

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

**Herausgeber:** Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

**Band:** - (1999)

**Heft:** 4

**Artikel:** Aménagement et société : on ne fait pas de bonne planification avec de bons sentiments

**Autor:** Terribilini, Serge

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-957756>

### **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:** 25.01.2026

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

# Aménagement et société: On ne fait pas de bonne planification avec de bons sentiments

21

**La planification est un processus social à part entière, et divers groupes sociaux peuvent participer plus ou moins fortement à l'élaboration d'un projet selon le profil d'un tel processus. Bien qu'ayant le souci d'œuvrer pour le bien de tous, certains processus participatifs renforcent les inégalités socio-spatiales existantes en laissant l'opportunité aux catégories sociales les plus favorisées de s'approprier les aspects positifs des politiques mises en œuvre et, parallèlement, de déplacer en direction des catégories sociales les moins privilégiées leurs effets négatifs. Seule une planification basée avant tout sur des critères propres au champ politico-professionnel, dans laquelle la participation est maîtrisée, et où la structure sociale de l'espace d'intervention est prise en compte, peut permettre d'éviter de tels biais et d'élaborer des projets plus égalitaires.**

La planification d'un projet dans laquelle s'engagent urbanistes, architectes, aménagistes, ingénieurs, responsables administratifs ou élus politiques constitue un processus social à part entière; tant dans son déroulement que dans ses résultats concrets, ils interviennent au sein d'une structure sociale complexe, différenciée et hiérarchisée. En ignorant cette structure sociale, il n'est pas rare que les planificateurs, imaginant en tenir compte, ne soient au contraire conduits à renforcer la situation défavorable que connaissent ses composantes les plus faibles. En d'autres termes, certaines démarches participatives largement ouvertes à la « société civile » créent des opportunités pour les groupes sociaux les plus aptes à se mobiliser ou à être entendus de s'approprier les avantages d'un projet ou d'une politique, en privant conséquemment d'autres catégories sociales, souvent socio-économiquement défavorisées, et en laissant ces dernières subir un nombre croissant de nuisances issues de projets localisés prioritairement dans les espaces qu'ils occupent. Comment cela se produit-il ? Les projets ayant un impact sur le territoire touchent un endroit précis de ce dernier où ils développent des effets positifs ou négatifs. Il s'ensuit dès lors une lutte entre les divers groupes sociaux concernés pour s'approprier les premiers et éviter les seconds,

en tentant de déplacer l'impact spatial du projet ou de la politique. En effet, les diverses catégories sociales occupent des lieux déterminés et l'espace est toujours socialement structuré. Ainsi, même si communes ou quartiers ont souvent un caractère socialement mixte, il se dégage néanmoins une tendance générale. De la sorte, l'impact spatial d'un projet touchera toujours une catégorie spécifique, et pourra être plus ou moins inégalitaire selon que des effets négatifs viennent renforcer la situation déjà difficile d'une zone populaire, ou que des effets positifs viennent améliorer la qualité de vie déjà très élevée d'une zone résidentielle.

Ce phénomène de lutte – plus ou moins prononcé – dans la détermination de l'impact socio-spatial d'un projet n'est évidemment pas sans effet sur le processus de planification. Selon que ce dernier laisse plus ou moins de place aux groupes sociaux pour déterminer le lieu d'implantation d'une mesure, le caractère inégalitaire ou égalitaire du projet s'en verra fortement affecté ; on sait que dans de telles luttes, ce sont souvent les catégories sociales les plus élevées qui s'imposent car elles possèdent plus que d'autres les ressources nécessaires pour se faire entendre, qu'il s'agisse de compétences techniques, de relations sociales ou de relais politiques, de capacités financières, etc.

Deux exemples très parlants permettront d'illustrer ces propos. Il s'agit d'expériences de mise en place de mesures de modération du trafic dans les villes de Fribourg et de Neuchâtel vers la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix.

La ville de Fribourg a entrepris de modérer le trafic dans certaines de ses rues dès les années 1980, à l'occasion de la réalisation du plan directeur des transports. La philosophie de l'époque était de canaliser la circulation sur les grands axes et de réserver les espaces interstitiels à des mesures de tranquillisation. Ces dernières ont été mises en place progressivement, en fonction des demandes des habitants; la ville de Fribourg est en effet divisée en zones représentées par des associations de quartiers, et les autorités communales sont en général très à l'écoute de leurs revendications. C'est ainsi que l'administration fribourgeoise a mis en œuvre petit à petit des

► Serge Terribilini,  
collaborateur scientifique,  
IDHEAP, Lausanne

**Gute Gefühle genügen  
nicht für eine gute  
Planung**

*Die Raumplanung ist ein sozialer Prozess. Verschiedene Gruppen können je nach dem gewählten Vorgehen mehr oder weniger intensiv mitarbeiten. Gewisse Partizipationsformen – auch wenn sie eigentlich als im Dienste des Gemeinwohles stehend gedacht sind – verstärken bereits bestehende soziale Ungleichheiten. Sie ermöglichen es den Bessergestellten, aus den geplanten Vorhaben Vorteile zu ziehen und die Nachteile den Schlechtergestellten zuzuschieben. Nur eine Planung, welche in erster Linie auf Kriterien aus dem beruflichen und politischen Bereich beruht, welche die Art der Mitwirkung sorgfältig plant und welche der sozialen Struktur des betroffenen Raumes Rechnung trägt, erlaubt es, solche Missbräuche zu vermeiden und Projekte zu entwickeln deren Vor- und Nachteile gerecht verteilt sind.*

mesures de modération dans certaines rues de la ville à la demande de certaines associations d'habitants particulièrement actives et préoccupées par la chose. Le résultat de cette démarche est frappant: une large majorité des mesures prises étaient localisées dans des quartiers relativement privilégiés (centre, nord et est de la ville ainsi qu'une zone de villas à l'ouest), alors que très peu étaient prises dans des quartiers moins favorisés (ouest et sud notamment). Si l'on ajoute à cela que, excepté dans le centre-ville, les nuisances dues à la circulation routière sont nettement plus importantes dans des quartiers défavorisés, l'on peut conclure que l'implantation de la politique de modération du trafic à Fribourg fut (il en va autrement aujourd'hui) non seulement inégalitaire, mais encore parfaitement inefficace, l'exemple le plus emblématique étant le quartier de Pérolles, soumis aux plus fortes nuisances de la ville, occupé avant tout par des catégories sociales plutôt défavorisées et ne bénéficiant d'aucune mesure de tranquillisation.

Tout autre est le cas de la ville de Neuchâtel. Après un renversement de majorité et une politisation importante de la question, notamment en raison de certains accidents graves, les autorités communales décidèrent d'élaborer un plan de modération du trafic pour l'ensemble de la ville. Cette tâche fut conjointement menée par les acteurs communaux compétents et par un institut spécialisé. La démarche entreprise ici se situe aux antipodes de celle qui fut mise en œuvre à Fribourg. En effet, il s'est agi de revoir l'ensemble du système de circulation de la ville pour réduire au maximum les axes importants avec l'idée de modérer de vastes zones devant couvrir en fin de compte l'ensemble de la cité. Il a également été prévu de modérer, dans la mesure du possible, les routes principales elles-mêmes. Une fois un tel plan mis au point, un ordre de priorité fut établi pour la mise en place des mesures. Cet ordre de priorité a été basé sur trois critères: les nuisances de la circulation routière (accidents avant tout), la densité de population et les demandes de cette même population. La première priorité fut cependant accordée aux gros « points noirs ». La mise en œuvre fut progressive et suivit globalement les priorités établies. Le résultat est très différent de ce qu'il était à Fribourg. D'une part, les mesures sont prises en fonction de la pression du problème et sont, à ce titre, efficaces. D'autre part, en intervenant de la sorte, l'impact spatial des mesures est égalitaire; à preuve, ce fut le quartier de Serrières, très peuplé et soumis à des nuisances importantes, qui fut modéré en premier.

Ces deux exemples illustrent deux modes de planification différents dont les conséquences socio-spatiales sont à l'opposé. Dans le cas de Fribourg, modérer les zones interstitielles en suivant avant tout les demandes de la population a

clairement conduit à des inégalités, puisque ce sont les groupes les plus aptes à revendiquer et à se faire entendre qui obtinrent des mesures de modération. La démarche neuchâteloise n'a fait des demandes des habitants qu'un critère parmi d'autres. C'est d'abord les problèmes existants de la circulation routière qui ont dicté la mise en place des mesures avec une attention particulière accordée au fait que le maximum de personnes se devait d'en profiter (critère de la densité de population). Une telle démarche ne peut être mise en place que si les planificateurs et les instances publiques en général disposent d'une large autonomie. Cette indépendance par rapport aux groupes composant la cité n'est possible que si des ressources importantes sont à disposition. Dans ce cas, les ressources techniques et scientifiques sont centrales: c'est bien en ayant les moyens de détecter les nuisances de la circulation routière et en possédant un large savoir-faire en matière de modération que les interventions se sont faites en fonction de la pression du problème et ont pu se solder par une situation d'égalité socio-spatiale.

Que l'on comprenne bien qu'il ne s'agit pas de faire ici un plaidoyer en faveur d'une approche technocratique et « top-down » de la planification, faisant fi de toute participation des citoyens dans l'élaboration de projets qui les concernent au premier chef. Au contraire, c'est bien dans l'intention de satisfaire ceux-ci, quels qu'ils soient, que nous proposons une approche maîtrisée de la participation. Bien souvent, cette dernière, sous une apparence de démocratie renforcée pouvant traduire, dans le meilleur des cas, le souci d'œuvrer pour le bien de tous, mais pouvant aussi parfois cacher une démission ou un certain dilettantisme, peut avoir des conséquences désastreuses pour les catégories sociales les plus défavorisées. Il s'agit ainsi d'insister sur la responsabilité sociale du planificateur qui se doit de maîtriser, autant que faire se peut, le processus de planification en articulant les besoins de la population tels qu'ils s'expriment avec les nécessités et considérations propres à son champ professionnel, tout en ne perdant jamais de vue que l'espace sur lequel il est appelé à intervenir est d'abord un espace social possédant une structure particulière qui sera, d'une manière ou d'une autre, affectée positivement ou négativement selon la nature du projet à élaborer. ■