

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazion per la planisaziun dal territori

Inforum

Le périodique du développement territorial suisse

Septembre 3/2019

Bilan de la LATI après 5 ans
Une conception directrice répond aux questions décisives
Zoom sur Bassersdorf ZH qui redessine sa place du village
Un nouveau souffle pour la vieille ville d'Aarberg

Conception directrice

Une conception directrice pour piloter le développement local

Heidi Haag

Géographe, urbaniste MAS ETH, responsable conseil en aménagement, EspaceSuisse

La conception directrice – tout le monde connaît. Mais peu savent au juste ce qu'elle contient, à quoi elle sert et comment elle se met en place. Derrière cet instrument se dessine l'objectif d'offrir aux autorités communales des réponses à d'importantes questions concernant leur développement local.



Une conception directrice sera mieux acceptée et mise en œuvre si la population y a participé, et ce dès le début.
Photo: A. Beuret, EspaceSuisse

« Dans le passé, les investisseurs ou les particuliers désireux de construire nous informaient des projets qu'ils souhaitaient réaliser. En tant que commune, nous mettions tout en œuvre pour leur permettre de concrétiser leurs intentions. Or, c'est l'inverse qui devrait se produire: c'est à nous, en tant que commune, d'imaginer la direction dans laquelle nous aimerions nous développer. Et quand un maître d'ouvrage se présente avec une idée, nous voyons comment elle cadre avec notre stratégie. » Ces propos d'une conseillère communale pourraient servir de leitmotiv à quiconque s'intéresse à la question des conceptions directrices. Ils montrent bien que le développement d'une commune – et tout particulièrement le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti – ne saurait être la somme d'une multitude de décisions et projets individuels, mais requiert au contraire une vision globale et coordonnée.

Pourquoi a-t-on besoin d'une conception directrice du développement territorial?

La révision de 2013 de la loi sur l'aménagement du territoire a entraîné un changement de paradigme en matière de développement urbain: désormais, celui-ci doit se faire en priorité à l'intérieur plutôt qu'à l'extérieur du milieu bâti. Les cantons ont, dans une large mesure, adapté leur plan directeur jusqu'en mai 2019. Ils y exigent des communes une réflexion approfondie sur leur territoire bâti existant et une gestion active des futurs développements. Ce développement vers l'intérieur doit être de qualité et s'accomplir au bon endroit. Il doit tenir compte des qualités existantes et, si possible, en créer de nouvelles, mais aussi préserver les structures qui forgent l'identité du lieu. Les expériences faites dans de nombreuses communes ont montré qu'une conception directrice du développement territorial était le bon instrument pour atteindre ces objectifs.

Qu'est-ce qu'une conception directrice du développement territorial?

La conception directrice du développement territorial est un instrument de planification informel, sans fondement dans la loi sur l'aménagement du territoire. Différentes appellations coexistent pour la désigner: conception directrice, image directrice, schéma directeur ou encore lignes directrices pour le développement territorial. Les villes et les communes d'une certaine importance, en particulier, approfondissent ensuite cet instrument pour en faire un plan directeur communal, qui a valeur contraignante pour les autorités. Divers cantons exigent des communes qu'elles se dotent d'une conception directrice, ou du moins le leur recommandent, cela en tant que première étape et base essentielle à la révision de leur planification d'affectation.

