L’urbanisation : ennemie ou alliée du paysage suisse ?

Par Joëlle Salomon Cavin et Pierre-Alain Pavillon

Résumés, Abstracts

Une version préliminaire de ce texte a paru dans le journal *Le Temps* (Genève) du 11 février 2009.

« Au lieu de vilipender les espaces urbains d’aujourd’hui, nous devrions au contraire, et de toute urgence, en distinguer les énormes avantages. »
André Corboz, introduction in Walter 1994

On n’en finit plus de dénoncer le bétonnage du paysage en Suisse et son inexorable disparition à la vitesse d’1 m² par seconde. Si le danger est bien réel de voir le paysage mité par des constructions éparpillées, il est grand temps d’arrêter le procès fait à l’urbanisation et l’utilisation intempestive d’un indicateur qui, en dépit de toutes ses qualités mobilisatrices, est mensongé.

Après une explicitation de ce que recouvre réellement cette statistique du m² carré par seconde, nous souhaiterions montrer qu’une véritable protection du paysage suisse nécessite de concevoir d’une toute autre manière la ville en général.

« En Suisse, le rythme du bétonnage est d’environ 1m² par seconde » (Detec, 2009). On pourrait multiplier à loisir les exemples d’utilisation récente de cette formule non seulement dans les milieux de la protection de la nature mais également dans ceux de l’aménagement du territoire. Ce qui est dérangeant, c’est que la dénonciation du problème bien réel de la fragmentation du paysage par les constructions repose sur un argument fallacieux. Soulignons au passage que le desserrement de l’urbanisation dont il est ici question pose de nombreux problèmes non seulement en termes écologiques (gaspillage de sol, d’énergie, etc.) mais aussi en termes sociaux et économiques. Il participe en effet d’un processus ségrégatif, qui donne à quelques heureux propriétaires la possibilité de disposer de larges portions de sol, dont la collectivité assure et prend en charge le financement de l’équipement.

Le m² dont il est question ici (voir hors-texte ci-dessous) recouvre pas moins de 36 catégories d’utilisations du sol, parmi lesquelles on trouve sans surprise les aires des bâtiments, des industries, des surfaces de transports. Mais, et c’est plus surprenant, sont également inclus les

parcs publics, les installations de sport, les terrains de football, les terrains de golf, les campings, les jardins familiaux ou encore les cimetières. Ces catégories forment la classe des « espaces verts et des lieux de détente ». Elles représentent 7% de la surface d'habitat et d'infrastructure construite entre 1979/85 et 1992/97. Première surprise donc, le m² ne contient pas que du bâti mais également du non-bâti. Il est encore plus surprenant de constater que sont aussi compris dans la surface bâtie les terrains attenants aux bâtiments d'habitation, aux bâtiments publics et agricoles. À eux seuls, les terrains attenants aux maisons individuelles, c'est à dire les jardins privatifs, représentent environ 20% de la surface bâtie (soit 20% du « m² par seconde ») entre 1979/85 et 1992/97.

Ainsi, le dévoreur de nos campagnes serait en bonne partie constitué d'espaces verts, à commencer par les jardins qui entourent nos maisons. Le fait que ces espaces verts soient inclus dans la catégorie des surfaces d'habitats et d'infrastructures par l'Office fédéral de la statistique est compréhensible dans la mesure où ceux-ci participent en effet grandement à la diffusion de l'habitat dans le paysage. Cette inclusion n'est évidemment jamais relevée, si seulement connue, par les contempteurs de l'urbanisation.

La progression de la surface bâtie dont fait état le m² carré par seconde n'est pas qu'un monolithe de béton. Elle n'est pas non plus qu'un entrelacs de routes, de centres commerciaux, de bâtiments et de parkings. Elle est avant tout un lieu de vie : c'est là que nous habitons, travaillons, jouons au football ou au golf ; c'est la piscine du mercredi après-midi, le camping des vacances au bord du lac et les plans de tomates du jardin familial.

La Suisse s'urbanise de 1 m² par seconde : et alors ? Si la surface bâtie augmente de 1 m² par seconde — et pourquoi par de 2 ou 3 m² par seconde ? — à proximité des centres, sous la forme d'un habitat dense bien desservi par les transports publics, n'est-ce pas une bonne nouvelle notamment au regard des problèmes aigus de logements dans les grandes villes ? Brandir la menace du m² par seconde signifie-t-il que l'on souhaiterait tendre vers 0 m² par seconde et ainsi stopper toute construction nouvelle ?

Lorsque, sous l'égide de l'Aspan[1], on déclare qu'« une consommation du sol de 1 m² par seconde est un témoignage éloquent d'une utilisation immodérée de la ressource limitée qu'est le sol » (Aspan, 2008), il est légitime de s'interroger sur la portée d'une telle allégation. Car la question n'est pas tant la vitesse de progression de la surface bâtie que les modalités de cette progression. Le vrai problème est de savoir à quel endroit, comment, avec quels avantages et inconvénients sur les plans sociaux, économiques, écologiques et esthétiques se développent les

surfaces « d'habitats et d'infrastructures ».

L'indicateur de progression de la surface bâtie en m² par seconde (Ofs, 2001) : explications.

Depuis la fin des années 1970, l'Office fédéral de la statistique (Ofs) réalise tous les 12 ans la « Statistique suisse de la superficie », c'est-à-dire un relevé des informations sur l'utilisation et la couverture du sol suisse — par exemple : surface agricole (utilisation), surface boisée (couverture).

L'Ofs exploite les photographies aériennes effectuées par un avion de l'Office fédéral de la topographie. Comme il faut 6 ans à cet avion pour couvrir l'ensemble du territoire, le relevé est réalisé au fur et à mesure durant cette période. Une grille hectométrique (carrés de 100×100 m) est superposée aux photographies. Les angles des carrés constituent chacun un point d'échantillonnage (4,1 millions au total), auxquels on attribue, après analyse, l'une des quelques 70 catégories d'utilisation et de couverture du sol. Ces catégories peuvent être agrégées en classes, elles-mêmes réparties en quatre domaines principaux : habitat et infrastructure (surface bâtie), agriculture, surfaces boisées, surfaces improductives.

Pour calculer la progression de la surface bâtie en mètres carrés par seconde, l'Ofs a mesuré l'augmentation des surfaces d'habitat et d'infrastructure de 1979/85 à 1992/97, soit une progression de 326 880 000 m² en 12 ans, ou 0,86 m² par seconde. Ce chiffre est la plupart du temps arrondi à 1 m² par seconde. « Les statistiques antérieures à 1979/85 manquaient d'uniformité méthodologique ; les définitions variaient au fil du temps et l'époque des relevés n'était pas toujours connue. Les données obtenues n'étaient pas comparables et ne se prêtaient pas à l'établissement de séries chronologiques » (Ofs, 2001).

Un nouveau relevé 2004/09 est en cours de réalisation, dont les résultats partiels sont diffusés régulièrement par l'Ofs.

Une autre fausse vérité récurrente et directement liée à la première est que la Suisse serait un territoire en passe d'être complètement urbanisé (voir illustration ci-dessous). Dans son initiative « Sauver le sol suisse » Franz Weber déclare ainsi vouloir sauver « les derniers mètres carrés non encore bétonnés de notre précieuse terre suisse ».



Image extraite du site de l'initiative lancée par Franz Weber « Sauver le sol suisse ».

Comment peut-on prétendre cela alors que seuls 6,8% du territoire sont occupés par des surfaces urbanisées et que les 93,2% restants le sont par des forêts, des champs, des lacs et des montagnes (Ofs, 2001) ? Ce chiffre peut surprendre ceux qui perçoivent la Suisse défigurée par l'urbanisation, mais il n'est pas inutile de rappeler que si l'étalement ou le desserrement est une des caractéristiques actuelles du processus d'urbanisation, la concentration en est une autre. Autrement dit, la majorité du développement urbain et de la population suisse se concentre encore sur une portion réduite du territoire. Notons au passage que le même raisonnement est aussi valable à l'échelle mondiale. À ceux qui fustigent l'urbanisation effrénée de la planète, il est bon de rappeler que, en dépit de leur croissance, les villes n'occupent qu'une portion minime de sa surface. Selon les estimations récentes publiées par la Banque mondiale, l'urbanisation couvre actuellement entre 0,3 et 3% de la surface des terres émergées (Angel, Sheppard et Civco, 2005, p. 1).

