

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Philippe Martinet et consorts - Voulons-nous vraiment du "monde parfait" des
"gated communities" (enclaves résidentielles fermées) dans notre canton ?

Rappel du postulat

Une émission télévisée de Mise au point a récemment présenté un nouveau pâté de maisons à Prilly entièrement enclavé, ce qu'on appelle une "gated community." Face à la recrudescence des cambriolages (cf. crime d'Epalinges), face aux difficultés de vivre ensemble dans une société multiculturelle (cf. repli communautaire) : serait-ce une solution d'avenir en matière d'aménagement du territoire ? ! La réponse relève-t-elle de la seule appréciation des communes, dans le cadre de leur autonomie (cf. art. 139 de la Constitution cantonale) ou est-ce simplement un nouveau marché à disposition des promoteurs privés ? !

En tout état de cause, ni la politique ni le droit ni la recherche ne semblent régler la question. C'est la raison du présent postulat, par lequel nous demandons que le Conseil d'Etat fasse le point sur la question, si possible en concertation avec les autres autorités concernées et avec l'appui des experts (EPFL notamment). Précisons cependant que le but n'est pas ici de restreindre a priori les droits de bâtir des propriétaires.

Dans son rapport, nous souhaitons en particulier que le gouvernement :

- a. *analyse l'ampleur du phénomène, en distinguant bien les "gated communities" des habitats groupés sécurisés pour personnes âgées (cf. loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale - LAPRAMS) notamment*
- b. *fasse une analyse des conséquences possibles de la multiplication de zones ainsi "privatisées", à différents niveaux : urbanisme, sécurité (cf. débats sur la privatisation de la Police cantonale et ses effectifs), transports, fiscalité, citoyenneté active, lien social...*
- c. *envisage plus particulièrement l'adéquation entre ce type de développement et les objectifs figurant dans la législation (Constitution, loi sur l'aménagement du territoire - LAT, loi sur l'aménagement du territoire et des constructions - LATC... cf. ci-après)*
- d. *étudie cas échéant les possibilités d'intervenir ou de conditionner de tels développements, notre hypothèse étant qu'il faudrait peut-être compléter la LATC, voire intervenir via l'Office fédéral du développement territorial (ARE) au niveau de la Confédération pour faire adapter la LAT.*

Si l'on parcourt des thèses universitaires françaises accessibles sur le net de François Madoré (Université de Nantes), Renaud Le Goix (Paris I) ou un intéressant article rédigé en collaboration avec l'EPFL¹, on peut retenir en résumé les points suivants :

- *On estime entre 8 et 10 millions d'Etats-Uniens vivant reclus dans des périmètres à l'accès*

réglementé. De nombreux quartiers de ce type existent aussi en Amérique du Sud, en particulier pour des raisons de sécurité. Et en France, plus de 10% des promotions immobilières vantent les atouts de ces "ghettos dorés", signe que le phénomène n'est plus marginal de ce côté-ci de l'Atlantique.

- *A lire la thèse de Renaud Le Goix, les premières "Gated communities" apparaissent dans les années 30 mais leur véritable essor à une grande échelle date plutôt des années 60-70, quand la périurbanisation s'est intensifiée. Il explique l'origine de ces nouveaux quartiers par la croisée d'un quadruple héritage :*
 - *L'idéologie romantique anti-urbaine qui a favorisé le modèle suburbain.*
 - *Le développement d'une structure juridique, la copropriété, qui applique des règlements de droit privé.*
 - *Le désir sécuritaire accru favorisant l'enclosure résidentielle et la surveillance du voisinage.*
 - *Le caractère exclusif de ces nouveaux ensembles résidentiels : valeurs du club aristocratique ou de la communauté religieuse, rejet de toute mixité.*
- *Dans un premier temps (cf. réaction — tronquée — du syndic A. Gilliéron dans "Mise au point"), les municipalités sont plutôt tentées par ce genre de lotissements susceptibles de regrouper de bons contribuables, de surcroît disposés à prendre dans leurs charges de copropriétés des coûts habituellement assumés via les impôts. Mais ce qui peut apparaître aujourd'hui comme une simple manière d'organiser un pâté de maisons peut à terme évoluer de manière non neutre :*
 - *recherche d'avantages fiscaux en créant une municipalité "minimale" ;*
 - *développement du niveau de services en les faisant prendre en charge ensuite par la municipalité (externalisation des coûts) ;*
 - *instrumentalisation de la municipalité comme un paravent public pour la politique menée par l'association ;*
 - *lobbyisme afin de doter la communauté d'une représentativité politique à l'échelon local.*

En fin de compte, l'émergence de "gated communities" apparaît comme un palliatif face à la critique (discutable) selon laquelle les pouvoirs publics seraient inefficaces, une forme contemporaine de recherche d'entre-soi, de ségrégation pour retrouver une certaine homogénéité sociale, voire une manière de se désolidariser du cadre administratif traditionnel. Certes, à ce stade, les chercheurs n'affirment pas que l'on puisse d'ores et déjà parler en France (et vraisemblablement en Suisse) de "retranchement social et politique", par le regroupement de communautés dynamiques prêtes à remplacer la solidarité étatique, construite autour de l'État providence, par une solidarité communautaire, articulée autour des liens sociaux créés à l'échelle du complexe résidentiel.

Mais à ce stade, relevons que ces "gated communities" constituent des formes d'urbanisme apparemment pas envisagées en tant que telles dans la législation, et donc pouvant théoriquement se développer à l'infini, alors qu'elles paraissent difficilement compatibles avec plusieurs objectifs politiques déclarés allant dans le sens "républicain" de la mixité sociale :

- *dans la Constitution cantonale (art. 6.1.b) : "L'intégration harmonieuse de chacun dans le corps social" ; et (art. 88) l'obligation faite aux communes et au canton d'encourager et de faciliter l'exercice des droits politiques*
- *dans la loi fédérale sur l'aménagement (art. 1c LAT) : l'objectif de "favoriser la vie sociale"*
- *dans le Plan directeur cantonal, l'objectif (834) de "lien avec les espaces publics", celui (833) "d'affectations mixtes."*

D'avance, nous remercions le Conseil d'Etat de bien vouloir réfléchir à ces questions et acceptons

l'augure d'un passage via une commission du Grand Conseil pour préciser la problématique.

¹*Ecole thématique internationale co-organisée par Politiques publiques, action politique, territoires (PACTE) Grenoble, Le laboratoire techniques, territoires et sociétés (LATTS) Paris et l'EPFL Lausanne "Les recompositions territoriales et les transformations de l'action publique."*

1 PREAMBULE

Déposé le 21 janvier 2009, le postulat a été renvoyé à une commission lors de la séance du 27 janvier 2009. Le 6 octobre 2009, il a été renvoyé au Conseil d'Etat.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

Remarque préliminaire

La thématique traitée par le postulat a également fait l'objet d'un postulat de la Conseillère nationale Adèle Thorens déposé le 11 juin 2009. Mme Thorens proposait au Conseil fédéral une étude évaluant l'ampleur du phénomène des "gated communities" et l'analyse des enjeux économiques, politiques, sociaux et environnementaux de ces enclaves.

Le Conseil fédéral a proposé de refuser le postulat en indiquant que "la concentration de certaines couches de la population est un phénomène présent aussi bien à l'intérieur des frontières cantonales ou communales que dans le périmètre délimité par les agglomérations et les quartiers. La Confédération se préoccupe aujourd'hui déjà des problèmes qui en découlent".

Le Conseil fédéral a précisé qu'il n'existe pas en Suisse de "gated communities" semblables à celles des Etats-Unis (zones clôturées et surveillées auxquelles la collectivité n'a pas accès) qui seraient contraires aux principes de l'aménagement du territoire selon lesquels les espaces publics doivent être accessibles à tous. Par contre, il a mentionné qu'il existait des zones qui sont indirectement réservées à une certaine catégorie de la population.

Il soutient la cause consistant à empêcher la création de "gated communities" mais il est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'agir en dehors des activités déjà en cours qui sont les suivantes :

- programme "projets urbains" pour soutenir de petites et moyennes villes dans leurs efforts pour revaloriser complètement leurs quartiers défavorisés
- soutien des cantons visant la limitation de l'urbanisation et la maîtrise de la problématique des résidences secondaires dans leur plan directeur cantonal
- développement du droit de l'aménagement du territoire tendant à limiter le mitage du territoire et à encourager la mixité.

Le Conseil national a refusé le postulat.

Constats et mesures

Le postulat s'attache au "gated communities" du type de celles des Etats-Unis, à savoir à des zones sécurisées et clôturées. Ce type d'urbanisation répond à un sentiment d'insécurité ressenti par les résidents ; il s'agit en quelque sorte d'un type de prévention situationnel. Le sentiment d'insécurité dépend de nombreux facteurs et n'est pas forcément corrélé avec les indicateurs d'incivilités ou de désordre.

La réponse à ce sentiment peut engendrer différentes démarches qui vont du développement de polices de proximité, de pose de dispositifs visibles (éclairages, caméras de vidéosurveillance) jusqu'à la sécurisation individuelle ou d'un quartier entier. La particularité de la sécurisation d'un quartier entier est qu'il s'agit du seul dispositif prévoyant de soustraire physiquement les espaces publics.

Il s'agit non seulement de se protéger des autres mais également de vivre entre-soi et de se démarquer d'autres appartenances sociales.

A la connaissance du Conseil d'Etat, le nombre de quartiers en "gated communities" est extrêmement

limité dans le canton. Le phénomène est loin d'être aussi marqué qu'aux Etats-Unis ou dans les pays d'Amérique latine. Mais il est utile d'en comprendre les causes pour mieux répondre aux besoins des habitants et rechercher des solutions.

Parmi les raisons de ce faible développement, on peut probablement mentionner la confiance dans le système sécuritaire et de surveillance en place, le recours à des systèmes de protection individuelle (digicode, protection au niveau de la parcelle, ...) et la faible envie de démarcation dans l'appartenance sociale.

Les quelques quartiers réalisés avec des systèmes sécuritaires d'ensemble ne permettent pas de tirer des conclusions spécifiques à ce type d'ensemble.

Conclusions

Sur la base des travaux scientifiques récents appliqués à des contextes similaires, on peut citer les constats suivants :

- la situation des quartiers sécurisés en Europe Occidentale, et encore plus en Suisse, se différencie des quartiers avec une dénomination identique dans les grandes mégapoles aux Etats-Unis, en Amérique du Sud ou en Asie du Sud-Est en raison d'échelles plus limitées. Les "gated communities" des mégapoles peuvent avoir la taille de plusieurs milliers d'habitants alors qu'en France par exemple la taille moyenne est de 38 logements.
- Avec une taille limitée, l'effet de ghetto est très limité ; la vie ne peut pas s'organiser sans apport externe et les services ne sont pas à disposition.
- Le niveau de vie n'est pas forcément plus élevé dans ces quartiers que dans d'autres périmètres. La sécurité des riches propriétaires peut en effet être assurée sans un dispositif d'exclusion aussi important.
- Les quartiers "gated communities" sont rarement hautement sécurisés ; les portails et clôtures répondent aux besoins de limiter le sentiment d'insécurité. Le sentiment d'insécurité résulte davantage d'incivilités commises par des voisins que d'actes graves perpétrés par des bandes organisées (tels que vol..).
- Les "gated communities" sont trop petites en Suisse pour fragiliser le lien social. Elles n'atteignent pas une taille inspirant des revendications de réduction des taxes et impôts liés à l'entretien des équipements publics.

Sans faire nullement la promotion de ce type de quartier, le Conseil d'Etat constate qu'il n'y a pas lieu de le diaboliser. Il considère que les dispositions constitutionnelles, de la législation sur l'aménagement du territoire, comme celles du Plan directeur cantonal sont suffisantes.

Le Conseil d'Etat a notamment soutenu la première phase du programme "projets urbains" mis sur pied par la Confédération et s'appête à en faire de même pour sa deuxième phase.

Une des principales stratégies du Plan directeur cantonal est de coordonner mobilité, urbanisation et environnement. C'est un défi majeur du développement territorial. Plusieurs actions sont définies dont le fait de localiser l'urbanisation dans les centres afin d'éviter l'étalement urbain. Le développement des centres s'appuie en particulier sur la valorisation inutilisée dans les zones à bâtir et/ou sur une densification sélective qui favorise la mixité.

Le PDCn traite également de la problématique des résidences secondaires.

Un projet de modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 offrira si le Conseil d'Etat puis le Grand Conseil l'adoptent, des bases légales pour lutter contre l'éparpillement et le mitage du territoire, pour coordonner mobilité, urbanisation et environnement et pour favoriser un meilleur équilibre entre résidences principales et résidences secondaires.

Le Conseil d'Etat prône également un développement des espaces publics de qualité, plutôt qu'une

privatisation de ceux-ci.

Enfin, les urbanistes devraient réfléchir à des formes urbanistiques moins violentes, basées sur des principes de visibilité, d'accessibilité, de mixité et de qualité urbaine. Il est important de sensibiliser les urbanistes, les architectes et les autorités communales en charge de l'aménagement du territoire à cette problématique.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 7 septembre 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean