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: 9

Artikel: Le remaniement parcellaire et le plan local

Autor: Jeanneret, André

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-126305

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

Le remaniement parcellaire et le plan local

par André Jeanneret, ingénieur rural cantonal, chef du Service des améliorations foncières de l'Etat de Neuchâtel

I. Introduction

1. *Historique*. On a lancé, il y a quelques années, dans le canton de Neuchâtel, le slogan: *Pas d'aménagement du territoire sans remaniement parcellaire et pas de remaniement parcellaire sans aménagement du territoire*. Il s'agissait de bien montrer par là que les problèmes de propriété foncière sont inséparables des problèmes d'aménagement et inversement. Nous allons tenter de vous le démontrer tout en poursuivant, par notre exposé, un double but:

a) Vous donner une idée de la manière dont on peut *associer* les travaux d'aménagement du territoire et les opérations de remaniement parcellaire,

b) Vous faire comprendre qu'aujourd'hui, plus que jamais, si l'on veut faire un aménagement valable, *il est indispensable* d'examiner sérieusement les problèmes fonciers et de chercher des solutions, même au prix de très gros efforts!

Il est curieux de constater que, pendant près de vingt-cinq ans, les *préoccupations* des architectes-urbanistes ont marché de pair avec celles, pourtant assez semblables, des ingénieurs du génie rural, sans jamais se rencontrer! C'est aujourd'hui seulement que les uns et les autres prennent conscience de leurs problèmes communs, et qu'ils constatent que: *les architectes,* pour la ville, *les ingénieurs ruraux,* pour la campagne, ont toujours cherché, par une meilleure disposition des bâtiments ou des parcelles, à rendre toujours mieux habitables les cités de notre pays et plus efficace la culture de son sol!

C'est au début de la seconde guerre mondiale, en 1943, que se constituait, à Zurich, l'Association suisse pour le plan d'aménagement national (ASPAN), et c'est à cette même époque également que le canton de Zurich lançait ses premières *Améliorations foncières intégrales* («Integral Meliorationen»). Ces essais d'aménagement de vastes territoires devaient être couronnés de succès et les expériences faites devaient se renouveler et se multiplier jusqu'au jour où le canton de Zurich, fort des résultats obtenus, décidait de constituer, en 1962-1963 (arrêtés des 4 janvier 1962 et 4 avril 1963), une *commission cantonale* d'étude et de coordination des travaux d'aménagement du territoire.

L'amélioration foncière intégrale telle qu'elle fut conçue dès le début par les Zurichois doit s'étendre au minimum à une commune entière. Elle doit permettre de réorganiser *la propriété foncière* de l'ensemble du territoire étudié, depuis le cœur même des localités jusqu'aux parcelles les plus éloignées.

On fit d'emblée un large usage du système connu sous le nom de «colonisation intérieure» et qui consiste, vous le savez, à «sortir» d'un village agricole quelques familles pour les loger dans de nouvelles fermes construites à la périphérie du territoire, au milieu de terres regroupées (fig. page 59). Ce système n'était pas nouveau puisqu'il avait déjà été pratiqué au XVIIIe siècle à Kempten, en Bavière (travaux de l'Abbaye de K., 1750-1780)[1]. Ce procédé facilite grandement le remaniement parcellaire et assure une bonne exploitation de l'ensemble des terres agricoles d'une commune. De plus, c'est déjà l'amorce de *zones agricoles* au sens où nous l'entendons aujourd'hui.

Avant même qu'on parle d'autoroute, les Zurichois avaient déjà introduit dans le tracé de leurs routes cantonales:

- *l'évitement des villages* (fig. page 58),
- *les croisements à niveaux différents* (fig. page 58),
- *le remaniement parcellaire pour l'obtention des emprises nécessaires.*

Vers 1950, les Vaudois suivirent leurs collègues de Zurich (mais pas pour les fermes de colonisation!) apportant ainsi à la Suisse romande une expérience qui se révéla fort utile à bien des services d'améliorations foncières et à de nombreux bureaux privés.

Pendant que, par de vastes travaux d'améliorations foncières, nos campagnes s'aménageaient, les architectes-urbanistes lançaient leurs premiers projets, teintaient leurs premières zones sur des plans d'urbanisme, conçus parfois avec audace, rédigeaient leurs premiers règlements, mais *tout cela sans se soucier des propriétés foncières*...Ces dernières ne devaient prendre de l'importance qu'au moment de la *mise en application des plans* et cela en général (et malheureusement) sous forme de litiges (!). Les problèmes étaient cependant assez vite résolus, car il s'agissait, la plupart du temps, d'adaptations et de modifications mineures que l'architecte, aidé en cela par les autorités communales, apportait sans trop compliquer les affaires!

[1] Rappelons également: 5 juillet 1918: Constitution, à Zurich, de l'Association suisse de colonisation intérieure et d'agriculture industrielle (SVIL) (professeur et Dr Hans Bernhard et professeur Dr Lorenz). – Ouvrage paru en 1938 du Fribourgeois Jean Piller: «La Colonisation intérieure».

Il a fallu la période extrêmement mouvementée de l'après-guerre pour qu'on prenne conscience, non seulement de ce qui se passait, mais surtout de ce qui allait arriver! Il a fallu l'extraordinaire développement économique, la montée des prix des terrains, la spéculation, les crises agricoles et viticoles: les problèmes du lait et de la viande, la mévente des vins et les gels destructeurs de récoltes... il a fallu la loi sur l'agriculture, les dispositions du droit foncier, les lois sur l'épuration... il a fallu tout cela, et bien d'autres choses encore, pour que peu à peu les citoyens comprennent qu'une ère nouvelle était en train de naître et que cette ère allait exiger d'eux:

- une prise de conscience des *problèmes réels* et
- une indispensable *collaboration* de *tous* les éléments constitutifs du pays.

On constate donc, en résumé, que l'«approche» des problèmes dont nous parlons aujourd'hui, a débuté chez nous il y a plus de vingt-cinq ans (un quart de siècle!) et *dans tous les secteurs de l'activité humaine*. Nous n'en avons cité que deux:

- l'agriculture et
- l'urbanisme.

1.1. Nous avons donc connu trois périodes: *la première: pendant la guerre* où cette «prise de conscience des problèmes» correspondait aux nécessités du moment! Tout comme il s'était constitué une «Ligue du Gothard» pour raffermir, dans notre pays, des liens intellectuels, moraux et spirituels, il s'était constitué une Association pour l'aménagement du territoire national, dont, à l'origine, un des buts fut d'aider à la réalisation du Plan Wahlen et un autre de prévoir les dispositions à prendre à la fin de la guerre pour assurer la survie économique du pays.

1.2. *La deuxième période, l'après-guerre,* avec toute son agitation, a fait surgir quantité de problèmes qui ont eu le mérite de nous sortir d'une certaine torpeur... *mais nous en sommes sortis!* Il n'y a que les éternels insatisfaits et les «complexés» pour crier partout que nous sommes en retard, incapables d'initiatives, lents à nous décider... Notre travail se fait beaucoup plus en profondeur qu'à l'étranger et nous sommes persuadé qu'il portera ses fruits! Nous pensons qu'en cherchant un peu, chaque mécontent trouverait autour de lui de quoi donner libre cours à son génie créateur. Le dénigrement de soi-même ou de son propre pays est aussi néfaste que la propre glorification!

1.3. *La troisième période, celle dans laquelle nous venons d'entrer, il y a un an ou deux, doit être celle des réalisations.* Les responsables de l'aménagement du territoire n'ont pas le droit de décevoir une opinion publique qui, à notre sens, a été suffisamment orientée sur les problèmes généraux. *Il faut maintenant passer aux actes* et s'efforcer de *réaliser* tout ce qu'on a promis! Cela ne sera pas facile du tout!
Nous allons donc essayer de vous apporter, en restant dans le cadre qui nous a été fixé, notre modeste contribution, plus pour susciter la réflexion, que pour proposer des solutions toutes faites.

Traiter de la propriété foncière et plus particulièrement du remaniement parcellaire en liaison avec l'aménagement du territoire, c'est s'attaquer à *l'examen d'autant de cas particuliers qu'il y a de propriétaires touchés!* On aménage des zones et des régions, mais en réalité on fait un sort à chaque parcelle, à chaque individu. C'est de ce fouillis de problèmes qu'il nous faut dégager *quelques lignes directrices!*

On a procédé, ces dernières années, en Suisse, à de nombreuses études pour rechercher les causes de l'évolution des prix des terrains et pour trouver les remèdes à appliquer pour les stabiliser. On a fait bien des analyses de la propriété foncière: on a voulu se rendre compte, par exemple, des phénomènes de concentration, de dépersonnalisation, de profits, de charges, de répartition entre individus et collectivité, etc. *On a plus rarement situé la propriété foncière par rapport au plan d'aménagement!* Très respectueux de la propriété privée, on s'est toujours efforcé de la toucher le moins possible... on l'a en quelque sorte ignorée... et pourtant c'est d'elle et presque uniquement d'elle que va dépendre le succès ou l'échec d'un plan d'aménagement.

2. *Cadre de l'exposé.*
Plaçons les problèmes dans un cadre bien défini:
2.1. *Nous admettons qu'un plan d'aménagement a été établi à l'échelon régional.* On a défini les principales zones suivantes (fig. 1):

- forêts,
- zones de verdure,
- zones de protection du site,
- zones à bâtir,
- zones industrielles,
- zones agricoles.

Une importante remarque s'impose immédiatement. «Dans quelle mesure, nous demandera-t-on, avez-vous tenu compte de la propriété foncière pour établir ce plan à l'échelon régional?»

Nous répondrons ce qui suit:

L'établissement définitif d'un plan d'aménagement est le fruit de longues études au début desquelles la propriété foncière n'intervient pas pour un premier «dégrossissage» des zones.

Si nous reprenons notre exemple, nous verrons que les zones mentionnées sont assez rapidement situées:

- *Pour les forêts:* pas de problème, on ne peut pas y toucher! Leur contour est donc vite dessiné.
- *Pour les zones de verdure:* ce sera en général un bord de lac, les rives d'un cours d'eau, un sommet, une crête ou tout autre endroit particulièrement recherché par les promeneurs. Dans notre exemple, la zone de verdure s'étend le long d'un canal et le long des rives d'un lac.
- *Les zones de protection des sites* sont également assez vite définies!
- *Les zones à bâtir:* partant des localités existantes, on déterminera un périmètre d'extension en fonction de critères connus. A l'intérieur de ce périmètre, on définira les différentes zones ainsi que l'ordre d'urgence de leur ouverture (fig. 2).
- *La zone industrielle* sera placée *en fonction des possibilités d'accès aux voies de communication:* routes à grand trafic, CFF, voies navigables et aussi, ce qui est très important, en fonction de *la résistance des sols.* Il est clair qu'à ces critères essentiels s'ajoutent les *critères particuliers* à chaque industrie: une fabrique de ciment doit être à proximité de ses sources de matières premières et une fabrique de conserves non loin de surfaces maraîchères ou fruitières.

Dans ce dernier exemple, une partie de la zone agricole se déterminera d'elle-même!

- *Les zones agricoles sont en général constituées par ce qui reste!* Ce n'est pas toujours le meilleur! Peut-être nous reprochera-t-on de n'avoir pas commencé par ces zones et de n'avoir pas précisé qu'elles devaient se définir sur

Figure 1

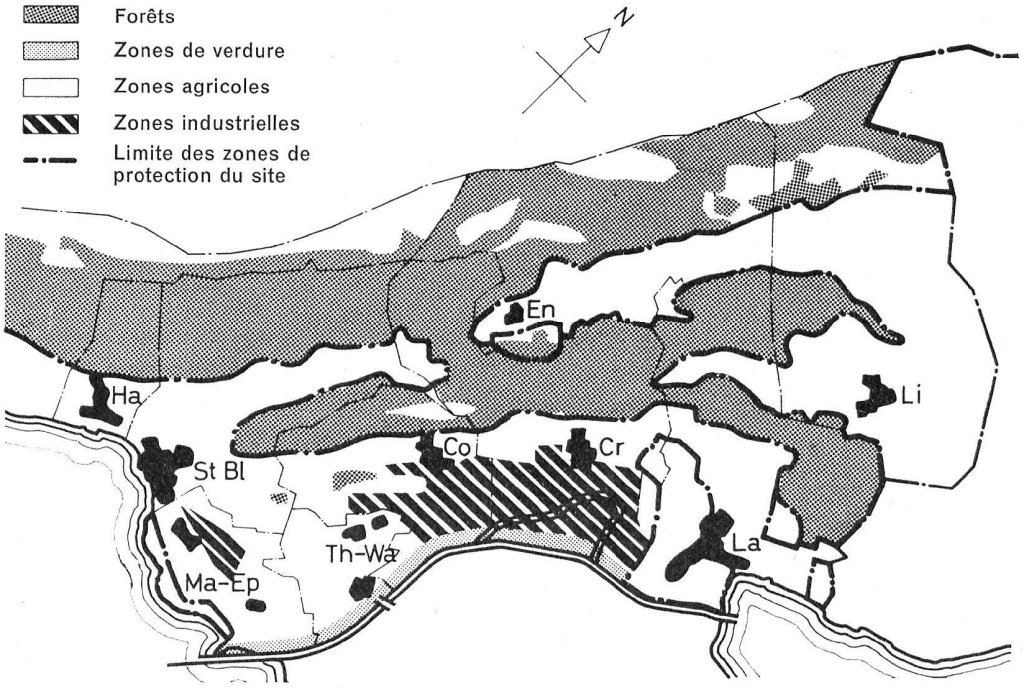
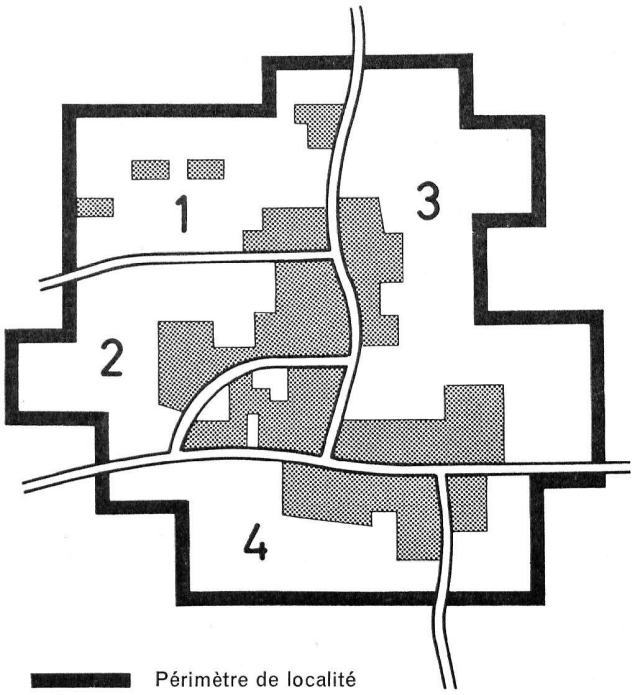


Figure 2



1. 2. 3. 4. Ordre d'urgence d'équipement et de développement

la base de critères pédologiques. Nous ferons ici deux remarques:

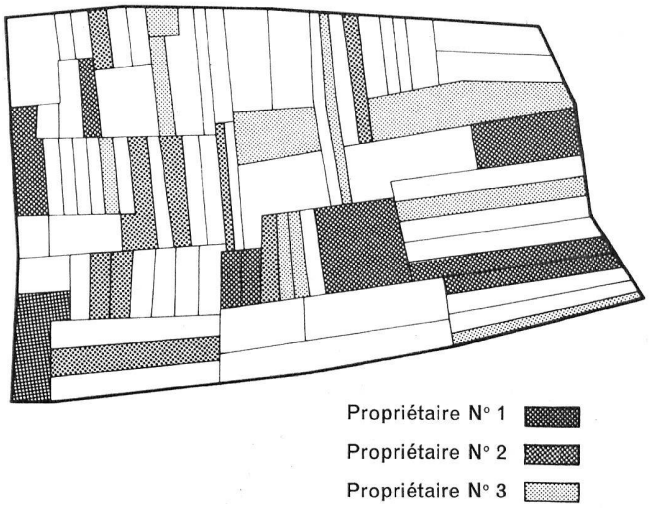
a) Chez nous, les excellents terrains agricoles sont restés agricoles... s'ils n'étaient pas situés immédiatement à proximité d'une région en plein développement... et là où ils ont disparu c'est que des critères plus importants que les critères pédologiques ont prévalu.

b) L'habitude de classer les terrains en «bons» et en «mauvais» terrains a amené bien des agriculteurs de chez nous à vouloir vendre «pour bâtir» tout ce qui ne rapportait pas!... comme si une zone agricole n'était pas tout un vaste ensemble comprenant aussi des haies, des buissons, des ruisselets, des pierriers...

Il est clair que la définition de toutes les zones s'étudie parallèlement pour toutes à la fois.

2.2. *Après avoir admis l'existence d'un plan régional, nous admettons que la propriété foncière se présente telle que nous la connaissons aujourd'hui* (fig. 3).

Figure 3



Voici un secteur qui a besoin d'être remanié!

Nous ne nous préoccuperons donc pas de savoir si la nationalisation des terres serait préférable à la «dissémination» (ou la répartition au plus grand nombre) de la propriété foncière, ou s'il vaut mieux que les agences immobilières, les banques et les assurances deviennent propriétaires des terres de notre pays, de préférence à l'Etat!

II. Définition du remaniement parcellaire et description sommaire de divers modes d'exécution

1. *Définition.* Les problèmes généraux ayant été esquissés, donnons, pour que tout le monde soit bien au clair, une définition du remaniement parcellaire. Nous nous en tiendrons, au départ, à la définition *agricole* puisque c'est avant tout pour les agriculteurs que de telles opérations ont été conçues:

Le remaniement parcellaire consiste en la mise en commun momentanée des biens-fonds d'un territoire déterminé, à l'exclusion des bâtiments à l'usage d'habitation, et en leur répartition (sous forme de mas compacts) entre les propriétaires intéressés en fonction d'un nouveau réseau de chemins.

Cette définition fondamentale se modifiera peut-être un peu, en fonction du genre de remaniement parcellaire qui sera exécuté. Mais le principe restera le même, qu'il s'agisse de remaniement agricole ou de remaniement urbain. Seules les modalités d'exécution différeront!

Nous allons maintenant passer en revue, sans entrer dans les détails, quatre opérations de remaniements parcellaires faites chacune dans des conditions différentes. Nous traiterons successivement:

2.1. Le remaniement parcellaire en régions essentiellement agricoles.

2.2. Le remaniement parcellaire dans les régions agricoles qui présentent un intérêt pour d'autres activités ou d'autres implantations que des éléments agricoles.

2.3. Le remaniement parcellaire en zone mixte.

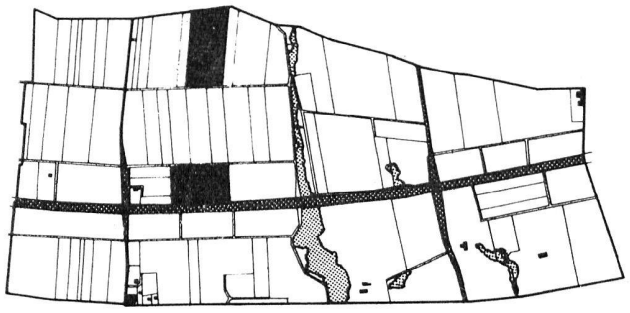
2.4. Le remaniement parcellaire dans le cadre du plan de quartier.

Nous n'avons pas voulu être trop technique! Nous nous en excusons auprès des spécialistes qui comprendront qu'avec un sujet aussi rébarbatif que le remaniement parcellaire, il importe de ne pas décourager les lecteurs et qu'il faut leur donner une idée générale et cependant précise, de ce que l'on peut faire.

Figure 4

Ancien état

Remaniement parcellaire effectué en liaison avec une autoroute



Nouvel état

2. *Le remaniement parcellaire appliqué à différents cas:*

2.1. *Dans les communes essentiellement agricoles,* il n'y a pas de grands problèmes: le remaniement parcellaire peut s'effectuer suivant les modes classiques appliqués dans nos cantons. Les deux éléments essentiels sont, rappelons-le, *la taxation des terres* (ou l'estimation des terres) et l'établissement d'un *réseau de chemins.* Le but de l'opération étant avant tout de rassembler en un ou deux mas des parcelles généralement très dispersées, l'opération peut être menée facilement à chef (fig. 4).

