

Etat des lieux de la qualité et de l'utilité des plans directeurs communaux

Autor(en): **Rudolf, Sophie C. / Gradinaru, Simona R. / Hersperger, Anna M.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Geomatik Schweiz : Geoinformation und Landmanagement = Géomatique Suisse : géoinformation et gestion du territoire = Geomatica Svizzera : geoinformazione e gestione del territorio**

Band (Jahr): **115 (2017)**

Heft 11

PDF erstellt am: **15.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-736841>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Etat des lieux de la qualité et de l'utilité des plans directeurs communaux

Les plans directeurs communaux sont des instruments centraux de l'aménagement local, et leur emploi a considérablement augmenté au cours des dernières décennies. Dans le contexte actuel marqué par les enjeux de la densification urbaine, il est probable que leur utilisation va encore se généraliser ces prochaines années. Pour accompagner cette évolution, il est primordial d'évaluer la qualité et l'utilité des plans déjà en place, afin de proposer des pistes concrètes pour renforcer la planification directrice communale. Cet article s'inscrit dans cette perspective et présente un aperçu de la qualité et de l'utilité d'une quarantaine de plans directeurs communaux. Il présente également un protocole destiné à l'évaluation ciblée des plans directeurs qui peut être librement téléchargé par les responsables communaux et cantonaux intéressés.

Kommunale Richtpläne sind ein zentrales Instrument der lokalen Raumplanung. Ihre Verbreitung hat in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen und im Kontext der heutigen Zersiedelungs- und Verdichtungsdebatte ist zu erwarten, dass sich ihr Gebrauch noch verstärken wird. Um diese Entwicklung zu begleiten, ist es wichtig, die Qualität und Nützlichkeit der bereits vorhandenen Pläne zu bewerten sowie konkrete Wege zur Stärkung der kommunalen Planung vorzuschlagen. Dieser Artikel nimmt diese Anliegen auf und präsentiert einen Überblick über die Qualität und Nützlichkeit von rund 40 kommunalen Richtplänen. Er stellt zudem ein Protokoll für die Bewertung von Richtplänen vor, das von den zuständigen kommunalen und kantonalen Behörden frei heruntergeladen und nach Bedarf angepasst werden kann.

I piani direttori comunali sono gli strumenti centrali della pianificazione locale. Negli ultimi decenni la loro diffusione è notevolmente aumentata e si prospetta che il loro utilizzo sarà ancora più esteso visto l'attuale contesto di densificazione urbana. Per accompagnare quest'evoluzione è fondamentale valutare la qualità e l'utilità dei piani già realizzati per proporre piste concrete nel rafforzamento della pianificazione comunale. Quest'articolo rientra in quest'ottica e fa uno spaccato sulla qualità e sull'utilità di una quarantina di piani direttori comunali. Inoltre, presenta un protocollo destinato alla valutazione mirata dei piani direttori che può essere scaricato gratuitamente dai responsabili comunali e cantonali interessati.

S.C. Rudolf, S.R. Grădinaru, A.M. Hersperger

1. Le plan directeur communal: un instrument clé de l'aménagement local

De nombreuses communes établissent un plan directeur afin de conjuguer harmonieusement des enjeux aussi divers que la

gestion de l'urbanisation, la protection du paysage ou le renforcement des réseaux de transport. Cet instrument est développé dans le cadre d'un processus participatif qui inclut les autorités communales, les acteurs locaux ainsi que la population dans son ensemble. Il décrit sous la forme d'une carte et d'un texte les principaux objectifs de développement territorial que la collectivité souhaite atteindre et coordonner sur une échéance de 10 à 15 ans.

Ce faisant, la planification directrice facilite la communication entre les responsables communaux et les habitants, les communes voisines et l'administration cantonale. En outre, elle permet d'identifier et de désamorcer d'éventuels conflits d'intérêts, favorisant ainsi l'établissement des plans d'affectation (VLP-ASPAN, 2013).

Le plan directeur est un instrument d'aménagement local très répandu. Une enquête menée en 2014 a montré qu'environ cinquante pour cent des communes suisses en possèdent un, et que cette proportion a augmenté de manière continue au cours des dernières décennies (Kaiser et al., 2016).

En revanche et malgré la large distribution des plans directeurs communaux, il existe très peu de données sur leur qualité et sur leur utilisation par les responsables locaux de l'aménagement du territoire. Afin de combler cette lacune, cet article présente une évaluation systématique de 37 plans et aborde les questions suivantes: (1) Comment mesurer la qualité des plans directeurs? (2) Quelle est la qualité des plans directeurs déjà existants? (3) La qualité des plans directeurs influence-t-elle leur utilité?

Les plans analysés proviennent tous de Suisse alémanique (Fig. 1) et ont été sélectionnés de manière à ce que l'échantillon comprenne des communes dont la population varie de quelques centaines à plusieurs dizaines de milliers d'habitants.

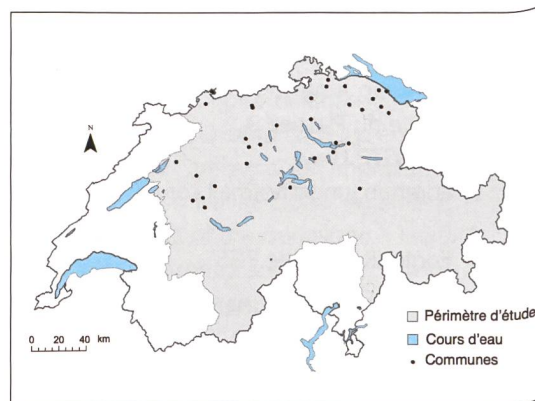


Fig. 1: Périmètre d'étude et identification des communes dont les plans directeurs ont été analysés.

2. Contenu des plans directeurs

De manière générale, les plans directeurs comprennent trois éléments fondamentaux (fig. 2 – Contenu du plan). En premier lieu, ils décrivent la situation initiale de la commune en matière d'utilisation du sol et de développement territorial. Par exemple, l'évolution de la population au cours des dernières décennies est détaillée, tout comme le sont les prévisions démographiques. Ces informations servent à déterminer l'évolution des

besoins en logements et en infrastructures dans le futur. En parallèle, les plans contiennent un résumé des principales forces et faiblesses de la commune, notamment en ce qui concerne les réserves de terrains à bâtir, les voies de communication, les transports publics, la protection des ressources naturelles ou le traitement des déchets. Ces informations visent à établir une vue d'ensemble des besoins locaux afin de promouvoir un développement territorial compatible avec une utilisation rationnelle du sol.

Dans un deuxième temps, les plans directeurs incluent une vision qui décrit dans les grandes lignes comment la collectivité locale souhaite évoluer à l'avenir. Dans cette section, les principaux objectifs de développement sont détaillés, coordonnés et justifiés. Actuellement, de nombreux plans sont notamment organisés autour des thèmes de la densification du bâti, de la rénovation urbaine et de la mobilité douce.

Finalement, les plans directeurs listent un ensemble de mesures d'aménagement concrètes qui visent à atteindre les objectifs mentionnés dans la vision. En général, chaque mesure est accompagnée d'informations relatives à sa réalisation: les organisations en charge de son application sont mentionnées, une estimation des coûts est présentée et un calendrier de mise en œuvre est établi. Dans le cas de la rénovation urbaine par exemple, certains plans détaillent précisément les quartiers qui devraient bénéficier de mesures de revalorisation, et définissent des programmes de subventions à cet effet.

