economiesuisse
DOSSIER POLITIQUE

6 / 2016
Aménager pour la population et l'économie

06.07.2016 updated on 11.08.2016

L'essentiel en bref

La dynamique du développement territorial est telle que la planification du milieu bâti et des infrastructures est dépassée. On constate aussi ces tensions entre les souhaits et la réalité dans l'enquête Nextsuisse réalisée auprès de 14 000 personnes. Des solutions flexibles, efficaces et viables à long terme sont nécessaires. De même, il importe de tenir compte du potentiel de développement dans les souhaits et l'acceptation de la population.

Le parc immobilier actuel et les opportunités offertes par les nouvelles évolutions technologiques sont un tremplin pour une meilleure utilisation d'un espace limité. L'analyse des données de Nextsuisse montre que l'acceptation et la volonté de développer la Suisse sont là. Cela dit, il n'y a pas une vision unique pour toutes les villes et communes, mais des visions différenciées sur les plans quantitatifs et qualitatifs. economiesuisse souhaite que la réalisation des projets soit plus flexible lors de l'affectation d'une surface à une utilisation, qu'on exploite davantage la dimension verticale et opère une meilleure pesée des intérêts. La Suisse ne doit pas faire du surplace.

Position d'economiesuisse

- L'objectif est de développer qualitativement les espaces bâtis et de renforcer la place économique.
- Il s'agit de favoriser des solutions flexibles, efficaces et viables à long terme en ce qui concerne l'utilisation de l'espace.
- Les besoins divers en matière d'aménagement du territoire doivent être pris en considération dans une pesée des intérêts différenciée.
- Il importe d'intégrer systématiquement la dimension verticale et d'établir des calendriers réalistes.
- La numérisation offre de nouvelles possibilités. Les concepts de «mobility as a service» et «smart city» proposent des solutions en matière d'aménagement du territoire.

Situation actuelle

economiesuisse a élaboré des propositions concrètes pour une meilleure utilisation de l'espace du point de vue des milieux économiques. Un dialogue plus soutenu avec tous les acteurs et l'implication de la population à un stade précoce sont essentiels.

Défis à relever et solutions proposées

Le groupe de travail Aménagement du territoire d'economiesuisse a identifié des tensions entre l'économie et le territoire et proposé des solutions concrètes. Cette étude publiée en 2015 présente les défis à relever, les stratégies à venir et l'engagement des milieux économiques.

Le statu quo se caractérise essentiellement par plusieurs constats généralement admis:

- Les surfaces sont limitées.
- La planification est dépassée par la dynamique des espaces bâtis, du trafic et de l'économie.
- Le potentiel existant pour une utilisation durable de l'espace n'est pas exploité.
- La recherche de solutions doit concilier des intérêts divergents avec des conditions-cadre complexes et parfois contradictoires.

Pour les milieux économiques, l'aménagement du territoire doit renforcer l'attrait de la place économique et tenir compte des possibilités de développement des entreprises. La réglementation et la planification doivent tenir compte du développement du milieu bâti, de l'augmentation du trafic ainsi que des liaisons entre les espaces. Le dialogue doit permettre de surmonter les attentes et contradictions relatives à une utilisation efficace de l'espace. Les milieux économiques s'engagent auprès des autorités publiques et dans le dialogue avec la population.

Des solutions flexibles ne sont possibles que si la pesée des intérêts divers est acceptée. C'est le but de la plateforme de dialogue Nextsuisse lancée par economiesuisse.

Dialogue Nextsuisse

Désireuse d'intensifier ce dialogue, economiesuisse a lancé le projet Nextsuisse, un espace de débat ouvert destiné à la population. L'objectif est de développer des propositions en matière d'aménagement du territoire. En l'espace de sept mois, 16 000 contributions de toutes la Suisse ont été rassemblées et publiées, à l'été 2015, sous la forme d'un atlas du futur. Dans un tableau national sans précédent, on peut voir comment la population compose avec ses propres conflits d'intérêts au moment d'utiliser l'espace.

En 2015, Nextsuisse a rassemblé plus de 16 000 contributions. Celles-ci ont été publiées dans l'atlas du futur .

Nextsuisse

Entre septembre 2014 et mars 2015, la plateforme de dialogue Nextsuisse a compilé les idées de la population pour la Suisse de demain. Le processus articulé en quatre étapes a démarré avec une vaste enquête en ligne sur la perception du lieu de vie de chacun. Dans une deuxième étape, les participants pouvaient formuler leurs propres scénarios sur le développement de l'agglomération. Parallèlement, un stand d'information a sillonné le pays pour des manifestations sur le terrain. Enfin, des personnes intéressées, des experts et des représentants de l'économie se sont retrouvés pour un atelier pour discuter des solutions

esquissées en se fondant sur l'exemple de la ville de Bâle et de sa région. Les résultats ont été publiés sous la forme d'un atlas du futur.

De plus amples informations sur le projet, l'enquête, la méthodologie et les résultats sont disponibles sur le site Internet www.nextsuisse.ch ou dans l'atlas du futur.

Concilier le logement et le travail

Sur les 14 000 personnes ayant participé à l'enquête, près d'une sur quatre choisirait de vivre dans une région de montagne touristique si elle pouvait choisir librement. Une sur trois préférerait vivre à la campagne.

La maison individuelle reste le type d'habitat favori, quand bien même la moitié d'entre elles ne sont occupées que par deux personnes.

La moitié des individus sont satisfaits de leurs conditions d'habitation

La moitié des participants à Nextsuisse sont contents de leur cadre de vie, même s'il y a de grandes différences d'une région à l'autre. Dans les régions rurales, 60% à 80% des personnes sont satisfaites, alors qu'elles ne sont que près de 50% dans les villes et 30% seulement dans les agglomérations.

Aspiration à vivre à la campagne et dans une maison individuelle

L'envie de vivre à la campagne est réelle, quel que soit le scénario de croissance choisi (faible, moyen, élevé) par les participants. On constate un lien évident entre la satisfaction avec l'offre en termes de nature et de loisirs: les participants qui préféreraient vivre à la campagne donnent une note de 4,6 aux offres en termes de nature et de loisirs, alors que ceux qui souhaitent rester en ville donnent 5,1.

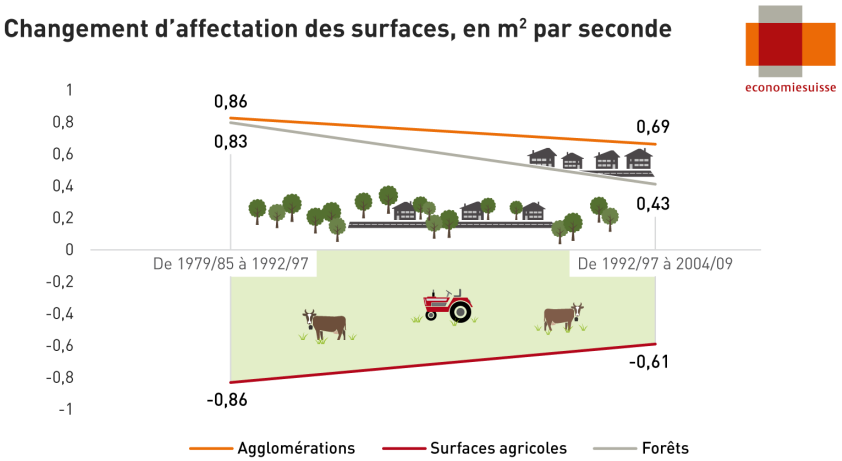
Les résultats de Nextsuisse montrent également que plus une zone est densément construite, plus l'écart se creuse entre l'évaluation de l'habitat actuel et l'habitat idéal.

À cet égard, il faut noter que plus le nombre de personnes réalisant ce rêve d'habiter à la campagne croît, plus les problèmes en matière d'aménagement du territoire s'accentuent, en raison du mitage du territoire.

Même s'il est nécessaire de densifier le milieu bâti du point de vue de l'aménagement du territoire, les individus aspirent à vivre dans une maison individuelle. On le voit dans les résultats du projet Nextsuisse comme dans la réalité. Face à un choix de différents types d'habitat, les participants à Nextsuisse choisissent majoritairement la maison individuelle. Dans la réalité, 70% de tous les nouveaux logements construits depuis 2000 sont des maisons individuelles. La moitié d'entre elles sont occupées par deux personnes au maximum.