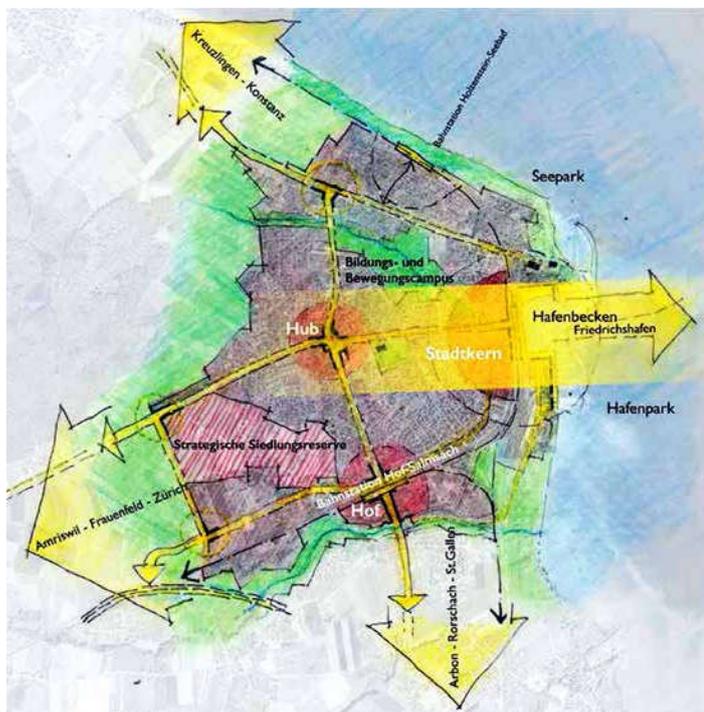
En règle générale, les conceptions directrices ne produisent pas d'effets juridiques directs. Elles n'ont donc force obligatoire ni pour les autorités ni pour les propriétaires fonciers et, de ce fait, ne requièrent pas l'approbation du canton. Les autorités communales peuvent toutefois, par voie de décision, s'engager à poursuivre scrupuleusement les mesures et objectifs définis. Si la population a voix au chapitre, par exemple dans le cadre d'ateliers, les avis recueillis ne sauraient finir au fond d'un tiroir en tant que simples déclarations d'intention.

À quoi sert une conception directrice?

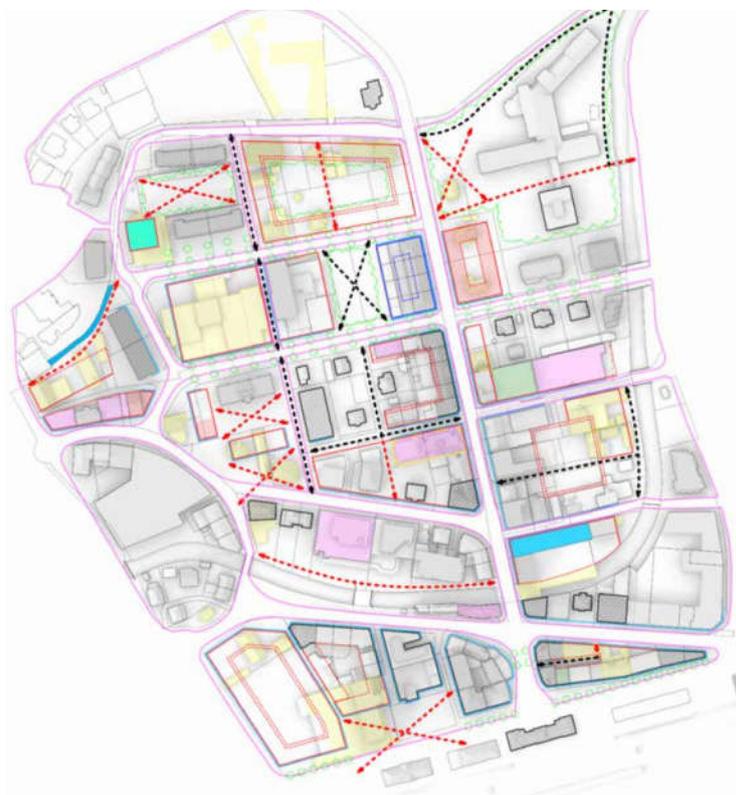
La première étape consiste, pour une commune, à dresser un état des lieux. Ensuite, elle réfléchit au cap qu'elle souhaite se donner et tente de répondre aux questions suivantes: Quelles sont nos forces et nos faiblesses? Comment souhaitons-nous nous positionner à l'avenir? Où vivre, travailler, passer son temps libre, faire ses achats et se rencontrer? Où encourager activement le développement vers l'intérieur, où le permettre de façon passive? Quelles identités voulons-nous préserver? Quel sort réserver aux espaces verts et non bâtis, et où en créer de nouveaux? Comment concilier densification du milieu bâti et augmentation du trafic? Quelles sont les tâches prioritaires et celles à différer? Si la conception directrice est mise au point de manière participative, qu'elle fait l'objet d'une communication ouverte et repose sur un large consensus, les communes pourront s'en servir comme instrument de pilotage stratégique à long terme.

