

Développer l'urbanisation vers l'intérieur: Tour d'horizon des instruments communaux et de leur utilisation

Sophie C. Rudolf, Natalie Kaiser et Anna M. Hersperger

Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL, Zürcherstrasse 111, CH-8903 Birmensdorf, sophie.rudolf@wsl.ch, anna.hersperger@wsl.ch

Au cours des dernières décennies, les collectivités publiques ont adopté de nombreuses mesures de planification territoriale afin de diriger leur urbanisation vers l'intérieur. Une enquête conduite en 2014 auprès des communes du pays a permis d'obtenir une vue d'ensemble de ces mesures. Cet article se fonde sur les résultats de l'enquête et présente l'utilisation de quatre mesures de planification. Il démontre que leur adoption varie fortement d'un canton à l'autre, mais dépend également de facteurs contextuels. Les résultats indiquent que les communes disposent d'outils appropriés pour gérer leur développement urbain de manière efficace. Cependant, d'importants efforts restent à entreprendre pour les convaincre de les utiliser de manière plus conséquente.

1 L'urbanisation vers l'intérieur: un défi pour la planification communale

En Suisse, les zones urbaines ne cessent de s'étendre au détriment des terres agricoles et autres surfaces ouvertes. Selon l'OFS, les surfaces d'habitat et d'infrastructure ont ainsi augmenté de 23 % entre 1985 et 2009 (OFS 2015a). Cette tendance entraîne non seulement des répercussions négatives sur la biodiversité, les espaces récréatifs de proximité et l'esthétique des paysages, mais elle impose aussi d'importants coûts économiques (SCHWICK *et al.* 2012). Ces dernières années, plusieurs questions liées à l'urbanisation ont été largement débattues par la population, les médias et la classe politique. L'acceptation par le peuple de l'initiative sur les résidences secondaires en 2012, ainsi que les discussions qui entourent la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) démontrent que la gestion du développement urbain représente un enjeu majeur. En effet, la pression urbaine ne se fait pas uniquement ressentir dans les principales agglomérations du pays, mais s'exerce également dans les zones rurales ou touristiques (JAEGER et SCHWICK 2014).

Afin de limiter l'étalement urbain, la Confédération a fait de l'urbanisa-

tion vers l'intérieur l'un de ses principaux objectifs en matière de développement territorial (ARE 2009). Cette forme de développement vise à restreindre la création de nouvelles zones urbaines, à densifier les surfaces bâties déjà existantes et à améliorer la qualité des espaces urbains. Bien que les cantons soient en charge de la réalisation pratique de l'aménagement du territoire en Suisse, ceux-ci délèguent généralement aux communes la planification concrète au niveau local. Au cours des dernières décennies, les communes suisses ont ainsi adopté de nombreuses mesures afin de diriger leur développement urbain vers l'intérieur. Pour elles, la planification urbaine représente cependant une charge administrative importante et pose des défis aux autorités. En effet, 61 % des communes suisses comptent moins de 2000 habitants (OFS 2015b) et leur administration est trop petite pour employer des techniciens spécialisés en urbanisme. De plus, les finances communales reposant en grande partie sur les recettes fiscales, de nombreuses communes cherchent à attirer de nouveaux contribuables en encourageant la croissance urbaine. Dans ce contexte, l'urbanisation vers l'intérieur ne représente pas une priorité pour de nombreuses collectivités publiques. Au contraire, nombre d'entre elles soutiennent acti-

vement la poursuite d'une forte croissance.

Malgré l'attention soutenue portée aux conséquences de l'urbanisation, il existe peu d'informations sur les mesures mises en place par les communes afin de gérer le développement de leur espace urbain de manière plus durable. Une enquête conduite en 2014 auprès des communes suisses (BERLI *et al.* 2014) permet d'y remédier en apportant de nouvelles données sur les mesures concrètes appliquées par elles. Le présent article se fonde sur cette étude et présente quatre de ces mesures en détail. Il vise à répondre aux questions suivantes:

- Quelle est la fréquence d'utilisation des quatre mesures de planification sélectionnées?
- De quelle manière leur fréquence d'utilisation varie-t-elle en fonction de l'appartenance cantonale, de la taille des communes et de leur caractère urbain?
- Depuis quand les différentes mesures sont-elles appliquées?

2 Enquête auprès des communes

2.1 Thèmes abordés

L'enquête intitulée «Organisation et instruments de l'aménagement du territoire au niveau communal. Une enquête empirique auprès des communes suisses» (BERLI *et al.* 2014) s'est déroulée de février à juin 2014. Elle portait sur quatre aspects de l'aménagement du territoire communal. La première partie concernait la révision de la LAT et évaluait les préoccupations des communes en vue de l'entrée en vigueur de la loi révisée. La deuxième partie explorait l'organisation de l'aménagement du territoire. La troi-

sième section portait sur les mesures mises en place pour diriger le développement urbain vers l'intérieur. Une sélection de vingt mesures de planification était proposée aux communes, qui devaient indiquer si elles les avaient adoptées. Les réponses possibles étaient «oui», «non», et «ne sais pas». Les mesures considérées pouvaient être soit des instruments de planification à part entière (p. ex. plan directeur communal, conception directrice communale), soit des prescriptions inscrites dans un instrument de planification (p. ex. définition d'indices d'utilisation du sol minimaux dans le règlement sur les constructions, modification de l'affectation d'une zone à bâtir dans le plan général d'affectation), soit des mesures complémentaires mises en œuvre par d'autres mécanismes (p. ex. évaluation du potentiel de densification du milieu bâti, programme d'encouragement à la rénovation des centres anciens). Finalement, la quatrième section visait à déterminer dans quelle mesure les communes suisses collaborent les unes avec les autres en matière d'aménagement du territoire, et pour quelles raisons. Pour chaque thème abordé, une attention toute particulière a été apportée à l'aspect temporel. Par exemple, les communes qui déclaraient disposer d'une mesure de planification spécifique étaient invitées à préciser depuis quand celle-ci était utilisée. Ce faisant, le but était d'obtenir des informations sur l'évolution de la planification territoriale communale au cours des dernières décennies.

2.2 Déroulement de l'enquête

L'enquête a été adressée sous forme de questionnaire à toutes les communes suisses qui existaient au 1.1.2014. Exception faite cependant de celles du canton de Genève qui disposent de peu d'autonomie en matière d'aménagement local, les plans généraux d'affectation étant élaborés directement par le canton. Afin qu'une bonne compréhension soit garantie, les questions ont été formulées en allemand, en français et en italien, et un glossaire a été établi dans chaque langue. En effet, la structure fédéraliste de l'aménagement du territoire en Suisse implique qu'une même mesure de planification peut

porter des noms variables d'un canton à l'autre. Dans le glossaire, chaque terme technique était défini précisément et accompagné d'une liste de synonymes employés dans différentes régions de Suisse.