3. Mesure de la qualité et de l'utilisation des plans directeurs

De par leur contenu, les plans directeurs font office de fils conducteurs destinés à guider le développement local sur le long terme. En conséquence, ils servent à la fois à communiquer la vision établie lors du processus de planification (dimension communicative) et à réaliser cette vision (dimension prescriptive). Afin de mesurer la qualité des plans directeurs, ces deux aspects doivent ainsi être pris en compte. Pour ce faire, cet article présente cinq critères d'évaluation qui permettent de juger la dimension communicative des plans directeurs, et trois critères pour en apprécier la dimension prescriptive (fig. 2 – Critères d'évaluation).

Concernant la dimension communicative, l'analyse porte sur les points suivants: Dans quelle mesure les plans détaillent-ils la *situation initiale* de la commune et les

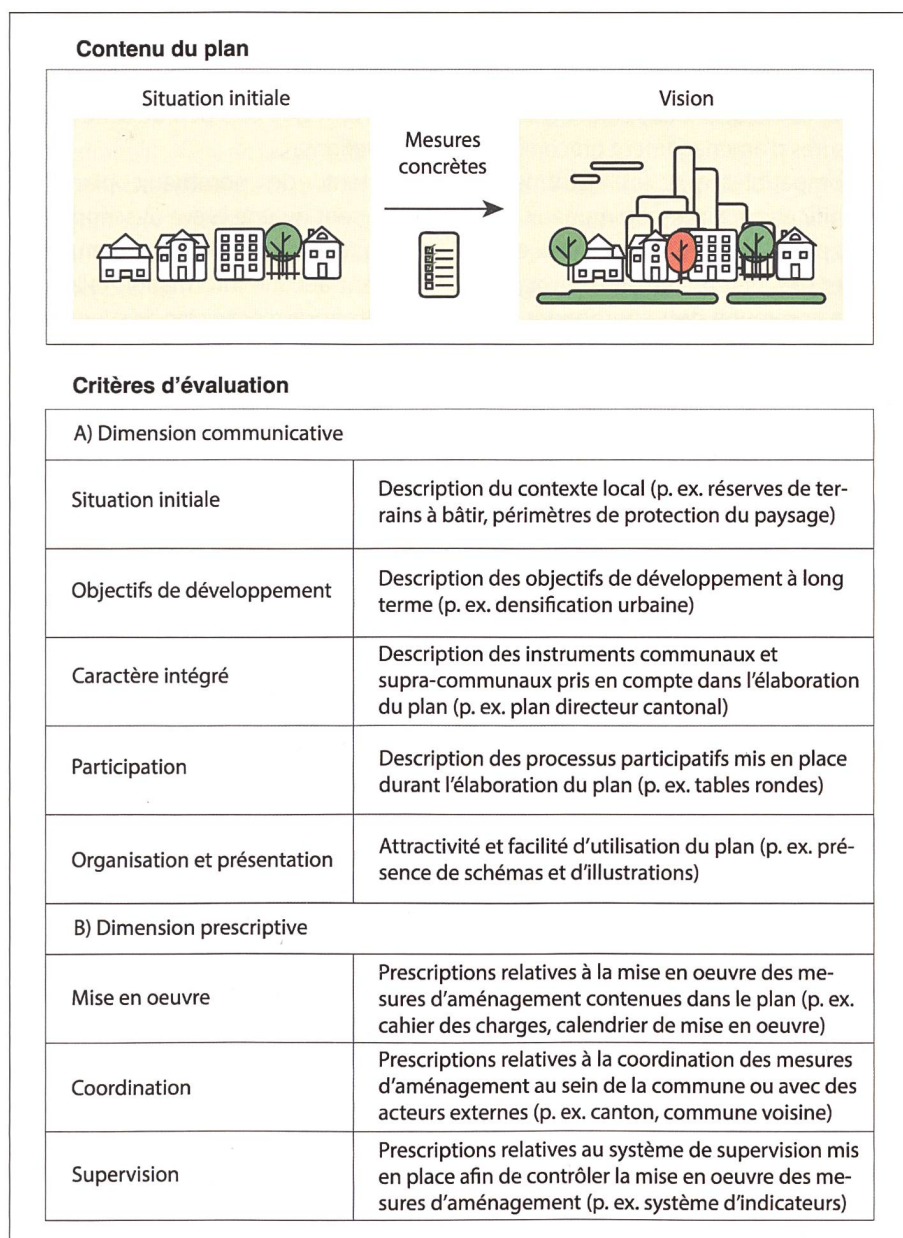


Fig. 2: Description des principaux éléments qui composent un plan directeur communal, et identification des critères qui permettent d'évaluer leur qualité.