On se préoccupera surtout de *ne pas éloigner du village* (sauf si le propriétaire le demande expressément) *les parcelles qui se trouvent dans la périphérie immédiate* de celui-ci ou dans le périmètre d'extension de localité défini par le plan d'urbanisme ou par le syndicat. *Les taxes* ou valeurs d'estimation, dans un remaniement parcellaire classique, et en *pleine zone agricole,* doivent se rapprocher de la valeur vénale agricole. Les taxes des parcelles comprises dans le *périmètre* de la localité sont un peu plus élevées qu'en pleine campagne. Si les premières atteignent 1 fr. au maximum, les secondes atteindront peut-être 3 fr. à 5 fr.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, à l'échelon de la région, nous pensons qu'il faut aujourd'hui maintenir en «zone agricole» les groupes de communes à caractère rural. On peut se contenter de définir, sur la base d'études démographiques, de prospections industrielles ou commerciales, ainsi que d'études de tendances et de marché, des périmètres d'extension de localité, plus ou moins vastes, à l'intérieur desquels on placera l'industrie. Le caractère rural d'une région n'exclut pas, en effet, l'implantation de certaines industries. Efforçons-nous donc de les concentrer! Dans le canton de Neuchâtel, par exemple, le cas du *Val-de-Ruz* est typique à cet égard: agriculture et horlogerie font bon ménage! Les localités sont bien groupées et les champs sont dégagés de toutes *constructions.* Bien que très industrialisée, cette région a gardé un aspect très rural. *Il importe cependant, lors de la définition des périmètres de localité, de ne pas couper les fermes du reste du domaine par des constructions en périphérie.*

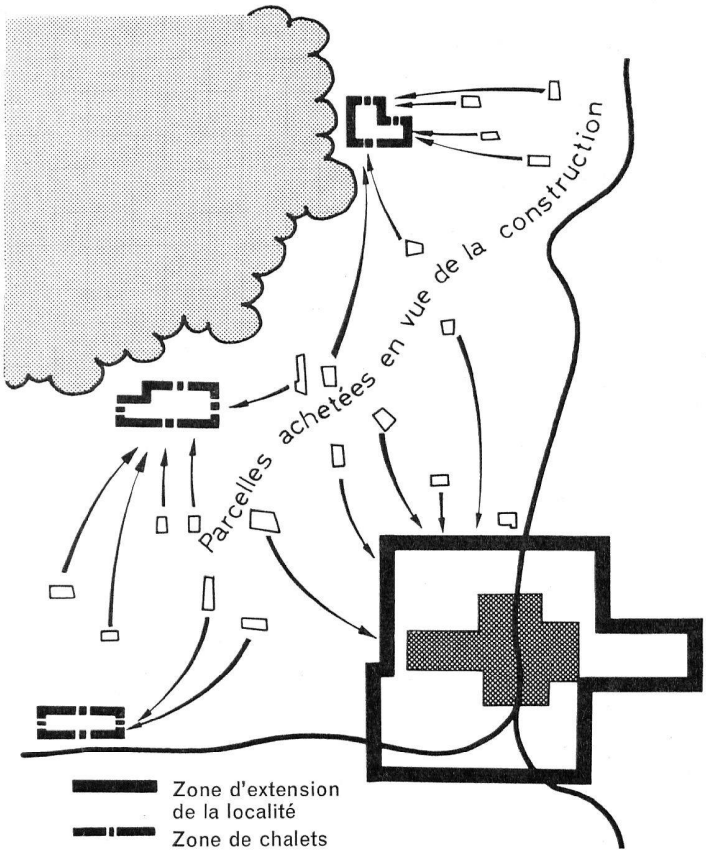
2.2. *Communes rurales présentant un intérêt pour d'autres constructions.*

Il est dans notre pays des régions à caractère rural, qui, de par leur situation privilégiée: ensoleillement particulièrement favorable, vues étendues, sites agréables, population accueillante, invitent le citadin à implanter volontiers une maison de vacances (voir illustration page 36 – La Givrine). Lorsqu'un remaniement parcellaire est en cours,

ou est prévu dans une telle région, *il y a trois mesures à prendre:*

2.21. *Freiner la construction.* Il faut, tout en autorisant normalement les ventes de terrains, interdire la construction, sauf aux abords des localités et sauf, peut-être, aux endroits où l'on prévoit des zones de «chalets». Cette interdiction aura pour but d'empêcher que des constructions désordonnées ne viennent compromettre le remaniement parcellaire.
Une commune neuchâteloise en plein remaniement s'étant trouvée dans une telle situation, il a fallu demander d'urgence au Grand Conseil de modifier immédiatement la loi cantonale sur les améliorations foncières (du 21 mai 1958), dans le sens que nous venons d'indiquer.

Figure 5



2.22. *Utiliser judicieusement la phase d'opération dite de la «prise des vœux».* Chacun sait que dans toute entreprise de remaniement parcellaire existe une *phase d'activité* que l'on appelle la prise des vœux. Chaque propriétaire est invité à indiquer soit verbalement, soit sur un plan qui lui est remis, l'endroit, ou les endroits, où il aimerait voir se regrouper ses parcelles. Dans une commune telle que celles dont nous parlons, les vœux doivent permettre d'évaluer la surface qu'il faudra réserver pour les constructions. En effet, on demandera aux propriétaires d'indiquer la part de leur domaine qu'ils aimeraient convertir en terrain à bâtir. Nous ne pensons pas qu'il soit logique de donner à chaque propriétaire le droit de transformer automatiquement un certain pour-cent de ses terres en terrains à bâtir, comme cela se voit dans quelques cantons. Il faut amener les gens à faire un choix, à prendre une décision. C'est parfois difficile ou douloureux, mais c'est à ce prix que se fera un bon aménagement du territoire. La qualité de propriétaire foncier comporte parfois aussi des risques!

2.23. *Etudier soigneusement les zones de constructions.* Les vœux une fois faits, il sera possible de grouper, à des endroits appropriés, les terrains destinés à la construction: ceux qui sont prévus pour l'agrandissement de la localité et ceux qui sont prévus pour des maisons de vacances ou toutes autres constructions particulières (fig. 5).

On veillera à maintenir les sites et à ne pas frustrer les promeneurs des vues étendues qu'offre notre pays. On a bien trop laissé les constructions s'étendre le long des crêtes, des grèves et des lisières. Le remaniement parcellaire doit permettre, avec l'aide d'un urbaniste, de disposer harmonieusement les parcelles à l'intérieur des zones de construction. Il est enfin indispensable d'établir un règlement de zone qui détermine une certaine architecture et qui assure l'épuration des eaux.
C'est en cours de remaniement parcellaire que ces éléments doivent être définis afin que les propriétaires sachent au-devant de quoi ils vont! Il peut arriver, dans certaines communes, que seuls quelques propriétaires cèdent du terrain pour la construction et que la commune elle-même dispose d'importantes surfaces. Il s'agira pour elle de savoir comment elle va les utiliser. En ce qui concerne les dispositions à prendre pour la partie qui pourrait être réservée aux maisons de vacances, les avis sont en général très partagés:

- lotissement et *vente*,
- lotissement et *location*,
- lotissement et droit de superficie,
- lotissement, construction et vente,
- lotissement, construction et location, etc.

2.3. *Le remaniement parcellaire en zone mixte.*

Prenons maintenant le cas d'une *région en plein développement* où il devient de plus en plus difficile de pratiquer l'agriculture. Sur le Plateau suisse, ces régions sont nombreuses. Il peut paraître regrettable que la Confédération n'ait pas encore étudié la possibilité de définir de grandes zones d'aménagement et par conséquent de grandes zones agricoles! Nous pensons que pour l'instant il est préférable de laisser aux cantons le soin de travailler à l'échelon de la région et de prendre contact avec les cantons voisins lorsque la nécessité s'en fait sentir! Il faut évidemment que le canton voisin accepte de collaborer! Lorsque le canton de Neuchâtel s'est attelé à l'étude de l'évolution de la région de l'Entre-deux-Lacs, il s'est approché du canton de Berne pour proposer une coordination des travaux. Berne n'a pas voulu s'associer aux études.

Nous appelons «Entre-deux-Lacs» la région limitée par les lacs de Neuchâtel et de Bienne, les contreforts de Chaumont–Chasseral et le Jolimont. La région est coupée dans le sens de la longueur par le canal de la Thièle qui fait limite entre Berne et Neuchâtel (page 57).

Pour l'instant, le refus de Berne n'a pas eu de graves conséquences car, sur la rive droite de la Thièle, rien n'a changé, tout est resté agricole! Une coordination aurait cependant permis d'aborder, par exemple, et avant que la Confédération ne s'en mêle, la question du statut de la navigation fluviale en liaison avec l'amarrage des bateaux ou encore les questions de trafic ferroviaire.

Dès le début des études d'aménagement, le programme suivant a été établi:

a) Mise en place définitive des *points* fixes ou des *éléments* fixes: raffinerie, cimenterie, centre agricole, route nationale 5, gares, élargissement du canal de la Thièle, etc. (page 57).

b) *Zonages préliminaires et étude des conditions de propriétés.*

c) Constitution de *syndicats d'aménagement et d'améliorations foncières.*

d) Exécution des remaniements parcellaires.

e) Etude de détail des plans de zonage.

f) Mise à l'enquête de ces plans et sanction par le Grand Conseil.

Cet important programme a été précédé d'une année d'intense information qui a été faite aussi bien par les conseillers d'Etat que par les chefs de service de l'Etat et par la presse (conférences de presse). Elle s'est adressée aux autorités exécutives et législatives des communes, aux associations professionnelles, aux propriétaires intéressés. De plus, de très nombreuses conférences ont été tenues dans les villages de la région et dans le canton.

Le but de l'opération était d'orienter chacun sur ce que nous nous proposions de faire et surtout d'engager les propriétaires privés à participer directement à l'aménagement, faute de pouvoir, pour l'instant, y faire participer *l'ensemble des citoyens.*

... Nous pensons à ce propos qu'il ne faut pas se faire trop d'illusions et qu'on peut déjà être content si *les autorités communales* s'intéressent à ce qui se fait sur leur territoire!

Syndicats de l'Entre-deux-Lacs

Nom des syndicats	Constitués le:	Surface ha.	Nombre propriét.	Coût ou devis
SAF de Troub Les Maladières	31.10.63	11	38	112 000.–
SAF de Chair D'Ane-Pellud	30. 1.64	7,5	23	128 000.–
SAF des Argilles	28. 1.65	12,7	50	325 000.–
SAF du Landeron	20. 2.65	42	164	1 000 000.–
SAF de Cornaux-Cressier	7.12.65	32	23	Pas devisé
SAF de Montmirail	4. 4.66	493	107	1 000 000.–
SAF des Deux-Thièles	2. 5.66	326	344	Pas devisé

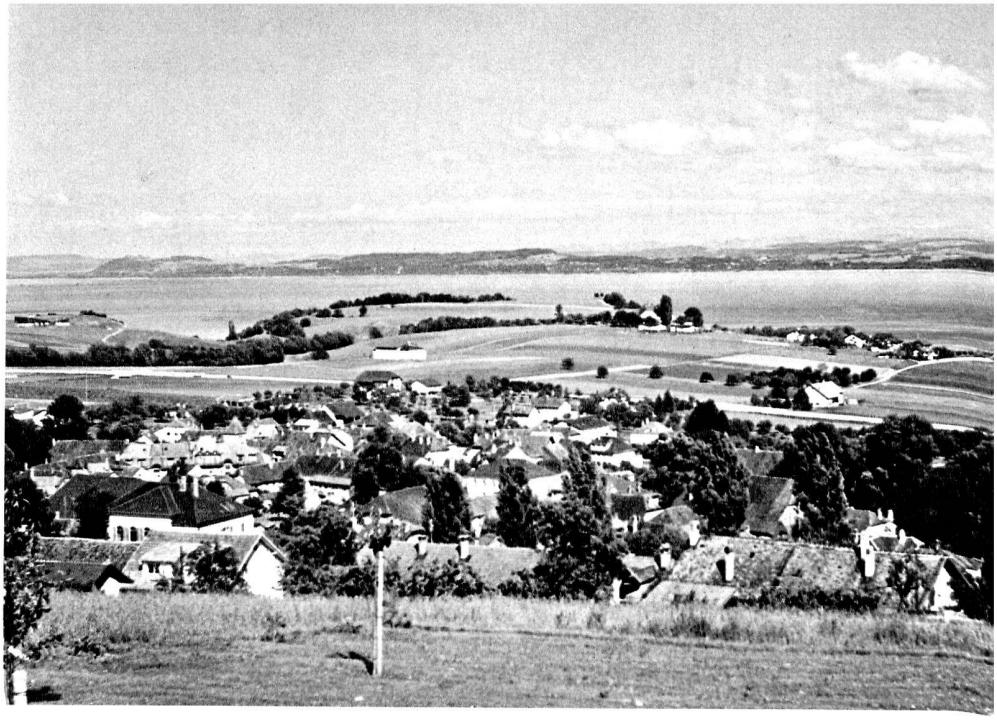
Pour associer directement les propriétaires fonciers aux travaux, un seul moyen s'imposait: la constitution de

Améliorations foncières et plan d'extension

Cressier, Neuchâtel

Aménagement régional provoqué par la création des raffineries
Ci-dessus:
La région d'Entre-deux-Lacs
Echelle: 1:50000
Reproduit avec l'autorisation du Service topographique fédéral du 1er août 1967

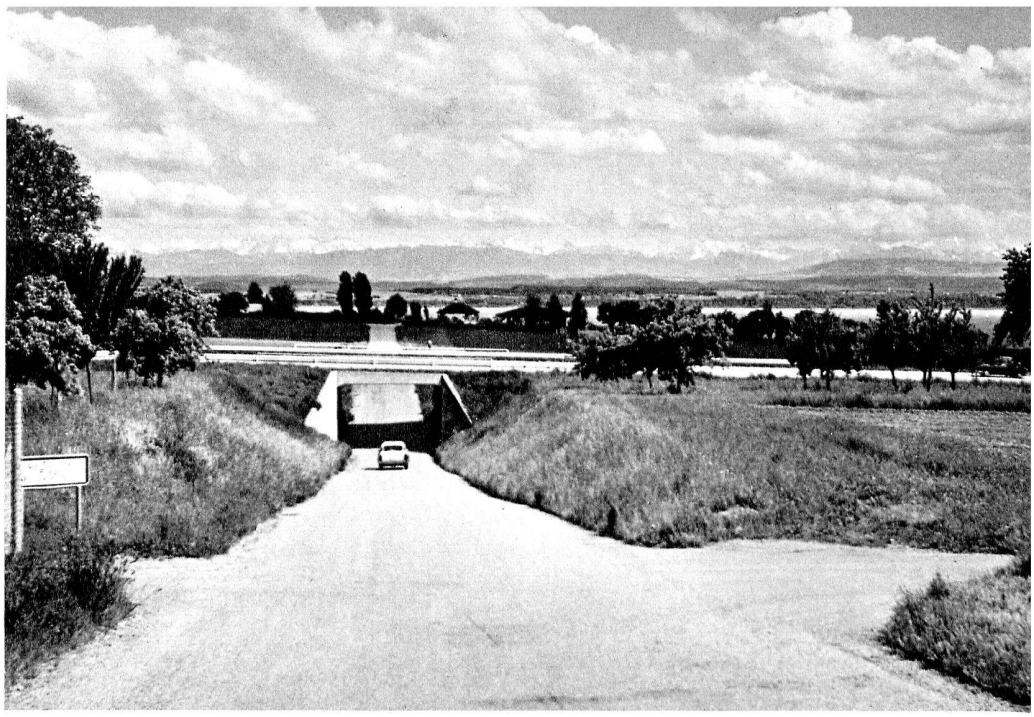
Photo Swissair

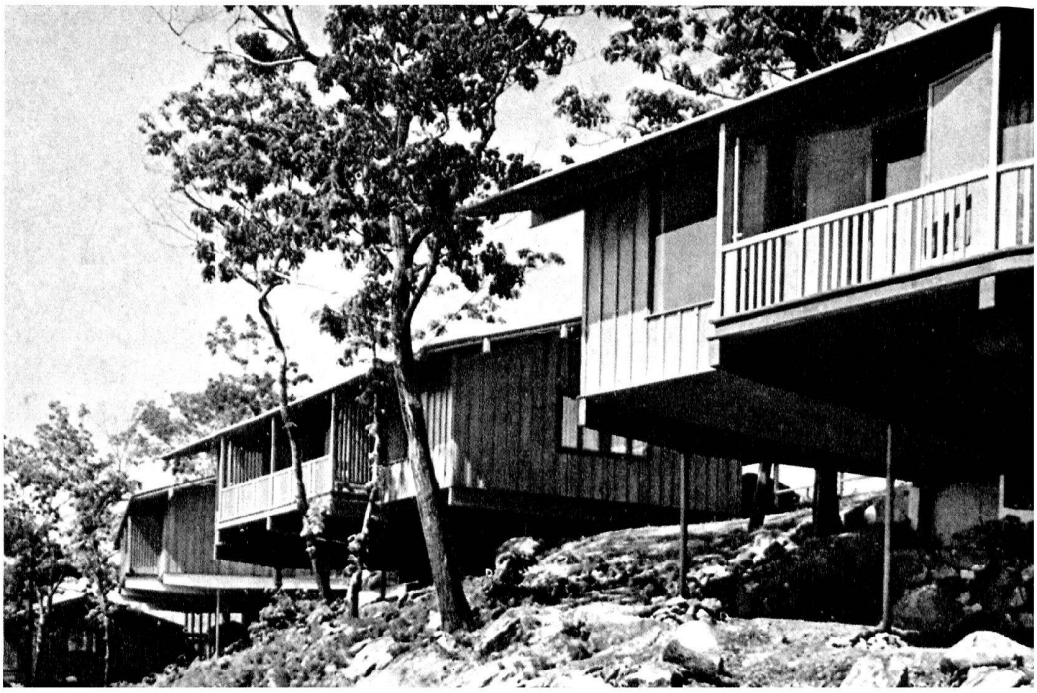


Bevaix, Neuchâtel

La route nationale N5 évite le village par le sud
Ci-contre: Le trafic agricole passe sous la nouvelle route
Ferme modèle de «colonisation» type Exposition nationale 1964
(ces fermes sont construites de préférence à la périphérie
d'une commune, au milieu des terres regroupées)
Par remaniement parcellaire, on peut constituer également
des zones de maisons de vacances

Photo Swissair



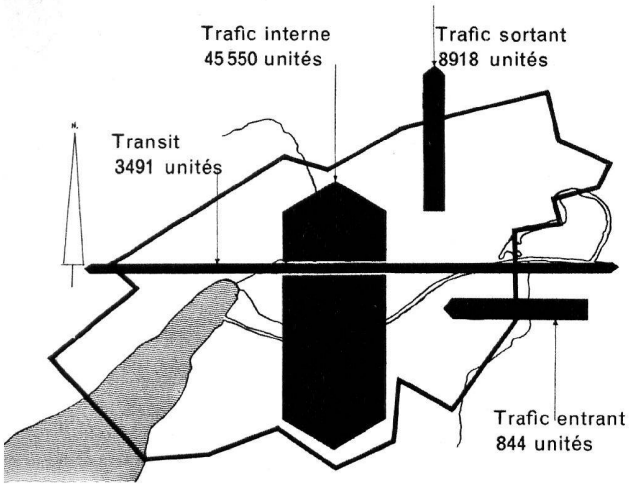


Trafic local entre les quartiers de l'agglomération lausannoise vendredi 9 octobre de 6 à 20 heures

Commune de Lausanne
Plan directeur des circulations 1964
J.-L. Biermann, ingénieur

ROUTES NATIONALES ET GRANDE CEINTURE
PETITE CEINTURE
CEINTURE INTERMEDIAIRE
ARTERES DE DEGAGEMENT
RADIALES

J.L. BIERMANN

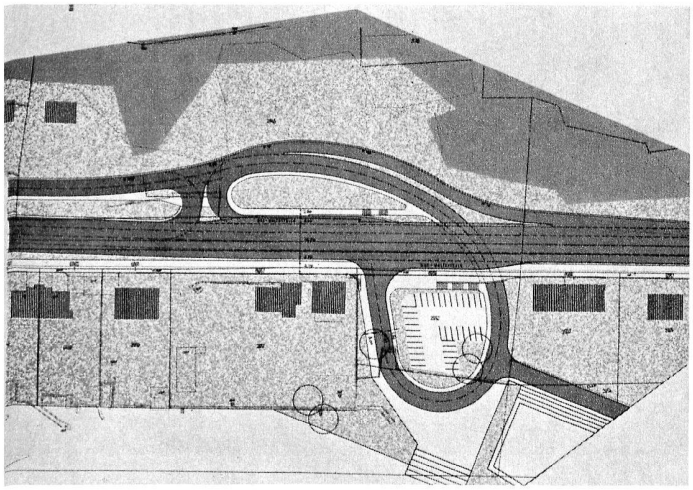


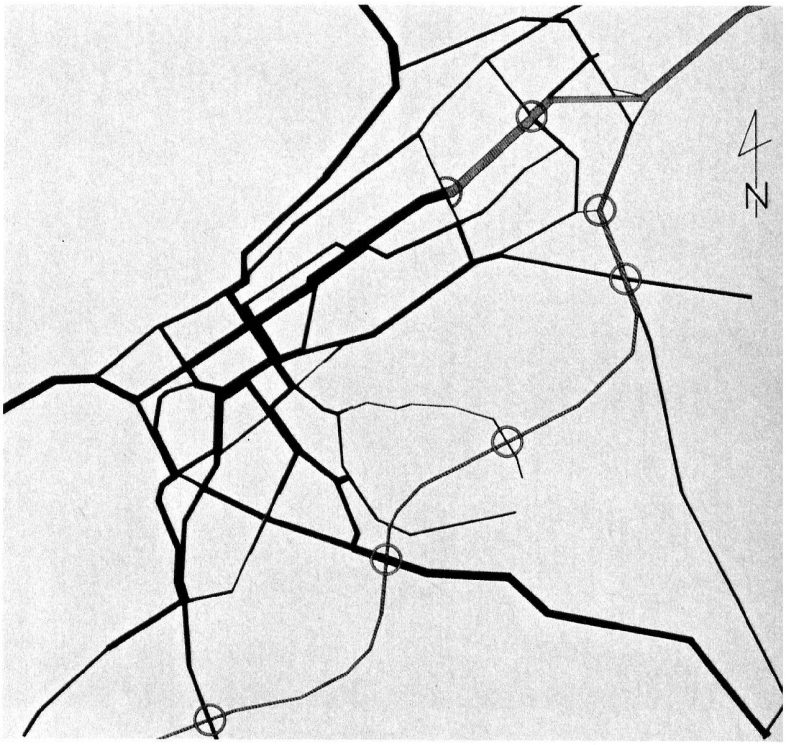
Bienne quelques aspects d'une étude

A gauche: L'importance considérable du trafic interne par rapport au trafic de transit

Ci-dessous: Une des variantes proposées pour le schéma général des circulations

En bas: Etude d'un carrefour sur la route de Neuchâtel

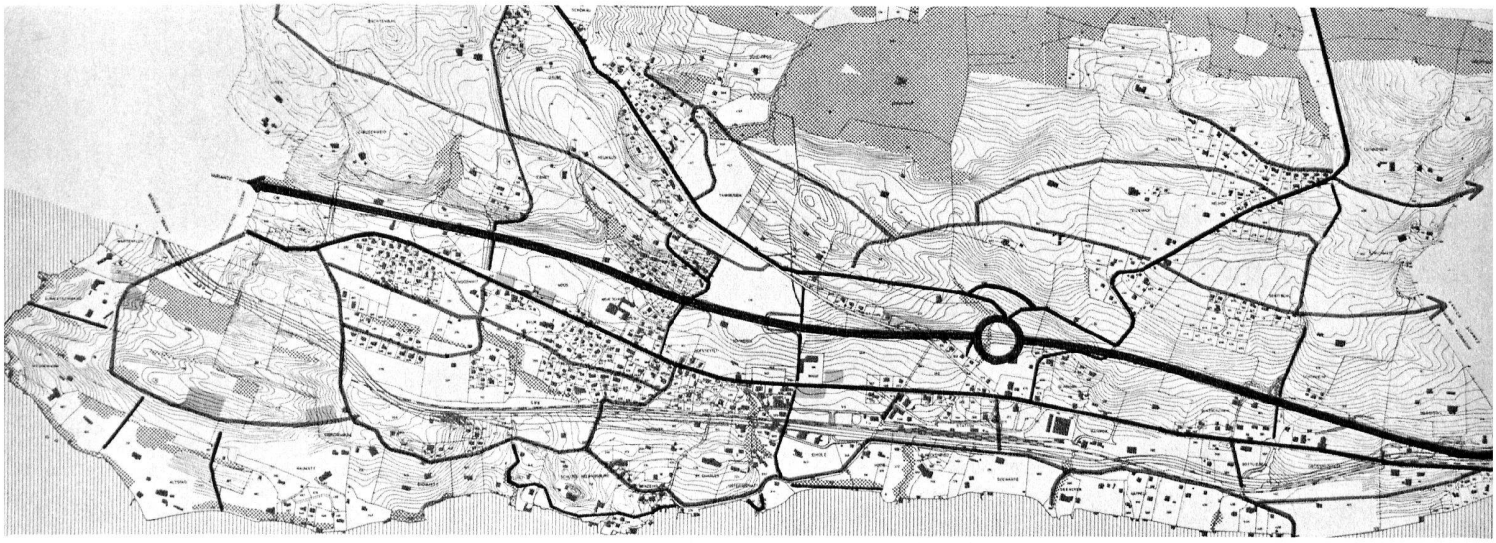




Documents: Planungsamt Biel
J.-L. Biermann, ingénieur
R. Kuster, urbaniste

Meggen LU

Deux variantes du tracé général des circulations proposées par les participants au cours de l'ASPAN 1964



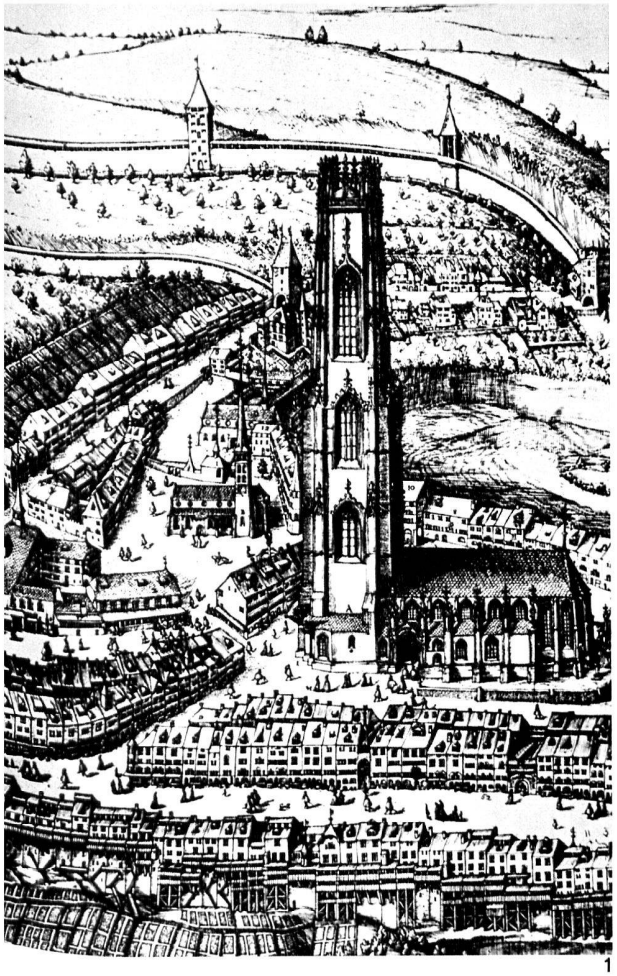
1

2

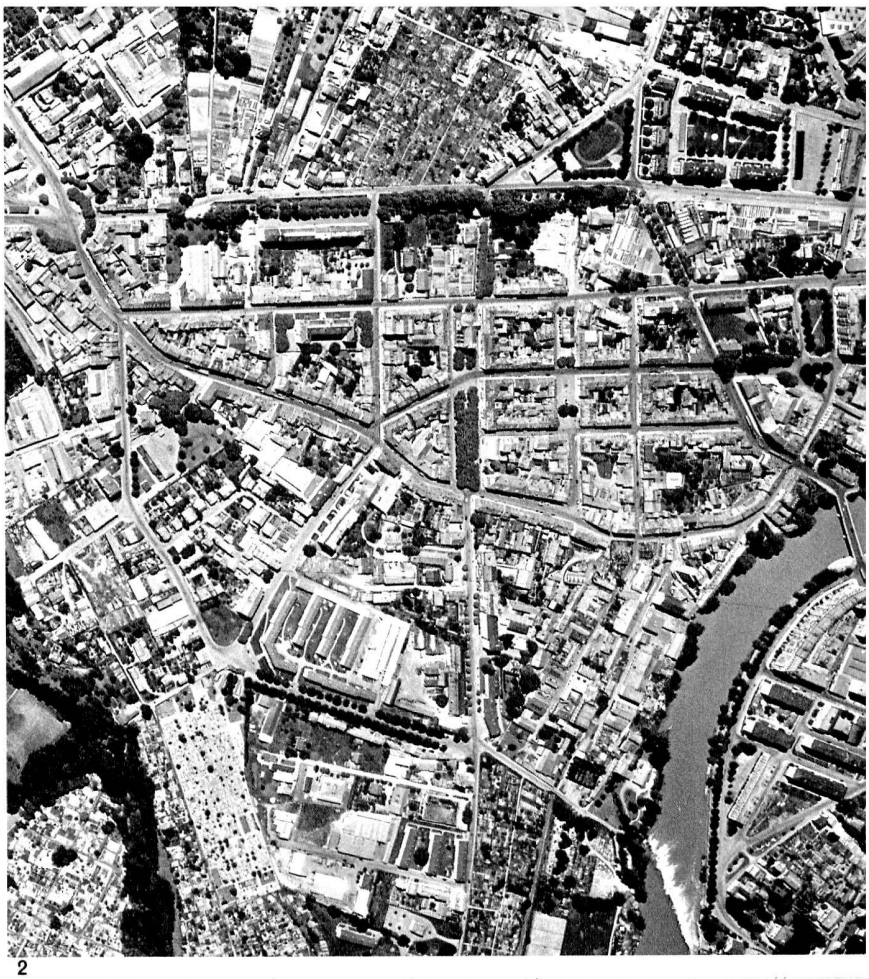
Protection des monuments...