3 Taux de réponse et représentativité de l'échantillon

La Suisse comptait 2352 communes au 1.1.2014, et environ 70 % d'entre elles ont retourné le questionnaire complété. Cet article se fonde sur les résultats obtenus en analysant les réponses de cet échantillon. Le taux de participation a varié légèrement d'un canton à l'autre, mais a dépassé 50 % dans tous les cas (Fig. 1).

Afin que soit vérifiée la représentativité de l'échantillon, la répartition des communes a été comparée à celle de l'ensemble des communes du pays. Cette comparaison a été effectuée pour trois caractéristiques qui influencent les questions liées à l'aménagement du territoire: l'appartenance cantonale, la taille de la population et le caractère urbain. La figure 2 démontre que l'échantillon représente fidèlement

la répartition des communes suisses en ce qui concerne leur appartenance cantonale, à l'exception du canton de Genève exclu de l'enquête. Les cantons de Zurich, Saint-Gall et Fribourg sont légèrement surreprésentés, alors que les cantons du Tessin et des Grisons sont quelque peu sous-représentés.

La répartition des communes par classe de population (Fig. 3) montre que l'échantillon compte très légèrement plus de communes entre 1000 et 20000 habitants que dans l'ensemble de la Suisse, alors que celles de moins de 1000 habitants sont faiblement sous-représentées.

Finalement, la distribution par classe de caractère urbain repose sur la nouvelle définition de l'espace à caractère urbain 2012 développée par l'Office fédéral de la statistique (OFS 2014). La répartition des communes dans l'échantillon ne montre pas de déviation importante par rapport à celle de l'ensemble du pays (Fig. 4). Les communes-centres sont seulement très légèrement surreprésentées, alors que celles de couronne d'agglomération ou multi-orientées sont faiblement sous-représentées.

En conclusion, l'échantillon est suffisamment représentatif pour permettre

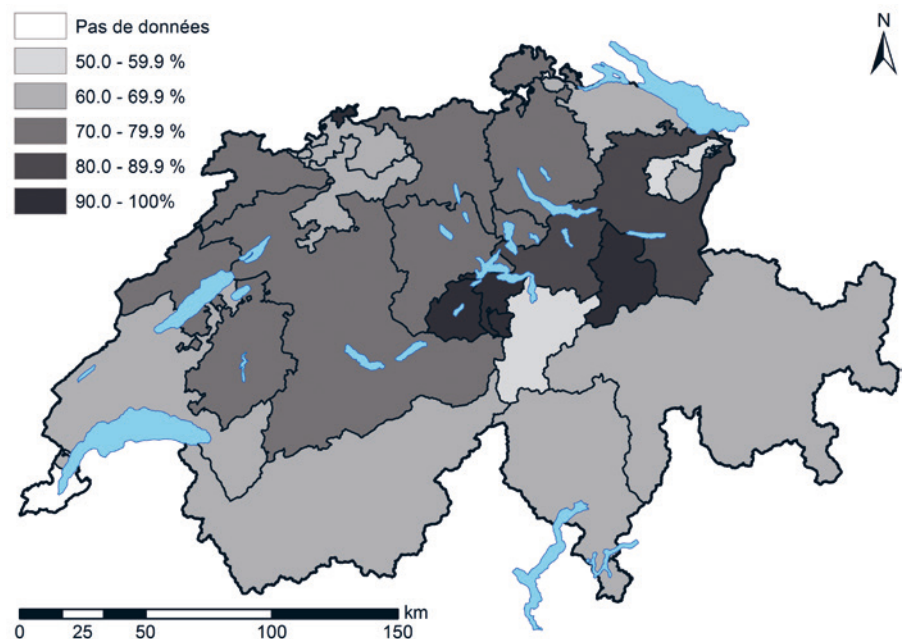


Fig. 1. Taux de participation à l'enquête sur l'aménagement du territoire, par canton. Le canton de Genève a un taux de participation nul car il a été exclu de l'enquête.

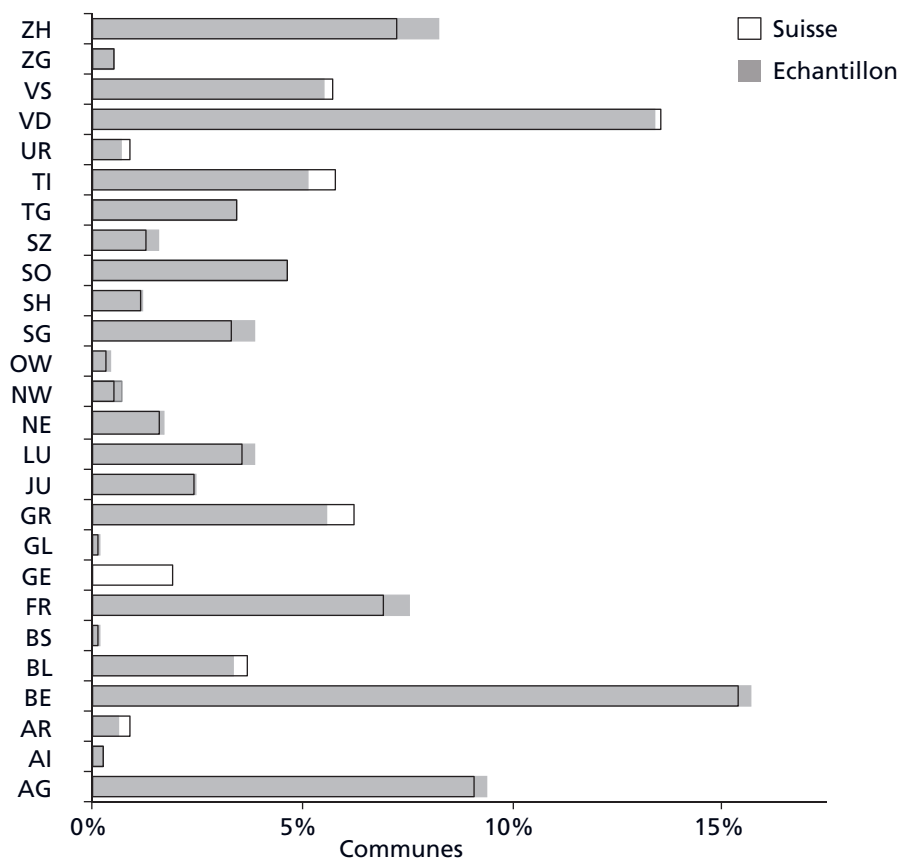


Fig. 2. Proportion de communes par canton, en Suisse (blanc) et dans l'échantillon (gris).