objectifs de développement établis par les acteurs locaux? Les plans documentent-ils le processus de planification en décrivant les instruments communaux et supra-communaux pris en considération (*caractère intégré*) et en présentant les alternatives considérées, les choix stratégiques opérés et les personnes ou organisations impliquées (*participation*)? Finalement, les plans sont-ils visuellement attractifs et clairement organisés (*organisation et présentation*)?

En ce qui concerne la dimension prescriptive, les critères d'évaluation visent à déterminer si les mesures d'aménagement prévues sont accompagnées de prescriptions de *mise en œuvre* détaillées; si leur mise en œuvre est coordonnée avec les autorités cantonales et les communes avoisinantes (*coordination*); et si un système de supervision est prévu afin d'en contrôler l'application (*supervision*).

Un protocole a été développé afin d'attribuer aux 37 plans un score de qualité variant de 0 (faible qualité) à 100 (haute qualité) pour chaque critère d'évaluation. Ce protocole peut être téléchargé à l'adresse suivante: www.wsl.ch/forschung/landschaft/publikationen/protocol-plans-directeurs.pdf

Pour évaluer l'utilité des plans directeurs, un questionnaire a été adressé aux personnes en charge de l'aménagement du territoire au sein des 37 communes considérées dans l'analyse. Les responsables communaux ont été priés de noter à quel point leur plan directeur était utile dans leur pratique quotidienne, sur une échelle allant de 0 (pas utile du tout) à 10 (très utile). En tout, 34 questionnaires ont été retournés, ce qui correspond à un taux de réponse d'environ 90 %.

4. Qualité des plans directeurs en fonction de huit critères d'évaluation

La qualité des plans directeurs varie fortement en fonction des critères d'évaluation considérés (fig. 3). Les plans tendent à présenter des scores élevés en matière de *caractère intégré* et de *coor-*

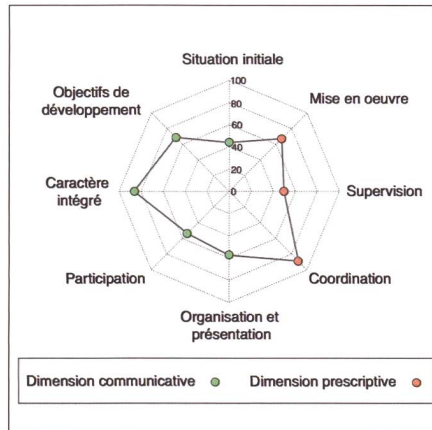


Fig. 3: Qualité moyenne des plans directeurs, en fonction de huit critères d'évaluation.

dination. Ils indiquent clairement en quoi les mesures d'aménagement préconisées sont compatibles avec les instruments de planification supra-communaux tels que les plans directeurs cantonaux et ils spécifient les acteurs externes avec lesquels la commune doit coordonner son action afin d'atteindre les résultats escomptés.

En revanche, les *objectifs de développement* sont parfois peu développés, et certaines communes se contentent de fixer des prescriptions de *mise en œuvre* très vagues. Par exemple, des mesures d'aménagement sont parfois mentionnées sans que l'organisme en charge de les appliquer ne soit spécifié, ni même à quel horizon ces mesures devraient être réalisées. De même, une proportion non négligeable de plans directeurs ne comprennent qu'une description succincte du dispositif de *participation* mis en place durant le processus de planification. Beaucoup de plans ne sont pas non plus *organisés et présentés* de façon à encourager leur utilisation régulière, et ne comportent que très peu de schémas et d'illustrations.

Finalement, de nombreux plans ne contiennent qu'une brève description de la *situation initiale* de la commune et n'incluent aucune information relative à un quelconque mécanisme de *supervision* dédié au contrôle de la mise en œuvre des mesures d'aménagement.

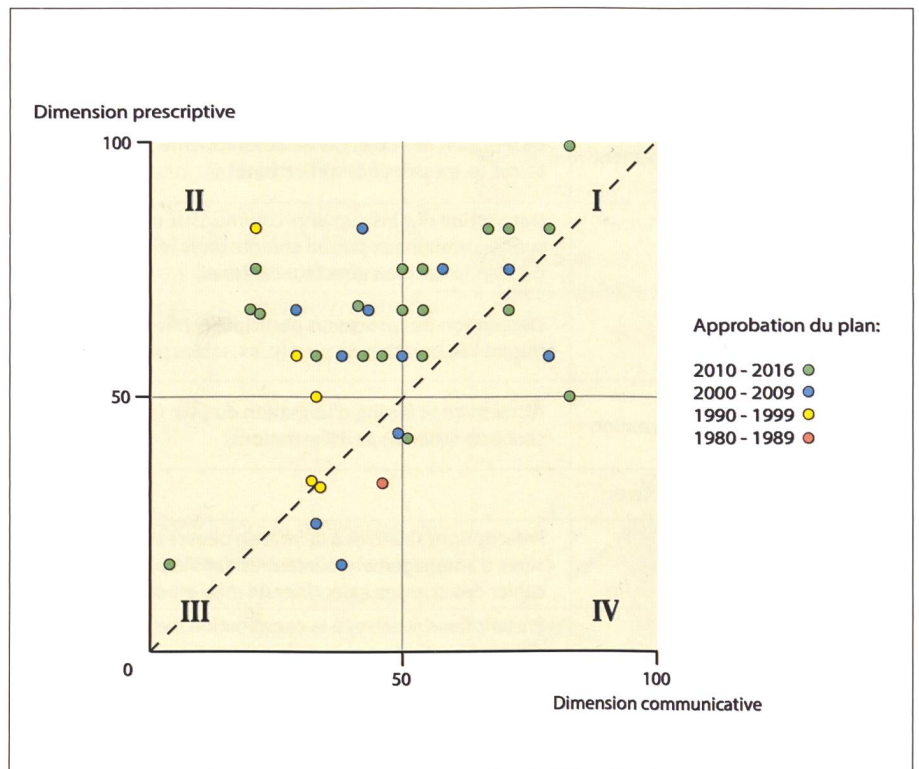


Fig. 4: Qualité des plans directeurs, en fonction de leurs dimensions communicative et prescriptive. Les couleurs indiquent la décennie dans laquelle chaque plan a été officiellement approuvé.

5. Qualité des plans directeurs en fonction de la dimension communicative et prescriptive

En combinant les critères d'évaluation par rapport à leur caractère communicatif ou prescriptif, la figure 4 permet d'obtenir une vue générale de l'ensemble des documents analysés. Le graphique ainsi obtenu peut être divisé en quatre quadrants:

- Quadrant I: plans de bonne qualité tant au niveau communicatif que prescriptif
- Quadrant II: plans à fort caractère prescriptif mais à faible teneur communicative
- Quadrant III: plans de faible qualité, tant au niveau communicatif que prescriptif
- Quadrant IV: plans fortement communicatifs mais peu axés sur l'aspect prescriptif

L'analyse montre que la majorité des plans se situent dans le deuxième quadrant. Ceux-ci sont souvent courts et consistent principalement en un catalogue de mesures accompagnées de prescriptions concrètes et ciblées concernant leur mise en œuvre. Ces plans ne contiennent généralement que très peu d'indications portant sur le contexte local ou le processus de planification. Dans de nombreuses communes, ce type d'information est inclus dans d'autres documents d'urbanisme (p. ex. concept de développement local, conception directrice).