D'autres indicateurs seraient-ils plus adéquats ? La progression et le nombre moyen de m² de surfaces bâties par habitant illustre par exemple bien l'idée de desserrement. Tout le problème est de savoir quelle serait la norme à atteindre. Le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif de stabiliser la surface bâtie par habitant d'ici 2011 à 400 m² (Conseil fédéral, 2008, p. 19). Mais que signifie cet objectif alors que les disparités sont grandes entre un canton comme le Jura (710 m² en moyenne par habitant) et Genève (220 m² par habitant) ? L'indice de pénétration urbaine (ou *urban permeation*, cf. Pnr 54, 2007), développé dans le cadre du Pnr 54 « Développement durable de l'environnement construit », indique non seulement la taille de la surface bâtie mais également son niveau de dispersion. Ce nouvel indice paraît intéressant. Plus les surfaces bâties sont développées et plus elles sont dispersées, plus l'indice de pénétration est grand. Cet indice

est d'ores et déjà utilisé par les auteurs du rapport « Environnement Suisse 2009 » publié par l'Office fédéral de l'environnement (Ofev) et l'Office fédéral de la statistique (2009, p. 46), en même temps que l'indice d'imperméabilisation des sols. Il est intéressant parce qu'il désigne bien le mitage et non l'urbanisation comme problème (même si on aurait préféré un indice intitulé par exemple *built permeation* plutôt que *urban permeation*, pour ne pas stigmatiser encore l'urbain).

Même après ce démontage du m² par seconde, on pourra encore nous rétorquer qu'en dépit de ces limites, cet indicateur possède le très grand mérite d'être efficace car mobilisateur. À chaque seconde qui passe, on imagine le rouleau compresseur et la bétonneuse avancer sur un paysage fragile et engloutir des espèces menacées. Le succès de l'« Initiative pour le paysage », lancée à l'instigation de Pro Natura et d'autres organisations environnementales, n'est sans doute pas sans rapport avec la présence sur son site d'un compteur égrenant à chaque seconde le nombre de mètres carrés utilisés par « de nouvelles constructions » depuis le lancement de l'initiative (le 10 juillet 2007). Le 11 mai 2009, 50 millions de mètres carrés avaient ainsi été grignotés ; début juillet, le compteur affichait 53 millions. Signer l'initiative, c'est tenter de freiner cette horloge infernale. À l'instar des indicateurs présentés sur ce site de « statistiques en temps réel », elle donne l'illusion d'assister en direct à un phénomène inéluctable et contre lequel une action immédiate est requise.

Si l'indicateur est efficace, alors pourquoi ne pas sacrifier la précision pour la bonne cause ? Parce que cet indicateur n'est pas seulement mensongé, il est aussi pervers dans ces effets car il perpétue l'image négative de l'urbanisation. Or cette représentation anti-urbaine n'est pas sans effet sur le phénomène que l'on cherche justement à dénoncer et enrayer.

En Suisse, la ville est depuis longtemps mal aimée (Salomon Cavin, 2005). Ce désamour est intimement lié à la construction de l'identité nationale autour du mythe des Alpes et l'idée que la véritable Suisse est un pays profondément rural (cf. notamment Walter, 1994). L'idéalisation du monde rural et de la nature a eu comme corollaire des discours très hostiles à la grande ville[2]. Tout au long du 20e siècle, l'avancée urbaine a été associée à un danger pour de nombreuses raisons, développées par ailleurs, qui tiennent autant de la crainte légitime de la destruction des paysages que de la peur irrationnelle d'une dégénérescence physique et morale associée à la ville.

