

# Les plans directeurs cantonaux romands : Vaud

Autor(en): **Allamand, J.-P.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **61 (1988)**

Heft 6

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-128884>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

bourgeois de Molière, les Neuchâtelois ont depuis longtemps fait de l'aménagement du territoire sans le savoir.

Le canton n'a en effet pas attendu les directives fédérales et les censeurs de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire pour s'occuper de la gestion « physique » de son territoire. Ainsi, les rives du lac, le vignoble et les crêtes du Jura font l'objet de protections légales cantonales depuis longtemps. Quand les autres cantons bétonnaient, Neuchâtel, lui, se penchait sur son territoire pour le protéger et le valoriser.

Les dispositions fédérales qui ont suivi l'article constitutionnel sur l'aménagement du territoire sont donc venues se greffer sur des pratiques neuchâteloises anciennes. Le pro-

blème, c'est qu'elles n'ont pas été conçues dans le même esprit. Berne pense « Suisse » et Neuchâtel à son canton, à ses habitants, à son économie.

De plus, le canton a connu justement, ces quinze dernières années, une profonde mutation industrielle. Ces difficultés ont, comme les premières mesures cantonales au chapitre de l'aménagement du territoire, fait l'objet d'un très large consensus politique visant à régénérer le tissu industriel neuchâtelois.

Des emplois, des emplois nouveaux, c'est donc aussi du sol à occuper. Et il est évident que les vieilles usines de mécanique ou d'horlogerie n'offrent généralement pas les conditions nécessaires à l'exercice de nouvelles activités. On a donc parfois le

sentiment que la législation fédérale sur l'aménagement du territoire empêche ou retarde le développement de nouveaux espaces industriels.

Le cadre légal existant, il s'agit donc de faire avec. De trouver des solutions permettant rapidité et souplesse, de vraiment considérer l'aménagement du territoire comme étant au service de la communauté cantonale et non pas un service de l'administration chargé d'appliquer des directives fédérales.

Ce postulat passe par une meilleure intégration des services s'occupant de la promotion économique et de l'aménagement du territoire. Les nouvelles données de l'économie européenne et mondiale le démontreront certainement ces prochaines années.

Philippe Boillod

## VAUD

Simple formalité administrative ou véritable instrument de gestion du territoire?

« Mais qu'est-ce donc que ce plan directeur? »

- « Une coquille vide. »
  - « Il ne dirigera pas grand-chose. »
  - « Une vidange-dégraissage. »
  - « Ne pas déranger s.v.p. »
- (...)

Que n'a-t-on pu entendre et lire dans la presse à propos de ce fameux plan, particulièrement à l'occasion du débat mené au Grand Conseil vaudois en vue de son adoption, en mai 1987. Fait particulièrement rare dans la vie politique vaudoise, le plan directeur cantonal avait fait l'unanimité, ou presque, au sein du Parlement. Cette unanimité s'était montrée assez large en tout cas pour qu'aussitôt le document devienne suspect aux yeux de certains observateurs.

Mais les arguments avancés par les défenseurs du plan ne manquaient pas non plus de vigueur:

- « Enfin un instrument de consensus. »
- « Enfin des principes qui sont applicables à tous les types de situation. »
- « Enfin des règles du jeu qui respectent les caractéristiques propres à chaque région. »
- « Enfin un instrument de référence qui permet de faire le lien entre les divers types d'activités qui mettent le territoire à contribution. »

Face à des opinions aussi tranchées, on est en droit de se demander pourquoi une telle différence d'appréciation et surtout comment se former une opinion dans un tel contexte.

Il apparaît que la différence de points de vue, mise en évidence au travers de ces deux attitudes, est moins le fait d'une opposition fondamentale exprimée en termes politiques, qu'une différence de niveau d'information relative à l'évolution technique du mode de planification.

En effet, nombre de personnes restées en marge de l'élaboration du plan directeur, ou qui n'ont

fait qu'en observer, la progression de l'extérieur, continuent aujourd'hui à considérer un tel document comme une sorte de superplan d'affectation. Dans leur esprit, chacun des points localisés par ce plan, chacune des courbes qu'il trace dans l'espace, ainsi que chacune des surfaces qu'il définit, constituent autant d'instruments de contrainte absolue. Dans une telle conception des choses – encore en vigueur dans le canton il y a une quinzaine d'années, un plan réalisé à petite échelle – comme le plan vaudois pensé et conçu au 1:100 000<sup>e</sup> – peut effectivement paraître flou, imprécis et fort peu directeur...

Depuis cette époque, cependant, la doctrine a évolué, de même qu'a été modifiée parallèlement la définition du plan directeur, pour s'adapter aux besoins du moment d'une part et, d'autre part, pour permettre de tenir compte des exigences nouvelles posées par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, entrée en force au 1<sup>er</sup> janvier 1980.

En fait, dans le canton de Vaud comme ailleurs, en dépit du fait qu'une certaine avance avait été prise en matière de planification directrice, il fallut procéder à un réajustement de démarche, pour permettre d'assimiler la notion de coordination, rendue fondamentale par la nouvelle loi. Ainsi donc, l'objectif qui s'imposa dans ce contexte fut de trouver une nouvelle efficacité au principe d'aménagement, s'appuyant plus sur la conviction que sur la contrainte. Cette conception reflétait une volonté de réactiver le débat politique sur la question de l'aménagement du territoire, plutôt que de l'abandonner à une pratique juridique souvent trop étroite.

Pour ce faire, le Service vaudois de l'aménagement du territoire, travaillant en étroite collaboration avec les autres services de l'administration, s'attacha à une double démarche. Il s'efforça

d'une part d'établir des liens et correspondances, les plus étroits possible, entre les instances de niveaux différents impliquées dans le processus (coordination verticale). D'autre part, il chercha à faire s'exprimer les différentes options, propres à chacune des parties en cause à un même niveau (coordination horizontale), de manière à faire surgir les contradictions pouvant exister entre elles, et d'en traiter aussi efficacement que possible.

## Deux volets pour un seul plan directeur

En dépit de son caractère très général, le plan directeur cantonal vaudois se veut un instrument complet et tout à fait opérationnel sur le terrain. Il comporte en effet deux volets distincts, lesquels ont suivi d'ailleurs un cheminement politique différent:

- Un document de synthèse présentant les grandes options du développement cantonal, sous forme de principes et de cartes en partie prospectives; il est soumis à l'approbation du Grand Conseil.
- Un programme de coordination, composé de fiches générales et particulières, visant à faire valoir les problèmes spatiaux soulevés par certains projets et préoccupations, rencontrés très concrètement au niveau du territoire; il n'est pas soumis à l'approbation du Grand Conseil, afin de laisser une certaine souplesse au système.

Ces deux documents sont actuellement en main du Conseil fédéral, qui procède à leur examen.

L'articulation entre ces deux volets du plan directeur cantonal vaudois présente un intérêt dans la mesure où elle reflète bien le type de planification voulu dans le canton. En effet, dès 1984 déjà, date à laquelle furent approuvés les principes fondamentaux de la planification directrice, une forte majorité de députés se prononça très clairement en faveur d'un processus d'élaboration des plans, allant de bas en haut, mais toutefois, sans vider la planification d'échelle cantonale de son contenu. Cela supposait en l'occurrence que les communes aient leur mot à dire dans l'aménagement du canton et que leur avis soit intégré au processus de régionalisation mis en place.

Dès lors, le plan directeur cantonal devait pouvoir répondre simultanément à la nécessité de cadrer la réflexion au niveau le plus général, de manière à refléter les grands axes politiques fixés par l'autorité législative et de se prêter à la prise en compte de préoccupations quotidiennes très immédiates, ou plus générales, mais encore trop peu claires pour pouvoir figurer dans le plan. D'où la structure retenue en deux volets: un premier document contenant les principes et les objectifs d'échelle cantonale et un deuxième document consacré au programme de coordination.

Ces documents, entrés en vigueur sur le plan cantonal le 1<sup>er</sup> décembre 1987, ont d'ores et déjà démontré leur efficacité. Entre les mains du Conseil d'Etat, ils constituent en effet une source de référence et un argumentaire de poids, aussi efficace dans l'approche des problèmes généraux que des cas particuliers. De ce point de vue, le

plan directeur vaudois remplit bien le rôle qui lui avait été assigné, et le Conseil d'Etat se montre déterminé à en faire le meilleur usage.

## La balle

### dans le camp des autorités communales

En dépit d'aspects très positifs, la planification directrice vaudoise n'est pourtant pas exempte de toute hypothèque. En effet, au-delà de la volonté clairement exprimée de respecter l'intérêt des collectivités locales et de ménager la vie des représentants communaux, se profile un certain nombre de difficultés qu'on aurait tort de vouloir ignorer.

Parmi les handicaps, qui peuvent venir freiner le processus en cours, on mentionnera en premier lieu le caractère facultatif des plans directeurs régionaux, qui contraste avec l'importance objective de ces derniers dans le système de planification mis en place. Souhaitant que les préoccupations de niveau régional trouvent place dans un plan directeur adapté à ce niveau, les parlementaires ont en effet admis que les communes puissent se mettre ensemble pour élaborer un plan directeur régional. Selon la loi, toutefois, c'est à elles seules qu'appartient l'initiative de se constituer en région, le canton ne pouvant émettre que des vœux en la matière. Or, les plans directeurs régionaux doivent servir également à préciser les options retenues dans le plan directeur cantonal à un niveau de planification inférieur. S'agissant d'ouvrir un débat aussi large que possible sur le devenir des régions, le caractère facultatif de la démarche offre assurément quelques avantages. Le plan établi étant véritablement le leur, les communes ont donc théoriquement tout avantage à se doter d'un tel instrument pour préparer à temps leur avenir commun. Cela, à d'autant plus forte raison que la loi vaudoise précise expressément que les autorités ne sont pas liées par les plans de niveaux régional et local.

Mais dans le même temps, on peut craindre aussi qu'une telle conception puisse s'avérer démobilisatrice. Vu l'effort à fournir et les sacrifices à consentir dans un premier temps, certaines communes risquent effectivement d'exprimer de fortes réticences à entrer en matière, évoquant par exemple des prétextes d'alourdissement de la démarche. Une certaine inertie peut trouver ainsi à se développer dans certaines parties du canton, encore renforcée par un esprit de clocher particulièrement facile à réveiller.

En deuxième lieu, on notera que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne mentionne pas que l'obligation de coordonner comme exigence de mise en œuvre. Elle insiste également sur la nécessité de pratiquer de manière active la participation et l'information, en particulier dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs. Or, suivant le mode de faire retenu dans le canton de Vaud, les principes mêmes de participation et d'information font partie des compétences déléguées aux associations régionales et aux communes, à leur niveau de planification respectif. Là encore, deux attitudes fort différentes s'avèrent possibles: soit une volonté généreuse d'ouvrir le



(Photo: Office national suisse du tourisme.)

débat, visant à y associer un maximum de citoyens, soit une attitude plus restrictive, s'efforçant surtout de préserver les prérogatives des édiles locaux.

Enfin, en ce qui concerne la destination des fiches de coordination, il était prévu qu'elles devraient être établies chaque fois qu'un problème particulier se pose en un endroit donné, ou qu'une situation tend à se généraliser à l'échelle du canton. On retiendra toutefois qu'il n'appartient pas au seul service de l'aménagement du territoire de les remplir et d'en proposer l'établissement. La mise en œuvre du programme de coordination suppose en effet la participation de tous les acteurs concernés par la planification directrice: soit en premier lieu des autres services de l'administration, mais plus tard aussi toutes les instances autres, concernées par l'aménagement du territoire, telles que les régions et les communes. Pour l'heure cependant, force est de constater que le réflexe voulant que tout projet ou toute préoccupation soit évalué en fonction de ses incidences sur l'espace n'est pas encore acquis par chacun,

tant s'en faut. Il est évident, de plus, qu'un tel réflexe mettra du temps à entrer dans les mœurs...

A la lumière des trois situations évoquées ci-dessus, on mesurera donc aisément combien la mise en œuvre du plan directeur cantonal vaudois demandera encore d'efforts et d'imagination. De fait pourtant, ces efforts n'auront d'effets que si toutes les autorités politiques acceptent véritablement d'engager leur responsabilité et leur volonté dans ce processus complexe. Encore faut-il préalablement que les représentants de ces dernières soient convaincus de la légitimité des efforts à fournir. Tous les services sans exception doivent donc faire leur les exigences qui découlent des législations sur l'aménagement du territoire, et admettre que celles-ci concernent également le secteur dont ils s'occupent. En d'autres termes, sans une détermination politique très forte, à tous les niveaux, la souplesse qu'on a voulu donner au système risque de se transformer en mollesse, pour ne pas parler d'inefficacité complète.

J.-P. Allamand,

Service cantonal de l'aménagement du territoire

## OPINION

### **La charrue devant les bœufs**

*Que se passerait-il si, lors de la construction d'un immeuble, les divers corps de métiers pouvaient organiser et exécuter à leur guise leurs travaux respectifs, sans que jamais un architecte ne leur ait fait part du projet final? Il s'ensuivrait une construction anarchique, qui compromettrait gravement la réalisation du bâtiment. La manière dont, au plan politique, on a abordé le problème de l'aménagement du territoire vaudois relève de la même inconséquence: le pouvoir réel aux communes, à l'Etat ce qu'on appelle pudiquement l'incitation et la coordination. «Jamais l'Etat cantonal ne pourra opposer à une commune ou à un groupe de communes le contenu d'une fiche de coordination pour exciper de son caractère obligatoire et les contraindre à prendre telle ou telle option», avait précisé, devant le Grand Conseil, le rapporteur de la majorité, le député Pierre Jomini.*

*Il est vrai que ce n'est pas dans le meilleur esprit que le problème a été empoigné: exigé par Berne, plutôt que résultant d'une réelle volonté politique vaudoise, le plan directeur devenait une sorte de pensum, un passage obligé. On sait avec quel enthousiasme on exécute ce genre d'obligation. Du côté de l'administration pourtant, on n'a pas ménagé sa peine pour mettre sur pied d'excellents instruments; mais du côté politique, on a fait le maximum pour que l'aménagement du territoire vaudois ne dérange personne, et surtout pas les vrais détenteurs du pouvoir en ce canton, pour ce qui touche à la politique du sol: les syndicats des 385 communes. Si l'on s'en tient*

*aux proportions respectives, on pourrait croire qu'il s'agit du classique combat du pot de fer contre le pot de terre. C'est vrai, à cette nuance près que le pot de fer, ce n'est pas l'Etat, mais bien la commune et son patron, libre de s'embarquer, ou non, dans la politique de régionalisation souhaitée par les autorités cantonales dans un gros classeur vert.*

*Or, il faut bien admettre qu'il sera extraordinairement difficile d'amener les communes à collaborer à toutes sortes de projets régionaux – touchant parfois à des régions différentes – quand on sait la diversité extrême de ces communes, la faiblesse de leurs moyens en administration, et celle de leurs finances. Les plus grandes d'entre elles, c'est entendu, sont équipées en spécialistes, et leurs responsables municipaux ont les moyens d'analyser les projets, d'en évaluer l'intérêt et les conséquences pour leur commune. Mais les petites, qui forment cet immense arrière-pays un peu délaissé, loin des prospères rivages de l'arc lémanique? Pour toute administration, ils ont un secrétaire municipal et un boursier, à temps très partiel; pour le reste, les municipaux font, ou devraient, tout faire. Ceux qui ont goûté à ce genre d'exercice savent ce que cela veut dire. Sur le plan financier, la situation est tout aussi précaire: dans certaines communes, le budget annuel tourne autour des 100 000 francs, un montant dont les charges scolaires dévoreraient, en 1987, plus de la moitié dans 40% d'entre elles!*

*Où sont, dans ces conditions, l'autonomie véritable, la réflexion à long terme, la hauteur de vues, le souci de l'avenir qui doi-*

*vent contribuer à donner à ce canton un véritable aménagement du territoire? En réalité, on se berce d'illusions – volontairement hélas, il faut le souligner: vouloir obtenir un aménagement cohérent par l'atomisation absolue du pouvoir en la matière est une vue de l'esprit, qui ne peut déboucher au pire que sur l'incohérence et le désordre, et au mieux sur un statu quo qui voit se poursuivre le bétonnage assidu du paysage.*

*L'Etat de Vaud est généralement respectueux de l'autonomie des communes, cette vache sacrée de la politique vaudoise. En matière d'aménagement du territoire, il l'a tellement été – sous une pression inouïe du Grand Conseil, c'est vrai – qu'il est allé à l'encontre des intérêts à long terme du canton: jamais, il faut le dire, on ne réalisera un aménagement du territoire cohérent et équilibré sans un minimum de centralisation, sans un minimum de planification contraignante à l'échelle du canton – osons ces mots qui font tant frémir! Les syndicats ont assez à faire à gérer leurs petites républiques; ne leur demandons pas une vision globale et prospective qui ne relève pas de leur niveau de responsabilités, mais bien des instances politiques au niveau cantonal – lesquelles, hélas, se sont défilées. Complètement atomisée comme elle l'est aujourd'hui, la politique vaudoise d'aménagement du territoire sera tout au plus la somme des bonnes et des mauvaises volontés communales. En d'autres termes: un chantier sans architecte, un orchestre sans chef, un jardin abandonné...*

Philippe Barraud