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

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (1997)

Heft: 1

Artikel: Infrastructures et aménagement du territoire

Autor: Rossi, Angelo

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957625

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.07.2025

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

Infrastructures et aménagement du territoire

▶ Angelo Rossi

Der Bedarf an neuen Infrastrukturanlagen nimmt in Phasen des raschen Wachstums zu, in Phasen des langsamen Wachstums nimmt er hingegen ab. Da aber die Infrastruktur ein Bestandteil des Kapitalstockes einer Wirtschaft darstellt, besteht neben dem Bedarf an neuen Anlagen, immer ein zusätzlicher Bedarf für ältere Anlagen, die ersetzt werden müßen. Der Raumplaner hat sich bis Ende der achtziger Jahre, in einer Periode des stetigen Wachstums, vor allem mit den räumlichen Problemen, die durch den Bedarf an neuen Infrastrukturanlagen verursacht wurden, beschäftigt. Es ist anzunehmen, dass in nächster Zukunft eher der Bedarf an Ersatzanlagen von Bedeutung sein wird. Dementsprechend werden sich die Aufgaben des Raumplaners im Zusammenhang mit der Entwicklung der Investitionen in Infrastrukturanlagen sicher verändern. Der folgende Artikel beschreibt einige Charakteristiken dieses Aenderungsprozesses.

▶ Angelo Rossi, professeur honoraire, directeur du secteur environnement et économie régionale, Institut für Orts- Regional- und Landesplanung der ETH Zurich.

Le besoin en nouvelles infrastructures augmente en période de croissance et diminue par contre en période de ralentissement. Mais sur le plan économique, les infrastructures sont une des composantes du capital stocké, le besoin d'investir dans de nouvelles installations s'accompagne donc toujours de la nécessité de remplacer celles qui sont vétustes. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, alors que nous étions dans une période de croissance, les spécialistes de l'aménagement se sont surtout occupés des problèmes liés au besoin de développer des infrastructures nouvelles. Il semble bien que le remplacement des installations existantes va désormais primer sur le développement de nouveaux dispositifs. Ce changement au niveau des priorités va modifier les tâches des aménagistes. L'article qui suit présente quelques traits caractéristiques de ce changement.

Dans le vocabulaire des aménagistes, le terme infrastructure a fait son apparition au cours des années soixante. A cette époque, on s'est aperçu que l'offre insuffisante en matière d'infrastructures posait des limites à la croissance rapide de la population et de la production. Il n'existe pas une définition unique du terme. Frey, par exemple, propose une liste d'ouvrages qui sont considérés, dans le cas de la Suisse, comme formant l'essentiel de l'infrastructure publique[1]:

- Equipement pour le transport:
  - lignes de chemin de fer
  - aérogares
  - routes
  - parkings
- Equipement pour la transmission d'informations
- Equipement pour le transport et l'utilisation de l'énergie électrique
- Equipement pour le transport et la distribution du gaz
- Equipement pour la conservation et la distribution de l'eau
- Equipement pour l'épuration des eaux usées
- Equipement pour l'épuration de l'air
- Fours pour l'incinération des déchets
- Equipement pour la protection contre les dangers naturels
- Equipement scolaire (écoles, salles de gymnastique, etc.)
- Equipement pour la recherche
- Equipement sanitaire
- Equipement culturel, pour les loisirs et pour les sports
- Equipement pour les administrations publiques

A cette liste, il convient d'ajouter les équipements militaires (casernes, arsenaux, dépôts, terrains d'exercice, etc.). Ces équipements peuvent prendre la forme de réseaux ou d'infrastructures localisées dans un lieu donné du territoire. Ils sont, en règle générale, réalisés et financés par les pouvoirs publics. La responsabilité pour la construction et l'entretien de ces équipements est partagée entre la Confédération, les cantons et les communes. Certaines infrastructures sont aussi réalisées et entretenues par des entreprises publiques ou par des sociétés à économie mixte.

A la fin de ce siècle, dans une période caractérisée par la stagnation démographique et par la récession de l'économie, les questions relatives à l'infrastructure ont changé. Aujourd'hui, on se demande en particulier:
a) si les équipements réalisés sont encore nécessaires compte tenu de la baisse de la demande de leur utilisation;
b) si certaines infrastructures doivent être privatisées et, le cas échéant, qui profitera de cette privatisation;
c) qui assurera le financement des dépenses d'investissement.

