



Plans directeurs cantonaux en Suisse  
occidentale et latine : rôles, formes, utilisations

---

Rapport final

Lausanne, le 27 juin 2013





Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

EPFL ENAC INTER CEAT • BP - Station 16 • CH-1015 Lausanne • tél. +41 21 693 41 65 • fax +41 21 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>

37.200.12/MAM-SW-SN-gn

27.06.2013

## Plans directeurs cantonaux en Suisse occidentale et latine : rôles, formes, utilisations

---

Rapport final

*Marc Antoine Messer*

*Sandra Walter*

*Sophie Noirjean*

## Remerciements

Nos chaleureux remerciements vont à M. Danielli et Mme Zurbruggen (ARE), Mme Girault (GE), M. Macchi (JU), M. Gmür (VD), M. Bourquin et Mme Robyr Soguel (NE), Mme Papi et M. Richoz (FR), Mme Dobler et M. Künzler (BE), MM. Jerjen et Summermatter (VS), M. Felicioni et Mme Mastrillo Rossi (TI), M. Natrup (ZH), MM. Hartmann et Meyer (AG) et M. Atzmüller (GR).

## Impressum

### **Référencement recommandé**

Messer Marc Antoine, Walter Sandra et Sophie Noirjean, 2013. *Plans directeurs cantonaux en Suisse occidentale et latine : rôles, formes, utilisations*. Lausanne : CEAT

### **Mandant**

Conférence des offices romands d'aménagement du territoire et d'urbanisme (CORAT)

### **Equipe de projet**

Marc Antoine Messer, Sandra Walter et Sophie Noirjean.  
Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT)  
Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).

### **Commande du document**

EPFL ENAC INTER CEAT  
BP - Station 16  
CH-1015 Lausanne

Tél. +41 (0)21 693 41 65

Fax +41 (0)21 693 41 54

secretariat.ceat@epfl.ch

<http://ceat.epfl.ch>

# Table des matières

<b>1. Introduction .....</b>	<b>1</b>
1.1 Contexte de l'étude .....	1
1.2 Objectifs .....	1
1.3 Démarche et méthodologie .....	1
<b>2. Fiches d'identité par canton .....</b>	<b>3</b>
Plan directeur du Canton de Berne .....	4
Plan directeur du Canton de Fribourg .....	7
Plan directeur de la République et Canton de Genève .....	10
Plan directeur de la République et Canton du Jura .....	13
Plan directeur de la République et Canton de Neuchâtel .....	16
Plan directeur de la République et Canton du Tessin .....	19
Plan directeur du Canton du Valais .....	22
Plan directeur du Canton de Vaud .....	25
Plan directeur du Canton des Grisons .....	28
Plan directeur du Canton d'Argovie .....	31
Plan directeur du Canton de Zurich .....	34
<b>3. Analyse par « axes d'identité » .....</b>	<b>37</b>
3.1 Axe 1 - Outil de conduite de projets concrets .....	37
3.2 Axe 2 - Outil de pilotage politique en lien avec la politique cantonale (par ex. programme de législature) .....	38
3.3 Axe 3 - Outil de référence supérieure indiquant le cadre dans lequel les planifications inférieures doivent s'inscrire .....	39
3.4 Axe 4 - Outil d'information sur le territoire recensant l'avancement des projets à incidence spatiale .....	40
3.5 Axe 5 - Outil supra-sectoriel .....	41
3.6 Axe 6 - Instrument de délégation de compétences à des planifications inférieures .....	42
3.7 Axe 7 - Instrument flexible aux modifications .....	42
3.8 Axe 8 - Rôle pédagogique, de sensibilisation aux enjeux de l'aménagement .....	43
<b>4. Synthèse sous forme d'enseignements .....</b>	<b>45</b>
4.1 Quelques enseignements internes à la Suisse occidentale et latine .....	45
4.2 Les plans directeurs de Suisse occidentale et latine au regard d'autres plans .....	48



## **1. INTRODUCTION**

### **1.1 Contexte de l'étude**

La Conférence des offices romands d'aménagement du territoire et d'urbanisme (CORAT) a confié à la CEAT un mandat destiné à dresser une analyse du rôle des plans directeurs cantonaux dans les huit cantons de la CORAT (GE, VD, NE, JU, FR, VS, BE, TI), ainsi qu'à mettre en lumière les différences d'approche retenue quant au type d'instrument, au-delà des exigences du cadre légal. Ce besoin de positionnement pour les cantons s'inscrit dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et du projet de « guide d'élaboration des plans directeurs cantonaux », préparé par l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Lors de sa séance du 2 novembre 2012, les membres de la CORAT proposaient d'inclure à l'analyse 3 cantons supplémentaires hors de la Suisse occidentale et latine. Après présentation des résultats préliminaires aux membres de la CORAT en date du 5 avril 2013, il a été décidé de continuer l'étude en analysant les plans directeurs des Grisons, de Zurich et d'Argovie. Le présent rapport final analyse l'ensemble des onze plans directeurs cantonaux et met en lumière les enseignements les plus importants.

### **1.2 Objectifs**

L'étude confiée à la CEAT permettra de préparer les membres de la CORAT à la future discussion sur le contenu minimal des plans directeurs cantonaux avec la Confédération. Elle est destinée à faire partager aux responsables cantonaux une connaissance globale de l'ensemble des plans directeurs des cantons membres.

L'étude vise à mettre en lumière les différentes caractéristiques des plans directeurs cantonaux en termes de fonction, de forme et d'utilisation, dans une optique comparative. En effet, si le cadre légal fixe un contenu minimal au plan directeur cantonal, l'approche choisie par les cantons qui l'élaborent lui confère un statut différent, selon qu'il est appelé à devenir en priorité un instrument de pilotage de projets, un outil de coordination entre les services, un cadre supérieur fixant des « règles du jeu », un témoin de l'état d'avancement des projets en cours, un instrument d'information et de sensibilisation des grands enjeux de l'aménagement du territoire.

La présente étude ne se positionne pas dans une optique d'évaluation. Elle ne cherche pas à apprécier la pertinence des contenus ni à les comparer directement, à traiter de thèmes particuliers ou à évaluer les effets du plan directeur sur le territoire.

### **1.3 Démarche et méthodologie**

Le présent rapport restitue les résultats de l'étude des huit cantons de Suisse occidentale et latine et de trois cantons de Suisse alémanique et des Grisons. L'étude a été réalisée conformément aux quatre étapes ci-dessous :

- 1) Dans une première étape, il s'est agi d'effectuer une analyse documentaire. Celle-ci a été réalisée entre décembre 2012 et janvier 2013. Les huit plans directeurs cantonaux de Suisse occidentale et latine ont été examinés en fonction de leur structure (notamment, le type d'informations, la présentation générale, les champs couverts, etc.) et de l'approche utilisée (présence ou non d'un

volet stratégique, d'un projet de territoire), ainsi que des buts explicites de l'outil. Concernant les plans directeurs des cantons de Neuchâtel, du Tessin et de Genève, nous avons analysé, comme annoncé, les projets de plans directeurs actuellement en phase d'adoption, pour Genève et d'approbation par le Conseil fédéral pour Neuchâtel et le Tessin.

- 2) Dans une deuxième étape – réalisée en février 2013 – nous avons principalement effectué des entretiens avec les responsables cantonaux, soit du service d'aménagement du territoire, respectivement du développement territorial, soit de la planification cantonale. Un entretien exploratoire a eu lieu préalablement avec deux représentants de l'ARE en charge des plans directeurs cantonaux pour la Suisse occidentale et latine. L'objectif de cet entretien était double : d'une part, il s'agissait d'obtenir une vision globale des différences majeures entre plans directeurs cantonaux ; d'autre part, l'entretien devait valider, voire compléter, les axes d'analyse qui avaient été identifiés pendant l'analyse documentaire.

Les entretiens avec les responsables cantonaux ont permis, d'une part, de compléter et d'affiner les résultats de l'analyse documentaire et, d'autre part, d'obtenir des informations sur l'utilisation faite des plans par les autorités cantonales. Grâce aux informations recueillies, des différences entre les fonctions prioritaires des plans directeurs ont été mises en lumière.

- 3) Dans une troisième étape, une synthèse des résultats obtenus dans les deux premières étapes a été réalisée. Il nous a paru opportun de définir des « axes d'identité » autour desquels nous avons fait l'hypothèse que les dissemblances ou les similitudes entre les plans directeurs analysés se cristalliseraient.
- 4) Après la réalisation de la troisième étape, une séance de présentation intermédiaire a été effectuée avec les membres de la CORAT en avril 2013. L'échange avec les membres de la CORAT a permis d'affiner les travaux à effectuer dans la dernière étape de l'étude.
- 5) Dans une dernière étape de l'étude, les analyses effectuées pour les cantons de Suisse occidentale et latine ont été reproduites pour trois nouveaux plans directeurs cantonaux (AG, GR, ZH), en incluant une étude documentaire pour chaque plan ainsi que des entretiens personnels avec les responsables de la planification cantonale, respectivement de la planification directrice des trois cantons. Les enseignements généraux du présent rapport ont été complétés en tenant compte des éclairages apportés par les plans d'Argovie, Grisons et Zurich.

Le rapport est ainsi composé de trois parties successives :

- un recueil de « fiches d'identité » des plans directeurs cantonaux (chapitre 2) ;
- une analyse selon des axes d' « identité » (chapitre 3) ;
- une synthèse sous la forme d'enseignements (chapitre 4).



## 2. FICHES D'IDENTITE PAR CANTON

Dans cette première partie de l'étude, nous avons souhaité présenter, succinctement, les aspects saillants des différents plans directeurs cantonaux analysés. Le format de la fiche d'identité a été retenu pour permettre la mise en lumière de caractéristiques particulières. L'objectif de cette première partie de l'étude est de permettre une première prise de connaissance rapide de chacun des plans directeurs de Suisse occidentale et latine ainsi que des plans directeurs argovien, grison et zurichois. Chaque fiche d'identité est organisée en plusieurs catégories d'information. Les rubriques ne sont pas toujours identiques pour chaque fiche d'identité, étant donné la volonté de mettre en évidence les particularités des plans, même si un corps d'informations se retrouve plus ou moins de façon identique pour chaque plan directeur.

La première rubrique permet d'identifier l'âge, la génération, l'organe d'adoption du plan et renseigne sur d'éventuelles particularités telles que, par exemple, des particularités d'ordre procédurale ou des informations complémentaires sur la version du plan directeur analysée dans la présente étude.

La deuxième rubrique renseigne sur l'articulation générale du plan directeur, à savoir ses caractéristiques matérielles, mais aussi son organisation, par exemple, en volets distincts (stratégique et opérationnel), ainsi qu'à l'intérieur de ses volets : les différentes rubriques existantes, leur présentation, leur contenu et les particularités intéressantes. Cette deuxième rubrique donne une vue d'ensemble, à la fois globale et rapide, sur la forme et les fonctions principales du plan directeur.

La troisième rubrique détaille – lorsque cela est pertinent – les différents types de fiches (mesures, thèmes, etc.) Cette rubrique permet un éclairage rapide des grandes fonctions du plan directeur cantonal. En effet, des fiches thématiques posant les règles du jeu seront, par exemple, l'expression d'un plan fonctionnant comme un cadre supérieur, tandis que des fiches de projets concrets ou des fiches reliées explicitement à des objectifs politiques seront d'une autre nature.

La quatrième rubrique de fiches renseigne sur les modalités de *controlling* / *monitoring*, ainsi que les cycles d'adaptation du plan directeur. Elle est destinée à donner des informations sur la capacité du plan à se renouveler ainsi qu'à renseigner, le cas échéant, les modalités d'adaptation.

Les fiches d'identités ci-dessous présentent les huit cantons de Suisse occidentale et latine dans un ordre alphabétique puis les trois cantons supplémentaires étudiés.



## Plan directeur du Canton de Berne

**Adoption** Le Conseil-exécutif l'a adopté en février 2002 et le Conseil fédéral l'a approuvé en juillet 2003.

**Génération**  première génération  deuxième génération  troisième génération

- **Horizon**

20 à 25 ans.

- **Priorités, vocation du plan directeur cantonal**

Le plan directeur est l'outil du Conseil-exécutif pour diriger le développement spatial du canton.

### Structure générale du plan directeur

- **Articulation générale**

Le plan directeur se présente sous la forme d'un corpus compact dans un classeur, subdivisé en 4 parties successives, précédées par une courte introduction. Il ne connaît pas officiellement de distinction entre partie stratégie et opérationnelle, mais les parties 1, 2 et 3 peuvent être vues comme le volet stratégique du plan alors que la partie 4 contient le volet opérationnel.

0) Introduction

L'introduction d'une quinzaine de pages présente les principales fonctions du plan directeur cantonal (notamment instrument de pilotage politique, outil de priorisation et de fixation d'objectifs, outil de régulation et de référence supérieure pour les pesées d'intérêt et la prise de décisions).

1) Principes directeurs

Les 5 principes directeurs en matière d'organisation du territoire ne se réfèrent pas spécifiquement au territoire mais doivent être mis en œuvre via l'aménagement du territoire. Ils sont donc des principes de politique générale, par exemple : « Principe directeur 3 Nous misons sur notre capacité d'innovation et sur la coopération avec nos partenaires ». Ils sont accompagnés de deux schémas d'organisation, « représentations dynamiques », à l'externe, en présentant le canton dans un ensemble régional plus large et à l'interne, en illustrant le schéma de son réseau cantonal. Ces principes ne sont pas liants.

2) Objectifs principaux

Il s'agit de 9 objectifs de A à I, scindés en deux groupes :

- les objectifs matériels (6), par exemple, *E Préserver et valoriser la nature et le paysage*

- les objectifs organisationnels (3), par exemple *I Examiner périodiquement les effets obtenus au moyen d'un controlling.*

Les objectifs servent à concrétiser la contribution de l'aménagement du territoire aux principes directeurs et aux représentations dynamiques. Chaque objectif est très succinctement explicité, par un paragraphe.

### 3) Stratégies

Les stratégies – au nombre de 108 dans la version analysée – indiquent de quelle manière les objectifs principaux devront être concrétisés. Elles découlent des 9 objectifs principaux A à I, sont divisées en thèmes A1, A2, etc. puis en objectifs thématiques. Par exemple, plusieurs thèmes relatifs à l'objectif principal E sont déclinés. A l'intérieur du thème E2 *Protection des biotopes et des espèces*, 4 stratégies sont explicitées, dont par exemple E23 « La diversité des espèces en forêt doit être encouragée ».

Les stratégies et chacun de leurs objectifs thématiques sont liants. Ils ont par contre une validité limitée à 4 ans, c'est-à-dire la durée d'une législature. Au début de chaque législature, l'ensemble de la partie des stratégies est revu et adapté au besoin, en étant mis à jour à la lumière du nouveau programme de législature. Dans les faits, jusque-là, la majorité du corpus a été gardée lors de ces révisions, quand bien même il y a eu des adjonctions et des changements de priorités.

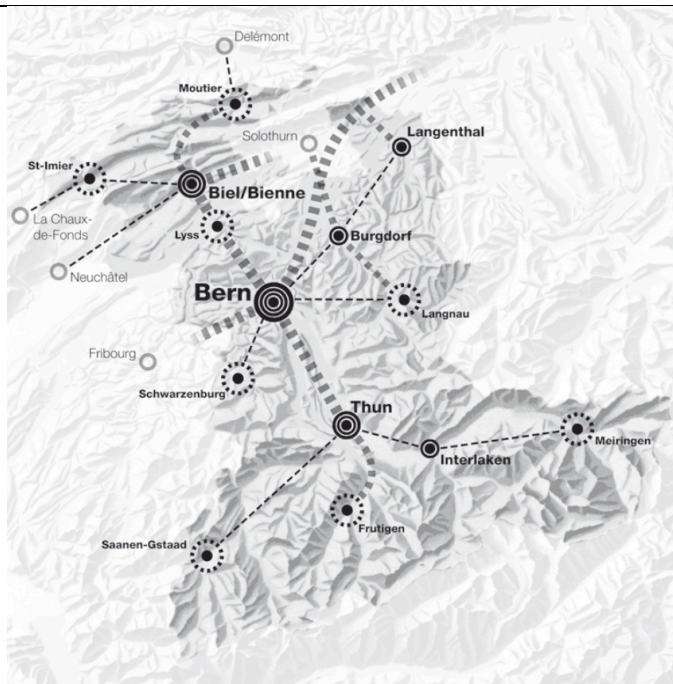
### 4) Mesures

La partie des mesures peut être vue comme le volet spécifiquement opérationnel du plan directeur. Il s'agit de fiches de mesure, au nombre de 65 dans la version analysée. Elles fixent le financement, les compétences, l'horizon de réalisation et la marche à suivre pour la mise en œuvre et décrivent les différents projets et le cas échéant, elles contiennent aussi des informations supplémentaires au verso ainsi que des cartes.

Concernant le coût et le financement, les fiches de mesure indiquent explicitement le lien avec la planification financière du canton. Le cas échéant, le coût de la mesure est indiqué, ainsi que ses modalités de financement (entre le Canton, la Confédération, les régions, les communes ou d'autres) et le type de financement : à charge du compte de fonctionnement, à charge du compte des investissements ou objet d'un financement spécial. Il est de même mentionné si la mesure est contenue dans le plan financier cantonal.

### 5) Carte

Le plan directeur ne contient pas de carte de synthèse. En revanche, un SIT reprend toutes les cartes des mesures qui elles sont adoptées (liantes). La superposition des couches permet d'apporter en outre d'autres informations spatialisées (non liantes).



- **Types de fiches**

Les fiches de mesure présentent toutes une forme identique et synthétique, un recto ou un recto-verso.

- fiches thématiques**

Les fiches de mesures sont appelées « Mesures ». Elles fonctionnent, pour un thème particulier, comme une fiche détaillant les règles du jeu. Il s'agit par exemple de la mesure *A\_01 Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement*. Cette fiche contient notamment, au verso, la méthode de calcul à appliquer. Certaines contiennent des informations spatialisées, généralement au verso, par exemple, la fiche *E\_06 Création et exploitation de parcs d'importance nationale au sens de la LPN*. Les 5 périmètres de projets sont fixés sur une carte au verso, et leur statut de coordination est indiqué.

- fiches régionales**

Quatre fiches, dans la version analysée, répondent aux caractéristiques des fiches régionales. Il s'agit des fiches portant les numéros de R\_01, R\_02 et R\_05, R\_06. Il faut distinguer le premier groupe de fiches qui porte sur des territoires particuliers mais sous un angle plus global, à savoir par exemple pour le R\_01, *élaborer une stratégie de développement du Seeland – pied sud du Jura et Jura bernois*. Le deuxième groupe contient plutôt des fiches – parfois spatialisées – portant sur des sujets sectoriels particuliers. Il s'agit par exemple de la fiche R\_05 qui vise à valoriser l'écosystème de la Birse.

- **Monitoring / controlling**


Un système de *monitoring/controlling* est prévu dans les objectifs du plan directeur, les fiches ne contenant pas directement des indicateurs. Tous les deux ans, un sondage est organisé par le responsable du plan directeur destiné à renseigner sur l'état d'avancement et d'application des mesures, auprès des instances-pilotes de chaque mesure. Les besoins éventuels en nouvelles mesures peuvent aussi remonter au service par ce biais. Il s'agit d'une forme de « *Leistungscontrolling* ».

- **Modalités d'adaptations prévues**

Plusieurs cycles officiels d'adaptation sont prévus. Tous les 4 ans, une « adaptation générale » est programmée, à l'occasion de l'élaboration du Rapport sur l'aménagement du territoire et portant sur l'ensemble du plan, volet stratégique y compris. Elle permet de tenir compte à la fois des apports du programme de législature et des enseignements du rapport sur l'aménagement du territoire transmis à la Confédération.

Tous les 2 ans, des adaptations et modifications des stratégies et des mesures sont prévues.

Le plan recense de manière systématique les modifications des fiches de mesures et des stratégies dans son annexe.

	<h2>Plan directeur du Canton de Fribourg</h2>
<p><b>Adoption</b> Le Conseil d'Etat l'a adopté en juin 2002. Il a été approuvé par le Conseil fédéral en septembre 2004.</p>	
<p><b>Génération</b>    <input type="checkbox"/> première génération    <input checked="" type="checkbox"/> deuxième génération    <input type="checkbox"/> troisième génération</p>	
<p>• <b>Origine</b></p> <p>Le plan directeur cantonal a pour origine les objectifs et les idées directrices de la Conception directrice d'aménagement du territoire adoptée par le Grand Conseil à l'automne 1999. Celle-ci contenait cinq idées directrices, concrétisées par 17 objectifs. Ces idées et objectifs ne sont pas directement repris mais constituent la base pour l'élaboration du plan directeur.</p>	
<p>• <b>Priorités, vocation du plan directeur cantonal</b></p> <p>Plusieurs priorités, dont notamment celle d'ancrer le principe du dimensionnement de la zone à bâtir pour les communes ainsi que de fixer les règles à respecter pour les activités à incidence sur le territoire.</p>	
<h3>Structure générale du plan directeur</h3>	
<p>• <b>Articulation générale</b></p> <p>Le plan directeur est subdivisé en deux parties distinctes : le plan directeur lui-même et le rapport explicatif. Il est à noter que les deux parties reprennent le même contenu, avec l'ensemble des fiches se trouvant dans la première, puis dans la deuxième partie. Le document est précédé par une préface et une introduction.</p> <p>1) Préface</p> <p>Signée du Conseiller d'Etat en charge, la préface résume les ambitions du plan directeur cantonal fribourgeois et particulièrement le changement de philosophie par rapport à la première génération : passage d'un plan de gestion de projets concrets à un plan ayant valeur de référence supérieure.</p> <p>2) Introduction</p> <p>L'introduction d'une quinzaine de pages fonctionne à la fois comme guide de lecture et d'utilisation de l'outil, en donnant des informations sur sa valeur, son organisation formelle, le statut de ses différentes parties. etc., mais aussi comme introduction aux idées directrices et objectifs poursuivis.</p> <p>3) Texte du plan directeur cantonal</p> <p>Le texte du plan est classé en 4 chapitres principaux : « Urbanisation et équipements », « Transports », « Espace rural et naturel », « Environnement ». Les 4 chapitres ne sont pas directement représentatifs des 5 idées directrices ; toutefois, un tableau de conversion permet de retrouver dans quel chapitre les idées directrices ainsi que les objectifs sont concrétisés (fortement, moyennement ou faiblement).</p> <p>Le texte contient les thèmes, (63 dans la version analysée). Ces thèmes ont le statut des fiches dans d'autres plans directeurs.</p>	

#### 4) Rapport explicatif du plan directeur cantonal

Le rapport explicatif est présenté comme un document séparé, non liant, à la suite du texte du plan directeur à proprement parler. Le rapport explicatif est lui aussi subdivisé en 4 chapitres principaux, puis en 63 thèmes. Chaque thème reprend les mêmes chapitres que les thèmes du plan directeur : à savoir *Problématique*, *Principes*, *Répartition des tâches*, *Mise en œuvre*. Il est donc à noter qu'il y a deux problématiques par thème, une fois dans le texte du plan directeur et une fois dans le rapport explicatif. L'origine de cette séparation en deux parties était la volonté de maintenir une lisibilité au texte du plan directeur. Les problématiques du rapport complètent les thèmes du plan directeur notamment par des adjonctions d'autres services de l'administration cantonale. Les thèmes du rapport peuvent contenir des schémas et des cartes.

#### 5) Une carte de synthèse

La carte de synthèse, liante, est très détaillée mais n'est pas exhaustive. Dans un souci de lisibilité, certaines informations n'y figurent pas. Non remise à jour dans sa version papier, la carte de synthèse sur internet est par contre régulièrement adaptée. La carte de la version papier a plutôt une valeur de carte d'information de base.

### • *Types de fiches*

#### fiches thématiques

Les 63 fiches du plan directeur cantonal sont clairement des fiches thématiques, elles ne portent d'ailleurs pas le nom de fiche mais celui de thème. Ces thèmes traduisent la volonté du plan directeur cantonal à être un outil de référence supérieure. Le fait de ne pas inclure de projets concrets dans le plan directeur est le reflet d'une volonté politique claire, rappelée dès la préface du document. Si certaines fiches (thèmes) mentionnent des projets concrets, ces derniers sont portés par d'autres instruments législatifs que le plan directeur cantonal. Par contre, le plan directeur cantonal fixe clairement les critères de localisation pour lesdits projets concrets.

Chaque fiche (thème), d'environ 3 à 12 pages, est subdivisée en 5 parties :

- **Problématique** informe succinctement sur l'historique du thème dans le canton, les enjeux particuliers.
- **Principes** (liants) informent des buts de la politique du canton relative au thème, fixent les principes de localisation ainsi que les modalités de coordination.
- **Répartition des tâches** (liante) identifie les partenaires et leurs attributions, notamment celles des services, régions, communes, partenaires, privés, dans le thème étudié.
- **Mise en œuvre** (liante) détaille à la fois les procédures à suivre en cas de réalisation d'un projet dans ce thème ainsi que le contenu minimal relatif au thème dans les différentes planifications (plan d'aménagement local, plans régionaux etc.)
- **Référence** renseigne sur d'autres documents de contexte.

Il est à noter que le plan directeur cantonal n'utilise pas les états de coordination selon l'art. 5 OAT, qui sont plus spécifiquement pensés pour des projets concrets et non pour des thèmes.



## Voir aussi:

Zones d'activités et grands générateurs de trafic;  
 Sites construits à protéger;  
 Immeubles à protéger;  
 Alimentation en eau potable;  
 Concept global des transports;  
 Espace forestier;  
 Aménagement, revitalisation des cours d'eau et gestion de débits;  
 Parcs d'importance nationale;  
 Protection de l'air;  
 Eaux souterraines;  
 Evacuation et épuration des eaux;  
 Gestion des déchets

## Instances concernées:

Instance de coordination:  
 Service des transports et de l'énergie

Communes:  
 Toutes

Instances cantonales:  
 SFF, SLCE, SEn, SeCA, SPC, BPN, SBC, SAgri

Autres cantons:  
 BE, NE, VD

Confédération:  
 OFEN, OFEV, ESTI, MétéoSuisse (radars météorologiques)

Autres instances:  
 Entreprises concessionnaires dans le domaine de l'énergie, Services industriels

T p. 1 03.05.2011

## 1. PROBLÉMATIQUE

En Suisse, la consommation d'énergie a quintuplé en quarante ans (1960/2000). Près de 85% de l'énergie consommée est issue d'énergies non renouvelables importées, les 15% restant provenant essentiellement de l'exploitation de l'énergie hydraulique et dans une moindre mesure, du bois.

L'accroissement des besoins énergétiques exige un nombre toujours plus important d'installations de production et de distribution. Ces dernières sont indispensables, mais peuvent également être à l'origine d'atteintes à l'environnement, à la nature et au paysage. Ainsi, les polluants engendrés par la combustion d'huiles de chauffage et de carburants peuvent provoquer des troubles ou des maladies des voies respiratoires, acidifient les sols et diminuent le rendement des cultures en s'attaquant aux végétaux, etc. En outre, les lignes à haute tension peuvent entraver ou empêcher l'exploitation agricole et sylvicole.

Les décisions prises dans ce domaine déploient donc des effets à long terme sur l'économie, la société et l'environnement. De ce fait, elles doivent s'appuyer sur les buts poursuivis par les politiques d'urbanisation, des transports et de protection de l'environnement. Elles permettent ainsi l'application efficace de mesures visant à diminuer la consommation, à rationaliser et à accroître la production d'énergies indigènes, tout en coordonnant le mieux possible ce processus l'évolution du canton de Fribourg.

L'extension ou de la construction de lignes à haute tension est du ressort du plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE) la Confédération.

Le canton de Fribourg a élaboré un certain nombre d'études de base pour les différentes matières énergétiques. En 2002, il a approuvé le plan sectoriel de l'énergie se référant sur l'état actuel et démontrant le potentiel de développement. Le plan sectoriel constitue l'étude de base pour le thème Energie du plan directeur cantonal.

## 2. PRINCIPES

## BUTS DE LA POLITIQUE DU CANTON

- Assurer un approvisionnement énergétique suffisant, fiable et durable du canton et des régions.
- Promouvoir une consommation d'énergie économe, rationnelle et durable:
  - Promouvoir des énergies renouvelables et indigènes.
  - Définir les priorités des différentes énergies dans l'ordre suivant : énergies renouvelables, énergies indigènes, énergies de réseaux, autres énergies.
  - Simplifier l'édification de réseaux d'énergies aux fins de chauffage (énergie produite à distance, gaz, ...).
- Optimiser les installations existantes sous l'angle de l'énergie:
  - Installations d'alimentation en eau, d'évacuation et d'épuration des eaux ainsi que d'élimination des déchets.
- Coordonner les différentes exigences posées pour le territoire:
  - Prendre en compte les autres buts cantonaux pour l'évaluation de l'implantation des installations d'énergie.
  - Prendre en compte la consommation énergétique dans l'organisation des transports et de l'urbanisation.

- **Monitoring / controlling**

Il n'y a pas d'éléments pour le *monitoring* dans le plan directeur. Pour le *controlling*, Fribourg agit en dérogation du droit fédéral et fait un rapport tous les 5 ans au lieu des 4 ans, informant le Grand Conseil de l'état de l'aménagement du territoire dans le canton. Le dernier rapport a été produit en 2008.

- **Modalités d'adaptations prévues**

Le plan directeur est pensé pour être évolutif. Par exemple, il renonce à une numérotation des fiches pour pouvoir intégrer en tous temps de nouvelles fiches (thèmes). Chaque thème porte aussi la date de son intégration et/ou de son adaptation dans le plan directeur. Les adaptations se font au gré des besoins.

Il n'y a pas de rythme officiel prévu pour les adaptations.



## Plan directeur de la République et Canton de Genève

**Adoption** La procédure d'adoption est en cours, le Grand Conseil devrait l'adopter d'ici septembre 2013. Le Conseil d'Etat l'a présenté le 20 février 2013.

**Génération**  première génération  deuxième génération  troisième génération

### Particularités

Le document analysé est la version « Projet soumis à enquête publique – mai 2011 ». L'entretien a porté sur la version de février 2013.

#### • Horizon

2030 (20 ans)

#### • Priorités, vocation du plan directeur cantonal

Le plan directeur a notamment pour vocation de répondre aux besoins de la population en terme de logements. Il traduit aussi les orientations de développement du Projet d'agglomération du Grand Genève et est compris comme un contrat territorial.

### Structure générale du plan directeur

#### • Articulation générale

Le plan directeur cantonal se présente sous la forme d'un corps assez volumineux de plus de 300 pages. Il est principalement divisé en deux grandes parties, la partie stratégique, dite *Concept cantonal de l'aménagement*, puis une partie opérationnelle appelée *Schéma directeur cantonal*, regroupant les fiches de mesures et les fiches de projets.

##### 0) Brochure « Genève envie »

Cette partie a été ajoutée au projet du Conseil d'Etat suite à la procédure de consultation par le nouveau conseiller d'Etat en charge. L'objectif est d'améliorer l'assise politique du plan directeur. La brochure d'une cinquantaine de page communique sur les grands enjeux du territoire cantonal. Elle présente aussi un historique fouillé de la planification à Genève, depuis la période romaine jusqu'à l'actuel plan directeur.

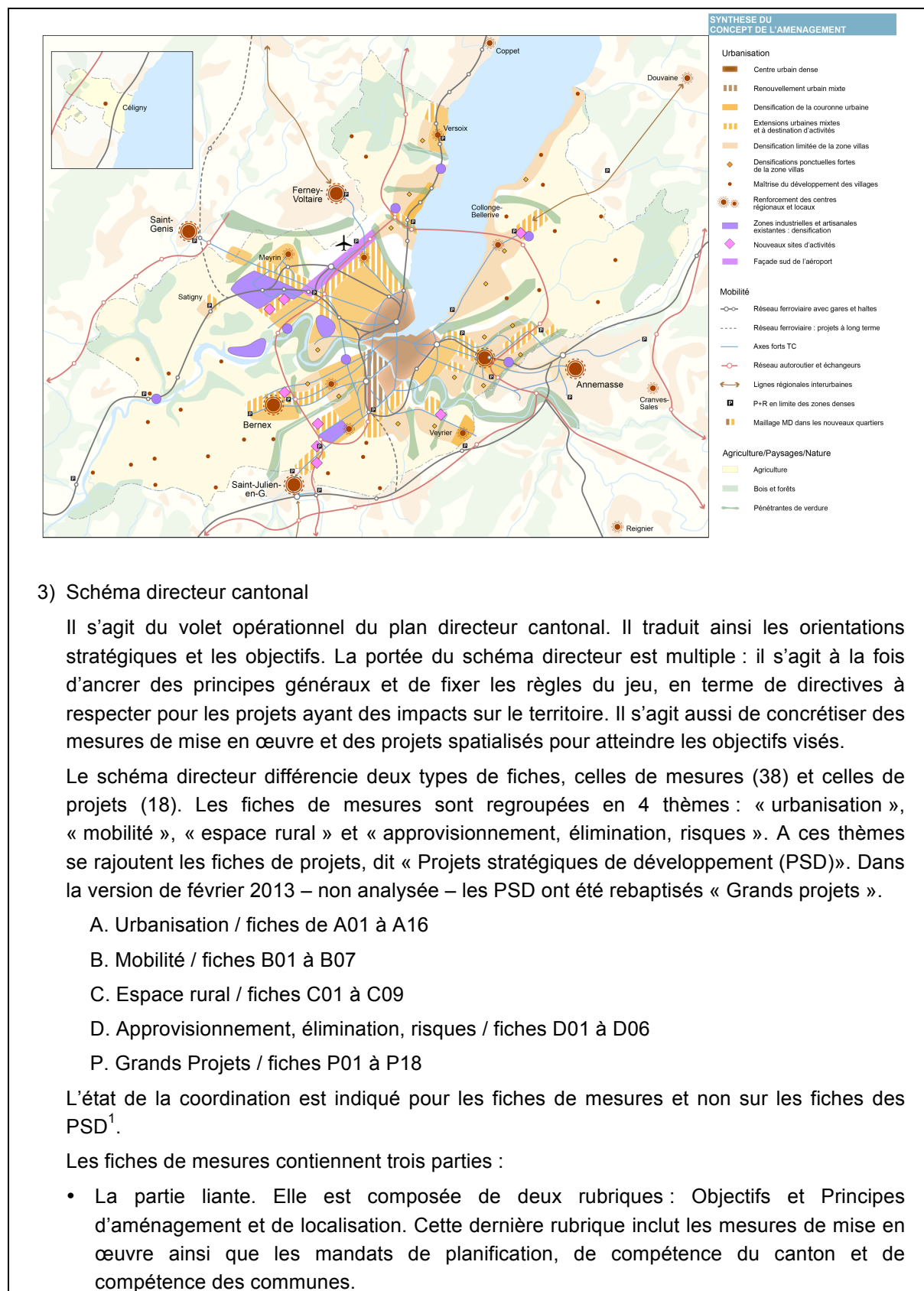
##### 1) Introduction

Une courte introduction résume les enjeux actuels, en ciblant particulièrement la pénurie en logements que connaît le territoire cantonal et en esquissant les solutions potentielles pour y pallier.

##### 2) Concept cantonal de l'aménagement

Il s'agit de la partie stratégique du plan directeur cantonal. Il contient trois orientations stratégiques qui sont à la fois des principes qualitatifs et des objectifs quantitatifs : « Le développement durable » ; « La collaboration transfrontière » et « La construction de 50'000 logements d'ici 2030 ». Ces trois objectifs modèlent le concept du développement cantonal qui se résume en *Agglomération compacte, verte et multipolaire*. Chacune des orientations stratégiques est concrétisée par des objectifs, au nombre total de 19.





<sup>1</sup> En effet, le niveau de détail des informations fournies va au-delà des exigences relatives au contenu minimum d'un plan directeur et, vu les démarches de projet en cours, la situation mentionnée dans le plan directeur serait susceptible d'évoluer rapidement.

- La partie Organisation et Autres indications. Elle renseigne à la fois sur les instances impliquées dans la coordination, l'instance de pilotage, l'horizon de réalisation et l'état de la coordination. Elle mentionne aussi le lien avec d'autres fiches.
- La partie informative. Constituée de la rubrique Dossier, elle explique la problématique et les enjeux particuliers du thème ainsi que la démarche choisie par le plan directeur. Elle peut être accompagnée d'annexes, notamment de cartes.

#### 4) Carte du Schéma directeur cantonal.

Liante, la carte spatialise les mesures des fiches sur le territoire cantonal.

#### • **Types de fiches**

Comme mentionné ci-dessus, le plan directeur cantonal connaît deux types de fiches, thématiques et de projets.

##### **fiches thématiques**

Les fiches de mesures sont au nombre de 38 et sont des fiches thématiques. Matériellement, elles se présentent sur environ 4 à 5 pages en moyenne. Elles ne portent pas toutes sur l'ensemble du canton, mais peuvent mettre en œuvre des politiques générales sur des composantes particulières du territoire cantonal, par exemple *A02 Poursuivre la densification de la couronne urbaine*. Chaque fiche indique, le cas échéant, le ou les projets en rapport avec la mesure en question (avec l'état de la coordination).

##### **fiches de projets spatialisés**

Les 18 fiches PSD (Grands Projets) désignent des secteurs stratégiques pour la construction, notamment de logements. Elles constituent un zoom sur le territoire et couvrent plusieurs thèmes. Elles recoupent plusieurs communes et même des communes françaises. Le Canton donne l'impulsion et met en place une organisation « de projet », comme défini dans la nouvelle fiche *A17 Mettre en œuvre les Grands Projets*, rajoutée dans la version de février 2013.

#### • **Monitoring / controlling**

Dans le cadre de Genève 2015, un système de *monitoring* (système de fiches) a été mis en place, qui établit le bilan des mesures mises en œuvre. Elles sont régulièrement mises à jour et les indicateurs sont en train d'être adaptés au nouveau plan directeur cantonal.

#### • **Modalités d'adaptations prévues**

Le schéma directeur cantonal (volet opérationnel) est mis à jour tous les 4 ans, de façon à « adapter les moyens opérationnels à l'évolution du contexte ou, plus simplement, pour prendre acte des projets et mesures qui auront été réalisés » par le Conseil d'Etat (qui en informe le Grand Conseil). Les modifications majeures sont de la compétence du Grand Conseil (procédure complète). Elles ne suivent pas un calendrier prévu.



## Plan directeur de la République et Canton du Jura

**Adoption** Le Gouvernement a adopté le plan directeur qui a ensuite été ratifié par le Parlement en novembre 2005. Le Conseil fédéral l'a approuvé en septembre 2007

**Génération**  première génération  deuxième génération  troisième génération

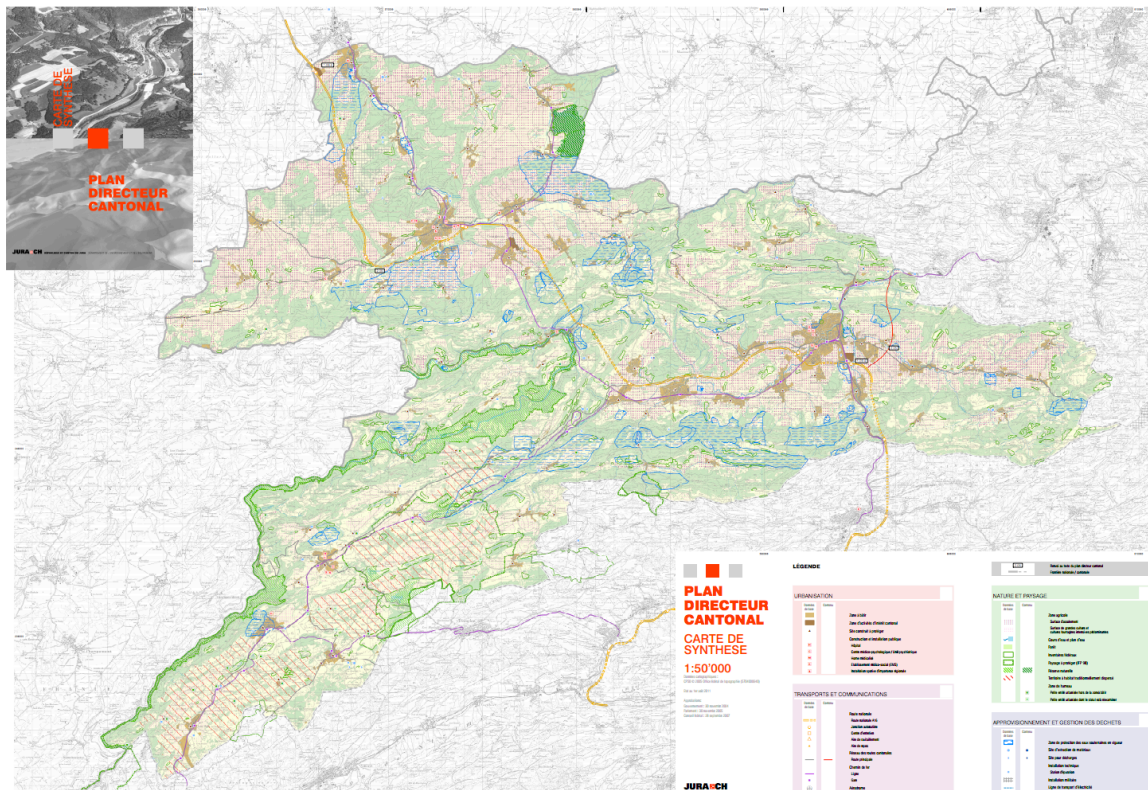
### • Origine

Un bilan du précédent plan directeur a débouché en 2000 sur la formulation d'enjeux pour la révision. Ces enjeux ont créé la base pour l'élaboration d'une Conception directrice 2000 – 2020 nommée « Quel avenir pour notre territoire ? » adoptée par le Parlement en mai 2002. La Conception directrice contient 4 principes directeurs et 20 objectifs.

### • Horizon

2015

## Structure générale du plan directeur



### • **Articulation générale**

Le plan directeur cantonal connaît une claire distinction entre le volet stratégique et le volet opérationnel. Formellement, le volet stratégique, constitué de la Conception directrice, fait partie du plan directeur cantonal, même s'il n'a pas été élaboré en même temps que le texte du plan directeur à proprement parler.

#### 1) Introduction

Une introduction présente les fonctions du plan directeur cantonal, en particulier comme outil de référence supérieure qui fixe les règles du jeu pour les communes. Elle fait aussi un historique du processus de la révision générale.

#### 2) Conception directrice

La Conception contient tout d'abord une partie explicative sur les enjeux du territoire jurassien aussi en termes de démographie, d'essor économique, de mobilité etc. Suite à cela, la Conception définit 4 principes directeurs qui sont formulés comme des buts :

- Améliorer la qualité de vie.
- Aménager les conditions-cadres favorables au développement économique.
- Favoriser le développement de chaque territoire en valorisant ses atouts spécifiques.
- Veiller à une allocation efficiente des ressources.

Ces principes sont concrétisés en 20 objectifs qui formulent « les implications territoriales des principes directeurs ». L'ensemble des objectifs est liant, les schémas ne le sont pas.

#### 3) Fiches du plan directeur

Le volet opérationnel est composé de 5 chapitres de fiches. Les fiches comptent généralement entre 2 et 5 pages. Les titres des fiches sont rédigés de façon thématique: *1.08 Centres commerciaux* ou *3.13 Terrains secs*. Dans la version analysée, le plan directeur dispose de 86 fiches. Chaque fiche est subdivisée en 6 rubriques :

**Problématique et enjeux** explicite, sur une demi-page à une page environ, l'état de la situation ainsi que les enjeux particuliers du thème.

**Conception directrice** fait un renvoi à l'article de la Conception qui traite du sujet.

**Principes d'aménagement** (liants) définit principalement les principes de localisation et les principes de procédure.

**Mandat de planification** (liant) vise à une distinction des différentes compétences et missions des acteurs : cantonaux, entre les différents services administratifs ; communaux, etc.

**Suivi** apparaît rarement et non sous le terme « suivi » mais sous le terme « estimation des besoins en évaluation et pilotage ». Il définit les indicateurs à prendre en compte « permettant d'évaluer l'évolution du territoire en vue d'un ajustement des mesures d'aménagement aux objectifs fixés »

**Références** indique les sources documentaires pour le sujet étudié.

#### 4) Carte de synthèse

### • **Types de fiches**

#### **fiches thématiques**

Les fiches du plan directeur sont prioritairement des fiches thématiques dont la portée s'étend à

l'ensemble du canton. Elles servent à poser les principes et sont un outil de base pour les pesées d'intérêt. En cela, elles ne sont pas particulièrement détaillées dans la mise en œuvre.

**☑ fiches de projets concrets**

Certaines fiches sont orientées autour d'un projet, par exemple *2.05 H18 Delémont – Bâle* ou *1.09.5 Aire d'accueil pour les gens du voyage*. Elles donnent des informations claires de localisation et de procédure. Elles constituent des reprises de planifications qui sont « remontées » jusqu'au plan directeur mais qui n'ont pas été directement initiées par lui.

**☑ fiches de mesures organisationnelles**

Certaines fiches portent sur des projets structurels, particulièrement la fiche *1.03 Planifications microrégionales* qui vise à favoriser et soutenir les processus de planification intercommunale par la réalisation de plans directeurs régionaux. Elles ne se distinguent pas dans la forme des autres fiches.

• **Monitoring / controlling**

Le service de l'aménagement du territoire réfléchit à mettre en place un système d'information du territoire (SIT) pour faciliter le suivi. Les indicateurs ne sont pas encore clairement définis. L'existence de ce système facilitera aussi l'élaboration des rapports d'évaluations.

• **Modalités d'adaptations prévues**

L'adaptation du plan directeur se fait au gré des nouvelles problématiques qui apparaissent. Il n'y a pas de rythme officiel fixé pour les révisions. Il n'est pas prévu d'adapter le volet stratégique. La pratique est plutôt de créer de nouvelles fiches qui détaillent les problématiques générales déjà existantes dans le plan directeur.



## Plan directeur de la République et Canton de Neuchâtel

**Adoption** Le Conseil d'Etat l'a adopté en juin 2011. La procédure d'approbation par le Conseil fédéral est pendante.

**Génération**  première génération  deuxième génération  troisième génération

### Particularités

Son titre complet est *Plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire* : ce choix se réfère au grand nombre de plans directeurs cantonaux dont dispose le Canton. Il ne reflète pas un caractère thématique plus limitatif que les plans directeurs des autres cantons.

#### • Origine

Le Grand Conseil a adopté en janvier 2005 la *Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire*. Le Plan directeur est pensé comme l'outil de mise en œuvre de cette Conception.

#### • Horizon

Une décennie.

#### • Priorités, vocation du plan directeur cantonal

Le plan directeur traduit un grand nombre de priorités. Les fiches de coordination sont des concrétisations d'objectifs sectoriels, sous le chapeau de cinq grandes priorités politiques, telles que « relations extérieures : rayonner » ou « espace urbain : valoriser ».

### Structure générale du plan directeur

#### • Articulation générale

Le plan directeur cantonal est divisé en deux parties distinctes ; le plan directeur lui-même et les rapports d'information. Le plan directeur lui-même se subdivise en ces quatre éléments :

##### 1) Message du Conseil d'Etat.

Cette courte communication retrace l'historique de la révision, les fonctions du plan directeur (outil de pilotage du Conseil d'Etat, mise en œuvre de la politique souhaitée par le Grand Conseil), sa nature (description d'un projet), son utilisation future (instrument dynamique, régulièrement évalué, qui sera « l'aune à laquelle les projets territoriaux seront discutés »).

##### 2) Volet stratégique : « Projet de territoire »

Elaboré par le Conseil d'Etat sur la base de la Conception directrice, il décline cinq priorités politiques. Le volet stratégique n'est pas liant mais indique comment les priorités se traduisent dans l'espace. Le Projet de territoire contient aussi une carte qui spatialise les cinq priorités ainsi qu'une mise en œuvre régionale, en résumant les enjeux principaux pour les huit « espaces fonctionnels ». Cette dernière partie est mixte, mariant une dynamique *top down* (les attentes du Canton envers les régions) et une dynamique *bottom up* (les éléments régionaux intéressant aussi le Canton).

## 3) Volet opérationnel : Fiches de coordinations

Composé de 65 fiches de coordination, classées non par thèmes mais par priorités politiques puis, à l'intérieur de celles-ci, par lignes d'action.

R. *Relations Extérieures* : *Rayonner* 3 lignes d'actions / 11 fiches (R\_11 à R\_38)

E. *Economie* : *Inciter* 2 lignes d'actions / 14 fiches (E\_11 à E\_42)

A. *Accessibilité* : *Relier* 3 lignes d'actions / 11 fiches (A\_11 à A\_32)

U. *Espace urbain* : *Valoriser* 3 lignes d'actions / 13 fiches (U\_11 à U\_35)

S. *Solidarité territoriale* : *Renforcer* 3 lignes d'actions / 16 fiches (S\_11 à S\_38)

Il y a une distinction entre les fiches de coordination dont la ligne d'action est *générale* de celles dont la ligne d'action est *spécifique*. Environ deux tiers des fiches disposent d'une carte propre.

## 4) Une carte de synthèse.

- **Types de fiches**

- fiches thématiques générales**

La majorité des fiches de coordination ont principalement une valeur de coordination et de régulation de politique générale, par exemple R\_12 « Observer et piloter le développement du territoire », U\_25 « Protéger l'air ».

Le format de base pour chaque fiche est d'une page recto-verso, avec quelques exceptions. Les fiches présentent les subdivisions :

- **But** (liant) définit en une à cinq lignes les objectifs de la politique, fixe le niveau de la priorité stratégique, de basse, moyenne à élevée, et liste les objectifs spécifiques.
- **Organisation** définit notamment l'organe de pilotage de la fiche, l'horizon de réalisation (2010 ; 2010 – 2014 ; 2014 – 2018 ou permanente), l'état de la coordination des mandats.
- **Mise en œuvre** (liante) définit les principes d'aménagement, la répartition des compétences, les projets concrets (le cas échéant) ainsi que les mandats. Les mandats, non liants, sont utilisés comme une feuille de route de la concrétisation de la fiche, avec un horizon de planification et l'identification d'un pilote au sein de l'administration cantonale. Ces mandats seront remis à jour graduellement.
- **Autres indications, Dossier.** Ces deux parties non liantes informent sur les références du thème traité, identifient les indicateurs pour le *controlling* et le *monitoring* et expliquent de façon plus détaillée la problématique et les enjeux de la fiche. Les parties *Dossier*, sectorielles, remplacent un rapport explicatif global.

### ☑️ fiches régionales / de projets

Quelques fiches traduisent sur une portion du territoire un enjeu spatial particulier. Il s'agit par exemple de la fiche *A\_32 Réaliser les contournements du Locle et de la Chaux-de-Fonds H20 – H18*. Ces fiches ne se distinguent pas fondamentalement des fiches thématiques générales. Elles reprennent par contre en plus la mention des « Projets au sens de l'art. 5 OAT » et l'état de la coordination. Ces fiches demeurent des outils de coordination et de régulation et non de conduite directe des projets spécifiques par le plan directeur cantonal.

### ☑️ fiches de mesures organisationnelles

Certaines fiches portent sur des projets structurels, particulièrement la fiche *R\_13 Réformer les institutions* qui vise à favoriser et soutenir les processus de fusion de communes. Elles ne se distinguent pas formellement des autres fiches.

#### • *Monitoring / controlling*

Un système de *monitoring* est prévu, à la fois comme une fiche de coordination (R\_12), par la réalisation d'un observatoire du territoire qui sera en charge de *monitoring* (mesures des changements) et de *controlling* (efficacité des mesures d'aménagement), et par des indicateurs prévus pour chaque fiche de coordination. La mise sur pied de cet observatoire est la transcription d'une volonté du programme de législature 2010-2013.

#### • *Modalités d'adaptations prévues*

L'arrêté du 11 juin 2011 prévoit les modalités d'adaptation. Les adaptations sont de la compétence du chef du Département pour les petites adaptations, celles-ci sont ensuite directement approuvées par l'ARE et non par le Conseil fédéral. Cela est fixé clairement dans cet arrêté. Le rythme de 2 ans pour des révisions est aussi mentionné dans l'arrêté mais est plutôt indicatif et vu comme délai d'intention interne.

Les fiches de coordinations sont pensées pour pouvoir évoluer, des numéros n'ont pas été attribués dans les lignes d'action afin d'intégrer plus aisément de nouvelles fiches. Il y a de même des mentions claires des dates de création et d'adaptation des fiches.

ne.ch  
NEUCHÂTEL - VALAIS ROMANDE

PLAN DIRECTEUR CANTONAL  
FICHE DE COORDINATION

## A\_21 Viser un report modal fort vers les transports publics et la mobilité douce

État d'information création : 23.05.11 actualisation : Version adoptée par le CE / juin 2011

**But**

Mettre en œuvre une politique de mobilité durable et viser un report modal fort vers les transports publics et la mobilité douce; agir sur la demande en transport. Priorité stratégique : Elevée

**Objectifs spécifiques**

- Amélioration de la part modale TP - MD au sein de l'agglomération et sur le plan cantonal, par la gestion de l'offre et de la demande en transports;
- Augmentation de la qualité du cadre de vie, de la sécurité et de la santé par la réduction des pollutions et des nuisances;
- Effet bénéfique sur l'image de la ville, le patrimoine et les projets de valorisation urbaine;
- Soutien à l'augmentation de la qualité du cadre de vie, etc.

**Priorités politiques** A Accessibilité : relier

**Ligne d'action** A.2 Organiser et gérer la mobilité

**Renvois** Conception directrice  Projet de territoire  p. 12-13 Carte PDC

**Organisation**

Instances concernées	Réalisation	Ligne d'action
Confédération: ARE, OFROU, OFT	<input type="checkbox"/> immédiatement (-2010)	<input checked="" type="checkbox"/> générale
Canton: SCTR, SPCH, SENE, SAT	<input checked="" type="checkbox"/> court terme (2010-14)	<input type="checkbox"/> spécifique
Régions: CRT	<input checked="" type="checkbox"/> Moyen terme (2014-18)	
Communes: Toutes	<input checked="" type="checkbox"/> permanente	
<b>Autres:</b> Agglomération RUN, Commission des espaces publics et de la mobilité		
<b>Pilotage:</b> SCTR	Etat de coordination des	Mandats / Projets
Service de la mobilité et/ou	<input checked="" type="checkbox"/> Coordination réglée	M2 (Mesures A du PA)
Poste de coordinateur SCTR, SPCH, SAT, SENE	<input checked="" type="checkbox"/> Coordination en cours	M1 - M2 (Mesures B du PA)
	<input type="checkbox"/> Information préalable	

**Mise en œuvre**

Principes d'aménagement et de coordination valables pour toutes les autorités

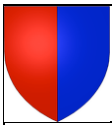
1. Mise en œuvre des six axes de travail du Plan directeur des transports (PDT 2007) et développement du projet de REN neuchâtelois (cf. Fiche A\_22).
2. Approche de la planification routière intégrant les autres modes de transport et tenant compte de la qualité de l'espace public (cf. Fiches A\_31, U\_21, U\_22).
3. Stratégie de communication sur le réseau MD et de promotion des TP (plans de mobilité d'entreprises, « centrale de mobilité » pour la population à Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, mesures incitatives en faveur des TP, offre combinée restaurant / spectacle + TP, etc.).
4. Extension de la Communauté tarifaire intégrale des TP aux zones intercantionales (Vallon de Saint-Imier, Saignelégier, La Neuveville); étude concernant l'extension de la CTI aux zones transfrontalières.
5. Mise en place d'une solution structurelle à l'échelle du canton permettant de gérer de manière coordonnée toutes les questions liées à la mobilité, par exemple un service de la mobilité (approche transdisciplinaire et multimodale, coordination des instances des différents niveaux, suivi et évaluation de la politique, efficacité des mesures, etc.).
6. Mise en place d'une politique de stationnement restrictive sur le domaine public (cf. Fiche A\_24).
7. Mise en place de stationnements pour vélo en suffisance dans les centres villes.

