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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 39-40 (1967)

Heft: 4

Artikel: La planification régionale du territoire

Autor: Patanè, Giuseppe

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-126205

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: 04.10.2025

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

Telle hypothèse de forme, venue d'une préoccupation purement architecturale, engagera les calculs dans une voie nouvelle; telle étude de résistance de matériaux, ressortissant à des principes purement scientifiques, amènera à admettre une modification de la forme architecturale.

C'est donc d'un échange d'idées, d'un travail en commun sur un même problème, de la modestie obligée provoquée par le heurt avec les mêmes difficultés abordées simultanément par les deux partenaires, que sortira la collaboration étroite seule capable de permettre la découverte de la meilleure solution.

Il est un cas qui illustre bien cette façon de voir.

C'est celui de l'homme qui vient de disparaître, l'ami avec qui j'ai travaillé durant quelque vingt années, Wladimir Bodiansky.

Des qualités multiples, rarement réunies chez un même homme, lui permettaient d'inventer et de calculer la structure entièrement originale du palais rond proposé au concours de l'OTUA, de discuter des mérites d'un plan d'ensemble, de critiquer l'aspect plastique d'un bâtiment ou de dessiner des portraits prodigieusement ressemblants de Sive, de Bijvoet, de moi-même, au moment où nous étions réunis en Dordogne pendant l'occupation.

Ses dons étaient tellement évidents, tellement exceptionnels, que lui, ingénieur, fut choisi comme patron par les jeunes architectes et qu'il corrigea dans un atelier, en commun avec l'architecte Camelot, les projets d'élèves de l'Ecole des beaux-arts, le tout après avoir, trente ans plus tôt, dessiné un avion, connu sous le nom d'«avion Maillet»...

Bien entendu, nous n'aurons pas toujours la chance de trouver des hommes aussi exceptionnels que Bodiansky... Mais un fait demeure: l'intérêt de l'affrontement dans le travail de disciplines diverses.

Au moment où est posé, tout particulièrement en France, le vaste problème de l'équipement du pays en bâtiments de toutes natures, capables d'accomplir exactement et complètement le rôle qu'exige d'eux la civilisation présente – et plus encore celle qui suivra – efforçons-nous de mettre en œuvre les moyens les plus efficaces.

Un espoir très grand est permis.
Une action des responsables est engagée.
Ne laissons pas échapper l'occasion...
Il n'est pas prouvé qu'elle se représentera.

«Moniteur des travaux publics et du bâtiment.»

La planification régionale du territoire

par Giuseppe Patanè, architecte, Genève

Lors de la première session, en mars 1963, du Groupe de travail de la rénovation urbaine et de la planification du Comité de l'habitation, de la construction et de la planification de la Commission économique pour l'Europe (CEE), il fut décidé de faire une enquête dans divers pays sur la rénovation urbaine dans ses rapports avec l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

Un rapport vient de sortir de presse; on peut se procurer ce document ST/ECE/HOU/24 – N° de vente 66.II.E/Min. 18 – New York, 1966, au prix de 1 $ des Etats-Unis.

Dans ce rapport, on a commencé par examiner la notion de région et celle de planification régionale (chapitre I). Le chapitre II traite de la portée et des objectifs de la planification régionale du territoire d'après les monographies nationales parvenues au Groupe de travail. Il contient une analyse des rapports entre la planification régionale du territoire et la planification économique régionale. Le chapitre III aborde les aspects administratifs de la planification régionale du territoire, avec une section consacrée à la recherche.

Ces trois chapitres constituent la première partie de l'enquête; ils sont destinés à servir d'introduction aux monographies nationales résumées dans la seconde partie.

L'enquête repose sur les monographies des pays suivants: Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Allemagne de l'Ouest, Biélorussie, Ukraine, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie et URSS.

Qu'entend-on par «région»? Une région délimitée pour l'approvisionnement en eau peut être différente de celle qui correspond à l'approvisionnement en électricité, au réseau routier ou au système d'évacuation des eaux usées.

La notion de région dépend dans une grande mesure du régime économique, politique et social du pays. Mais s'il est difficile de définir une région, on peut dire que c'est avant tout une zone où il est possible d'évaluer correctement les rapports mutuels entre les facteurs géographiques, économiques, sociaux et autres. Ces facteurs sont soumis à des fluctuations constantes, de sorte que la délimitation d'une région doit être constamment réexaminée.

Il est par conséquent difficile de donner à la *planification régionale du territoire* une définition qui puisse s'appliquer à tous les pays.

Dans quelques pays, la *planification* ne va guère plus loin que l'*étude,* tandis que dans d'autres l'étude n'est que la première étape d'un processus de détermination générale et coordonnée du développement régional.
Ce qui caractérise la planification régionale du territoire semble être sa *position intermédiaire* dans la hiérarchie de la planification. Cela présuppose un niveau supérieur, le niveau national de planification, et un niveau inférieur, le municipal ou le communal. La répartition des responsabilités, des activités et des pouvoirs entre ces niveaux varie sensiblement d'un pays à l'autre.

Urbanisation

Les problèmes dus à la croissance de très grands centres urbains ont été à l'origine de la planification régionale du territoire.
La croissance de ces grandes agglomérations urbaines crée, d'une part, le danger d'une affectation des espaces verts et récréatifs à des fins industrielles et résidentielles, et, d'autre part, tend à provoquer le déclin des provinces et à réduire le rendement économique dans la région métropolitaine du fait de la congestion de services publics mis à trop forte contribution.
L'urbanisation est un processus qui ne touche pas uniquement les capitales et les grandes villes, on l'observe aussi dans les agglomérations de moindre importance des grandes régions de chaque pays.
Cette urbanisation n'est pas nécessairement une évolution qu'il faille enrayer; les spécialistes estiment au contraire que l'un des objectifs souhaitables de la politique de planification doit être de l'intensifier. Dans certains pays qui prennent des mesures radicales pour arrêter la poussée des zones urbaines les plus importantes, le plan de développement à long terme prévoit l'extension de villes de petites et moyennes dimensions et la transformation progressive de villages et de centres ruraux en agglomérations plus importantes et de type urbain.
Rappelons qu'en URSS, compte tenu des facteurs physiques et économiques locaux, on considère comme dimensions optimales 300 000 habitants au maximum et 20 000 au minimum.
L'encouragement à la croissance urbaine dans certaines régions et les restrictions qui lui sont imposées dans d'autres sont considérés comme des éléments de la politique générale pour un développement régional plus équilibré. Ces deux éléments sont interdépendants.
La planification régionale vise principalement à l'expansion économique; une base économique solide permet en effet de répondre à la nécessité d'un développement harmonieux de toute une région. L'expansion économique est la clé de la planification régionale. Ce n'est qu'en fonction des ressources et des besoins nationaux que l'on peut arriver à une juste mesure des choses.
Les vastes migrations d'une région à l'autre risquent de créer de graves maux sociaux; si on laisse péricliter les régions moins prospères, il sera encore plus difficile dans l'avenir de résoudre leurs problèmes. Il faut adopter une politique de développement régional qui vise à déclencher une croissance régionale capable de s'entretenir d'elle-même.
La politique de développement régional ne doit pas uniquement se limiter à l'offre de main-d'œuvre et aux choix d'emplacements industriels, mais doit tendre à créer des services publics, des logements, des moyens d'enseignement qui soient suffisants.
Les régions défavorisées ont besoin de réaménagement et de développement social aussi bien que d'industrialisation.
L'existence de plans économiques nationaux a une influence décisive sur l'aménagement du territoire; ces plans reposent eux-mêmes sur les plans d'aménagement ainsi que sur les enquêtes et études qui sont effectuées dans ce dernier domaine à l'échelon urbain, régional et national.
Au début de 1964, il existait en Tchécoslovaquie, par exemple, une trentaine de plans régionaux approuvés et un grand nombre d'études et de plans étaient en préparation.
L'existence de liens étroits entre la planification régionale et la planification économique est typique des économies dirigées.
En France, la planification régionale est dans un état d'évolution constante, elle tend à se rapprocher de la planification économique régionale. En 1958, les «programmes d'action régionale» en vue d'un développement économique et social furent combinés avec les «plans d'aménagement régionaux» fournissant un cadre pour l'implantation des équipements, pour former des plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire. La France fut divisée en vingt et une «régions de programme».
Les plans indiquent l'orientation du développement à long terme, alors que le programme d'action est énoncé en détail dans les «tranches régionales» du plan national

de développement économique et social. En France, la planification régionale du territoire est considérée comme un moyen de réaliser un développement économique et social équilibré dans les diverses régions.

Problèmes fonciers

Les politiques de planification régionale du territoire sont intimement liées à l'utilisation du sol. A l'échelon national, il n'existe dans aucun pays une pénurie de terrains à bâtir, alors que le problème peut se poser dans telles ou telles régions ou agglomérations urbaines, dû à l'augmentation de la population, au taux de formation des ménages, aux migrations, à l'urbanisation, aux normes plus élevées en matière d'espace.

Dans de nombreux pays se pose le problème qui consiste à mettre à la disposition des habitants suffisamment de terrains dotés d'équipements collectifs et publics.

Dans les pays à économie de marché, les propriétaires de terrains refusent parfois de les aménager et d'y faire bâtir ou de les mettre à la disposition de ceux qui voudraient faire bâtir. Ce refus peut s'expliquer par le désir de maintenir son utilisation agricole ou sa faible densité de construction, ou ses jardins et ses espaces verts, ou par l'attente d'un bénéfice élevé le jour où le terrain sera vendu. La pénurie de terrain se manifeste par l'élévation des prix et cela peut provoquer:

a) une densité de construction plus forte que projetée;
b) des super-bénéfices socialement injustifiés.

On peut défendre ce système en considérant le mécanisme de l'offre et de la demande comme permettant dans une certaine mesure une correction automatique, particulièrement si les pouvoirs publics ont pris des dispositions pour stimuler l'offre, le libre jeu de l'offre et de la demande ayant pour effet d'affecter les terrains à l'utilisation la plus rentable.

Dans les pays à économie planifiée la situation est différente en raison de la prédominance de la propriété collective des terres. Il n'y a pas de spéculation foncière et les terrains peuvent être aménagés sans qu'intervienne un prix d'achat, dans l'intérêt de la collectivité. Les problèmes de planification sont plus faciles à résoudre.

Dans tous les pays, un facteur est d'une importance capitale, c'est l'effet des politiques d'aménagement. La conservation des espaces verts, les règlements de densité maximale de construction, les mesures pour freiner la croissance des agglomérations urbaines et pour assurer leur développement ordonné, influent sur l'offre de terrains.

Un problème se pose pour maintenir un équilibre entre les exigences de la politique d'aménagement et la nécessité d'offrir sur le marché suffisamment de terrains à bâtir.

On admet qu'il faut examiner la question de l'offre de terrains sur une base régionale, compte tenu de la planification économique régionale, ce qui importe dans tous les pays c'est d'assurer au moment voulu et là où il le faut une quantité suffisante de terrains à aménager.

Ce n'est qu'au niveau régional qu'il est possible d'établir le bilan des besoins et des disponibilités dépassant les frontières locales et tenant compte des migrations.

Le choix des emplacements pour les grands travaux d'aménagement constitue essentiellement un problème régional. Un emplacement *idéal* doit disposer de:

a) approvisionnement suffisant en eau;
b) un bon réseau d'assainissement;
c) un terrain suffisamment plat;
d) une situation à proximité de grandes artères de circulation et d'une ligne de chemin de fer;
e) une distance raisonnable aux zones urbaines existantes.

Cet emplacement ne doit pas être situé dans une région sujette à des affaissements par suite de travaux miniers, ni près d'importantes carrières à ciel ouvert.

Circulation

La circulation automobile varie sensiblement d'un pays à l'autre; son volume ne cesse d'augmenter dans tous les pays. Le développement des grandes zones métropolitaines n'a été possible que grâce à l'accroissement des services de transport.

A la fin du XIXe siècle, le 90% des travailleurs parisiens habitaient à proximité de leur lieu de travail et s'y rendaient à pied; le pourcentage est aujourd'hui de moins de 20%. Venir à bout des problèmes de la circulation est extrêmement difficile, car ils ne peuvent être résolus localement. Il s'agit du rapport entre la répartition géographique des lieux de travail et la répartition géographique des constructions résidentielles.

La planification des communications est inséparable de l'aménagement et de l'urbanisme. Le volume, la nature et le mode de transport sont fonction de l'utilisation qui est faite des terrains. Le rapport est si étroit que dans de nombreux pays on coordonne de plus en plus la planifi-

cation des transports et les plans d'aménagement et d'urbanisme.

Loisirs

Dans ce domaine, la planification n'a pas dépassé le stade de l'analyse.

La demande de loisirs est concentrée là où se trouve la population (c'est-à-dire dans les zones métropolitaines); elle doit prendre la plupart de ses loisirs dans la région métropolitaine; le plus fort de la demande intervient après les heures de travail et dans les fins de semaine.

Il arrive même que l'aménagement des loisirs constitue l'un des points de départ de la planification régionale; en Roumanie, par exemple, dans la zone côtière de la mer Noire et dans la vallée de la Prahova, les activités de loisirs et le tourisme sont à la base des plans régionaux. L'élément essentiel de la planification régionale est le regroupement et la coordination d'un grand nombre de problèmes dépassant l'intérêt local. Ces problèmes divers concernent non seulement l'urbanisation, l'emplacement des activités économiques, l'utilisation de la terre, la circulation, les loisirs, mais aussi les services publics, l'alimentation en eau potable, l'évacuation des eaux usées, la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau, la protection des paysages et des monuments.

Le but fondamental est d'aménager harmonieusement toute la région, considérée sous tous ses aspects.

Voici, pour terminer, le résumé de la monographie suisse (on peut se procurer auprès du secrétariat les monographies des pays suivants: Belgique, Bulgarie, Biélorussie, Tchécoslovaquie, Danemark, Allemagne de l'Ouest, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Espagne, Suède, Ukraine, URSS, Angleterre, USA; la monographie suisse porte le numéro suivant: ST-ECE-HOU 25, en anglais ou ST-ECE-HOU-26, en français):

En 1963, la Suisse comptait 5,7 millions d'habitants, dont 43,5% de citadins.

En 1939, les citadins n'atteignaient que le 32,7% de la population de 4,2 millions d'habitants. Il n'existe que cinq villes de plus de 100 000 âmes; une seule – Zurich – en a plus de 400 000. Cette urbanisation accrue pose des problèmes de planification du territoire suscitant le plus vif intérêt. L'expansion des zones urbaines est matériellement limitée dans une grande partie de la Suisse, notamment dans les Alpes, qui forment le 40 à 50% de la superficie totale, et aussi dans certaines parties du Jura et quelques parties élevées du Plateau. L'expansion des villes et de l'industrie se fait malheureusement aux dépens des meilleures terres arables.

Juridiquement, le contrôle de l'expansion et de la dispersion présente de la difficulté en raison du principe de la liberté d'établissement garantie par la Constitution fédérale. Il n'existe pas encore de règlements fédéraux relatifs à la planification nationale, régionale ou communale du territoire, du fait de l'indépendance historique et juridique des cantons et des communes. Cependant, plusieurs cantons ont adopté des directives en matière d'aménagement du territoire et d'autres sont sur le point de le faire. En raison de l'extrême urgence des problèmes à résoudre, un décret du Conseil fédéral a créé une Commission d'experts chargés d'étudier les questions de l'aménagement national.

Accroissement de la population totale et de la population des zones urbaines

Pays	Date	Population totale (milliers)	Population des zones urbaines (milliers)	(pourcentage du total)	Pourcentage de l'accroissement de la population totale	population des zones urbaines
Belgique	1930	8 092	4 894	60,5	5,2	10,9
	1947	8 512	5 337	62,7		
Danemark	1930	3 551	2 093	58,9	29,1	62,3
	1960	4 585	3 397	74,0		
Finlande	1930	3 403	642	18,9	30,6	187,4
	1960	4 446	2 487	55,9		
France	1931	41 835	21 421	51,2	11,1	36,7
	1962	46 456	29 282	63,0		
Italie	1936	42 994	19 184	44,6	17,7	26,0
	1961	50 624	24 169	47,7		
Pologne	1931	32 107	8 796	27,4	–7,3	61,5
	1960	29 776	14 206	48,3		
Portugal	1940	7 722	2 399	31,1	9,3	9,8
	1950	8 441	2 634	31,2		
Suisse	1930	4 066	1 238	30,4	33,5	111,8
	1960	5 429	2 622	48,3		
URSS	1926	147 000	26 314	17,9		
	1959	208 800	100 028	47,9	22,5	78,0
Ecosse	1931	4 842	3 880	80,1	6,9	–6,1
	1961	5 178	3 645	70,4		