Dans cet article, nous apporterons quelques éclairages sur les questions précédentes et identifierons le rôle des aménagistes dans ce contexte.

Diminution de la demande et baisse du taux d'utilisation des infrastructures

A la suite du vieillissement de la population ainsi que de changements qui se sont manifestés dans certaines politiques, des équipements infrastruc-

turels sont devenus périmés ou n'enregistrent plus qu'un faible degré d'utilisation. Dans les grands ensembles de la périphérie urbaine de pays comme le Danemark ou les Pays-Bas, on a transformé la fonction initiale de certaines infrastructures: par exemple, des écoles primaires ou des écoles maternelles ont été réaménagées en homes pour personnes âgées. Nous ne disposons pas de données qui puissent quantifier ce phénomène. Il est toutefois évident, qu'au cours des prochaines vingt années le phénomène de vieillissement de la population se déplacera, en Suisse, des centres urbains vers leur périphérie, ce qui posera, aussi dans les communes suburbaines, le problème de l'utilisation des équipements qui dans les années septante et quatre-vingts avaient été construits pour les jeunes.

Aux échelles cantonale et nationale, la reconversion du domaine militaire et les modifications dans la législation des PTT et des CFF vont poser des problèmes d'utilisation et d'entretien d'infrastructures excédentaires. Pour le moment, la réaction des pouvoirs publics confrontés à ce type de problèmes a été de les ignorer ou d'adopter une position défensive. Il serait souhaitable que la baisse de la demande ou du taux d'utilisation de certaines infrastructures soit considérée comme une opportunité pour promouvoir d'autres fonctions ou d'autres formes d'utilisation. Il est évident que l'aménagiste aura un rôle capital à jouer dans la formulation des propositions tenant compte de ces aspects dans l'élaboration des plans directeurs cantonaux, des plans de développement régional et des plans d'occupation des sols des communes.

Privatisation et nouvelle distribution des avantages

Cette fin de siècle est marquée par le débat sur la privatisation. Ce débat concerne, entre autres, trois importantes infrastructures de réseaux, soit:

- les équipements pour le transport et l'utilisation de l'énergie électrique,
- les équipements pour la transmission d'informations,
- les équipements ferroviaires.

Les modalités de privatisation ne seront pas les mêmes. Dans le cas de l'énergie électrique, si nous prenons l'exemple de la Norvège qui fait actuellement référence, la production sera privatisée, alors que les réseaux de distribution seront mis à disposition de toutes les compagnies. L'objectif de la privatisation est de casser le monopole du distributeur et de créer une concurrence entre les compagnies productrices: il est probable que l'ensemble des consommateurs en tirera profit.

Les réseaux de télécommunications resteront propriété de la société privatisée. Il est possible que cette société puisse en louer des parties. Mais il ne s'agit là que d'une éventualité. Bien entendu, la société privatisée devra résister à la concurrence d'autres compagnies. La conséquence la plus probable de ce processus sera une concentration internationale de l'offre et un partage des consommateurs en deux classes: la classe des consommateurs qui permet à la compagnie privatisée de générer un bénéfice financier et la classe des consommateurs qui, en revanche, ne peut être desservie qu'avec une perte. A la première classe appartiennent les consommateurs localisés dans la partie urbaine du pays; à la deuxième, les consommateurs habitant les régions périphériques à faible densité de population. Comme il a été constaté en Grande Bretagne, après la privatisation des télécommunications, il est probable qu'après un certain temps, les consommateurs de la deuxième classe ne puissent plus profiter des mêmes services ou de la même qualité de ces service que les consommateurs de la première classe. La résolution du problème soulevé ici occupera certainement les aménagistes qui seront chargés de préparer les plans directeurs et les plans de développement régional dans des cantons ou régions périphériques.

En ce qui concerne les chemins de fer, la privatisation consistera à créer deux sociétés (nous nous référons ici aux cas allemand et français): une société chargée de la construction, l'entretien et la gestion du réseau et une société active dans l'exploitation du réseau. Si ce scénario se vérifie, on peut penser que la totalité du réseau national sera maintenu et entretenu sans de fortes différences dans ses qualités. En revanche, les régions auront à supporter, davantage que maintenant, les charges d'exploitation. De ce point de vue, la privatisation posera des problèmes aux régions périphériques qui ont, en règle générale, un bas taux d'utilisation des infrastructures ferroviaires. Comme précédemment avec les infrastructures de transport de l'énergie et de l'information, la privatisation des chemins de fer sollicitera l'esprit de créativité des aménagistes qui s'occuperont des infrastructures en région périphérique, en les stimulant à rechercher des solutions nouvelles.

Goulots d'étranglement dans le financement

Mise à part la réalisation des grands projets dans les domaines des transports (Alptransit, Rail 2000, routes nationales), de la protection de l'environnement et de la santé, on peut affirmer que l'infrastructure publique en Suisse nécessitera peu d'investissements. Toutefois, les charges relatives à líentretien de cette infrastructure augmenteront, et une partie des équipements réalisés dans les années soixante et septante, années de

fort développement des équipements, devront être remplacés. Compte tenu du mauvais état actuel des finances publiques, il est légitime de douter que les pouvoirs publics pourront disposer des fonds nécessaires pour les nouveaux investissements, les investissements de remplacement et les frais d'entretien dans les différents domaines de l'infrastructure. Ceci sera d'autant plus difficile sans augmenter la pression fiscale qui, déjà actuellement, a atteint un seuil à ne pas dépasser. Il est évident que de ce point de vue des solutions nouvelles s'imposent. Elles consisteront à augmenter l'efficacité des investissements en infrastructure et à créer, là où il est possible, des économies d'échelle réduisant les frais d'exercice et d'entretien. Ceci demandera vraisemblablement de nouveaux modèles d'organisation aussi bien pour les infrastructures de réseaux que pour les infrastructures ponctuelles. A l'échelle locale, il est souhaitable que des solutions intercommunales soient promues, éventuellement en créant, par exemple, des agences régionales (agence régionale pour la distribution de l'eau potable, pour les transports publics, pour la collecte et l'élimination des déchets, etc.). Au fur et à mesure que ces nouvelles solutions se réaliseront, les aménagistes devront modifier les plans communaux et les adapter aux nouvelles exigences.

Le rôle des aménagistes

Dans les années de forte croissance démographique et économique, ce fut la responsabilité de l'aménagement du territoire de garantir, en planifiant les infrastructures, les conditions d'une répartition équilibrée de l'offre de biens et services publics. Dans cette fin de siècle, la stagnation démographique et la récession rendent inadéquate l'offre actuelle d'infrastructures. Cela entraîne pour certaines infrastructures:

- des taux d'utilisation trop bas, ce qui relève leur coût par utilisateur;
- des privatisations qui occasionneront une nouvelle distribution des avantages et des coûts;
- des difficultés financières des pouvoirs publics qui se répercutent d'une façon négative sur les financements de l'entretien et des investissements de remplacement.

Actuellement, en matière d'infrastructures, il ne s'agit plus de planifier à long terme et de mettre à disposition les surfaces et les localisations nécessaires, mais d'améliorer l'efficacité de l'utilisation du patrimoine existant, de continuer à l'entretenir et, là où cela est nécessaire, d'en assurer le remplacement. Les problèmes auxquels il faut faire face aujourd'hui concernent davantage l'organisation (voire la réorganisation) et le financement que les problèmes d'aménagement. Confronté à ces nouveaux problèmes, l'aménagiste se doit d'en rechercher les solutions. Il pourra le faire, à l'échelle locale, en modifiant les rapports au moyen desquels il avait jusqu'ici déterminé les besoins en infrastructure dans les plans d'occupation des sols. Il pourra, aux échelles régionale et cantonale, proposer des mesures de rationalisation améliorant le taux d'utilisation des infrastructures existantes, en argumentant en faveur de la coordination des infrastructures à l'échelle régionale. Il pourra enfin, suggérer de nouvelles mesures permettant de réaliser des économies dans les investissements et dans l'entretien, en participant à l'élaboration, par exemple, des plans directeurs des cantons ou des plans sectoriels de la Confédération. ■

[1] Source: R. Frey: Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik, Haupt, Berne, 1979