

5^e journée d'études Bernardo Secchi/Ville moderne et ville contemporaine face à la transition

Faire évoluer l'outil réglementaire face à l'ambition d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

La prise de conscience de la rareté des ressources et de la fragilité des écosystèmes appelle de nouvelles manières de planifier les territoires, notamment en vue d'une utilisation mesurée et coordonnée du sol.

En Suisse, avec l'entrée en vigueur de la LAT révisée en 2014, la densification vers l'intérieur n'est désormais plus une vaine parole, mais une injonction fédérale s'appuyant sur un arsenal législatif — dimensionnement de la zone à bâtir à quinze ans selon des scénarios de croissance démographique, taxe sur la plus-value minimale, garantie juridique de la mise à disposition des terrains — qui impose aux collectivités de la mettre en œuvre.



Ill.1 Affiche de campagne en faveur de la révision de la LAT (2013)

Si un consensus fort existe sur l'importance de préserver le paysage et les terres agricoles, et si, d'un point de vue théorique en tout cas, la majorité de la population peut s'entendre sur les bénéfices liés au développement vers l'intérieur, les conséquences sur le terrain de la mise en œuvre de cette densification font largement débat, en particulier en ce qui concerne l'acceptabilité (d'une certaine forme) de la densité et le sentiment d'une certaine perte d'identité qui en découlerait. À ce titre, l'injonction à la densification soulève des défis et questionnements sociaux, culturels, environnementaux, opérationnels, esthétiques, sensibles, etc.

Dans sa pratique quotidienne, le bureau urbaplan s'attache à questionner les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme afin de répondre à l'évolution des politiques publiques et aux enjeux socio-environnementaux. Indissociables, les planifications stratégiques et réglementaires permettent de cadrer respectivement les actions publiques et privées sur le territoire. Dans ce contexte, et face à un risque de focalisation de l'opinion et des outils de planifications sur des considérations majoritairement quantitatives (indices de densité minimaux, calcul du potentiel d'accueil d'habitants et emplois...), nous souhaitons replacer au cœur du débat citoyen des questions qualitatives.

Nous constatons d'ailleurs que même si la population a largement soutenu, par vote populaire, la LAT révisée, cela ne l'empêche nullement d'adopter une posture paradoxale et de s'opposer avec véhémence (et souvent avec succès) à de multiples projets de densification.

Pour la cinquième journée d'étude Bernardo Secchi intitulée « Ville moderne et ville contemporaine face à la transition », nous proposons de questionner l'un des outils de l'aménagement du territoire : le plan d'affectation et son règlement.

Cet instrument légal, à la charnière entre l'action publique (l'affectation) et l'initiative privée (l'acte de construire), nous semble être un outil clef vis-à-vis de l'injonction à la densification. Nous proposons ici un état des lieux des questionnements et opportunités qu'il suscite : **comment replacer la réflexion qualitative au cœur des plans d'affectation ?** Pour répondre à cette question, il faut préalablement en adresser une autre : qu'appelle-t-on qualité ? Est-elle codifiable, et si oui, selon quels critères ? Faut-il impliquer les habitants dans la définition de critères qualitatifs de révisions des plans d'affectation et cela peut-il nous aider à définir des conditions acceptables de densification ?

Après la formulation d'une hypothèse de définition de la qualité urbaine, nous regarderons quels sont les différents leviers à disposition dans les plans d'affectation qui permettent de la codifier. Quelques exemples concrets de projets en cours permettront d'illustrer notre réflexion. Nous questionnerons ensuite les potentiels et limites de la participation citoyenne lors de la mise en place des plans d'affectation. Enfin nous évoquerons comment cet outil peut participer à relever les défis du changement climatique.

Comment définir la qualité ?

Le concept de qualité se concrétise dans des critères objectifs — accessibilité, mixité d'usages, mixité sociale, confort climatique, proximité d'équipements collectifs —, eux-mêmes complétés par des critères plus subjectifs.

Chaque individu ou groupe de la société ayant son propre système de valeurs, il est donc logique qu'il n'ait pas la même perception des espaces et volumes bâtis, du potentiel d'appropriation des espaces extérieurs ou de la multiplicité d'usages de l'espace public, ni la même appréciation des caractéristiques esthétiques des bâtiments. Dès lors, plutôt que d'évoquer la qualité, il nous

paraît plus juste de parler des qualités, puisque celles-ci sont subjectives, multiples et variées.

Au-delà de la prise en compte des critères objectifs, notre démarche s'appuie dès lors en premier lieu sur une lecture sensible depuis l'espace public. Lorsque je marche dans la rue, qu'est-ce qui est constitutif de la qualité de mon expérience, et réciproquement, qu'est-ce qui peut la rendre désagréable, ou simplement ennuyeuse ?

Qualité = marchabilité ?

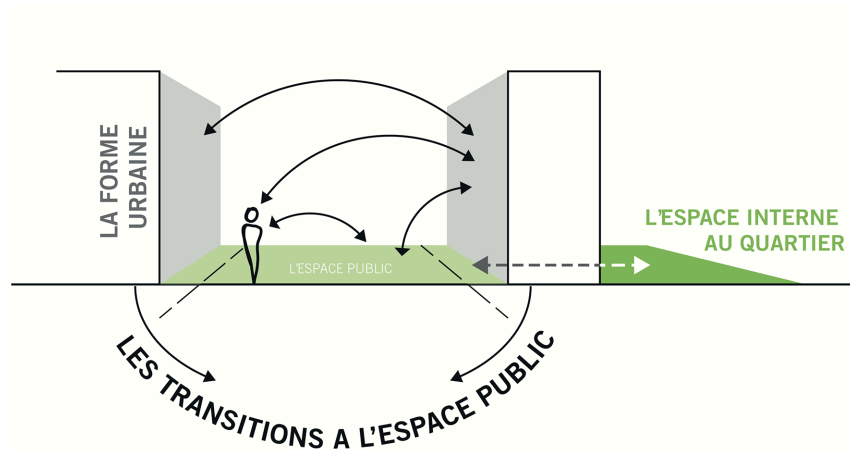
Partir de l'expérience piétonne affirme l'intention de retrouver une ville qui donne du plaisir à marcher, une thématique par ailleurs en résonance avec de grands enjeux urbains contemporains : transition énergétique, promotion de la santé, cohésion sociale.

La qualité de marchabilité dépend de plusieurs paramètres :

- **L'aménagement de l'espace public** : les trottoirs sont-ils suffisamment larges, ai-je la possibilité de m'asseoir, puis-je trouver de l'ombre ?
- **La programmation des rez-de-chaussée** : que se passe-t-il dans les bâtiments bordant l'espace public ? Les activités sont-elles « étanches » ou génèrent-elles une animation particulière dans la rue ?
- **Le dialogue établi entre l'aménagement des domaines privés et publics** : l'implantation des constructions se fait-elle en limite du domaine public ou en retrait ? S'il y a un espace ouvert privatif entre la construction et le domaine public, est-il de nature minérale ou végétale ? Y'a-t-il des haies ou clôtures en limite de propriété ?

Si l'aménagement du domaine public est de responsabilité communale directe (projets d'aménagements), la programmation des rez-de-chaussée et le dialogue entre domaine privé et public sont de responsabilité communale indirecte : la commune fixe les

règles du jeu à travers son plan et règlement d'affectation, la concrétisation des projets se fait progressivement sous l'impulsion des propriétaires privés.



Ill.2 perception de notre environnement urbain

Outils de qualifications des ambiances

La programmation des rez-de-chaussée et la relation entre le bâti et l'espace public sont deux leviers majeurs caractérisant l'ambiance d'un quartier. Quelle qualité(s) cherche-t-on à préserver/renforcer et quels sont les leviers concrets possibles qu'offrent les règlements d'urbanisme ?

Rappelons en premier lieu qu'un concept directeur sur l'ensemble du territoire concerné est un prérequis nécessaire en amont du plan d'affectation pour définir les objectifs poursuivis en termes de programmation, d'espaces publics, de mobilité, de paysage, d'ambiances, d'environnement, etc. C'est sur la base d'un diagnostic et d'un concept partagés par les élus et la population que le travail de transcription plus fin dans le plan d'affectation peut s'établir.

Concernant l'occupation des rez-de-chaussée, par exemple, le concept directeur permet d'établir quels sont les polarités de services, commerces, équipements et les secteurs assumant un caractère plus résidentiel.

La traduction de ces intentions directrices au sein du plan d'affectation se fait sur une première « couche » d'information par des types de zones (mixte, résidentielle, d'activités). Cette information première, de plus en plus normée en vue de son uniformisation sur l'ensemble des territoires cantonaux, est nécessaire mais largement insuffisante pour cadrer l'ambiance urbaine et en particulier la relation à l'espace public. Une deuxième « couche » d'information permet de préciser et de spatialiser des objectifs selon une logique de qualification de familles de front bâties, des « frontages ».

Par exemple, le projet de plan d'affectation de Vevey définit plusieurs types de fronts d'implantation possibles au sein de sa zone mixte, imposant une part minimale variable de surface utile située au rez-de-chaussée dédiée à des activités artisanales, de commerce ou de services ouverts au public.

Si des dispositions sur les frontages sont habituelles dans les plans d'affectation de nouveaux quartiers, elles le sont moins pour la qualification de l'évolution des tissus bâtis constitués. Pourtant, elles permettent de dépasser la logique de « zones » et de traiter des relations à la rue spécifiques selon les différents types d'espaces publics bordant une même zone.

Si un rez-de-chaussée est actif, encore faut-il que cette activité participe à la qualification de l'espace public. Par exemple, si une surface commerciale en rez-de-chaussée met des séparations visuelles vis-à-vis de la rue (type vinyle translucide ou opaque), la façade devient muette et ennuyeuse pour le promeneur. C'est également parfois sur le détail d'un seuil entre le domaine public et le niveau des activités au rez-de-chaussée que se joue l'aménité d'une rue.

Le règlement peut permettre de mettre en place des dispositions fines sur la perméabilité visuelle d'un rez-de-chaussée vis-à-vis de la rue ou le traitement des seuils, permettant à la commune une plus grande maîtrise des projets architecturaux et une marge de négociation avec les propriétaires au moment de la formalisation du projet architectural.

Enfin, au-delà des caractéristiques physiques de l'organisation spatiale, peut-on avoir un impact sur la nature même des activités prenant place dans les rez-de-chaussée ? Certaines villes déplorent la fin des petits commerces de proximité (l'épicier, le boucher, le fromager de quartier...) pour qui les loyers sont devenus prohibitifs. Là encore, le règlement d'affectation peut être un levier d'action, en particulier à travers la mise en place de mesures incitatives sous forme de bonus. À Vevey, des bonus de droits à bâtir peuvent être attribués à des propriétaires offrant des locaux commerciaux à loyer contrôlé en rez-de-chaussée.

Si les rez-de-chaussée actifs sont souvent considérés comme plus favorables pour l'animation et la marchabilité d'un espace public, qu'en est-il des rues résidentielles ? Nous postulons à ce titre que la qualité d'animation des rues ne dépend pas uniquement de son activité économique et commerciale. Bien au contraire, certaines rues résidentielles possèdent des qualités telles qu'elles incitent également à la promenade.

Prenons comme exemple le chemin du Mont-Tendre dans le quartier sous gare de Lausanne. L'espace public n'est pas récent et montre des signes de fatigue : la chaussée est « rapiécée » à plusieurs endroits. Les bâtiments qui bordent cette ruelle sont communs et ne présentent pas d'intérêt architectural particulier. Leurs gabarits sont relativement différents de part et d'autre de la rue : d'un côté immeubles collectifs de R+4 à toiture plate, de l'autre des villas en R+1+combles à toiture pans. Les rez-de-chaussée, quant à eux, sont strictement résidentiels.

Malgré un espace public fatigué, une programmation strictement résidentielle et des formes bâties hétérogènes, la ruelle est agréable à emprunter et appréciée par ses habitants. Des avant-jardins orientés sur l'espace public offrent une végétation variée. Au gré des propriétés, les jardins privés et collectifs laissent deviner en creux le caractère de ceux qui les occupent : ordonné, luxuriants, plus ou moins décorés ou colonisés pas les jouets d'enfants...

