

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

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 35 (1963)

**Heft:** 9

**Artikel:** Les tâches de l'aménagement du territoire

**Autor:** Meyer, Rolf

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-125488>

### **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:** 05.04.2026

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

# Les tâches de l'aménagement du territoire

Rolf Meyer

*Plus notre pays se développe, plus l'aménagement du territoire devient un thème qui occupe non seulement les autorités et les administrations, mais aussi l'opinion publique. Notre revue a le plaisir de publier aujourd'hui l'opinion d'un expert compétent, M. Rolf Meyer, de Zurich. L'article qui suit a fait l'objet d'une conférence récemment tenue devant les membres du Comité de la Ligue du Gothard.*

## Introduction

17

Avant d'exposer les tâches de l'aménagement du territoire, nous voudrions en rappeler brièvement la définition et le but. La compréhension de ce qui va suivre sera en outre facilitée si nous considérons tout d'abord les rapports de l'aménagement du territoire avec le droit, la politique et la structure sociale du pays.

### La notion d'aménagement du territoire

Un essai de définition succincte:

«L'aménagement du territoire englobe toutes les dispositions relevant de l'activité humaine qui exercent d'une manière quelconque, directement ou indirectement, une influence sur les rapports entre l'espace habitable, d'une part, et la population, l'économie, la superficie habitée et le trafic, d'autre part. Son but est de déterminer ou d'infléchir ces mesures de telle sorte qu'il en résulte un ordre optimal de l'espace, conforme aux données actuelles et propre à la coexistence dans la société humaine et à l'épanouissement de l'individu.»<sup>1</sup>

Vu sous cet angle, il s'agit donc d'une notion générale qui recouvre tout aménagement de l'espace. Elle correspond alors à la notion allemande de «Raumplanung» et au terme «Landesplanung» tel qu'il est utilisé en Suisse alémanique. Cette dernière expression a chez nous une deuxième acception: celle d'aménagement à l'échelle nationale.

De plus, l'expression «aménagement du territoire» se divise selon l'étendue ou, en d'autres termes, l'objet à aménager: une localité, une région ou le pays tout entier. On parle alors «d'aménagement local, régional et national». Disons encore qu'en Allemagne le terme «Landesplanung» s'applique uniquement à l'aménagement à l'échelon d'un «Land».

Notre définition se réfère également au

### but de l'aménagement du territoire

soit à un ordre de l'espace favorable à la coexistence dans la société humaine et à l'épanouissement de l'individu. Il ne saurait s'agir d'un ordre définitif, mais bien plutôt, comme nous l'avons déjà dit, d'un ordre optimal adapté aux contingences du moment. Nous n'aménageons pas dans un espace vide. Nous n'aménageons pas quelque chose de statique, de définitif, mais quelque

chose de mouvant, en perpétuelle évolution. Les «contingences actuelles» se composent des facteurs naturels – sol, eau, air, climat, flore, faune – et de données relatives aux constructions existantes ainsi qu'aux structures juridique, politique, économique et sociale.

Le but concret de l'aménagement du territoire n'est en aucun cas de nature absolue. Il demeure toujours dépendant des structures exogènes citées plus haut.

Il est donc intéressant d'étudier la

### position de l'aménagement du territoire

dans ce contexte élargi.

Question: La structure de l'espace dépend-elle unilatéralement des autres structures? N'est-elle vraiment qu'une conséquence des autres données?

Avant de vouloir répondre à cette question, nous voulons réaffirmer l'existence d'étroits rapports d'interdépendance entre les structures juridique, politique, économique et sociale.

On sait, par exemple, que tout système politique est fondé sur une certaine conception de la liberté et que, par conséquent, un changement des droits garantissant cette liberté modifie le système politique lui-même. On sait également que le statut juridique reflète l'état social, mais que la réalisation de postulats sociaux est souvent retardée ou empêchée par l'inertie du droit. On reconnaît toujours plus que la concentration des pouvoirs en économie représente un danger sérieux pour le fédéralisme et la démocratie directe, mais que cette forme de structure politique est trop pesante pour lutter avec succès contre les attaques de l'économie. Et finalement, on commence à entrevoir que la croissance et les changements de structures dans l'économie causent des modifications importantes de la structure sociale – comme le démontre M. le professeur Emil Küng dans un article récemment publié<sup>2</sup> – «La famille est-elle menacée par le miracle économique?» – et que ces dernières exercent à leur tour une influence sur l'économie par des changements des habitudes, dans la consommation par exemple. Tout cela semble absolument logique.

Au contraire, on n'a jusqu'ici pas ou peu attaché d'importance au fait que le domaine construit, la structure de l'espace se trouvent en rapports complexes étroits avec les autres lignes de force. On constate en effet qu'une densité croissante des constructions et une imbrication accrue

de leurs fonctions exercent des effets non négligeables dans les autres domaines et que la structure de l'espace n'est pas seulement une conséquence, une suite des autres contingences.

Pour l'instant il suffit d'en rappeler l'effet dominant. La Commission d'experts pour les questions d'aménagement régional du canton de Zurich <sup>3</sup> écrit à ce sujet dans son rapport 1960, au chapitre «Conséquences d'un développement insuffisamment dirigé» que:

*L'aspect politique se situe au premier plan du mode actuel d'extension. Le nombre des personnes quittant leur commune de domicile tôt le matin pour y revenir quelquefois tard le soir ne cessera de croître. Ces personnes vivent pratiquement dans la grande ville. Non seulement physiquement, mais presque toujours sentimentalement. L'intérêt porté aux problèmes journaliers de la commune de résidence s'affaiblit et aussi, par conséquent, le sentiment de responsabilité du citoyen face à l'évolution politique. L'image incohérente d'une grande ville bousculant tout efface les frontières politiques. L'ensemble ne peut plus être saisi dans son intégralité et les différentes communes ne sont plus reconnaissables en tant qu'unités. L'extension urbaine tend à annihiler le sentiment intérieur d'appartenance à la commune. Les rapports avec les autorités et l'administration communales deviennent impersonnels. La commune perd ainsi sa fonction importante de corps intermédiaire entre les citoyens et l'Etat. A quoi bon les frontières et les autorités, dira-t-on un jour, en prônant une troisième et cette fois plus large fusion des communes? Deux bases de notre structure politique seront alors remises en question. L'autonomie communale ne sera plus qu'une fiction péniblement maintenue et le droit de vote en tant que moyen démocratique de formation de la volonté, qu'une farce.*

En résumé, on peut exprimer ce rapport complexe de la manière suivante:

Le mode actuel d'extension met en danger un des piliers de notre démocratie, la structure fédérative de notre pays. Si l'on veut parer ce danger, il importe de diriger autrement l'extension urbaine. Ce qui signifierait la limitation de certaines libertés individuelles, principalement de celles relatives à la propriété foncière, qui constitue aussi un pilier majeur de notre démocratie. Nous avons le choix entre trois possibilités: premièrement, maintenir intactes les libertés individuelles et – par le levier de l'extension – faire basculer la structure fédérative de notre Etat; ou deuxièmement, maintenir cette structure par un aménagement autoritaire des constructions et en sacrifiant d'importantes libertés individuelles; ou troisièmement, diriger l'extension par la limitation de quelques libertés personnelles (surtout du droit de propriété foncière), de telle sorte que la structure fédérative de notre Etat puisse être sauvegardée avec quelques restrictions.

Par le biais de la structure des constructions se pose donc la question fondamentale de savoir si nous attachons plus d'importance au droit de propriété foncière ou à la structure fédérative de notre Etat fondé sur la démocratie directe.

Nous n'analyserons pas plus avant cette question, car elle n'a ici qu'une valeur d'exemple. Nous retiendrons de cela qu'il existe une interdépendance entre la structure de l'espace et les autres structures.

Dès lors, l'aménagement du territoire ne doit plus être considéré comme seule technique, mais aussi comme partie intégrante de la politique nationale.

Après cette introduction sur la notion d'aménagement du territoire, son but et sa position, nous pouvons aborder le thème de notre exposé.

## **les tâches à l'échelon de l'aménagement national**

Le premier et le plus important de ces buts est à mon avis

### **la création de zones agricoles**

Ni la loi fédérale sur l'agriculture ni la loi sur le désendettement agricole ou la loi sur le maintien de la propriété foncière rurale ne constituent une base suffisante pour la création de zones agricoles. Aucune des trois n'est en mesure d'empêcher le développement désordonné des villes dans les régions de production agricole. Et pourtant ce serait aux alentours des agglomérations urbaines que la sauvegarde de grandes régions agricoles seraient le plus utile; non seulement en raison de la nécessité d'assurer l'approvisionnement de la ville en primeurs, fruits, etc., mais surtout pour permettre à une population avide de soleil et de grand air de disposer d'une zone de délassement. Mais c'est aussi ici qu'une telle politique est pratiquement impossible. Dans toutes les autres parties du pays fleurit également la dissémination des constructions. Un certain frein existe dans le cadre des plans locaux d'aménagement lorsque la commune, si elle n'a pas divisé son territoire en zones de construction, soumet l'équipement des terrains à des prescriptions précises. Il peut être disposé, par exemple, que le raccordement en routes et en conduites ne doit avoir aucune conséquence financière pour la commune et ne porte pas préjudice ni à l'exploitation agricole des fonds voisins ni au paysage ou à un plan futur d'aménagement <sup>4</sup>. Dans certains cantons, les communes peuvent aller encore plus loin en interdisant le raccordement aux réseaux d'eau et d'égouts des constructions autres qu'agricoles situées en dehors des zones à bâtir <sup>5</sup>. Mais jusqu'ici peu de communes ont fait usage de ce droit. Ce frein n'a en outre d'effet que contre l'individu isolé, alors que pour les grandes entreprises il est plus facile d'envisager la construction de routes de réseaux d'eau et d'égouts, de stations d'épuration. Et que se passe-t-il lorsque le propriétaire dispose d'eau potable et d'un puits perdu? Un de ces puits perdu poreux à 70 % qui laisse s'infiltrer son contenu dans la nappe phréatique? <sup>6</sup> Selon le droit actuel, on doit le laisser construire. Il resterait encore la possibilité, en invoquant la protection des eaux, d'interdire les puits perdus. Mais à quoi bon ces détours compliqués puisqu'il s'agit simplement de la délimitation précise entre les zones d'extension urbaine et de production agricole?