Plan directeur cantonal NE - Volet opérationnel

107

Version adoptée par le Conseil d'Etat, juin 2011



	<h2>Plan directeur de la République et Canton du Tessin</h2>
<p><b>Adoption</b> Le Conseil d'Etat l'a adopté en mai 2009. L'approbation par le Conseil fédéral est encore pendante.</p> <p><b>Génération</b>    <input type="checkbox"/> première génération    <input checked="" type="checkbox"/> deuxième génération    <input type="checkbox"/> troisième génération</p> <p><b>Particularités</b></p> <p>Selon le droit cantonal les communes, les entités publiques et les régions intéressées peuvent interjeter un recours contre le plan directeur cantonal – uniquement pour les fiches de catégorie coordination réglée – auprès du Grand Conseil.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Origine</b></li> </ul> <p>Le Conseil d'Etat a élaboré un modèle de territoire (<i>Modello territoriale</i>) et des objectifs de planification, au nombre de 29. Ces derniers ont été adoptés par décret législatif par le Grand Conseil en juin 2007 et ont statut de loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Horizon</b></li> </ul> <p>20 ans</p>	
<h3>Structure générale du plan directeur</h3>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Articulation générale</b></li> </ul> <p>Le plan directeur cantonal est présenté sous forme de six coffrets. Le plan directeur lui-même peut être subdivisé en quatre parties : le rapport explicatif, les fiches, la carte de base et le programme d'exécution.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Le rapport explicatif       <p>Cette partie constitue une sorte d'introduction au plan directeur. Elle contient un historique détaillé du plan directeur dans le canton et de la procédure de révision ainsi qu'une mise en contexte fouillée (trentaine de pages) sur les enjeux et défis du canton. Elle présente aussi de façon plus succincte la stratégie du canton via son modèle territorial et liste et détaille les 29 objectifs de planification.</p> </li> <li>2) La partie constitutive du plan directeur       <p>La partie constitutive du plan est constituée des 4 coffrets contenant les fiches (46 dans la version analysée), regroupées en 4 grands thèmes.</p> <p>Patrimonio P (12 fiches) ; Rete urbana R (12 fiches) ; Mobilità M (10 fiches) ; Vivibilità V (12 fiches)</p> <p>Le lien entre les fiches et les objectifs du plan directeur ainsi que les liens entre les fiches elles-mêmes sont clairs. Il est précisé sur la première page de chaque fiche quel(s) objectif(s) sont mis en œuvre. Il est aussi précisé quelles sont les fiches connexes.</p> <p>Chaque fiche est subdivisée en 5 rubriques :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Situazione, problemi, sfide</b> (<i>situation, problèmes, défis</i>) décrit la situation et présente les enjeux spécifiques du domaine. Il peut s'agir d'une longue mise en contexte, par exemple la fiche P6 Acqua possède une première rubrique de 8 pages. Dans les faits, le niveau de détail de la mise en contexte dépend du degré de coordination, les thèmes en information</li> </ol> </li> </ol>	

préalable nécessitant ainsi plus d'explication. Il y a des différences de longueur entre les fiches nouvellement créées, plus succinctes, et les fiches reprises du précédent plan. Pour ces dernières, la première partie renseigne aussi l'historique de la fiche et de ses adaptations, en plus de la mise en contexte du thème.

2. **Indirizzi** (liants) sont la partie stratégique des fiches du plan directeur. Ils décrivent les orientations à suivre pour le thème en question. Liants, ils sont formulés de façon générale afin d'éviter que la fiche ne soit trop rapidement plus d'actualité. Ils sont prévus pour rester valables toute la durée de vie du plan directeur. Les indirizzi de chaque fiche ne sont pas forcément exclusifs, certains sont présents dans plusieurs fiches. Ils témoignent donc d'une grande interconnexion entre les fiches.

3. **Misure** (mesures) (liants) représentent, avec la rubrique 4, la partie opérationnelle des fiches. Le nombre de mesures par fiche varie fortement : la fiche *V1 Politica ambientale* n'en contient formellement pas, alors que la fiche *M3 Piano regionale dei trasporti del Luganese* contient 16 pages de mesures. De même, le niveau de coordination influence le nombre des mesures.

4. **Compiti** (tâches) (liants) énumèrent les tâches des différents acteurs : des services de l'administration, du Conseil d'Etat, des communes, des collectivités. Cette partie constitue une répartition des compétences entre les acteurs.

5. **Documenti di riferimento e allegati** (documents de référence et pièces jointes) réfèrent la bibliographie relative au thème en question.

### 3) La carte de synthèse

La carte de synthèse est subdivisée en plusieurs feuillets. Il y a d'une part la carte de base qui est contraignante et qui est divisée en cinq parties pour couvrir l'ensemble du canton. D'autre part, il y a quatre cartes thématiques, qui ne sont pas liantes, ont un caractère d'information et couvrent tout le canton.

### 4) Le programme d'exécution

Le programme d'exécution (Programma d'attuazione) met en œuvre la disposition de l'article 8 al.1 litt b. LAT en détaillant, sur environ 4 pages, les moyens financiers disponibles pour la mise en œuvre du plan directeur ainsi qu'un horizon de réalisation par fiche. Le programme est mis à jour tous les 4 ans. La création d'un programme d'exécution séparé des fiches fait suite à la volonté, dans la révision générale, de séparer les parties liantes des parties informatives. Dans l'ancienne version en effet, les horizons de réalisation des fiches n'avaient pas été suivis. Cela permettait aussi d'extraire des fiches un élément pouvant être sujet à recours.

## • Types de fiches

Le plan directeur cantonal s'illustre par la grande diversité de statut de ses fiches. Les différents types de fiches ci-dessous se trouvent dans le plan directeur tessinois.

### fiches d'entrée de thématique

Il s'agit des 4 fiches initiales de chaque thème, les fiches portant le numéro 1 : *P1 Paesagio* ; *R1 Modello territoriale* ; *M1 Piano cantonale dei trasporti* ; *V1 Politica ambientale*. Ces fiches-là ne contiennent pas de mesures mais fonctionnent comme fiches d'encadrement des autres fiches. Les mesures de ces fiches consistent en la réalisation des autres fiches du chapitre.

### ☑ fiches thématiques générales

Ces fiches couvrent l'ensemble du territoire cantonal sur un thème précis. Il peut s'agir de fiches fixant des grands principes, comme la fiche *R10 Spazi pubblici e qualità dello spazio costruito*, qui n'a pas d'objets concrets. Il peut aussi s'agir de fiches listant l'ensemble des instruments législatifs et ayant une portée cantonale, par ex. *P9 Bosco*, qui renseigne sur toutes les politiques relatives à la forêt.

### ☑ fiches de projets concrets

Le plan directeur connaît des fiches qui sont elles-mêmes les initiatrices de projets concrets. La fiche *P7 Laghi e rive lacustri* par exemple, initie les réalisations de sentiers pédestres autour des lacs, en fixant leurs parcours, les différentes infrastructures à construire, les compétences de chaque instance, etc. Ces réalisations ont été initiées par le plan directeur. Une fiche comme la *R8 Grandi generatori di traffico* peut aussi être vue comme une fiche de projets concrets en cela que le plan directeur initie la sélection des 8 sites où peuvent être implantés des grands générateurs de trafic dans le canton.

### ☑ fiches régionales

Ces fiches régionales dérogent de facto au principe de base qui voulait que les fiches soient thématiques. Il s'agit prioritairement des fiches portant les numéros 2 à 5 des chapitres rete urbana et mobilità qui traitent des 4 régions urbaines. Pour le chapitre mobilità ces fiches sont reprises des plans régionaux des transports élaborés par les conférences régionales, structures intercommunales créées par la loi. Les fiches du chapitre rete urbana ont été créées pour devenir le pendant urbanisation aux fiches mobilité. Depuis 2012, les deux fiches par agglomération concernant les thèmes rete urbana et mobilità sont en train d'être fusionnées pour devenir une seule fiche par agglomération.

#### • *Monitoring / controlling*

En parallèle du plan directeur, un observatoire tessinois du développement territorial est mis sur pied. Celui-ci a notamment pour vocation de vérifier les effets des mesures et de contrôler les changements du territoire. Les modalités du *controlling* ne sont pas encore arrêtées. Il y a lieu de fixer un rythme pour le *controlling*. Les réflexions sont en cours dans le service.

#### • *Modalités d'adaptations prévues*

Le plan directeur, non encore approuvé par le Conseil fédéral, a déjà fait l'objet de plusieurs modifications. Le contexte particulier des procédures d'adoption – avec la possibilité de recours contre le plan directeur – force le service à trouver un équilibre entre les révisions à faire et le suivi des procédures lancées contre les révisions précédentes. La complexité de la procédure tessinoise impose au service du développement territorial un plus grand travail de concertation en amont, ainsi les adaptations des fiches sont souvent réalisées avec les communes, les régions, les groupes d'intérêt et de lobby, afin d'éviter les recours.

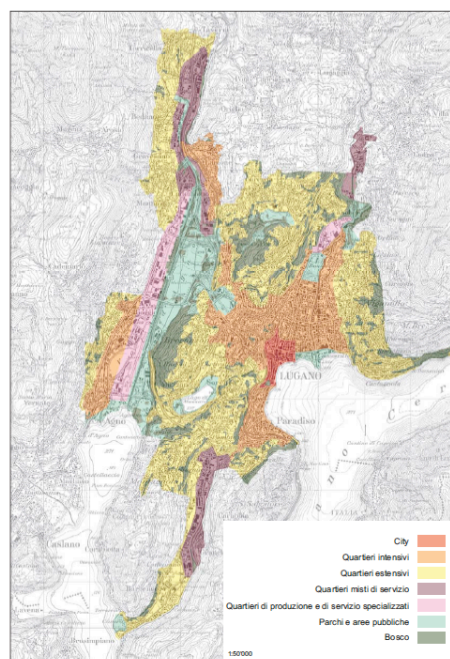
Piano direttore cantonale


COTAL

R3

Allegato II

Caratteristiche insediative dei quartieri



	<h2>Plan directeur du Canton du Valais</h2>
<p><b>Adoption</b> Le Grand Conseil a adopté le plan directeur en janvier 1988. Le Conseil fédéral l'a approuvé en décembre 1988.</p>	
<p><b>Génération</b>      <input checked="" type="checkbox"/> première génération    <input type="checkbox"/> deuxième génération    <input type="checkbox"/> troisième génération</p>	
<p><b>Particularités</b></p> <p>Le plan directeur a fait l'objet d'un examen en 2000. Cet examen a estimé que compte tenu de son mode de gestion continue, il ne nécessitait pas un remaniement global. Avec l'approbation prochaine par le Conseil fédéral des plans directeurs cantonaux du Tessin et de Neuchâtel, le plan directeur cantonal du Valais deviendra le seul plan directeur de la première génération.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Horizon</b></li> </ul> <p>Une révision générale a été lancée en 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Priorités, vocation du plan directeur cantonal</b></li> </ul> <p>Le plan directeur a pour priorité de coordonner les actions de l'Etat et de fixer un certain nombre de principes et de marches à suivre.</p>	
<h3>Structure générale du plan directeur</h3>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Articulation générale</b></li> </ul> <p>Le plan directeur cantonal se présente sous la forme d'un classeur divisé en deux parties principales, la partie appelée « planification cantonale » qui a une valeur introductive et la partie réellement constitutive du plan directeur avec les fiches de coordination et la carte de synthèse. Un volet stratégique a été rajouté, mais n'est pas directement intégré dans le corps du plan.</p> <p>1) La planification cantonale</p> <p>Une partie introductive d'une vingtaine de page a été élaborée pour l'examen de 2000. Elle résume l'historique du document, ses formes, rôles et fonctions, mais aussi les compétences des acteurs en matière d'aménagement du territoire. En matière d'historique, il est relevé que l'outil du plan directeur n'a pas été révisé en 2000, car son rôle de coordinateur fonctionnait bien et parce que la pratique avait permis des adaptations régulières depuis 1988. La révision générale entamée depuis 2011 visera à corriger certaines lourdeurs des procédures et à doter le plan directeur d'un véritable concept de développement territorial. De même la structure sera allégée : diminution du nombre de domaines, réaménagement des fiches, suppression des fiches localisées, afin d'améliorer sa force stratégique.</p> <p>La partie introductive mentionne aussi les objectifs d'aménagement du territoire. Ces derniers ne font pas formellement partie du plan directeur mais sont liants car ils ont une valeur légale. Ils ont été adoptés par le Grand Conseil en octobre 1992. Ces objectifs, au nombre de 41, sont classés en 9 domaines. Ces domaines sont les mêmes que ceux du plan directeur.</p>	

## 2) Les fiches de coordination

Composé de 150 fiches de coordination ainsi que de la carte, cette partie est le cœur opérationnel du plan directeur.

Les fiches de coordination sont regroupées en 9 domaines : Urbanisation ; constructions et installations d'intérêt public ; transports et communication ; tourisme et loisirs ; agriculture ; nature, paysage et forêt ; approvisionnement ; environnement ; dangers. Les fiches se matérialisent généralement sous forme d'une double page, certaines sont plus longues. 4 rubriques y sont figurées :

- **Instances** mentionnent à la fois l'acteur pilote de l'objet ou du projet ainsi que les autres acteurs concernés par le thème.
- **Description** présente le contexte cantonal du thème et ses particularités. Cette rubrique peut être détaillée et occupe environ une page.
- **Coordination** fixe les grands principes relatifs au thème traité, ainsi que la marche à suivre, aussi bien en termes de localisation que de procédure.
- **Décision** informe de l'état de la coordination ainsi que de la date de création, adaptation de la fiche.
- **Documentation** mentionne la bibliographie intéressante pour le thème traité.

Plan directeur cantonal - Fiche de coordination **g.314/1**



Approvisionnement

Oberaletsch

Etat au: 24.03.1999

voir aussi fiches n° G.1/G.2/G.3/G.4/G.5/F.6/F.8/H.7

### Instances

- responsable de l'objet ou du projet* – Service des forces hydrauliques
- autres instances concernées*
- Office fédéral de l'économie des eaux
  - Service de l'aménagement du territoire
  - Service de la protection de l'environnement
  - Service des forêts et du paysage
  - Service des routes et des cours d'eau
  - Service de la chasse et de la pêche
  - Service de l'agriculture
  - Commission nature, paysage et sites
  - Communes concernées
- responsable de la coordination* – Service de l'aménagement du territoire

### Description

La société Elektra-Massa souhaite exploiter les eaux du glacier d'Oberaletsch entre la sortie du glacier et le lac de Gebidem pour produire annuellement environ 90 GWh d'énergie électrique.

Il existe à cet effet une concession de droit d'eau en force, datant de 1954. De plus, il existe des contrats de concession en vigueur pour l'utilisation des eaux du Nilbach, du Zenbach et du Driestbach. Le projet se situe dans la région IFF Aletsch.

Les plans d'exécution ont été approuvés en 1984 avec différentes charges et conditions. En relation avec ce projet, la construction de deux voies a aussi été prévue : un chemin agricole entre la centrale et le captage d'eau et une route longeant le Gebidemsee. Le chemin agricole entre la centrale et le captage d'eau nécessite un défrichement limité. Celui-ci a été autorisé le 11 mai 1987 par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) avec quelques charges relatives à la réalisation des travaux.

Oberaletsch

**g.314/1**

En raison de changements de situation, en 1988 Elektra-Massa SA a élaboré un nouveau projet, qui se caractérise par la construction souterraine de pratiquement toutes les installations et ouvrages. Ce projet a des effets sur l'environnement considérablement réduits par rapport au projet autorisé en 1984.

En novembre 1997, les communes concernées ont déposé une demande d'indemnités compensatoires en vue de combler le manque à gagner résultant d'une restriction considérable de l'utilisation de forces hydrauliques, selon l'article 22 alinéas 3 à 5 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques. Dans ce contexte, les négociations pour l'élaboration d'un contrat de protection ont été entreprises.

### Coordination

Selon le résultat des négociations, le projet doit être abandonné ou peut être poursuivi, pour autant qu'il satisfasse aux exigences de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Dans le cas de la poursuite du projet, les principes et la marche à suivre sont fixés par la fiche de coordination G.4.

### Décision

catégorie : Coordination en cours

date de la décision du Conseil d'Etat : 22.12.1999

date de l'approbation par la Confédération : 05.07.2000 (CF)

### Documentation

- Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques

Une carte accompagne les fiches. Elle spatialise les différentes fiches de coordination sur le territoire cantonal. Elle est accessible aussi depuis le site internet du plan directeur, dans sa version revue et mise à jour d'avril 2003.

- **Types de fiches**

- fiches thématiques**

Une partie des fiches de coordination regroupe des fiches thématiques, c'est-à-dire qu'elles portent sur un domaine sectoriel et couvrent l'ensemble du territoire. L'objectif de ces fiches est principalement de fixer les modalités de la coordination ainsi que les « règles du jeu ». Il en est ainsi de la première fiche du plan directeur, *A.1/3 Zones à bâtir* qui définit les principes généraux et la marche à suivre pour les communes.

- fiches de projets concrets**


Un grand nombre de fiches de coordination s'intéressent à des projets concrets, par exemple la fiche *D.701/2 Liaison Verbier – Le Châble – Mayens de Bruson – Orsières* qui traite de la mise en réseau des domaines skiables. La fiche fixe la coordination à mettre en place en vue de la construction des nouvelles liaisons à réaliser. Dans les faits, les projets concrets ne sont pas initiés et portés par le plan directeur cantonal, mais sont plutôt repris afin d'en assurer la coordination.

- **Monitoring / controlling**

Il n'existe pas de système mis en place par le plan directeur ; seuls certains thèmes en bénéficient. Le rapport d'information sur le territoire remis à la Confédération tous les 4 ans contient aussi bien des informations de *controlling* des fiches que des évaluations qualitatives réalisées par les services.

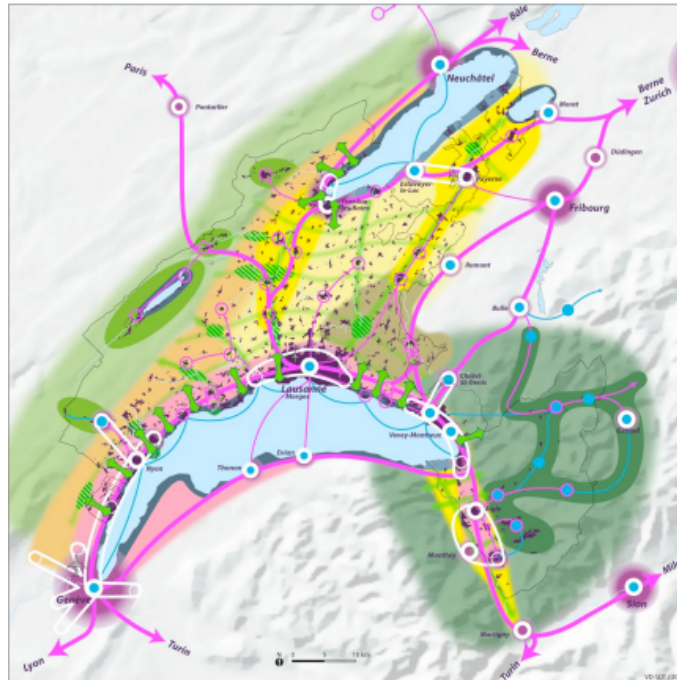
- **Modalités d'adaptations prévues**

La capacité d'adaptation du plan directeur est vue comme une de ses plus grandes forces. Le canton connaît deux types de modifications : majeures et mineures. La procédure des modifications majeures est assez lourde ; toutefois, deux modifications majeures ont été réalisées depuis le réexamen de 2000.