Il est vrai que la ville a plutôt bonne presse actuellement en Suisse. Entrées dans la Constitution en 1999, les villes et les agglomérations urbaines se voient dédiées pour la première fois une politique de la Confédération en 2001. Dire que 75% de la population suisse vit dans les régions urbaines ou que les villes sont le centre de la croissance économique du pays n'a plus rien de

choquant. Les Suisses ont cessé de se regarder dans le prisme de leur mythe identitaire. Mais, entre ville et campagne, leur cœur balance encore peu. Les Suisses se rêvent toujours villageois, même s'ils se savent urbains. Même si d'autres paramètres beaucoup plus matériels rentrent en ligne de compte (en particulier l'absence et la cherté des logements pour les familles en ville ainsi que la disponibilité foncière lorsque l'on s'éloigne des villes-centres), c'est une des raisons pour lesquelles ils préfèrent habiter à l'extérieur des villes, au milieu de la campagne, dans une petite maison entourée d'un jardin. Rappelons que cette prédilection pour la vie hors la ville, mue par un désir d'être au plus près de la nature (Berque, Bonnin et Ghorra Gobin, 2005), n'est pas propre aux habitants de la Suisse, tout comme la détestation urbaine n'est en rien leur apanage mais participe d'une tendance profonde de la culture occidentale (cf. notamment Salomon Cavin, 2005 ; Marchand, 2009 ; Baubérot et Bourillon, 2009).

Continuer de stigmatiser l'urbanisation et la ville, comme le fait l'indicateur du m² par seconde, n'est pas un bon moyen de lutter contre le mitage du paysage. La bataille pour « sauver le sol suisse » ne se gagnera certainement pas en continuant à désigner l'urbanisation comme un ennemi, bien au contraire. N'est-il pas temps de comprendre tout l'avantage qu'il peut y avoir à prendre comme alliée la ville ? Au lieu de dénoncer l'urbanisation, reconnaissons *a contrario* que s'il y a encore aujourd'hui des espaces non bâtis en Suisse c'est justement parce que la majorité des constructions et de la population se concentrent dans les villes.

L'idée d'urbanisation comme alliée du paysage fait déjà sont chemin en Suisse. En témoigne la récente publication de l'Union des villes suisses intitulée *Les villes, avenir de l'aménagement du territoire en Suisse* (2009). En témoigne également la tendance que suivent actuellement les associations environnementales comme le Wwf ou Pro Natura, qui s'intéressent de plus en plus au milieu bâti. Leur intérêt est notamment lié à la question de la biodiversité, c'est-à-dire au fait que la ville se révèle être un refuge et un milieu de substitution pour de nombreuses espèces chassées de leur environnement naturel par l'agriculture intensive. La chose surprend encore mais la biodiversité est aussi l'apanage de la ville. Surtout, ces milieux naturalistes s'intéressent à la ville comme moyen de protection des paysages (Carron, Salomon Cavin et Ruegg, 2009). Quand le Wwf s'investit dans la promotion de quartiers durables à Genève, quand Pro Natura insiste sur la nécessité d'augmenter l'attractivité des milieux construits (Pro Natura, 2005), ces organisations ne sortent pas de leur rôle de protecteurs des paysages. L'équation est simple : si l'on développe des logements attractifs dans les villes-centres ou dans les zones déjà largement bâties des agglomérations, cela diminuera l'exode urbain et le mitage du paysage. C'est pourquoi la protection de la nature passe aussi par une promotion de modèles d'habitats urbains attractifs (Salomon Cavin, Carron et Ruegg, à paraître).

Rendre la ville attractive et aimable, la chose est plus simple à dire qu'à faire. Même si la ville suisse attire de plus en plus (Rérat, Söderström, Besson et Piguet, 2008), il n'y a pas de recette miracle pour donner massivement envie de ville à une population qui lui préfère depuis longtemps les verts pâturages. Commençons au moins par oublier l'inexorable m².