La conception directrice – à l'instar du plan directeur communal – traite donc de tous les thèmes à incidence territoriale, comme l'habitat, le travail, la circulation, les espaces verts et non bâtis ou encore le paysage. En ce sens, la conception directrice est aussi un instrument de coordination. Elle permet de détecter à temps les conflits d'occupation du territoire et, face à la multiplication des tâches à accomplir, aide à ne pas perdre de vue l'objectif. En tant qu'instrument flexible, la conception directrice permet aussi de réagir à de nouveaux problèmes ou mégatendances (changement climatique, vieillissement de la population, digitalisation ou autres).

Concernant le développement vers l'intérieur, et plus spécialement la densification, les communes doivent relever des défis auxquels elles n'étaient pas confrontées dans le passé. Aujourd'hui, la population tient à s'impliquer plus étroitement et plus directement dans les processus de planification, car après tout, c'est elle que les projets de densification affectent au premier chef. Pour la majorité, l'aménagement du territoire reste une matière abstraite. En tant que moyen de communication, une conception directrice porteuse d'une stratégie simple et compréhensible ou d'une vision explicite peut aider à illustrer les évolutions à long terme. Elle permet donc aussi d'expliquer



Le plan stratégique de développement urbain de Romanshorn TG schématise le développement territorial visé. Trois grands principes indiquent la voie à suivre: la ville tourne son regard vers le lac; la Bahnhofstrasse en est l'épine dorsale; les ruisseaux forment des corridors verts qui mènent au lac. Source: «Räumliche Entwicklungsstrategie RES», Romanshorn



Bâtiments à maintenir		Fronts de rue obligatoires existants	
Bâtiments remarquables		Fronts de rue obligatoires à créer	
Bâtiments à densifier par étage		Rez-de-chaussée commercial avec vitrines	
Bâtiments de tête		Fronts de cours obligatoires à respecter	
Bâtiments trop hauts		Alignements accessoires	
Bâtiments pouvant être démolis		Arbres et parcs paysagers à valoriser	
Périmètres du secteur		Perméabilités piétonnes existantes	
		Perméabilités piétonnes à créer	

Le développement vers l'intérieur n'est pas nécessaire ni opportun sur l'ensemble du territoire communal. Le plan stratégique montre où densifier, rénover, réaffecter – mais aussi où préserver l'état actuel.
Source: Source: Ville de Delémont

des changements à apporter ultérieurement au plan d'affectation et de les replacer dans un contexte plus large.

Que contient la conception directrice?

Ces dernières années, de nombreuses villes, mais aussi des communes et des villages ont élaboré des conceptions directrices et les appliquent avec succès dans leurs activités quotidiennes de planification. Divers cantons, voyant ainsi les communes s'acquitter de leurs tâches de façon plus efficace et coordonnée, mettent à disposition des outils de travail et des guides méthodologiques à ce sujet. Contenus et priorités varient, mais tous les guides préconisent, voire exigent, que les communes se dotent d'une stratégie de développement vers l'intérieur. Parmi les recommandations formulées, on retiendra les éléments suivants:

Procéder à une analyse du lieu

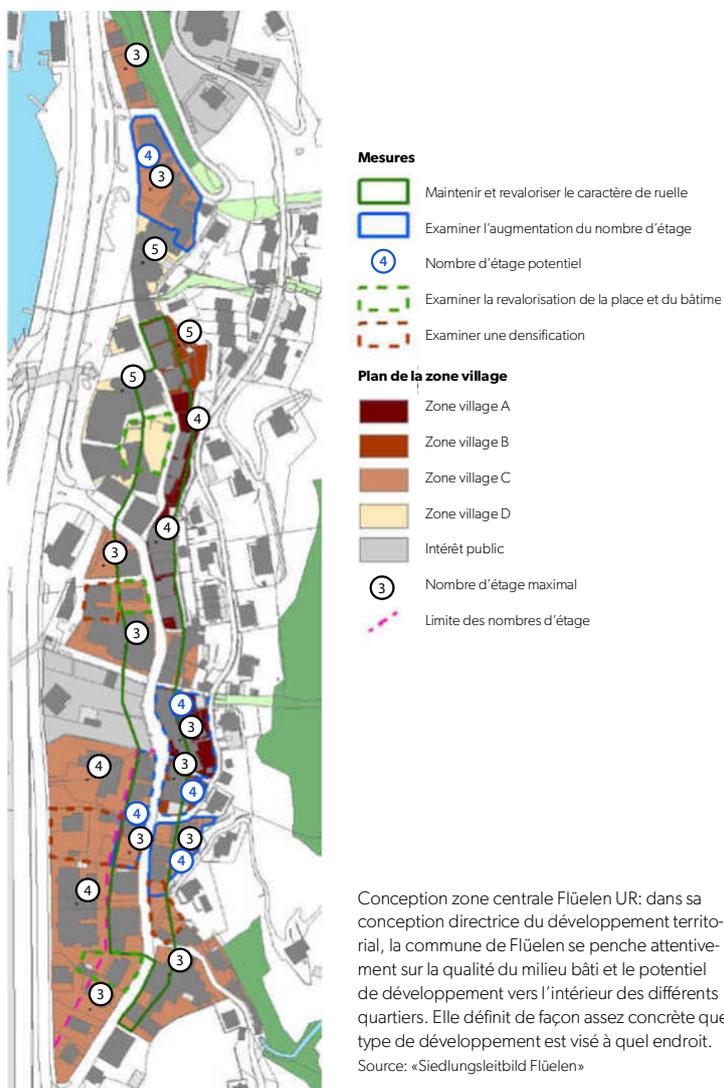
Une analyse spatiale et thématique rigoureuse du lieu est une base indispensable à l'élaboration d'une conception directrice. Ainsi, les données disponibles sur la population, les em-

ploi et la mobilité sont à jour, une réflexion autour de l'ISOS (Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse) a eu lieu, et les caractéristiques historiques qui forgent l'identité locale ont été identifiées. On a cerné les forces et les faiblesses, établi les besoins d'intervention et recensé et défini les potentiels de développement vers l'intérieur spécifiques à chaque quartier. Les conditions-cadres, comme le plan directeur cantonal, sont connues.

Formuler des idées maîtresses, des objectifs et des mesures, établir des priorités

Quelques idées maîtresses ou objectifs saillants peuvent guider tel un fil rouge à travers l'ensemble du processus. Exemples: «Renforcer l'identité du cadre de vie, créer du bien-être et fournir des repères à la population» (Buchs AG) ou «La ville tourne son regard vers le lac, la Bahnhofstrasse en est l'épine dorsale» (Romanshorn TG).