Figure 1

Changement d'affectation des surfaces, en m2 par seconde



Source: illustration d'economiesuisse fondée sur la statistique de la superficie 2013 de l'Office fédéral de la statistique

Source: economiesuisse, sur la base de l'Office fédéral de la statistique, Statistique suisse de la superficie 2013

Concilier des espaces à vocations différentes et faire preuve de davantage de flexibilité pour la réaffectation d'un espace dans des zones bien raccordées sont des conditions pour des lieux de vie et de travail attrayants, et donc un développement territorial durable.

L'industrie et les PME sont évincées des centres

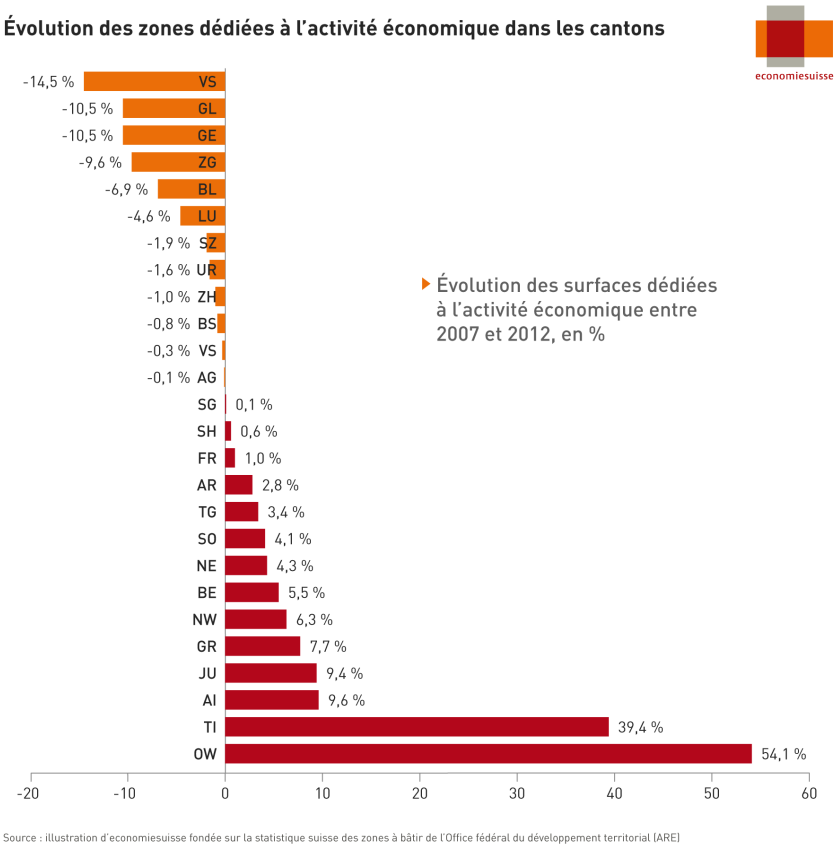
On constate également que les surfaces dédiées à une activité économique diminuent dans les centres et dans les grandes agglomérations. Des zones industrielles sont reconverties en logements. Résultat, les emplois sont déplacés en périphérie des agglomérations, loin des centres, ce qui entraîne un étalement des constructions et une augmentation du trafic entre le domicile et le lieu de travail. Dans ces conditions, il est difficile d'atteindre les objectifs de densification et de combiner le logement et le travail.

En 2015, les milieux économiques se sont fixé pour objectif de disposer de suffisamment d'espaces de qualité dédiés au travail, au logement, et aux loisirs, d'en conserver suffisamment à l'état naturel et d'améliorer les conditions-cadre y relatives.

Cependant, il faut se garder d'opposer les espaces d'habitation et les espaces de travail. Concilier des espaces à vocations différentes et faire preuve de davantage de flexibilité pour la réaffectation d'un espace dans des zones bien raccordées sont des conditions pour des lieux de vie et de travail attrayants et donc un développement territorial durable. L'aménagement du territoire doit créer les bases nécessaires et adapter les prescriptions qui bloquent actuellement les constructions qui optimisent l'espace.

Figure 2

Transformation des zones dédiées à l'activité économique dans les cantons



Source : economiesuisse, sur la base de l'Office fédéral du développement territorial ARE, Statistique suisse des zones à bâtir

Coordonner le milieu bâti et le trafic

Un bon raccordement et l'accessibilité sont essentiels, le développement des infrastructures et une utilisation efficace de la route et du rail sont donc nécessaires.

Mieux utiliser les infrastructures

Afin d'assurer l'approvisionnement, l'accessibilité et des connexions optimales, il faut coordonner le développement du milieu bâti avec celui du trafic. Les milieux économiques demandent non seulement un développement des infrastructures adapté à la demande mais également une utilisation globalement plus efficace de celles-ci.

L'enquête Nextsuisse montre clairement que la satisfaction des participants est faible en ce qui concerne les trajets en voiture (note générale de 3,6). L'insatisfaction des automobilistes est particulièrement marquée dans les villes (note de 2,5). Il est intéressant de noter que, lorsque les participants ont eu la possibilité de créer leur propre scénario de croissance, seuls 10 % d'entre eux ont construit davantage de routes dans leur zone d'habitation.

L'insatisfaction des participants à Nextsuisse vis-à-vis de la voiture renforce la recherche d'alternatives pour rester mobile.

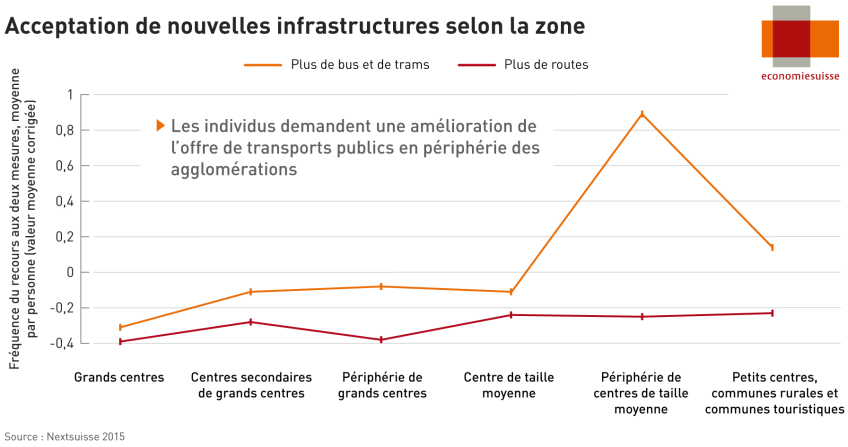
L'insatisfaction des automobilistes bénéficie à la mobilité douce

Dans les scénarios individuels, l'insatisfaction relative à la circulation en voiture s'accentue encore si l'on compare les mesures en faveur du trafic motorisé individuel, les transports publics et la mobilité douce: les personnes plutôt insatisfaites de leurs trajets en voiture (notes de 1 à 4) prennent plus facilement des mesures favorisant la mobilité douce que celles qui ont donné une note de 5 ou 6.

Les participants à Nextsuisse sont aussi peu satisfaits des transports publics que de la circulation en voiture. Cependant, on note une différence nette entre la ville et la campagne: plus une zone est rurale, moins les habitants sont satisfaits des transports publics. En conséquence, les participants résidant dans des zones rurales sont plus nombreux à proposer de développer les transports publics. Il est frappant de voir que les participants ont plébiscité une multiplication des bus et des trams dans la périphérie des centres.

Figure 3

Acceptation de nouvelles infrastructures selon la zone



Nextsuisse 2015

Les chances de la numérisation doivent être utilisées plus systématiquement. La mobilité «intelligente» de demain comprend un raccordement avisé des infrastructures existantes avec de nouvelles offres et est fondée sur une tarification équitable de la mobilité. La «mobility as a service» aide les usagers et favorise une meilleure utilisation des infrastructures.

Utiliser les chances de la numérisation

Un accroissement de la sécurité et de l'efficacité du trafic est possible et nécessaire grâce à un recours accru à des systèmes de gestion du trafic et des véhicules intelligents. La numérisation offre de nouvelles possibilités à cet égard. Les outils de «smart mobility» combinent judicieusement des trajets et des moyens de transport, permettent d'utiliser efficacement les infrastructures et de limiter l'espace consacré aux transports et les émissions polluantes. Ils accroissent par ailleurs le confort, les offres et les avantages pour le client.

L'évolution de la mobilité sous l'effet de la numérisation est une chance pour les transports privés et publics. À l'avenir, l'utilisateur se demandera moins quel moyen de transport lui permet d'aller du point A au point B, mais quelle offre de mobilité permet le mieux de rallier le point A et le point B en fonction de ses besoins: «la mobilité en tant que service».

Pour concilier le trafic et le milieu bâti, de nouvelles solutions numériques offrent des possibilités inédites. À la place de mesures comme la «modération du trafic» et les «zones 30 km/h» – que la moitié des participants à Nextsuisse ont utilisées – des véhicules intelligents et des offres de mobilité plus flexibles peuvent accroître la sécurité et libérer des espaces. Cela nécessite également un financement des transports respectant le principe de causalité (les usagers assument les frais occasionnés) et tourné vers l'avenir.

Exploiter la verticalité

Des solutions flexibles, efficaces et viables à long terme pour satisfaire les besoins d'espace de l'économie doivent tenir compte de la dimension verticale.

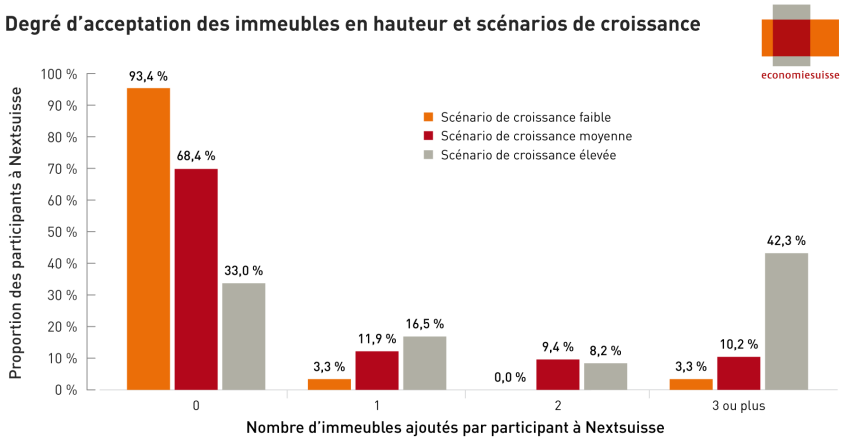
Construire en hauteur et en profondeur

Il faut exploiter la verticalité pour couvrir les besoins d'espace futurs en matière de travail, de logement et de mobilité de manière souple, efficace et viable à long terme. Des bâtiments plus élevés offrent un potentiel d'espace supplémentaire. S'ils répondent à des exigences de qualité pour les habitants et le quartier dans lequel ils s'intègrent, ces projets contribuent à contenir l'étalement des constructions en leur faisant prendre de la hauteur ou de la profondeur.

Les participants à l'enquête Nextsuisse pouvaient indiquer s'ils préféraient plus de maisons à un, à deux, à trois ou à plusieurs logements ou plus d'immeubles en hauteur sur le territoire correspondant à leur code postal. Dans la plupart des régions, la maison individuelle a été plébiscitée, mais le degré d'acceptation pour l'immeuble en hauteur est déjà important lui aussi.

Figure 4

Degré d'acceptation des immeubles en hauteur et scénario de croissance



Source : Nextsuisse 2015

Nextsuisse 2015

L'acceptation et les réserves disponibles permettent une croissance démographique.

Des réserves suffisantes pour la croissance démographique

Les réactions souvent contrastées que suscitent les immeubles en hauteur se confirment si l'on analyse les réponses obtenues pour le scénario de croissance démographique. Le refus est net chez les participants qui privilégient une croissance faible ou moyenne. Pas question de se contenter de construire des immeubles en hauteur pour les participants à l'enquête Nextsuisse. En effet, dans leur propre scénario, ils se prononcent aussi pour une augmentation des structures d'accueil des enfants et des possibilités de sortie.

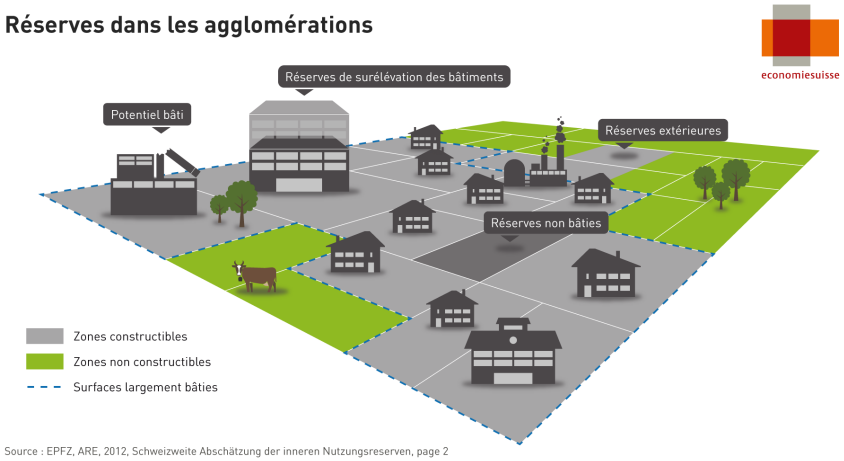
La construction d'immeubles en hauteur n'est pas la seule solution existante pour promouvoir une utilisation mesurée du sol. En 2012, l'EPFZ et l'Office fédéral du développement territorial (ARE) ont calculé le potentiel des réserves disponibles

dans le milieu urbain (surface grise). Ce potentiel se compose comme suit:

- Zones à bâtir qui ne sont pas encore construites
- Zones déjà construites, mais qui pourraient être mieux exploitées
- Bâtiments qui pourraient être surélevés

Figure 5

Réserves dans les zones à bâtir

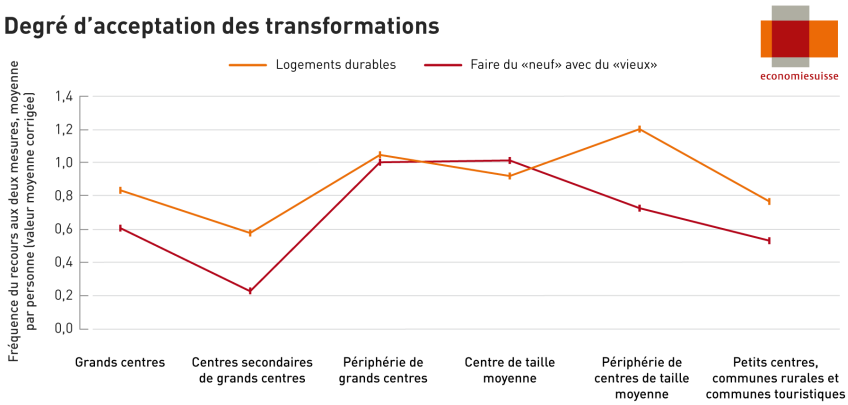


Source : EPF et ARE 2012, «Schweizweite Abschätzung der inneren Nutzungsreserven, page 2

L'EPFZ et l'ARE ont également calculé les réserves externes, soit les zones à bâtir qui pourraient d'ores et déjà être utilisées mais qui ne sont pas idéalement situées. Selon leurs calculs, il y a de l'espace en Suisse pour 650 000 et 1,9 million d'habitants de plus (sans compter les réserves externes). Si l'on y ajoute les réserves externes, ce chiffre passe même à 2,8 millions.

Figure 6

Degré d'acceptation des transformations



Source : Nextsuisse 2015

Nextsuisse 2015

Le respect des dispositions de protection: un défi de taille

Outre le besoin d'acceptation, d'autres obstacles relevant de la planification et de la réglementation empêchent une utilisation plus efficace du milieu bâti. L'un des buts de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est bel et bien d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, mais il se heurte à d'autres dispositions nationales, comme la protection contre les immissions ou l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger.

S'il s'avérait, comme le rapporte la presse que 80% de la ville de Zurich est qualifiée de «site construit à protéger», le développement du milieu bâti actuel serait une illusion. C'est pourquoi une pesée de tous les intérêts, y compris économiques, doit avoir lieu le plus tôt possible. Les nombreuses réglementations de protection, qui parfois s'additionnent, sur la construction dans le milieu bâti compliquent la pesée des intérêts et empêchent des projets de développement qui seraient pourtant bienvenus.

→ **Dans les agglomérations, il est possible de construire au-dessus des routes et des voies de transport. On pourrait imaginer des logements dans ces nouveaux espaces, par exemple.**

Construire au-dessus des voies de transport

Un autre potentiel souvent inexploité est constitué des surfaces imperméabilisées réservées aux voies de transport. Construire par-dessus leur conférerait une double utilisation. Cela créerait l'espace nécessaire pour des bureaux ou des ateliers, des logements mais aussi des aires de détente dans le milieu urbanisé. L'économie en appelle à la bonne volonté des propriétaires et des exploitants de ces infrastructures et préconise des procédures de planification et d'autorisation permettant de réaliser de tels projets en temps utile.

→ **Pour pouvoir utiliser les chances offertes par la verticalité, il est nécessaire de procéder à une analyse des intérêts transparente au cas par cas au moment de la planification. C'est à cette condition que tous les besoins pourront être pris en considération et qu'il sera possible de trouver des solutions de qualité.**

Une pesée des intérêts primordiale

Pour pouvoir exploiter les possibilités résultant de l'utilisation de la verticalité, une analyse transparente de la situation et une pesée des intérêts en présence sont primordiales durant la planification. C'est la seule façon de prendre en compte les besoins tant de la population que de l'économie et de trouver des solutions ad hoc présentant un niveau élevé de qualité.

Conclusion

En aménagement du territoire, les solutions toutes faites n'existent pas.

L'espace, un terme vague

Ville, agglomération, campagne, friche: tous ces termes suggèrent des semblants d'ordre ou de définition. La question de savoir si l'agglomération doit s'urbaniser ou celle de la place à accorder à l'espace rural se basent sur des délimitations statistiques ou planificatrices qui négligent un point: la réalité est déterminée par le lieu où les gens vivent, travaillent, achètent, s'amusent et se déplacent. Les résultats de l'enquête Nextsuisse sont complexes. Il n'existe donc pas de solutions toutes faites pour le développement de la Suisse. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que le quartier qui constitue le cœur de la plus grande ville de Suisse s'appelle «Niederdorf» (bas-village), ou même «Dörfli» (village).

Le succès de la politique territoriale dépend de la prise en compte des besoins des uns et des autres et de leur mise en balance par le dialogue.

16 000 propositions concrètes de la population

Si les solutions toutes faites n'existent pas, les connaissances et les besoins de la population locale sont eux bien réels. C'est ce qu'ont révélé les contributions collectées durant l'enquête Nextsuisse sous forme de scénarios, de propositions et de choix. L'écoute des personnes intéressées, des propriétaires et des utilisateurs sur place est essentielle pour assurer une planification, un urbanisme et une architecture de qualité. C'est la seule recette «standard» qui fonctionne dans tous les projets d'aménagement. L'application de concepts uniformes est généralement vouée à l'échec.

L'espace construit est utilisé de plus en plus intensément, et l'espace non construit est de plus en plus disputé. Certains tentent aussi de se réfugier derrière les lois et les interdictions plutôt que d'ouvrir le dialogue. Cette préservation ou pétrification de l'espace nécessite un lourd dispositif, pèse sur le développement territorial et empêche de trouver de bonnes solutions par la voie du consensus.

La recherche conjointe de solutions crée le climat d'acceptation nécessaire pour une utilisation plus efficace de l'espace disponible.

Un travail d'équipe

Le développement de l'urbanisation en Suisse sera le résultat d'une réussite ou d'un échec collectifs. Même si des cartes, des plans et des lois, avec leurs lignes et leurs expressions claires, offrent des semblants de réponse, la population, les propriétaires, l'économie, les urbanistes, les architectes, l'administration et la politique doivent rechercher des solutions à une même table. Le développement capable de garantir une meilleure utilisation de l'espace pour le logement, le travail, le commerce et les loisirs passe par un seul et unique chemin: celui du dialogue.