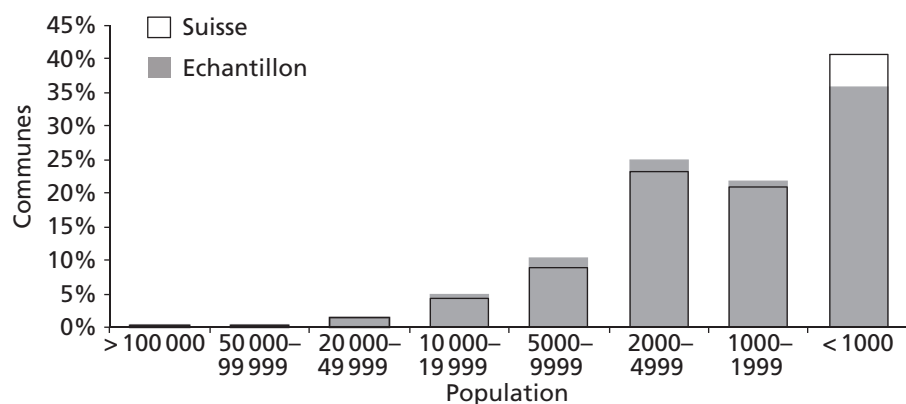


Fig. 3. Proportion de communes par classe de population, en Suisse (blanc) et dans l'échantillon (gris).

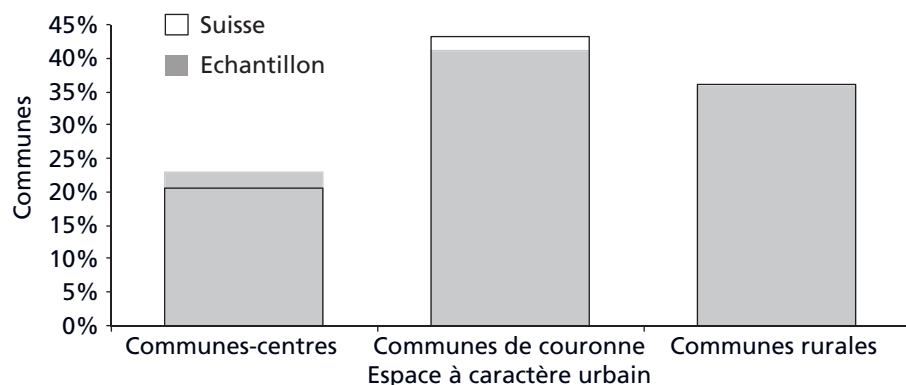


Fig. 4. Proportion de communes par classe de caractère urbain, en Suisse (blanc) et dans l'échantillon (gris).

d'en tirer des informations valides sur l'organisation et les instruments de l'aménagement du territoire dans l'ensemble des communes suisses.

4 Favoriser l'urbanisation vers l'intérieur: exemples de mesures de planification communales

Les vingt mesures de planification considérées dans l'enquête peuvent être classées en quatre groupes en fonction de leurs objectifs et de leurs mécanismes de mise en œuvre (Tabl. 1):

- Mesures de planification stratégique
- Mesures d'affectation
- Mesures de politique foncière active
- Mesures visant à améliorer la qualité des espaces urbains

Les mesures de planification stratégique permettent d'obtenir une vision d'ensemble du développement urbain de la commune, décrivent ses objectifs d'évolution et expliquent comment ils devront être atteints. Ces mesures sont peu détaillées et ne définissent pas l'utilisation du sol au niveau des propriétés individuelles. En revanche, les mesures d'affectation définissent précisément l'occupation du sol tolérée sur chaque parcelle. Ces mesures sont inscrites dans les plans d'affectation, les plans d'affectation spéciaux et les règlements communaux sur les constructions. Les mesures de politique foncière active ont pour objectif d'assurer la gestion rationnelle et la disponibilité du patrimoine foncier. Aussi, elles visent à redistribuer les bénéfices qui résultent des procédures d'aménagement territorial. Finalement, les mesures visant à améliorer la qualité des espaces urbains sont développées pour revaloriser le milieu construit et atténuer les craintes liées à la densification du bâti.

Le présent article est trop succinct pour détailler les vingt mesures étudiées. À la place, une sélection de quatre mesures est présentée de manière approfondie dans les sections suivantes.

Tabl. 1. Liste des 20 mesures de planification communale incluses dans l'enquête. Elles sont classées en 4 groupes selon leurs objectifs et leurs mécanismes de mise en œuvre.

Planification stratégique	<ul style="list-style-type: none"> – Conception directrice communale – Plan directeur communal – Masterplan – Evaluation du potentiel de densification – Volonté politique de restreindre l'extension des zones d'habitation à faible densité – Volonté politique de limiter le classement de nouveaux terrains en zone à bâtir
Affectation	<ul style="list-style-type: none"> – Indices d'utilisation du sol minimaux – Rehaussement des indices d'utilisation du sol – Changement d'affectation d'une zone à bâtir afin d'augmenter sa densité de construction – Augmentation de l'indice d'utilisation du sol pour les zones à bâtir bien raccordées au réseau de transports publics – Plans d'affectation spéciaux qui imposent des densités d'utilisation plus élevées – Plans d'affectation spéciaux qui règlent la planification du milieu bâti par étape afin de garantir une utilisation rationnelle du sol – Déclassement de zones à bâtir – Définition de zones à maintenir libres de toute construction dans le but de limiter l'extension du milieu bâti
Politique foncière active	<ul style="list-style-type: none"> – Remaniements parcellaires – Mesures contre la thésaurisation des terrains à bâtir – Achat de terrains à des propriétaires fonciers privés afin de constituer un patrimoine foncier communal – Système de prélèvement de la plus-value résultant d'une mesure de planification
Amélioration de la qualité des espaces urbains	<ul style="list-style-type: none"> – Programme d'incitation à la rénovation et à l'amélioration de la structure du milieu bâti déjà existant – Programme d'amélioration de la qualité urbanistique des nouveaux projets de construction dans les zones à bâtir à forte densité

4.1 Planification stratégique: le plan directeur communal

Le plan directeur communal comprend généralement une carte et un texte. Il décrit les objectifs de développement territorial de la commune et précise comment elle prévoit de les coordonner et de les atteindre. Son contenu touche à différents domaines à incidence spatiale comme par exemple l'urbanisation, la protection du paysage ou les transports (VLP-ASPAN 2013a). Les plans directeurs communaux servent également à informer la population locale et les communes voisines des perspectives d'évolution futures. Ils peuvent aider à identifier suffisamment tôt d'éventuels conflits d'intérêts, ce qui facilite l'établissement des plans d'affectation.

Le plan directeur communal est un instrument très répandu, puisque plus de la moitié des communes (53 %) ont indiqué l'avoir adopté (Fig. 5). Sa fréquence d'utilisation varie cependant fortement d'un canton à l'autre. Il est utilisé par plus de 70 % des communes dans de nombreux cantons de Suisse centrale (ZG, NW, OW, LU) et orientale (GL, TG, SG, AR) ainsi que dans les cantons de Bâle-Ville, Fribourg et Zurich. Par contre, il est peu répandu dans les cantons du Tessin, de Schaffhouse, d'Argovie, de Bâle-Campagne et d'Uri.

Ces différences importantes s'expliquent par le caractère obligatoire du plan directeur communal dans certains cantons. Par exemple, cet instrument fait partie intégrante de la planification communale dans les cantons d'Appenzel Rhodes-Extérieures, Glaris et Fribourg. Le canton de Vaud quant à lui prévoit que toutes les communes de plus de 1000 habitants doivent développer un plan directeur. A l'inverse, de nombreux autres cantons (p. ex. Neuchâtel ou l'Argovie) n'imposent pas à leurs communes d'établir ce type de plan.