Une autre part importante de plans se trouvent dans le premier quadrant. Ces documents sont souvent plus longs et comportent généralement plusieurs sections distinctes. La première décrit l'objectif du plan, détaille sa relation aux instruments d'urbanisme supra-communaux, et propose une table des matières. La deuxième décrit le processus de planification, et la troisième présente le contexte local et les principaux objectifs de développement de la commune. Finalement, la dernière section renferme le catalogue de mesures et de prescriptions de mise en œuvre.

Seule une petite proportion des 37 plans analysés présentent une faible qualité générale et se classent dans le troisième quadrant. Les six plans montrant ces caractéristiques sont très peu détaillés et ne sont pas conçus de manière à coordonner des problématiques complexes sur le long terme, telles que le développement urbain vers l'intérieur ou la mobilité douce. Au contraire, ils se limitent souvent à énumérer les parcelles susceptibles d'être classées comme terrains à bâtir ou d'être assignées à un autre type d'utilisation du sol.

Enfin, il est intéressant de noter qu'aucun des plans analysés ne correspond au quadrant IV (plans au fort caractère communicatif mais à la faible teneur prescriptive).

Dans l'ensemble, la taille des communes semble jouer un rôle dans la qualité des plans directeurs. La majorité de ceux qui présentent une qualité communicative et prescriptive élevée (quadrant I) proviennent de communes de plus de 5000 habitants. À l'inverse, les plus petites communes tendent à moins développer le caractère communicatif de leurs plans directeurs, et ceux-ci se retrouvent concentrés dans les quadrants II et III.

6. Utilité des plans directeurs

De manière générale, les employés communaux jugent leur plan directeur utile pour guider le développement local

(fig. 5). En effet, 67 % des responsables interrogés lui ont attribué une utilité comprise entre 5 et 8 (sur une échelle allant de 0 à 10) et 25 % lui ont même assigné un score supérieur à 8.

La figure 5 démontre également qu'il existe une corrélation entre la qualité des plans directeurs et leur utilité. Les employés communaux ont ainsi jugé leur plan plus utile lorsque celui-ci avait une haute qualité communicative et/ou prescriptive.

7. Conclusion et implications

Dans le contexte actuel marqué par l'attention portée au développement urbain vers l'intérieur, les plans directeurs communaux sont appelés à jouer un rôle toujours plus important dans l'aménagement local. Afin d'encourager un développement équilibré et de proposer des pistes concrètes pour renforcer la planification directrice communale, il est primordial d'évaluer la qualité et l'utilité des plans directeurs déjà en place.

Le présent article s'inscrit dans cette perspective et présente une vue d'ensemble des caractéristiques d'une quarantaine de plans directeurs. Les résultats confirment l'importance primordiale accordée à la qualité. En effet, les responsables communaux interrogés ont nettement plébiscité les plans qui communiquent clairement les ambitions des autorités communales et décrivent de manière concrète

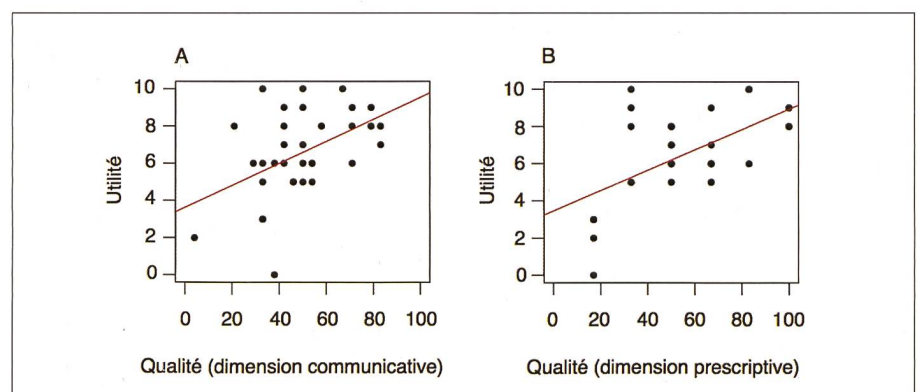


Fig. 5: Relation entre l'utilité des plans directeurs (d'après l'expertise des responsables communaux) et leur qualité, mesurée en fonction de la dimension communicative (A) et prescriptive (B).