Il apparaîtra rapidement que chaque domaine thématique pourrait faire l'objet d'une multitude d'objectifs. Aussi la commune doit-elle établir des priorités spatiales et thématiques, à



Tessin: les espaces publics comme point de départ d'un développement vers l'intérieur de qualité

Le canton du Tessin soutient les communes à travers un guide sur le développement urbain de qualité, publié en 2018. Par son contenu, le «Programma d'azione comunale» (PAC) correspond à une stratégie de développement de l'urbanisation vers l'intérieur et se veut une base pour les communes devant remanier leurs plans d'affectation. L'accent est mis sur quatre thèmes prioritaires qui apportent une contribution importante à la qualité du milieu bâti. Les espaces publics et les espaces verts au sein des villes et villages jouent un rôle de tout premier plan en tant qu'épine dorsale du développement vers l'intérieur. Outre les zones de développement importantes d'un point de vue stratégique, les communes doivent aussi mener une réflexion sur les structures sensibles, caractéristiques et dignes d'être conservées. Enfin, elles doivent mettre en place un réseau attrayant de mobilité douce et de transports publics.

la suite de quoi elle pourra schématiser les principaux objectifs dans un concept de base ou un plan stratégique.

Les guides cantonaux se focalisent pour la plupart sur le développement vers l'intérieur. Les communes sont invitées à mener une réflexion approfondie sur leur territoire bâti existant et à définir pour chaque secteur s'il doit être principalement «conservé», «revalorisé», «développé» ou entièrement «restructuré». Il est aussi important d'identifier les secteurs où aucune action ne s'impose pour l'instant.

Un plan d'ensemble pour soutenir la communication

Il est recommandé de consigner dans un plan d'ensemble les principaux thèmes du développement territorial. Ce plan devrait comprendre une liste de mesures concrètes, classées par ordre de priorité, avec responsabilités et horizons temporels. Les responsables communaux de la planification qualifient volontiers ce document de «bible»: dans leur travail quotidien, ils peuvent s'y raccrocher pour aborder des tâches importantes et les mener à bien de façon efficace.

Études approfondies ou planifications-test en complément

En élaborant une conception directrice, il apparaît souvent que divers secteurs tels que le centre du village, le quartier de la gare ou une zone industrielle désaffectée soulèvent des questions d'une grande complexité. Ici, des mandats d'étude parallèles ou des planifications-test permettent d'apporter des réponses. Ces procédures se déroulent en même temps que la conception directrice, ou à l'issue de celle-ci.

Mise en œuvre de la conception directrice

La mise en œuvre de la conception directrice est un processus à long terme qui se joue à plusieurs niveaux. Certaines mesures nécessitent des adaptations du plan d'affectation, c'est-à-dire une transposition dans les instruments de planification formels. C'est ainsi que les sites à revaloriser ou en redéploiement peuvent exiger des changements de zone, tandis qu'un plan d'affectation spécial s'avérera nécessaire pour certains périmètres. D'autres mesures sont mises en œuvre par des instruments informels. Si une commune opte pour une politique foncière active afin d'accroître sa marge de manœuvre, il lui



Schlieren a mis en œuvre efficacement les mesures définies dans son concept de développement urbain de 2005. La nouvelle route (à gauche) est aujourd'hui construite. Le sort de l'ancienne route (à droite), devenue inutile, et l'intégration de la surface ainsi libérée au jardin public contigu font l'objet de tests qui incorporent des idées de la population. Photo: Limmattalbahnhof AG



En 2005, le premier concept de développement urbain de Schlieren ZH prévoyait entre autres l'agrandissement du jardin public (5), le déplacement d'une route à six voies (10) et la création d'un nouveau quartier (4). De nombreux volets du projet ont déjà été réalisés.

Source: «Stadtentwicklungskonzept Schlieren», 2005

faudra solliciter un crédit auprès de l'Assemblée communale. Si son objectif est de mobiliser d'importants terrains à bâtir, elle cherchera activement le dialogue avec les propriétaires fonciers concernés. De même, s'il s'agit de revaloriser et dynamiser le centre du village, ce sont les propriétaires fonciers, les commerçants ou les artisans qu'elle cherchera en premier lieu à impliquer. L'important est que le Conseil communal utilise la conception directrice comme outil de travail et vérifie régulièrement s'il maintient son cap.

Quels sont les acteurs de la conception directrice?

