ANISME *Entretien avec la chef du service de l'aménagement du territoire*

«Il faut mettre fin à la logique de guerre»

Nelly Wenger est aux commandes depuis un an, après avoir co-dirigé un bureau d'études durant plusieurs années.

(Photo ARC-Sieber)

urance, clarté d'analyse, honnêté intellectuelle. Nommée chef : service à l'Etat de Vaud à 36 is, Nelly Wenger-Ohayon est de imes qui parviennent à mener de arrière professionnelle et vie de . Un exploit? «Non, mais il faut r son temps. Et savoir que le e imprévu peut tout désorgani- la dépend aussi du conjoint. Le our qui le partage de la respon- familiale n'est pas un vain mot, eptionnel».

ômée en génie civil de l'Ecole chnique fédérale de Lausanne), Mme Wenger a toujours préfé- processus de décision à la cons- n elle-même. Après avoir été nte du professeur Bovy, elle a co- - avec son mari et quatre autres nes - un bureau lausannois d'ur- ie qui réalise des études d'aména- t et des études d'impacts. Au de l'an dernier, elle succédait à : *Wasserfallen* et se retrouvait mmandes de l'aménagement du ire du canton de Vaud. Au cœur dministration et surtout comme un service qui n'est pas épargné critiques: celles des communes et les promoteurs.

isse-t-on facilement du privé à nistration?

– Les gens se connaissent peu de part et d'autre. Il y a parfois, malheureusement, un manque d'estime mutuelle qui nuit à la qualité du travail. Moi-même, je me plaignais de l'attitude de certains fonctionnaires. Maintenant, je sais pourquoi ils réagissent ainsi. Ce qui n'empêche pas qu'il faudrait intensifier les échanges. De manière générale, je suis pour plus de mobilité entre le privé et le public.

– On ne mène pas un service de l'Etat comme un bureau privé. Comment vous êtes-vous attelée à votre nouvelle activité?

– J'ai été agréablement surprise de constater qu'il n'y a pas d'inertie au niveau décisionnel et même une réelle marge de manoeuvre pour entreprendre. On peut faire des choses, tout en restant conscient que les démarches se compliquent lorsque plusieurs services sont concernés. On ne peut pas dire qu'il y ait à proprement parler des résistances au changement, mais il faut savoir convaincre les gens.

– L'amémangement du territoire est mal aimé?

– J'ai souvent l'impression que les gens reconnaissent sa nécessité sur la durée, mais s'insurgent dès qu'ils sont concernés par un projet précis. Tout le monde est d'accord pour admettre qu'il faut gérer la qualité du paysage - un quartier raté le sera pour longtemps! -, mais à court terme, on estime souvent qu'il n'y a pas mort d'homme. Nous devons donc toujours justifier et expliquer les décisions techniques que nous prenons.

– Que faire pour faciliter les choses, éviter les occasions ratées?

– Il n'y a qu'une solution: améliorer les relations de confiance et en finir avec la logique de guerre, qui consiste à en dire le moins possible d'un côté et à contrôler le plus possible de l'autre.

– C'est ce qui fonde l'action que vous entendez mener?

– Le service de l'aménagement du territoire doit devenir plus opérationnel. Lors de la présentation d'un projet, les promoteurs ont souvent de la peine à obtenir des commentaires utiles, qui leur indiquent précisément et à temps ce que l'on veut d'eux. Par précaution, les avis sont le plus souvent noyés derrière un juridisme qui en fait quasiment des avis de droit. Au point que si l'on a pas lu l'en-tête de page on ne peut pas toujours savoir de quel projet il est question.

– Vous souhaitez une démarche différente?

– Je souhaite que mon service passe du rôle de police à celui d'incitation et de promotion de projets, soit associé au démarrage des études, et plus seulement le dernier organe de contrôle, qui octroie les autorisations.

– Vous dites que les instruments à disposition de l'aménagement du territoire sont trop rigides. Quelles propositions faites-vous pour les modifier?

– C'est l'état d'esprit qu'il faut changer en développant un rapport positif au projet, en cessant d'être sur les pattes de derrière. Face à l'accumulation des contrôles qui brident l'imagination, il faut inventer autre chose. Travailler avec des règles du jeu, par objectifs. Développer une culture nouvelle, où l'on porte l'attention plus sur le projet que sur la procédure. Il s'agirait pour l'Etat d'exprimer des intentions claires et fermes sur certains points essentiels, et de rester souple, par ailleurs, sur les modalités de réalisation. Ce n'est pas à l'Etat de se déterminer sur la couleur des façades.

– C'est ce qui fonde votre réflexion sur les plans directeurs communaux et régionaux?

– Nous devons convaincre les communes de les faire. Ils fixeront les grands principes et déplaceront les discussions en amont. C'est le seul moyen de donner plus d'autonomie aux communes, tout en restant attentifs aux questions d'intérêt régional et cantonal. Souvent, nous ne sommes pas à même d'évaluer l'intérêt d'un plan local, simplement parce que les communes ellesmêmes n'expliquent pas leurs intentions. On nous livre les pièces d'un puzzle dont nous ne connaissons pas l'image d'ensemble. Le plan directeur constitue une toile de fond qui sera utile aussi aux promoteurs: ils sauront quelles sont les possibilités et les marges de manoeuvre. L'effort de coordination doit être développé par tous.

– Qu'en est-il du plan directeur cantonal élaboré en 1986?

– Il a été conçu à un niveau très général, puisqu'il devait être complété par des plans régionaux qui n'ont pas encore été réalisés. Il est trop théorique pour être facilement utilisable.

– La prolifération des lois et de règlements nouveaux n'est pas faite pour vous vous faciliter la tâche?

– Il est vrai que les non professionnels y perdent leur latin. S'il n'en est pas responsable, l'aménagement du territoire, en tant qu'interlocuteur des commune, a la mission difficile de faire la synthèse des contraintes à prendre en compte.

– Etes-vous favorable à la «déréglementation»?

– Non, je ne pense pas que ce soit la solution: il ne faut pas supprimer les règles, mais en créer de meilleures, les assouplir, les rendre moins normatives et surtout apprendre à mieux les utiliser. C'est l'état d'esprit avec lequel on s'en sert qui compte. Les difficultés proviennent en particulier des avis nonconvergents émis par les différents services. Jusque-là, par souci légitime d'organisation, on a misé sur la division en faisant passer les dossiers de service en service. La nécessité de faire reconverger les choses a été sous-estimée. Résultat: on est noyé sous des montagnes de papier, parfois sans apport concret.

– Que faire pour remédier à cette situation?

– Il ne faudrait pas appliquer forcément la même procédure pour tous les projets, sans tenir compte de leur importance. Pour certains, l'actuelle manière de faire ne pose pas trop de problèmes, pour d'autres, le moindre écueil, la moindre condition qui n'est pas remplie peuvent bloquer tout un processus. La coordination doit impérativement être organisée.

– L'Etat, et votre service en particulier, sont souvent accusés de faire capoter les projets. Vous êtes rendus responsables de toutes les lenteurs.

– L'administration n'est pas seule en cause, même si nous reconnaissons nos faiblesses. Certains privés font euxmêmes tout pour couler leurs propres projets, en rendant des dossiers incomplets, ou en courcircuitant volontairement des procédures. Certains râlent pour cacher d'autres incompétences. Il faut relativiser les choses, un dépassement de quinze jours sur les délais fixés n'est pas de nature à faire capoter un projet. Nous sommes d'ailleurs un des seuls cantons romands à s'être imposé des délais légaux dans ce domaine. De surcroît, dans les autres cantons, les délais réels d'examen sont plus longs que chez nous.

– Êtes-vous à même de répondre à la demande?

– Nous devons revoir nos prestations. Elles ont beaucoup évolué, se sont compliquées: il devient nécessaire de travailler sur la formation, d'améliorer le savoir-faire de certains fonctionnaires en les préparant aux tâches nouvelles auxquelles ils doivent faire face.

– Vous ne manquez pas d'idées. Avez-vous les moyens de les réaliser?

– Dans la conjoncture actuelle, c'est un problème sérieux. Introduire une meilleure coordination, suivre les projets dès leur conception implique un surcroît de travail considérable pour le service. Nous risquons de voir nos ambitions limitées par le manque de moyens.

Propos recueillis par Marlyse Cuagnier

Les plans d'affectation: ne conception dépassée

Un pilier de l'aménagement du territoire qu'il conviendrait de renouveler.

y Wenger constate que le poids idique des plans partiels d'affec- ion est tel qu'ils en perdent leur atif. D'où la volonté de trouver re formule, plus contractuelle et serait place au dialogue. Archi- baniste au bureau Urbaplan, ippinger a approfondi cette ré- dans une étude menée dans le du programme Sol du Fonds l suisse de la recherche scientifi- VRS). (*)

examen des dispositions régle- es en vigueur dans onze cantons révèle que les zones à bâtir sont ntées au moyen de six types de limitatives: l'ordre «non conti- nsidéré comme la modalité nor- occupation des parcelles, les dis- ux limites minimales, systémati- it imposées, tout comme les hau- aximales et les indices d'utilisa- aximale. S'ajoutent les normes ements collectifs complémentai- aliser sur le domaine privé ainsi prescriptions esthétiques.

teur critique sévèrement la phi- e du «garde-fou» qui fonde ces : «La liberté créatrice des cons- rs est mise sous tutelle. Le systè- vigueur attribue une prime à la rité». Et de considérer encore règlements conduisent à un gas- du sol, et trahissent parallèleme- n manque de souci pour l'orga- n spatiale urbaine.

ces dispositions sont inadaptées roblèmes qui se posent au- ui pour le tissu urbain (en parti- la volonté de densifier). Quant

Une alternative?

Afin d'alimenter le débat et d'inciter les principaux intéressés - «ceux et celles qui se heurtent au système!» - à réagir, Urs Zuppinger fait quelques propositions concrètes. Selon lui, il est essentiel de se limiter, sur le domaine privé, à prescrire «le respect des objectifs d'aménagement d'intérêt public définis par la planification directirce et les prescriptions en vigueur concernant la protection de l'environnement». La réglementation devrait en outre englober les «vides», soit le domaine public. Des interactions de ce dernier avec le privé naitra la qualité de l'aménagement du territoire bâti. Il conviendrait, enfin, d'éviter tout recours aux «plans spéciaux», en incluant dans la réglementation ordinaire les exigences de la collectivité à l'égard des constructeurs.

Sur le fond, il s'agit de concevoir des plans directeurs traductibles dans le langage réglementaire et d'inclure des objectifs dans un dispositif qui abandonnerait les six «notions-clés» de la réglementation actuelle.

Les nouvelles règles devraient, formellement, pouvoir être exprimées en terme de «cahier des charges», censés fixer les objectifs à respecter par les propriétaires privés. Ils feraient partie intégrante du plan d'affectation communal, réduit au rôle de référence légale. Cette nouvelle manière de faire devrait améliorer les conditions de négociation entre les partenaires (collectivités - propriétaires privés) qui interviendraient dès l'élaboration du plan directeur et du plan d'affectation.

Les communes vaudoises devront réfléchir à leur avenir urbanistique

Seules quelques-unes ont déjà leur plan directeur. Les autres devront suivre.

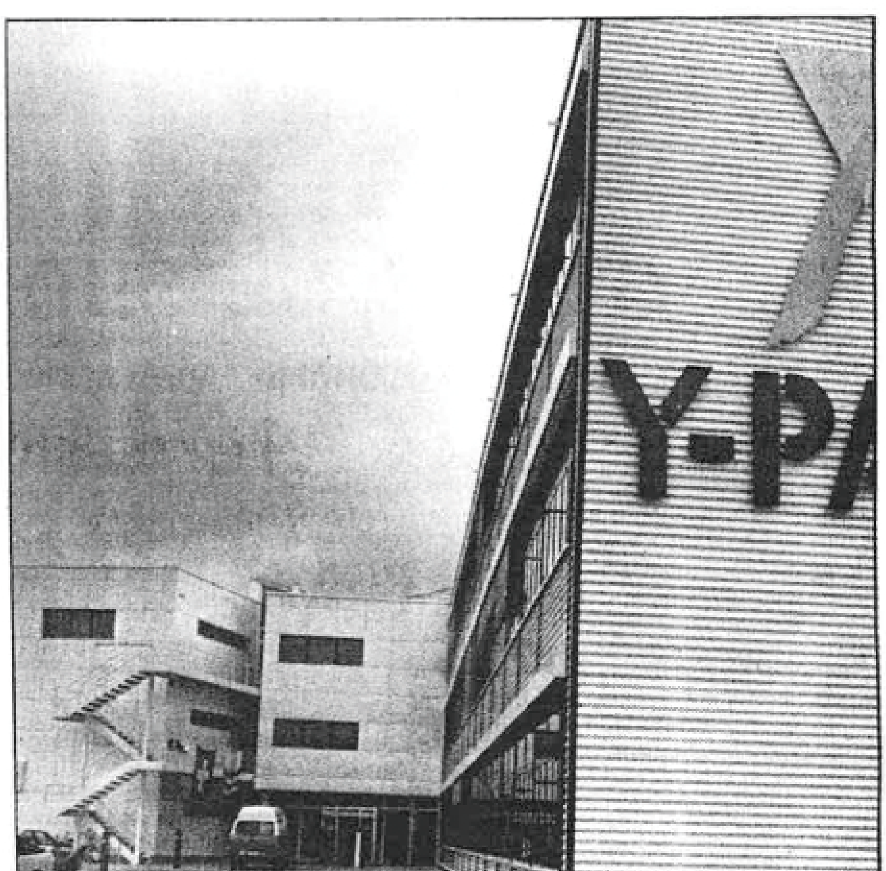
Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (LCAT), en 1986, les communes de plus de 1000 habitants sont tenues de mettre en oeuvre leur «plan directeur». Appelé à définir les grands axes du développement de ces bourgs et villes, ce plan devra servir de référence.

La majorité des communes, apparemment guère convaincues par l'intérêt de la tâche, ou simplement effrayées par son ampleur, n'ont pas répondu à l'appel du canton. Elle seront prochainement appelées à mettre en œuvre ce plan, puisqu'un délai de réalisation leur sera imposé. A noter que le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports a concocté une mesure d'incitation en réalisant une brochure de conseils. Elle sera distribuée aux communes dans quelques semaines.

L'utilité de la démarche ne fait aucun doute pour la chef de l'aménagement du territoire. Le plan directeur définira explicitement les objectifs, ce qui sera profitable aussi bien aux promoteurs privés, qui sauront à quoi s'en tenir, qu'au canton, enfin à même d'évaluer les projets en fonction des intentions globales exprimées.

Un exemple

La perspective de la mise en œuvre de ces nombreux plans directeurs ne manque pas d'intéresser les bureaux privés d'urbanisme. Ils sont une petite dizaine, dans le canton, à travailler sur ce terrain-là. Parmi, eux, le bureau lausan-



Un plan d'aménagement doit être conçu dans le cadre du parc technologique d'Yverdon-les-Bains. (Photo ARC-a)