3

1 Avenches
2 Bischofszell
3 Immeuble de la Couronne à Hermance (Genève) restauré en 1965-1966
4 Valangin (Neuchâtel)

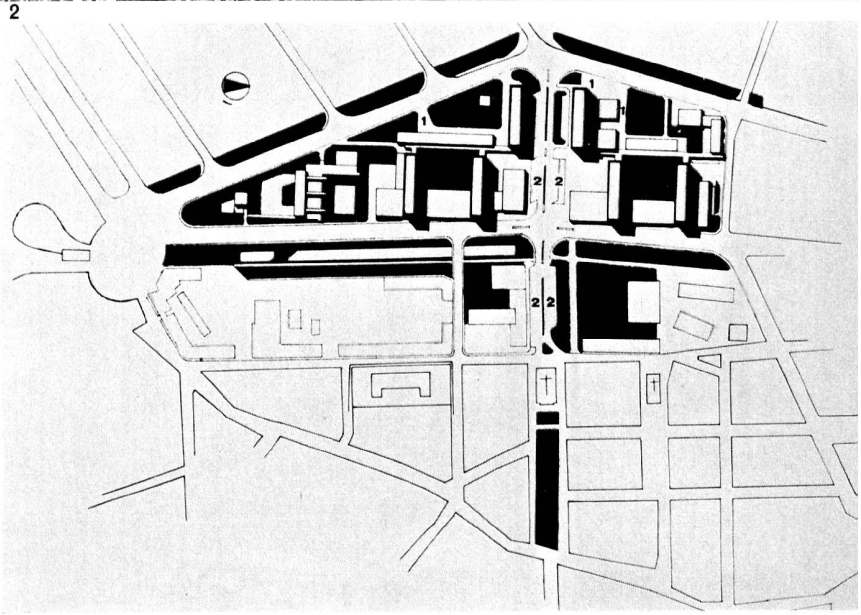


1



2

et des sites



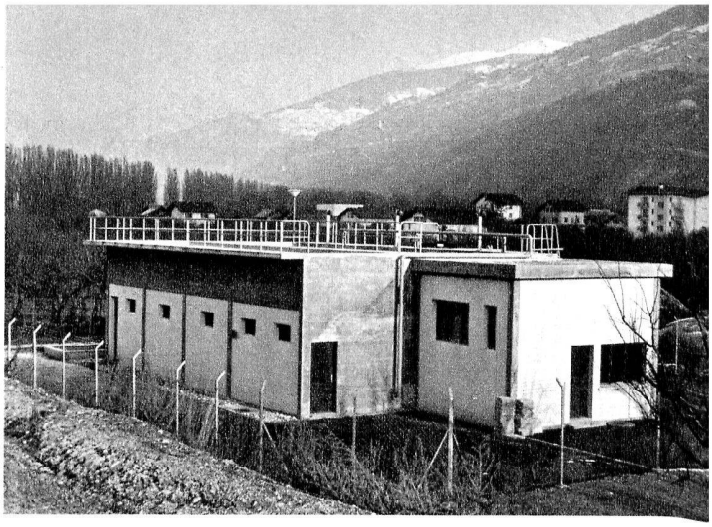
3

4

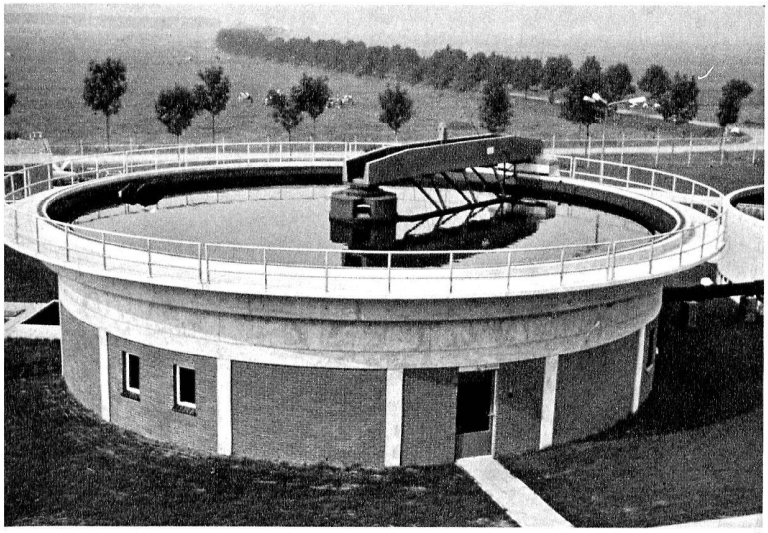
1 Fribourg vue du sud
Gravure de M. Martini
2 Carouge en 1957
3 Carouge: plan d'extension ouest
4 Carouge: vue aérienne du quartier neuf des tours
Photographies du Service topographique fédéral, Wabern

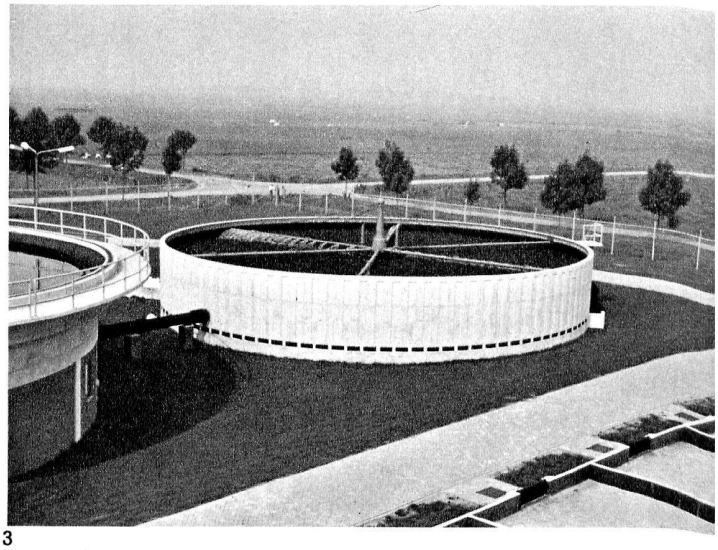
Epuration des eaux usées

1



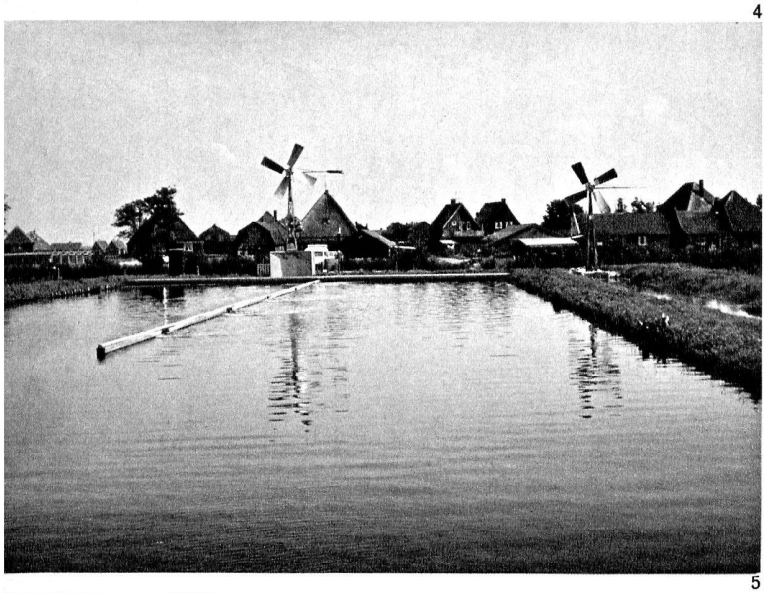
2



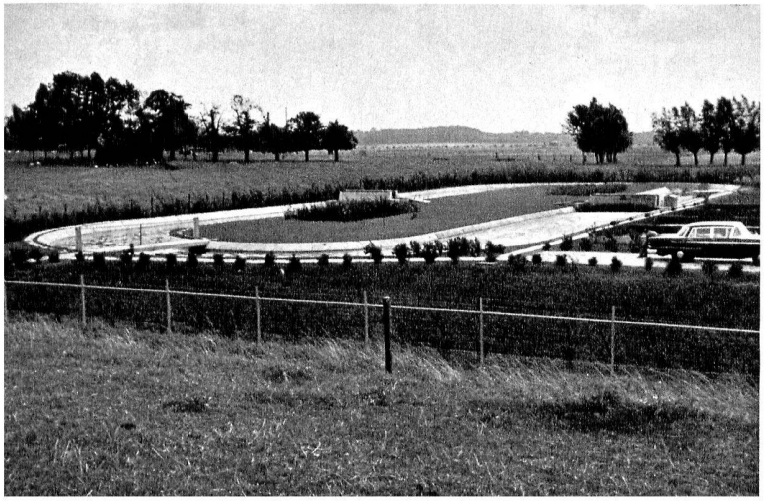


3

4



5



1 Bloc combiné d'oxydation
2 Décanteur primaire
3 Lit bactérien
4 Etang d'oxydation
5 Chenal d'oxydation

syndicats sur la base de la loi neuchâteloise sur les améliorations foncières (du 21 mai 1958). Ces constitutions de syndicats ne sont pas allées sans difficulté. Loin de là!
La presque totalité des terrains avait déjà passé par des remaniements vingt ou quarante ans auparavant et dans une région en expansion on se méfie d'un remaniement parcellaire. Il a fallu *la construction de la Nationale 5 pour déclencher l'opération*. Il s'est révélé plus pratique et surtout plus rapide de *constituer une série de syndicats* de différentes grandeurs plutôt qu'un seul syndicat très lourd à manier (voir tableau). Ces syndicats nous ont permis de travailler plus étroitement avec les propriétaires et surtout de rassembler de nouvelles expériences avec chacune des entreprises.

L'ordre chronologique de constitution s'est défini de lui-même en fonction de l'urgence des secteurs à traiter... C'est ainsi que, par exemple, il a fallu organiser rapidement une *zone industrielle,* remanier en un temps *record une ou deux zones à bâtir: quand nous disons «rapidement», nous pensons à un délai de six mois à une année.*
Reconnaissons qu'aujourd'hui les trois remaniements en question sont faits et que rien n'est construit! Cela est dû notamment à trois facteurs que l'urbaniste connaît bien:

- le ralentissement dans les constructions,
- la mauvaise qualité du sol industriel,

(On ne peut pas se payer le luxe, comme Shell, d'enlever 1,00 m. à 1,50 m. de mauvais terrain pour le remplacer par du bon!)

- les effets d'une campagne de presse contre la raffinerie.

Avant d'examiner le cas particulier du plan de quartier, résumons ce que nous venons de dire et tirons déjà quelques enseignements.

(2.1.) – *Dans une région essentiellement agricole,* le remaniement parcellaire peut s'effectuer suivant les méthodes généralement admises, que le plan d'aménagement existe ou qu'il n'existe pas!

