



POINT FORT

focus 3/24
juin

Quel rapport entre jardinage et développement vers l'intérieur?



Jeanette Beck,
urbaniste à la
Ville de Berne,
architecte EPF

Vivre au sein d'une ville dense contribue de manière essentielle à la protection du climat. La proximité entre les lieux d'habitat, de travail et de loisirs réduit la mobilité et de ce fait les émissions de CO₂. C'est pourquoi le développement du milieu bâti vers l'intérieur constitue la stratégie en matière d'aménagement du territoire visant non seulement à protéger le paysage mais aussi le climat.

Pour que le développement vers l'intérieur et la densification réussissent et soient acceptés par la population, il faut que les urbanistes placent l'être humain et ses besoins au centre de l'action. Quiconque vit dans un milieu dense nécessite des espaces libres offrant une bonne qualité d'utilisation. Berne a relevé les défis qui se posent à cet égard. Le concept de développement urbain bernois (STEK 2016) et le concept des espaces libres (Freiraumkonzept) de 2018 définissent les valeurs de référence quantitatives et qualitatives permettant de garantir et de développer les espaces libres ouverts au public. Lors de projets visant à développer le territoire et des sites, elle accorde une haute importance à des espaces extérieurs agréablement aménagés qui soient économiquement et fonctionnellement durables.

Il est tout aussi important que la ville densifiée dispose d'une large offre de loge-

ments abordables et en quantité suffisante pour toutes et tous. Ce but est visé par la stratégie de la Ville de Berne en matière de logement (Wohnstrategie), récemment actualisée: elle veut une ville résidentielle de la diversité, dans laquelle toutes les personnes sont bienvenues. Les objectifs centraux de sa politique en matière de logement résident par conséquent dans la construction de logements abordables et d'utilité publique ainsi que de logements subventionnés.

L'urbanisme investi d'un nouveau rôle

Le développement urbain vers l'intérieur est aussi impératif qu'exigeant. L'espace est restreint, mais pas les exigences à son égard: approvisionnement énergétique, espaces verts, adaptation climatique, mobilité, biodiversité, exigences économiques, jeunesse, familles et senior-e-s sont autant de thématiques pouvant s'affronter au sein d'un même projet. Les conflits d'objectifs sont dès lors inévitables et doivent être résolus dans le cadre de processus de négociation transparents. S'ils échouent, le projet risque d'être bloqué. Afin d'agir efficacement dans une telle situation, il convient de mettre en œuvre des approches pluridisciplinaires. Un rôle clé revient à la capacité des urbanistes à sensibiliser encore davantage les partenaires les plus divers au contexte donné, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration, et d'aménager des processus équilibrés. Dans ce contexte, je comprends le rôle des urbanistes comme celui qui incombe aux «jardinières et jardiniers dans le processus de développement urbain» au sens de N. John Habraken: ils «posent le cadre propice au développement». (N. John Habraken, *De dragers en de mensen. Het einde van de massawobingbouw, 1961*).

Chère lectrice, cher lecteur

«Pénurie de logements – attaquer le problème à la source», «S'entasser en raison du manque de logements», «Pourquoi n'y a-t-il quasi pas d'appartements libres en ville»? – De tels titres sont omniprésents depuis un certain temps. Les villes sont en fait victimes de leur succès: elles exercent une force d'attraction importante en raison de leur qualité de vie élevée. Conséquence: l'offre insuffisante de logements (abordables) pose problème dans bon nombre de villes suisses. Depuis 2014, la loi sur l'aménagement du territoire exige un développement intérieur de qualité. Comment remédier à cette situation?

Cette question et bien d'autres seront discutées par les présidentes et présidents des villes lors de la Journée des villes qui a lieu les 29 et 30 août à Lausanne. Dans cette édition de focus, nous nous tournons vers l'avenir: des pistes de solutions sont formulées dans l'interview par Grégoire Junod, syndic de Lausanne qui est la ville d'accueil, et par Jeanette Beck, urbaniste à la Ville de Berne. L'Union des villes met en lumière des facteurs permettant de réussir le développement intérieur.

Nous vous souhaitons bonne lecture!

Sommaire

- Point fort 1
- Interview 2
- Le thème 3

INTERVIEW

«Le développement urbain est un thème fort à Lausanne»



Grégoire Junod,
Syndic de la Ville de Lausanne

Grégoire Junod (PS) est syndic de Lausanne depuis 2016, en charge de la Culture et du Développement urbain.

Âgé de 49 ans, M. Junod a été élu pour la première fois au Conseil municipal en 2011, comme directeur de la Culture et du Logement jusqu'en 2012, puis comme directeur du Logement et de la Sécurité publique jusqu'en 2016. Il a été conseiller communal de 1998 à 2007, puis député au Grand conseil vaudois de 2007 à 2012.

Cette année, Lausanne est la ville hôte de la Journée des villes. L'événement est consacré au thème «Développement intérieur et offre de logements de qualité dans les villes». À quel programme peuvent s'attendre les participants?

