

Dr Maria Lezzi

Bundesamt für Raumentwicklung  
3003 Bern

Zurich, le 5 novembre 2013

**Consultation relative à la révision partielle de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire**

Mesdames, Messieurs,

schweizerischer  
ingenieur- und  
architektenverein

Principale association professionnelle des spécialistes de la construction et de l'environnement avec ses quelque 15'000 membres, la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) s'engage pour une évolution durable et de qualité des espaces de vie naturels et bâtis.

société suisse  
des ingénieurs  
et des architectes

La Fédération suisse des urbanistes (FSU) est l'association professionnelle des aménagistes et des urbanistes, à laquelle plus de 900 membres individuels et bureaux d'ingénieurs sont affiliés. La FSU est une des sociétés spécialisées de la SIA. En tant qu'association active dans le domaine de l'aménagement du territoire, elle a tout intérêt à ce que les questions relatives à l'aménagement du territoire soient traitées dans les règles de l'art.

società svizzera  
degli ingegneri  
e degli architetti

**Remarques préliminaires**

La SIA et la FSU se sont très activement engagées lors de la campagne en faveur de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Elles ont toutes deux insisté sur trois objectifs dans leur argumentaire destiné à leurs membres : créer du logement, favoriser l'économie et protéger le paysage. Il s'agit aujourd'hui de déterminer si les textes mis en consultation apportent des réponses satisfaisantes aux promesses faites lors de la campagne de votation.

swiss society  
of engineers  
and architects

De notre point de vue, il faut répondre de toute urgence aux questions suivantes :

- Où et dans quelle mesure les communes réservent-elles suffisamment de zones à bâtir au logement, pour d'une part faire face aux prévisions démographiques – au vu notamment de la croissance attendue - , et d'autre part satisfaire au besoin croissant de mètres carrés par personne ?
- Où et dans quelle mesure les communes planifient-elles suffisamment de zones à bâtir pour l'industrie et l'artisanat afin de couvrir les besoins futurs de l'économie ?
- La révision de la LAT vise à protéger le paysage contre la poursuite de l'étalement urbain. Cela passe avant tout par un développement vers l'intérieur du tissu bâti existant et par la création judicieuse de nouvelles zones à bâtir aux endroits les mieux adaptés. Quel soutien l'ordonnance, le guide et les directives techniques offrent-ils pour favoriser un développement vers l'intérieur de qualité ?
- Où et dans quelle mesure les moyens financiers par essence limités devraient-ils être investis pour construire, entretenir et exploiter des infrastructures de transport et des équipements tels qu'écoles, hôpitaux etc. de façon stratégique et judicieuse ?

Pour atteindre ces objectifs, il s'agit en premier lieu de développer des stratégies partagées dans les différents territoires d'action, tel que l'exige d'ailleurs la nouvelle mouture de la LAT et des projets de territoires.

Après avoir étudié en détail les textes en consultation et avoir mené une discussion nourrie sur le sujet dans nos milieux professionnels, la SIA et la FSU adoptent la position suivante :

**La SIA et la FSU rejettent les trois projets.** En effet, ils reflètent une vision trop statistique et ne tiennent dès lors pas assez compte de la manière de penser et d'agir en aménagement du territoire. Ils donnent trop d'importance au contrôle effectué par la Confédération et ne laissent pas la marge de manœuvre nécessaire pour apporter des réponses satisfaisantes aux questions urgentes énumérées ci-dessus.

Ils se concentrent trop sur la problématique du déclassement et de la prévention de nouveaux classements et pas assez sur les stratégies à mettre en œuvre pour obtenir un développement vers l'intérieur qui soit de qualité. Il appartient à la Confédération d'exiger des cantons et des communes un développement vers l'intérieur ciblé, tel que le requiert la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire. **L'approche méthodologique retenue pour les trois documents, et en particulier les directives techniques sur les zones à bâtir, doit être revue en profondeur. Il faut prendre le temps pour ce faire.**