	<h2>Plan directeur du Canton de Vaud</h2>
<p><b>Adoption</b> Le volet stratégique a été adopté par le Grand Conseil en juin 2007 et le volet opérationnel par le Conseil d'Etat en septembre 2007. Le plan directeur a été approuvé par le Conseil fédéral en juin 2008.</p>	
<p><b>Génération</b>    <input type="checkbox"/> première génération    <input checked="" type="checkbox"/> deuxième génération    <input type="checkbox"/> troisième génération</p>	
<p><b>Particularités</b></p> <p>Le document étudié est la version de la 2<sup>e</sup> adaptation entrée en vigueur le 15 juin 2012 et adopté par le Conseil d'Etat au 30 mai 2012.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Origine</b></li> </ul> <p>Le Grand Conseil a adopté en 2002 les <i>Lignes directrices</i> qui sont à la base du plan directeur cantonal. Ces lignes fixent notamment trois enjeux qui fondent le projet du plan directeur : « Vitalité du territoire », « qualité du cadre de vie » et « solidarité et équilibre interrégional ».</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Priorités, vocation du plan directeur cantonal</b></li> </ul> <p>Le plan directeur cherche avant tout à maîtriser le développement du canton, par la question des zones à bâtir, quantitativement et qualitativement. Il propose des réponses au défi de l'accueil de 170'000 habitants et 100'000 emplois supplémentaires d'ici 2030.</p>	
<h3>Structure générale du plan directeur</h3>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Articulation générale</b></li> </ul> <p>Le plan directeur cantonal se présente sous forme d'un épais corpus de plus de 400 pages, séparé en 3 grandes parties successives : <i>Travailler autrement</i> ; <i>Projet de territoire cantonal</i> ; <i>Stratégies, lignes d'actions et mesures</i>. Le tout est précédé par un avant-propos et accompagné d'annexes.</p> <p>0) Avant-propos</p> <p>L'avant-propos propose une très succincte présentation de l'instrument (2 pages), en présentant l'historique du document et les enjeux des <i>Lignes directrices</i>. Il ne contient pas directement d'informations relatives à la lecture et à l'utilisation du document.</p> <p>1) Travailler autrement</p> <p>Le premier chapitre, « Travailler autrement », expose en une vingtaine de pages la philosophie du plan directeur cantonal. Il explicite les nouveautés du plan directeur de deuxième génération. La nouveauté repose principalement sur la philosophie du partenariat, qui est à la fois un mode d'action visé et un objectif en soi. La notion de partenariat s'appuie sur celle de la concertation et fixe ainsi trois principes qui sont ses priorités : travailler avec des projets de territoire, travailler en partenariat et être efficace grâce à un <i>controlling</i> et des mises à jour régulières.</p>	

## 2) Projet de territoire cantonal.

Le projet de territoire illustre le développement souhaité du canton. Le parallèle est fait avec le Projet de territoire Suisse, dont le projet de territoire vaudois peut être vu comme une reprise et un zoom. Le projet sert aussi de lien entre les fiches. Les cartes fonctionnent plutôt comme des schémas et indiquent les grandes orientations souhaitées.



## 3) Stratégies, lignes d'action et mesures

La troisième partie contient à la fois des parties stratégiques et des parties opérationnelles. Il s'agit du noyau du plan directeur. Elle couvre environ 350 pages du plan directeur. Elle contient tout d'abord des stratégies, au nombre de 6, de A à F. Elles sont exprimées de manière thématique, par exemple *E Concilier nature, loisirs et sécurité*. Chacune de ces stratégies est ensuite précisée par les lignes d'actions – au nombre de 20 dans la version étudiée – qui énoncent les enjeux particuliers de la stratégie ainsi que les objectifs. Il s'agit par exemple de *E1 Valoriser le patrimoine naturel*. Les lignes d'action sont détaillées en environ une page de texte. Ces lignes d'action sont ensuite concrétisées par des mesures (65 dans la version analysée).

Les mesures thématiques présentent une subdivision en rubriques comme suit :

- **Problématique** exprime, de manière plutôt détaillée, généralement sur une page, le contexte d'intervention, mais aussi et notamment, les mesures déjà prises par le canton. Elle peut être accompagnée de schémas ou de cartes.
- **Objectif** énonce l'objectif poursuivi en une phrase claire. Cet objectif n'est pas liant, au contraire des objectifs de la ligne d'action, qui eux le sont.
- **Indicateur** mentionne l'indicateur qui sera utilisé pour mesurer le niveau de réalisation de la mesure.
- **Mesure** (liante) peut être plus détaillée. Elle mentionne les objectifs liants. Elle peut comporter des objectifs spatialisés. Ces objectifs peuvent de même être accompagnés par une liste d'infrastructures à construire. A titre d'exemple, la mesure *A21*



*Infrastructures de transports publics* liste 5 infrastructures à réaliser.

- **Principes de localisation** spatialisent les mesures sur le territoire cantonal. Ils ne sont pas liants et peuvent parfois être très détaillés, par exemple la même mesure A21 développe sur 4 pages les détails opérationnels de la création des infrastructures mentionnées sous la rubrique mesure. La rubrique ne figure pas dans toutes les fiches de mesures.
- **Principes de mise en œuvre** énumèrent notamment les modalités de partenariat, de calendrier afin de concrétiser les mesures retenues. Cette partie est non liante.
- **Compétence** sert à détailler les tâches de chaque partenaire.

D'autres rubriques viennent compléter la fiche, à savoir notamment *Autres*, *Coûts de fonctionnement*, *Etat de la coordination*, *Service responsable de la coordination*, *Références*.

#### 4) Carte de synthèse

Une carte de synthèse est entrée en vigueur avec la première adaptation du plan directeur, avant celui-ci n'en connaissait pas.

#### • *Types de fiches*

##### **fiches thématiques**

Elles s'intitulent « mesures thématiques » et sont au nombre de 58. Leur longueur est variable, entre 2 et 10 pages. Seul l'encadré gris sous la rubrique *Mesure* est liant.

##### **fiches régionales**

Regroupées sous la stratégie « Travailler ensemble » (qui diffère du *chapitre* « Travailler ensemble »), les 7 fiches régionales de la version analysée se regroupent en deux types, des fiches de projets d'agglomération (5) et des fiches de projets régionaux (2).

Ces fiches régionales reprennent les enjeux et les mesures régionales dont l'importance est cantonale. Elles sont des reprises des projets initiés par les régions. Un processus de concertation entre région et canton détermine les parties des enjeux et les mesures à reprendre. Cette partie a pour vocation à être enrichie en cas d'émergence de nouveaux projets régionaux ou intercommunaux.

#### • *Monitoring / controlling*

En cours d'élaboration.

#### • *Modalités d'adaptations prévues*

Le plan directeur est compris comme un outil évolutif. Une modification avait par exemple déjà été engagée avant l'approbation du plan par le Conseil fédéral. Une deuxième adaptation a été réalisée, consistant en des modifications mineures de compétences du Conseil d'Etat. Une troisième adaptation est en cours, qui rassemble des modifications majeures de compétence du Grand Conseil.

Le rythme prévu est de procéder à des modifications deux fois par législature. L'idée est d'éviter d'avoir un plan figé comme celui de 1987. Par contre, la gestion de plusieurs procédures de modification en parallèle (avec deux autorités d'adoption différentes) est relevée comme compliquée. Des adaptations au rythme de deux fois par législature ne seraient donc pas exclues à l'avenir.



## Plan directeur du Canton des Grisons

**Adoption** Le Conseil d'Etat l'a adopté en novembre 2002 et le Conseil fédéral l'a approuvé en septembre 2003.

**Génération**  première génération  deuxième génération  troisième génération

### Particularités

Le Canton des Grisons, du à l'importance des particularités régionales, linguistiques, culturelles et historiques, donne un rôle important aux plans directeurs régionaux en parallèle au plan directeur cantonal.

### • *Priorités, vocation du plan directeur cantonal*

Le plan directeur cantonal traduit un grand nombre de priorités, notamment en terme de positionnement du canton des Grisons en Suisse.

## Structure générale du plan directeur

### • *Articulation générale*

Le plan directeur cantonal est subdivisé en 10 rubriques groupées en cinq types différents : Une introduction, le chapitre relatif à la politique d'aménagement du territoire, les chapitres thématiques, des annexes et la carte de synthèse.

#### 1) L'introduction

L'introduction occupe la première rubrique du plan directeur. Elle explique en une dizaine de pages les rôles du plan directeur (outil du gouvernement ; outil de coordination), détaille les statuts des différentes parties et l'organisation interne du document. Elle informe aussi sur les statuts des plans directeurs régionaux, les processus de modification du plan ainsi que sur son statut liant.

#### 2) *Raumordnungspolitik*

Le premier chapitre thématique du plan directeur cantonal porte le nom de *Raumordnungspolitik* et chapeaute l'ensemble des autres chapitres. Il pourrait être rapproché d'un concept stratégique. Il s'ouvre par des objectifs généraux, repris du programme de législature 2001 – 2004. Le chapitre crée 4 types d'espaces qui reflètent la diversité du territoire cantonal. Ces 4 catégories ont chacune des spécificités caractéristiques, des qualités et des potentiels différents. Il s'agit des zones urbaines et agglomération, des espaces touristiques, des espaces ruraux et des espaces naturels.

Le chapitre contient des *Leitüberlegungen zur Raumordnung Graubündens* qui sont des réflexions directrices valant pour l'ensemble du canton puis par type d'espace. Cela permet de différencier les défis du développement territorial par type d'espace.

#### 3) Les chapitres thématiques

Le corps du plan directeur est divisé en chapitres :

3. *Landschaft* ; 4. *Tourismus* ; 5. *Siedlung und Ausstattung* ; 6. *Verkehr* ; 7. *Übrige Raumnutzungen und weitere Infrastrukturen* ; 8. *UNESCO-Welterbe*.

Les chapitres se subdivisent ensuite en thèmes. Ces derniers sont numérotés. Il s'agit par

exemple de 3.2 *Agriculture*, 3.3 *Forêt*, 3.4 *Parcs régionaux* etc. Ces thèmes se rapprochent des fiches « classiques » des autres plans directeurs. Chaque thème est divisé en 5 rubriques :

**A Ausgangslage** (non liant)

Cette rubrique explicite les tendances et les besoins particuliers du thème dans une optique de développement futur.

**B Leitüberlegungen** (liant)

La rubrique liante contient les orientations de direction pour le thème. Elle contient 3 catégories d'informations : tout d'abord la *Zielsetzung* qui explicite le but général de la politique poursuivie en rapport avec le thème, le *Strategischer Schwerpunkt* et finalement les *Grundsätze*. Ces derniers posent les principes relatifs au thème. Ils peuvent être nombreux et sont toujours détaillés par un petit paragraphe.

**C Verantwortungsbereiche** (liant)

Cette rubrique, liante, détaille le partage des responsabilités. Les responsabilités, brièvement détaillées, sont attribuées à des acteurs identifiés (services de l'administration, régions, une région précise, communes etc).

**D Erläuterungen und weiteren Informationen** (non liant)

Cette rubrique non liante offre des informations complémentaires ou détaillées des termes ou des dispositions légales.

**E Objekte** (liant)

La rubrique E liste l'ensemble des démarches ou des projets qui contribuent aux orientations de direction. La liste des projets est liante. Elle mentionne l'état de la coordination.

Les projets listés dans cette rubrique proviennent de différentes sources ; des régions, de réflexions internes à l'administration cantonale. Par exemple pour le tourisme, plusieurs projets sont développés au niveau de l'administration cantonale.

4) La carte de synthèse

Une carte de synthèse au 1 : 100'000 est jointe au plan directeur cantonal. La carte de synthèse ne reprend pas tous les projets en cours sur le territoire grison, ni l'ensemble des thématiques. Ainsi, certaines thématiques sont présentes sur les cartes présentes dans les thèmes et ne peuvent, pour une question d'échelle, être reportées sur la carte de synthèse.

• **Monitoring et controlling**

Un système de *controlling* est prévu par un rapport tous les 4 ans. En l'état, il n'y a pas de démarches supplémentaires. Les thèmes ne contiennent pas directement d'indicateurs qui pourraient servir à un *monitoring* du développement territorial.

• **Modalités d'adaptations prévues**

Les pages du document ne sont pas numérotées. Il est possible d'inclure des nouveaux thèmes et aussi possible de rajouter des sous-thèmes. Dans les faits, le canton procède à environ 5 à 6 adaptations du plan par année. Les thèmes modifiés dépendent du contexte cantonal, mais les thématiques liées aux domaines skiables connaissent des développements plus fréquents. Une procédure d'approbation sur des adaptations générales est effectuée par année. Les modifications sur les thèmes spéciaux ne sont pas incluses dans cette procédure. Il s'est agi par exemple des thèmes liés aux résidences secondaires ou au patrimoine UNESCO.

Landwirtschaft

Landschaft

■ Grundsätze

**Qualitätsorientierte Produktion und Pflege der Kulturlandschaft**

Die Bündner Landwirtschaft richtet sich auf eine qualitätsorientierte Produktion aus. Zu dieser zählt, mit Unterstützung der öffentlichen Hand, auch eine standörtlich angepasste Bewirtschaftung und Pflege zugunsten der landschaftlichen Vielfalt und Stabilität sowie zugunsten des touristischen Kapitals und Potenzials. Im Rahmen von Vernetzungskonzepten werden dazu konkrete Zielsetzungen erarbeitet, die in räumlicher Hinsicht massgeschneidert sind.

«Produktion und Pflege» s. Erläuterungen

«Vernetzungskonzepte» s. Erläuterungen

**Funktionen der Landwirtschaft je nach Raum- und Landschaftstyp gewichten**

Die Funktionen der Landwirtschaft und deren Gewichtung an einem bestimmten Ort ergeben sich aus der Qualität der Raumtypen sowie der Eignung für die landwirtschaftliche Produktion.

**Abbildung 3.6: Landwirtschaft nach den einzelnen Raumtypen ausrichten**



**Besonders geeignetes Landwirtschaftsland sichern**

Die Fruchtfolgeflächen (Sachplan des Bundes) werden geschont und die Mindestflächen gewährleistet. In Talschaften, die keine Fruchtfolgeflächen aufweisen, wird das besonders geeignete Landwirtschaftsland geschont und langfristig gesichert. Soll Landwirtschaftsgebiet für Bauten und Anlagen beansprucht werden, so muss in einer gesamthafter Beurteilung ein übergeordnetes Interesse nachgewiesen werden. Auf besonders geeignetem Landwirtschaftsland sollen keine Aufforstungen stattfinden,

«Besonders geeignetes Landwirtschaftsland», «Fruchtfolgeflächen» und «Talschaften ohne...» s. Erläuterungen



## Plan directeur du Canton d'Argovie

**Adoption** Le plan directeur cantonal a été adopté par le Grand Conseil en 2011. La procédure d'approbation par le Conseil fédéral est pendante.

**Génération**     première génération     deuxième génération     troisième génération

### Particularités

Le plan directeur cantonal est adapté très fréquemment, environ 10 à 20 fois par année au moyen d'une procédure complète finalisée par la décision du parlement.

### Structure générale du plan directeur

#### • Articulation générale

Le Plan directeur cantonal est composé du texte du plan et d'une carte de synthèse. Le plan directeur contient 10 rubriques qui peuvent être regroupées en 4 parties. La première partie présente la structure du plan directeur ; la deuxième présente son rôle et sa portée ; les troisième et quatrième (chapitres R et H) représentent le volet stratégique ; la cinquième partie (chapitre S, L, M, E, V, A) le volet opérationnel.

#### 1) *Verzeichnisse Richtplanaubau* (I)

Ce chapitre décrit la structure et donne la table des matières du Plan directeur.

#### 2) *Grunlagen Allgemein* (G)

Ce chapitre contient plusieurs rubriques qui, à l'exception de la deuxième (G 2), contiennent toutes une partie liante intitulée « décision ». Les rubriques sont : le contenu et le rôle du Plan directeur (G1) ; la structure du Plan directeur (G 2) ; le concept de développement et de croissance durable (G3) ; l'adaptation et la flexibilité du Plan directeur (G4) ; la dimension liante et la mise en œuvre du Plan directeur (G5) ; la collaboration avec les voisins (G6) ; *monitoring et controlling* (G7).

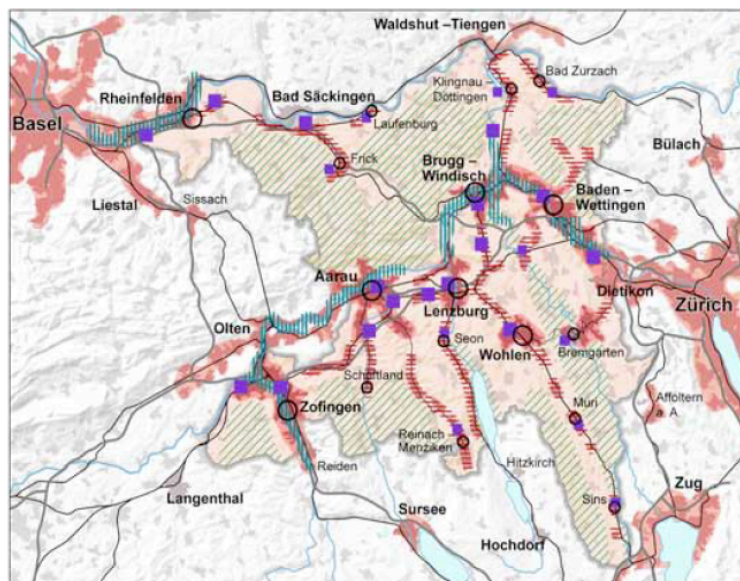
#### 3) *Raumstrukturen* (R)

Le chapitre **R**, est composé de deux sous chapitres :

**Raumkonzept Aargau** : Ce sous-chapitre décrit les différents territoires fonctionnels du canton. Il décrit aussi leurs usages et leurs priorités en matière de développement. Il présente ensuite les principaux défis et les stratégies en lien aux différents types de territoires fonctionnels qui sont : centres urbains ; centres ruraux ; zones de développement urbain ; zones de développement rural ; axes de développement ruraux ; points forts du développement économique ; zones pour les parcs des agglomérations ; zone privilégiée pour les technologies de pointe, et zones centrales paysagères. Les points forts du développement économique possèdent par ailleurs une fiche propre dans les chapitres thématiques (fiche S.1.3).

**Agglomerationspolitik und Politik für den Landlichen Raum** : Ce sous-chapitre présente l'état des lieux ; les principaux défis, les orientations pour ces deux types d'espace.