S'il existe, on aura, en général, à ne tenir compte, dans l'attribution des nouvelles terres, que du périmètre d'extension de la localité.
S'il n'existe pas, on peut l'établir en même temps que l'on procède au remaniement parcellaire ou immédiatement à la fin des travaux.

(2.2.) – *Dans les régions agricoles où l'influence d'un genre de construction déterminé se fait sentir* (maisons de vacances ou petite industrie par exemple), on peut commencer par déterminer les zones de construction et procéder ensuite au remaniement des propriétés ou, au contraire, procéder au remaniement *en tenant compte des futures zones de maisons de vacances.* Cette seconde solution nous paraît être la meilleure. *Il serait faux de ne vouloir faire le plan qu'après le remaniement ou sans avoir pris la peine d'esquisser au moins les zones pendant l'opération.*

La solution qui consiste à mener de front remaniement parcellaire et aménagement présente notamment les avantages suivants:

1. Elle paraît plus équitable, car elle donne à *chaque* propriétaire la possibilité de faire mettre un peu de son terrain dans une zone à bâtir. Il ne faut pas oublier qu'après un remaniement parcellaire subventionné, on ne peut pas changer l'affectation de ses terrains sans une autorisation du canton.
2. Elle permet de modifier quelque peu les zones de chalets déjà existantes et d'en implanter de nouvelles à des endroits judicieusement choisis.
3. Les terrains acquis en vue de la construction et disséminés un peu partout sur le territoire, peuvent être ramenés dans les zones prévues. De cette manière, on ne lèse personne. Les ventes peuvent se poursuivre avant et pendant le remaniement jusqu'au moment de l'établissement du projet de nouvelle répartition des terres.
4. Si les agriculteurs ne veulent pas vendre de terrain à bâtir, ce qui arrive encore, et que la commune dispose de terrain en suffisance, c'est elle qui pourra créer des zones de maisons de vacances et les organiser. Il est vrai que l'étude et l'organisation d'une telle zone n'est pas chose aisée.
5. *Les travaux d'améliorations foncières et notamment les remaniements parcellaires agricoles sont subventionnés par la Confédération, le canton et la commune* (pas dans tous les cantons!). Si l'on dispose les zones à bâtir dès le début de l'opération, il y a des risques pour que la Confédération et le canton suppriment une partie des subventions. Le remaniement étant en général assez coûteux, les syndicats ne peuvent pas se permettre de renoncer à une partie de cette aide financière! Il nous paraît donc plus normal de *procéder au remaniement,* puis d'exiger le remboursement des subventions au fur et à mesure des constructions.

(2.3.) – *Dans les régions en plein développement* (zone mixte), il est indispensable d'établir un plan d'aménagement général qui définisse d'emblée ce que l'on va consacrer à la construction et ce que l'on va maintenir en zone agricole.

Il nous paraît inadmissible de ne rien faire, sous prétexte que le mal (entendez par là le désordre dans les constructions) est déjà avancé et que l'on risque de commettre de graves injustices à l'égard de propriétaires, dont les parcelles bien situées pourraient être déplacées! L'intérêt général doit parfois prédominer et la comparaison des avantages et des désavantages d'une solution doit non seulement se faire entre propriétaires eux-mêmes mais aussi par rapport à ceux qui, dans la commune, ne possèdent rien, ou par rapport à la communauté.

Lorsqu'on aura défini dans ses grandes lignes le périmètre général des zones, on pourra passer à la constitution des syndicats et à l'étude des remaniements parcellaires.

Comme pour les zones de chalets, la phase des vœux comportera la question suivante: A quoi destinez-vous vos terrains? ou aussi: dans quelle zone de plan d'aménagement désirez-vous que l'on regroupe vos parcelles? Nous avons été surpris de constater, dans des entreprises récentes, que de nombreux agriculteurs tenaient à rester dans les zones agricoles (fig. 6). Pour l'un des syndicats, par exemple, les surfaces à réserver *aux zones de chalets* et *à la zone d'extension du village* ont représenté, respectivement, le *1,7% et le 1,1% soit au total le 2,8%* de la surface agricole de 890 ha. de l'entreprise. (Surface totale, 1250 ha., surface agricole 890 ha.; 2,8% = *24,92 ha.* pour la construction – propriétaires: 217.)

A la suite de ces vœux, l'inventaire des surfaces à disposition dans les différentes zones permettra de voir immédiatement dans quelle mesure les prévisions de zonage étaient justes!

Si certaines zones sont beaucoup plus grandes que prévues, il n'y a pas grand mal, il suffira d'établir un ordre d'urgence de leur occupation.

Dans toutes ces opérations *les propriétés communales et les propriétés de l'Etat* vont jouer un rôle extrêmement important, soit pour constituer les zones de verdure ou de sport, soit pour arrondir les zones agricoles, industrielles ou à bâtir. Dernièrement, dans quatre entreprises importantes situées en divers endroits du territoire neuchâtelois, les communes et l'Etat sont intervenus pour faciliter, par leur politique foncière, l'établissement des plans d'aménagement en liaison avec le remaniement parcellaire: *Les Bayards:* zone de chalets – *Couvet:* zone à bâtir – *Cornaux:* zone industrielle – *SAF du Val-de-Travers-Ouest:* zone agricole...

Nous ne pouvons donc assez recommander aux communes d'acheter suffisamment de terrain pour faciliter l'établissement de leurs plans d'aménagement.

La détermination des zones suppose aussi l'étude de leur équipement. Dans les régions où *remaniement parcellaire* et *aménagement du territoire* marchent de pair, il est nécessaire de *coordonner* les études d'équipement, soit: chemins, évacuation des eaux de surface et des eaux usées, amenées d'eau et d'électricité.

Certains cantons subventionnent, par le canal des améliorations foncières, la construction d'une partie des chemins et des canalisations situées dans les zones autres qu'agricoles et demandent le remboursement des subventions au moment du changement d'affectation du terrain.

L'équipement et l'organisation de la zone agricole sont tout aussi importants que l'équipement et l'organisation des zones industrielles. Nous ne pouvons pas aborder ce problème ici!

Destination des terrains selon les vœux des propriétaires intéressés

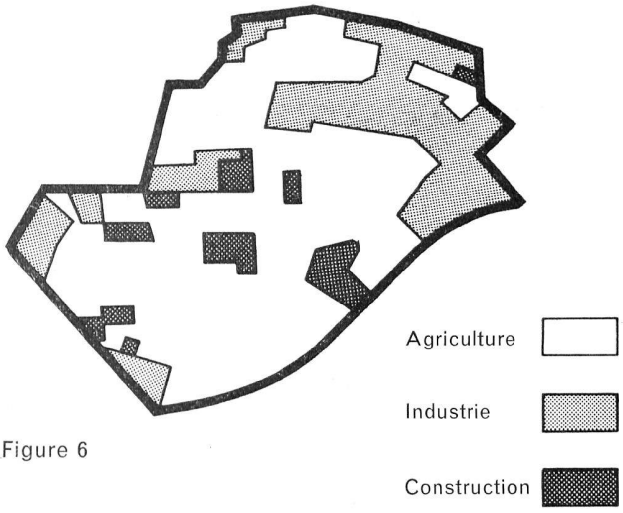


Figure 6

En résumé, la procédure adoptée est claire: dans une région en pleine évolution le remaniement parcellaire peut aider à l'établissement de plans d'aménagement en remettant chacun dans le secteur qui lui convient: l'industriel dans la zone industrielle, l'agriculteur dans la zone agricole.

En réalité, l'opération est difficile et elle suppose de nombreuses études, dans de nombreux domaines. Ce n'est cependant pas une raison pour renoncer à la faire!

Un des plus importants gages de réussite, c'est *l'information.*

Au moment du «démarrage» d'une telle entreprise, il est indispensable de ne rien cacher à personne!

Il faut définir clairement les buts de l'opération et décrire les voies et moyens qui seront employés pour les atteindre.

Il faut présenter aux propriétaires tous les documents de base dont on dispose et les tenir au courant de l'évolution des études, puis des travaux.

2.4. *Le remaniement parcellaire et le plan de quartier.*

La plupart de nos communes s'agrandissent un peu au hasard des demandes de constructions qui sont formulées! Il y a, *dans chaque canton,* une loi sur les constructions qui donne les mesures essentielles à prendre lors de la construction des bâtiments. Bien des communes se contentent de ces mesures minimums et se soucient aussi peu de l'implantation du bâtiment lui-même que de son architecture... On voit ainsi, autour de jolis villages paysans ou vignerons, un semis de maisons plus ou moins bien placées ou plus ou moins bien réussies. De temps à autre surgit au milieu de la nature «la» locative du village ou «le» HLM du député!

Les communes plus évoluées ont défini un *périmètre* de localité. Le village reste ainsi groupé mais l'architecture est encore assez disparate.

Au stade suivant, les communes ont un plan d'aménagement ou un plan d'urbanisme qui est plus ou moins bien respecté. On a défini un certain nombre de zones à l'intérieur desquelles on applique des gabarits, déterminés pour chaque zone.

Il est très frappant de constater les grandes différences qu'il peut y avoir, entre deux communes voisines, dans l'application de plans pourtant semblables! L'une fait respecter son règlement, l'autre cède aux demandes de dérogations qui lui sont présentées et essaie d'obtenir de l'Etat qu'il sanctionne la correction de périmètres de zones. On va même parfois jusqu'à proposer l'ouverture de nouvelles zones avant d'avoir rempli celles qui figurent aux plans!

Dans le domaine de la construction proprement dite, les communes qui ne disposent pas d'un organe de contrôle bien formé et bien équipé, risquent d'avoir à faire face à des infractions dont les plus courantes sont:

- l'implantation du bâtiment, non conforme aux plans déposés,
- des hauteurs ou des gabarits non respectés,
- des combles rendues «habitables», ce qui entraîne généralement une infraction aux volumes prescrits, ou aux surfaces d'éclairage imposées.

Une commune qui n'arrive pas à adopter une ligne de conduite assez stricte dans le domaine de l'urbanisme ou qui donne l'impression de ne pas savoir ce qu'elle veut, n'est pas mûre pour s'engager dans l'établissement de *plans de quartier.*

Le plan de quartier est la dernière phase dans l'aménagement général d'un territoire. C'est une opération importante car c'est d'elle, en définitive, que dépendra l'aspect d'une ville ou d'un village!

Le remaniement parcellaire y jouera également un rôle important, puisqu'il s'agit, rappelons-le, d'obtenir une utilisation plus rationnelle des terrains. En fait, on s'efforcera de rendre utilisable pour la construction le 100% des parcelles alors que sans remaniement, ce pour-cent n'excéderait pas 20 à 25%... pour autant, bien entendu, qu'on garde le même nombre de propriétaires! *Pour fixer les idées,* imaginons un ensemble de parcelles qui constituent le futur quartier. La surface de ce quartier est d'environ *10 ha.* et il compte *50 propriétaires.* La commune a établi un plan d'alignement, c'est-à-dire qu'elle a prévu le réseau des rues et les distances à faire respecter par les constructeurs.

Figure 7

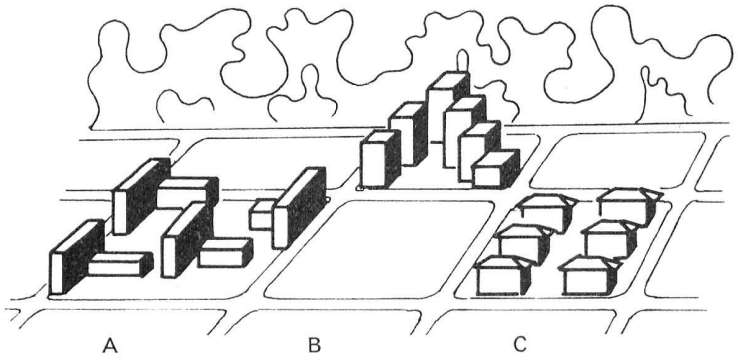


Figure 8

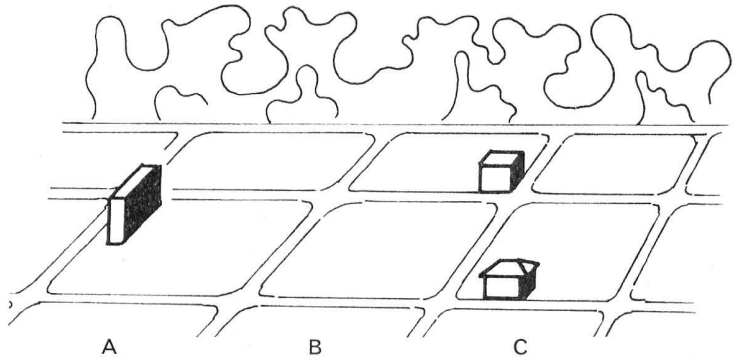


Figure 9

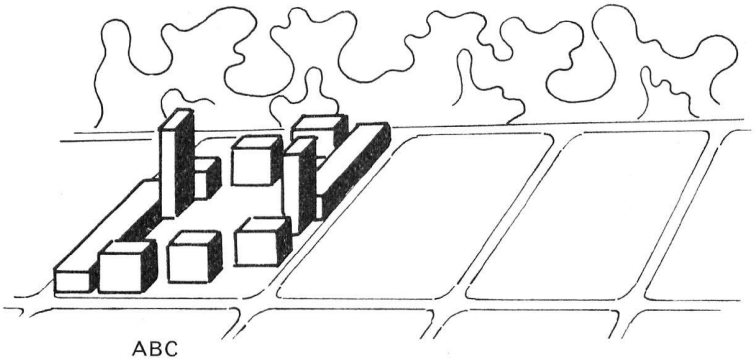
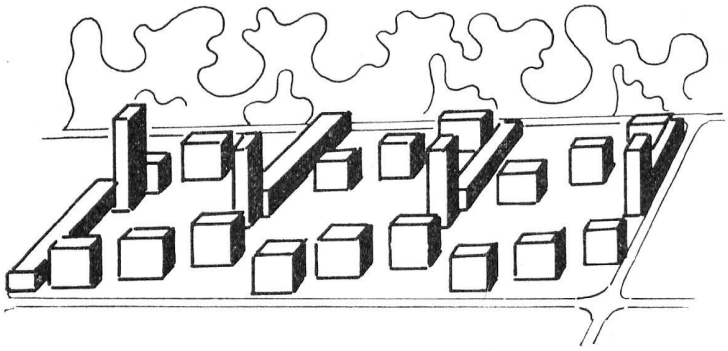


Figure 10



Envisageons diverses possibilités d'évolution (fig. 7 à 10).

a) *Le développement de la région est rapide:*

Quelques agences immobilières, A, B, C..., achètent la presque totalité des terrains. Les prix des parcelles montent, car chaque vendeur se rend compte de l'importance que son terrain représente pour «l'arrondissement» des biens des acquéreurs. Ces derniers déposeront ensuite leurs plans de construction qui seront en général d'autant plus intéressants, du point de vue architectural, que les parcelles seront plus étendues et de forme meilleure!

On verra surgir ainsi quelques ensembles locatifs A, B, C..., différents les uns des autres, mais dont les architectures ne s'harmoniseront pas trop mal (fig. 7)! Si des circonstances imprévues (manque de crédits, régression démographique, etc.) imposent une exécution échelonnée des projets, on risque de voir s'ériger le premier immeuble de chacun des groupes A, B et C et d'avoir ainsi, pendant plusieurs années, quelques bâtiments répartis dans la «nature» (fig. 8).

L'aspect du quartier risque bien de ne pas s'améliorer si, pendant ces années, les notions d'architecture subissent de profondes modifications.
On pourrait donc envisager de réunir les architectes et leurs mandataires et leur proposer soit une harmonisation des architectures, soit un regroupement de leurs projets. Une tentative que nous avions faite dans ce sens lors de l'élaboration d'un plan de quartier n'avait échoué que parce que les projets étaient déjà trop avancés (fig. 9)!

L'idéal serait de confier l'étude d'un plan de quartier à un architecte ou à un groupe d'architectes.

L'auteur du projet devrait alors pouvoir disposer, à son gré, les immeubles, les propriétés, et les accès (fig. 10)! L'expérience a montré que même si de bons groupements ont été effectués par achats et échanges, il est toujours préférable de procéder à un remaniement parcellaire.

b) *Cette opération est encore plus justifiée lorsqu'on se trouve dans une région au développement lent.*

On étudiera le regroupement des parcelles en fonction des plans établis par la commune, mais on n'hésitera pas à corriger les accès si cela se révèle nécessaire! On se rappellera que pour réussir un tel plan, il faut:

1. Informer soigneusement les propriétaires.

2. Constituer un syndicat (c'est indispensable!).
3. Prendre quelques importantes décisions d'ordre technique:
   a) taxation *ou* pas taxation des terres,
   b) pour-cent de surface à prélever sur les propriétaires pour la construction des chemins. – Participation éventuelle de la commune,
   c) clef de répartition des frais; en liaison avec la participation de la commune,
   d) adaptation éventuelle du règlement communal sur les «dessertes»,
   e) programme d'exécution et plan financier, etc.

Dans l'aménagement actuel des communes, le plan de quartier est un élément indispensable à l'utilisation rationnelle des terrains à bâtir. Plusieurs cantons l'ont compris et ont, de ce fait, voté des lois spéciales. Il s'agit de Vaud, Genève, Berne, Zurich et Bâle.

Malheureusement, quelques-uns de ces cantons n'ont jamais mis leurs lois à l'épreuve... alors que d'autres se sont lancés sans lois ou avec des lois insuffisantes.
Les cantons les plus avancés dans ce domaine sont Bâle et Zurich. Actuellement, le canton de Zurich met en chantier 15 à 20 plans de quartier par année. Sans compter la ville elle-même, on avait adopté au 1er janvier 1966, 384 plans représentant une surface totale de 2611 hectares.

Bâle a terminé le mois passé son 50e remaniement parcellaire urbain (fig. 11). Les surfaces touchées dans chaque syndicat ont varié entre quelques hectares et quelques dizaines d'hectares. La ville s'attaque maintenant à un quartier complètement bâti, dont on envisage la démolition partielle pour faciliter l'élargissement d'une rue.

Les surfaces qui disparaîtront et qui ne pourront pas être rendues seront converties en propriétés par étage. Les sommes en jeu sont considérables! Les propriétaires ont déjà été réunis et l'on a pu se rendre compte de l'extraordinaire difficulté des problèmes qui vont se présenter... On n'en a pas moins décidé d'aller de l'avant! Bel exemple à méditer! Seuls les problèmes ardus, posés à des collectivités, mûrissent les hommes qui sont appelés à les résoudre.
L'aménagement du territoire obligera nos concitoyens à maîtriser un égoïsme et un matérialisme toujours plus envahissants... et le remaniement parcellaire prouvera au propriétaire hésitant qu'on peut fort bien bouleverser ses terres sans pour autant le déposséder! Il est temps de faire comprendre à tous que l'aménagement du territoire exige la participation des propriétaires fonciers. Plus cette collaboration sera franche et intelligente, plus l'élaboration des plans sera facile! Aux autorités communales maintenant de se lancer sans hésitation à la réalisation de ces passionnants travaux!

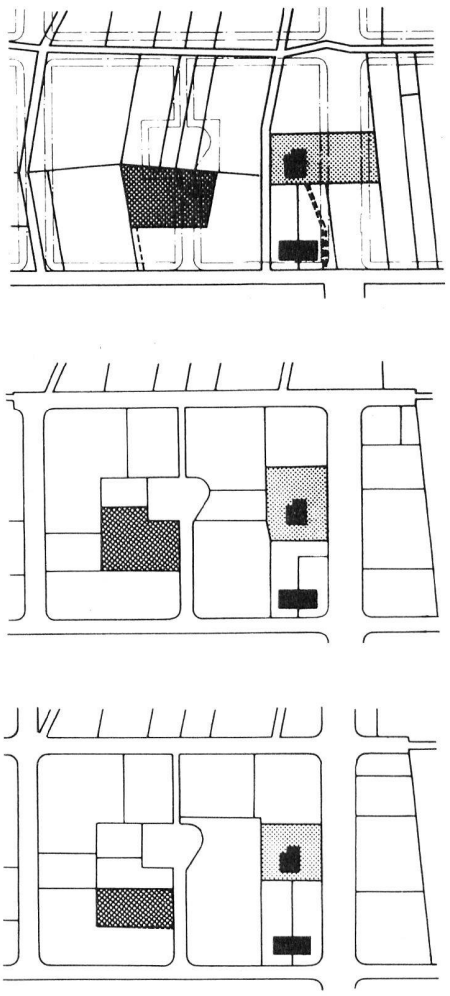



Figure 11