Au-delà des avantages pour les habitants de s'approprier ces espaces intermédiaires entre l'intimité du logement et le commun de la rue, ceux-ci confèrent une qualité particulière à la déambulation : le plaisir de saisir la diversité des appropriations, leur juxtaposition créant dans cette rue une ambiance bigarrée et poétique.



Ill.3. Les avants jardins caractérisent et qualifient la rue

Si les rez-de-chaussée commerciaux vont naturellement s'ouvrir sur l'espace public, on observe par contre deux dynamiques potentiellement contradictoires le long des fronts résidentiels : le désir de privacité depuis son logement et le souhait de ne pas cloisonner la relation entre les espaces ouverts privatifs et publics pour enrichir l'expérience urbaine. Plusieurs mesures doivent

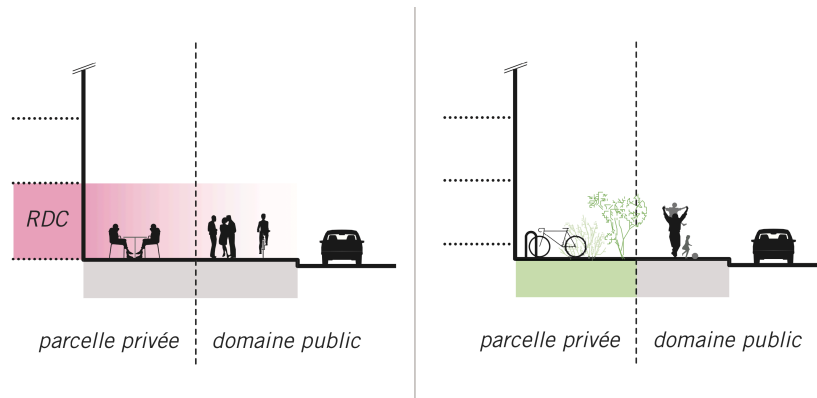
donc être prises dans le cadre d'un règlement pour ménager ces deux aspirations.

Ces mesures sont nuancées selon la distance entre la rue et la façade du bâtiment : par exemple, lorsque la façade du bâtiment s'implante en limite de domaine public, il est possible d'imposer une surélévation du niveau de rez-de-chaussée de manière à éviter les vues directes vers les logements depuis la rue. Dès lors qu'un avant jardin met à distance le logement de l'espace public, différentes règles peuvent être mises en place pour limiter la hauteur des haies et murets, mais également pour prescrire une diversité d'essences arbustives dans le cas de haies plantées.

La gestion du stationnement de surface sur domaine privé et les accès au stationnement souterrain sont également des points importants à traiter dans le règlement, car si les espaces ouverts privés bordant la rue sont dédiés au stationnement, ils ne permettent aucune appropriation et l'expérience piétonne s'en trouve fortement altérée.

La marchabilité d'une rue est liée au potentiel d'animation et d'appropriation des espaces qui la bordent : un commerce, au même titre qu'un avant-jardin arboré, témoigne la coexistence d'individualités, de rythmes et d'activités multiples formant le tout composite et riche des villes.

Active ou résidentielle, cadrée par des fronts bâtis ou bordée d'espaces verts, chaque rue offre un potentiel de qualification qui lui est propre, et c'est dans la diversité et le séquençage de ces ambiances distinctes qu'émerge une ville polyphonique que l'on a plaisir à parcourir.



Ill.4 Types de frontages

Qualifier pour densifier — densifier pour qualifier

Lorsque nous travaillons sur un tissu bâti, nous définissons, parmi toutes les caractéristiques que l'on peut observer depuis la rue, lesquelles sont déterminantes pour qualifier l'ambiance urbaine. Seules ces caractéristiques-clefs sont traduites dans le règlement. De fait, cela permet d'établir en négatif les marges de manœuvre acceptable pour faire évoluer le tissu bâti sans toucher aux caractéristiques qui en font sa qualité.

Le Plateau de Charmontey à Vevey est un tissu bâti composé de villas urbaines et de petits immeubles alignés sur rue. L'ensemble est caractérisé par une forte dominante végétale et des vues rythmées vers les jardins, le lac et les Alpes en arrière-plan.