## Raumkonzept Aargau



- Kernstädte
- Ländliche Zentren
- Urbane Entwicklungsräume, Kerngebiete Agglomerationen
- Ländliche Entwicklungsräume
- Ländliche Entwicklungsachsen
- Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte ESP von kantonaler Bedeutung
- Wirtschaftliche Entwicklungsschwerpunkte ESP von regionaler Bedeutung
- Vorzugsgebiete Spitzentechnologie vgl. S 1.3 (Detailkarte)
- Gebiete für Agglomerationspärke
- Kernräume Landschaftsentwicklung

4) *Hauptausrichtungen und Strategie* (H)

Le chapitre H « Orientations principales et Stratégies » présente les 6 orientations principales (H1 à H6) avec les stratégies rattachées. Par exemple, l'orientation H 2 : Agglomération fonctionnelles est composée des stratégies H 2.1, H 2.2, H 2.3 et H 2.4.

## 5) Chapitres thématiques

Le corps du plan directeur est divisé en 6 chapitres : *S Siedlungs* ; *L Landschaft* ; *M Mobilität* ; *E Energie* ; *V Versorgung* ; *A Abwasser und Abfallentsorgung*.

Ces chapitres sont composés de sous-chapitres thématiques regroupés sous un thème central. Par exemple pour milieu bâti nous avons 4 thèmes : qualité du milieu bâti (S.1); limitation du milieu bâti (S.2) ; équipement du milieu bâti (S.3) ; occupation spéciale (S.4). Pour chacun des thèmes nous avons plusieurs fiches thématiques : S1.1 ; S1.2 ; S1.3 ; S 2.1 ; etc.

Chacune de ses fiches est ensuite composée des rubriques suivantes :

- **Ausgangslage / Gesetzliche Grunlage / Auftrag** (non liant) présente les conditions de base, les bases légales et la mission.
- **Herausforderung** (non liant) explique en une page environ les enjeux liés la thématique.
- **Stand/ Übersicht** (non liant) contient un bref état des lieux, de la situation actuelle et du potentiel (par exemple potentiel de densification ; réserve de zone à bâtir), mais aussi

des mesures existantes et des institutions responsables.

- **Beschlüsse** (liant)

Cette partie est composée de plusieurs points selon les fiches :

- **Planungsgrundsätze** : les intentions des projets « Konzeptionelle Vorgaben », qui forment le cadre d'orientation et définissent la marge de manœuvre pour le développement territorial et qui doivent être considérés par la Confédération, les cantons et les communes. Sous cette catégorie se trouvent aussi les définitions, les critères et les intérêts cantonaux ou zone d'intérêt cantonal.
- **Planungsanweisungen** : les missions et les instructions pour les communes ou le canton.
- **Ortliche Festlegungen** : l'état des coordinations territoriales. Les distinctions entre coordination réglée, coordination en cours, information préalable sont reprises.

#### 6) Carte de synthèse

Une carte de synthèse au 1 : 50'000 est jointe au plan directeur cantonal. Cette carte fait la distinction entre la situation de base et les intentions du plan directeur. De manière générale, la spécificité de cette carte est qu'elle montre ce que le plan directeur cherche à atteindre, ce qui doit être fait et non ce qui existe déjà. Ainsi, seules les lignes ferroviaires qui doivent être modifiées se trouvent sur la carte et non pas toutes celles qui existent.


- **Monitoring et controlling**

Dans le sous-chapitre G7, les objectifs en matière de *controlling* et de *monitoring* sont décrits. Dans le cadre de l'ancien plan directeur, seul un *controlling* était fait avec la publication d'un rapport tous les 4 ans. Suite à la révision du Plan directeur, un système de *monitoring* doit être mis en place d'ici 2015. Ce système est en phase d'élaboration.

- **Modalités d'adaptations prévues**

Des adaptations ont lieu lorsque l'état des coordinations change ou lorsqu'il y a un nouveau projet ou de nouveaux besoins. Le canton procède chaque année en moyenne à une quinzaine d'adaptations avec procédure complète d'adoption par le parlement qui dure environ 8 mois. La procédure n'a pas lieu lorsqu'il s'agit de l'introduction de projet au premier stade de la coordination (information préalable). Dans ce cas, une simple mise à jour a lieu. De nombreuses adaptations sont aussi liées à la modification des limites du milieu bâti « Siedlungsgebiet » dans les communes. Selon la taille du terrain, une procédure complète est nécessaire ou une simple mise à jour du plan directeur est effectuée. Cela va cependant changer car suite à la révision de la LAT une révision de cette manière de faire est en cours de réflexion ; le modèle zurichois pourrait être repris.

Le canton publie chaque année un cahier qui présente toutes les adaptations du plan directeur. Au niveau du plan directeur, les fiches sont simplement modifiées. La carte de synthèse, elle, est mise à jour en ligne et réimprimée tous les deux à trois ans.

	<h2>Plan directeur du Canton de Zurich</h2>
<p><b>Adoption</b> L'adoption du plan directeur de troisième génération, issue d'une révision d'ensemble du plan de deuxième génération, en est cours au sein du canton. Il est maintenant en train d'être examiné par les commissions compétentes du Grand Conseil. Ce dernier devra l'adopter.</p>	
<p><b>Génération</b>    <input type="checkbox"/> première génération    <input type="checkbox"/> deuxième génération    <input checked="" type="checkbox"/> troisième génération</p>	
<p><b>Particularités</b></p> <p>L'ensemble du plan directeur zurichois est liant et non seulement certaines parties.</p>	
<p>• <b>Priorités, vocation du plan directeur cantonal</b></p> <p>La réorientation de la croissance sur le territoire cantonal est l'objectif central du Plan directeur cantonal ainsi qu'une meilleure distribution des réserves dans les périmètres de la zone à bâtir.</p>	
<h3>Structure générale du plan directeur</h3>	
<p>• <b>Articulation générale</b></p> <p>Le Plan directeur cantonal zurichois est composé du texte, d'une carte et d'un rapport de clarification concernant les oppositions. Le texte lui-même est composé d'une brève introduction, d'un premier chapitre sur le concept cantonal d'aménagement du territoire et de 5 chapitres thématiques.</p> <p>1) <i>Stellenwert des Kantonalen Richtplans</i></p> <p>Il s'agit d'une brève introduction sur le rôle et la portée du plan directeur. Elle décrit les fonctions du Plan directeur (instrument de pilotage et de coordination ; instrument liant pour les autorités ; etc.) et les principes de coordination avec les plans régionaux et communaux. Cette partie décrit aussi quels critères un projet doit remplir pour être inscrit dans le plan directeur cantonal.</p> <p>2) <i>Raumordnungskonzept</i></p> <p>Le premier chapitre introduit le concept d'aménagement du territoire du Canton de Zurich. Il constitue le cadre d'orientation stratégique pour la coordination des activités ayant un impact sur le territoire à différents niveaux. Il constitue le volet stratégique du plan directeur cantonal.</p> <p>Un premier sous-chapitre se penche sur les atouts de l'espace métropolitain zurichois et sur les enjeux qu'il faut aborder pour renforcer et préserver ces atouts. Les thèmes abordés sont le partenariat, le réseautage avec les centres et les marchés internationaux (transport) ; la gestion du trafic ; l'habitat, la préservation du paysage.</p> <p>Dans un deuxième sous-chapitre, les lignes directrices pertinentes pour maintenir l'attractivité du canton sont énumérées. Ces lignes directrices sont formulées comme des objectifs à atteindre. Le contexte dans lequel ces lignes directrices doivent être mises en œuvre et concrétisées est aussi décrit (perspectives démographiques, économiques, mobilité, urbanisation, infrastructures).</p> <p>Le troisième sous-chapitre décrit les territoires d'action. Il présente la diversité des territoires dans l'espace zurichois, ainsi que les tâches et priorités qui en découlent. Les territoires</p>	



d'action sont distingués comme suit : l'urbain ; l'habitat urbain ; le paysage sous pression ; le paysage ; les espaces naturels. Les priorités pour ces différents territoires d'action sont ensuite décrites.

1-11



Abb. 1.2: Handlungsräume im Grossraum Zürich

### 3) Chapitres thématiques

Les chapitres thématiques sont : 2) *Siedlung* ; 3) *Landschaft* ; 4) *Verkehr* ; 5) *Versorgung, Entsorgung* ; 6) *Öffentliche Bauten und Anlagen*.

Dans chaque chapitre, le premier sous-chapitre décrit la stratégie d'ensemble en lien avec le thème. Ce sous-chapitre est composé en tout cas d'une rubrique « objectif ». Les rubriques données cartographiques et mesures (répartition des compétences entre le Canton, les régions et les communes) sont aussi présentes dans certains chapitres.

Les sous-chapitres suivants s'organisent ensuite en thèmes. Il s'agit par exemple de 2.2 *Siedlungsgebiet*, 3.3 *Wald*, 3.4 *Gewässer*, etc. Ces thèmes se rapprochent des fiches « classiques » des autres plans directeurs. Chaque thème est divisé en 3 rubriques :

#### **Ziele**

Cette rubrique présente brièvement les principaux objectifs liés à la thématique.

#### **Karteneinträge**

Cette rubrique contient souvent une carte ad-hoc ou un renvoi à la carte du plan directeur. Ces cartes sectorielles sont accompagnées d'une liste des objets considérés contenant

diverses informations selon la carte. Par exemple, en rapport au thème « Eaux » sont mentionnées les communes concernées, les rivières, leurs fonctions ainsi qu'une information concernant la coordination ou le délai de réalisation. Les projets listés dans cette rubrique proviennent de différentes sources ; des régions et de réflexions internes à l'administration cantonale.

### **Massnahmen**

Dans cette rubrique, la répartition des compétences et des responsabilités entre le Canton, les régions et les communes, ainsi que la coordination entre ces différents acteurs est définie.

Un dernier sous-chapitre est nommé « Grundlagen », il liste toutes les références légales et autres utilisées dans le chapitre.

#### 4) Carte de synthèse

Une carte de synthèse au 1 : 50'000 est jointe au plan directeur cantonal. Cette carte est composée de deux parties : *Karte Blatt Nord* et *Karte Blatt Süd*. Cette carte est liante. Elle indique par exemple les limites des zones à bâtir pour chaque commune, même si cette définition n'est pas à la parcelle près, ce qui laisse une marge de manœuvre de 10 à 15 mètres ou d'environ l'emprise d'une maison aux communes.

- **Monitoring et controlling**

Un rapport de *controlling* est élaboré tous les 4 ans.

- **Modalités d'adaptations prévues**

Une fois le plan adopté par le parlement, l'ensemble est liant jusqu'à ce qu'une autre décision soit prise, ce qui entraîne alors une révision partielle. Étant donné que beaucoup de choses sont simplement décrites dans le plan, il y a néanmoins une marge d'interprétation. De même, la zone à bâtir n'est pas définie à la parcelle près et le lieu exact d'une entrée d'autoroute pourrait être modifié, lorsque cela reste sur le territoire de la même commune, sans refaire toute la procédure de révision avec enquête publique et concertation. Une modification du tracé d'autoroute importante implique par contre de recommencer la procédure, car d'autres communes sont concernées. Il y a eu 14 révisions partielles liées au plan de 2<sup>e</sup> génération. Des modifications peuvent aussi avoir lieu dans les sous-thèmes, par exemple les sous-stations pour l'électricité qui n'impliquent pas une procédure de révision complète. Dans ces cas, il suffit d'obtenir l'approbation du parlement et de modifier ensuite le tableau ou la carte concernée.

### 3. ANALYSE PAR « AXES D'IDENTITE »

Afin de répondre aux préoccupations des représentants de la CORAT, soit de mettre en lumière les particularités des plans directeurs cantonaux à la fois individuellement et globalement pour permettre de dégager les points de similitude et de dissemblance, nous avons procédé par l'identification d'« axes d'identité ». Ceux-ci sont destinés à saisir les caractéristiques des plans directeurs cantonaux, en termes d'*approche* (le plan directeur cantonal est synthétique ou au contraire détaillé), de *rôle* (par exemple, le plan directeur indique des principes, mais ne conduit pas de projets), de *visées* (par exemple, politiques) ou de *portée* (à qui il s'adresse, ce qu'il entend régler).

Nous avons identifié neuf axes, dont la pertinence a été validée par les représentants de l'ARE en charge des plans directeurs de Suisse occidentale et latine. Suite à la discussion réalisée avec les mandants, au cours du premier rendu intermédiaire, il a été décidé de supprimer l'axe traitant du plan directeur comme outil de coordination, celui-ci ne cristallisant pas d'informations particulières pour les plans directeurs analysés.

Ces huit axes ne sont pas destinés à produire une typologie des plans directeurs cantonaux étudiés ; ils servent en revanche à identifier dans quel(s) registre(s) les plans directeurs cantonaux se situent et sont les plus marqués. A cette fin, les axes ont été délibérément élaborés pour ne pas être exclusifs les uns des autres. En revanche, certains peuvent être compris comme opposés les uns aux autres, mais de manière non systématique. Les axes cherchent à couvrir le plus de caractéristiques dans les approches, les rôles, les visées, la portée.

Lors des entretiens avec les représentants des cantons, la discussion a notamment porté sur le positionnement du plan directeur cantonal par rapport à chacun des axes. Un tableau synthétique qui imagerait des positionnements clairs de chaque plan directeur sur chaque axe n'a pas été élaboré. En effet, cette technique ne permettrait pas de rendre la finesse de l'analyse, qui visait plutôt à mettre en lumière certaines particularités. De même qu'il a été renoncé à élaborer une typologie des plans directeurs, il a été choisi de ne pas tenter de classer les plans directeurs cantonaux en tentant de les faire entrer dans des cases délimitées et étanches. Une classification plus fine nécessiterait un travail d'investigation supplémentaire et une analyse approfondie des contenus, ce qui n'était pas prévu dans le mandat de recherche.

#### 3.1 Axe 1 - Outil de conduite de projets concrets

##### 3.1.1 Définition

Cet axe exprime la qualité du plan directeur à initier, conduire et suivre des projets spatialisés d'importance cantonale. Nous entendons par *projet concret* un processus localisé, comportant un financement, un début et une fin. Ainsi, nous distinguons les projets concrets des « projets » au sens large qui correspondraient plutôt aux « intérêts territoriaux du canton » (par exemple, le dimensionnement de la zone à bâtir, les rives des cours d'eau, les périmètres d'habitat à maintenir, etc.), auxquels il n'est pas fait référence dans cet axe.

##### 3.1.2 Résultats

La grande majorité des cantons suisse occidentaux (à l'exception de GE et TI) étudiés ne s'est pas reconnue dans cet axe, ce que l'analyse documentaire avait d'ailleurs décelé, à l'exception de VS. En effet, il semble que ce sont les plans directeurs de la 1<sup>ère</sup> génération qui avaient, principalement, cette ambition. Celle-ci ne semble pas vraiment avoir été concrétisée. Les responsables de l'élaboration

des plans de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> génération n'ont pas souhaité faire l'inventaire des projets à impact territorial dans leur plan directeur cantonal et ainsi reproduire ce que plusieurs de nos interlocuteurs ont qualifié de « catalogue de projets » (VD) ; « le rôle du plan directeur cantonal n'est pas de porter/mener les projets concrets » (FR, BE) ; « le plan directeur arrive après les projets et il est là pour assurer leur coordination » (VS). Dans le même ordre d'idée, JU concède que certains des projets « remontent » vers les plans directeurs et y sont intégrés.

En revanche, GE et TI peuvent être vu comme se distinguant de cette optique : GE estime que les PSD / Grands Projets menés par le canton, notamment à travers le plan directeur, font de ce dernier un instrument proactif contenant des projets concrets. Le plan directeur de TI lui aussi peut être vu comme un outil dans l'initiation de projets localisés.

Les cantons alémaniques (AR et ZH) et les Grisons se sont eux aussi reconnus dans cet axe. Dans ces cantons, certains projets sont initiés et pilotés par le plan directeur afin notamment de structurer l'aménagement du territoire cantonal.

## **3.2 Axe 2 - Outil de pilotage politique en lien avec la politique cantonale (par ex. programme de législature)**

### **3.2.1 Définition**

Cet axe exprime la qualité du plan directeur à traduire une partie de la politique du Conseil d'Etat, celle qui a des incidences sur le territoire. Le plan directeur est explicitement lié à la politique cantonale, notamment au programme de législature ou au programme financier et est donc, à ce titre, mis à jour, voire modifié lorsque les priorités de l'exécutif évoluent.

### **3.2.2 Résultats**

Le caractère politique du plan directeur diffère largement selon les cantons. Pour VS, il ne reflète pas une politique commune du Conseil d'Etat. Pour JU, NE et TI, si des liens existent bel et bien avec l'exécutif – et notamment le programme de législature – il ne peut être qualifié d'instrument politique. Pour TI et VS (avec sa révision), l'amélioration des liens avec le programme de législature constitue un objectif à atteindre.

Pour VD et pour GE, dont le plan directeur cantonal est explicitement qualifié de « projet de territoire politique » et qui concrétise une volonté politique (celle de créer des logements), la proximité des liens avec le programme de législature fait que leur plan directeur se rapproche d'un instrument politique. Toutefois, une différence pourrait être vue, en cela que – comme le relève VD – le plan directeur cantonal ne fixe pas de priorités temporelles à la manière d'un véritable outil politique.

BE se distingue clairement des autres plans dans cet angle d'analyse, car il affiche une volonté politique marquée : il s'affiche clairement comme l'instrument du Conseil-exécutif. Il prévoit une coordination avec le programme de législature, même si les horizons temporels sont différents (20-25 ans pour le plan directeur cantonal, 4 ans pour une législature). Tous les 4 ans, en juin, la nouvelle législature rentre en action et en novembre, le Conseil d'Etat présente son *Rapport sur l'aménagement du territoire* au Grand Conseil. S'il y a de nouveaux buts dans le programme de législature, ceux-ci sont intégrés dans le plan directeur. Ce dernier prévoit aussi un lien entre le financement inscrit dans les fiches de mesures (contraignant pour les instances identifiées comme concernées dans les fiches) et le plan financier du Conseil d'Etat. Certes, ce dernier n'y est pas contraint par le plan directeur ; mais il en est toutefois informé. Le plan directeur cantonal se veut ainsi le reflet de la politique du Conseil d'Etat : ce dernier choisit les mesures prioritaires, valables la durée de la législature, qui peuvent être modifiées par la suite.

Pour AG, le plan directeur n'est pas lié à la législature car il s'inscrit dans une durée plus longue. Cependant, il est perçu comme un instrument politique car les décisions sont prises par le parlement. De même à ZH, le plan directeur est reconnu politiquement comme un instrument du parlement, cependant, il n'est pas lié directement à une législature précise puisqu'il se pense à plus long terme. Le plan directeur zurichois est par ailleurs un instrument fortement contraignant et de fait ne peut pas être modifié facilement. Néanmoins, l'administration peut regarder dans quelle mesure certains objectifs de la législature courante peuvent être intégrés dans le plan directeur.

Pour GR, le plan directeur cantonal est lié au programme de législature. Le conseil-exécutif rédige tous les 4 ans un programme avec des axes centraux. Dans le programme 2013-2016, il y a un axe sur l'aménagement du territoire qui rend obligatoire le développement d'un nouveau concept territorial dans le plan directeur.

