

forum

raumentwicklung
du développement territorial
sviluppo territoriale



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Informationsheft
Bulletin d'information
Bollettino d'informazione

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

10 ANNE
ANNI
ANS **ARE**



Siedlungsentwicklung lenken

Konzentrieren, Strukturen aufwerten, Qualität verbessern

Canaliser le développement urbain

Concentrer, valoriser, requalifier

Dirigere lo sviluppo urbano

Concentrare, valorizzare, riqualificare

2 | 2010

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC
Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC



Inhalt**Sommaire****Sommario**

Editorial	3	Editorial	38	Editoriale	66
Von der verbauten Schweiz zu einem Stadt-Land-Raum mit Zukunft	5	Repenser l'avenir de la Suisse en mariant villes et campagnes	40	Da una Svizzera cementificata ad uno spazio urbano-rurale con un futuro	68
Die Zukunft des kantonalen Richtplans als zentrales Steuerungsinstrument der Siedlungsentwicklung	9	Le plan directeur cantonal de demain, pierre angulaire d'un développement maîtrisé de l'urbanisation	43	Il futuro del piano direttore cantonale quale strumento di gestione principale dello sviluppo degli insediamenti	72
Die Siedlungsentwicklung wirksam steuern	11	Canaliser efficacement le développement urbain	45	Una gestione efficace dello sviluppo degli insediamenti	74
Neues Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen	13	Nouveau concept pour un développement urbain vers l'intérieur	47	La nuova concezione dello sviluppo centripeto degli insediamenti	76
Interview mit Markus Kägi: «Viele Gemeinden sind froh, wenn der Kanton seine Führungsrolle in der Raumplanung wahrnimmt»	15	Interview de Markus Kägi: «De nombreuses communes sont reconnaissantes que leur canton assume un rôle de direction dans le domaine de l'aménagement du territoire»	49	Intervista a Markus Kägi: «Molti Comuni vorrebbero che il Cantone assumesse il suo ruolo di guida nella pianificazione del territorio»	78
Die Qualitätssicherung im Städtebau ist eine Daueraufgabe	20	Garantir la qualité est une tâche permanente de l'aménagement urbain	54	Lo sviluppo e la gestione degli insediamenti nei Cantoni	84
Siedlungsentwicklung und Siedlungssteuerung in den Kantonen	23	Le développement de l'urbanisation et sa maîtrise dans les cantons	57	Christian Küng 5 giugno 1956 – 21 agosto 2010	90
Siedlungsentwicklung im Kanton Schwyz am Beispiel des Modellvorhabens «Raum+ Schwyz»	28	Le projet d'agglomération – levier d'un développement urbain intégré	62	Impressum	91
Das Agglomerationsprogramm als Förderinstrument der integrierten Stadtentwicklung	31	Christian Küng 5 juin 1956 – 21 août 2010	65		
Die Zweitwohnungsproblematik in der Tourismusregion Goms	34	Impressum	91		
Christian Küng 5. Juni 1956 – 21. August 2010	37				
Impressum	91				

Le développement de l'urbanisation et sa maîtrise dans les cantons

• • • • •

Daniel Müller-Jentsch
daniel.mueller-jentsch@avenir-suisse.ch
Lukas Rühli
lukas.ruehli@avenir-suisse.ch



En Suisse, l'accroissement démographique est estimé à 50 000 personnes par année en moyenne. Il en est ainsi depuis longtemps, ce qui contribue à l'extension de l'urbanisation. Canaliser cette croissance est certainement le défi majeur que doit relever l'aménagement du territoire – en premier lieu, l'affaire des cantons, comme le veut la Constitution fédérale. Avenir Suisse a donc

dressé pour la première fois un inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation, puis effectué une analyse comparative. L'étude a révélé une grande diversité d'approches novatrices, mais aussi des lacunes d'application criantes dans certains domaines et des différences considérables quant à l'efficacité réelle des mesures prises.

Depuis de nombreuses décennies, la Suisse connaît une urbanisation fulgurante, dont la cadence s'est encore accélérée ces dernières années. Si, entre 1980 et 2002, la surface urbanisée s'est étendue à un rythme de 13 km² par année, entre 2002 et 2008, ce rythme a doublé pour atteindre 27 km²/an. Chaque année, une surface légèrement supérieure à celle du lac de Walenstadt est recouverte de constructions. Dans 23 cantons sur 26, l'extension de la surface urbanisée est supérieure à la croissance démographique.

L'objectif formulé par le Conseil fédéral en 2002, de plafonner la surface construite à 400 m² par habitant, est déjà obsolète. Cette évolution ne respecte pas les dispositions de la Constitution fédérale, qui demande de veiller à une utilisation parcimonieuse du sol. Le caractère peu durable du développement de l'urbanisation a relancé le débat sur l'aménagement du territoire, comme le démontrent l'initiative pour le paysage et le projet de révision partielle de la LAT.

L'existence même de chacun de ces instruments et la manière de les utiliser ont été évaluées selon un système de points, permettant d'établir un classement partiel pour chaque domaine sectoriel. Ensuite, un classement général a été obtenu à partir de l'agrégation des points obtenus dans les six classements partiels (fig. 3). Ces résultats doivent toutefois être considérés avec prudence car les conditions générales peuvent être très différentes d'un canton à l'autre.

Un canton est classé surtout sur le degré de différenciation de ses instruments et sur sa manière plus ou moins stricte de les mettre en œuvre. La répartition des points met par ailleurs en évidence les domaines sectoriels dans lesquels les cantons disposent d'un bon dispositif, et permet d'identifier les lacunes. Mais ce classement ne sert qu'à obtenir une vue d'ensemble de la situation. Il est bien plus intéressant de prendre connais-

sance de manière détaillée des différents instruments et de leurs caractéristiques cantonales spécifiques.

Bon score des cantons urbains

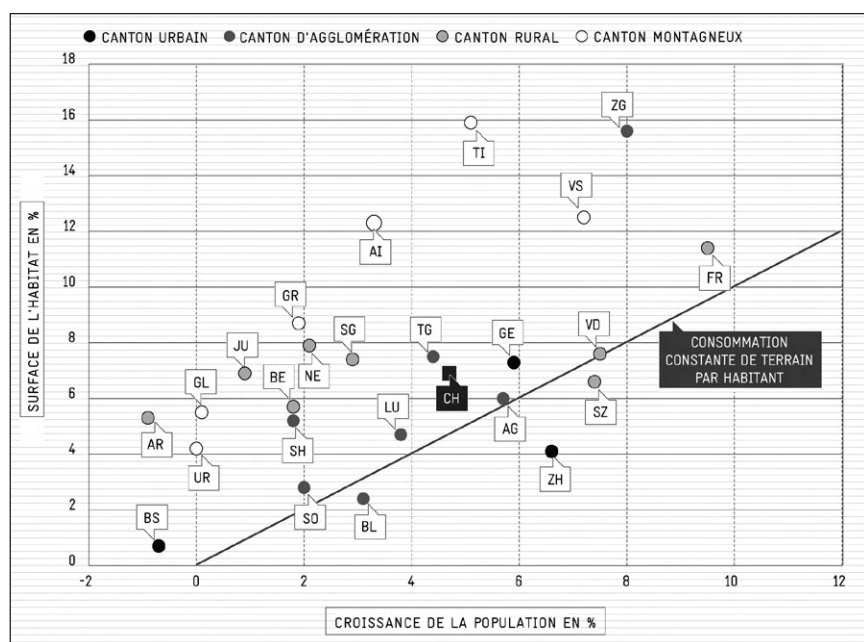
Les cantons de Zurich, Genève et Bâle-Ville obtiennent un très bon score dans le classement général. Ils disposent d'instruments bien développés qui permettent de maîtriser l'urbanisation. Dans ces cantons, la forte pression à la construction a tendance à faciliter l'acceptation politique des mesures d'aménagement. De même, le canton de Berne, l'un des cantons les plus étendus et les plus hétérogènes, a atteint, grâce à sa réglementation contraignante, une bonne maîtrise générale de l'urbanisation. L'aménagement du territoire est en revanche faiblement développé dans les cantons de montagne, à l'exception des Grisons. Les cantons de Glaris et du Valais ne disposent pratiquement d'aucun instrument de maîtrise du développement. Les cantons du Tessin et d'Uri n'ont entrepris que tout récem-

ment de mettre en place des instruments efficaces.

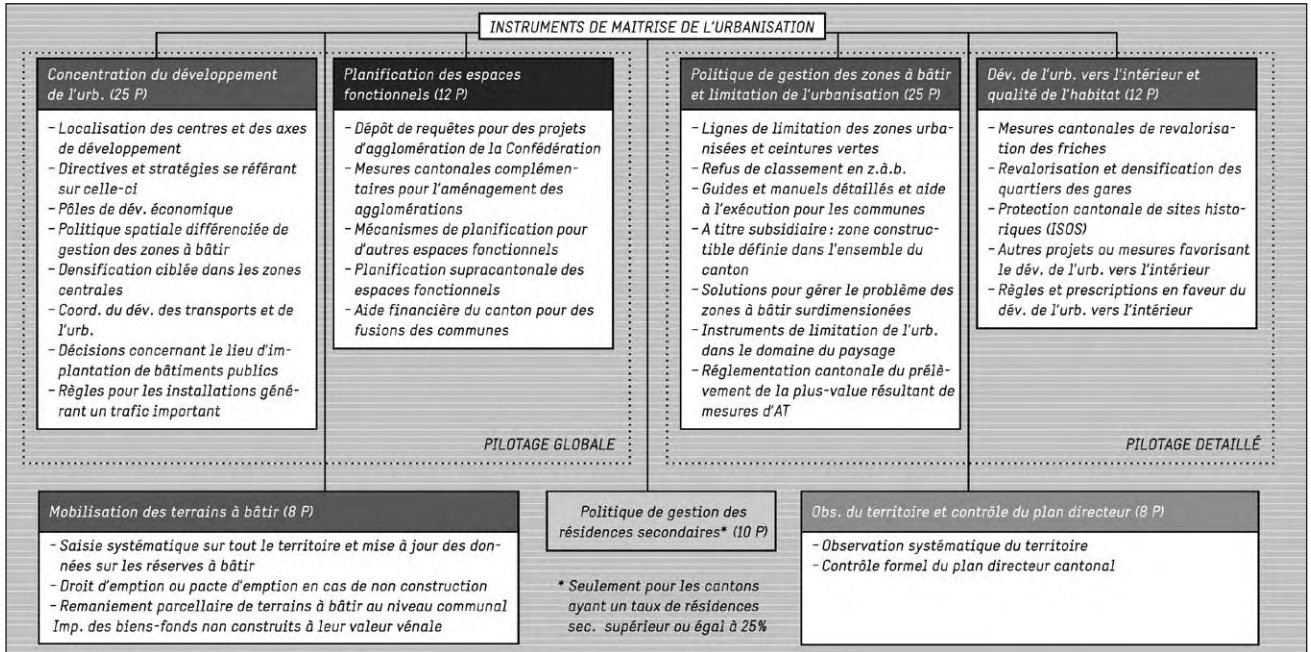
Bilan contrasté dans les cantons d'agglomération

Les cantons d'agglomération du Plateau prédominent dans le milieu du classement général. Beaucoup de ces régions autrefois rurales ont connu ces dernières années une croissance effrénée de l'urbanisation, mais disposent rarement des instruments d'aménagement nécessaires à la maîtrise de leurs structures suburbaines. On distingue les trois grands groupes suivants:

- cantons disposant depuis un certain temps d'instruments relativement développés pour maîtriser leur urbanisation (Thurgovie, Saint-Gall, Soleure et Zoug),
- cantons venant d'adapter leurs outils de planification aux nouvelles circonstances (Vaud, Lucerne, Bâle-Campagne et Argovie),
- cantons d'agglomération ne disposant jusqu'à présent que d'instruments assez faibles pour maîtriser l'urbanisa-



Croissance démographique et extension des surfaces urbanisées dans les cantons (2002 à 2008)



Instruments de maîtrise de l'urbanisation et catégories de domaines

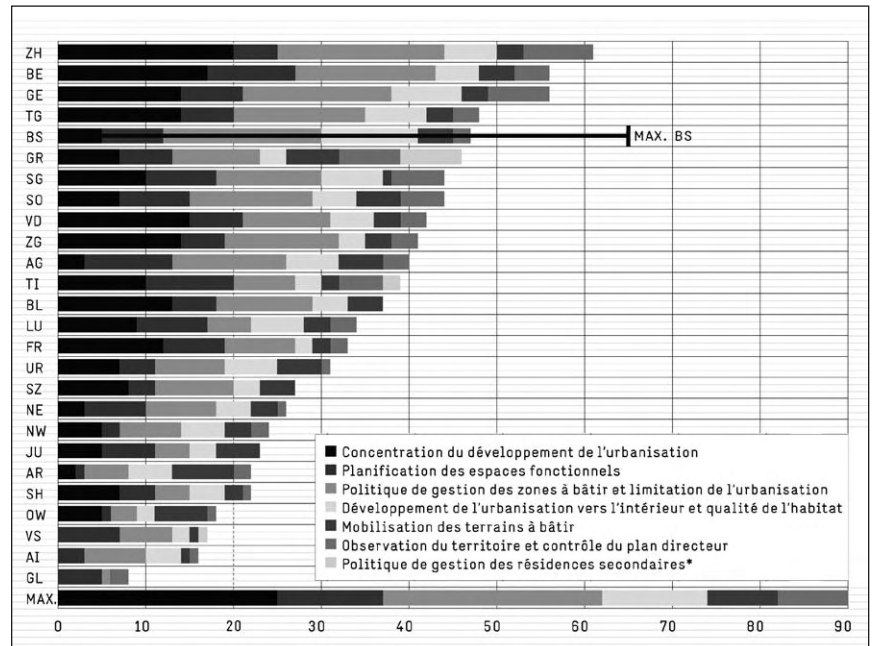
tion au moyen du plan directeur cantonal (Fribourg, Schwyz et Neuchâtel).

Des difficultés dans les petits cantons

Pour la plupart, les petits cantons se positionnent dans les derniers rangs. Assez homogènes géographiquement, ces cantons peuvent se contenter d'instruments moins finement différenciés. Par contre, ils rencontrent des difficultés pour mener à bien leurs tâches de gestion et de surveillance vis-à-vis des communes. Parfois même, ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour assumer pleinement leurs attributions. Ainsi, les cantons d'Appenzell Rhodes intérieures et Rhodes extérieures, Glaris, Nidwald, Obwald et Schaffhouse disposent de moins de deux postes équivalents plein temps pour conduire toutes leurs tâches d'aménagement. Dans l'ensemble, les cantons de Suisse romande et de Suisse centrale obtiennent de moins bons scores. Les cantons romands, à l'exception du canton urbain de Genève, partagent

les mêmes difficultés à stopper l'extension de l'urbanisation. Cinq des six cantons disposant des réserves de zones à bâtir les plus importantes sont romands (Valais, Jura, Neuchâtel, Vaud, Fribourg). Aucun de ces cantons

n'utilise les périmètres définitifs de zones à bâtir ou les ceintures vertes. D'ailleurs ces cantons sont pour la plupart mal placés dans le classement partiel «Politique de gestion des zones à bâtir».



Classement général des instruments de maîtrise de l'urbanisation



Grandes différences entre cantons comparables

On note avec intérêt que des cantons disposant de conditions générales très semblables peuvent obtenir un score très différent. Le canton de Glaris se classe au dernier rang, tandis que le canton d'Uri, dont l'étendue du territoire et la topographie sont comparables, parvient à se hisser, grâce à ses réformes, vers le milieu du classement général. De même, les deux cantons des Grisons et du Valais ont un contexte territorial très similaire. Pourtant, le Valais ne dispose pas d'instrument permettant de maîtriser efficacement l'urbanisation, alors que le canton des Grisons se classe dans le groupe de tête – grâce notamment à sa politique novatrice de gestion des résidences secondaires. Tant le canton de Zoug que celui de Schwyz tirent parti de la proximité de Zurich pour attirer des logements et des entreprises et favoriser une forte croissance. Le

canton de Zoug s'emploie toutefois nettement plus que celui de Schwyz à canaliser la croissance de l'urbanisation qui en résulte.

Mieux exploiter les instruments qui donnent de bons résultats

L'aménagement du territoire est un système évolutif. Il incombe au monde politique et à l'administration des cantons de contrôler régulièrement l'efficacité des instruments cantonaux d'aménagement, et de les perfectionner. Si l'on en juge par la récente série de révisions de plans directeurs cantonaux et par les multiples exemples de réformes, de nombreux cantons assument cette tâche avec conscience. Le fédéralisme offre un laboratoire dynamique propice au développement d'instruments novateurs et de solutions optimales. Cette approche nécessite néanmoins des mécanismes de transmission des bonnes pratiques et

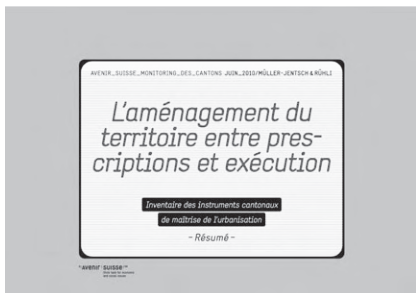
de rejet des approches qui ont échoué. Les analyses comparatives, telles que celles que propose le monitoring des cantons, ont été effectuées dans ce but.

Trente ans après l'entrée en vigueur de la LAT, les 26 cantons ont expérimenté, testé et développé de nombreux instruments de maîtrise de l'urbanisation. Il importe d'exploiter ce recueil d'expériences. Les bonnes pratiques qui se sont instaurées depuis ne sont souvent reprises que par une partie des cantons. Ainsi, un tiers des cantons n'utilise pas les systèmes de périmètres définitifs des zones à bâtir, et un autre tiers ne les utilise que rarement.

Sur les 26 cantons, 21 ont défini des centres et des axes de développement dans leur plan directeur, mais il s'agit souvent de la simple description de la situation effective, et non pas d'une véritable stratégie de gestion. De même, les instruments permettant de lutter contre la thésaurisation de ter-

Monitoring des cantons d'Avenir Suisse

Le monitoring des cantons présenté dans cet article est une publication de 140 pages d'Avenir Suisse intitulée «Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung» (en allemand seulement).



Il s'agit d'une étude comparative du développement effectif de l'urbanisation dans les cantons (chapitre 3). La comparaison des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation est cependant la thématique centrale de cette étude (chapitre 4), publiée en juin 2010.

Un résumé en français intitulé: **L'aménagement du territoire entre prescriptions et exécution. Inventaire des instruments cantonaux de maîtrise de l'urbanisation est téléchargeable sur le site d'Avenir Suisse: www.avenir-suisse.ch > publications.**

rains à bâtir sont très peu répandus, à l'exception du relevé des réserves de zones à bâtir sur tout le territoire cantonal. Le potentiel d'amélioration des pratiques est donc considérable.

Nécessité de fixer des standards minimums à l'échelle du pays

Deux résultats retiennent l'attention: l'écart important entre les scores des cantons (Glaris: 8 points, Zurich: 61 points) et le fait que les résultats des cantons figurant dans le groupe de tête du classement général n'atteignent même pas les deux tiers du score théorique maximum. S'agissant des cantons dans le peloton de queue, il est parfois difficile de parler d'une véritable politique cantonale de maîtrise de l'urbanisation. L'analyse comparative fait ressortir un problème crucial, qui reste non résolu: celui des lacunes de mise en œuvre tant au niveau cantonal que communal. Il semble par conséquent indispensable de fixer et de faire appliquer au niveau suisse des standards minimums permettant de maîtriser l'urbanisation, en particulier dans les domaines de la gestion des zones à bâtir et du développement concentré de l'urbanisation.

Jusqu'à présent, les dispositions de la législation fédérale dans le domaine de l'urbanisation sont restées d'ordre général, alors que d'autres domaines sectoriels sont régis par des dispositions nettement plus contraignantes. Exemples: la loi fédérale sur les forêts, la réglementation des constructions hors de la zone à bâtir, le droit foncier rural et les règles de protection des surfaces d'assolement. Paradoxalement, ces prescriptions concernent l'agriculture et la sylviculture – c'est-à-dire le secteur primaire qui représente moins de 5 % de l'économie suisse. Or, pratiquement aucune règle

précise et stricte n'a été édictée dans le domaine de l'urbanisation, secteur incomparablement plus important du point de vue de l'économie et de l'aménagement du territoire. La révision partielle de la LAT actuellement en cours offre une opportunité à saisir de toute urgence pour remédier à ces problèmes.

(traduction)



Daniel Müller-Jentsch, 1969, est depuis 2007 chef de projet et membre de l'équipe dirigeante d'Avenir Suisse. Après des études d'économie en Grande-Bretagne et aux

USA, il a travaillé durant sept ans à la Banque mondiale à Bruxelles. Il dirige le projet de monitoring des cantons.



Lukas Rühli, 1979, est employé d'Avenir Suisse depuis 2008 et a été nommé chef de projet junior

en juillet 2010. Il a étudié la géographie et l'économie politique à l'Université de Zurich de 2000 à 2007.