L'aménagement du territoire en Suisse : les travaux au niveau professionnel sur le plan suisse

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

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **44 (1971)**

Heft 6

PDF erstellt am: **07.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-127111

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

L'aménagement du territoire en Suisse

Les exposés qui suivent ont été présentés le 26 mai 1971 à la journée d'information et de discussion qui s'est tenue à l'aula de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne sous les auspices de cette dernière, et de la Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics (Réd.)

Les travaux au niveau professionnel sur le plan suisse

par J.-P. Vouga, architecte, professeur EPFL

A la fin de l'année dernière ont paru simultanément deux documents d'une portée considérable pour l'aménagement national, régional ou local en Suisse: le premier s'intitulait: «Conceptions directrices d'aménagement du territoire national», premier rapport intermédiaire; il était la traduction française d'un document paru un an auparavant. Le second, en allemand seulement, s'intitulait: «Landesplanerische Leitbilder», zweiter Zwischenbericht. Il s'agissait, en d'autres termes, du second rapport intermédiaire, le rapport final étant attendu pour la fin de cette année.

Ces documents ont constitué la base scientifique sur laquelle se fonde le rapport du groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire, présidé par l'ancien conseiller d'Etat argovien Kurt Kim que nous entendrons tout à l'heure, rapport sur lequel, à son tour, s'est penchée la commission d'experts chargée d'élaborer la législation d'exécution sur les articles constitutionnels 22*ter* et 22*quater*.

On peut donc affirmer qu'en cette matière capitale pour l'avenir du pays, les autorités ne se sont pas contentées d'élaborer un texte d'article constitutionnel et de confier ensuite à un Comité de rédaction la tâche de mettre sur pied un projet de loi mais qu'elles ont, tout au contraire, fait cheminer parallèlement des travaux scientifiques approfondis, couvrant un champ d'action immense et des travaux législatifs aptes à procurer au pays les bases légales au moment précis où l'aboutissement des premiers va permettre aux responsables politiques d'y voir clair et de prendre leurs décisions en connaissance de cause.

Il faut savoir gré à l'Institut pour l'aménagement national, régional et local de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich d'avoir conduit ces travaux dans un délai relativement bref et d'avoir œuvré d'une manière parfaitement originale. L'accueil qui leur a été fait ayant été très critique, notamment dans le canton de Fribourg, celui qui vous parle est heureux de pouvoir enfin s'exprimer au sujet d'une tâche à laquelle il a pris part. Il pense pouvoir vous convaincre que les critiques prouvent une méconnaissance de la portée réelle de l'ouvrage et de l'objectif qu'il s'était fixé.

C'est dans la loi fédérale sur les mesures d'encouragement à la construction de logements de mars 1965 et dans son ordonnance d'exécution du 22 février 1966 que se trouvent les fondements légaux de l'action que nous allons décrire. On y trouve en effet à l'article 14 «qu'un programme à long terme comportera la fixation de normes pour les plans d'aménagement régionaux et locaux et l'élaboration de conceptions suisses de l'habitat, spécifiant les buts à atteindre et tenant compte de l'état de l'évolution effective» et à l'article 17 que «l'Institut ORL est compétent pour la planification et pour l'exécution des travaux. Dans la mesure du possible, il travaille avec d'autres instituts universitaires, avec l'Association suisse pour le plan d'aménagement national ainsi qu'avec d'autres organisations s'intéressant au plan d'aménagement national et aux plans d'aménagement régionaux et locaux; il coordonne leurs travaux.»

Cinq ans ont passé, on peut faire le point.

Les normes pour les plans d'aménagement

L'ordonnance parle premièrement de normes pour l'élaboration des plans d'aménagement. Elles sont là. Certaines, abouties, ont déjà reçu le baptême du feu. D'autres sont encore dans leur phase d'élaboration. Ces normes étaient attendues. Elles permettent aujourd'hui de coordonner entre elles les méthodes et les techniques de mise au point des plans d'aménagement locaux. Il y régnait la plus aimable diversité, chacune ayant ses idées et présentant ses propositions selon sa fantaisie. Les uns accomplissaient un travail considérable, souvent parfaitement inutile; d'autres ne mettaient pas la moindre conviction à leur tâche; des néophytes en grand nombre élaboraient des plans sans préparation sérieuse. Désormais, des règles vont être appliquées: uniformité de terminologie, de définitions; entente sur les modes de représentation graphique, sur les couleurs, les trames et les signes les plus employés; conventions sur l'emploi de l'indice d'utilisation, de l'indice d'emprise au sol; essais enfin de généralisation des solutions aux problèmes les plus fréquemment rencontrés tels que détermination de l'importance et répartition des éléments de l'infrastructure ou aux problèmes spécifiques tels que la protection des eaux souterraines, le respect des sites; voici quelques-uns des aspects de ce travail systématique auquel s'est livré un groupe de travail, la FAP (Forschungsausschuss für Planung). Un volumineux dossier fort utile a déjà été constitué. Notre commentaire précisera encore, s'il en était be-

soin, que les normes de l'ORL n'ont rien de dictatorial, qu'elles ne décident rien par elles-mêmes mais aident au contraire à constituer peu à peu une technique, mieux encore, une méthode.
On sait, en second lieu, que ces normes ont permis de juger les prestations accomplies par les auteurs des plans locaux et régionaux, d'en contrôler la conformité avec les plans directeurs et de les confronter entre eux, cela dans la procédure d'octroi des subventions importantes que la Confédération et les cantons accordent depuis quelques années. Cette action est diversement commentée. Certains y voient une première intervention des «centralisateurs des bords de la Limmat»; quelques communes, qui se sont vu refuser ou qui se verront encore refuser des subventions pour des travaux insuffisants, se plaignent ou interrogent. Le rôle d'arbitre que nous croyons pouvoir prendre nous fait dire qu'au contraire, il en va très bien ainsi. Ni la commune concernée – à laquelle manque toute possibilité de confronter le travail présenté avec celui fait dans un nombre élevé de communes – ni le canton, qui se verrait reprocher des exigences vite qualifiées d'arbitraires ne sont en mesure au même titre qu'un office central, neutre, supérieurement renseigné, de formuler des critiques quant à la qualité intrinsèque d'un travail, quant à la manière dont le contrat a été rempli, quant à la succession correcte des phases de travail. Et si ce contrôle s'accompagne en outre du contrôle des qualifications de l'auteur des plans, qui peut s'en déclarer affecté? Depuis que s'est instauré le système des subventions à l'élaboration des plans d'aménagement, il est incontestable que les plans se sont dans l'ensemble considérablement améliorés, que le nombre des plans insuffisants ou insuffisamment étudiés est tombé à presque rien et que le nombre des études excellentes s'est accru. Au moment où le système va être remplacé par celui qu'instaurera la future loi fédérale, il était bon de relever que l'expérience a été en tous points profitable.

Les conceptions directrices

Ce ne sont pas ces travaux qui ont donné lieu aux discussions que nous avons évoquées, mais bien les fameuses «conceptions directrices», ces «Leitbilder» que nous avons évoquées au début de cet exposé.
Comme on l'a vu, l'idée s'en trouve exprimée dans l'ordonnance d'application I de la loi sur le logement.
De quoi s'agit-il? De quoi devrait-il s'agir? Le résultat est-il conforme à l'objectif indiqué au départ? Autant de questions auxquelles il va être difficile de répondre. Et tout d'abord: Qu'est-ce qu'un Leitbild? Qu'on ait emprunté le terme «Leitbild» au langage de la psychologie, que chacun y ait vu ce qu'il avait envie d'y voir, que sa traduction en français par les mots «conception directrice» ait à son tour donné lieu à des discussions interminables, tout cela ne change rien au fait qu'il était nécessaire, avant de faire de l'aménagement du territoire une tâche au niveau national, de forger pour commencer une série de représentations de ce que pouvait devenir ce pays selon les voies qu'on choisirait pour l'aménager.
Toute action raisonnable ne commence-t-elle pas par sa conception? Tout l'aménagement ne préjuge-t-il pas une définition des objectifs?
«Leitbilder», «conceptions directrices», «représentations», peu importe le vocable: il fallait établir des modèles de ce que pourrait être la Suisse de demain.

C'est ainsi que fut conçue la tâche. Pour la première fois, un groupe de spécialistes de toutes les disciplines se pencha sur une carte de la Suisse tout entière et non plus sur une série de cartes cantonales où les rivières s'arrêtent aux frontières, où les routes sont en pointillé dans les enclaves, où la susceptibilité du voisin est dans tous les domaines l'obstacle insurmontable. Pour la première fois, les données recueillies étaient confrontées objectivement, les vibrations ne s'arrêtaient pas aux limites cantonales.
L'établissement de ces conceptions pilotes fut conçu comme un travail scientifique. Il fut mené avec une rigueur que permettaient les moyens à disposition. On peut le décrire comme la collecte d'une somme énorme d'informations et d'idées soumises ensuite aux critères des tendances constatées et des développements prévisibles en même temps qu'à une sévère confrontation entre elles et débouchant finalement sur une série de variantes vraisemblables et surtout cohérentes.

C'est par une analyse serrée que débute le travail, analyse menée par secteurs d'activité ou d'intérêt et non par régions géographiques de manière à donner, pour chaque secteur, une vision d'ensemble valable pour le pays. Afin d'éviter que, préoccupée du détail, l'analyse perde de vue les grands thèmes, trois travaux baptisés «conceptions directrices dominantes» sont consacrés à la prévision en matière sociale, économique et politique. On peut les considérer comme des éléments d'encadrement et de contrôle.