### **3.3 Axe 3 - Outil de référence supérieure indiquant le cadre dans lequel les planifications inférieures doivent s'inscrire**

#### **3.3.1 Définition**

Cet axe exprime la qualité du plan directeur à indiquer des principes de développement et des règles du jeu à l'intention des communes et des services du canton. Il est le représentant du « savoir » et sert d'orientation à la pesée des intérêts.

#### **3.3.2 Résultats**

La grande majorité des cantons reconnaît ce rôle comme prioritaire dans la philosophie de leur plan directeur. C'est ainsi qu'il peut faire office d'outil de régulation, d'arbitrage et être une référence pour la pesée d'intérêts (NE, VD, VS, FR, JU). VS a l'intention de poursuivre cette philosophie dans sa révision. La préface du Conseiller d'Etat fribourgeois insiste sur le rôle du plan directeur comme « cadre supérieur, qui fixe la marge de manœuvre dans laquelle les régions établissent leur propre plan directeur et les communes leur plan d'aménagement local ».

BE distingue certaines fiches de mesures directement destinées à la planification communale, comme le dimensionnement des zones à bâtir et les autres fiches thématiques qui laissent une assez grande marge de manœuvre aux communes. D'ailleurs, il est le seul plan étudié qui prévoit explicitement les cas où des dérogations au plan sont possibles. Cet axe est donc légèrement moins saillant à BE que dans les autres cantons susmentionnés. TI reconnaît ce rôle partiellement, notamment en ce qui concerne les fiches qui n'ont pas de force d'exécution directe (par exemple, forêt, bruit) mais posent les principes applicables au thème.

GE se reconnaît moins dans ce rôle, son plan directeur ne s'adressant pas particulièrement aux communes. En effet, le Canton disposant de la compétence de l'affectation du sol – contrairement aux autres cantons – il lui est moins important de se porter comme garant du cadre et des règles du jeu.

Le directeur zurichois, entièrement liant, est beaucoup plus contraignant qu'un cadre de référence. Il laisse peu de marge d'interprétation pour les planifications inférieures. La marge existante est surtout liée au fait que beaucoup de choses sont décrites et non mesurées. ZH précise que dans le processus de révision du plan directeur, il est tenté le plus possible d'intégrer les différents intérêts communaux et régionaux, en créant un dialogue, car une fois la décision prise, il reste très peu de marge de manœuvre pour les communes et les régions. Pour ZH, le contexte est particulier, puisque le plan directeur cantonal délimite strictement le périmètre des zones urbanisables et dès lors, il n'a pas besoin de fixer les principes que les communes devront appliquer pour fixer les périmètres de leur zone à bâtir, à l'opposé par exemple de l'exemple de FR.

Dans le cas du plan directeur argovien, les communes possèdent une marge de manœuvre plus importante qu'à Zurich, en ce qui concerne par exemple l'aménagement des aires protégées. Elles ont de même une marge de manœuvre en ce qui concerne la définition des zones à bâtir, même si cette question est en phase de révision. Dès lors, le plan directeur peut fonctionner comme un outil de référence supérieure.

Dans le cas des Grisons, les plans directeurs régionaux sont élaborés ensemble en parallèle au plan directeur cantonal. Les plans directeurs régionaux permettent d'aller plus en détail. Pour les projets plus complexes, le canton peut diriger l'élaboration, pour d'autres ce sont les régions qui prennent la direction. Il s'agit d'un partenariat.

### **3.4 Axe 4 - Outil d'information sur le territoire recensant l'avancement des projets à incidence spatiale**

#### **3.4.1 Définition**

Cet axe exprime la qualité du plan directeur à informer l'état d'avancement des projets ou des thèmes d'intérêt cantonal en cours ; le plan directeur cantonal tend à devenir la référence unique d'information sur le territoire, par exemple, en reprenant à son compte d'éventuels autres plans sectoriels, régionaux, etc.

#### **3.4.2 Résultats**

Aucun plan directeur étudié ne se profile prioritairement comme outil d'information. Les cantons opposent le caractère d'outil d'information à celui d'approche par « projet » (JU) ou d'attitude proactive (TI). GE reconnaît certes un rôle d'information au plan directeur, mais estime que son rôle de conduite de projets va au-delà du rôle de « catalogue de projets ». Quoi qu'il en soit, les cantons semblent s'entendre sur le fait que ce n'est pas explicitement le rôle premier d'un plan directeur. De même, s'il est indéniable que le plan directeur donne des informations : données de base, informations sur le contexte, état de coordination des mesures, reprise de certaines mesures d'autres documents, ce n'est pas là principalement son rôle. BE précise encore que si le plan directeur n'est pas un outil d'information, son système d'information du territoire (SIT) mis en place sur internet (et conséquence de son absence de carte de synthèse, nldr) l'est davantage. Il reprend, d'une part, les mesures liantes du plan et, d'autre part, des données de base ou d'autres informations non liantes. Le VS relève quant à lui le danger de vouloir traiter tous les thèmes liés au territoire mais qui ne seraient pas pertinents à l'échelle du canton.

Dans les faits, la capacité à donner une image informative des différents projets en cours ayant un impact sur le territoire dépend aussi de la pratique – et des modalités – de reprise des éléments des planifications inférieures. Nous avons ainsi constaté que les cantons ne disposaient pas forcément de systématiques dans la détermination des projets devant ou non être « remontés » au niveau du plan directeur. La question du choix et des modalités est ouverte dans plusieurs cantons. Il semble que cela se pratique soit par une discussion avec les instances porteuses des projets d'agglomération qui permet de déterminer les éléments à reprendre, soit des considérations développées à l'interne du service cantonal. S'il semble clair qu'un nouvel arrêt de bus prévu dans un projet d'agglomération n'a pas sa place dans le plan directeur, il est parfois plus difficile d'estimer le besoin de reprise de certains projets de moyenne importance. NE et TI parmi d'autres, reprennent ainsi les éléments particulièrement significatifs pour l'ensemble du canton. FR a une pratique différente concernant le PA de Fribourg, en cela que le PA reçoit le statut de plan directeur régional et donc, n'a pas besoin d'être

repris. Dans ce dernier cas, le plan directeur de FR renseigne donc moins qu'un autre plan directeur les différents projets en cours sur le territoire.

Le plan directeur cantonal de TI pourrait être vu comme un outil informant sur les évolutions dans le territoire. En effet, le plan directeur tessinois intègre un large spectre de planifications sectorielles qui ont des incidences spatiales et non seulement les projets d'agglomération. En cela, il donne une image des interventions en cours sur le territoire cantonal.

ZH et AG ne se reconnaissent pas vraiment dans cette fonction. ZH n'a pas de protocole d'actualisation régulière en lien à l'évolution des projets qui permettrait d'offrir une image à jour des processus de transformation en cours sur le territoire. Pour AG cela n'est pas le premier objectif du plan directeur. Si les actualisations fréquentes de l'avancement des coordinations permettent de suivre l'état des projets, une fois ces derniers réalisés, ils sortent du plan directeur. Le Plan directeur et sa carte se focalisent sur ce qui reste à accomplir.

GR par contre reconnaît cette fonction du plan directeur qui selon eux est essentielle au rôle de pilotage du plan directeur, « un plan directeur non actualisé ne servirait pas à grand chose ». Cependant, nous pouvons noter que dans le cas des grisons de nombreux projets sont développés plus finement dans les plans directeurs régionaux et ne sont donc pas présents dans le plan directeur cantonal ou dans sa carte de synthèse. Il s'agit notamment des éoliennes déjà construites ou en projet.

## **3.5 Axe 5 - Outil supra-sectoriel**

### **3.5.1 Définition**

Cet axe exprime la qualité du plan directeur à intégrer d'autres politiques publiques, débordant du cadre fixé par le contenu minimal prévu par la loi (les 4 chapitres *Urbanisation, Transports, Nature et paysage, Environnement*).

### **3.5.2 Résultats**

La pertinence de cet axe a été plusieurs fois remise en question par les représentants des cantons que nous avons rencontrés. La majorité des cantons estiment en effet que si leur plan directeur intègre certains thèmes qui relèvent plutôt d'autres politiques sectorielles (l'éducation, la santé, notamment), il le fait sous l'angle de l'urbanisation. Nous avons toutefois choisi de le conserver compte tenu du fait qu'il différencie certains cantons dans leur réponse.

NE relève par exemple que son chapitre « Rayonner » du volet opérationnel (fiches) dépasse les 4 grands chapitres classiques. GE précise encore la particularité de son plan, qui vise la concrétisation d'une politique de logement, ce qui n'est pas classique.

GR consacre un chapitre entier au tourisme. L'angle d'entrée reste néanmoins la contribution de l'aménagement du territoire au développement du tourisme. ZH de même consacre un chapitre aux installations et bâtiments publics (hautes écoles, hôpitaux, culture, sport etc.) mais toujours sous l'angle de l'aménagement du territoire.

## **3.6 Axe 6 - Instrument de délégation de compétences à des planifications inférieures**

### **3.6.1 Définition**

Cet axe exprime la qualité du plan directeur à déléguer une partie des compétences cantonales à des instances inférieures, comme par exemple aux régions ou aux agglomérations, voire aux communes ou aux regroupements communaux.

### **3.6.2 Résultats**

A nouveau, une partie des cantons s'est montrée réservée par rapport à la pertinence de cet axe, étant d'avis que c'est davantage l'appareil législatif qui encadre l'aspect des délégations de compétence et non le plan directeur cantonal. « Les plans directeurs s'adressent aux communes, mais ne délèguent pas eux-mêmes (JU) » ; « Il est plutôt prévu pour préserver les champs de compétences des communes (NE) ». Ce n'est pas non plus un but recherché par la révision du VS. Notre hypothèse était que les instances de type agglomération rentreraient peut-être en scène avec cet axe d'analyse, mais il s'est avéré que le plan directeur doit se limiter aux instances de coordination formelles, qui sont les communes pour les agglomérations.

Le cas de BE est particulier puisque son cadre légal lui permet de déléguer une partie de ses compétences aux Conférences régionales. Le plan directeur indique que hors des consignes considérées comme d'intérêt cantonal, « il appartient aux responsables de l'aménagement des niveaux inférieurs de déterminer les objectifs du développement spatial de leur territoire ». D'ailleurs l'un des 9 objectifs principaux s'intitule « Reconnaître et promouvoir les atouts des régions ». Sous ce point, le canton délègue explicitement les compétences à ces dernières. Les stratégies y relatives détaillent les modalités de mise en œuvre de cette délégation. Dans ce cas, le plan directeur est bien un instrument de délégation de compétences.

AG, ZH et GR se sont tous reconnus dans cet axe. Dans le cas de AG, le plan directeur délègue certaines tâches aux régions et aux communes, qui ne sont inscrites nulle part ailleurs. Dans le cas de GR, la délégation des compétences aux régions a été inscrite dans le plan directeur avant même de devenir l'objet d'une nouvelle loi. Les plans régionaux de ZH et GR doivent développer un concept de développement territorial.

## **3.7 Axe 7 - Instrument flexible aux modifications**

### **3.7.1 Définition**

Cet axe exprime la qualité du plan directeur à prévoir les modifications (périodicité, forme sans numéros de pages) et propose un suivi informatif.

### **3.7.2 Résultats**

L'analyse de cet axe montre des résultats contrastés, d'une part à l'intérieur des cantons de Suisse occidentale et latine et d'autre part entre ces derniers et les trois plans directeurs cantonaux supplémentaires analysés, de Suisse alémanique et des Grisons.

Dans l'ensemble, la majorité des cantons de Suisse occidentale et latine ont déclaré leur plan directeur comme un instrument flexible. Pour GE, le plan directeur est vu comme visant plutôt une certaine stabilité : le schéma directeur cantonal (volet opérationnel) est mis à jour tous les 4 ans, de façon à « adapter les moyens opérationnels à l'évolution du contexte ou, plus simplement, pour



prendre acte des projets et mesures qui auront été réalisés », tandis que des modifications majeures (de la compétence du Grand Conseil) peuvent intervenir entre-deux, mais aucune périodicité systématique n'est prévue.

Des nuances doivent cependant être apportées à cette tendance générale pour les autres cantons. VD prévoit des modifications mineures une fois par an, des modifications majeures deux fois par législature et cherche à éviter l'inertie du plan directeur précédent. NE prévoit un rythme de 2 ans « indicatif » et estime son plan bien conçu pour évoluer. Le plan directeur de FR est prévu pour être évolutif. Il a par exemple renoncé à une numérotation des fiches dans son ensemble pour pouvoir intégrer en tout temps de nouvelles fiches et les adaptations se font selon les besoins. BE estime son plan flexible (les mesures sont valables deux ans, le volet stratégique 4 ans) tout en garantissant la stabilité des plans (« Keine rollende Planung »).

JU et VS relèvent la lourdeur des procédures (en cas de modifications majeures), tandis que TI relève la particularité des processus de modifications qui, eu égard à la possibilité des communes d'interjeter recours contre le plan directeur, demande un important travail de concertation avec tous les acteurs engagés en amont de toute modification, afin de consolider les mesures. Mais il y a au TI une volonté – et une pratique – d'adaptation régulière.

Dans le cas de GR, le plan directeur est considéré comme ayant une partie robuste et une partie flexible. La partie robuste est constituée des réflexions directrices et de stratégies. La partie flexible comprend les différents sous-chapitres où il est important de pouvoir modifier, amender et mettre à jour le suivi des différents projets.

Les deux plans alémaniques se révèlent particuliers sur cette question, en illustrant peut-être deux positions extrêmes sur un gradient allant d'une flexibilité totale et une fermeté certaine.

ZH considère ainsi que son plan directeur n'est pas flexible. Pour toute modification, il faut recommencer la procédure de révision étant donné que le plan entier est liant. Le canton effectue des révisions des chapitres entiers. De même le plan est considéré comme étant fixé pour 20 ans, certains projets peuvent être modifiés selon l'évolution du dossier – à ce titre par exemple le cas de la zone de l'aéroport – mais le plan directeur ne pourrait être modifié à chaque législature.

AG au contraire effectue de nombreuses adaptations qui ont lieu notamment lorsque l'état de coordination change ou lorsqu'il y a un nouveau projet ou de nouveaux besoins. Ce mécanisme est vu comme positif « il permet de discuter des thèmes publiquement et de prendre une décision claire au niveau du parlement ». De nombreuses adaptations sont aussi liées à la modification des limites du milieu bâti « *Siedlungsgebiet* » dans les communes. Selon la taille du terrain une procédure complète est nécessaire ou non. Le plan cantonal argovien connaît ainsi de 10 à 20 procédures de modification par année. Concernant les adaptations liées à la délimitation de la zone à bâtir, cette situation pourrait changer à terme, cf. ci-dessous.

### **3.8 Axe 8 - Rôle pédagogique, de sensibilisation aux enjeux de l'aménagement**

#### **3.8.1 Définition**

Cet axe exprime la qualité du plan directeur à être utilisé comme l'outil de sensibilisation et d'information sur les enjeux liés au territoire. L'élément particulièrement mis en lumière par cet axe d'identité est la capacité du plan directeur à s'exprimer à un public autre que celui techniquement visé, de l'administration cantonale et des différents niveaux. L'axe illustre aussi la flexibilité de l'outil pour

devenir en quelque sorte un vulgarisateur des enjeux, des problèmes et des stratégies de réponse développées par le canton.

### **3.8.2 Résultats**

Sur cet axe, une diversité des plans directeurs cantonaux s'exprime : les représentants de NE estiment que ce n'est pas le rôle du plan directeur de remplir un rôle d'« enseignement ». Les fiches sont synthétiques et ne comportent pas trop d'informations « qui risqueraient de devenir caduques avec le temps et qui pourraient tomber dans le jugement de valeur ». En VS, il en va de même avec le plan actuel ; toutefois, dans la révision en cours, ce point est encore ouvert. Pour GE, FR, BE, ce n'était pas un objectif en soi. VD et JU estiment qu'un certain degré d'information est nécessaire à la compréhension des mesures liantes et que donc leur plan remplit en partie ce rôle. VD précise que si une communication est faite autour du plan directeur cantonal, ce n'est pourtant pas lui qui constitue un outil d'information ou de communication.

Quant au TI, le plan directeur revêt un rôle de communication important. Il est l'outil par lequel les thèmes de l'aménagement du territoire sont menés dans la sphère publique. Les médias lui donnent un écho lors de chaque révision, il est analysé par les journalistes, qui suivent son évolution. Il est réellement le support d'une discussion publique dans le canton sur les enjeux du territoire et leur gestion. Des journées sont par exemple organisées dans les écoles pour présenter le plan directeur et pour le faire connaître.

ZH et AG et GR considèrent tous que le plan directeur en soi n'est pas prévu pour la population et qu'il est trop technique. Cependant, les procédures d'élaboration et de révision ou d'adaptation (AG) du plan directeur sont des moments importants pour la concertation et la participation de la population dans ces cantons. Il s'agit d'une thématique aussi fortement médiatisée.

## 4. SYNTHÈSE SOUS FORME D'ENSEIGNEMENTS

Afin de différencier la double démarche de la présente étude : mettre en lumière les rôles et les formes des plans directeurs à l'intérieur des cantons de Suisse occidentale et latine puis, mettre en lumière quelques éléments saillants de plans directeurs d'autres régions de Suisse, nous distinguons en deux temps les enseignements. Dans un premier temps, nous mettons en lumière quelques enseignements pour les huit premiers plans analysés. Il est notamment mis en exergue les similitudes et les dissemblances des plans. Dans un deuxième temps, nous brossons quelques enseignements pour les plans directeurs alémaniques et des Grisons et esquissons ainsi une analyse sommaire de l'ensemble des plans dans une optique comparatiste.

### 4.1 Quelques enseignements internes à la Suisse occidentale et latine

#### 4.1.1 Des éléments partagés par tous les plans directeurs

Les résultats de la présente étude tendent à démontrer que l'utilisation qui est faite des plans directeurs cantonaux, au-delà du cadre spécifiquement prévu par la loi, n'est pas uniforme dans les différents cantons de Suisse occidentale et latine. Comme cela était imaginable intuitivement, il n'est pas possible de parler pour autant d'un « type latin » pour les plans directeurs ni de définir les contours d'une typologie particulière. Cette constatation faite, n'exclut pas certaines ressemblances ou points de similitude entre les plans « latins ». Nous en avons relevé deux :

##### *Le plan directeur comme outil de coordination*

Sans surprise, puisque telle est l'exigence légale, la fonction des plans directeurs comme instrument de coordination a été reconnue par tous les cantons. La présente étude permet de confirmer la volonté affichée par les cantons de répondre aux besoins de coordination par les plans directeurs ; toutefois, elle ne nous permet pas d'évaluer la qualité de cette coordination.