Les grandes communes et les communes-centres adoptent plus souvent un plan directeur que les communes de petite taille, de couronne d'agglomération ou à caractère rural. En effet, 84 % des communes entre 20000 et 50000 habitants ont indiqué posséder un plan directeur, alors que ce chiffre tombe à 40% pour les communes de moins de

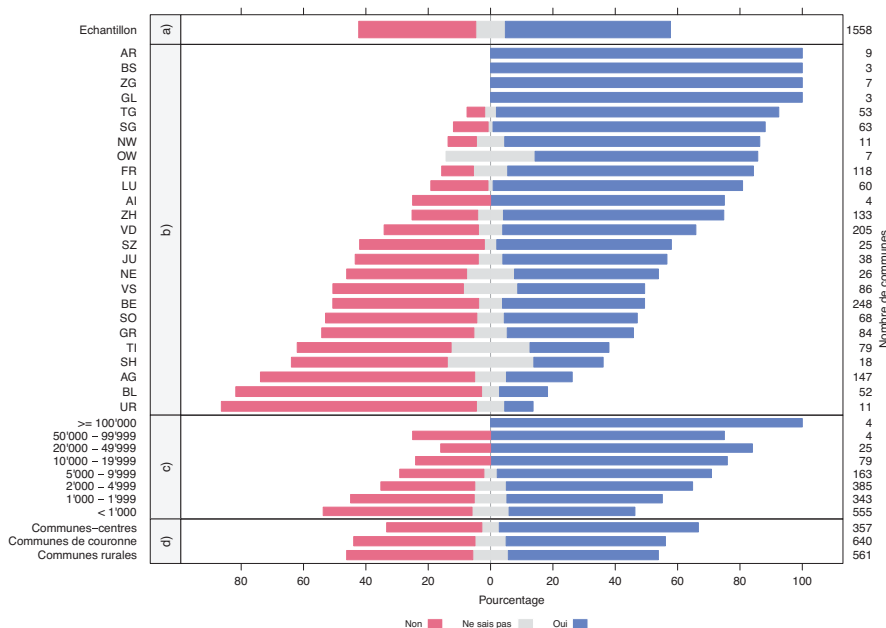


Fig. 5. Fréquence d'utilisation du plan directeur communal dans l'échantillon (a), et en fonction de l'appartenance cantonale (b), de la taille de la commune (c), et de la classe de caractère urbain (d).

1000 habitants. Aussi, environ 64 % des communes-centres ont un plan directeur, tandis que seule la moitié des communes de couronne d'agglomération ou à caractère rural font de même.

En Suisse, le plan directeur communal est bien ancré dans la pratique et il a régulièrement gagné en popularité au cours des dernières décennies (Fig. 6). La majorité des communes qui possèdent un plan directeur l'ont adopté dès les années 1990 (22 %) ou 2000 (31 %). Cependant, l'apparition de cet instrument est plus ancienne, puisque 7 % des communes concernées ont déclaré l'avoir déjà développé dans les années 1970. La période d'adoption varie peu en fonction de la taille de la commune ou du caractère urbain. Par contre, d'importantes variations cantonales apparaissent. Parmi les cantons où le plan directeur est très répandu, Zoug et Zurich se distinguent puisqu'une grande proportion de leurs communes ont développé un plan directeur avant le début des années 1990. Dans la majorité des autres cantons, la généralisation du plan directeur s'est faite plus récemment.

4.2 Affectation: l'indice d'utilisation du sol minimal

Les communes sont tenues de définir le degré d'utilisation des terrains pour chaque type de zone à bâtir. Ces prescriptions sont inscrites dans le règlement communal et sont généralement mesurées par l'indice d'utilisation du sol. Dans la plupart des cas, les communes déterminent des indices d'utilisation du sol maximaux afin d'empêcher la construction de bâtiments trop volumineux. Dans une perspective d'urbanisation vers l'intérieur, il est au contraire judicieux de relever les indices d'utilisation du sol maximaux, de les supprimer, ou encore de spécifier des indices minimaux. Ceci permet d'encourager la densification et l'utilisation rationnelle des zones à bâtir en empêchant qu'elles soient sous-utilisées. Avec son nouveau plan directeur cantonal, le canton de Vaud oblige ses communes à fixer un indice d'utilisation minimal pour toute nouvelle zone à bâtir. Le canton de Zurich prévoit également dans sa loi sur les constructions que les communes doivent défi-

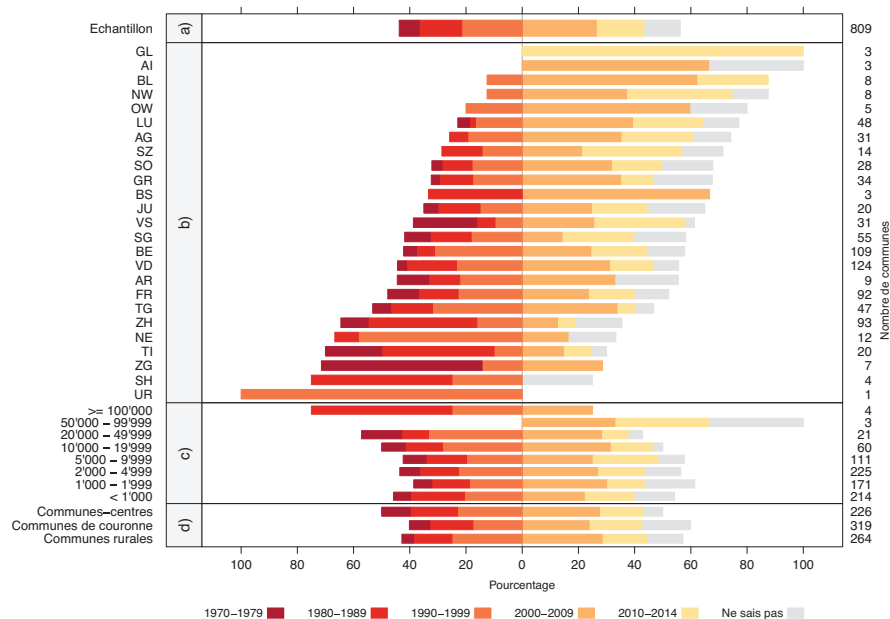


Fig. 6. Période à partir de laquelle le plan directeur communal a été adopté dans l'échantillon (a), et en fonction de l'appartenance cantonale (b), de la taille de la commune (c), et de la classe de caractère urbain (d). L'échantillon comprend toutes les communes qui ont déclaré posséder un plan directeur communal.

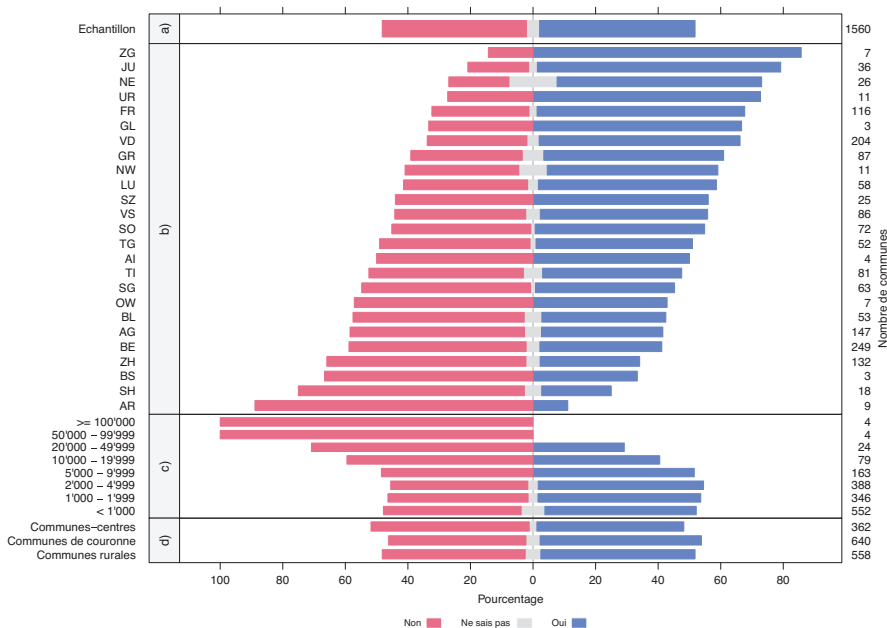


Fig. 7. Fréquence d'utilisation de l'indice d'utilisation du sol minimal dans l'échantillon (a), et en fonction de l'appartenance cantonale (b), de la taille de la commune (c), et de la classe de caractère urbain (d).

nir des indices d'utilisation minimaux (Article 49a de la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions PBG). D'autres cantons, à l'image de ceux de Soleure et de Lucerne, n'obligent pas leurs communes à fixer des indices d'utilisation du sol minimaux mais leur en donnent la possibilité.

La spécification d'indices d'utilisation du sol minimaux est très répandue,

puisque 50 % des communes interrogées ont indiqué en faire usage (Fig. 7). Cette mesure se rencontre dans plus de 70 % des communes dans les cantons de Zoug, du Jura, de Neuchâtel et d'Uri. À contrario, elle est présente dans moins de 25 % des communes des cantons de Schaffhouse et d'Appenzel Rhodes-Extérieures. La taille des communes semble jouer un rôle important dans l'adoption de cette mesure.

Si 50 % des communes de moins de 10000 habitants l'utilisent, ce chiffre diminue fortement pour les communes de 10000 à 50000 habitants. Quant aux villes plus peuplées, elles semblent complètement renoncer à fixer des indices minimaux. Une possible explication à ce phénomène est liée au prix des terrains à bâtir. Dans les grandes villes, ils ont tendance à être plus élevés que dans la majorité des petites communes périphériques. Les promoteurs immobiliers et les propriétaires fonciers ont alors intérêt à densifier leurs parcelles afin d'en tirer le maximum de profit. Dans de tels cas, la spécification d'indices d'utilisation du sol minimaux est superflue car le marché régule de lui-même la densification du bâti. Le caractère urbain des communes semble quant à lui avoir moins d'influence sur l'utilisation des indices minimaux. Les communes de couronne d'agglomération les adoptent un peu plus fréquemment que les communes-centres et les communes rurales.

Environ la moitié des communes qui possèdent des indices d'utilisation du sol minimaux les ont adoptés avant le début des années 1990 (Fig. 8). Cette mesure est donc relativement ancienne. Cependant, elle a continué à être mise en place par de nombreuses

autres communes au cours des dernières décennies. La plupart des cantons comptent une large proportion de communes qui ont adopté des indices d'utilisation du sol minimaux avant les années 1990. Par contre, les cantons d'Obwald, du Jura, de Berne, Neuchâtel et Uri ont commencé à faire usage de cette mesure de planification plus récemment. La taille des communes et le caractère urbain semblent n'avoir qu'une faible influence sur l'époque à laquelle les indices d'utilisation minimaux ont été introduits.

4.3 Politique foncière active: l'achat de terrains à des propriétaires fonciers privés

Par l'achat de terrains à des propriétaires privés, les communes ont la possibilité de constituer un patrimoine foncier communal. En faisant valoir leurs droits de propriété, elles peuvent ainsi influencer le développement urbain de manière directe. Le fait de posséder des terrains judicieusement situés les aide à assumer leurs responsabilités publiques (p. ex. en construisant des logements à loyers modérés). Elles peuvent également échanger leurs parcelles avec des propriétaires qui thésaurisent leurs ter-

rains à bâtir (VLP-ASPAN 2013b). De même, les communes peuvent intervenir directement dans les projets de développement qui concernent leurs parcelles ou celles de leurs voisins en faisant valoir leurs statuts de propriétaires fonciers. Finalement, la possession de terrains leur ouvre la possibilité de céder des parcelles en droit de superficie (GUERRIERI 2011). Ce faisant, elles donnent l'autorisation à des privés d'utiliser leurs terrains tout en restant propriétaires. Par de telles démarches, elles peuvent exiger des promoteurs qu'ils respectent des critères de développement urbain durable, comme par exemple une qualité urbaine élevée, une forte densité ou la création d'infrastructures publiques. Bien entendu, l'achat de terrains est très coûteux et il est souvent impossible pour les communes de constituer un large patrimoine foncier. Pour cette raison, il est judicieux de se concentrer sur l'achat de quelques parcelles stratégiques qui permettent d'avoir un impact significatif sur le développement urbain.

L'achat de terrains à des propriétaires privés est peu répandu en Suisse, puisque seules 16 % des communes interrogées ont indiqué recourir à cette mesure (Fig. 9). Les cantons du Jura et d'Appenzell Rhodes-Intérieures font exception, car plus de 50 % de leurs communes l'utilisent. Les communes de plus de 20000 habitants semblent y recourir plus souvent que leurs homologues de petite taille. Aussi, les communes de couronne d'agglomération appliquent cette mesure moins souvent que les communes-centres et les communes rurales.

L'achat de terrains à des particuliers est une démarche plutôt récente, puisque 61 % des communes ont indiqué l'entreprendre depuis les années 2000 seulement (Fig. 10). Depuis 2010, cette mesure a cependant connu un fort engouement, dans la plupart des cantons et indépendamment de la taille des communes ou de leur caractère urbain.

