

## Positionnement des villes CH

- De l'échange d'expériences à la plate-forme urbaine
- Situation de départ
- Thèses sur l'avenir des villes
- Mesures pour une politique de développement urbain

➤ Une contribution des Villes de Bâle, Berne, Bienne, Coire, Genève, Lausanne, Lucerne, Soleure, St-Gall, Winterthour et Zurich

Novembre 2006

## De l'échange d'expériences à la plate-forme urbaine

Les villes suisses occupent une position-clé en ce qui concerne l'avenir du pays. Fortes de ce constat, les plus grandes villes suisses – Bâle, Berne, Bienne, Coire, Genève, Lausanne, Lugano, Lucerne, Soleure, St-Gall, Winterthour, Zurich- se sont réunies pour échanger leurs expériences en toute franchise et sans aucune contrainte afin de trouver un positionnement commun. Cet échange informel, organisé sous l'égide de VLP-ASPAN Association suisse pour l'aménagement national, a abouti début 2006 à la création de la plate-forme „Positionnement des villes CH“. C'était une manière de répondre à l'Office fédéral du développement territorial qui invitait les villes à débattre sur l'avenir de la Suisse et de son territoire.

Plusieurs ateliers ont été organisés à l'issue desquels se sont engagées des discussions sur les particularités, le rôle et la signification des villes en Suisse. Une étude approfondie des publications les plus récentes sur le développement territorial de la Suisse a servi de base théorique.

Ces publications mettent en lumière les différents phénomènes liés au développement territorial de la Suisse. Malgré des points de vue divergents, elles portent toutes un message commun et de ce fait fondamental : **l'extension de l'urbanisation doit être perçue en tant que réalité spatiale, économique et sociale de la Suisse.**

Tant sur le plan européen que mondial, le développement des villes, des agglomérations urbaines et des espaces métropolitains représente un des plus grands défis de ces prochaines décennies. De cet état de fait, et sur la base de leurs expériences et tâches quotidiennes, les villes doivent trouver un terrain d'entente quant au rôle qu'elles jouent ou qu'elles veulent jouer dans la politique et le développement territorial en Suisse. La première étape des discussions a révélé les réflexions et les considérations présentées ci-après.

Les villes impliquées sont persuadées qu'elles doivent s'engager activement pour leurs agglomérations et régions. Toutefois, en prenant en charge cette responsabilité, les villes émettront également des souhaits et revendications.

« Positionnement des villes CH » aimerait à présent soumettre le résultat de ses discussions à d'autres villes et à l'Union des Villes Suisses, ainsi qu'à d'autres groupes d'intérêts. Il convient en particulier de trouver écho auprès des bureaux de planification de la Confédération et dans la politique fédérale.

Le positionnement actuel a été élaboré par des représentants des villes spécialisés dans la planification ; ces derniers se savent soutenus par leurs organes politiques.

## Situation de départ

Pour un aménagement du territoire et une politique du développement territorial porteurs d'avenir, il convient de reconnaître le changement des réalités urbaines en Suisse. À cet égard, les considérations suivantes sont d'une importance primordiale:

### ➤ Identité: aucune ville ne se ressemble

Les villes suisses sont, à l'échelon européen, relativement petites mais extrêmement variées. Les quelques grandes villes et nombreuses villes de petite et moyenne taille remplissent à ce sujet des tâches dans leurs régions et pour l'ensemble du pays qui divergent beaucoup. Cette diversité des conditions de vie urbaines est liée à l'histoire suisse. Elle justifie la diversité des identités et des intérêts propres aux villes ou aux régions urbaines et permet à la population et à l'économie de choisir entre des alternatives attrayantes.

### ➤ Perception: les images traditionnelles de la ville et de la campagne faussent le regard

En Suisse, il est de coutume d'avoir une bonne vue d'ensemble d'une ville, et la campagne commence là où la ville se termine. Cela fait cependant longtemps que, sur le plan spatial et fonctionnel, la ville s'est immiscée dans le paysage sur de longues distances. Il en a résulté un étalement de vastes régions urbanisées. On se refuse toutefois à reconnaître la réalité de ces agglomérations urbaines et de ces paysages urbanisés; les émotions et les traditions rendent toute action difficile.