La Ville de Lausanne se réjouit d'accueillir la Journée des villes. Le développement urbain est un thème fort dans la Capitale vaudoise, qui connaît une croissance démographique importante depuis une vingtaine d'années, avec aujourd'hui quelque 150'000 habitantes et habitants, et se prépare à en compter 30'000 de plus d'ici à 2030.

Le programme de la journée prévoit une visite de certains sites clés dans l'ambition de la Ville de Lausanne de répondre au besoin en logements pour toutes les catégories de la population, avec des solutions innovantes en termes d'adaptation aux changements climatiques notamment. Lausanne connaît une période très dynamique également sur le plan culturel et sportif. Cette journée sera l'occasion également de découvrir certaines des nouvelles infrastructures et institutions.

A l'écoquartier des «Plaines-du-Loup» sont créés plusieurs milliers de logements situés dans un nouveau quartier lausannois qui favorise la mixité sociale. Quelles sont les mesures prises par la Ville afin d'en garantir la mixité sociale?

L'écoquartier accueille aujourd'hui ses premières habitantes et habitants; 8000 y auront

trouvé un logement d'ici la fin de la réalisation de ce projet d'envergure. Dès le départ, la mixité sociale a été définie comme un élément fondamental dans la réalisation de ce quartier, avec la règle de répartition des trois tiers, soit 30% de logements subventionnés, 40% de logements à loyer abordable et 30% de logements en marché libre.

L'écoquartier des Plaines-du-Loup s'inscrit dans le vaste projet Métamorphose. Avec ce projet, la Ville ambitionne un développement urbain maîtrisé, sur quelques sites bien connectés en transports publics et dotés d'infrastructures de qualité notamment. C'est aussi l'occasion de proposer de nouvelles formes d'habitat, avec de nombreux espaces communs, des parcs, des espaces de loisirs, des rues entièrement piétonnes conçues avec un très fort accent sur la végétalisation.

Selon vous, les changements d'affectation de zones sont-ils un moyen approprié de transformer des immeubles de bureaux en résidences au sens d'un développement intérieur de qualité?

Ca ne peut être qu'une solution marginale. Ce genre d'opération ne permet pas, d'un point de vue économique, de mettre à disposition des logements de qualité à loyer abordable.

La Ville de Lausanne a déjà fait valoir le droit de préemption cantonal sur des immeubles et des terrains. Quels

en sont les avantages et pourquoi ce droit est-il important également pour d'autres villes?

Depuis 2020, la Ville de Lausanne utilise en effet le droit de préemption afin d'acquérir des immeubles dont le niveau des loyers se situe encore à un niveau abordable et ainsi les préserver. Quelques centaines de logements d'utilité publique ont ainsi été nouvellement reconnus grâce à ces démarches.

«Depuis 2020, la Ville de Lausanne utilise en effet le droit de préemption afin d'acquérir des immeubles»

De manière générale le droit de préemption est un outil important dans un marché du logement saturé, dont l'accès est difficile pour de nombreuses personnes. C'est bien sûr un moyen de garantir un meilleur contrôle du patrimoine d'une ville.

Quels sont les autres leviers utilisés par votre Ville pour lutter contre la pénurie de logements et la cherté des loyers?

Lausanne se concentre comme mentionné sur la réalisation de logements sur ses propres terrains. Un deuxième écoquartier au sud de la ville est prévu. De manière générale, la Ville impose dorénavant une part de logements à loyer abordable dans tous ses plans de quartier, ce qui a été rendu possible par la nouvelle loi cantonale sur le logement. C'est une mesure très utile même si son effet ne sera visible que dans plusieurs années.

LE THÈME

Acceptation du développement vers l'intérieur: un défi

Le développement vers l'intérieur est avant tout une mission qui incombe à l'espace urbain dans son ensemble. Elle est essentielle à la lutte contre la pénurie de logements. L'existence de cette étroite corrélation a également été soulignée par l'UVS dans sa prise de position sur la politique du logement. Plus le temps passe, plus le développement vers l'intérieur pose des défis aux villes: elle suscite en effet régulièrement des résistances de la part de la population. Que peuvent contribuer les villes à l'aménagement des projets afin qu'ils soient mieux acceptés par la population?



Flora Senften

Cheffe de projet développement des quartiers et Habitat, Union des villes suisses

Le développement vers l'intérieur est une tâche essentielle des villes. Elle relève d'un mandat découlant de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire datant de 2014 (LAT 1). Cette révision s'est donné pour but non seulement d'endiguer le mitage du territoire par des mesures d'aménagement du territoire, mais aussi de mieux préserver et protéger la nature et le paysage cultivé. Les futures constructions doivent être réalisées dans des sites déjà bâtis et bénéficier de ce fait d'une bonne desserte. Ce développement vers l'intérieur doit s'effectuer par des changements d'affectation ou des reclassifications de zones. Les classements en zones à bâtir sont plutôt à éviter, en particulier en périphérie: la LAT 1 exige en effet que 80% de la future croissance ait lieu dans les villes. Cela fait des villes les principales responsables en matière de développement vers l'intérieur.