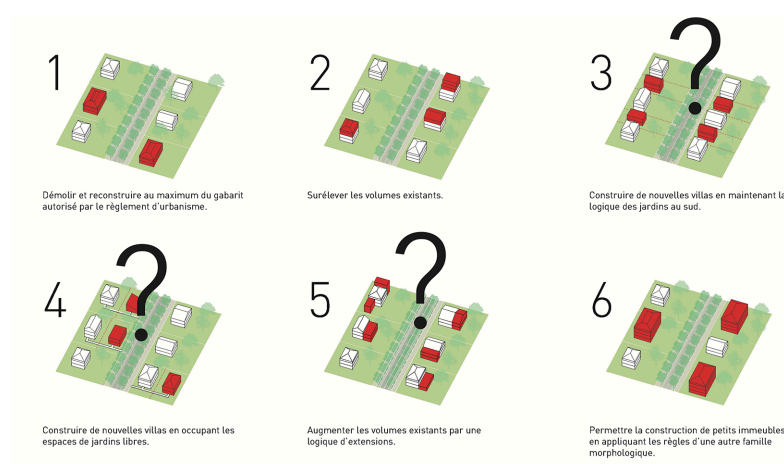
Ill.5 Des vues rythmées vers le grand paysage

Ces perméabilités visuelles, permises par la longueur limitée des constructions et par les espaces minimaux entre bâtiments, apportent une qualité tant dans les secteurs de villa que d'immeubles collectifs. Lors d'une balade sur ce plateau avec les habitants, nous les questionnons sur différentes formes de densifications possibles des secteurs de villas :

- Augmentation des hauteurs bâties par surélévations des constructions existantes.
- Démolition-reconstruction selon le gabarit des petits immeubles collectifs.
- Augmentation de l'emprise bâtie par extension horizontale des constructions.
- Densification par division parcellaire perpendiculairement ou parallèlement à l'axe de la rue et construction d'un nouveau gabarit de type villa.

Étonnamment, l'augmentation des hauteurs constructibles était mieux perçue que toutes les solutions de densification qui passaient par l'augmentation de l'emprise des constructions existantes. En effet, les deux qualités fondamentales de ce quartier, perméabilité visuelle et présence forte du végétal,

n'étaient pas mises en crise par une légère augmentation des hauteurs bâties, alors qu'elles l'étaient par une augmentation de l'emprise des bâtiments.



Ill.5 Densifications à l'épreuve des qualités recensées du quartier

Si l'identification des qualités caractéristiques d'un tissu bâti permet de définir les justes conditions de sa densification, la densification peut quant à elle permettre de renforcer certaines qualités. Elle peut par exemple contribuer à consolider une structure urbaine, à conforter des polarités de commerces et services de proximité, ou à repenser l'aménagement des espaces ouverts privés en vue d'une meilleure appropriation.

Une démarche concertée avec les habitants permet de définir quelles sont les justes conditions de la densification en fonction des tissus bâtis, dans la logique de comprendre et renforcer le déjà-là.

Démarches participatives

Afin de dépasser les débats quantitatifs abstraits qui ont tendance à avoir lieu au sujet de la densification, il nous semble indispensable de retrouver le contact avec le terrain, notamment à

travers l'organisation de balades in situ qui permettent d'observer et de documenter des éléments concrets et tangibles.

Dans l'espace de la rue, on peut identifier les bâtiments qui semblent dialoguer harmonieusement avec le contexte, d'autres qui nous dérangent et tirer des enseignements de chacun. On peut saisir l'échelle d'un espace avec son corps, apprécier les qualités d'ensoleillement, la relation au paysage, l'animation d'une rue ou l'appropriation des espaces ouverts qui la bordent. S'appuyer sur ce diagnostic sensible collectif pour élaborer les plans d'affectation permet de minimiser le risque de mettre en place des règles arbitraires déconnectées de la réalité vécue au quotidien, et donne par ailleurs l'opportunité de relever certains éléments-clés qui contribuent à la qualité d'ensemble et qui ne sont pourtant pas traditionnellement repris dans les réglementations.



Ill.7. Caractérisation des qualités des quartiers suite à une balade urbaine à Vevey.

Les démarches participatives imposent cependant une discipline singulière tant pour les personnes qui organisent que pour celles qui participent. En particulier, une écoute active sans idée

préconçue est nécessaire de la part des professionnels, car le risque est fort de « n'entendre » que ce qui va dans le sens de ce que l'on pense en tant que professionnel.