Les secteurs, quant à eux, répondent aux thèmes classiques de l'aménagement. Les voici, ils sont au nombre de treize:

Habitat	Economie des eaux
Instruction et formation	Agriculture
Santé publique	Loisirs et tourisme
Industrie et artisanat	Forêt
Transports	Protection du paysage
Télécommunications	Défense nationale
Energie	

Dans une première phase, chacun fut traité strictement pour soi dans l'optique d'une évolution idéale et indépendante et, bien entendu, en envisageant toujours le plus grand nombre de variantes possibles. L'imagination n'était pas interdite aux équipes à la tâche, qui comprenaient les meilleurs spécialistes des diverses disciplines. C'est ainsi que la conception partielle de l'habitat n'hésite pas à passer en revue les idées les plus folles émises par les architectes les moins sérieux pour constater ce qui suit (nous citons une de ses conclusions): «Il est clair que ces nouvelles formes de construction permettent de bâtir d'une manière compacte (donc efficace). Mais les critères sociologiques et économiques (autrement dit l'opinion publique) font douter qu'on utilisera jamais ces formes... futuristes».

La conception des transports, elle aussi, laisse une large place aux formes non conventionnelles, ce qui en rend la lecture très attrayante.

D'autres conceptions partielles, par la force des choses, se limitent à des rappels. Mais, dans ce contexte, ces rappels on un poids précieux.

A cette première phase succéda immédiatement une seconde, sous la forme d'une confrontation immédiate des conceptions les unes avec les autres. Elles furent pour cela ramenées à quelques données essentielles (conditions de localisation, impératifs d'organisation, surfaces et coûts, pour ne prendre que quelques exemples) entre lesquelles des grilles de confrontation permirent d'établir des recoupements et de définir par exemple les concordances, les indifférences ou, au contraire, les conflits. C'est à ce stade que commencent à s'éliminer une première série de variantes des conceptions partielles, soit pour leur incompatibilité fondamentale avec les conceptions dominantes ou avec d'autres conceptions partielles importantes, soit qu'elles exigent des ressources ou des moyens politiques dont le pays ne disposera visiblement jamais. Notons ici que c'est à ce stade des travaux que fut élaboré le premier rapport intermédiaire, le seul paru en français. C'est un document réduit aux aspects théoriques de l'aménagement. Bien qu'appliqué strictement à la Suisse, on y cherchera en vain une carte du pays, voire même des mentions géographiques. Il n'en est pas moins riche de prévisions, de suggestions et d'idées. Il est susceptible d'être considéré comme constituant la première expression d'une doctrine.

La phase qui allait suivre constitue un développement de forme plus concrète. Entre les diverses représentations concevables de la répartition de la population en Suisse, il convenait d'éliminer les moins vraisemblables et de développer, à partir de là, les répercussions de ces variantes sur les autres domaines sectoriels. C'est ainsi qu'une dizaine de variantes furent adoptées pour la suite de l'étude. Elles furent, cette fois, localisées sur des cartes du pays. A partir de là, sur la base de nouvelles hypothèses de travail, il fut possible d'entreprendre l'étude des représentations concrètes qui constitueront finalement la série des «Leitbilder» dont on rappelle qu'elles devraient être des «conceptions suisses de l'habitat spécifiant les buts à atteindre et tenant compte de l'état de l'évolution effective» (ordonnance du 22 février 1966).

Il faut dès lors examiner successivement:

a) comment fut retenue la dizaine de systèmes de répartition de la population proposés en variantes;
b) quelles sont les hypothèses de travail sur la base desquelles s'élaborent les conceptions directrices.

Les systèmes de répartition de la population, qu'on doit bien se garder de confondre avec les conceptions directrices puisqu'ils n'en sont que l'armature, partent d'hypothèses diverses allant de l'extrême concentration dans les cinq métropoles à l'extrême décentralisation. L'hypothèse de la simple extrapolation des tendances actuellement constatées fait également partie de la série: c'est en quelque sorte l'hypothèse d'une absence complète d'intervention. Les autres hypothèses varient principalement selon qu'on aura donné plus ou moins de poids au renforcement des villes moyennes ou à celui des centres de plus faible importance. De plus, le mode de groupement des grands centres – suivant les grands axes ou, au contraire, sans programme, définit des variantes nouvelles. Ces choix – on le voit – n'ont rien de préconçu. Il est erroné d'y voir des intentions. Il a paru judicieux qu'ils ouvrent sur le plus grand nombre de systèmes possibles. D'ailleurs, à cer-