La révision de la loi sur l'aménagement du territoire a été adoptée en mars 2013 par une majorité de 62.9% des voix. Lors de son adoption, la promotion du développement vers l'intérieur bénéficiait d'un large consensus parmi la population et d'un fort taux d'acceptation. Or ces dernières années, il se trouve que les projets de développement vers l'intérieur sont plus souvent rejetés lors des votations populaires. Cela place les villes face à des défis quant au mandat légal qu'elles sont tenues de remplir. Le développement vers l'intérieur est une notion générique qui porte sur des projets les plus divers ayant pour conséquence une hausse de la densité de construction et/ou d'utilisation. De tels projets peuvent s'avérer être de nature très variable. Cela vaut la peine de jeter un coup d'œil sur les différents facteurs qui influencent

le type de projet à réaliser et en favorisent l'acceptation. Les facteurs favorisants sont décrits dans l'étude «**Öffentliche Akzeptanz und Politik für eine grüne und bezahlbare Innenverdichtung**» [acceptation publique et politique en faveur d'une urbanisation interne verte et abordable].

Cette étude de l'EPF de Zurich montre, premièrement, que les **projets de développement intérieur verts et abordables** ont davantage de chances d'être acceptés par la population. Ils doivent tenir compte de la protection du climat, intégrer des mesures d'adaptation climatique et créer des espaces verts accessibles à la population de la ville. Deuxièmement, le taux d'acceptation est plus élevé lorsque les projets sont réalisés (du moins en partie) par des **maîtres d'ouvrage d'utilité publique** et/ou qu'ils créent une certaine proportion de logements. Les projets de développement intérieur peuvent être coûteux et entraîner de fortes hausses de loyers pour les locataires, voire même des résiliations collectives des contrats de location. C'est pourquoi il importe d'y accorder une attention particulière: les villes ont donc intérêt à œuvrer en faveur de la préservation et de la création de logements abordables.

Troisièmement, le rapport de l'EPF souligne que le **développement intérieur basé sur des processus démocratiques** – donc en accord entre la planification et les souhaits du public – peut avoir un impact positif sur le taux d'acceptation des projets. Il s'agit de communiquer et de concevoir les processus de manière précoce et transparente. Pour cette raison, les villes optent pour le type de processus qui permet à la population des quartiers d'en retirer un maximum de plus-value; elles négocient la création de qualités urbaines avec les équipes de planification et font en sorte que les habitantes et habitants puissent participer aux processus d'aménagement. La notion de développement intérieur selon des principes démocratiques implique en outre le fait d'associer la

population à travers des votations populaires et des processus participatifs. Cet aspect influe lui aussi de manière positive sur l'acceptation de tels projets. Un processus participatif exige notamment d'être correctement mis en œuvre afin d'éviter une issue décevante. Ainsi, il nécessite d'être exempt a priori quant à son résultat et ne sert pas à rallier la population à un projet préétabli. D'autre part, cela peut être utile de réfléchir au groupe cible d'un tel processus participatif. Au cœur de tels processus sont placées la négociation de plus-values pour la population du quartier, la préservation et la création de diversité dans l'espace urbain et résidentiel ainsi que la participation à la réflexion sur la conception de logements correspondant aux besoins – c'est notamment en faveur de ces éléments-là que les villes s'engagent, comme précisé dans le document de position.

Un dernier élément réside dans **la prise en compte des contextes locaux**. La hauteur des bâtiments en est un exemple. Il se peut que des bâtiments à six étages soient compatibles avec un quartier donné, tandis que dans d'autres quartiers, trois étages suffisent déjà à contribuer à la densification. Il est donc nécessaire que les villes réfléchissent, à travers leurs plans d'affectation des zones, leurs plans d'affectation spécifiques ainsi que leurs stratégies en matière de foncier et de logements, à la question de savoir quel type de projet est compatible avec un quartier donné. À cet égard, les villes sont à la fois conservatrices et visionnaires. Elles préservent et créent des qualités urbaines telles que des distances courtes, de la diversité et des lieux de rencontres. Les villes se conçoivent comme des garantes de la qualité et œuvrent durant les processus de développement pour la durabilité dans toutes ses dimensions et pour une culture du bâti de haute qualité.

Politique de logement des villes

Les villes et les agglomérations veulent assurer de bonnes conditions de logement à l'ensemble de leurs habitantes et habitants issus de toutes catégories sociales. En termes de politique du logement, elles évoluent de ce fait dans un champ de tension entre efficacité économique et objectifs sociaux. Ce document de position esquisse des pistes de solutions. www.uniondesvilles.ch

Impressum:

Éditeur: Union des villes suisses (UVS), Monbijoustrasse 8, Case postale, 3001 Berne. Tél.: 031 356 32 32, www.uniondesvilles.ch. S'abonner au «focus»: info@staedteverband.ch

Rédaction UVS: Dominik Bela Ribeiro, Monika Litscher, Marc Moser, Flora Senften. **Images:** Titre et portraits pages 1 et 2; mäd. Page 1 et portrait page 3: Rolf Siegenthaler.