##### *Un outil en voie de constante amélioration*

S'il est un élément de ressemblance entre les plans utilisés, c'est bien le désir de l'ensemble des services d'aménagement, respectivement de développement territorial, d'améliorer constamment l'outil qu'est le plan directeur cantonal. Bien souvent, c'est une volonté d'améliorer des éléments identifiés comme difficiles à mettre à jour, voire inutilisables, qui motivent un changement presque total de philosophie lorsqu'il s'agit d'élaborer un plan de nouvelle génération. Ainsi, la remarque a souvent été faite pendant les entretiens avec les responsables cantonaux que la deuxième génération de plan avait été perçue comme l'occasion d'un renversement de l'approche retenue. Par exemple, des listes de projets concrets, peu mises à jour pendant la décennie d'existence du plan de première génération, ont parfois été vues comme l'expérience à ne plus rééditer. Certains plans directeurs cantonaux – par exemple les plans fribourgeois ou neuchâtelois – se sont orientés, dans le cadre de la deuxième génération, vers des outils de régulation et de cadrage supérieurs. Le canton du Valais, qui a la plus grande constance dans l'utilisation d'un plan directeur pensé aussi comme outil de gestion de projets concrets, a aussi prévu de repenser les modalités des fiches de projets dans sa future mouture, pour améliorer le suivi et la pertinence de ces listes.

Globalement, aucun canton ne nous a dit posséder un outil totalement abouti. Si ce n'est la totalité des éléments fondamentaux, certaines parties ou certaines modalités choisies, ne donnent ainsi pas totalement satisfaction. Il est ainsi par exemple du thème du *controlling* dans plusieurs cantons, des liens, explicites ou non avec la planification financière, des indicateurs pour le *controlling* etc. La

presque totalité des services cantonaux nous a ainsi signifié être en cours de travaux de réflexion pour modifier ou adapter tel ou tel pan de leur plan directeur.

#### 4.1.2 Des plans directeurs cantonaux hétérogènes

Les plans directeurs cantonaux dépendent de contextes différents. Nous faisons notamment référence ici aux contextes politiques ou territoriaux, voire à celui de l'organisation de l'Etat. En effet, historiquement les cantons ne jouent pas tous le même rôle en matière d'aménagement du territoire, entre d'une part une forte délégation aux communes ou aux régions ou à l'inverse un rôle proactif beaucoup plus fortement marqué pour le gouvernement cantonal. Les plans directeurs cantonaux reflètent donc ces contextes différents. Les quelques enseignements ci-dessous peuvent succinctement être formulés.

##### *Age et génération : des plans directeurs cantonaux de tout âge et de toute époque*

Il y a lieu de constater tout d'abord que les plans directeurs cantonaux de Suisse occidentale et latine divergent fortement par leur âge et par leur génération. En effet, plusieurs années, voire même décennies, séparent l'élaboration des plans directeurs cantonaux les plus récents, des plans les plus anciens encore en vigueur. Le plan directeur cantonal valaisan, le plus ancien encore utilisé, a en effet été élaboré dans un contexte de l'aménagement du territoire différent de tous les autres. Bien sûr, les différences d'âge et partant, d'utilisation des plans directeurs, sont également le reflet des réalités territoriales différentes, entre un grand canton alpin découpé en plus de 140 communes où le plan directeur sert d'abord d'outil de coordination entre les différentes instances et un *canton-agglomération* comme Genève, où l'évolution rapide des enjeux, notamment du logement, nécessite un renouvellement plus fréquent de l'outil qu'est le plan directeur.

BE	FR	*GE	JU	NE	TI	VS	VD
2 <sup>ème</sup> génération	2 <sup>ème</sup>	3 <sup>ème</sup>	2 <sup>ème</sup>	2 <sup>ème</sup>	2 <sup>ème</sup>	1 <sup>ère</sup>	2 <sup>ème</sup>
2002	2002	Adoption en cours	2005	2011	2009	1988	2007

En terme de différence de génération, les mêmes considérations peuvent être apportées, à savoir que les trois générations différentes de plan directeur fonctionnent encore en parallèle en Suisse occidentale et latine – l'examen ayant porté sur le projet en cours d'adoption pour GE. L'outil de la première génération, pourtant, ne sera bientôt plus en vigueur nulle part. Le Tessin et Neuchâtel se sont dotés d'un plan de deuxième génération – qui doit encore être approuvé par le Conseil fédéral – et le Valais s'est lancé dans une révision générale de son plan directeur. Avec l'adoption prochaine de son plan par le Grand Conseil, Genève deviendra le premier canton à se doter d'un plan de la troisième génération. Cette différence entre les dates de composition des plans directeurs est probablement à la base des plus importantes différences entre les différents rôles et fonctions des plans dans les cantons de la Suisse occidentale et latine.

### *Les formes diverses de documents en évolution*

Les plans directeurs de Suisse occidentale et latine se distinguent aussi fortement les uns des autres par leur forme : toutefois, les différences de format, de taille, de présentation, semblent davantage répondre à des considérations pratiques, voire des choix graphiques, que de véritables différences d'utilisation. Certains plans directeurs se présentent en effet sous la forme de classeur, ce qui présente l'avantage de pouvoir recevoir de nouvelles fiches ou d'en retirer certaines, sans compromettre l'ensemble du corpus. Le choix tessinois des coffrets de feuillets volants relève de la même logique. Genève présente son plan directeur sous une forme reliée. Il est possible, là, d'y voir le reflet d'une particularité dans l'ambition de durabilité du document. Presque partout, la difficulté à tenir à jour les versions papier des plans directeurs, amène les services pilotes de l'aménagement du territoire à utiliser les supports web. Cette utilisation d'internet prévaut surtout pour la mise à jour de la carte de synthèse. Certains cantons sont même allés plus loin, en présentant leur carte de synthèse uniquement sur internet. Pour l'utilisation du plan lui-même, le support web est généralisé.

### *Rôles du plan directeur et rôle de l'échelle d'intervention*

C'est aussi en regard du rôle qu'ils sont appelés à jouer dans leur canton que les plans directeurs cantonaux se singularisent ou se rapprochent. A l'intérieur de la Suisse occidentale et latine, il nous semble pouvoir être mis en exergue que les plans directeurs se distinguent par leur niveau de détail ou au contraire d'abstraction. Finalement, ces différences d'échelles informent peut-être plus sur l'échelle d'intervention de l'Etat dans l'aménagement du territoire. Les plans directeurs cantonaux ne sont que le reflet de ce rôle étatique différent. Un gradient semble se dessiner entre d'une part des plans directeurs s'adressant de façon plutôt uniforme à l'ensemble du territoire cantonal et d'une autre part des plans détaillant les logiques d'interventions sur les différentes zones de ce territoire voire, détaillant au niveau de la commune ou du quartier, les stratégies en matière d'aménagement du territoire.

S'il n'est possible pour autant de classer clairement les plans directeurs cantonaux dans les cases d'une typologie particulière, il semble possible de placer les différents plans sur ce gradient ; le plan directeur cantonal genevois pourrait ainsi en occuper un côté alors que les plans neuchâtelois et fribourgeois en occuperaient l'autre. Les différents plans directeurs se répartiraient ensuite sur cet axe. Le plan directeur cantonal genevois connaît en effet l'échelle la plus fine. Les fiches dites « Grands projets » ou « PSD » détaillent les stratégies cantonales à l'échelle du quartier, voire parfois, plus schématiquement, à l'échelle de la parcelle. A l'inverse, les plans directeurs fribourgeois et neuchâtelois semblent principalement compris comme des cadres de régulation, fonctionnant comme référence pour la pesée des intérêts. Les critères pour les pesées d'intérêts s'expriment pour l'ensemble du territoire cantonal ; le plan directeur cantonal traite ainsi son territoire de façon moins différenciée.

Les différences d'échelles s'expliquent, comme relevé plus haut, par des contextes cantonaux différents. Le contexte institutionnel n'est certes pas le même à Genève où le canton est l'autorité d'affectation du sol qu'à Fribourg ou Neuchâtel où l'autonomie des communes est encadrée – voire garantie – par les principes développés par le plan directeur cantonal.

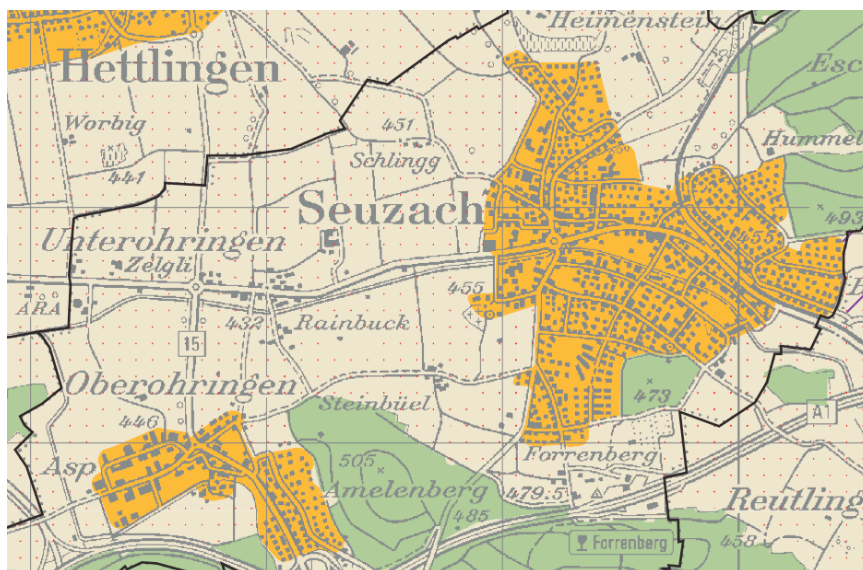
## 4.2 Les plans directeurs de Suisse occidentale et latine au regard d'autres plans

Quelques considérations complémentaires peuvent être faites en regard d'un éclairage donné par l'analyse de trois plans directeurs cantonaux non issus de Suisse occidentale et latine, ceux d'Argovie, Zurich et des Grisons. Il y a lieu de constater que l'analyse des trois plans cités ne visait pas à donner une image globale de l'ensemble des plans directeurs cantonaux « alémaniques ou grisons ». La démarche visait plutôt à comparer les rôles et fonctions de ces plans pour faire émerger, le cas échéant, des signes de clivage par rapport aux plans directeurs cantonaux de Suisse occidentale et latine. Dans ce dernier cas, il aurait pu être imaginé que, quand bien même il n'existait pas de « type latin » en comparant les plans entre eux, une comparaison avec des plans « alémaniques et grisons » aurait pu singulariser les plans « latins » par rapport aux autres.

Il doit être constaté qu'une telle intuition n'a pu être vérifiée empiriquement. Les plans directeurs de Suisse occidentale et latine ne semblent en aucune manière se singulariser *par rapport* aux plans grison, argovien et zurichois. Pourtant, une mise en lumière des aspects particuliers de ces plans peut donner, en négatif, une image de ce que les plans « latins » ne sont pas. Les enseignements suivants peuvent succinctement être tirés de l'analyse.

### *Des plans singularisés par un niveau fin de détail*

Les plans directeurs argovien et zurichois se singularisent par le niveau de détail de leurs stratégies. Cette considération vaut particulièrement pour la fixation des limites de l'urbanisation et la fixation, par le plan directeur, d'un périmètre précis et liant. Les deux plans directeurs fournissent une information très détaillée sur les limites de la zone à bâtir. Ainsi, le plan directeur zurichois fixe-t-il exactement les limites de la *Siedlungsgebiet* dans la carte de synthèse, c'est-à-dire les limites dans lesquelles les communes pourront affecter les terrains en zone à bâtir, en incluant les réserves dans ce périmètre. Comme la carte est à une échelle de 1 : 50'000 il existe une certaine marge de manœuvre pour interpréter la localisation exacte de la limite, mais celle-ci est de l'ordre d'environ 10 à 15 mètres de profondeur ou peut équivaloir à l'emprise d'une maison, selon l'avis de l'aménagiste cantonal. Ainsi, par exemple, une route mentionnée sur le plan, en limite de la *Siedlungsgebiet* constitue-t-elle une limite infranchissable. Les marges de manœuvre pour les communes sont explicitées dans une circulaire<sup>2</sup>. Ci-dessous l'exemple de la délimitation de la *Siedlungsgebiet* (en orange) dans un extrait



de la carte de synthèse du plan directeur.

<sup>2</sup> Baudirektion Kanton Zürich (7. Juni 2011) *Kantonaler Richtplan – Umsetzung der Festlegung Siedlungsgebiet*.

Le niveau de détail du plan directeur cantonal argovien est encore plus grand, en cela que le périmètre de la *Siedlungsgebiet* correspond au périmètre de la zone à bâtir légalisée. Pour autant, les plans directeurs cantonaux argovien et zurichois ne sont pas comparables.

Le plan directeur cantonal zurichois peut être vu comme un plan de pré-affectation alors que ce n'est pas le cas en Argovie. Cette différence de taille s'explique par des contextes et des répartitions de compétences différentes. Zurich a délégué à ses communes la compétence de l'affectation du sol, comme tous les cantons suisses à l'exception de Genève et de Bâle-Ville. Sur un schéma « classique » le canton de Zurich adopte donc la planification directrice qui lie les autorités, les communes « concrétisent » les orientations directrices par l'affectation du sol. Si cette répartition des compétences est respectée, la particularité du plan zurichois vient de la grande rigidité de la limite de la zone urbanisable et de son niveau de détail. Les marges de manœuvre des communes sont particulièrement limitées, tant au niveau des surfaces à affecter à la zone à bâtir qu'au niveau de leur localisation. De plus, le plan directeur a une certaine permanence qui fait que le canton ne procède généralement pas ponctuellement à des corrections ou des adjonctions mais révisé par chapitre entier son plan directeur. Le Grand Conseil est l'autorité d'adoption du plan directeur cantonal.

La situation argovienne est différente et représente un cas unique en Suisse. La répartition des compétences entre le canton adoptant la planification directrice cantonale et les communes les plans d'affectations est pareille à Zurich, par contre, l'autorité d'approbation des plans d'affectation n'est pas le gouvernement cantonal ou le département concerné mais le parlement. Ainsi, l'ensemble des plans d'affectations communaux passe devant le Grand Conseil pour approbation. Le périmètre de la zone à bâtir dans le plan directeur cantonal est modifié en conséquence. Cette façon de procéder explique une part des 20 révisions annuelles. La taille des modifications apportées à la zone à bâtir dans les plans d'affectations communaux peut modifier la procédure. En cas d'une modification de moins d'un hectare, le plan directeur n'est pas modifié par une procédure complète devant le Grand Conseil, mais par une simple mise à jour. Avec la révision de la LAT de 2013, le canton d'Argovie réfléchit à changer son système et aimerait, selon ses responsables de la planification cantonale, passer à un modèle plus proche du modèle zurichois. Cette modification leur permettrait notamment de réduire le nombre de procédures annuelles d'adaptation du plan directeur.

Les indications ci-dessus ne veulent pas pour autant dire que l'ensemble des plans directeurs des cantons de Suisse alémanique et des Grisons se singularise par un niveau plus élevé de précision, notamment en ce qui concerne la délimitation de l'aire urbanisable. Tout d'abord, il s'agirait d'analyser les dispositions des autres plans directeurs alémaniques pour déterminer s'il s'agit là d'un « trait caractéristique » partagé. D'autre part, au niveau des plans directeurs cantonaux « latins », il ne peut être dit que les plans sont moins détaillés. L'exemple de Genève tend à démontrer l'inverse. De même, il ne saurait être conclu, sur ce simple fait, que les cantons « latins » sont plus « libéraux » en matière de délimitation de la zone urbanisable. Ainsi, par exemple le plan directeur cantonal tessinois pose-t-il comme principe, en sa fiche R6, que les zones à bâtir dans le canton ne devront pas être agrandies. Le plan directeur fixe ensuite une série de conditions en application desquelles il sera possible de déroger au principe.

#### *La différenciation des types d'espace cantonaux.*

Un élément intéressant du plan grison est la pratique de la différenciation territoriale par typologie spatiale. Ainsi, comme mentionné dans la fiche y relative, le canton des Grisons a défini quatre types d'espace, hors ceux-ci ne se distinguent pas – directement – par leur localisation, mais par leur type. Ainsi, le territoire connaît-il les espaces de ville, les espaces touristiques, les espaces campagnards et les espaces naturels (*Städtischer Raum – Tourismusraum – Ländlicher Raum – Naturraum*). Cette pratique n'est en soi pas totalement unique. Les concepts territoriaux de plusieurs plans directeurs,

notamment, différencient eux aussi des secteurs du territoire cantonal selon leurs spécificités. Dans le plan grison, la liaison entre les différents espaces du concept et les fiches opérationnelles du corps du plan est, par contre, particulièrement poussée. Dans la mesure du possible, les stratégies sectorielles, pour autant que cela soit pertinent, différencient les interventions par type d'espace. Cette manière de faire rompt aussi avec une division territoriale historique.

#### *Des plans directeurs cohérents se distinguant sur un gradient*

Comme élément de conclusion, il y a lieu de réaffirmer que, comme déjà signalé plus haut, il n'a pas été possible de faire émerger un type particulier de plan directeur de Suisse occidentale et latine. Il est de plus à noter que cela ne vient pas d'un découpage particulier au périmètre de la Suisse occidentale et latine. Il n'existe pas non plus de type particulier pour les cantons uniquement francophone (GE, VD, JU, NE), ou pour les cantons de l'arc lémanique (GE, VD, VS), pour l'arc jurassien (VD, NE, JU, BE) ainsi de suite. Les spécificités dans l'utilisation du plan directeur ne doivent dès lors pas dépendre de critères régionaux mais plutôt des contextes internes aux cantons. Les plans directeurs cantonaux sont finalement les reflets d'une « pratique » cantonale de l'aménagement du territoire propre à chaque canton.

Il y a lieu de constater de même que si, vu de l'intérieur de la Suisse occidentale et latine, les huit plans directeurs ne sont pas semblables, cette constatation reste pertinente par rapport à la comparaison avec certains cantons alémaniques ou grison. Il ne semble donc pas non plus qu'il y ait un « type alémanique ou grison » qui permettrait, en creux, de qualifier les plans de Suisse occidentale ou latine. Surtout, il y a lieu de constater que les plans directeurs cantonaux sont cohérents avec les contextes politiques, historiques et institutionnels dans lesquels ils s'insèrent.

La distinction entre les onze plans directeurs cantonaux semble pouvoir être organisée, comme relevé plus haut, par un gradient de précision. Les plans zurichois, argovien, genevois, dans une moindre mesure vaudois, peuvent être vus comme tirant vers un extrême du gradient représentant un plus grand niveau de précision dans les représentations sur le territoire des stratégies d'aménagement au point opposé du gradient, se trouveraient des cantons traitant de façon plus uniforme leur territoire, peut-être à l'exemple des plans fribourgeois ou neuchâtelois.

Ces considérations, si elles sont valables aujourd'hui, pourraient bien ne pas le rester longtemps. Les modifications introduites par la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, pourraient vraisemblablement atténuer les écarts sur le gradient et repositionner les plans directeurs vers un rôle de pré-affectation.