Certes, la création de zones agricoles excluant les constructions non agricoles constitue une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Cette atteinte est toutefois admissible à l'échelon fédéral. L'article 31 bis de la Constitution fédérale autorise de déroger au principe de la liberté de commerce et d'industrie lorsqu'il s'agit «du maintien d'une paysannerie saine et d'une agriculture active, ainsi que de la consolidation de la propriété foncière rurale».

La création de zones agricoles constitue, d'autre part,

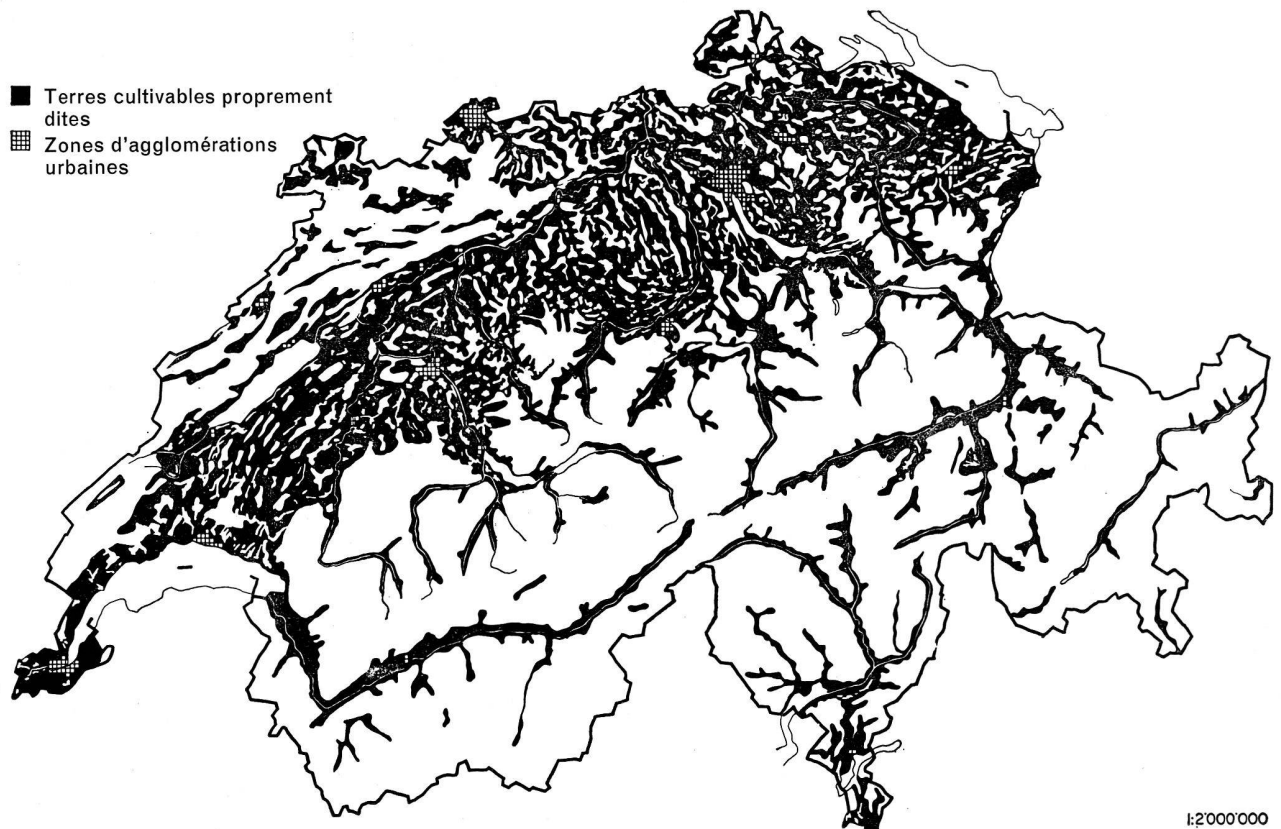


Fig. 1 Répartition des terres cultivables proprement dites. L'ensemble du territoire suisse est constitué pour  $\frac{1}{4}$  de sol improductif,  $\frac{1}{4}$  de forêts,  $\frac{1}{4}$  de pâturages (alpages, etc.) et  $\frac{1}{4}$  de terres cultivables proprement dites (champs, prairies). Ces dernières se situent en grande partie sur le Plateau, c'est-à-dire dans la partie qui se développe le plus.  
(Source: Carte des terres productives de la Suisse, publiée par la Division de l'agriculture du DEP, 1951.)

une atteinte au droit de propriété. Lorsque cette atteinte a les mêmes effets que l'expropriation, la question de l'indemnisation se pose tout de suite chez nous. Elle deviendra toutefois sans objet si la zone agricole est édictée par la Confédération, car la propriété n'est garantie que dans le cadre du droit en vigueur.

Ces réflexions ont été déterminantes lors de l'élaboration par l'Association suisse pour le plan d'aménagement national d'un projet de création de zones agricoles dans le cadre de la révision du droit sur la propriété foncière rurale. Cette proposition a été accueillie très positivement par les instances fédérales et étudiée en détails par une commission fédérale. Elle prévoit que toutes les terres qui ne sont pas comprises dans les zones à bâtir ou, lorsque les communes n'ont pas de règlement de zones, dans les limites de la localité, appartiennent à la zone agricole, dans laquelle l'acquisition de terrains est réservée en priorité à l'exploitant. Les zones de construction doivent être calculées de telle façon qu'elles suffisent aux besoins des dix années à venir. Une zone transitoire pour les dix années suivantes fait office de tampon entre les zones à bâtir et de non-bâtir. Dans cette zone, le paysan jouit encore temporairement d'une certaine protection. Une zone agricole de cette nature entraverait les achats croissant de terrains en vue de placements par les banques, les sociétés d'assurances, les caisses de retraite, les investmenttrusts, etc. Et serait également supprimé le non-sens qui veut que sous le couvert d'encouragement à l'agriculture soient versées des subventions pour

des terres agricoles dont nous ne savons pas si demain elles ne seront vendues comme terrains à bâtir.

Sans la possibilité de délimiter clairement les zones d'extension urbaine et de production agricole, notre pays se prépare un chaos dans les constructions qui aura les plus lourdes conséquences dans les autres domaines de la vie. C'est pourquoi il faudra tout mettre en œuvre afin que soit accepté le projet de loi instituant la zone agricole. En corrélation avec la création de zones agricoles, il s'impose que soient étudiées des

#### mesures contre l'accaparement de terrains à bâtir équipés

C'est un des phénomènes regrettables de notre époque que de rencontrer, souvent, au milieu d'un quartier habité, des terrains libres – et qui le resteront longtemps parce qu'ils appartiennent à un domaine agricole, ou parce qu'ils sont l'objet de placements de capitaux ou pour toute autre raison. Les dépenses engagées par le secteur public pour l'équipement sont ainsi bloquées puisque, en vertu du règlement communal, les contributions des propriétaires ne sont échues qu'au moment de la construction d'une maison. Mais ce qui est encore plus néfaste c'est que la subsistance de ces terrains libres à l'intérieur de la localité repousse les constructions nouvelles à la périphérie et entraîne de ce fait une extension prématurée des zones à bâtir. On peut présumer que si

les zones agricoles se réalisent, sous une forme ou une autre, le capital à la recherche d'un placement sera intéressé d'une manière accrue par les terrains libres situés dans les zones à bâtir et de transition.

Ces raisons devraient nous inciter à élaborer à temps des mesures propres à entraver l'accapement de terrains à bâtir. On pourrait envisager l'institution d'un impôt progressif sur les terrains à bâtir tel qu'il existe en Allemagne<sup>7</sup>.

Il est évident que cet impôt rendrait impossible à longue échéance l'existence de toute exploitation agricole à l'intérieur des zones de construction. Une solution constructive implique donc que parallèlement soient sensiblement améliorées les possibilités de transférer ces exploitations et d'échanger par le biais des remaniements parcellaires les terrains considérés contre des terres agricoles en mains de propriétaires non agriculteurs.

L'aménagement du territoire appuie aussi de toutes ses forces l'idée, soutenue par divers milieux, d'une

### protection accrue de la forêt

La forêt est régie par la loi fédérale de 1902 selon laquelle sa surface totale ne doit pas diminuer. On croit donc qu'elle est suffisamment protégée. En réalité, cela n'est vrai que pour les forêts des Alpes, des Préalpes et du Jura. Selon la loi, elles sont considérées comme «Forêts protectrices» de la population de montagne contre les avalanches, les inondations, les glissements de terre et autres dangers naturels. Elles ont aussi pour but de régulariser le débit des cours d'eau. Les forêts protectrices ne peuvent être défrichées qu'avec l'autorisation du Conseil fédéral.

La loi définit par contre les forêts du Plateau entre Neuchâtel et le lac de Constance – c'est-à-dire la partie où la densité démographique est la plus forte – comme «forêts non protectrices». Elle peut être défrichée avec l'autorisation d'un Conseil d'Etat cantonal.

Dans les deux cas, il est obligatoire de reboiser une surface identique à celle défrichée. Ce qui est toutefois insuffisamment réglé, c'est où ce reboisement doit se faire. Cela constitue à notre époque une dangereuse carence. En effet, plus les agglomérations urbaines s'étendent, plus le sol devient un objet de placement et plus il est difficile de trouver des terrains à bâtir. La tentation de déboiser s'amplifie constamment.

La Société forestière suisse décrit ce danger dans sa publication *Les Bienfaits de la Forêt*<sup>8</sup> d'une manière saisissante:

*Dans le cadre d'une évolution constante, la forêt était jusqu'à aujourd'hui un pôle de tranquillité. Même si les agglomérations submergeaient la campagne, encerclaient les bois, les traversaient et altéraient le paysage, elles devaient obligatoirement s'arrêter aux limites de la forêt. Comme les flots inlassables de la mer venant s'écraser contre la falaise, des demandes de défrichages montent de toutes parts à l'assaut de la forêt. Pour des maisons d'habitation, des usines, des constructions publiques, des places de sport et de tir, des carrières, des décharges et même pour des maisons de week-end.*

Nos gouvernements cantonaux sont-ils en mesure de s'opposer à cette pression croissante?

C'est précisément dans cette région en plein développement que le maintien à l'emplacement actuel de l'aire forestière – abstraction faite de compensations locales réduites – est devenu une nécessité absolue. M. Krebs, ingénieur forestier en chef du canton de Zurich, écrit à ce sujet dans la brochure déjà citée:

*Plus notre sol est occupé, plus l'industrie s'étend, plus les centres d'habitation s'implantent dans des zones de verdure ou agricoles jusqu'ici épargnées, plus la motorisation devient envahissante, plus l'air est empesté par les gaz, les fumées et les poussières, plus l'utilisation des réserves naturelles d'eau tend à l'épuisement, plus le bruit provoqué par la circulation, les entreprises, les radios et les autres sources devient intense et plus il se prolonge pour ne cesser que pendant quelques heures de nuit, plus la mécanisation et le travail aux pièces mettent les hommes dans un état permanent de tension, dont ils ne peuvent que difficilement sortir, plus irremplaçables deviennent aussi les effets bienfaisants de la forêt. Cette dernière est donc avant tout un endroit de détente et tout autre de ses buts n'est que de nature secondaire.*

Selon les thèses formulées par les experts forestiers dans l'intérêt du bien public, la notion de forêt protectrice doit être étendue aux fonctions hygiéniques de la forêt. De plus, toutes les forêts doivent être déclarées forêts protectrices – au sens élargi du terme – et les déboisements limités dans tous les cas à la réalisation de projets d'intérêt public et à la garantie d'une meilleure répartition des forêts.

Toutes ces thèses concordent intégralement avec les exigences de l'aménagement du territoire.

Un autre objectif important est

### l'élaboration d'un plan directeur national des zones industrielles

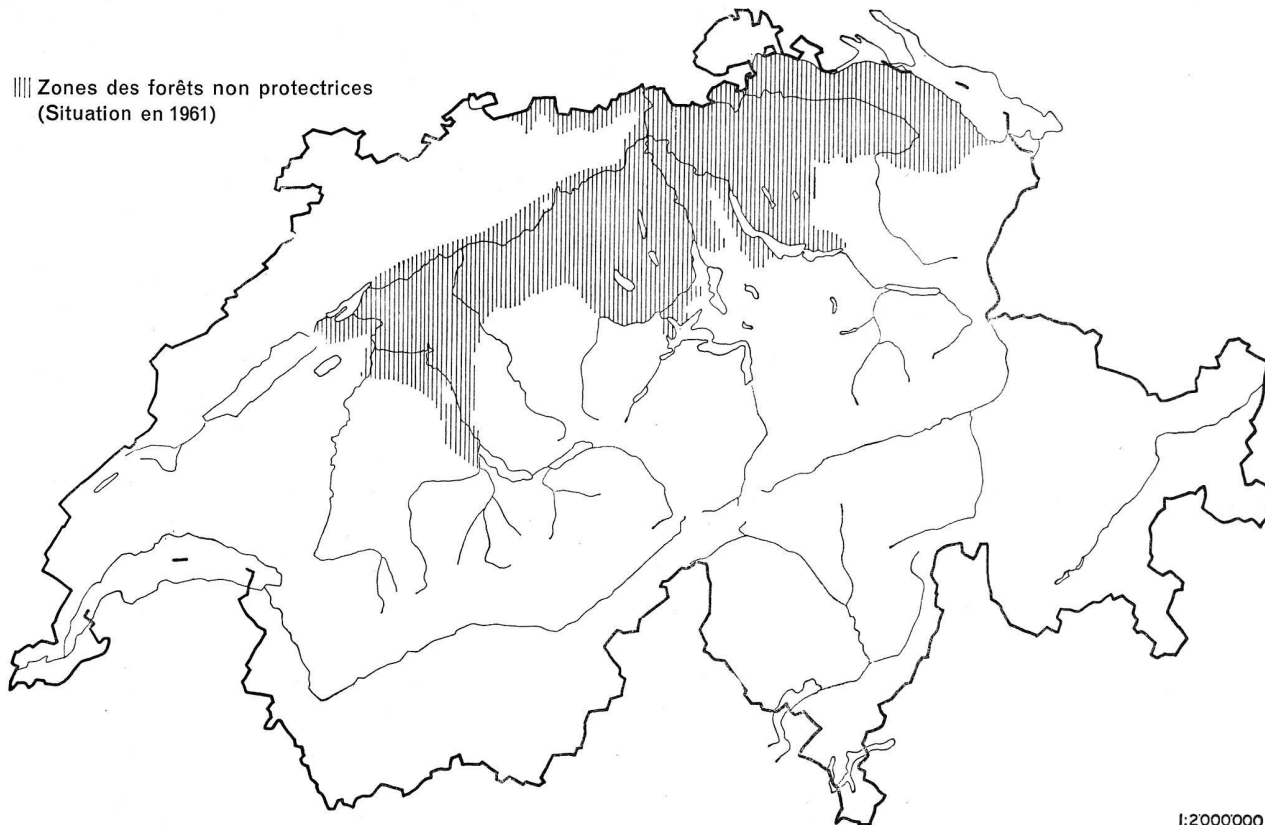
Il y a un peu plus d'une décennie, le canton de Zurich a fait établir pour son territoire un «plan directeur des zones industrielles»<sup>9</sup>, qui parut en 1954. Ce plan comprenait l'analyse et l'estimation de l'évolution industrielle, l'étude des facteurs de localisation par branches d'industrie et des endroits favorables à l'industrie ainsi que finalement des propositions concrètes de création de zones industrielles.

Aujourd'hui, il s'agit de faire le même travail, mais à l'échelle du pays. Ce travail a été confié par l'OFIAMT à l'Institut d'aménagement local, régional et national, récemment créé à l'Ecole polytechnique fédérale. Ce dernier a été chargé d'établir, en collaboration avec des experts de l'industrie et d'autres secteurs économiques, du trafic, de l'énergie, de l'hygiène, de la protection de la nature, etc., un plan directeur de la répartition industrielle future dans notre pays.

Ce plan sera utile en première ligne à l'industrie. Son but est en effet d'empêcher, par l'intermédiaire des plans d'aménagement locaux et régionaux, que les terrains particulièrement favorables à l'implantation industrielle ne soient utilisés dans d'autres buts, comme c'est encore aujourd'hui trop souvent le cas. Il devra en outre prendre en considération les nombreux autres éléments.

Il a aussi pour but de déterminer, sur la base de la documentation statistique actuelle, les emplacements les plus favorables. Il deviendra ainsi la base d'un autre objectif de l'aménagement du territoire.

|||| Zones des forêts non protectrices  
(Situation en 1961)



21

Fig. 2 Forêts protectrices et non protectrices selon la loi fédérale sur les forêts. La forêt protectrice protège les hommes contre les dangers de la montagne (avalanches, éboulements de terre, etc.); c'est pourquoi elle est protégée dans sa surface et sa situation par la loi fédérale sur les forêts. La forêt non protectrice n'est protégée jusqu'ici que dans sa surface; or, aujourd'hui, il faut qu'elle soit protégée également dans sa situation, car les forêts du Plateau, région qui se développe le plus, exercent des fonctions importantes en regard des réserves d'eau, de la régénération de l'air, du climat, du délaçement.  
(Source: *Wohltätiger Wald*, publié par la Société forestière suisse, 1962.)

### La création d'un bureau d'expertise en matière de localisation industrielle

Il s'agit naturellement de localisation à l'échelle du pays. Ce que certains cantons ou groupes de cantons pratiquent sous ce couvert ressemble beaucoup plus à une acquisition d'industries.

Une localisation industrielle rationnelle doit tout d'abord considérer les besoins de l'industrie.

Il sera possible, à l'aide du plan directeur des zones industrielles et de la documentation statistique s'y rapportant, de conseiller les entreprises dans le choix d'un emplacement et d'éviter ainsi qu'elles n'achètent – comme c'est encore trop souvent le cas – du terrain qui est impropre à l'implantation d'une entreprise du point de vue de l'aménagement général et de l'équipement.

Afin toutefois que du terrain soit disponible à un prix raisonnable à l'endroit retenu, il est indispensable que les communes, les associations régionales et les cantons pratiquent une *politique foncière* à longue vue tendant à permettre au secteur public d'acquérir le plus possible de terrains industriels.

Dans le rapport déjà cité de la Commission zurichoise d'experts pour les questions d'aménagement régional, il a été demandé, de plus, le droit d'expropriation préventive pour les terrains situés dans les zones industrielles.

Comme la délimitation entre les zones agricoles et les zones de construction et celle entre les zones industrielles et des autres facteurs sont en étroite relation, on entrevoit déjà l'objectif principal de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire

### l'élaboration d'un plan directeur d'aménagement

Comme nous l'avons déjà dit, on rassemble aujourd'hui les bases qui permettront d'établir un plan directeur des zones industrielles. Or on peut se poser la question de savoir si cela est possible sans étude préalable ou simultanée de l'image future de l'occupation du territoire. Est-il possible de proposer une répartition valable des zones industrielles sans savoir où et comment s'établiront les cinq millions d'habitants supplémentaires des prochaines décennies? Il nous semble que non! L'élaboration d'un plan directeur des zones industrielles comprend implicitement celle d'une conception générale de l'occupation du territoire.

Ici se repose sous l'angle pratique une question que nous avons examinée théoriquement dans l'introduction: doit-on considérer, lors de l'élaboration de cette image de la structure de l'espace, que les tendances de l'évolution sont inchangeables? Ou peut-on établir une image qui

serait partiellement en opposition avec ces tendances, mais permettrait d'atteindre une meilleure structure de l'espace et d'éviter au moins en partie ses effets négatifs? En d'autres termes: doit-on, poussé par l'expérience, considérer que dans l'élaboration de notre image nous ne disposerons que des moyens actuels de l'aménagement? Ou peut-on proposer une image un peu plus téméraire, inaccessible avec les moyens actuels, mais qui correspondrait d'autant mieux au but poursuivi et contribuerait à trouver de nouveaux moyens de diriger l'occupation du territoire? Les opinions à ce sujet divergent fortement, même entre experts – on a pu le constater à nouveau lors de la publication par la *Neue Zürcher Zeitung*, à la fin de l'année passée, d'une série d'articles sur «l'évolution démographique et l'urbanisme»<sup>10</sup>. Je partage sur ce point l'opinion de M. Christian Gasser qui, dans son exposé, relevait l'urgence d'élaborer une conception du futur, une «image» de la conformation de notre pays. Il fait allusion ici à une image courageuse: il recommande en effet d'adopter pour l'ensemble du pays le principe d'une «décentralisation concentrée», idée qui se trouvait déjà à la base du plan directeur zurichois des zones industrielles et qui fut par la suite approuvée par la Commission d'aménagement régional du canton de Zurich.

Cette conception tend à décharger les agglomérations des grandes villes par une politique qui rendrait possible l'établissement d'une bonne part de la population supplémentaire dans des petits centres régionaux. Nous ne devons toutefois pas nous dissimuler le fait que cette politique ne pourrait être efficace avec les moyens actuels et que des modifications dans le cours des choses seraient inévitables.

Mais il ne s'agit pas ici de juger le pour et le contre de ces conceptions. Un peu partout, il semble pourtant avoir été admis *qu'au nombre des tâches principales de l'aménagement du territoire devraient compter la lutte contre une prépondérance économique accrue des grandes régions urbaines – particulièrement de Zurich – et une occupation plus équilibrée et correspondant mieux à la structure fédérative de notre pays.*

Cette seule image ne saurait toutefois suffire.

Plus elle est en opposition avec la tendance effective du développement, plus sa réalisation nécessitera de

### **mesures destinées à diriger l'occupation du territoire du pays**

Jusqu'ici la Confédération n'a pratiquement eu aucune influence dans ce domaine, bien qu'il existe une certaine péréquation des charges en faveur des cantons financièrement faibles. Les régions de montagne reçoivent des subventions plus fortes pour l'agriculture, les routes. Dernièrement, il a été renoncé aux surtaxes de montagne dans les tarifs de chemins de fer et d'automobiles postales. Toutes ces mesures ne sont toutefois pas en mesure d'empêcher le dépeuplement de nombreuses vallées des Alpes et des Préalpes. Plus inquiétant est encore le fait que maintes contrées du Plateau sont restées à l'écart de tout développement.

M. Kneschaurek, professeur à l'Université de Saint-Gall, décrit, dans un article de la série déjà citée, parue dans la *Neue Zürcher Zeitung*, les causes économiques de la concentration. Il démontre que ce phénomène est lié à un automatisme qui accentue toujours plus la disparité entre les communes économiquement fortes et les faibles. Cette disparité est, dit-il, «un des obstacles principaux à la décentralisation économiquement si souhaitée». Il poursuit: «Il est évident qu'ici l'Etat doit intervenir même s'il en résulte pour lui un difficile problème de politique économique», et conclut par ces mots: «Une politique économique active est donc indispensable, surtout dans le domaine de l'aménagement du territoire, si l'on veut éviter un renforcement malsain des tendances à la concentration qui se développent dans une économie du marché absolument libre, et si l'on veut obtenir une répartition plus équilibrée de la croissance démographique et économique dans toutes les parties du pays.»

L'aménagement du territoire a ainsi pour tâche d'analyser, en étroite collaboration avec les experts économiques, quelles seraient les mesures possibles de cette politique et de juger si elles seraient acceptables et efficaces. Mais en plus de ces mesures de politique économique, il en est d'autres.

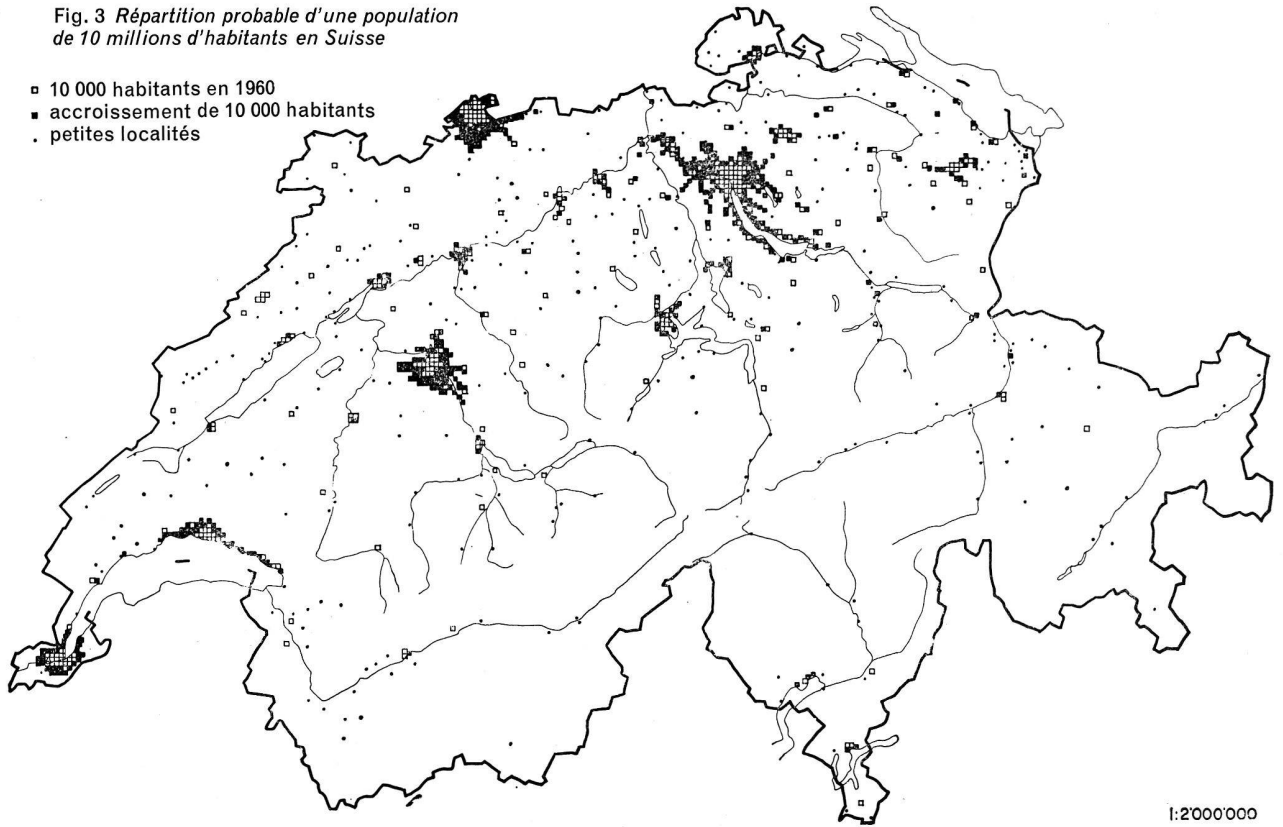
Dans les pays fortement développés, le secteur des entreprises de services, appelé aussi secteur tertiaire, revêt une importance croissante. Alors que maintenant, les entreprises privées de services ne peuvent être que peu influencées dans le choix de leur emplacement, le secteur public a la possibilité de déterminer en partie le développement par l'implantation et l'extension des services publics – particulièrement de ceux concernant l'instruction et la vie culturelle. Plus l'industrie a besoin de personnel qualifié et de cadres scientifiques, plus le succès d'une politique de décentralisation industrielle dépendra de la création et de la répartition de ces services publics.

Une condition extrêmement importante de toute décentralisation, et qui jusqu'à aujourd'hui a presque complètement été oubliée, est la recherche d'un meilleur équilibre dans le domaine de la politique sociale. Il y a quelques décennies déjà que l'expression «Zürich, deine Wohltaten erhalten dich!» a vu le jour. Ce qui signifie que les importantes assurances sociales de la ville de Zurich, en comparaison du reste de la Suisse, sont un stimulant de l'expansion économique. Chaque assurance sociale fédérale ou cantonale est en effet presque toujours doublée par une assurance de la ville. Cela constitue une force d'attraction considérable sur les classes inférieure et moyenne de revenus. Et, fait aggravant, les délais actuels d'établissement pour bénéficier de ces institutions entravent tout établissement à l'extérieur de forces de travail. Ce que nous venons de dire de Zurich est aussi plus ou moins valable pour les autres grandes villes. Dans ce domaine également, une meilleure coordination avec les buts de la politique d'occupation du territoire doit être recherchée.

Ces quelques remarques n'avaient pour but que de montrer combien est grand le domaine des éventuelles mesures propres à diriger l'occupation du territoire. Jusqu'ici nous n'avons considéré les problèmes qu'à l'échelle du pays.

Fig. 3 Répartition probable d'une population de 10 millions d'habitants en Suisse

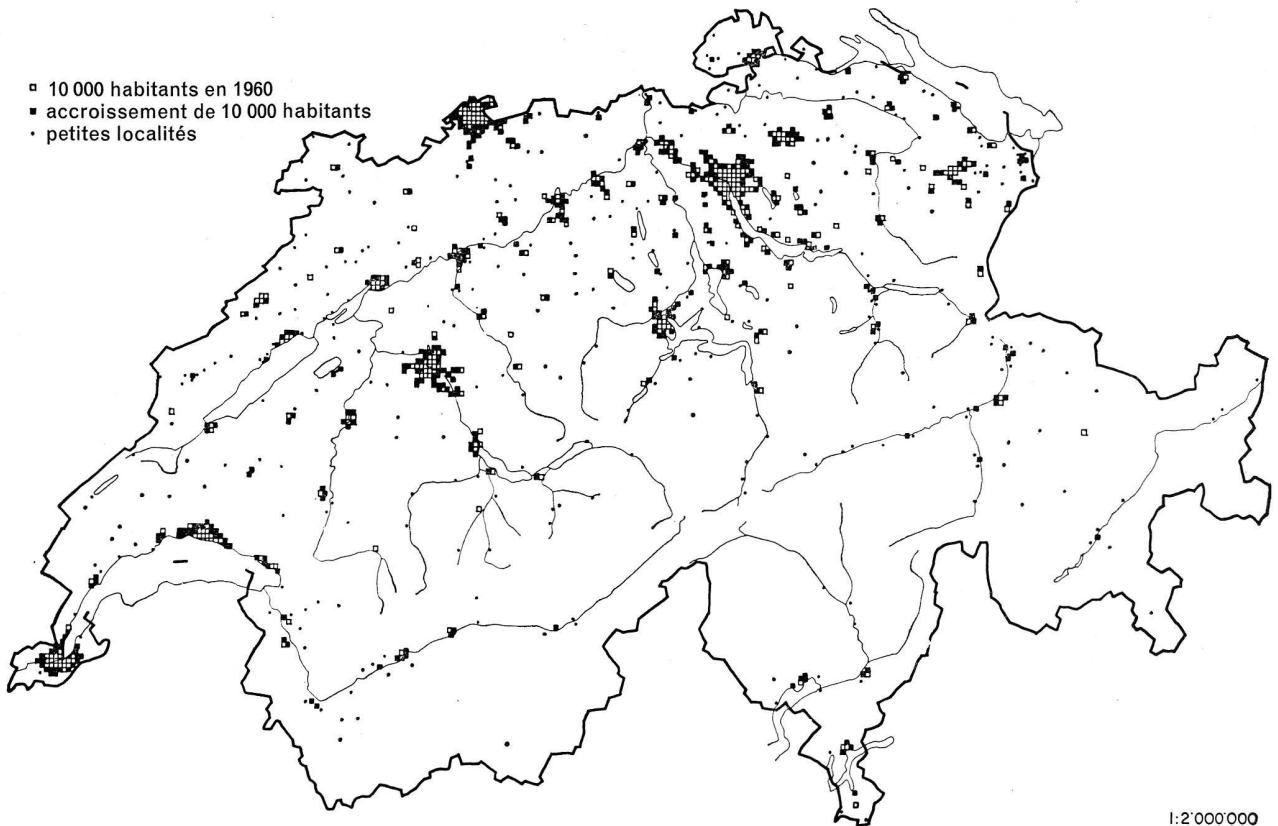
- 10 000 habitants en 1960
- accroissement de 10 000 habitants
- petites localités



1:2'000'000

*Variante A:* en cas de concentration progressive, c'est-à-dire en renonçant à toute mesure contre l'extension future des agglomérations.

- 10 000 habitants en 1960
- accroissement de 10 000 habitants
- petites localités



1:2'000'000

*Variante B:* en cas de «décentralisation concentrée», c'est-à-dire en stimulant le développement des régions de villes moyennes par l'implantation d'industries, d'aménagements d'importance régionale (instruction, institutions sociales, culturelles, etc.), ce qui exige toutefois une certaine densité démographique. Par conséquent, les constructions ne doivent pas être disséminées mais groupées autour des centres régionaux (décentralisation «concentrée»)!

Ce qui suit sera consacré aux deux

## Tâches principales à l'échelle de l'aménagement régional et local

Une tâche particulièrement urgente dans les régions et les communes à fort développement est

### la constitution d'une réserve prévisionnelle de terrains pour les réalisations publiques

Toute commune doit acquérir des terrains pour l'aménagement de jardins publics, d'écoles primaires et secondaires, de parcs de jeux et de sports, de bains publics, d'églises, de cures, de maisons de commune, de maisons de repos, de cimetières, etc. Pour les villes et les régions viennent encore s'ajouter les écoles supérieures, les écoles professionnelles, les bibliothèques, les hôpitaux, les maisons de jeunes, les maisons paroissiales, les théâtres et autres salles de spectacle, les places de fêtes, les espaces verts, les jardins familiaux, les stades, les piscines couvertes, les patinoires artificielles, les stations d'épuration, les usines d'incinération des ordures et les bâtiments administratifs.

Dans une ville de 30 000 à 40 000 habitants, ces besoins s'élèvent à environ 30 m<sup>2</sup> par habitant. Auxquels il faut ajouter environ 20 m<sup>2</sup> pour les routes et les places de stationnement. Ce besoin en terrain croît avec la grandeur de la ville. Si l'on compte encore les surfaces nécessaires aux installations ferroviaires, on obtient une surface totale de 60 m<sup>2</sup> par habitant. Ce qui signifie que pour chaque parcelle d'habitation, le secteur utilise, pour les besoins cités plus haut, grosso modo *une surface égale*. L'acquisition de terrains par le secteur public est en général très impopulaire. Il est facile d'empêcher pour longtemps toute politique de réserve de terrains en évoquant abusivement la «nationalisation du sol». A cela s'ajoute le fait que les communes ne sont pas en mesure d'agir assez rapidement. Les compétences du pouvoir exécutif sont trop restreintes – et il n'est pas toujours possible d'attendre la prochaine assemblée du pouvoir législatif. Le propriétaire voudrait vendre aussi librement que possible; or la vente à une commune ne l'intéresse que médiocrement pour la seule raison qu'il n'ose exiger publiquement le prix qu'il peut espérer en cas d'achat par une personne privée.

Le terrain dont la commune a besoin ne peut souvent pas être acquis sur le marché libre ou pas à l'endroit désiré. Jusqu'ici, l'opinion générale était que la commune devait se contenter de ce qui restait.

24

*Besoin en terrain pour parcelles d'habitation en mètres carrés par habitant:*

Bases: 50% de zones d'habitation avec un coefficient d'utilisation de 0,3 . . . . .	$\frac{50}{100} \cdot 0,3 = 0,15$
25% de zones d'habitation avec un coefficient d'utilisation de 0,6 . . . . .	$\frac{25}{100} \cdot 0,6 = 0,15$
25% de zones d'habitation avec un coefficient d'utilisation de 0,8 . . . . .	$\frac{25}{100} \cdot 0,8 = 0,20$
Coefficient d'utilisation moyen des zones d'habitation . . . . .	0,50
Surface de planchers moyenne par habitant . . . . .	30 m <sup>2</sup>
Calcul: besoin en terrain pour parcelles d'habitation =	$\frac{\text{surface de planchers par habitants}}{\text{coefficient d'utilisation}} = \frac{30}{0,50} = 60 \text{ m}^2/\text{H}$

*Besoin en terrain pour les aménagements publics en mètres carrés par habitant:*

Eglises	Cimetières	Culte Instruction et formation Réunion Délassement Santé et assistance Circulation routière Circulation ferroviaire Services techniques	} 30 m <sup>2</sup> /H } 60 m <sup>2</sup> /H } 30 m <sup>2</sup> /H				
Jardins d'enfants	Ecoles communales			Ecoles supérieures et professionnelles			
Salles de réunion				Places de fêtes, Théâtres en plein air			
Places de jeux	Parcs de sport			Bains publics	Jardins familiaux	Verdure	Parcs
Hôpitaux				Maisons de repos			
Routes principales				Autres routes		Parcage	
Installations ferroviaires							
Eau				Egouts et épuration		Ordures	

Fig. 4 *Besoins en terrain pour les aménagements publics en mètres carrés par habitant.* Le besoin total de 60 m<sup>2</sup> par habitant est valable pour les nouveaux quartiers urbains et équivaut au besoin moyen par habitant pour parcelles d'habitation.

Il subsiste bien sûr, en cas de nécessité, l'expropriation. Mais même dans les lois sur l'expropriation les communes sont désavantagées. Ces lois disposent, par exemple, que la construction doit commencer dans les deux ou trois ans qui suivent l'expropriation, sans quoi l'exproprié peut réexiger son terrain. A notre époque de haute conjoncture, ce délai ne permet même plus l'élaboration du projet. Il n'a de plus aucun rapport avec une réservation de terrains à long terme. Les lois en vigueur exigent en outre que le besoin de construire – une école, par exemple – existe effectivement. C'est-à-dire que, traduit dans la réalité, le fait de connaître aujourd'hui le nombre de nouveau-nés qui, dans six ans, auront besoin d'une école ne permet pas, selon l'ordre juridique en vigueur dans la plupart des cantons, d'engager maintenant déjà de procédure d'expropriation. Et, enfin, maintes réalisations publiques citées plus haut ne constituent pas une raison suffisante pour exproprier. Le choix de l'emplacement de ces constructions publiques est ainsi laissé aux aléas de l'offre de terrains. Il n'est pas nécessaire de rechercher ailleurs la raison du manque de caractère de nombre de nos villages. Les plans d'aménagement qui pourraient en faire des ensembles harmonieux et permettraient une implantation rationnelle des constructions et installations publiques ne sont trop souvent que des rêves gravés sur le papier.

Nous croyons donc que ces dispositions juridiques devraient être modifiées. En 1959, le canton de Zurich a fait dans ce sens une tentative digne d'attention : instituer un droit «d'expropriation prévisionnelle». En conséquence de quoi, le terrain exproprié n'aurait plus pu être réexigé après deux ou trois ans, mais après quinze ans seulement, en cas de non-utilisation. Malheureusement le projet échoua au Grand Conseil. Ce qu'il en reste est en comparaison peu de chose : le droit pour les communes de solliciter auprès de la Direction des Travaux publics une interdiction de construire limitée à cinq ans pour autant que l'ouvrage considéré soit à l'étude<sup>11</sup>. Ce qui, à nouveau, n'est pas une réservation à long terme!

Les bases juridiques sont également insuffisantes dans la majorité des cantons où la réservation de terrains se pratique par l'intermédiaire des zones de verdure ou de constructions publiques.

Il est par conséquent indispensable de convaincre la population que la sauvegarde de réserves de terrains – pour le délassement, le jeu et le sport – correspond à un intérêt public, au même titre que les routes, et qu'elle nécessite donc une protection juridique équivalente. En outre, cette cause d'intérêt public devrait être reconnue, en cas d'expropriation, non seulement lorsque les besoins se font sentir, mais déjà au moment où, sur la base de plans et de pronostics, on a pu les déterminer avec certitude.

Mais les difficultés sont encore plus grandes en ce qui concerne

### **la sauvegarde de zones de délassement dans les régions urbaines**

Même si la zone agricole à l'échelon fédéral était introduite au cours des années prochaines – ce qui est à sou-

haiter – la sauvegarde de zones de délassement et la protection du paysage demeurerait un problème particulier lorsque ces zones se trouvent à l'intérieur d'agglomérations.

Or, dans la plupart des cas, les bases juridiques sont suffisantes pour frapper d'interdiction de construire les zones en question. En effet, chaque canton dispose en général, dans une de ses lois, d'un paragraphe sur la protection de la nature et du patrimoine national lui permettant d'interdire la mutilation du paysage. Ici les difficultés résident dans le fait qu'il s'agit presque toujours de grandes surfaces – et il ne peut en être autrement si l'on veut que la protection du paysage mérite son nom. Il ne s'agira donc pas toujours de «beaux» paysages. Les demandes d'indemnité des propriétaires privés atteignent de telles sommes, en raison de la hausse incessante des prix du sol, que l'on est en droit de douter que le peuple soit prêt à les accorder. On paierait certainement un terrain 50 francs le mètre carré, par exemple, pour y construire, plutôt que 49 francs pour empêcher d'y construire. Particulièrement choquant est le fait que le secteur public doit payer pratiquement le prix du terrain sans qu'il n'en devienne propriétaire. Le droit actuel ne permet pas d'expropriation formelle dans les cas où aucun ouvrage public n'est projeté. On peut se demander toutefois si la sauvegarde de zones de délassement, dont le coût est si élevé, ne devrait pas être considérée aussi comme un «ouvrage public» au sens des lois sur l'expropriation. Or, malgré cette nouvelle interprétation, la situation n'aurait guère changé. En effet, le principe qui veut qu'une expropriation ne soit possible que lorsqu'elle est indispensable à la réalisation du but s'oppose au transfert obligatoire des zones protégées dans les mains de l'autorité publique. Il est intéressant de noter ici que les zones de délassement des grandes villes sont parfois tellement fréquentées qu'il en résulte d'importants dommages pour les agriculteurs. Peut-être ce fait est-il un argument suffisant pour justifier l'expropriation formelle de ces zones? Peut-être le problème ne peut-il être résolu qu'en recherchant des solutions nouvelles? Dans un article récemment paru dans la *Neue Zürcher Zeitung*, «La propriété foncière privée et sa protection contre les atteintes et les abus»<sup>12</sup>, M. le professeur M. Grossmann déclare que lors de l'évaluation de l'indemnité, il devrait être tenu compte du fait que toutes les personnes touchées n'auraient pu vendre leur terrain en même temps et au prix obtenu par l'un d'eux. Cette idée avait été défendue il y a quelques années déjà par le professeur Schaumann<sup>13</sup>. Plus est grande la zone frappée d'interdiction de construire, plus cette réflexion apparaît juste et moindre devrait être en conséquence l'indemnité – pour autant qu'elle soit versée immédiatement. Nous devons avoir pleinement conscience que si nous n'agissons pas rapidement et que nous ne sauvegardons pas à proximité des grandes villes des dizaines de kilomètres carrés d'espaces verts, le jour viendra où ce ne sera plus possible. Et ce jour-là, nous constaterons avec résignation que notre génération, dans sa psychose de la circulation, du standard de vie, d'expansion économique, a gaspillé les valeurs uniques de paysages naturels et a ignoré, par esprit de lucre, la santé de ses descendants. Le Plateau suisse compte aujourd'hui parmi les territoires

les plus habités d'Europe. Il a souvent été dit qu'il ne serait plus, avec le temps, qu'une ville s'étendant des bords du lac Léman à ceux du Bodan, qu'il deviendrait même une nouvelle Ruhr. Une

#### comparaison avec l'aménagement de zones de verdure dans la Ruhr

est donc particulièrement intéressante. Dans cette région industrielle, la plus grande du continent, vivent 5,3 millions d'hommes sur une surface de 4600 km<sup>2</sup>, ce qui équivaut à la population suisse concentrée sur un neuvième du territoire national! La densité de population est en moyenne de 1150 hab/km<sup>2</sup> contre 129 en Suisse, 250 environ sur le Plateau et 820 dans la région de Zurich. L'adduction d'eau, l'évacuation des eaux usées, la circulation et le délaçement deviennent dans ces conditions des problèmes cardinaux de la vie. Des problèmes qui ne sont plus solubles à l'échelon des communes. Il n'est donc pas étonnant que les communes et les districts du territoire de la Ruhr aient constitué le premier groupe d'aménagement régional du monde. C'est en 1920 déjà qu'a été fondée l'association d'aménagement «Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk». Dès le début, il lui fut attribué des compétences supracommunales: non seulement le choix du tracé des routes d'importance régionale lui est dévolu, mais – et cela nous intéresse particulièrement – il lui appartient, conformément à ses obligations statutaires, de sauvegarder de grands espaces verts, de créer des bandes de verdure pénétrant jusqu'au cœur des cités et de maintenir de grandes surfaces agricoles entre les agglomérations. Les terrains désignés

comme «espaces verts de l'association» sont frappés d'interdiction de construire. A intervalles réguliers, le plan des espaces verts est réexaminé. Alors que nous sommes habitués à voir nos surfaces vertes sacrifiées à la construction, l'association «Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk» n'a cessé d'accroître les siennes. Aujourd'hui, plus de 40 % de l'ensemble de son territoire sont protégés par une interdiction de construire; dont 19 % sont constitués de forêts et 21 % de surfaces libres. Ces surfaces libres protégées représentent 25 % des surfaces libres totales<sup>14</sup>. Or, en quarante ans d'existence, l'association n'a pas versé un pfennig d'indemnité!

La sauvegarde, sans indemnité, de surface vertes est régie par l'article 14 du Droit foncier de la République fédérale allemande.

Alors que chez nous l'article 4 de la Constitution cantonale zurichoise dispose que: *l'Etat garantit les droits privés acquis de bonne foi*,

et

l'article 641 CCS: le propriétaire d'une chose peut en disposer à son gré dans les limites de l'ordre juridique, l'article 14 du Droit foncier allemand stipule que:

1. La propriété et le droit de succession sont garantis. Les lois en déterminent le contenu et les limites.
2. La propriété comporte des obligations. Son usage doit également servir l'intérêt public.

Nous voyons donc qu'il y a une différence fondamentale entre ces deux notions de la propriété et que cette différence a des effets décisifs dans la question des zones de verdure:

En Allemagne, ces zones – reconnues nécessaires par de nombreuses communes – sont une mesure sociale d'une importance telle que l'on peut exiger du propriétaire une

26



Fig. 5 Les zones de verdure de l'association «Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk». Environ 40% de la superficie totale dépendant de l'association sont désignés comme «zones de verdure de l'association» et sont considérés comme zones de délaçement d'importance régionale frappées d'interdiction de construire. 19% sont constitués par la forêt, 21% par des terrains libres généralement agricoles. (Source: «Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk»).

limitation de son droit sans indemnité, car, en définitive, c'est ce qui lui garantit l'exploitation agricole de son terrain.

On peut juger ce procédé antidémocratique. Il n'empêche que la vie n'est acceptable dans cette Ruhr surpeuplée que parce que de *grandes* surfaces vertes et d'autres contrées ont pu être frappées d'interdiction de construire. Chez nous aussi le besoin de sauvegarder des zones de délasserement croît simultanément à la densité démographique. La comparaison qui suit nous démontre clairement qu'il ne peut s'agir que de grandes surfaces:

*Pour que la région de Zurich dispose de la même surface verte protégée, par habitant, que la Ruhr, il faudrait que 112 km<sup>2</sup> soient frappés d'interdiction de construire!*

Le fait d'avoir un autre ordre juridique ne modifie nullement le besoin d'évasion, de délasserement de la population!

Le catalogue des tâches dont nous avons parlé jusqu'ici nous laisse entrevoir la diversité des problèmes que doit résoudre l'aménagement du territoire.

Mais qu'est-ce que «cet aménagement du territoire» dont nous parlons toujours et dont nous attendons qu'il maîtrise ces difficiles problèmes? Cette question est d'autant plus opportune qu'elle nous amène à considérer une nouvelle catégorie de tâches:

### **Les problèmes d'organisation**

dont nous examinerons les plus importants. La question «qu'est-ce que l'aménagement du territoire?» nous fait pénétrer dans le monde très complexe des compétences. Le découpage d'un territoire en zones, par exemple, est presque toujours de la compétence exclusive des communes. Mais quelquefois la nature des zones est déterminée par le canton. Divers cantons sont de plus autorisés à fixer des zones de protection du paysage. Zurich et Berne peuvent aller plus loin encore en établissant un plan régional – plan directeur – auquel les communes doivent se conformer.

Dans le domaine des routes, les compétences sont dévolues, selon leur importance, aux communes, aux cantons et récemment, pour les routes nationales, à la Confédération. La protection des eaux est le plus souvent du ressort des communes, bien que les cantons aient un droit de surveillance plus ou moins efficace. Dans ce domaine, une collaboration des communes, dans le cadre d'associations, s'est instituée un peu partout. Ce qui représente un important pas en avant de l'aménagement régional.

Les cantons sont compétents en matière d'impôts directs. Les communes fixent toutefois librement le taux fiscal. La péréquation financière, dont l'importance est grande pour l'aménagement, n'existe pour l'instant que dans quelques cantons. La Confédération pratique aussi dans divers domaines une certaine compensation des charges entre les cantons.

Lorsque nous parlons dans ces quelques exemples de «Confédération» et de «cantons», il ne faut pas oublier qu'il s'agit en réalité de nombreux départements de l'administration.

En conséquence, l'aménagement du territoire exige en premier lieu la

### **coordination entre instances compétentes en matière d'aménagement**

le terme «aménagement» étant compris dans son sens le plus large. Cette coordination peut être réalisée de manières différentes. Dans les petits cantons, elle ne pose aucun problème. Dans les cantons de grandeur moyenne, un comité suffit, qui réunit les chefs des services s'occupant de ces questions, surtout lorsque le canton dispose en propre d'un bureau d'aménagement chargé de recueillir la documentation, de préparer les affaires et de prendre contact avec les communes et les organes régionaux. Le canton de Soleure est un exemple représentatif de ce type d'organisation. En 1942 déjà, le canton de Zurich créait un bureau d'aménagement régional. Dépendant tout d'abord de l'Office des bâtiments – et pour cette raison peu considéré par les autres services de l'administration – il est devenu au début de 1963 un office autonome, au même niveau que les Offices des bâtiments et des routes. En 1942, également, était instituée une conférence des fonctionnaires pour l'aménagement régional, qui réunissait des représentants des directions de l'Intérieur, des Finances, de l'Economie publique, des Travaux publics, de l'Instruction publique et de l'Hygiène. Si du point de vue de l'aménagement sa composition était bonne, le nombre des membres était malheureusement trop grand. Aujourd'hui, la coordination est entre les mains d'un comité technique plus petit présidé par le chef de l'Office d'aménagement régional et auquel appartiennent quelques chefs de services. En ce qui concerne les communications, la collaboration entre le canton, la ville et les CFF est assurée par un bureau technique commun. Il est prévu, en outre, l'institution d'une Commission permanente pour l'aménagement régional. Dans les autres cantons, tout au moins les plus grands, il est souhaitable que soit introduite une coordination semblable entre les instances compétentes.

Mais cette coordination est tout aussi nécessaire à l'échelon de la Confédération. On s'apercevra dans peu de temps qu'une autorité nouvelle est indispensable si l'on veut prendre en considération le point de vue de l'aménagement du territoire et coordonner l'action de tous les services de l'Etat. Plus d'un pays a aujourd'hui déjà un Ministère de l'aménagement du territoire. Nous ne voudrions pas suggérer par là que la Confédération suive cette voie, mais seulement recommander la création d'un office aussi indépendant que possible ou de déléguer cette tâche à un organe spécial en dehors de l'administration.

Il faut de toute manière que l'organisation de l'aménagement soit complétée et consolidée.

Cette nécessité se fait également sentir au niveau des régions.

### **La consolidation institutionnelle de l'aménagement régional**

s'impose par le fait que les groupes d'aménagement régional se multiplient sans être bien organisés. La plupart sont des associations dont seules les communes peuvent faire partie, alors qu'une minorité – en vue

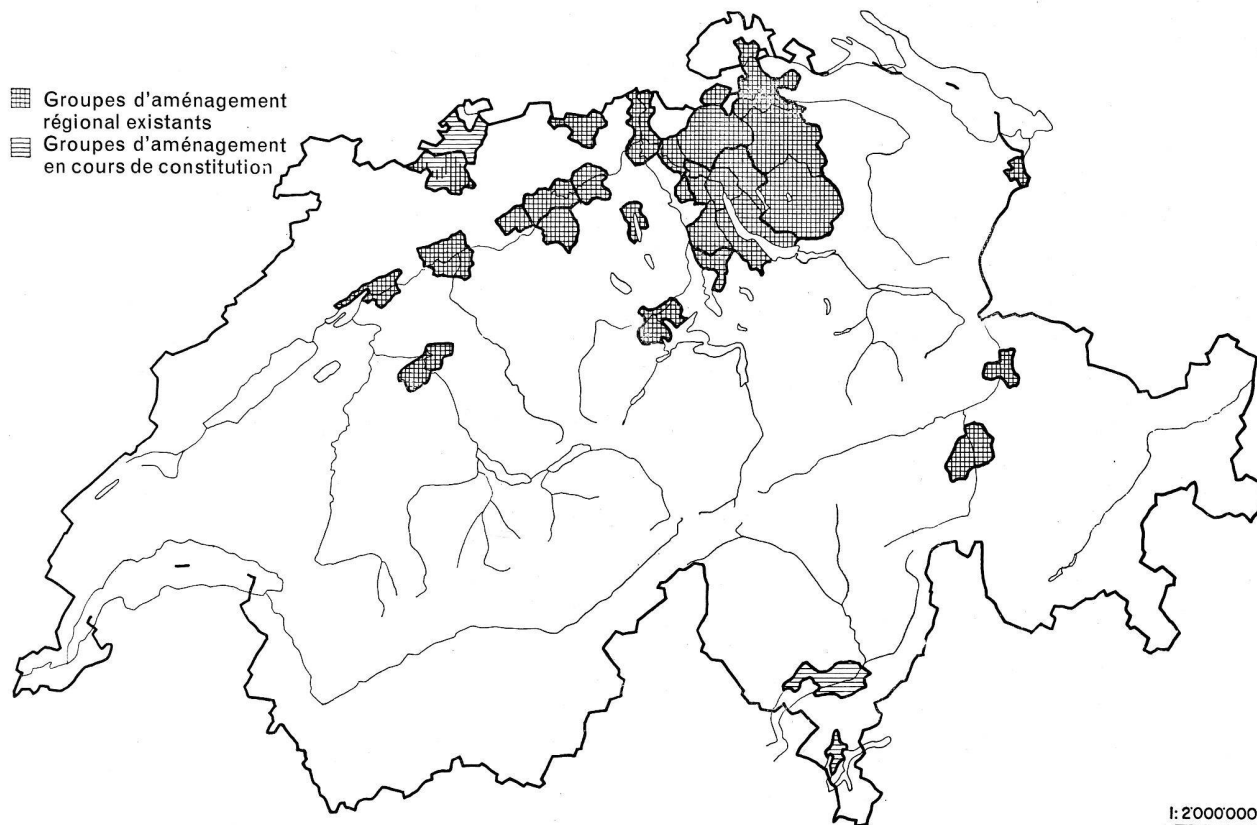


Fig. 6 *Territoires des Groupes d'aménagement régional*. Le terme groupe d'aménagement régional doit être compris ici dans le sens d'une réunion de communes dont le but est d'aménager en commun leur territoire. Ne figurent pas en conséquence sur ce graphique les régions où l'aménagement régional est entre les mains d'une autorité cantonale (Genève, Vaud, Neuchâtel, Bâle-Ville, Schaffhouse), ainsi que les sections de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national qui portent également le nom de «Groupes d'aménagement régional».

d'accroître son audience – admet d'autres corporations, des sociétés et des personnes physiques.

Le désavantage de ces corporations de droit privé réside dans le fait que les groupes d'aménagement peuvent très bien se mettre d'accord au sujet des plans et de directives générales, mais qu'elles sont dans l'impossibilité d'en garantir l'exécution par les communes. Un certain égoïsme communal est normal et même nécessaire au maintien de l'autonomie communale. Il ne devrait pourtant pas amener une commune à décider le contraire de ce qui a été admis pour juste dans le cadre régional. Les rapports entre communes et associations d'aménagement devraient s'établir sur la base d'une hiérarchie et d'une considération réciproque semblables à celles que nous considérons indispensables à la bonne entente familiale. Les communes d'une région constituent en quelque sorte une famille dont un membre ne saurait ignorer l'intérêt général sans risques de nuire aux autres. Il est donc juste de rechercher une organisation plus stricte des groupes d'aménagement régional. Nous pensons ici aux associations disposant de compétences supra-communales, telles qu'elles existent pour la réalisation de projets régionaux: réseau commun de distribution d'eau, stations d'épuration, hôpitaux de district, etc. Il s'agit que les communes d'un groupe d'aménagement cèdent quelques-unes de leurs prérogatives en matière d'aménagement à l'association régionale formée par elles. La plus importante de ces compétences est sans aucun

doute l'élaboration, sur la base d'une conception générale, d'un plan directeur régional fixant dans les grandes lignes l'utilisation du sol, les voies de communications, les services techniques et les aménagements publics d'importance régionale (hôpitaux, écoles supérieures, stades, etc.).

Avant de conclure, je voudrais encore dire quelques mots de la tâche que je considère comme la plus urgente,

#### **la formation d'urbanistes (experts en aménagement)**

Toujours plus nombreuses sont les communes qui décident l'élaboration de plans locaux et de plans de quartier. Toujours plus impérieuse est la nécessité de plans d'aménagement urbains et régionaux. Toujours plus urgents deviennent aussi les problèmes d'aménagement à l'échelle nationale. Qui résoudra ces problèmes? Sommes-nous en mesure de former des urbanistes en nombre suffisant, des urbanistes qui ne soient pas seulement des architectes, des ingénieurs, des agronomes, des juristes ou des experts en économie sociale, mais qui, de par leurs connaissances de toutes ces matières, puissent saisir les rapports complexes des problèmes et assumer la direction technique et administrative de ces travaux en coordonnant tous les intérêts?

Ce n'est que très tard, en 1961 exactement, qu'a été fondé

à l'EPF un Institut d'aménagement local, régional et national. L'effectif prévu comprend trois professeurs, trois collaborateurs techniques et quatre assistants. Ses statuts lui assignent une triple tâche: la recherche, la formation, les expertises, la formation ayant toujours le caractère d'un cours secondaire. Les cours donnés dans les sections d'architecture, de sylviculture et d'agronomie n'ont pour seul but que de permettre aux étudiants d'acquiescer une vue générale de l'aménagement local, régional et national. Il n'y a pas de cycle complet d'études. Contrairement à l'Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique, qui dans plusieurs de leurs hautes écoles ont introduit un enseignement complet de l'aménagement du territoire, qui suit directement le cycle d'études secondaires.

Toutefois cette formule rencontre chez nous certaines réticences, même dans les milieux d'urbanistes. On craint qu'au début des études la maturité des étudiants ne soit pas suffisante pour leur permettre de comprendre les problèmes dans toute leur complexité et qu'après leur diplôme, ce manque de maturité ne les empêche de résoudre les problèmes pratiques. A cela s'ajoute le doute que le besoin en urbanistes de formation universitaire dans notre petit pays justifie la création à l'EPF d'une section autonome d'aménagement.

Celui qui partage ces doutes devra pourtant admettre qu'à long terme la formation d'urbanistes, telle qu'elle existe aujourd'hui à l'EPF, deviendra insuffisante. Elle exige en effet que l'étudiant ait terminé tout d'abord ses études d'architecte, d'ingénieur, etc. avant de pouvoir acquiescer – au cours de semestres supplémentaires – les connaissances nécessaires à un urbaniste. Il se trouve donc dans l'obligation d'avoir une formation professionnelle qui, du point de vue même de l'aménagement, est une «déformation professionnelle». Or il faut plusieurs

années pour que s'atténue cette surévaluation du point de vue soigneusement cultivé du spécialiste. Avant toutefois que s'établisse un équilibre de la valeur des divers domaines de l'aménagement, il n'y a pas d'activité ni de formation d'urbanistes valables.

En considération de ces faits, il est d'autant plus regrettable qu'à l'EPF les architectes soient séparés des ingénieurs lors des exercices d'aménagement. En raison même de l'absence d'études complètes, il serait nécessaire que ces exercices groupent les étudiants de toutes les sections. Mais bien meilleure apparaît encore la solution adoptée par le Polytechnicum de Delft<sup>15</sup>. Les étudiants architectes et ingénieurs y ont la possibilité de suivre en commun, dès la 4<sup>e</sup> respectivement la 5<sup>e</sup> année, les cours de la section d'aménagement, d'élaborer en équipe les plans d'une commune (y compris les discussions avec les autorités et autres instances) et de faire leur travail de diplôme dans la section d'aménagement. Ce que la Hollande a réussi, la Suisse devrait aussi le réussir. Il est donc temps de réexaminer la formation d'urbanistes à l'EPF<sup>16</sup>.

### Remarque finale

L'aménagement du territoire est un domaine d'une complexité extrême. Ce que nous venons de voir concernant ses tâches ne constitue qu'une infime partie de ce qu'il y aurait à dire. Bien des points ont été laissés de côté pour mieux exposer ce qui, aujourd'hui, apparaît comme le plus important et le plus urgent. Mais même limité à ces questions, le travail qui reste à faire est gigantesque. Son accomplissement exige l'action conjointe de toutes les personnes de bonne volonté.

### Notes

<sup>1</sup> Même définition dans la revue *Plan*, 1956, N° 3, p. 80.

<sup>2</sup> *Tages-Anzeiger für Stadt u. Kt. Zürich*, N° 247, 20.10.62.

<sup>3</sup> *Regionalplanung im Kanton Zürich*, publié par la Direction des Travaux publics du canton de Zurich, dans la série «Die Regionalplanung im Kt. Zürich», II. Reihe, Heft 4, 1960.

<sup>4</sup> Cf., par exemple, canton de Zurich: Baugesetz par. 68c, Abs. 1; canton de Berne: Gesetz über die Bauvorschriften par. 6, Abs. 4; canton de Fribourg: Loi sur les constructions 34, al. 5.

<sup>5</sup> Cf. canton de Zurich: Baugesetz 68c, Abs. 2.

<sup>6</sup> Résultat d'une enquête dans le canton d'Argovie.

<sup>7</sup> Cf. Bundesbaugesetz (Allemagne), du 23.6.60, 172 (Ergänzung zum Grundsteuergesetz 12).

<sup>8</sup> *Wohltätiger Wald*, publié par la Société forestière suisse, Zurich 1962.

<sup>9</sup> *Industriezonen-Richtplan*, publié par la Direction des Travaux publics du canton de Zurich, dans la série «Die Regionalplanung im Kt. Zürich», II. Reihe, Heft 2, 1954.

<sup>10</sup> *Neue Zürcher Zeitung* 8-18, 10.62, N°s 3851, 3867, 3891, 3905, 3961, 3984, 4018.

<sup>11</sup> Cf. canton de Zurich: Baugesetz 149a.

<sup>12</sup> *Neue Zürcher Zeitung*, N°s 3417 du 9.9.62.

<sup>13</sup> Wilfried Shaumann: *Die Landesplanung im schweiz., engl. u. franz. Recht*, thèse, Regio-Verlag, Zurich 1950, p. 264.

<sup>14</sup> Cf. *Landesplanung im Ruhrgebiet*, Essen 1953, et *Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk – die ordnende Hand im Ruhrgebiet*, publiés par l'association «Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk», Essen.

<sup>15</sup> Cf. Rolf Meyer: *Stellung und Ausbildung des Planers*, revue *Plan* 1956, N° 3, tableau p. 80.

<sup>16</sup> Cf. Rolf Meyer: *article cité*, p. 78.

*L'Association suisse pour le plan d'aménagement national, Kirchgasse 3, Zurich 1, éditera prochainement des tirés à part de cet article, en français et en allemand. Cet article a été publié, en outre, en français et en allemand, dans la Lettre du Gothard (Ligue du Gothard, secrétariat Dr Alfred Wissler, Kornwies, Widnau SG) et, en allemand, dans la revue Plan (Vogt-Schild, éditeur, Soleure).*