Quant aux participants, ils doivent comprendre la nature de l'outil de planification que l'on met en place et les limites de son champ d'action. Un certain nombre de contraintes ne sont pas négociables, notamment parce qu'elles découlent du cadre légal, qui ne peut être remis en question.

Il faut également ne pas perdre de vue les limites de la démarche participative, en particulier la question de la représentativité : mobiliser 100 personnes lors d'une journée participative sur une commune de 10 000 habitants n'est pas toujours chose facile, et pourtant, cela ne représente que 1 % de la population.

Cette difficulté à intéresser et à mobiliser les citoyens pose la question de la légitimité des résultats obtenus, d'autant plus que nous constatons le manque de représentation de certains groupes de personnes, comme les adolescents et les jeunes actifs. Même si la démarche participative n'a pas vocation à se substituer au débat démocratique, elle joue un rôle fondamental dans son enrichissement et il est important de réfléchir à de nouvelles formes de participations susceptibles de toucher des publics plus larges.

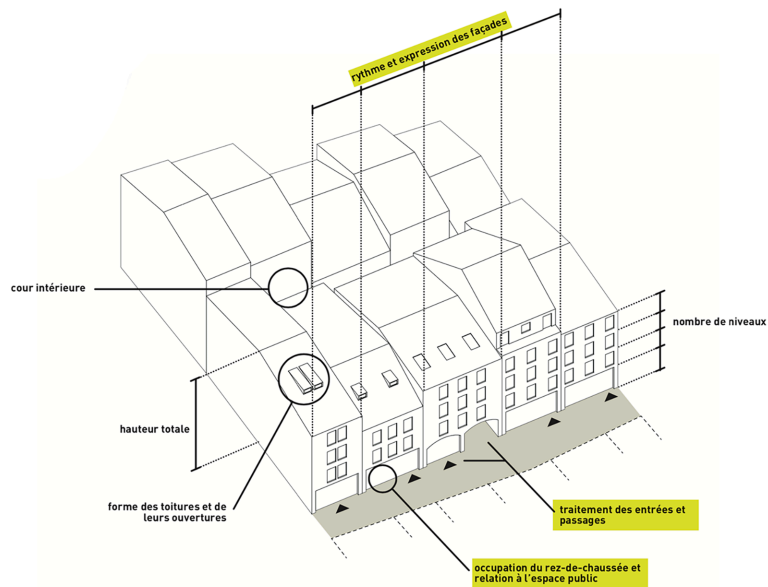
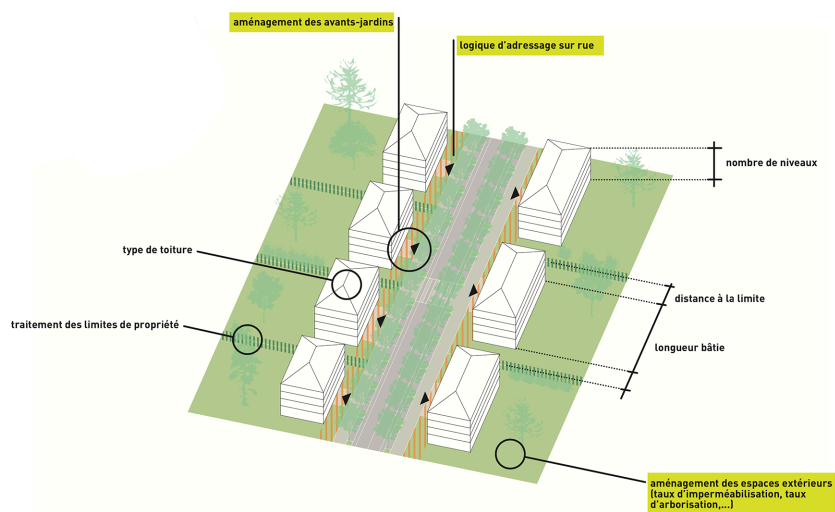
La présence sur les réseaux sociaux ou la collaboration avec des acteurs sociaux en présence, comme les maisons de quartier, sont des pistes intéressantes. Mais puisque la participation est désormais une exigence légale fixée par la loi sur l'aménagement du territoire, pourquoi ne pas également imaginer la mise en place de tirages au sort citoyens pour constituer des groupements plus diversifiés ?

