

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

Band: - (2008)

Heft: 6

Artikel: Développement durable et urbanisme de projet : une nouvelle configuration de l'action publique

Autor: Cunha, Antonio da

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957796>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.10.2024

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

Développement durable et urbanisme de projet – Une nouvelle configuration de l’action publique

► Antonio Da Cunha
Observatoire de la Ville et du Développement Durable
Institut de Géographie,
Université de Lausanne

La notion de développement durable structure le débat contemporain sur les finalités et les instruments des politiques publiques. La montée en puissance des préoccupations environnementales et de qualité des cadres de vie, la complexité accrue du champ décisionnel, la diversification des acteurs concernés, mais aussi l’interférence des échelles de gouvernance, bousculent les pratiques professionnelles. L’aménagement du territoire est à un tournant. Cette note vise à montrer les principaux changements observés au cours des dernières années, tant au niveau de la redéfinition des objectifs et des instruments d’aménagement que de l’émergence de nouvelles pratiques de conduite de projets.

Le développement durable: une idée régulatrice

Cela fait dix ans que le développement durable a été défini au niveau fédéral comme l’objectif majeur des politiques d’aménagement, non pas comme une politique sectorielle complémentaire, mais comme une idée régulatrice à intégrer dans toutes les politiques sectorielles. Le concept inspire des nouveaux principes d’organisation spatiale capables d’intégrer les exigences économiques, sociales et écologiques. C’est une ligne directrice pour la Confédération qui est considérée comme une directive juridiquement obligatoire et un mandat d’action pour toutes les autorités législatives, exécutives et judiciaires.

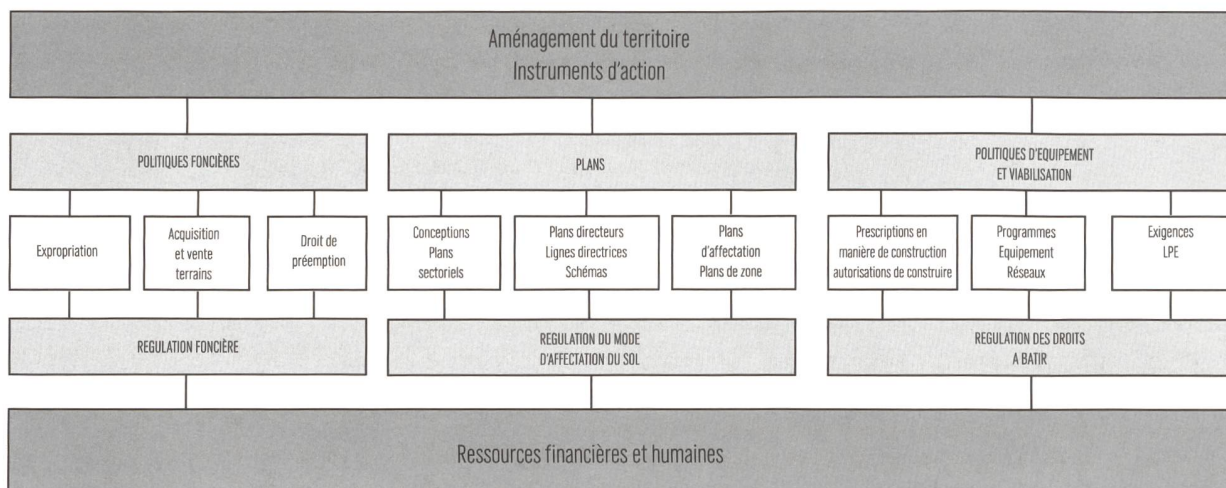
Le changement de vocabulaire n’a pas que des visées incantatoires. Certes, les objectifs de

férence en matière de durabilité sont loin d’être atteints. Cependant, c’est le concept même d’aménagement qui sort transformé. L’aménagement n’est plus considéré comme une finalité en soi, mais comme moyen de réaliser d’autres objectifs, investissant ainsi les aménageurs de responsabilités nouvelles. Les préoccupations portent souvent sur la dynamisation de territoires fortement urbanisés. Densification, requalification du bâti et des espaces publics, intégration sociale, modernisation écologique, revitalisation des tissus économiques, insertion de nouvelles infrastructures de transports, mobilisent aujourd’hui l’attention des acteurs publics combinant une mise en valeur de l’existant et la mise en œuvre de programmes neufs, dépassant souvent l’échelle d’une seule commune. L’aménagement du territoire couvre désormais à la fois l’économique, l’environnemental et le social, bien que celui-ci reste souvent le parent pauvre d’une action encore trop souvent conçue comme un simple outil de réparation des effets de la croissance économique. Ce repositionnement de l’aménagement comme moyen d’assurer un développement global des territoires fait émerger de nouveaux défis, mais aussi de nouvelles pratiques.