taines conditions, des combinaisons sont concevables entre ces variantes en ce sens que certaines parties du pays pourraient s'organiser selon un des systèmes et d'autres selon un système différent.
L'étude, à partir de ces systèmes, consiste à les confronter, nous le rappelons, avec un certain nombre de facteurs qui sont, dans les grandes lignes, les suivants: les *tendances* découlant de l'état de fait, les *aptitudes* des régions et les *volontés régionales* telles qu'elles résultent par exemple des conceptions directrices cantonales (là où elles existent).
Les tendances découlant de l'état de fait sont une des données qu'il est impossible d'ignorer, surtout dans une étude qui se veut objective. Certes, chaque fois qu'une carence est ainsi mise en évidence, les responsables régionaux s'en irritent et dénoncent la secrète intention des planificateurs d'entériner un état de choses et d'accentuer encore les distorsions. Pourtant il serait faux de procéder autrement: les conceptions directrices, tout comme les prévisions, se sont pas des plans directeurs. Elles doivent ouvrir les yeux aux responsables, montrer objectivement leurs faiblesses et leur donner à temps les avertissements qui les inciteront à agir pour redresser des erreurs ou pour revendiquer des corrections de tir de la part de ceux qui détiennent des pouvoirs d'intervention.
Les aptitudes des régions sont un autre état de fait. L'obligation de l'admettre n'implique pas toujours qu'aucune décision ne puisse en infléchir les conséquences. En tout état de cause, cette partie de l'étude fait ressortir d'une part les antagonismes, en d'autres termes l'existence de régions où plusieurs vocations vont entrer en conflit, d'autre part les régions sans affectation, celles qui ne présentent aucune aptitude particulière et qui vont poser des problèmes de survie.
Enfin, la confrontation des hypothèses de départ avec les volontés régionales n'est pas autre chose qu'une vérification des possibilités réelles d'un véritable aménagement du territoire. Celui-ci ne sera pas un don des pouvoirs les plus haut placés, mais bien l'expression d'une volonté régionale – nous évitons à dessein l'expression de volonté cantonale bien qu'aujourd'hui nous sachions que la région n'a pas encore trouvé les moyens d'exprimer son existence ni sa volonté. Or, dire que l'aménagement traduira les efforts indigènes, les prises de conscience des principaux intéressés est une nouvelle manière d'avertissement à ceux qui attendent des autres le redressement de leur situation. Certes, un des postulats qui surgissent tout au long des études vise à une équitable répartition des effets de l'expansion. Mais si l'aménagement ne procède que de haut en bas, il ne sera pas. Il doit aussi procéder de bas en haut. Les régions doivent s'organiser pour en accepter les effets. Celles qui préféreront végéter, voire se perpétuer les rivalités de leurs minuscules communes, ne devront pas attendre que le reste du pays s'organise pour y faire face. Ainsi doivent se concevoir les représentations dont nous avons entrepris de faire ici le commentaire.
Achevons-le en suivant la mise en place des éléments dérivés des autres conceptions partielles. A chaque système de répartition de la population correspond un optimum de système de transports, de diffusion de l'énergie, de division du territoire. Des aires de récréation proportionnées aux concentrations des villes doivent être délimitées, les surfaces affectées à l'industrie, à l'agriculture, au tourisme en découlent assez normalement. Ainsi surgit finalement un modèle cohérent qui est vraiment la représentation d'une évolution possible.

Il est dans l'intention de l'Institut ORL d'en présenter une dizaine. Déjà, la publication parue à la fin de 1970 en comportait une première, à titre d'exemple. Les précautions prises par les présentateurs de l'étude permettent mal d'excuser la hâte avec laquelle les critiques ont fusé pour juger inacceptable ce premier «Leitbild», pour dire avec une vigueur incompréhensible: «Non à l'ORL» comme s'il avait appartenu à cette institution de définir à elle seule l'avenir d'une région du pays.

En fait, que va-t-il maintenant se passer? Comme vous l'entendrez tout à l'heure, ce travail important, qui a consisté à recueillir et à traiter un volume énorme d'information, représente la base scientifique dont s'inspirent dès maintenant les organes politiques chargés de l'autre face des travaux. C'est à eux qu'il a déjà appartenu de retenir un premier enseignement, celui de la doctrine. Une première série de principes choisis parmi ceux qui furent énoncés dans le rapport intermédiaire a été retenue par le groupe de travail présidé par M. Kim. C'est demain, au Conseil suisse de l'aménagement, qu'il appartiendra de reprendre ces conceptions directrices pour déterminer dans quelle mesure l'une ou l'autre d'entre elles – ou peut-être une combinaison de quelques-unes – pourrait devenir cette représentation objective, prospective, du pays vers laquelle désormais devraient tendre les efforts conjugués des régions, des cantons et de la Confédération.