Définir des règles simples, mais pertinentes, un exercice difficile

La définition de dispositions simples et intelligibles est un exercice difficile. L'équilibre doit être trouvé entre déterminisme et souplesse.

La tentation peut être grande de vouloir tout réglementer pour se prémunir contre toute erreur ou maladresse architecturale. Pourtant, des règlements trop rigides risquent au contraire d'entraîner un appauvrissement architectural.

En ce sens, les démarches participatives sont très utiles, car elles permettent de mettre en évidence les caractéristiques majeures d'un quartier qu'il importe de préserver ou de valoriser. Sur cette base, il s'agit d'établir les règles nécessaires et suffisantes.



Ill.8 et 9 Identifier les caractéristiques majeures à codifier dans le règlement en fonction des tissus bâtis.

Ces caractéristiques majeures, qu'elles soient finalement formellement intégrées à la réglementation ou non, peuvent servir de cadre de référence aux travaux que les commissions sont amenées à mener dans l'évaluation des projets au stade de leur concrétisation. À ce titre, il nous semble essentiel qu'autour d'un noyau dur de règles simples comprises et soutenues par la majorité, il est important de ménager une souplesse suffisante pour permettre une flexibilité architecturale et l'adaptation aux

méthodes constructives évoluant rapidement avec les défis énergétiques et environnementaux.

Enfin, si le plan d'affectation et son règlement définissent une base légale formelle, ils doivent aussi être un outil de dialogue entre toutes les parties prenantes d'un projet de développement. Un effort doit être fait dans ce sens pour rendre cet outil le plus intelligible auprès de tous, notamment par un travail de mise en forme et d'illustration.

Les défis à relever

Le changement climatique à l'œuvre nous engage à questionner nos outils de planification territoriale. Les documents d'urbanisme, qu'ils soient stratégiques ou réglementaires, sont en lien direct avec nos modes de vie et la manière concrète dont nos sociétés s'inscrivent dans le territoire. En ce sens, ce sont des leviers tant stratégiques qu'opérationnels sur les domaines du paysage, de l'environnement, de l'énergie, de la mobilité et de la construction qui devraient jouer un rôle de premier plan face aux défis climatiques.

L'arrivée de plans climat, qui se développent en parallèle – et de manière souvent très indépendante – des documents d'urbanisme traditionnels, est pourtant le signe que la profession ne s'est pas encore emparée suffisamment des enjeux du changement climatique pour faire évoluer les outils de planification territoriale.

Les plans et règlements d'urbanisme permettent pourtant de proposer des éléments concrets et contraignants tant du point de vue de la limitation des émissions de CO₂ que de l'adaptation au changement climatique.

Les volets énergie et constructions des règlements permettent par exemple d'imposer le recours préférentiel à certains agents énergétiques, mais peuvent également donner des objectifs

concernant les performances énergétiques et de bilan carbone des constructions.

Pour ce qui est de l'adaptation au changement climatique, des indices de végétalisation, de pleine terre, et d'arborisation minimum permettent de lutter contre l'îlot de chaleur urbain et de maintenir une bonne infiltration des eaux météoriques lors des phénomènes météorologiques extrêmes. En intégrant ces mesures au sein du plan d'affectation, cela permet de les coordonner avec la gestion du stationnement et l'implantation bâtie.

Enfin, les règles morphologiques (hauteurs, profondeur, implantation des constructions) peuvent être réfléchies de manière contextualisée pour favoriser un fonctionnement bioclimatique efficace, permettant un apport thermique optimal en hiver tout en évitant une surchauffe estivale.

S'ils permettent un travail sur la qualification des ambiances urbaines et la densification vers l'intérieur, le plan d'affectation est donc un outil pertinent pour nous saisir des défis posés par le changement climatique. Car au-delà des nouvelles normes qui apparaissent en termes de construction, d'énergie et d'environnement, l'ampleur des changements à mettre en place appelle à inventer de nouvelles manières de vivre ensemble dans un territoire limité et fragile.