Cette étude a été conduite dans le cadre d'une thèse de doctorat intitulée «Local spatial planning in the face of urban growth: policies and plans in Swiss municipalities», publiée au printemps 2017 et accessible à l'adresse suivante: <https://doi.org/10.3929/ethz-a-010886239>. Les recherches ont été menées au sein du projet «Contrôler l'étalement urbain – réduire l'utilisation du sol (SPROIL)» intégré au programme national de recherche 68 «Utilisation durable de la ressource sol». Elles ont été financées par le Fond National Suisse. Pour plus d'informations ou pour télécharger le protocole dédié à l'évaluation des plans directeurs, prière de visiter la page: www.wsl.ch/forschung/landschaft/publikationen/protocol-plans-directeurs.pdf.

comment atteindre les objectifs fixés. L'étude révèle également que la qualité des plans directeurs varie fortement en fonction des critères d'évaluation considérés.

En outre, il est important de noter que la notion de qualité dépend en grande partie du contexte local et du rôle attribué au plan directeur. Si le plan est par exemple destiné à concrétiser un concept de développement déjà établi, il peut être utile de privilégier un document axé sur des mesures de mise en œuvre concrètes, et d'accorder moins d'importance à sa dimension communicative. Dans d'autres cas, et notamment en ce qui concerne les petites communes sans responsables

politiques ou administratifs spécialisés en urbanisme, il peut s'avérer judicieux de mieux développer l'aspect communicatif. En effet, les plans à forte composante communicative permettent de documenter le processus de planification et de faciliter la continuité politique en cas de renouvellement des autorités communales.

Le protocole développé dans le cadre de cette étude prend en compte le rôle complexe des plans directeurs et permet aux parties intéressées de définir elles-mêmes les critères d'évaluation qui leur semblent les plus importants au vu de leur situation. Ce faisant, il offre une solide base de réflexion pour évaluer les plans déjà dé-

veloppés et guider le développement de la prochaine génération de plans directeurs.

Bibliographie:

Kaiser, N., Rudolf, S., Berli, J., Hersperger, A., Kienast, F., & Schulz, T. (2016). Raumplanung in den Schweizer Gemeinden: Ergebnisse einer Umfrage [L'aménagement du territoire dans les communes suisses: Résultats d'une enquête] (WSL Bericht Nr. 42). Birmensdorf: Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage WSL.

VLP-ASPAN (Association Suisse Pour l'Aménagement National) (2013). Introduction à l'aménagement du territoire. Berne: Association suisse pour l'aménagement national.

Sophie C. Rudolf
Simona R. Grădinaru
Anna M. Hersperger
Institut fédéral de recherches WSL
Zürcherstrasse 111
CH-8903 Birmensdorf
sophie.rudolf@alumni.ethz.ch
simona.gradinaru@wsl.ch
anna.hersperger@wsl.ch

Martin Kupfer
Leiter Service und Support allnav ag

Hansueli Würth
Mitglied der Geschäftsleitung
Wild Ingenieure AG

Trimble SX10 –
beste Vermessungstechnologien
mit Hochleistungsscan- und Bild-
gebungsfunktionen in einem Gerät

ZUKUNFT BRAUCHT PARTNERSCHAFT

Erfahren Sie mehr über allnav und die Geschichte unseres Bildes: www.allnav.com

www.mebgroup.ch

ALLNAV