

Comment concilier les exigences des constructeurs et les intérêts des planificateurs? une étude exploratoire

Les prescriptions de l'aménagement du territoire (AT) sont souvent perçues comme trop contraignantes, voire excessives par ceux qui construisent. Selon les aménagistes, par contre, elles répondent à des objectifs d'intérêt public. Afin de mieux comprendre les différents enjeux et d'optimiser les procédures, le seco a commandé une étude exploratoire destinée à comparer les dispositifs légaux qui régissent l'aménagement du territoire dans les 26 cantons et demi-cantons, et à identifier les problématiques qui résultent des divergences d'objectifs entre les deux camps. Cette démarche avait pour but premier de déceler un certain nombre de «bonnes pratiques» dans l'éventail des solutions générées par le système fédéraliste suisse.

L'étude propose de développer des «grilles de lecture» des conditions et contraintes auxquelles sont soumis les «constructeurs» et «aménagistes». Sur cette base, les auteurs développent une méthode d'évaluation des instruments dont dispose l'aménagement du territoire et suggère des pistes de recherche à approfondir.

Méthode d'évaluation

Jusqu'à présent, les études sur ce sujet ont porté pour l'essentiel sur les aspects administratifs et organisationnels posés par la mise en œuvre du droit de la construction et de l'environnement. L'originalité de la présente approche est double: D'une part, elle place le rapport entre la planification et le projet de construction au centre des préoccupations. D'autre part, elle vise à élargir le cercle des spécialistes de l'aménagement du territoire à celui des milieux de la construction et de la promotion immobilière.

L'étude a d'abord une visée didactique: présenter la problématique de telle façon qu'un dialogue puisse s'instaurer entre les «planificateurs» et les «constructeurs» sur la base d'un langage commun.

En premier lieu, il s'est agi de recenser les contraintes potentielles liées à des projets de construction: terrains partiellement ou non équipés, état foncier inapproprié, prescriptions environnementales trop contraignantes, objectifs politiques à respecter, groupe d'intérêt ou recours du voisinage, tout en distinguant l'état légal de la zone d'affectation en vigueur. Selon les cas de figure surgissent quatre types d'inconvénients majeurs: allongement des délais, augmentation des coûts, réduction de la liberté de conception, moins de certitude d'aboutir.

En second lieu, les instruments de planification ont également été examinés en détail, ceux-ci devant satisfaire à quatre exigences: utilité technique, protection de l'intérêt public, adéquation institutionnelle et respect de la conformité démocratique.

Champs de recherche

Ces deux grilles de lecture ont amené les auteurs à définir quatre champs de recherche qui méritent un approfondissement, afin d'optimiser les rapports entre les milieux de la planification et de la construction:

- contenu des plans de zones (plus de flexibilité par rapport à l'évolution de la conjoncture, vérification de l'intérêt public, intégration des aspects environnementaux);
- combinaison entre planification directrice et affectations (plans directeurs régionaux, communaux et locaux et plans d'affectation);
- pertinence du champ d'application et contenu des plans d'affectation spéciaux et de détail;
- problématiques liées à l'équipement des terrains à bâtir et démarches d'améliorations foncières.

Au-delà des considérations sur les «outils» concrets, la réflexion a mis en évidence un besoin d'innovation plus général en ce qui concerne d'une part, l'adéquation des instruments et des démarches par rapport aux ressources des autorités et des services chargés de leur application, et d'autre part, les droits d'intervention de tiers (participation, droits démocratiques d'opposition et de recours).

L'étude se termine avec le projet d'un questionnaire destiné aux maîtres d'ouvrage, permettant de poursuivre la réflexion sur le terrain et d'acquérir une meilleure connaissance de l'expérience pratique des «constructeurs» avec les exigences de la planification. Sur cette base, le seco en collaboration avec le Forum de la construction – une commission fédérale d'experts – prévoit de réaliser une large enquête auprès des acteurs concernés en 2006.

Encadré 1

Indications sur l'étude

Urs Zuppinger et Christoph von Fisher (Urbaplan), *Planification et projets de construction. Étude exploratoire*, Secrétariat d'État à l'économie (seco), 2005.

L'étude est téléchargeable sur le site du seco: www.seco.admin.ch, rubriques «Publications», «Études et rapports».



Anne de Chambrier
Secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne