

Plans de quartier et aménagement du territoire

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Das Werk : Architektur und Kunst = L'oeuvre : architecture et art**

Band (Jahr): **63 (1976)**

Heft 12: **Grossüberbauungen = Grands ensembles**

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-48655>

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.

Plans de quartier et aménagement du territoire

En préambule à ce numéro qui traite des grandes opérations architecturales destinées à doter nos villes de quartiers et de grands ensembles neufs, tels que ceux qui sont présentés ici, il nous a paru utile de reprendre les réflexions et conclusions élaborées par un groupe de travail de la CO-RAT, ou Conférence des offices romands d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Contenu du plan de quartier

Pour l'ensemble des cantons romands, le plan de quartier retient les éléments suivants:

1. Il s'applique généralement à une partie non bâtie ou relativement peu bâtie du territoire à urbaniser. Il peut aussi se concevoir pour des quartiers construits (protection, rénovation, restructuration, par exemple).

2. Il est délimité quelquefois par des obstacles naturels (cours d'eau) ou artificiels (routes), et, de façon précise, au niveau cadastral. Son étendue est fixée de façon pragmatique. Un minimum étant donné pour certains cas (par exemple, à Fribourg: 10000 m²).

3. Il fixe les voies de dessertes publiques et privées, les alignements, les équipements publics et souvent d'infrastructure, l'implantation, la dimension et la nature des constructions, les espaces libres et d'utilité publique.

4. Il s'accompagne d'un règlement de quartier prévoyant, outre les conditions de construction, celles relatives aux droits et obligations des propriétaires, des futurs utilisateurs, des collectivités publiques.

Analyse de la pratique actuelle en matière de plan de quartier

Dans cette première approche du plan de quartier, vu en tant qu'instrument et sous l'angle de la pratique actuelle, il nous a paru important de procéder à une synthèse critique, de faire une sorte d'inventaire non exhaustif des lacunes et des difficultés rencontrées, telles qu'elles apparaissent au travers des cinq exemples étudiés et des appréciations générales de chaque canton.

On peut diviser le processus en trois phases:
– conditions de départ et motivations;
– élaboration;
– réalisation et révision.

Précisons que les points suivants n'ont pas tous été soulevés par chaque canton, mais ils nous semblent tous avoir leur importance.

a. Conditions de départ et motivations

– Le plan de quartier n'occupe que rarement la place qui lui revient logiquement: point de rencontre entre l'intérêt général (planification régionale et/ou locale) et l'intérêt particulier (acte de construire). Il ne s'appuie pas sur une analyse suffisante des données socio-économico-culturelles, et ainsi les bases d'une véritable *négociation* manquent.

En l'absence de ces bases, le plan de quartier n'est souvent qu'un moyen d'obtenir des dérogations et de réaliser l'opération financière avantageuse que n'auraient pas permise des constructions isolées. L'ensemble reste alors sans liens organiques avec le contexte urbain.

– En tant que moyen de contrôle initial et de négociation, l'*examen préalable* fait trop souvent défaut.

Encore convient-il de ne pas se faire d'illusion: si l'examen préalable – même institutionnalisé

– ne se fait pas dans le cadre d'une conception directrice claire, traduite par un plan directeur local (ou plan d'aménagement local), sa valeur est considérablement diminuée.

– Si l'*initiative* de l'établissement d'un plan de quartier émane d'un ou de plusieurs particuliers, la motivation est claire (opération rémunératrice) et l'importance du contrepoint de la collectivité au moment de la négociation est capitale.

Dans ce cas, très fréquemment rencontré, les lacunes constatées dans le premier paragraphe prennent toute leur gravité.

Il serait souhaitable que l'initiative revienne plus souvent aux communes, à condition toutefois qu'une politique d'aménagement soit clairement définie.

b. Elaboration

Pour permettre un bon déroulement de cette

phase, il est important (condition nécessaire, mais évidemment pas suffisante!) que les auteurs soient professionnellement qualifiés pour maîtriser, non seulement les aspects techniques du problème, mais aussi les aspects *qualitatifs* (volumes, espaces, intégration au contexte).

En général, l'exigence de qualifications minimales pour l'établissement de plans de quartier ne se déduit pas suffisamment des législations cantonales en la matière.

En ce qui concerne la *qualité urbaine*, résultat de la conception d'un plan de quartier, la médiocrité généralement constatée ne provient pas seulement du manque de qualifications des auteurs, mais encore de l'absence d'objectifs clairs et d'une politique d'aménagement s'appuyant sur les véritables besoins de l'utilisateur (individu et collectivité). Le plan de quartier est alors un objet «fini» ayant une pseudoautonomie; il est «plaqué» sur la réalité urbaine au lieu de s'y intégrer.

Un des critères fondamentaux d'appréciation d'un plan de quartier est la *densité*, qui se traduit par la notion d'*indice d'utilisation*. La valeur maximale admise est presque toujours utilisée à plein et souvent créditée d'un supplément (bonus), accordé pour récompenser l'étude d'ensemble. L'expérience montre que cette pratique aboutit trop souvent à une *surdensification*, dont les conséquences peuvent être graves au niveau des relations spatiales et sociales.

c. Réalisation et révision

– Il a été constaté partout que le calendrier de *réalisation par étapes* manque trop souvent.

D'autre part, les moyens légaux d'incitation, d'exigence, de garanties et de contrôle sont inexistants ou insuffisants. La vie du quartier peut être ainsi gravement perturbée, jusqu'à sa complète réalisation, et des situations provisoires peuvent se prolonger indéfiniment.

– Les *équipements* techniques et socio-culturels, élément-clé de la négociation entre intérêts publics et intérêts privés, ne jouent leur rôle qu'en étroite relation avec la réalisation des constructions privées. Il n'est pas rare que cette liaison fasse défaut et qu'il s'ensuive (provisoi-

rement ou pour longtemps) un sous- ou un surdimensionnement des équipements par rapport aux logements, d'où des investissements et des coûts sociaux disproportionnés.

– Lors de la réalisation, on constate souvent que les dispositions du plan approuvé subissent des modifications imprévues. Cela est particulièrement sensible au niveau de l'indice d'utilisation, qui s'enfle progressivement, au gré des opérations partielles, en vertu d'un processus de «grignotage» incontrôlé et difficilement contrôlable.

– Les architectes «d'opération» ne sont pas toujours les auteurs du plan de quartier, d'où le danger de réalisations qui ne sont pas à la hauteur des intentions du plan, même si son règlement est suivi à la lettre.

– Enfin, les plans de quartier devraient pouvoir être remaniés périodiquement, pour tenir compte d'éventuels changements dans la réalité urbaine. De même, leur durée de validité devrait être limitée, afin d'éviter que des situations acquises ne se prolongent et ne bloquent de nouvelles propositions d'affectation, lorsque aucune réalisation importante n'a encore vu le jour. Or, les bases légales permettant ces révisions et limitations sont encore insuffisantes.

L'avenir des plans de quartier

a. Justification du plan de quartier en tant qu'instrument

A la suite de l'analyse critique présentée au chapitre précédent, on pourrait se poser la question de l'utilité des plans de quartier: les opérations d'urbanisme sont-elles «meilleures» sans plan de quartier?

A cette question, le groupe de travail répond par la négative. Si les critiques sont incisives, c'est que les collectivités publiques attendent beaucoup du plan de quartier. Par ailleurs, les critiques émises ici peuvent également être formulées pour d'autres types de développement urbain.

Si l'on souhaite que le plan de quartier prenne de plus en plus d'importance, en tant qu'instrument de planification urbaine, il est

nécessaire qu'il réponde à certaines conditions. Dans le cadre de la négociation avec les constructeurs privés, les collectivités publiques doivent définir clairement leurs objectifs, afin de garantir l'intérêt général.

En ce qui concerne les conditions auxquelles le plan de quartier devrait souscrire, le groupe de travail a tenté de définir (au moins partiellement) les critères d'évaluation qui pourraient être pris en considération.

b. Critères d'évaluation d'un plan de quartier

A ce stade de notre démarche, on ne peut donner qu'un aperçu sommaire et, peut-être, incomplet des critères qui peuvent intervenir dans l'appréciation d'un plan de quartier, mais l'essentiel doit s'y trouver, au vu des débats que nous avons eus sur ce point.

– Le plan de quartier ne doit pas être en contradiction avec les autres plans, il doit faire partie d'une *conception d'ensemble*.

– Une procédure d'examen préalable devrait être instituée, afin d'écarter des plans ne correspondant pas aux critères minima (possibilité de «verrou»).

– Le *bien-fondé* du plan de quartier doit être exprimé clairement: le but principal est-il de protéger un site, de rénover un ensemble existant, de réaliser une opération de logements sociaux, etc.?

Cela signifie une «localisation» de la conception directrice générale.

– *L'intégration* à l'environnement physique et social doit être étudiée, recherchée et réalisée.

– Le plan doit prévoir si nécessaire une *réalisation par étape*. Chaque étape devant pouvoir fonctionner de manière autonome. La réalisation des dernières étapes ne devra pas porter préjudice aux conditions d'habitat des premières étapes.

– Concernant le programme de réalisation, des *garanties* devraient pouvoir être obtenues auprès des constructeurs, afin d'éviter que les investissements publics ne soient pas coordonnés avec les investissements privés (par exemple: risque de sous-utilisation des équipements).

– La conception du plan devrait permettre une *certaine souplesse architecturale*. Les éléments

fixes et structurants devant être les espaces (ou constructions) publics ou semi-publics. Les espaces privés (logements) pouvant être variables, à condition de respecter le programme, l'esprit et la volumétrie générale du plan.

Ce point est surtout important quand l'auteur du plan n'est pas le réalisateur (constructeur).

– Examen des *conditions d'habitabilité* des espaces publics et privés (ensoleillement, vue, bruit, nuisances, dimensions et loyers des logements, etc.): des minima de départ devraient être fixés.

– *L'indice d'utilisation*, s'il est fixé, devrait «partir» assez bas et être calculé pour un ensemble assez important, afin d'éviter déjà au départ une surdensification. Dans un ensemble restreint, l'indice ne devrait apparaître que comme élément de vérification. Les terrains d'utilité publique ne devront pas être pris en considération dans les calculs. Dans ces conditions, ils devront être acquis par les collectivités publiques.

– Les collectivités publiques devront *contrôler l'aspect financier* de l'opération, afin qu'on n'ait pas un détournement des objectifs fixés au départ, sous des prétextes d'«économie» (prix des terrains, des loyers, financement des équipements, ...).

– Le plan de quartier, avant son approbation, devrait faire l'objet d'une *consultation* auprès de la population et des groupements intéressés, afin qu'ils puissent être entendus dans le droit d'opposition.

Plusieurs des critères énoncés font appel à des notions encore assez vagues (habitabilité, densité optimum, intégration à l'environnement, mélange des activités, hauteur des constructions, espace public par habitant, etc.).

Le groupe souhaite que les collectivités publiques entreprennent des *études sur les aspects psycho-sociologiques de l'habitat*, afin de mieux cerner les besoins des utilisateurs dans ce domaine. ■