Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2012)

Heft: 6

Artikel: Puissance et impuissance de l'aménagement du territoire

Autor: Rumley, Pierre-Alain

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957885

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

THEMA

Puissance et impuissance de l'aménagement du territoire

PIERRE-ALAIN RUMLEY
Professeur d'aménagement du territoire et d'urbanisme à l'Université de Neuchâtel, ancien directeur de l'Office fédéral du développement territorial.

[ILL. 1]

[ILL. 1] L'impuissance de l'aménagement du territoire illustrée par la plaine de la Reuss (Erstfeld/UR). (Photo: Andreas Gerber)

L'aménagement du territoire a en réalité peu de pouvoir, face à la politique, à l'économie et aux politiques sectorielles à incidences spatiales. Telle est la thèse défendue ci-dessous. Le maximum de pouvoir est atteint dans le domaine de l'urbanisation, en particulier à travers le zonage, d'où l'importance de garder le contrôle sur ce dernier.

Les urbanistes font les plans d'aménagement mais influencent-ils vraiment l'aménagement du territoire et, de manière plus générale, déterminent-ils le développement territorial? Ont-ils du pouvoir? Parmi les plans, lesquels sont les plus efficaces: les plans directeurs ou les plans d'affectation?

Ces questions sont évidemment essentielles pour la profession mais elles sont rarement posées. Beaucoup de professionnels de l'aménagement croient naïvement qu'ils sont, à l'échelle cantonale avec les plans directeurs cantonaux ou à l'échelle fédérale avec les plans sectoriels, au centre des problèmes territoriaux.

Dans la réalité, l'aménagement du territoire est plus une tâche d'accompagnement qu'une véritable politique d'orientation, ce que nous allons illustrer par quelques exemples.

Le poids des politiques sectorielles

Les plans directeurs cantonaux ne déterminent pas le développement de l'urbanisation, qui dépend essentiellement des décisions des entreprises et des ménages, même s'ils l'orientent ou en tout cas pourraient l'orienter. L'urbanisation est sans doute le domaine dans lequel l'aménagement du territoire est le plus efficace; il l'est essentiellement à travers le zonage, qui est curieusement parfois critiqué par la profession (réminiscence de la Charte d'Athènes). L'aménagement du territoire en Suisse maîtrise plutôt bien (quoi qu'on en dise ici ou là) un de ses principaux objectifs, à savoir la séparation des zones constructibles et non constructibles, et c'est sans doute là que réside la plus grande partie de son pouvoir.

Ce pouvoir est toutefois tout relatif dès lors que les constructions agricoles autorisées découlent en réalité plus d'une logique agricole, de protection de l'environnement et de protection des animaux que d'une logique d'aménagement, ce malgré les nombreuses dispositions se trouvant dans la LAT. L'aménagement a certes la haute main sur la transformation des anciens bâtiments agricoles qu'il cherche à réglementer au mètre carré près, pour éviter le mitage du territoire. Dans le même temps, il organise l'industrialisation du paysage, donc le mitage du territoire, à travers les parcs éoliens qui eux découlent de la politique de l'énergie. Nous voyons à ces exemples les problèmes de pouvoir de l'aménagement du territoire par rapport aux politiques sectorielles à incidences spatiales. Est-ce l'aménagement du territoire qui influence la politique de l'environnement ou l'inverse (voir par exemple les normes en matière de pollution de l'air ou de protection contre le bruit, ou encore les parcs naturels, les sites marécageux, les sites IFP, ISOS, etc.)? Quelle influence exercent les plans directeurs cantonaux sur les programmes d'infrastructures (notamment en matière routière) au-delà de la fixation d'objectifs ambitieux en matière de répartition modale et de la fixation de principes de coordination?

Qu'est-ce qui est le plus important: les programmes d'infrastructures des offices fédéraux des transports (OFT) et des routes (OFROU) ou le plan sectoriel Transports? Pour vous faire une idée, questionnez un parlementaire membre de la commission fédérale des transports.

Résumons nos deux premières constatations, avant d'aborder l'influence de l'aménagement du territoire sur la politique et l'économie, soit sur le centre du pouvoir: d'une part l'importance du zonage, d'autre part le peu de poids de l'aménagement du territoire par rapport aux politiques sectorielles. Il sera intéressant de voir quelle influence réelle aura le Projet de territoire Suisse sur ces politiques; nous recommandons un optimisme très mesuré.

Agir au niveau politique

En principe, l'aménagement du territoire exerce un effet sur la répartition des activités, et nul doute que c'est le cas avec le zonage. Nous savons toutefois tous que l'aménagement du territoire doit faire des «arrangements» avec l'économie:

— Règles urbanistiques larges et adaptées pour permettre le développement d'entreprises, voire octroi de dérogations

— Nouvelles zones d'activité pour permettre l'implantation de telle ou telle entreprise

— Légitimation des grands projets (exemple Andermatt) à travers l'adaptation de tous les plans existants

— Adaptation opportune d'un inventaire fédéral pour permettre la construction d'un grand projet touristique (Aminona) ou d'un parc éolien (Vallée de Joux).

Le pouvoir des urbanistes sur les politiciens va dépendre de leur force de conviction, de leurs connaissances et de leur talent, et nul doute que bien des décisions peuvent être infléchies. Nous pourrions ainsi dresser la liste de celles que nous avons influencées. En même temps, il est assez évident que les objectifs d'aménagement du territoire ont de la peine à être prioritaires dans les milieux politiques, par exemple dans les commissions parlementaires fédérales, dans les gouvernements cantonaux ou au Conseil fédéral. Les Conseillers d'Etat en charge de l'aménagement du territoire sont souvent en charge également des transports et nous avons à maintes reprises pu constater où vont en réalité leurs priorités.

Récemment, ce sont les associations pour la protection de l'environnement qui ont pris de l'influence en matière d'aménagement du territoire à travers l'initiative Weber sur les résidences secondaires ou l'initiative sur le paysage, grâce à laquelle le Parlement a concocté un contre-projet plutôt satisfaisant. Notre propos doit paraître bien négatif et il est vrai que notre carrière de maintenant plus de trente ans nous a montré les rapports de force avec l'économie ou avec les politiques sectorielles. Nous aurions pu aborder également le poids des propriétaires ou des milieux de la construction, notamment dans les communes où se concrétise l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire, décidé évidemment par la politique, et les urbanistes ont peu de pouvoir, c'est un fait. Il n'y a pas de lobby pour l'aménagement du territoire et il ne peut d'ailleurs y en avoir. Les alliés les plus proches actuellement sont les associations pour la protection de l'environnement, voire les milieux agricoles, qui ont toutefois des objectifs propres.

Paradoxalement, parce qu'on accorde aujourd'hui plus d'importance aux plans structurels, c'est encore avec les plans les plus anciens et les plus traditionnels, les plans d'affectation, que l'aménagement du territoire a le plus de pouvoir. Cela vient du fait que ces plans sont précis et attaquables, soit juridiquement (recours) soit politiquement (référendums). Il convient dès lors de tout faire pour conserver ces instruments tout en les améliorant. L'aménagement du territoire n'aurait aucun intérêt à développer des instruments économiques (certificats d'urbanisation, etc.) pour gérer les zones à bâtir.

Pour un aménagement du territoire plus efficace

L'aménagement du territoire peut-il augmenter son pouvoir et comment? En guise de conclusion, esquissons quelques pistes:

— Il conviendrait que les urbanistes s'engagent plus en politique. Encore faudrait-il que les élus provenant de ce milieu s'engagent réellement en faveur de l'aménagement du territoire, ce qui n'a par exemple pas toujours été le cas ces dernières années parmi les rares urbanistes devenus parlementaires fédéraux.

— Il faudrait développer de nouvelles alliances avec des partenaires ayant un intérêt à un poids politique plus grand de l'aménagement du territoire. Nous pensons par exemple à l'Union des villes suisses ou aux associations de locataires.

— Il faudrait changer de stratégie, sortir d'une vision trop juridique de l'aménagement et revendiquer plus de moyens financiers. Nous avons vu l'importance des incitations financières avec les projets d'agglomération.

— Au niveau fédéral, il faudrait revendiquer la compétence d'élaborer les plans sectoriels et exiger les moyens nécessaires dans ce but.

— Il faut accorder beaucoup plus d'importance aux politiques sectorielles à incidences spatiales.

— Il faut poursuivre les efforts pour développer, chez les urbanistes eux-mêmes, une culture de l'aménagement.

— Il faut renforcer la formation des urbanistes, en leur donnant les bases théoriques dont ils ont besoin.

ZUSAMMENFASSUNG *Macht und Ohnmacht der Raumplanung*

Die Raumplaner erarbeiten die Pläne, haben sie aber Macht? Beeinflussen sie wirklich die Raumentwicklung? Das sind zentrale Fragen für die Disziplin, die aber kaum behandelt werden. Die grösste Macht hat die Raumplanung im Bereich der Urbanisierung, mehr übrigens durch die Nutzungspläne als durch die Richtpläne. Diese Macht gilt es zu erhalten.

Die Position der Raumplanung ist eher schwach bezüglich der Politik, der Wirtschaft und in Bezug auf die raumwirksamen Politikbereiche (Umweltschutz, Verkehr, Landwirtschaft, usw.).

Immer mehr beeinflusst der Umweltschutz die Raumplanung (s. Initiative Weber, Landschaftsinitiative, usw.), jedoch mit besonderen Interessen. Dadurch ist nicht immer eine Stärkung der Raumplanung zu erkennen.

Es gibt die Möglichkeit die Macht der Raumplanung zu stärken, zum Beispiel durch:

— *Ein grösseres Engagement der Raumplaner in der Politik;*

— *Neue Allianzen (SSV, Mieter, usw.);*

— *Neue raumplanerische Ansätze;*

— *Auf Bundesebene, formelle Kompetenz für die Sachpläne;*

— *Eine grössere Berücksichtigung (und bessere Kenntnisse!) der raumwirksamen Aktivitäten;*

— *Die Entwicklung einer besseren Planungskultur;*

— *Die Verbesserung der Aus-und Weiterbildung in der Raumplanung.*