Du plan au projet: des pratiques innovantes

Les conceptions et plans sectoriels de la Confédération, les plans directeurs des cantons, les plans d’affectation sont des instruments fondés sur la loi fédérale sur l’aménagement du territoire et sur les

Ill. 1: Les instruments d’action de l’aménagement du territoire.



Planification classique	Planification par projet
1. Conception de l'action publique Priorité à l'action étatique Priorité à l'expertise scientifique Géométrie (institutionnelle/spatiale) fixe Conception finaliste: priorité à la règle	Partenariat public-privé Priorité à l'action politique Géométrie variable Conception procédurale: priorité à la négociation
2. Démarche Programmatique et codifiée Linéaire Normative (doit être) Coordination sectorielle/verticale Règles uniformes, de portée générale Acteurs jouissant de droits L'acteur public mobilise le monopole de la légitimité instituée.	Stratégique et flexible Itérative Pragmatique (chances de réussite) Coordination transversale/horizontale Règles adaptables à des contextes spécifiques Acteurs possédant des ressources L'acteur public favorise la médiation, persuade, actualise des positions dans un système d'acteurs.

Ill. 2: Transformations de l'aménagement: de la planification classique à la planification par projet.

lois cantonales correspondantes. Ils mettent à disposition des aménageurs des outils de régulation foncière, de gestion des affectations du sol et des droits à bâtir (ill. 1).

Selon l'avis d'un groupe international d'experts mandaté par l'Office fédéral du développement territorial (ARE), les qualités de ces instruments sont incontestables. La planification directrice, telle qu'elle est définie par la loi, offre un potentiel intéressant, mais une meilleure utilisation des cadres juridiques et des instruments existants semble s'imposer. Le groupe d'experts a constaté un décalage important entre l'acceptation des principes de durabilité et leur mise en œuvre. Les échecs répétés dans la maîtrise de l'étalement urbain et dans la recherche de solutions aux affectations trop généreuses constituent des révélateurs des limites du système actuel. La transversalité des problématiques de développement durable exige un déclouisonnement des politiques sectorielles. En Suisse, le contexte légal donne peu de moyens aux collectivités publiques pour mener un portage foncier efficace. Il reste beaucoup à inventer en politique foncière, à mieux coordonner les plans d'affectation communaux à l'échelle de l'agglomération, à résoudre la question de la thésaurisation des terrains sis en zone à bâtir, à adapter les procédures de remembrement parcellaire, etc. La nécessité de traiter simultanément et au même niveau d'engagement trois composantes clés du processus d'aménagement durable (les droits du sol, le foncier et les espaces et équipements collectifs) apparaît à l'évidence.

Au-delà de l'ajustement des cadres juridiques et d'une meilleure intégration des instruments existants, l'effectivité des politiques de développement durable exige de nouvelles méthodes de conception et de mise en œuvre. La notion de projet tend à s'imposer ainsi comme un outil capable d'intégrer une diversité de thématiques et d'acteurs publics et privés dont les intérêts doivent être concertés et les actions coordonnées. Le cadre juridique de l'aménagement reste intact, mais c'est le système

décisionnel et ses structures institutionnelles qui se transforment.

De fait, la notion de projet met en jeu de nouvelles conceptions du rôle de l'Etat, de nouveaux modes de pilotage des actions et d'élaboration et de coordination des décisions (ill. 2).

Le projet n'est plus seulement un dessein doublé d'un dessin. Il est également un analyseur et un outil de négociation, en particulier lorsque le pouvoir de décision est éclaté entre plusieurs acteurs ou plusieurs autorités. Il répond ainsi au problème classique de la mise en œuvre de politiques transversales: la nécessité de faire fonctionner ensemble autour de plusieurs objectifs un très grand nombre d'acteurs dont les logiques d'action, les représentations et les champs d'intérêt sont différents.

La mise en œuvre du «Projet de territoire suisse», ainsi que les «Projets d'agglomération» ou encore les «Projets modèles» lancés par l'ARE illustrent parfaitement le changement d'approche. La notion de projet apparaît indéniablement comme l'expression de nouveaux rapports entre la Confédération, les cantons et les pouvoirs communaux, l'enjeu étant non seulement la reconnaissance d'objectifs multiples et d'intérêts différents, mais aussi leur dépassement dans un dessein global. La fabrication du territoire s'accompagne davantage d'options volontaristes et de mises en œuvre localement diversifiées en matière de développement économique, de modernisation écologique, de grands équipements à créer ou d'actions sociales à conduire qui se concrétisent par l'émergence de nouvelles structures interinstitutionnelles: chartes, conventions-programmes, équipes de projet, articulations organiques et confiantes avec les professionnels de l'aménagement, syndicats d'amélioration foncière, etc. Bien entendu, la cohérence des territoires ne peut se construire par simple juxtaposition de projets isolés, à durée déterminée, concernant généralement tel ou tel morceau de territoire. Le pilotage partenarial implique la mise