La conception directrice n'est pas la «conception du Conseil communal», même si ce dernier en assure la direction et s'investit activement. Comme le soulignent les édiles ayant pris part à l'élaboration d'un tel instrument, le processus se révèle extrêmement fructueux pour les autorités dans leur ensemble. La compréhension des défis territoriaux s'en trouve améliorée, et les débats internes gagnent en objectivité et en nuance.

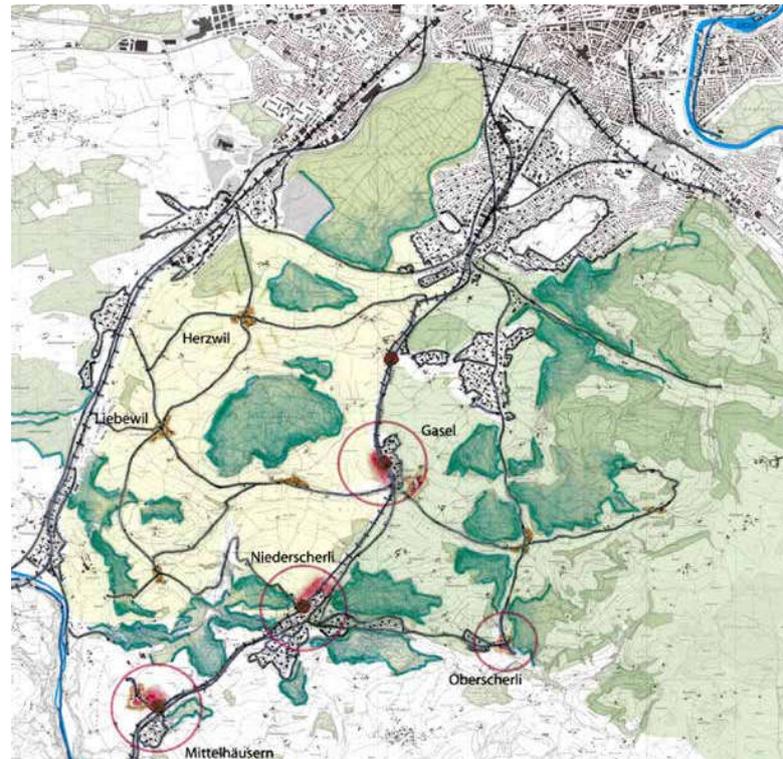
Pour mettre en place une conception directrice qui soit largement acceptée, il est essentiel que les autorités se fassent accompagner par un bureau d'aménagistes compétent et rompu aux questions sociales et économiques et aux processus participatifs. Le développement territorial est l'«affaire du chef»: le président de commune, maire ou syndic doit jouer un rôle clé. Divers acteurs communaux issus des milieux de l'économie, de la politique, de l'art, des associations, etc. accompagnent le processus à titre de groupe de réflexion.

Les guides cantonaux sont unanimes: la population doit être impliquée à un stade précoce et la participation vue comme une tâche permanente. Présenter au public le rapport fini ne suffit pas. Des ateliers citoyens, organisés éventuelle-

ment par thèmes dans la phase initiale, une information régulière et un débat public avant la version finale assurent un large consensus. L'objectif est que la conception directrice déploie ses effets à long terme et qu'elle survive à la législature en cours.

Un effet secondaire bienvenu: servir de base au rapport relatif au plan d'affectation

Pour l'autorité chargée des tâches d'aménagement, la conception directrice permet de réfléchir à de nombreux sujets liés à la planification d'affectation. C'est l'occasion de définir des priorités, de soupeser les intérêts en présence, d'examiner des variantes et des solutions de remplacement et d'approfondir des thèmes importants. Par la suite, quand elle remaniera le plan d'affectation sur la base de sa conception directrice, elle pourra s'inspirer de ces travaux préliminaires pour rédiger son rapport d'aménagement (en vertu de l'art. 47 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire). Celui-ci revêt aujourd'hui une grande importance lors de l'approbation des plans d'affectation par le canton (voir EspaceSuisse, Territoire & Environnement 4/2018, «Le rapport d'aménagement selon l'article 47 OAT»).