### ➤ Politique: le quotidien urbain ne s'arrête pas aux frontières politiques

Chaque ville existe seulement dans sa dimension régionale. De par les relations pendulaires, les imbrications économiques ainsi que les loisirs, les frontières politiques des villes-centres et communes périphériques et également souvent des cantons sont franchies plusieurs fois par jour, ce qui crée une multitude de nouvelles possibilités fructueuses de développement. Une collaboration au-delà des frontières ne se réalise cependant pas sans se heurter à des obstacles et difficultés considérables.

### ➤ Économie: les villes sont le moteur du développement économique

Les villes sont les centres économiques de la Suisse et les endroits de sa croissance. À cela s'ajoute leur importance sans égale sur le plan social et culturel. Différents rôles, tous porteurs de revendications bien spécifiques, en sont le résultat. Au niveau de la concurrence internationale et globale, les villes ne peuvent exister que dans le cadre de réseaux régionaux et supra-régionaux fonctionnant parfaitement. En Suisse, de tels réseaux sont cependant encore peu développés. Par ailleurs, les villes n'ont qu'une moindre importance dans le système politique de notre pays par rapport à celle qui leur est accordée au niveau économique et social.

### ➤ Aménagement: les conceptions directrices diminuent la réalité urbaine

La Suisse urbaine ne se laisse pas aménager au moyen d'idées ou de conceptions directrices fixes. Il va de soi que toute interprétation des rapports spatiaux dépend du paramètre qui sert de base pour délimiter les espaces métropolitains. L'image réelle qui en résulte ressemble à un patchwork formé des capacités de développement les plus diverses que l'on ne peut que partiellement influencer. Toutes les stratégies marquantes depuis le siècle dernier, telles que l'idée de la « weitdezentralisierte Grossstadt Schweiz » (Armin Meili, dès 1930), les conceptions directrices de l'Institut d'aménagement du territoire (vers 1970), ou, actuellement, « Métropole Suisse », « Réseau de villes suisses » ou les « scénarios » de l'(ARE) ne font toujours connaître que quelques aspects.

# Thèses sur l'avenir des villes

Pour un aménagement du territoire et une politique du développement territorial porteurs d'avenir, il s'agit de se baser sur les thèses suivantes:

## 1. Identité: la force de la Suisse urbaine réside dans l'abondance de ses particularités

Le caractère particulier des régions urbaines doit être cultivé. Il convient dès lors de renoncer à une politique de développement qui s'évertue à vouloir tout partout et à trop remodeler ce qui existe déjà, comme bon lui semble. Les villes devraient au contraire renforcer et continuer à développer leur profil spécifique en matière d'urbanité et d'espace rural. Il faut pour cela se mettre d'accord sur les perspectives intrinsèques et extrinsèques ainsi que des conséquences qui en résultent – des intérêts divergents peuvent donc également être mis en évidence tout comme la manière de les concilier.

## 2. Perception: la Suisse est un pays urbanisé

Idéaliser la vie à la campagne ou dans une ambiance de petite ville ne fait que fausser le regard sur les nouvelles réalités urbaines. Si l'on veut continuer à développer et aménager raisonnablement cette nouvelle réalité urbaine, il s'agit de découvrir tout d'abord ses qualités et de les apprécier. À cet égard, la proximité qui existe entre les éléments urbains et ruraux et leur interpénétration constitue une qualité particulière des paysages urbains suisses. La transformation de l'agriculture dans le contexte des régions urbaines ouvre pour cela d'autres perspectives spécifiques.

## 3. Politique: la région urbaine est la véritable ville

Les frontières politiques ainsi que les compétences sectorielles, que ce soit au niveau communal ou cantonal, ne font rien pour faciliter une collaboration qui se veut efficace et axée sur un but précis. Les villes-centres ne sont dès lors concurrentielles qu'en s'associant à leurs agglomérations. En raison de leur fonction de centre, les villes-centres doivent cependant également se charger d'organiser une collaboration partenariale dans la région. Il y a lieu du même coup de réexaminer à l'échelon fédéral les structures fédératives qui ont pour effet de freiner ou même d'être contre-productives.

## 4. Économie: la hiérarchie des villes est une chance de développement

L'importance inégale des villes suisses sur le plan économique et culturel ne doit plus être considérée comme un problème. Au contraire, il faut dans l'intérêt du pays renforcer l'importance internationale des espaces métropolitains de Bâle, Genève et Zurich. Une politique de développement pour la Suisse ne doit pas faire disparaître ces différences. Cependant, les autres villes et agglomérations ont également besoin de stratégies pour que leurs différents potentiels en tant que facteurs de localisation soient exploités et revalorisés au niveau social, culturel et économique.

## 5. Aménagement: un aménagement du territoire évolutif au lieu de conceptions (directrices) normatives

Il s'agit de remettre en question la croyance répandue dans l'aménagement du territoire que les conceptions normatives sont très efficaces. De telles conceptions (directrices) permettent plutôt de discuter des intérêts liés au développement et de leurs chances. Les régions urbaines en particulier connaissent des situations de départ ambiguës qui demandent des stratégies de planification souples. À cet égard, les processus de planification doivent être aménagés de manière à ce que les idéaux et les concepts soient adaptés par étape aux conditions réelles, c'est-à-dire qu'ils puissent être rejetés ou précisés.

# Mesures pour une politique de développement urbain

Les villes misent sur les mesures suivantes pour pouvoir renforcer et affiner leurs requêtes qui profitent à l'ensemble du pays :

## Initiative individuelle et obligation des villes

### ➤ Poursuite et développement de la „plate-forme urbaine“

Les villes suisses désirent avec cette plate-forme approfondir l'échange d'expériences et informer sur leurs différents rôles, leurs intérêts communs mais aussi opposés, et sur des questions de développement primordiales.

Concrétisation et mise en œuvre des thèses

Les villes lanceront, dans le cadre de leurs responsabilités, des débats et projets pilotes sur les questions suivantes :

- Comment peut-on imaginer accorder chacune des particularités morphologiques, culturelles et socioéconomiques dans l'Union des Villes Suisses et ainsi en tirer profit?
- Comment les agglomérations urbaines suisses et les territoires urbanisés peuvent-elles continuer à se qualifier en tant qu'espace de vie urbain au sens d'une nouvelle urbanité?
- Comment les villes-centres peuvent-elles inviter et gagner leurs villes et communes périphériques à réaliser en commun des projets de développement au niveau des régions urbaines?
- Comment négocier et concrétiser des priorités de développement (au lieu d'une politique compensatoire et de saupoudrage)?
- Comment l'aménagement urbain, en tant que contrôle du développement des espaces urbains, peut-il être revu et mis en pratique ?

## Idées pour développer une politique urbaine au niveau fédéral

### ➤ Attention politique directe

Les villes ont besoin d'une attention politique plus directe – en veillant par exemple à ce que

- > les grandes villes aient une allocution directe pour ce qui est des questions centrales traitant du développement spatial de la Suisse
- > les villes aient une possibilité de référendum
- > que, dans les décisions d'implantation, la Confédération suive pour les régions urbaines concernées le développement dans son ensemble.

### 7.1 Élaboration d'un programme de développement urbain

L'étude de nouveaux scénarios et d'une conception directrice globale pour le développement spatial du pays devraient être suspendus.

En lieu et place, il convient de lancer un débat sur les questions pressantes liées au développement et de le mener intensivement. Un débat par exemple sur

- la particularité urbaine de la Suisse en tant que ressource
- les réalités et qualités de la Suisse en tant que pays urbanisé
- les régions urbaines comme périmètre d'action
- les hiérarchies urbaines et les priorités de développement
- un aménagement territorial et urbain « évolutif »

En outre, il faudrait lancer un programme d'action expérimental d'une durée limitée (p.ex. cinq ans) pour soutenir des projets de développement modèles dans les régions urbaines. La promotion d'un tel programme doit inclure en particulier l'évaluation de ces projets.

### 7.2 Du programme des agglomérations à une politique des agglomérations

Enfin, il est primordial de transférer les programmes des agglomérations de la Confédération dans une politique des agglomérations à long terme et assurée financièrement. Pour leurs nouvelles formes de coopération, les villes-centres et leurs communes périphériques ont besoin d'un soutien de la Confédération jusqu'à ce qu'elles puissent assumer ces tâches de leur propre force et au moyen de démarches et instruments appropriés. Il y a lieu ensuite – en se tournant vers les priorités de développement - de continuer à promouvoir et d'accompagner les projets d'agglomérations. Cela inclut le soutien du nouvel ordre administratif et politique des agglomérations urbaines et en particulier la mise en place accélérée de compensations judicieuses des charges.