URBANISTICA.

Membres du groupe d'accompagnement : Vincent Albers, Andreas Bärtsch, Kees Christiaanse, Remo Dagupati, Thomas Held, Michael Hermann, Alice Hollenstein, Rainer Klostermann, Stefan Kurath, Martin Neff, Mirjam Niemeyer, Haris Piplas, Marco Salvi, Markus Schäfer, Paul Schneeberger, Joris Van Wezemaal, Pascal Vincent.



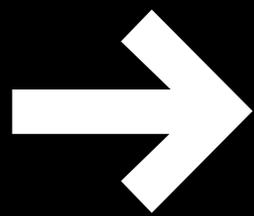
Les images figurant dans la présente publication proviennent des cartes numériques de la Confédération et des cantons.

© Données : swisstopo

Explorez ces espaces en fonction de vos intérêts sur map.geo.admin.ch.

ACTIONS

RECOMMANDÉES



Actions recommandées

- 1** Modélisation de scénarios de croissance jusqu'en 2070 sur la base de modèles de simulation territoriale numérique (jumeaux numériques) en tenant compte des infrastructures de transport existantes et en cours de planification
- 2** Définition commune des réserves de croissance correspondantes jusqu'en 2050 et 2070 dans les cantons et dans leurs espaces fonctionnels respectifs
- 3** Définition de régions de planification qui s'appuient sur les espaces fonctionnels (y compris au-delà des frontières cantonales)
- 4** Constitution et structuration des organisations de planification régionales correspondantes s'agissant du savoir-faire en matière de promotion de la planification et économique
- 5** Planifications urbaines qui rendent possible l'urbanisation sur la base de densités urbaines, en particulier par l'activation de potentiels d'incitation et de moteurs économiques
- 6** Planification des espaces libres à l'intérieur et à l'extérieur du territoire habitable dans le contexte de l'urbanisme et en tenant compte de leurs qualités
- 7** Définition anticipée de zones de développement spéciales, de surfaces spéciales ainsi que de hubs de mobilité, et création des prérequis correspondants dans le droit de l'aménagement du territoire
- 8** Adaptation des types de zones à bâtir aux exigences actuelles posées à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme ainsi qu'allègement, flexibilisation et libéralisation des règlements de construction dans l'intérêt de procédures rapides et de solutions adaptées aux besoins
- 9** Expansion des infrastructures de transport pour connecter directement les centres secondaires et régionaux et renforcement des modes de transport urbains ; garantie du financement provenant de fonds d'infrastructure existants
- 10** Leadership ! Les représentants politiques compétents (canton, région, commune) sont tenus d'assumer leurs responsabilités, de procéder à des planifications urbaines à moyen et court terme, et de s'engager à ce que ces dernières soient consignées dans les plans directeurs et les plans sectoriels.

**Le Groupement URBANISTICA réagit
au « Projet de territoire Suisse » avec la
« Stratégie territoriale Suisse 2070 ».
Celle-ci s'appuie sur son manifeste et sa
résolution, mais constitue un développement
autonome. Articulée autour de douze axes
prioritaires, elle propose des impulsions pour
une approche stratégique de l'aménagement
du territoire et un discours approfondi.**

urbanistica.ch

URBANISTICA