Aucun développement urbain n'est prévu dans les parties rurales de la commune de Köniz (Herzwil, Liebewil). Source: «Raumentwicklungskonzept Köniz»



À Liebewil (commune de Köniz), le potentiel de développement réside dans la réaffectation en logements de bâtiments agricoles dignes de protection.
Photo: commune de Köniz

Deux bons exemples sur densipedia.ch

Sur densipedia.ch, la plateforme du développement vers l'intérieur, EspaceSuisse présente et évalue une série de bons exemples d'urbanisation interne et de densification provenant de toute la Suisse. Parmi eux se trouvent deux exemples de conceptions directrices du développement territorial. Plus de détails sur densipedia.ch > Bons exemples.

Concept de développement urbain de Schlieren ZH

Voilà bientôt quinze ans que Schlieren utilise systématiquement et avec grand succès un concept de développement urbain («Stadtentwicklungskonzept, STEK»). Cet instrument a permis à la ville de gérer l'essor fulgurant qu'elle a connu ces dernières années, sans perdre la vue d'ensemble. Le STEK de 2016 n'a été lancé qu'après évaluation minutieuse du STEK de 2005, cela afin d'identifier les principaux champs d'action et d'ajuster l'orientation pour les 20 années à venir. Pour cette deuxième édition, la population a participé aux travaux dès la phase initiale dans le cadre de divers ateliers, ce qui a permis de recueillir des avis importants à un stade précoce.

Conception directrice urbanistique de Cham ZG

La conception directrice en matière d'urbanisme et d'architecture («Städtebauliche und Architektonische Leitbild») est née de la volonté de permettre à Cham de connaître un développement global de qualité. La commune s'engage depuis longtemps pour un essor durable et judicieux de son urbanisation. La conception directrice livre des indications claires sur le milieu bâti et le paysage, sur l'espace public et privé, sur les constructions «repères» et sur l'aspect des sites, mais aussi sur les espaces routiers et ouverts, ainsi que sur la densification.

Guides cantonaux

Conceptions directrices et développement de l'urbanisation vers l'intérieur

A notre connaissance, il n'y a pas de guides cantonaux romands mais cela n'empêche pas les villes et communes francophones d'élaborer des conceptions directrices comme par exemple Delémont qui a gagné le «Stadtlandschau» de la revue «Hochparterre» avec la sienne. Plusieurs cantons alémaniques ainsi que le Tessin ont en revanche publié des outils de travail et des guides méthodologiques pour aider les communes à élaborer leurs propres conceptions directrices. En voici quelques exemples.

Les documents sont disponibles en ligne: il suffit de taper leur nom et le canton en question dans votre moteur de recherche internet.

- Argovie: Planungswegweiser «Hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen»
- Appenzell Rhodes-Extérieures: «Innenentwicklung im Siedlungsgebiet»
- Berne: «Guide sur l'urbanisation interne (URBI)»
- Grisons: Wegleitung «Kommunales räumliches Leitbild»
- Lucerne: «Arbeitshilfe kommunales Siedlungsleitbild»
- Thurgovie: «Leitfaden Kommunalen Richtplan mit Fokus Innenentwicklung»
- Tessin: «Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità»
- Saint-Gall: «Strategie Siedlungsentwicklung nach innen»
- Uri: «Arbeitshilfe Siedlungsleitbild»
- Zoug: Faltblatt «Räumliche Strategie erarbeiten»
- Zurich: Leitfaden «Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen», mit Konzept der räumlichen Entwicklung



Exemple de développement au centre de la localité: voici à quoi pourrait ressembler le centre de Cham en 2035. L'axe principal est en jaune, les niches plus calmes en marron et les espaces verts, en vert. Source: conception directrice en matière d'urbanisme et d'architecture, Cham