



Prise de position Développement urbain à l'intérieur du tissu bâti – Opportunités et enjeux pour la nature et le paysage

(Adopté par CDPNP le 1 février 2018)

But

La présente prise de position sert de base pour la défense des intérêts de la CDPNP dans le contexte des discussions sur le « Développement urbain à l'intérieur du tissu bâti ». Elle explicite des postures et des idées directrices qui ont été définies conjointement par les services cantonaux de protection de la nature et du paysage en matière de qualité de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti. La nature et le paysage sont en effet des aspects essentiels de cette thématique. Ce document met l'accent sur les paysages urbains et d'agglomération (paysages de transition), où la plus forte croissance démographique est attendue.

Contexte

Aujourd'hui, les trois quarts de la population suisse vivent en ville ou dans une commune d'agglomération urbaine. La révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire exige des mesures pour limiter l'urbanisation et pour favoriser le développement urbain à l'intérieur du tissu bâti. C'est aussi une exigence de principe des représentantes et des représentants du secteur N+P en réaction au mitage continu du territoire.

Le milieu urbain est caractérisé par une grande variété d'habitats la plupart du temps peu étendus, avec une flore et une faune spécifiques, qui sont séparés les uns des autres par des surfaces de transport, des bâtiments et d'autres surfaces étanches. Bien que la présence humaine y soit très marquée, le milieu urbain présente une diversité biologique étonnante¹. Mais cette biodiversité est aussi soumise à une pression qui ne fera que s'accroître avec le développement urbain à l'intérieur du tissu bâti. Il s'ensuit donc un risque de régression de la biodiversité. Une mosaïque à petite échelle, composée d'habitats diversifiés et utilisés surtout de façon extensive, est particulièrement riche en espèces. Ces caractéristiques sont aussi attractives dans l'optique de la population citadine : diversité des structures et proximité de la nature. L'être humain veut cependant aussi utiliser les espaces verts et avoir la possibilité de les fréquenter¹.

Les espaces verts ou non bâtis en milieu urbain revêtent une importance primordiale pour les loisirs et le bien-être de la population. Dans le contexte d'une densification à marche forcée, les espaces verts acquièrent une fonction centrale d'espace de compensation, qui est complémentaire au bâti : les espaces verts sont des lieux de rencontre, d'activité, d'expérience en milieu naturel et de loisirs. La nature en ville, sous toutes ses facettes, se profile comme le pôle opposé, ancré dans la réalité, d'un monde virtuel qui occupe une place toujours plus importante dans la vie quotidienne et professionnelle. Les espaces verts, publics ou privés, sont donc essentiels au bien-être et leur perception a d'ailleurs grandement évolué au sein de la population, ce qui se traduit par des tendances telles que le jardinage urbain ou l'apiculture sur les toits.

Contrairement aux territoires vierges de constructions, les villes connaissent un climat caractérisé par des régimes de vents altérés, des températures plus élevées et un air plus sec. Les espaces verts atténuent ces effets de différentes façons : les strates végétales moyennes à élevées, comme les

¹ PNR 54, Projet BiodiverCity, rapport de synthèse du 30.8.2010

houppiers des arbres, fabriquent de l'oxygène, absorbent le dioxyde de carbone, fixent la pollution atmosphérique et assurent ombre et évapotranspiration, contribuant ainsi à réguler la température. Les surfaces ouvertes, non étanches, ainsi que les toitures végétalisées déchargent le système de canalisations en laissant s'infiltrer et en retenant l'eau de pluie.

Le changement climatique va modifier les conditions de vie dans les villes : les îlots de chaleur urbains vont s'étendre et les périodes de sécheresse avec élévation du taux de particules fines, les fortes précipitations suivies d'inondations ainsi que les canicules vont devenir plus fréquentes et dureront plus longtemps. L'importance des espaces verts pour la qualité de vie va donc s'accroître.

Mandat découlant de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire

Le cœur de la révision de loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014, est le développement urbain à l'intérieur du tissu bâti : « Les dispositions issues de cette révision visent une utilisation mesurée du sol, une délimitation pertinente des zones à bâtir et la création d'un milieu bâti plus compact. Les villes et les villages doivent se développer à l'intérieur du milieu bâti, grâce par exemple à une densification des constructions, à l'exploitation des brèches ou à la reconversion des friches industrielles. »² (cf. art. 1, al. 2, let. a^{bis} et b, et art. 3, al. 3, let. a^{bis}, LAT).

L'art. 3 (Principes régissant l'aménagement), al. 3, LAT, précise en outre que les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques doivent être aménagés selon les besoins de la population et que leur étendue doit être limitée. Malheureusement, la LAT ne contient pas de dispositions complémentaires sur la biodiversité en milieu urbain. L'art. 3, al. 3, let. e, LAT exige tout de même que l'on ménage dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres.

Objectifs de la Confédération

Le Projet de territoire Suisse et la Stratégie Biodiversité Suisse formulent des objectifs généraux sur l'évolution du milieu urbain et sur le développement à l'intérieur du tissu bâti.

Le Projet de territoire comporte un objectif « Préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale » dont la teneur est la suivante : « La Confédération, les cantons, les villes et les communes [...] entretiennent des paysages naturels et urbains forgeant l'identité du pays et préservent le patrimoine culturel. Ils favorisent une densification qui préserve la qualité du bâti et du cadre de vie, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Ils identifient les atouts des différentes régions et s'emploient à les renforcer. »³

La Stratégie Biodiversité Suisse énonce aussi des objectifs clairs pour le milieu urbain et introduit pour la première fois l'aspect de la biodiversité en lien avec le développement urbain à l'intérieur du tissu bâti : « La densification du tissu bâti accroît la pression sur les espaces verts et les espaces non bâtis. Il faut donc que les instruments cantonaux et communaux d'aménagement du territoire contribuent à organiser les espaces urbains de façon à améliorer la biodiversité qui s'y développe, à la fois sur le plan quantitatif (corridors ou surfaces-relais assurant la perméabilité des espaces urbains, désimperméabilisation des sols, végétalisation des bâtiments) et sur le plan qualitatif (aménagement et fonctionnalité). »⁴ L'un des dix objectifs stratégiques est ainsi : « D'ici à 2020, la biodiversité connaît un développement tel dans l'espace urbain que ce dernier contribue à la mise en réseau des milieux

² Communiqué de presse de l'ARE du 02.4.2014 : « Le Conseil fédéral met en vigueur au 1^{er} mai 2014 la loi sur l'aménagement du territoire révisée »

³ Projet de territoire Suisse du 20.12.2012, Objectif 1, p. 13

⁴ Stratégie Biodiversité Suisse du 25.4.2012, p. 65 s. (év. *Plan d'action Biodiversité, ...*)

naturels, que les espèces typiques sont préservées et que la population a accès à la nature là où elle habite et dans des zones de détente de proximité. »⁵

Enjeux

Le risque d'une pression croissante sur les surfaces non bâties du milieu urbain est réel. Les services N+P doivent donc saisir l'occasion pour faire entendre assez tôt la voix de la nature et du paysage dans le cadre du développement urbain à l'intérieur du tissu bâti et pour participer au débat sur la qualité en milieu urbain. Il s'agit notamment, mais pas seulement, de renforcer la perception de la valeur et de l'importance de la nature dans le milieu urbain, mais aussi du rôle joué par les espaces verts ou non bâtis pour le climat urbain et la santé. Les conséquences de la densification sont encore incertaines et il est donc primordial de concevoir un développement à l'intérieur du tissu bâti qui soit supportable et centré sur la qualité de vie.

La mise en œuvre systématique des nouvelles exigences légales est un enjeu majeur. Par exemple, les projets qui sont réalisés à l'enseigne de la densification ne se traduisent pas nécessairement par une plus grande densité d'utilisation. Pour favoriser et revaloriser les espaces verts ou non bâtis, il faudrait en outre que la compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement prévue à l'art. 5, al. 1^{bis} et 1^{er}, LAT puisse aussi être appliquée aux mesures en faveur de la nature et du paysage.

Posture de la CDPNP

Limiter la croissance du milieu urbain et favoriser le développement urbain à l'intérieur du tissu bâti sont des ambitions fondamentalement positives, mais seulement si elles vont de pair avec une réduction effective de la surface consommée par habitant.

Un développement de qualité à l'intérieur du tissu bâti pose de grands défis mais offre aussi de nouvelles opportunités. Les paysages urbains sont des repaires de biodiversité souvent sous-estimés ou méconnus. Leur grande diversité est un précieux soutien pour l'infrastructure écologique et permet simultanément de satisfaire de nombreux besoins de la population. Elle contribue ainsi grandement à la qualité de vie. Même si le milieu urbain a été créé essentiellement pour répondre aux besoins des êtres humains, il convient d'en faire un lieu de cohabitation entre l'homme et la nature. Les différents instruments de planification recèlent un important potentiel pour contribuer activement au développement urbain à l'intérieur du tissu bâti.

Idées directrices

Gérer avec soin les valeurs existantes et les lieux identitaires

Tout lieu est porteur d'une histoire qui repose sur des caractéristiques naturelles et paysagères ainsi que sur des références historico-culturelles. Le milieu urbain recèle en outre une grande diversité de structures végétales et d'espaces non bâtis proches de l'état naturel qui ont une valeur et un caractère écologique. Un développement de qualité à l'intérieur du tissu bâti doit tenir compte de toutes ces valeurs et les intégrer dans les programmes de réaménagement de sites et de quartiers.

Conserver et promouvoir la diversité, la connectivité et la perméabilité

Le milieu urbain contribue de façon importante à l'infrastructure écologique. Il abrite une grande diversité d'habitats peu étendus, avec une flore et une faune spécifiques, un réseau d'espaces verts et de structures végétales, et enfin des habitats liés fonctionnellement les uns aux autres, dont il convient de prendre soin et de permettre le développement. Les projets de développement urbain à l'intérieur du tissu bâti doivent veiller au maintien et au renforcement des axes de connexion importants. Il faut aussi considérer que certains bâtiments et installations techniques sont des

⁵ Stratégie Biodiversité Suisse du 25.4.2012, p. 9

habitats, par exemple pour les animaux vivant dans les bâtiments. Les dangers pour la faune (par exemple les grandes surfaces en verre) doivent aussi être pris en compte. Par ailleurs, il convient d'encourager un entretien extensif des espaces verts et de laisser suffisamment de place à la « spontanéité »⁶. Une attention particulière doit être portée à l'aménagement des franges urbaines et des zones de transition avec le paysage rural.

Lier biodiversité et besoins de la société de loisirs

Dans le cadre de l'accélération de la densification urbaine, il faut plus que jamais maintenir de vastes espaces non bâtis dans un état proche de la nature (notamment dans les parcs publics). Les cours et les plans d'eau ainsi que leurs rives sont des espaces de détente particulièrement attractifs et, à l'instar des espaces non bâtis proches de la zone urbaine, ils doivent être sauvegardés et revalorisés en tant que zones de loisirs de proximité. À cet égard, les grands domaines publics situés en bordures de la zone urbaine (qui peuvent être exploités de manière extensive et multifonctionnelle) pourraient être mis à la disposition du grand public et être aménagés de manière active⁷. Il est important de favoriser une « nature robuste » qui permette de nombreuses affectations, qui soit accessible et qui puisse être vécue. Un aménagement judicieux permet une cohabitation paisible entre l'homme et la nature.

Créer des valeurs vitales et un environnement sain

Les espaces verts ou non bâtis ont un effet positif sur le climat urbain et sont des lieux essentiels pour les activités physiques et les loisirs. En ce sens, ils sont irremplaçables en termes de santé et de bien-être. Cela nécessite un réseau d'espaces verts variés et aussi proches que possible de l'état naturel. Autres facteurs importants : conserver et promouvoir les arbres à grand houppier en maintenant durablement des espaces suffisamment vastes sans constructions souterraines ; établir un lien plus étroit entre construction durable et biodiversité, par exemple en multipliant les toits et les façades végétalisées et en réduisant l'imperméabilisation des sols ; réduire les émissions lumineuses en adaptant et en optimisant les concepts d'éclairage. Les pouvoirs publics ont un important rôle d'exemple à jouer dans la mise en œuvre de ces aspects du développement urbain à l'intérieur du tissu bâti.

Concevoir la biodiversité comme une tâche d'aménagement

La qualité de l'aménagement est un facteur clé du développement urbain à l'intérieur du tissu bâti, pour les espaces extérieurs comme pour les bâtiments eux-mêmes. Des espaces verts ou non bâtis diversifiés et de grande valeur écologique sont caractérisés par une combinaison entre nature en ville, aménagement et affectation des espaces. Une planification prévoyante réservera en outre suffisamment d'espace pour le développement à long terme de structures vertes vitales. Des espaces non bâtis bien conçus et proches de l'état naturel sont porteurs de nouvelles identités et accroissent la qualité de vie. L'objectif serait qu'au moins 30 % des espaces libres soient proches de l'état naturel, autrement dit qu'ils soient aménagés en fonction des exigences de la biodiversité⁸.

Favoriser l'accès à la nature à proximité des lieux d'habitation et de travail

Pour une population de plus en plus urbaine, l'expérience de la nature et un accès direct à la nature sont des facteurs de qualité de vie importants. Ces besoins de la population peuvent être utilisés comme argument pour favoriser une meilleure perception de la biodiversité, d'autant qu'un très grand nombre de personnes peuvent être sensibilisées à proximité immédiate des lieux d'habitation et de

⁶ « genügend Raum für das ‹Spontane› zur Verfügung gestellt werden », Metro-ROK du 15.6.2015, p. 6

⁷ Metro-ROK du 15.6.2015

⁸ Critère du label de la Fondation Nature & Économie (<https://www.natureeconomie.ch/fr/certifier>).

travail. Les tendances sociétales actuelles tels que le jardinage urbain, l'apiculture sur les toits ou la promotion des produits régionaux devraient être mieux exploitées pour s'adresser aux (nouveaux) groupes cibles d'une façon moderne. Il faut aussi que la recherche et l'enseignement continuent à étudier et à faire connaître les interactions complexes entre le développement urbain à l'intérieur du tissu bâti et la biodiversité.

Références

Projet DP/Prise de position du 10.11.2015

Plateforme Biodiversité CDPNP du 22.2.2013 : Informations de fond « Surfaces vertes et non bâties »

Rapport d'évaluation Forum Détection précoce de mars 2015

Procès-verbal de la Plateforme N+P du 29.5.2015

Prise de position de Patrimoine suisse « Pour une densification de qualité » du 26.11.2011

Stratégie Biodiversité Suisse du 25.4.2012

Projet de territoire Suisse du 20.12.2012

Raumordnungskonzept für die Kantone im Metropolitanraum Zürich (Metro-ROK) du 15.6.2015

PNR 54, Projet BiodiverCity, rapport de synthèse du 30.8.2010