Zusammenfassung

Nachhaltige Entwicklung und projektbasierte Stadtplanung – Neugestaltung der öffentlichen Massnahmen in der Raumplanung

Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung strukturiert den heutigen Diskurs über die Zielsetzungen und Instrumente der öffentlichen Politik. An die Stelle der traditionellen Planungsanliegen treten zunehmend Anforderungen in Bezug auf den Umweltschutz und die Qualität des Lebensumfelds. Der Entscheidungsfindungsprozess wird immer komplexer, da eine Vielzahl von Zielsetzungen und Akteuren zu berücksichtigen sind und sich die Stufen der Governance überlagern. Dadurch gerät die Planungspraxis ins Wanken. Die Raumplanung befindet sich an einem Wendepunkt. Dieser Artikel will die wichtigsten Veränderungen der letzten Jahre aufzeigen. Im Vordergrund stehen die Neuausrichtung der Planungszielsetzungen und -instrumente und die Entstehung der neuen Praktiken der Projektführung, insbesondere auf Stufe der Agglomerationen. Städtische Räume vorausschauend planen, ihre Zukunft zur Gegenwart machen, integrieren, verbinden und solidarisieren: Dies sind die Stichworte einer umsichtigen, auf die Qualität der Stadt bedachten Planung, die nach neuen Wegen des gesellschaftlichen Zusammenlebens im urbanen Raum sucht.

en cohérence des champs décisionnels, notamment dans les espaces urbanisés où les interférences entre les acteurs et les problématiques sont intenses.

«Plans» et «projets» constituent désormais des procédures qui ont pour but de produire des résultats territoriaux articulés, sous la forme d'un système intégré de décisions en sachant que les projets doivent à un moment ou un autre être ratifiés par les instances compétentes. L'effectivité des objectifs d'aménagement durable dépendra de l'ajustement des cadres juridiques et des structures institutionnelles, mais aussi des moyens financiers sans lesquels les différents partenaires privilégieront leurs activités routinières et leurs intérêts propres. A ce niveau aussi de nouvelles procédures se mettent en place. Mais le passage des intentions à l'acte exige également de nouvelles pratiques de conduite des actions d'aménagement.

De l'intention à l'acte: transformation des pratiques professionnelles

La prise en compte des objectifs du développement durable, la montée en puissance des démarches transversales, à géométries variables, ainsi que celle des processus de concertation et d'arbitrage, changent la nature de l'action aménagiste. Pensés non comme des images figées, mais comme des processus d'action sur les territoires, les projets doivent être porteurs d'une ambition intense pour pouvoir mobiliser et fédérer tous les acteurs concernés. Dans une société ouverte, démocratique, de plus en plus soucieuse de la qualité des cadres

de vie, l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés, à l'amont de la mise en œuvre, est devenue le point de passage obligé de la réussite. La multiplication des expériences d'aménagement participatif montre que la conduite des opérations comporte désormais une forte dimension politique et stratégique. L'activité aménagiste est devenue relationnelle et communicationnelle autant que structurelle et technique. Les urbanistes sont investis d'une mission d'ensembliser que l'on peut désigner sous l'expression de «maîtrise d'ouvrage urbaine». La notion de projet s'impose comme un état d'esprit, mais aussi comme un champ d'exercice de nouvelles compétences professionnelles.

Le portage politique des projets complexes deviendra à coup sûr une composante majeure de la formation et du travail de l'aménageur ou de l'urbaniste à côté des pilotages plutôt techniques. L'urbaniste est appelé à assumer une série de missions de management territorial pour lesquelles il n'a pas toujours été préparé: organiser et animer le portage politique; définir les procédures et préparer les arbitrages politiques; mettre en convergence tous les acteurs et partenaires concernés ou mandatés; réaliser le portage foncier intermédiaire; organiser la participation des habitants. A l'échelle des agglomérations comme des communes, la volonté politique doit de plus en plus s'appuyer sur des structures institutionnelles porteuses des multiples intéressements et sur de nouvelles professionalités. Une évolution de la culture professionnelle des aménageurs est à l'œuvre. De fait, le déplacement des enjeux et la diversité des thématiques d'action et des acteurs développent la nécessité d'une diversité de compétences à la périphérie de l'aménagement classique, centrées sur la conduite de projets, exigeant une vision d'ensemble et une maîtrise de la gestion des montages opérationnels qui débordent les champs de formation traditionnels de l'architecte, de l'ingénieur ou du géographe. ■