4.4 Qualité des espaces urbains: l'incitation à la rénovation

Les programmes d'incitation à la rénovation peuvent avoir pour but de revitaliser et restaurer les centres histo-

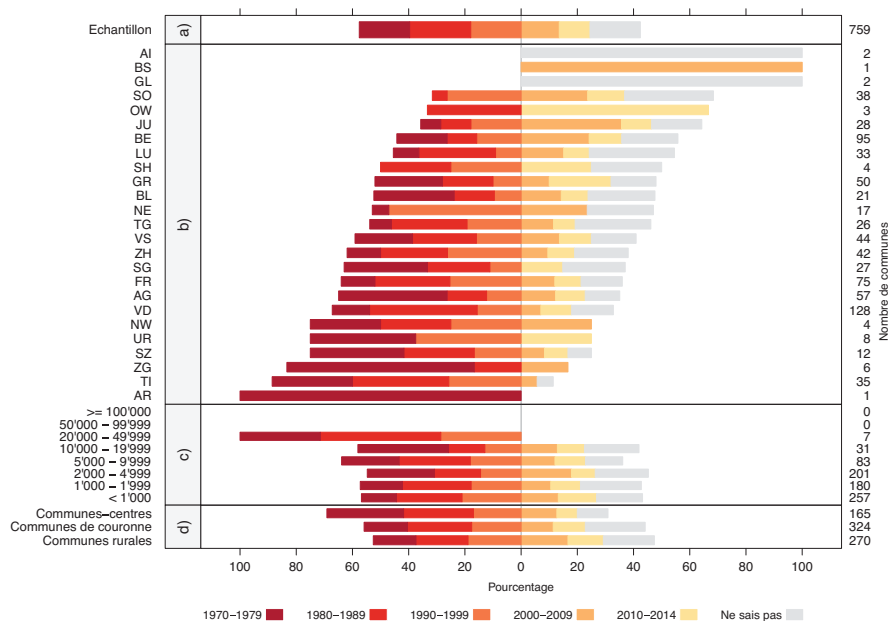


Fig. 8. Période à partir de laquelle des indices d'utilisation du sol minimaux ont été adoptés dans l'échantillon (a), et en fonction de l'appartenance cantonale (b), de la taille de la commune (c), et de la classe de caractère urbain (d). L'échantillon comprend toutes les communes qui ont déclaré appliquer des indices d'utilisation du sol minimaux.

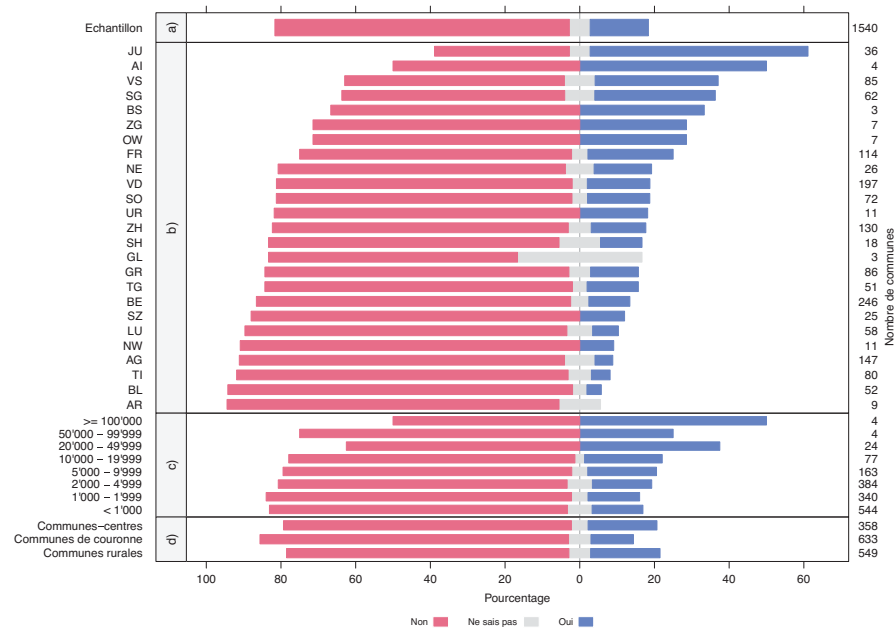


Fig. 9. Fréquence d'utilisation de l'achat de terrains dans l'échantillon (a), et en fonction de l'appartenance cantonale (b), de la taille de la commune (c), et de la classe de caractère urbain (d).

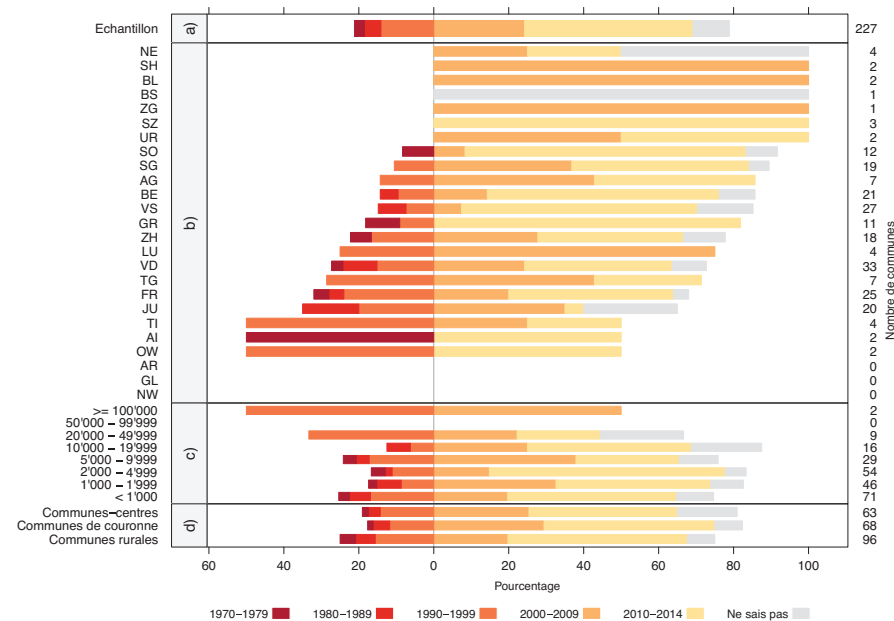


Fig. 10. Période à partir de laquelle l'achat de terrains a été utilisé dans l'échantillon (a), et en fonction de l'appartenance cantonale (b), de la taille de la commune (c), et de la classe de caractère urbain (d). L'échantillon comprend toutes les communes qui ont déclaré acheter des terrains à des propriétaires privés.

riques anciens ou de rénover et assainir des ensembles de bâtiments résidentiels construits durant le XX^e siècle. Parfois, ils visent également à augmenter la qualité du milieu non bâti en y créant de nouveaux espaces verts ou des zones de rencontre. Ce type d'interventions permet de lutter contre le dépeuplement des centres anciens en y adaptant les logements aux condi-

tions de vie actuelles et en augmentant l'attractivité des zones urbaines déjà existantes. De telles stratégies s'insèrent dans le processus d'urbanisation vers l'intérieur puisqu'elles encouragent la population à résider dans les centres urbains. Les mesures visant à inciter à la rénovation du milieu bâti sont variées et peu institutionnalisées. Dans certains cantons tels que Berne et

Zurich, des dispositions légales existent pour faire pression sur les propriétaires qui refusent les projets de rénovation. Cependant, ces moyens sont très rarement appliqués (VLP-ASPAN 2013b). Dans de nombreux cas, les communes mettent plutôt en place des programmes d'incitation en octroyant des subsides aux propriétaires qui souhaitent rénover leur parc immobilier, à la condition qu'ils respectent des critères de qualité stricts. Alternative-ment, les communes peuvent également créer d'autres types d'incitation en modifiant les plans d'affectation ou en établissant des plans d'affectation spéciaux. Par exemple, elles peuvent prévoir une augmentation du coefficient d'utilisation du sol en échange de la réalisation de projets de rénovation (ARE 2013).

Environ une commune sur quatre applique des mesures d'incitation à la rénovation et à l'amélioration structurale du milieu bâti (Fig. 11). Ce type de mesures est particulièrement répandu dans les cantons de Bâle-Ville, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, du Jura, du Valais et de Saint-Gall. Plus les communes sont peuplées, plus elles utilisent ces mesures. Le caractère urbain des communes joue également un rôle important, puisque les communes-centres sont beaucoup plus nombreuses (36 %) à mettre en place de tels mécanismes que les communes de couronne d'agglomération (19 %). Il est intéressant de constater qu'environ 25 % des communes rurales utilisent des mesures d'incitation à la rénovation du milieu bâti. Ce taux est plus élevé que dans le cas des communes de couronne d'agglomération et démontre également de valoriser leur patrimoine bâti.

Les mesures d'incitation à la rénovation et à l'amélioration structurale du bâti sont très récentes, puisque 75 % des communes ont indiqué les avoir mises en place depuis les années 2000 seulement (Fig. 12). Au cours des cinq dernières années, le nombre de communes qui les appliquent a encore fortement augmenté, indépendamment de leur taille ou de leur caractère urbain.

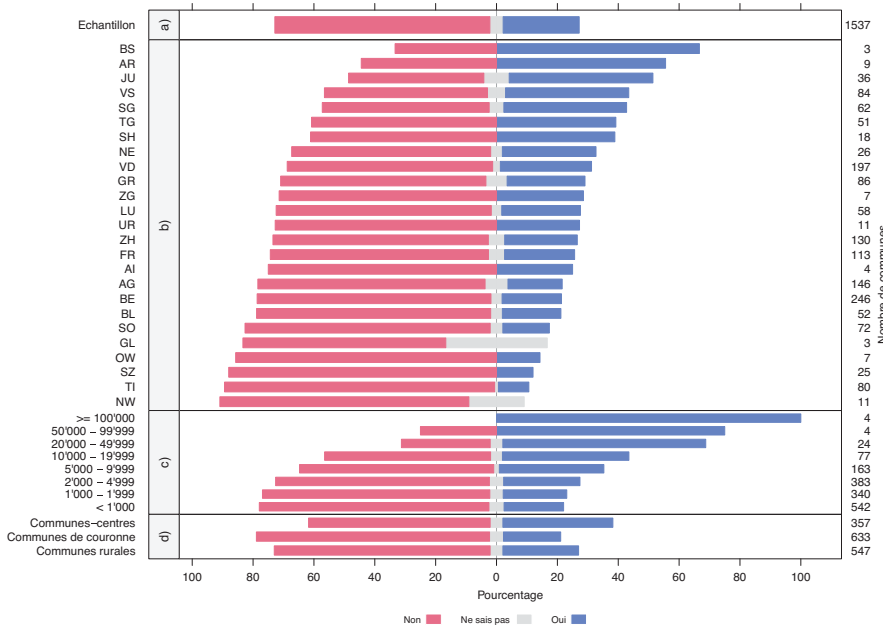


Fig. 11. Fréquence d'utilisation des mesures d'incitation à la rénovation et à l'amélioration structurelle du milieu bâti dans l'échantillon (a), et en fonction de l'appartenance cantonale (b), de la taille de la commune (c), et de la classe de caractère urbain (d).

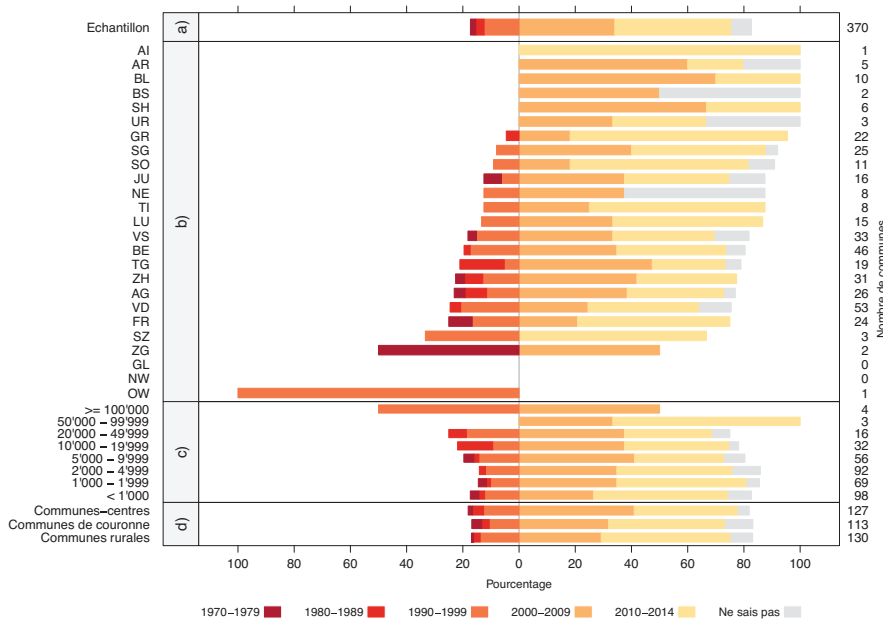


Fig. 12. Période à partir de laquelle les mesures d'incitation à la rénovation et à l'amélioration structurelle du bâti ont été utilisées dans l'échantillon (a), et en fonction de l'appartenance cantonale (b), de la taille de la commune (c), et de la classe de caractère urbain (d). L'échantillon comprend toutes les communes qui ont déclaré appliquer des mesures d'incitation à la rénovation et à l'amélioration structurelle du milieu bâti.

5 Quelles implications pour la planification communale?

Les communes suisses ont développé une large palette de mesures qui visent à développer l'urbanisation vers l'intérieur. En combinant des instruments de planification directrice et d'affectation à des mesures de politique foncière active et d'amélioration de la

qualité des espaces urbains, elles ont les moyens d'influencer significativement leur développement territorial. Les mesures existantes possèdent encore un potentiel de progression. Par exemple, la plupart des programmes d'incitation à la rénovation du bâti ont été développés récemment en réponse aux enjeux liés à la densification et à la qualité des espaces urbains. Il est pro-

bable que ce type de mesures gagnera en popularité au cours des prochaines décennies.

