

POUR UNE COMPRÉHENSION PROACTIVE DE LA PARTICIPATION EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

URS ZUPPINGER, URBANISTE PRIVÉ À LA RETRAITE, LAUSANNE

1 AUTEUR

Urs Zuppinger, urbaniste privé à la retraite, Lausanne

2 MOTS CLÉS

Participation

Jeu démocratique

Droits de propriétaires

Thésaurisation du sol

Mobilisation des acteurs du lieu

3 POUR UNE COMPRÉHENSION PROACTIVE DE LA PARTICIPATION EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En Suisse, nous sommes tellement fiers de l'art.4 de la LAT¹ qui impose une pratique participative de l'aménagement du territoire, que nous avons un peu négligé l'évaluation des répercussions que cette obligation a eu sur la pratique de la planification. Je le regrette, car c'est un domaine où la question des bonnes pratiques se pose avec une acuité particulière.

Dans les premières années après l'adoption de la LAT, la question du sens à accorder à l'introduction de l'art.4 faisait l'objet d'un profond malentendu entre le législateur et un grand nombre d'aménagistes.

Le législateur a misé sur la participation pour réduire la conflictualité de l'aménagement du territoire. Il était conscient de la difficulté qu'il y a de concilier, dans chaque cas concret, l'obligation politico-légale de respecter les droits de la minorité des propriétaires fonciers avec la dynamique du jeu démocratique qui, rappelons-le, est très développé en Suisse pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'aménagement du territoire. Dans son optique, la participation devait mettre un peu de l'huile dans les rouages afin que le miracle de cette conciliation de l'inconciliable se produise dans un maximum de cas.

A l'opposé de cette vision, de nombreux aménagistes ont interprété l'adoption de l'article 4 LAT comme une injonction à se libérer de la prise en compte des intérêts basement matériels et égoïstes de la minorité des propriétaires fonciers et autres usagers de l'organisation territoriale existante : Enfin il sera possible de faire de l'aménagement du territoire dans l'intérêt de tout le monde, grâce à la participation. Le cours réel des choses s'est chargé de ramener ces aménagistes à une compréhension plus proche de la volonté du législateur, mais la résolution de ce malentendu a eu un prix : de nombreuses planifications territoriales restées lettre morte et un discrédit croissant de la profession.

Or, à peine sortie de ce dialogue de sourds, beaucoup d'aménagistes se sont précipités dans un autre piège. Estimant être responsables des plans et de leur élaboration, ils ont conçus la démarche participative de façon à reléguer la majorité des propriétaires fonciers et usagers concernés dans un rôle réactif. Malheureusement, cette approche de la participation a pour effet de diviser les acteurs selon un découpage qui peut être néfaste pour la suite.

Dans le groupe de ceux qui sont favorables au plan, on trouve à la fois les acteurs qui veulent réaliser le plan et ceux qui ne veulent que profiter de la plus-value foncière. Et dans le groupe des opposants on trouve à la fois les usagers du lieu qui tiennent à leurs avantages de situation et les propriétaires qui s'estiment lésés, parce qu'ils perdent des droits ou ne gagnent pas autant que d'autres.

¹ loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Une planification qui conçoit la participation en tant que jeu réactif, accroît la conflictualité au lieu de la réduire et facilite la thésaurisation des terrains à bâtir tout en empêchant l'identification de ceux qui s'y adonnent.

En revanche, si la participation attribue aux acteurs du lieu un rôle pro-actif, elle peut devenir le moteur d'un aménagement du territoire allégé en syntonie avec les changements effectifs de l'organisation territoriale.

Pour y parvenir l'élaboration et la ratification des propositions doivent être conçues en tant que processus de mobilisation d'un maximum d'acteurs du lieu en faveur des objectifs du plan. Ce n'est que si cette opération réussit que la volonté du législateur est respectée en matière de participation : La conflictualité de l'aménagement du territoire diminue, la probabilité que la ratification du plan soit suivie d'une mise en œuvre effective et rapide augmente, la thésaurisation peut être contenue et l'identification de ceux qui s'y adonnent est facilitée.

Voilà en quelques mots en quoi consiste, dans mon optique et après 37 années d'activité professionnelle, la bonne pratique de la participation en aménagement du territoire.