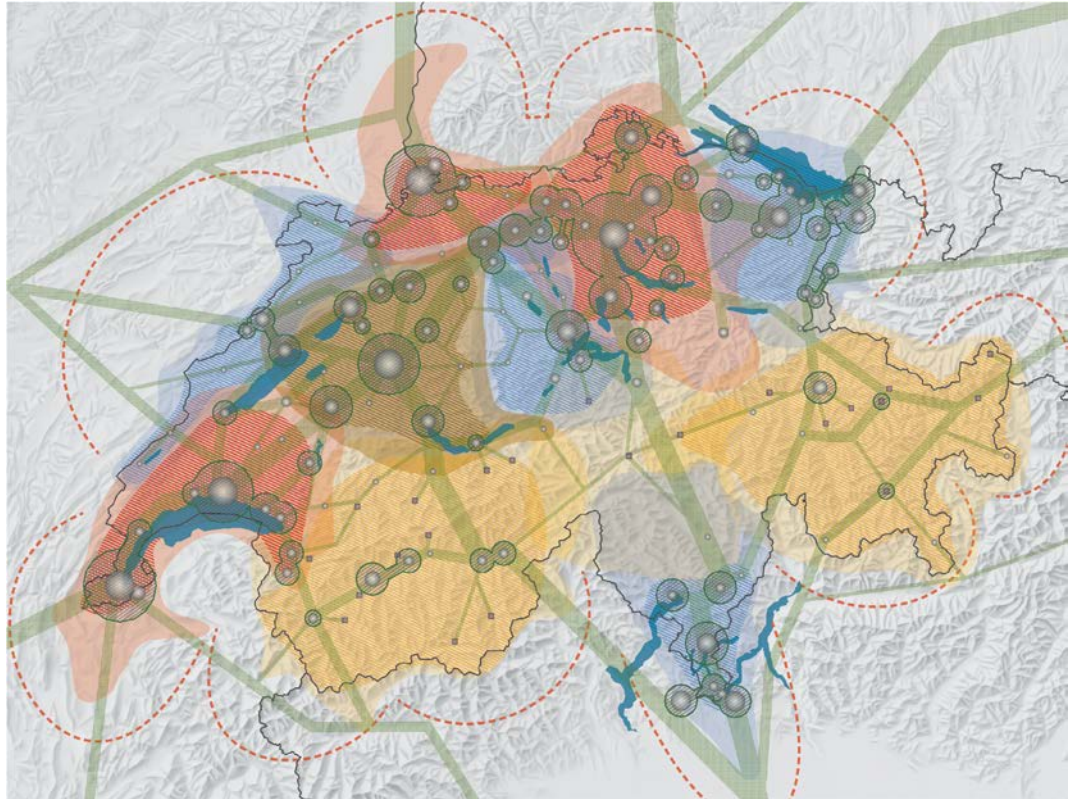
Nous sommes conscients du fait que cette demande risque de retarder la mise en œuvre de la LAT. Nous estimons cependant que ce retard se justifie au vu de la portée à long terme de l'ordonnance et des directives techniques. Nous sommes certes très critiques dans notre prise de position, mais nous aimerions vous rappeler que la SIA et la FSU se sont fortement investies financièrement et personnellement pour un OUI à la révision de la LAT et que notre engagement en sa faveur reste intact.

Au vu des raisons énumérées plus haut, nous renonçons à prendre position sur chacun des points et formulations. Nous tenons cependant à soulever un certain nombre d'éléments pour expliquer notre prise de position et nos arguments. Nous restons volontiers à votre disposition pour discuter des points de détail.

### **Des réflexions stratégiques au lieu d'une approche statistique**

Dans les directives techniques sur les zones à bâtir, la Confédération s'appuie non sur le Projet de territoire suisse mais sur une typologie statistique des communes dépourvue de valeur stratégique pour prescrire une utilisation minimale des zones à bâtir. Du point de vue de l'aménagement du territoire, ce choix est inadapté et il fausse complètement les visions et stratégies adoptées par les cantons. L'application de cette approche statistique au canton de Neuchâtel placerait ainsi le Val-de-Travers dans la catégorie « croissance » impliquant que le Val serait censé absorber une grande partie de la croissance démographique prévue pour le canton de Neuchâtel... Or, la conception spatiale du canton et la planification des investissements dans les infrastructures prévoient une tout autre stratégie de développement spatial, à savoir une concentration du développement dans les centres existants et bien desservis par les transports publics que sont Neuchâtel, La-Chaux-de-Fonds et Le Locle ainsi que des investissements conséquents pour mieux relier ces trois centres entre eux.

À notre avis, le dimensionnement des zones à bâtir doit reposer impérativement sur les conceptions spatiales dans les différents territoires d'action. Il ne faut pas oublier que ceux-ci peuvent dépasser les frontières cantonales, notamment dans les espaces métropolitains.



Projet Territoire Suisse

schweizerischer  
ingenieur- und  
architektenverein

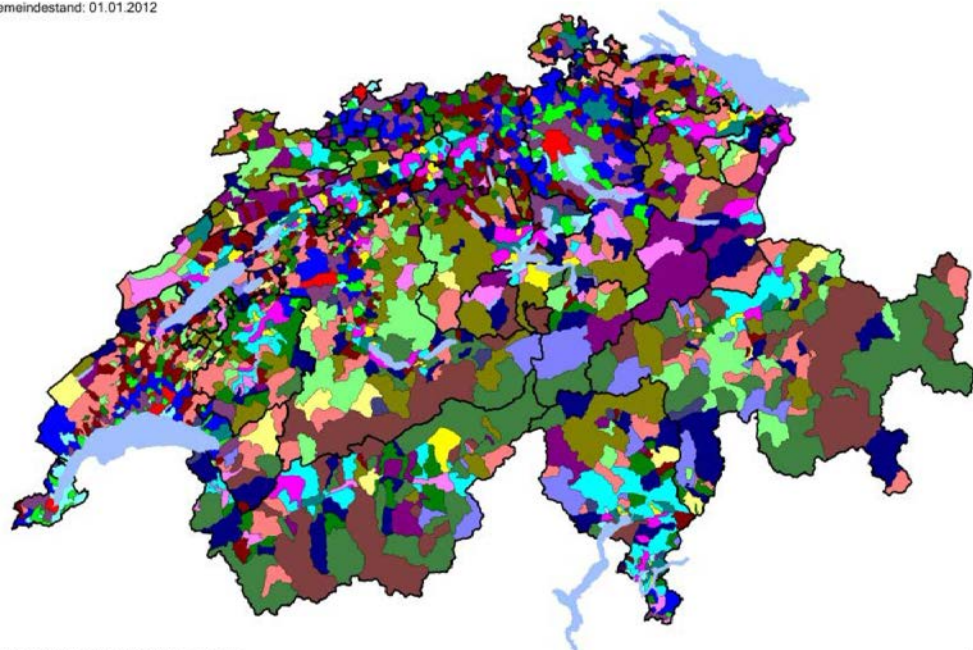
société suisse  
des ingénieurs  
et des architectes

società svizzera  
degli ingegneri  
e degli architetti

swiss society  
of engineers  
and architects

Typologie 22, types de communes OFS  
 Gemeindetypen BFS (22er Typologie)

Gemeindestand: 01.01.2012



Quellen: INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-BFS, swisstopo

© ARE

Carte des types de communes appelée à servir de base pour le dimensionnement des zones à bâtir

## **Il n'est pas possible d'établir un état des lieux et de déterminer en détail les potentiels à l'aide d'une analyse statistique générale**

Dans les directives techniques sur les zones à bâtir, la méthodologie choisie est fautive. Le point de départ est l'utilisation d'une médiane (valeur statistique moyenne à l'échelle nationale) des surfaces de zones à bâtir utilisées par type de commune. Sur cette base, les cantons doivent déterminer des surfaces répondant aux besoins des 15 ans à venir. En clair, cela signifie que tous les plans d'affectation correspondant à la médiane suisse d'un certain type spatial seraient correctement dimensionnés. Cette hypothèse est fautive.

Méthodologiquement, l'approche correcte consiste à analyser la capacité des zones à bâtir par rapport aux besoins des 15 prochaines années, une tâche complexe qui ne saurait être laissée aux mains des statisticiens. Les directives techniques sur les zones à bâtir devraient poser le cadre méthodologique nécessaire à cet effet.

L'analyse pourrait par exemple intégrer éléments suivants :

1. Analyser le nombre d'habitants au m<sup>2</sup>, en se basant sur les données géocodées agrégées des registres des habitants.
2. Evaluer le potentiel d'urbanisation vers l'intérieur des surfaces construites, par ex. avec la méthode Raum+.
3. Analyser le développement de la commune depuis la dernière révision du plan de zone.
4. Analyser les atouts spécifiques, les conditions-cadre et le potentiel de développement de chaque commune.
5. Déterminer les objectifs de développement sur la base d'une conception territoriale de niveau supérieur, de la desserte et des investissements prévus dans les infrastructures.
6. Contrôler la plausibilité des hypothèses à l'aide des scénarios d'évolution démographique de l'OFS.
7. Estimer de façon réaliste le potentiel de développement vers l'intérieur offert par l'exploitation systématique des potentiels existants, les rénovations et la densification. Evaluer également le potentiel résultant, à plus long terme, d'éventuelles modifications du plan d'affectation (densification ciblée dans des lieux adaptés) au sein d'une zone urbanisée existante.
8. En cas d'écart important entre ces chiffres et les objectifs de développement (trop ou pas assez de surfaces), il faudrait soit exiger un redimensionnement lors de la prochaine révision du plan de zone, soit prévoir la possibilité d'une extension des zones à bâtir. Dans tous les cas, la solution doit être laissée à l'appréciation du canton.

## **La mise en œuvre de la LAT révisée ne doit pas conduire à une procédure fastidieuse de rapports et de contrôles**

Le dispositif de rapports et de contrôles prévu par l'OAT et par le guide de la planification directrice nous paraît excessif et par certains aspects contreproductif. L'application de la LAT révisée doit rester essentiellement de la responsabilité des cantons et non de la Confédération.

**Du Projet Territoire Suisse aux règles pour les plans directeurs – les scénarios de l'OFS ne permettent pas d'estimer les besoins des 15 ans à venir**

Il s'agit de déterminer des grilles quantitatives pour un développement souhaitable des espaces fonctionnels sur la base des objectifs stratégiques de développement contenus dans la conception territoriale et de l'analyse détaillée des potentiels des zones urbanisées existantes. La conception territoriale doit exposer quels espaces sont à consacrer prioritairement au développement mais aussi désigner les lieux destinés à accueillir des pôles spécifiques de développement, les espaces où il s'agit de maintenir le statu quo avec une croissance minimale et les espaces destinés à stagner. Ces estimations doivent au minimum être sous-tendues par une stratégie de développement vers l'intérieur plausible et être complétées par une stratégie d'investissement dans les infrastructures de transport.

Ces grilles quantitatives pour le développement illustrent des scénarios de développement souhaitables. Leur plausibilité doit évidemment être vérifiée à l'aide des scénarios démographiques de l'OFS. Les directives techniques sur les zones à bâtir doivent indiquer comment calculer concrètement les besoins pour les 15 prochaines années conformément à cette logique de planification. Comme une analyse de planification ne peut ignorer les communes, les directives techniques doivent également intégrer au minimum l'échelon des espaces fonctionnels, voire celui des communes.

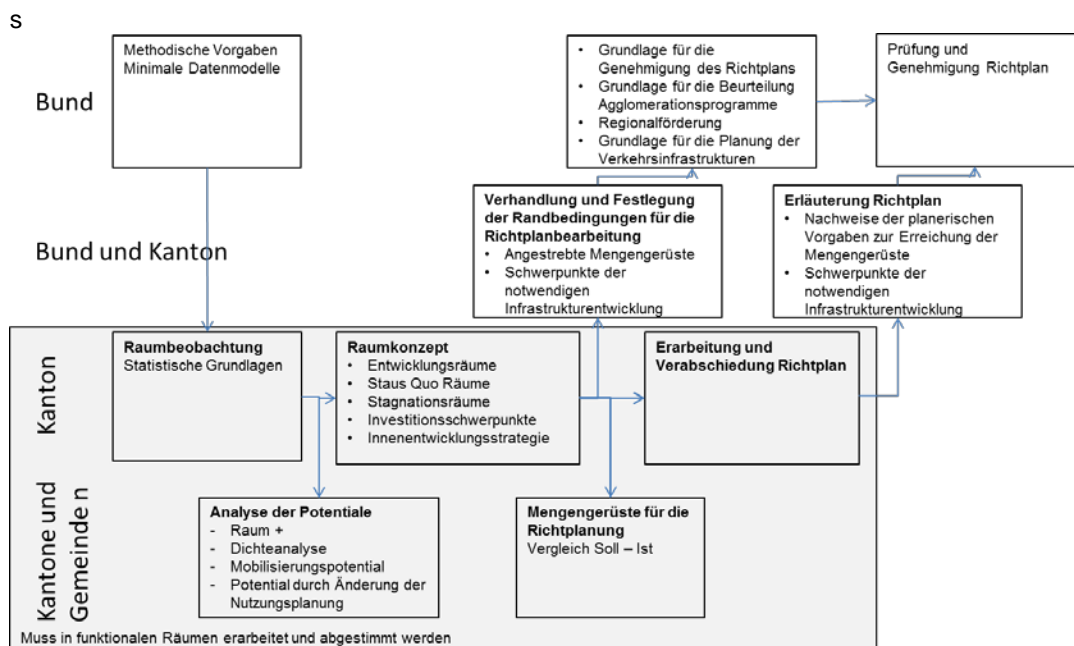
Les grilles quantitatives élaborées par les cantons et dont la plausibilité a été contrôlée sont utilisées comme base pour négocier et fixer les conditions pour le traitement du plan directeur entre le canton et l'ARE. Elles fournissent dès lors aux cantons un cadre afin d'élaborer les plans directeurs de façon détaillée, tandis que la Confédération s'en sert pour approuver les plans directeurs, pour planifier les priorités en matière de développement des infrastructures au niveau national et pour évaluer les programmes d'agglomérations et d'autres subventions et investissements sectoriels ayant un impact sur le territoire.