La présente étude démontre que l'adoption de mesures de planification territoriale est fortement influencée par des facteurs contextuels tels que l'appartenance cantonale, la taille de la population et le caractère urbain. En particulier, les différences cantonales reflètent la diversité des stratégies et des processus d'exécution mis en place par les cantons suisses en matière d'aménagement du territoire (MÜLLER-JENTSCH et RÜHLI 2010). Mais le contexte communal joue également un rôle prépondérant. De nombreuses communes sont de petite taille et manquent de ressources administratives et financières pour orienter efficacement leur développement urbain vers l'intérieur. Aussi, leurs finances reposent principalement sur leurs recettes fiscales et elles sont en compétition avec les collectivités voisines pour attirer de nouveaux contribuables et les garder sur le long terme. Cette raison, alliée à l'importance prépondérante de la propriété privée en Suisse, rend très difficile la mise en place de mesures de planification contraignantes. Peu de communes sont à même de s'élever contre les intérêts d'acteurs économiques ou politiques importants tels que les promoteurs immobiliers ou les politiciens locaux. Indépendamment de ces considérations, de nombreuses autorités locales favorisent activement la poursuite d'un développement urbain de faible densité afin d'augmenter les recettes fiscales communales.

La question fondamentale n'est donc pas de savoir si les communes suisses ont à leur disposition des instruments de qualité pour orienter leur développement urbain vers l'intérieur. Bien plus, il s'agit de déterminer comment les encourager à en faire usage efficacement et à s'engager dans un développement urbain durable. Il convient d'aider les communes qui ont peu de ressources à choisir des instruments adaptés et à les soutenir durant leur mise en œuvre. En parallèle, d'autres processus qui dépassent le cadre strict de l'aménagement du territoire peuvent concourir à améliorer la gestion de l'urbanisation. Les réformes territoriales et les fusions de communes rendent notamment possible de mieux coordonner le dévelop-

pement urbain à l'échelle régionale. Elles dotent également les communes de plus de capacités administratives et techniques en matière d'aménagement local et peuvent augmenter leur marge de manœuvre face aux intérêts économiques et politiques locaux.

6 Perspectives et futures recherches

Les résultats complets de l'enquête sur l'organisation et les instruments de l'aménagement du territoire en Suisse seront publiés prochainement sous la forme d'un rapport (WSL Berichte) et pourront être téléchargés sur le site Internet de l'Institut fédéral de recherches WSL. Ils permettront d'obtenir une vue d'ensemble du fonctionnement de l'aménagement du territoire local. D'une part, cette enquête constitue une importante base de données pour répondre aux questions suivantes:

- Existe-t-il des groupes de communes qui adoptent des mesures de planification similaires?
- Quelle est l'influence de la planification cantonale sur l'adoption de mesures au niveau local?
- Quelles stratégies sont les plus efficaces afin d'orienter le développement urbain vers l'intérieur?
- Quels facteurs influencent l'adoption de mesures de planification particulières?

D'autre part, l'adoption de mesures d'aménagement n'est pas nécessairement garante d'un développement urbain en accord avec les principes de l'urbanisation vers l'intérieur. La mise en œuvre de ces mesures est tout aussi importante et détermine en grande partie leur efficacité à promouvoir un développement urbain compact. De futures recherches sur les mécanismes de mise en œuvre devraient apporter de nouvelles réponses dans ce domaine.

7 Bibliographie

- ARE (Office fédéral du développement territorial), 2009: Concept pour un développement urbain vers l'intérieur. Aide de travail pour l'élaboration des projets d'agglomération transport et urbanisation. Berne: Office fédéral du développement territorial.
- ARE (Office fédéral du développement territorial), 2013: Projets-modèles pour un développement territorial durable: Potentiel à exploiter pour développer l'urbanisation vers l'intérieur. Berne: Office fédéral du développement territorial.
- BERLI, J.; HERSPERGER, A.M.; RUDOLF, S.; SCHULZ, T., 2014: Organisation et instruments de l'aménagement du territoire au niveau communal. Une enquête empirique auprès des communes suisses. Birnensdorf, Institut fédéral de recherches WSL.
- GUERRIERI, A., 2011: La maîtrise foncière des villes: un levier pour la qualité urbaine et la durabilité. Travail de mémoire, master en études avancées en urbanisme durable, Institut de géographie, Université de Lausanne.
- OFS (Office fédéral de la statistique), 2014: L'espace à caractère urbain 2012, Rapport explicatif. Série statistique de la Suisse. Domaine 21 Développement durable et disparités régionales et internationales. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- OFS (Office fédéral de la statistique), 2015a: L'utilisation du sol en Suisse, Exploitation et analyse. Série statistique de la Suisse. Domaine 2 Espace et environnement. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.
- OFS (Office fédéral de la statistique), 2015b: Population résidente permanente selon la commune. Statistiques de la banque de donnée en ligne STAT-TAB. [https://www.pxweb.bfs.admin.ch/Table.aspx?layout=tableViewLayout2&px_tableid=px-x-0102010000_100\px-x-0102010000_100.px&px_language=fr&px_type=PX&px_db=px-x-0102010000_100&rxid=277ee212-b84c-4266-888c-a9dccb60334b]. Consulté le 03.09.2015.
- JAEGER, J. A. G.; SCHWICK, C., 2014: Improving the measurement of urban sprawl: Weighted Urban Proliferation (WUP) and its application to Switzerland. *Ecol. Indic.* 38, 294–308.
- MÜLLER-JENTSCH, D.; RÜHLI, R., 2010: Kantonsmonitoring: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug. Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung. Zurich: Avenir Suisse.
- SCHWICK, C.; JAEGER, J. A. G.; BERTILLER, R.; KIENAST, F., 2012: L'étalement urbain en Suisse – Impossible à freiner? Analyse quantitative de 1935 à 2002 et conséquences pour l'aménagement du territoire. Berne, Haupt.
- VLP-ASPAN (Association Suisse pour l'aménagement national), 2013a: Introduction à l'aménagement du territoire. Berne: Association Suisse pour l'aménagement national.
- VLP-ASPAN (Association Suisse pour l'aménagement national), 2013b: La disponibilité des terrains à bâtir dans les cantons et les communes. *Territoire et Environnement*, Septembre, 5/2013.

Abstract

Steering urban development towards compact urban forms: municipal policy instruments and their application

The issues posed by urban growth are being widely discussed in Switzerland by the public and in politics. Swiss municipalities have, for several decades, been developing and adopting a wide range of policy instruments to steer their spatial development towards more compact urban forms. An overview of these instruments was obtained from a survey of all municipal planning authorities in 2014. This article draws on the survey results to describe four exemplary policy measures. The adoption of specific measures was found to vary greatly from one canton to another, and to depend on contextual factors such as the population size and the municipal's urban character. It seems that, even though most municipalities have appropriate policies at their disposal to manage their urban development efficiently and sustainably sprawling growth patterns persist. This suggests that these policies have not been applied consistently and much work has still to be done to persuade the municipalities to implement the policies better. Crucially, municipalities should be guided in their policy choices and those lacking resources should be provided with support during the implementation process.

Keywords: spatial planning, policy instruments, Swiss municipalities, urban development, compact urban forms