schweizerischer  
 ingenieur- und  
 architektenverein

société suisse  
 des ingénieurs  
 et des architectes

società svizzera  
 degli ingegneri  
 e degli architetti

swiss society  
 of engineers  
 and architects



Esquisse du déroulement possible depuis les études de base en passant par les plans directeurs jusqu'au dimensionnement des zones à bâtir

## Le périmètre considéré (canton et commune) ne remplit pas l'exigence de planifier par espaces fonctionnels

Désormais, il s'agit de penser et de planifier par territoires d'action. En effet, les espaces métropolitains ne s'arrêtent pas forcément aux frontières d'un canton, et les espaces fonctionnels dépassent souvent les limites d'une commune ou même d'un canton. Plusieurs cantons ont déjà développé en commun leurs conceptions territoriales pour des espaces spécifiques (Suisse du Nord-Ouest, région métropolitaine de Zurich, etc.). D'autres conceptions territoriales sont établies à l'échelle des projets d'agglomérations, des réseaux de villes et de territoires intercantonaux et transfrontaliers. Ces planifications doivent être prises en considération lors du dimensionnement des zones à bâtir à l'échelon communal.

## Comparabilité des études de base

L'élaboration des études de base en vue de conceptions territoriales communes nécessite une certaine harmonisation quant à l'inventaire des capacités des zones à bâtir. La tâche s'annonce ardue, car jusqu'à présent, chaque canton recourait à une méthode différente pour déterminer ses potentiels d'utilisation. Les directives techniques et le guide de la planification directrice offrent à la Confédération l'opportunité de poser les bases pour un modèle minimal de géodonnées. Ainsi, les contenus essentiels pourraient être comparés au-delà des frontières cantonales. Cela faciliterait à l'avenir la planification par territoire d'action en dépassant les frontières communales et cantonales.

## Guide de la planification directrice

Un groupe de travail résultant d'une large collaboration a élaboré un complément au guide de la planification directrice. Le projet soumis intègre dans une large mesure ce travail fondamental extrêmement précieux. Dans l'ensemble, nous saluons les exigences matérielles exposées dans le guide. Nous estimons cependant qu'il faudrait insister davantage sur les engagements qualitatifs.

Lors du remaniement des projets, nous vous encourageons vivement à examiner, en prenant appui sur des représentations concrètes de développement, si l'application du guide de la planification directrice et des directives techniques sur les zones à bâtir conduit aux résultats escomptés en la testant dans différents territoires d'action, par exemple l'espace métropolitain zurichois, la Région capitale suisse, une agglomération moins dynamique et une région rurale..

schweizerischer  
ingenieur- und  
architektenverein

société suisse  
des ingénieurs  
et des architectes

società svizzera  
degli ingegneri  
e degli architetti

swiss society  
of engineers  
and architects

Veillez accepter, Mesdames, Messieurs, nos meilleures salutations.



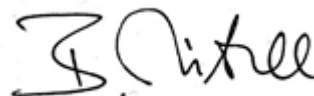
Stefan Cadosch  
Président de la SIA



Katharina Ramseier  
Présidente de la FSU



Hans-Georg Bächtold  
Directeur de la SIA



Barbara Zibell  
Secrétaire générale de la FSU