

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

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

**Band:** 58 (1985)

**Heft:** 11

**Anhang:** Cahiers de l'ASPA - SO, N 3, novembre 1985, 3e année

**Autor:** [s.n.]

#### 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:** 12.01.2026

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

# ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL GROUPE DE SUISSE OCCIDENTALE

## CAHIERS DE L'ASPART - SO

Les *Cahiers de l'ASPART-SO* sont l'organe d'information du groupe de Suisse occidentale de l'Association suisse pour l'aménagement national et paraissent régulièrement trois fois par an dans la revue *Habitation*. Ils sont adressés gratuitement à ses membres.

### SOMMAIRE

|                       |  |     |
|-----------------------|--|-----|
| Editorial             | Aires de délassemement   | I   |
| Articles              | Rapport du président   | III |
|                       | Aménagement du territoire et logement  | VI  |
|                       | Construction de logements et aménagement du territoire,<br>l'exemple d'Yverdon-les-Bains | VII |
|                       | La construction de logements:<br>une composante de l'aménagement                         | IX  |
| Information<br>ASPART | Projet de révision de l'ordonnance sur l'aménagement<br>du territoire                    | XI  |

### ÉDITORIAL

#### Aires de délassemement?

«Les hommes ont bien organisé une partie du monde qui leur est échu — le travail — mais ils oublient de s'occuper de l'autre partie: le loisir.»

Cette citation que nous empruntons à Bernard Shaw est-elle encore d'actualité? Les notions de «loisirs», de «temps libre», de «délassemement» ne seraient-elles pas entrées dans les mœurs, pour reprendre une expression usuelle? Ne parle-t-on pas aujourd'hui de «civilisation des loisirs», au point que notamment certains Etats étrangers ont été amenés à créer qui un ministère des sports et des loisirs, qui un secrétariat chargé du temps libre. Tout semble avoir été dit ou presque sur la signification, le rôle, la nécessité, les bienfaits des loisirs. La conception rationnelle ancienne selon laquelle le loisir — le temps libre — ne servait qu'à permettre à la puissance du travail de chacun de nous de se régénérer a été à bon droit fortement ébranlée. De même l'opinion très souvent citée qui le considérait comme une compensation et un aspect complémentaire de la profession ne prévaut plus de nos jours de façon marquante. Bien au contraire, tout le monde s'accorde aujourd'hui pour admettre que l'unique, le principal devoir du temps libre est de contribuer au «développement de l'homme», à épanouir l'être humain, sa personnalité... bref de favoriser tout à la fois son délassemement et son rayonnement.

Mais alors pourquoi et en quoi l'activité des loisirs intéresse-t-elle l'aménagement du territoire et, à fortiori, pourquoi avoir inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée générale annuelle une partie conférences-débats consacrée aux «aires de délassemement»? Deux précisions d'abord: il est évident que cette forme d'activité revêtant les aspects les plus divers, seuls

ceux aux impacts relativement importants sur l'utilisation du sol et dans l'espace nous intéressent. Terminologie ensuite: à supposer, par exemple, que les très nombreux skieurs qui les samedis et dimanches (souvent après avoir fait plusieurs heures de voiture privée) dévalent les pistes de ski soient interrogés sur la nature de ces activités et les mobiles qui les animent, certains répondront spontanément qu'elles relèvent du sport, d'autres — tout aussi catégoriquement — des loisirs, du délassemement, de la détente ou d'autres encore des deux à la fois dans une mesure nuancée selon les individus. Ainsi à l'instar du ski choisi arbitrairement comme illustration, il existe une multitude d'activités où les aspects sportif, loisir ou délassemement peuvent se compléter ou au contraire s'exclure réciproquement. C'est dire que lorsque l'on parle d'installations de sport et de loisirs ou de détente existantes ou projetées, il s'agit avant tout de rechercher la réalité qu'elles recouvrent plutôt que le sens étymologique du mot, les objectifs poursuivis plutôt que l'intitulé du projet, tant sont multiples les potentialités. A ce titre déjà, la notion même et la définition des «aires de délassemement» dont l'ouverture ainsi que l'imprécision de la nomenclature voulues par les organisateurs, seront, à n'en pas douter, l'objet d'intéressantes discussions lors de notre manifestation automnale habituelle.

Ainsi doit-on comprendre sous ce vocable, et dans son sens strict, la définition du parc public avec ses pelouses inaccessibles, ses sentiers, ses places de repos, libres de tout équipement sportif? L'aire de délassemement est-elle une pelouse servant également de place de jeux et de «sport non organisé»? Est-il possible de faire «cohabiter» à la fois des équi-

### CAHIER N° 3 NOVEMBRE 1985

3<sup>e</sup> année  
Tiré à part du N° 11  
de la revue *Habitation*



a été fondée, en 1935, par M. Paul Blanc. Après quelques années, M. Ernest Descombaz lui succéda.

Depuis 1972, la direction est assurée par M<sup>me</sup> Rolande Hügli, qui compte plus de vingt-cinq ans d'activité au sein de cette entreprise.

L'*Héliographie Moderne SA* fut la première sur la place de Lausanne et reste encore la seule à offrir le procédé dit «à sec». Les tirages à sec sont exécutés par un employé qualifié qui totalise plus de quarante-cinq ans d'expérience.

La diversification de ses services a contraint l'*Héliographie Moderne SA* à ouvrir une succursale à l'est de la ville, depuis le 1<sup>er</sup> juin 1960 déjà.

Son parc de machines, toujours à la pointe des techniques nouvelles, se compose de quatre machines à héliographier, divers photocopieurs A4 & A3, d'une Xerox 2080 pour grands formats, de deux plieuses automatiques, de plusieurs

coupeuses électriques, d'une installation complète petite offset A4 & A3 et de l'installation pour procédé à sec.

Son service de comptabilité est introduit sur ordinateur et géré par une employée compétente.

Le but principal de l'*Héliographie Moderne SA* est de toujours mieux servir sa clientèle, qui est formée spécialement de bureaux d'architectes, d'ingénieurs, de bureaux techniques et d'administrations.

Pour accomplir ce but, elle s'est entourée d'un personnel stable, polyvalent, formé dans ses ateliers. Plusieurs de ces collaborateurs sont au service d'*Héliographie Moderne SA* depuis vingt-cinq, trente, quarante et quarante-cinq ans.

Afin de promouvoir une profession qui est sa qualification, l'*Héliographie Moderne SA* envisage, depuis 1986, de former le premier apprenti reproducteur du canton de Vaud.



Un service de reprographie dynamique à Lausanne

pements destinés au délassement, au sens étroit, avec d'autres activités de loisirs souvent bruyantes? Un usage plus diversifié des parcs et des préaux est-il réalisable?

Quelles en sont les dimensions opportunes? Faut-il créer ou aménager de grands ensembles centralisés au niveau de l'agglomération dans son ensemble ou réservé prioritairement à cet effet des espaces de quartiers plus modestes? L'aire de délassement est-elle nécessairement comprise dans des limites bien définies ou au contraire s'étend-elle à des espaces indéfinis, plus souples, aux tracés de frontières moins rigides, telles que forêts, rives des lacs et des rivières, ou autres champs emblavés? Autant de questions auxquelles les participants seront invités à répondre et dont les solutions intéresseront au premier chef non seulement les urbanistes et les aménagistes, mais encore et surtout les édiles. Cela d'autant plus qu'à notre connaissance, aucune étude exhaustive digne de ce nom et intégrée au processus d'aménagement du territoire n'a été entreprise jusqu'à ce jour. Au préalable et comme point de départ à un débat sérieux à ce propos, trois remarques ou données fondamentales s'imposent:

— Une partie toujours plus grande de la population aspire à des formes d'activité de sport, de loisir ou de détente plus individuellement caractérisées, plus proches de la nature et indemnes de contraintes. Formant une majorité, mais mal structurée, ceux qui désirent ainsi se livrer librement à une activité de leur choix ont

de la peine à faire valoir leurs besoins et s'opposent souvent au monde sportif associatif qui regroupe la minorité de ceux que motive le sport de pointe, de compétition, avides d'équipements luxueux et de matériel de plus en plus sophistiqué et dont les prétentions à l'égard des collectivités publiques obtiennent la plupart du temps la faveur prioritaire.

— Les sites les plus propices aux activités de délassement sont également, de par leur nature et leur qualité, les plus sensibles; beaucoup d'entre eux méritent même une protection accrue. Des conflits sont donc inévitables. C'est dire que toute intervention dans ces espaces nécessite une approche approfondie.

— L'aménagement ou la définition des aires de délassement dépassent dans la plupart des cas les limites communales singulièrement dans les grandes agglomérations. Dans le jeu ardu de l'offre et la demande de terrains indispensables, les collectivités publiques concernées sont souvent dépendantes d'autres communautés démunies, d'où la recherche de solutions au niveau inter- (voire supra-) communal qui ne manque pas d'être laborieuse.

Ces quelques remarques et l'échantillon des supputations posées convaincront peut-être que du point de vue de l'aménagement du territoire en tout cas, il y a nécessité inéluctable de prendre en compte les loisirs, facteur indéniable de société.

*Simon Kohler, président de l'ASPAN - SO.*

## ARTICLES

# RAPPORT ANNUEL DU PRÉSIDENT DE L'ASPAN-SO 1984/1985

### 1. Préambule

1.1 «L'aménagement du territoire vaut ce que valent ceux qui s'en occupent; or ceux qui s'en occupent, c'est nous.» Par cette brève déclaration tirée de la magistrale conférence de M<sup>e</sup> E. Kopp, conseillère fédérale, prononcée à Soleure le 2 mai 1985 (dont le message profond devrait marquer le départ d'une nouvelle étape dans l'évolution de l'organisation du sol), notre chef du Département de justice et police et, à ce titre responsable de l'aménagement du territoire au niveau fédéral, sou-

ligne opportunément la responsabilité du citoyen face à ce qu'il est convenu d'appeler désormais notre environnement spatial, expression galvaudée s'il en est. La politique d'aménagement du territoire trouve sa justification profonde dans la nécessité d'une gestion saine, sensée et raisonnable des ressources fondamentales, hélas caractérisées par leur rareté. Elle ne peut simplement s'exprimer en termes techniques, en plans, en relevés topographiques, en règlements et autres prescriptions lé-

Bureau du groupe Suisse occidentale:

Simon Kohler, président  
Claude Ketterer, vice-président  
Pierre Debrot, secrétaire  
Jacques Bregnard, trésorier

1a, Port-Roulant  
2003 Neuchâtel

Chèques postaux  
10-11902 Lausanne

Rédaction des Cahiers ASPAN-SO:

Claude Yerly, rédacteur responsable  
ASPAN Schänzlihalde 21  
3013 Berne  
Tél. (031) 42 64 44

Comité de rédaction:

Michel Jaques, président  
Membres: Anne-Marie Betticher,  
Jacques Bregnard,  
Fulvio Moruzzi, Arlette Ortis,  
Raymond Schaffert

Rédaction «Habitation»:

Pierre-Etienne Monot,  
rédacteur responsable  
14, rue de la Barre  
1005 Lausanne  
Tél. (021) 22 62 73

Administration et publicité:

Imprimeries Populaires de Lausanne  
2, avenue de Tivoli  
1007 Lausanne  
Tél. (021) 20 41 41  
Chèques postaux 10-6622

d) assurer l'obtention de capitaux pour la construction de logements.

Les Suisses, donc, veulent et ont besoin de logements. On ne saurait ici toutefois redouter une frénésie subite sur le marché de la construction de logements, les locataires restant très prudents et réfléchissant longuement avant de devenir propriétaires, la population ne croissant que faiblement et les revenus réels n'augmentant que peu.

### **Augmentation de la surface habitable par personne et non du nombre de logements**

Ces dernières années, la production annuelle de nouveaux logements était d'environ 40 000 unités. L'effectif global des logements en Suisse s'élève actuellement à un peu moins de 3 millions d'unités. En admettant que la durée de vie utile d'un logement est de cinquante à cent ans, il faudra remplacer ces logements en moyenne après septante-cinq ans, d'où un besoin de remplacement de 40 000 logements par année, ce qui correspond à peu près à la production annuelle actuelle. Dès lors, le nombre de logements construits chaque année ne couvre pas plus que les besoins de remplacement et de renouvellement des logements existants. Les chiffres avancés par certains en rapport avec un soi-disant «bétonnage du paysage» ne sont pas exacts, puisque, si l'on construit pour remplacer d'anciens logements, on le fait sur des terrains déjà construits; il n'y a donc pas de pertes de terres cultivables.

Comme expliqué ci-dessus, il ne sera à l'avenir pas nécessaire de créer davantage de logements pour répondre, par exemple, à un accroissement de la population. Dès lors, seule une volonté de la population de disposer de plus de confort peut provoquer, non pas une augmentation du nombre de logements, mais une augmentation de la surface habitable par personne. Actuellement, chacun des 6 millions d'habitants que compte la Suisse occupe environ 40 m<sup>2</sup> de surface habitable. L'augmentation de cette surface de 0,5 m<sup>2</sup> par habitant exigerait 3 millions de m<sup>2</sup> (3 km<sup>2</sup>), soit l'équivalent de 30 000 appartements de 4 pièces. Faut-il stopper un vœu légitime de la population, à savoir l'augmentation de son confort? Ne faut-il pas plutôt, répondant ainsi à un mandat constitutionnel clair, encourager l'accès à la propriété de logements et développer le confort d'habitat, donc la qualité de la vie des citoyens, propriétaires comme locataires?

### **Aménagement du territoire: la construction comme l'agriculture**

Le sol suisse est un bien rare. Dans l'intérêt de tous, il faut donc que tant l'agriculture que l'industrie restreignent leurs prétentions au minimum indispensable à assurer la prospérité et la sécurité communales. Aucune des composantes ne saurait détenir le monopole de la bonne cause et revendiquer une surface exagérée du sol. A cet égard, les 450 000 ha prévus au titre des surfaces d'assoulement dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire nous semblent trop élevés, ce chiffre ayant été calculé sur des bases trop optimistes quant à la croissance de la population et trop pessimistes quant à

l'augmentation de la productivité des exploitations agricoles.

En outre, si l'on se base sur l'*Annuaire statistique de la Suisse 1984*, page 125\*, on remarque que la surface utile agricole a augmenté de 6000 ha environ entre 1965 et 1980. Depuis 1939 et malgré une époque d'intense construction jusqu'à la fin de la première moitié des années 70 environ, seuls 7% des terres agricoles ont disparu. Est-ce supportable? Où réside la limite critique pour garantir l'approvisionnement du pays en temps de crise? Est-il juste de céder aux tentations pseudo-écologistes et de restreindre de telle façon les zones à bâtir? Les milieux de la construction mettent en doute la nécessité d'une intervention contraignante de l'Etat fédéral sous le couvert de l'approvisionnement du pays en cas de crise ou de guerre.

L'aménagement du territoire, tel qu'il semble être conçu par certains fonctionnaires fédéraux, va à l'encontre non seulement des besoins de la construction, mais aussi de ceux de l'ensemble de l'économie nationale. La construction de logements, de bâtiments industriels, de routes, etc. n'est, rappelons-le, pas un but en soi. Chaque construction répond à un besoin et découle d'un mandat précis venant d'un maître d'œuvre public ou privé.

La Suisse est un pays où ses habitants ont l'habitude et veulent vivre libres et indépendants. Dès lors, les citoyens ne doivent pas être privés du choix qui leur permet de décider de l'envergure de l'espace habitable qu'ils désirent posséder pour eux et leur famille par des prescriptions bureaucratiques injustifiées. Ce choix doit rester une des libertés fondamentales de chacun. L'espace habitable ne doit être ni rationné, ni contingenté, ni distribué par une administration, mais par le marché. Cela n'empêche pas d'être parcimonieux avec le sol, de s'en tenir aux prescriptions de l'aménagement du territoire et de vouer une attention particulière aux formes de l'habitat groupé.

D. R.

(Suite au prochain numéro avec la publication d'autres articles.)

### **Nouvelles publications ASPAN**

Un nouveau mémoire ASPAN comprenant les textes des conférences prononcées lors de la journée de Soleure de mai 1985, en particulier l'exposé de Mme la conseillère fédérale E. Kopp, consacré au *Droit foncier, au prix du sol et à l'aménagement du territoire*, vient d'être publié.

Un autre mémoire ASPAN sortira de presse au début du mois de décembre 1985. Ce mémoire traite de l'importante question du *Financement des ouvrages communaux d'épuration des eaux*.

Ces deux brochures peuvent être obtenues auprès du secrétariat central de l'ASPA, tél. (031) 42 64 44.

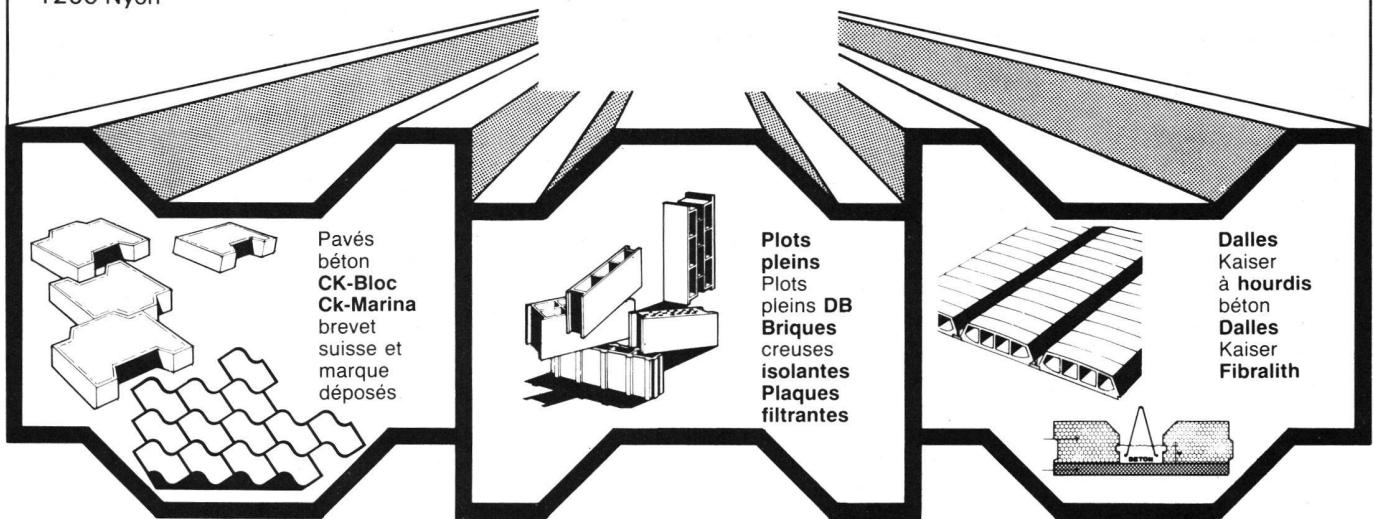
\* Note de la rédaction: Sur cette question, voir en outre la rubrique «Information ASPAN»:

Révision de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire, p. XI.

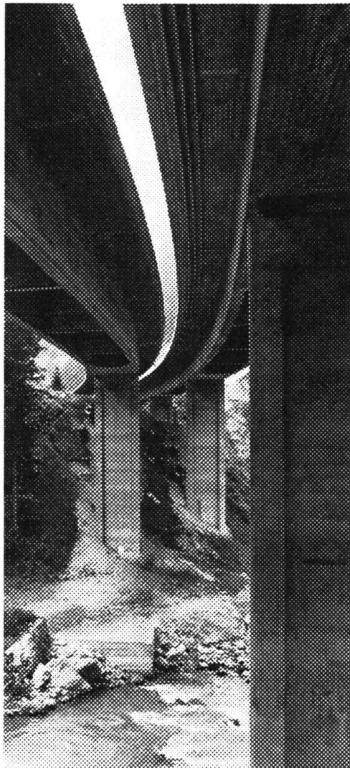
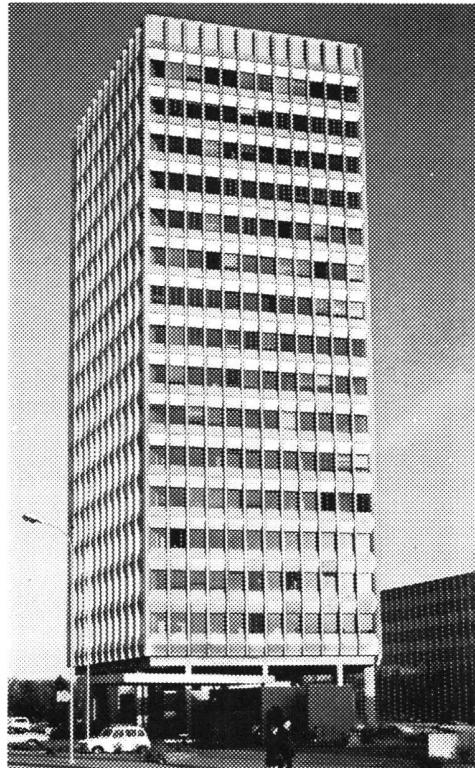
# Planchers Kaiser SA

Tél. (022) 61 42 07 – 61 13 13  
Route de Champ-Colin  
1260 Nyon

Fabrique de produits  
en ciment



# ZSCHOKKE



SA Conrad Zschokke  
42, rue du 31 Décembre  
1207 Genève  
Tél. (022) 35 12 20



Génie civil  
Bâtiment  
Travaux spéciaux  
Bureau d'étude

gales. Elle fait appel en priorité à la notion des «besoins», inhérents à la nature même et aux activités humaines, lesquelles en matière d'aménagement du territoire se traduisent inéluctablement dans les faits par l'accaparement des sols. Or la question fondamentale est celle de savoir si chaque individu, qu'il agisse dans le cadre de sa sphère privée, professionnelle ou officielle, est légitimé à satisfaire à satiété toutes les revendications à incidences spatiales, en elles-mêmes intrinsèquement raisonnables. Ainsi, par exemple, la surface que nous utilisons pour nous loger doit-elle s'accroître indéfiniment? Est-il raisonnable de sacrifier à l'infini des hectares de forêts protectrices sur l'autel de telle ou telle compétition sportive? Peut-on, sous prétexte d'une situation privilégiée et partant de l'espérance d'un rendement juteux, ériger de gigantesques structures bâties qui enlaidiront à jamais un site d'importance nationale? Considéré sous l'angle d'une utilisation parcimonieuse du territoire, est-il opportun de favoriser à perte de vue l'encouragement à la construction de résidences secondaires? Lancinantes questions qui pour tendre aux solutions adéquates ne manquent pas, selon les cas, de nous interpeller. A dire vrai, toute politique d'aménagement visant à long terme pour chacun un maximum de liberté exige inévitablement quelques concessions, quitte à force d'imagination et de volonté à faire mentir le vieil adage, selon lequel la liberté finit où commence celle des autres. L'étroitesse de notre territoire — et en l'absence de toute échappatoire — postule, en toute équité, la préférence, dans l'utilisation des sols, en faveur des solutions les plus circconspectives, les mieux adaptées, les moins violentes.

1.2 Sur «le front» de l'aménagement du territoire, en plus de la poursuite de la mise en place des instruments voulus par le législateur (singulièrement l'élaboration des plans directeurs cantonaux et l'adaptation des plans d'affection dont l'urgente mise en œuvre souffre des difficultés concrètes auxquelles se heurtent quotidiennement les praticiens), deux aspects — apparemment tout à fait distincts, mais sujets en réalité à de multiples implications ou imbrications — retiennent notre attention. Il s'agit, d'une part, des efforts entrepris en vue du maintien de l'aire agricole suisse et, d'autre part, de ce que l'on appellera par simplification le «phénomène urbain». L'un et l'autre appellent des solutions dans les plus brefs délais. Compte tenu des intérêts en cause, légitimement défendus, le consensus démocratique s'avère laborieux. Grâce à son statut privilégié d'organisme intermédiaire, le rôle de notre association dans le futur demeure primordial.

1.3 De tout temps, l'ASPAÑ a reconnu la nécessité de préserver les terres agricoles. Sur les instances de la paysannerie suisse, singulièrement de l'Union suisse des paysans, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT), en collaboration avec l'Office fédéral de l'agriculture (OFA) proposent, par le biais d'une modification de l'ordonnance (OAT), la mise sous protection de 450 000 hectares de surfaces d'assoulement. Selon le plan alimentaire de la Confédération de 1980, il s'agit là de la surface nécessaire à l'approvisionnement du pays en cas de crise à prendre en compte lors de l'établissement des plans directeurs

cantonaux. Chaque canton se voit ainsi tenu de garantir une surface d'assoulement minimale. Il ne nous appartient pas de juger de ce projet au travers de ses inévitables traquenards. Nous nous contentons d'affirmer notre solidarité totale à l'égard des efforts ainsi entrepris, bien conscients que nous sommes des inévitables difficultés que cela entraînera, se rapportant principalement à la répartition des contingents cantonaux, répercutés ensuite en tant que contingents communaux (définition des meilleures terres cultivables, déclassement de certains terrains déjà affectés aux zones à bâtir, conflits possibles en raison de la modification des plans de zones rendues ainsi nécessaires).

1.4 Y a-t-il «mal des villes?», écrivait récemment l'ancien conseiller fédéral Georges-André Chevallaz dans un article paru dans les publications de l'Institut pour l'aménagement du territoire local, régional et national (ORL) de l'EPFZ et qui mérite qu'on s'y arrête. Sujet capital qui reflète bien l'actualité du malaise ressenti par les milieux politiques, urbanistes, aménagistes face au phénomène urbain et à l'ampleur de ses mutations structurelles. Le dépeuplement des villes-centres, l'éclatement des banlieues, la dispersion périurbaine, l'augmentation du trafic individuel pendulaire, le desserrement de la densité, l'engouement du citadin pour la campagne; ces caractéristiques sont autant de manifestations de cette évolution préoccupante. Si le constat du phénomène et ses inconvénients sont largement connus, les mesures à y apporter sont encore très floues. C'est là un nouveau défi lancé aux aménagistes.

1.5 Face à ces phénomènes irréversibles, les organes dirigeants de l'ASPAÑ centrale proposent une modification législative mineure destinée au renforcement de la loi actuelle. Résumée très sommairement, elle ne touche en rien aux plans directeurs cantonaux. Par contre, elle devrait permettre d'inclure dans la définition de la zone à bâtir à la fois les critères de son emplacement adéquat et du moment opportun de sa réalisation. La plupart des cantons ayant jusqu'à ce jour renoncé à l'application des injonctions définies par l'art. 5 LAT, visant la compensation des avantages et inconvénients résultant des mesures d'aménagement, le législateur fédéral serait invité par là même à prescrire une règle simple et si possible efficace destinée à suppléer à l'absence d'un dispositif cantonal. Le processus est actuellement en marche. Dont acte et affaire à suivre.

### 2. Activités de l'ASPAÑ-SO

2.1 La tâche primordiale d'ASPAÑ, c'est la promotion de l'aménagement judicieux et rationnel du territoire et la sensibilisation, à tous les niveaux intéressés, aux exigences qu'il requiert. En apprécier la portée pour l'année écoulée se révèle aléatoire, le bilan en définitive ne pouvant faire appel à des chiffres. Disons que la participation réjouissante à toutes nos manifestations a largement dépassé nos espérances: l'exposition itinérante sur l'habitat groupé a connu un réel succès. Le nombre de nos membres, singulièrement les communes, a sensiblement progressé. Nous avons participé indirectement à des décisions relatives à des problèmes d'aménagement. Il a été fait référence à l'ASPAÑ par nombre de responsables

de communes membres ou non membres qui ont pris conseil auprès «des permanents» de notre association. Nous n'aurons pas enfin l'outrecuidance d'évaluer la portée de notre action et son influence positive lors de certaines décisions prises aux différents échelons de la hiérarchie de notre Etat fédéral. Pourtant les indices glanés au hasard de nombreux contacts nous laissent à penser que l'AS PAN-SO a rempli sa tâche.

Qu'il nous soit permis ici d'adresser notre profonde gratitude à tous ceux qui, à un titre ou un autre, membres du comité, du bureau, conférenciers et autres ont mis à notre disposition, leur compétence, leur dynamisme et leur dévouement.

2.2 Quatre manifestations importantes ont été mises sur pied au cours de l'année écoulée. Rappelons d'abord, à Morges le 16 novembre 1984, une journée «conférences-débats» «sur l'habitat groupé» qui nous permit d'entendre des exposés de haut niveau et d'inaugurer l'exposition d'AS PAN-SO sur ce même sujet avec l'appui de l'audiovisuel «Habitat: harmonie et bien-être», de l'Office d'aménagement de l'arrondissement du Jura bernois- Seeland.

Le 2 mai 1985, à Soleure, une journée organisée par l'AS PAN centrale et à laquelle notre association a encouragé vivement ses membres à prendre part a permis à plus de 500 participants à la fois de s'informer sur l'évolution du droit foncier, du prix du sol en relation avec l'aménagement du territoire et d'entendre la conférence de M<sup>e</sup> E. Kopp, chef du DFJP à laquelle nous avons fait allusion au début de ce rapport.

Le 23 mai 1985, à Puidoux-Chexbres, ce sont quelque 150 participants qui ont pu se familiariser avec le droit de superficie en tant qu'instrument de politique foncière en main des collectivités publiques et débattre de ses avantages et inconvénients, grâce à la participation d'éminents conférenciers et à leur large expérience de la pratique de ce dispositif juridique.

Le 13 novembre 1985, à Auvernier: assemblée générale statutaire, puis conférences-débats sur l'aménagement «des aires de déplacement», sujet actuel s'il en est un. Souhaitons que les discussions introduites par les conférenciers de valeur et leur maîtrise quotidienne des activités de loisirs soient fructueuses pour chacun de nous.

2.3 L'exposition itinérante sur l'habitat groupé mise sur pied par l'AS PAN-SO et dont la journée de Morges a été le point de départ a passé par Genève, Yverdon-les-Bains, La Chaux-de-Fonds, Vevey, Lausanne, Fribourg, Delémont, Porrentruy, Neuchâtel, Pully, Martigny, Sion et Le Locle; elle poursuit actuellement son périple romand. Si nous sommes incapables d'estimer le nombre de visiteurs qu'elle a attiré, à chaque «étape» elle aura été en tout cas l'occasion d'une réflexion approfondie sur la potentialité d'une amélioration possible de la qualité de l'environnement bâti. Dans ce contexte et pour l'avenir nos efforts se poursuivront en vue de trouver des solutions permettant encore à un plus large public d'y avoir accès.

2.4 La publication des cahiers de l'AS PAN-SO, tirés à part de la revue *Habitation*, s'est poursuivie normalement. A notre plus grand

regret et faute de disposer de toutes les contributions de plusieurs auteurs requis, il n'a pas été possible de rendre public notre projet de publication sur l'information et la participation au sens de l'article 4 LAT.

2.5 Conscients de l'importance des relations publiques, nous nous sommes efforcés de maintenir les contacts indispensables aussi bien avec les responsables politiques de l'aménagement du territoire au plus haut niveau fédéral et cantonal, les chefs des offices cantonaux d'aménagement du territoire et leurs collaborateurs, de nombreux représentants des communes, qu'avec de nombreux groupements ou personnes privés. Nos relations avec l'AS PAN centrale, notre association faîtière, dont nous faisons partie du bureau et du comité, se sont encore affermies. Que ses dirigeants trouvent ici l'expression de notre reconnaissance. Les mêmes sentiments nous les devons également à l'Office fédéral de l'aménagement du territoire. Le soutien de ces deux organismes, leurs conseils nous ont été d'un précieux secours.

### 3. Organes de l'AS PAN-SO

3.1 Rappelons que lors de l'assemblée générale à Morges, le 16 novembre 1984, M. Claude Ketterer, conseiller administratif de la ville de Genève a été élu à l'unanimité vice-président de notre association. Lors de cette même rencontre, M<sup>e</sup> Madeleine Duc, conseillère communale à Fribourg et responsable de l'urbanisme, a été élue membre de notre comité. En leur réitérant nos félicitations, nous leur disons combien nous apprécions leur collaboration averte et entendue.

A ce jour, notre association comprend 460 membres (novembre 1984: 426) dont les cantons de Genève, Vaud, Fribourg, Neuchâtel, Jura et Berne, 211 communes (novembre 1984: 183), 246 membres individuels et collectifs (novembre 1984: 236). Nous nous réjouissons de l'augmentation de nos effectifs, en espérant qu'elle ira en s'accentuant. S'agissant de la section valaisanne nous poursuivons nos pourparlers pour qu'elle devienne membre, à part entière, de l'AS PAN-SO.

3.2 Composé de vingt-trois membres, le comité a siégé à trois reprises. Chaque séance est suivie d'un exposé et d'une discussion sur un sujet d'importante actualité. Notre bureau composé de sept membres choisis parmi ceux du comité s'est réuni à cinq reprises. Il s'est occupé principalement des affaires courantes et de la préparation des séances du comité. En outre, ses délégations ont assuré les contacts et les présences indispensables à l'exercice de nos activités.

Sont membres du comité (\* sont aussi membres du bureau): MM. \* Simon Kohler, ancien président du Conseil national et conseiller d'Etat, Courgenay, *président*; \* Claude Ketterer, conseiller administratif, Genève, *vice-président*; \* Pierre-A. Debrot, architecte, Neuchâtel, *secrétaire*; \* Jacques Bregnard, ingénieur, Porrentruy, *trésorier*; Rodolphe Baumann, urbaniste FUS, Bienné; Georges Béguin, avocat, Neuchâtel; Anne-Marie Betticher, collaboratrice OFAT, Berne; René Clément, ingénieur, Fribourg; Madeleine Duc, conseillère communale, Fribourg; Marcel Faivre, architecte, Porrentruy; \* Michel Jaques, géographe, Lausanne; Hubert Lauper, préfet de la Sarine, Fri-

bourg; Pierre-Etienne Monot, rédacteur *Habitation*, Lausanne; Fulvio Moruzzi, architecte, Le Lignon/Vernier; Marcel-D. Mueller, architecte, Lausanne; Arlette Ortis, architecte SIA, Genève; Desanka Petrovic, architecte-urbaniste, La Chaux-de-Fonds; Alexandre Plancherel, architecte, Lausanne; Béat Plattner, urbaniste cantonal, Sion; Dominique Reverdin, architecte, Genève; Raymond Schaffert, architecte, Genève; Rudolf Stüdeli, directeur ASPAN, Berne; Jean Weidmann, géomètre, Yverdon; \* Claude Yerly, avocat, vice-directeur ASPAN, Berne.

## 4. Perspectives

4.1 Enrichis des expériences passées et animés des préoccupations que postule l'aménagement du territoire, nous entendons poursuivre les missions d'AS PAN-SO: «La recherche de solutions en faveur d'un espace de vie qui réponde le mieux aux aspirations légitimes de chaque être humain, quelle que puisse être sa condition».

4.2 Terminons, enfin, en levant le voile sur les projets les plus importants assignés à l'année à venir. C'est ainsi que nous envisageons d'organiser, au niveau national, une grande journée d'information destinée à un très large public dont le thème «Aménagement du territoire et économie» devrait assurer une participation record. Son objectif prioritaire tend à

démontrer la complémentarité de ces deux domaines d'activité et dont la cohabitation se révèle on ne peut plus inéluctable.

Autres journées d'information prévues: l'une aura trait aux mesures de lutte contre le bruit imposées par la nouvelle loi sur la protection de l'environnement et qu'il s'agira d'intégrer au processus d'aménagement du territoire, l'autre tentera d'exposer une synthèse de la jurisprudence émanant de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Des pourparlers sont en cours avec la revue *Habitation* en vue d'augmenter le contenu rédactionnel de nos cahiers qui, nous l'espérons vivement, nous permettra d'améliorer encore à l'intention de nos membres notre offre d'information.

A l'ordre du jour, enfin, une journée sur les améliorations foncières qui se propose de donner un éclairage aussi complet que possible en fonction des expériences vécues et des inconnues caractérisant les projets à venir.

L'aménagement du territoire est surtout une affaire de conviction. L'organisation harmonieuse d'un espace de vie digne d'être vécue vaut la peine qu'on s'y engage. Pour en être persuadés et avertis des contraintes journalières qu'il suscite nous poursuivrons nos efforts.

Simon Kohler,  
ancien président du Conseil national  
et conseiller d'Etat.

# AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LOGEMENT

*Nous l'annoncions dans notre dernier bulletin: un certain nombre de pages de nos prochains cahiers seraient consacrées à la question du logement sous l'angle particulier de l'aménagement du territoire. Ainsi le dernier éditorial (*Cahiers de l'AS PAN-SO* N° 2, juin 1985) Michel Jaques en fixait tout à la fois l'actualité, le cadre, l'enjeu et les objectifs dont l'AS PAN estime pouvoir recommander en cette matière.*

### Une relation aux multiples facettes

Pour être approfondie et exhaustive, une étude sérieuse des très nombreux aspects de la relation logement et aménagement du territoire dépasserait largement le cadre de nos cahiers. La rédaction a donc pris le parti d'ouvrir ses colonnes à la présentation du point de vue (nécessairement abrégée pour des raisons évidentes de surface rédactionnelle) de plusieurs personnalités intéressées à un titre ou à un autre à ce thème. Que ces personnes trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude. Ce faisant nous étions conscients de la divergence possible — qui s'est révélée parfois profonde — de certaines opinions exprimées, même par rapport à la conception fondamentale d'AS PAN en ce domaine. Justement, une des tâches d'AS PAN-SO ne réside-t-elle pas dans l'encouragement de la collaboration entre les différents acteurs publics ou privés qui ont un rôle à jouer dans l'aménagement du territoire à tous les échelons?

### Rappel de quelques principes fondamentaux d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est certes un instrument de gestion du sol, du territoire, mais qui est avant tout régi par des règles propres que le législateur désigne par «buts et principes de l'aménagement du territoire». Fil conducteur, ceux-ci guident toute activité ayant des effets sur l'organisation du territoire. Ils ont leur source première dans le mandat constitutionnel (art. 22 quater Cst. féd.) défini par le souverain, à savoir l'utilisation judicieuse du sol et l'occupation rationnelle du territoire. Formules ressassées s'il en est et se complétant toutes deux, la notion «d'utilisation judicieuse du sol» se rapporte davantage à celle de qualité, alors que «l'occupation rationnelle du territoire» fait référence plutôt à l'économie dans l'utilisation du sol et s'oppose au gaspillage, à la vente à l'encan du sol; elle fait appel à la notion de besoins. Ces notions s'adressent à tout un chacun agissant aussi bien dans le cadre de sa sphère des activités politiques, professionnelles que strictement privées.

Appliquée à l'urbanisation, singulièrement à la construction de logements, la notion relevant de la qualité passe par celle d'amélioration du logement proprement dit, de ses prolongements, tels que espaces verts, passage progressif entre la cellule privée et la vie publique, espaces favorisant les contacts, meilleure prise en compte des liaisons entre le logement et les

différentes activités, etc. (cf. éditorial précédent). L'occupation rationnelle du territoire, par contre, a notamment un rapport direct avec la délimitation des zones à bâtir – selon une donnée largement connue, la surface totale des terrains affectés à la zone à bâtir et non bâties pourrait contenir une fois la population suisse – et indirect avec la surface habitable par habitant. Certains milieux (sur ce point cf. en outre l'article ci-après de Dominique Raymond) soutiennent que l'augmentation de l'espace habitable individuel doit être encouragé. Tout en reconnaissant que cette aspiration est légitime, nous ne pouvons partager ce point de vue. Au vu de l'évolution de ces dix dernières années, il nous semble que la courbe ascendante de la surface habitable par habitant a atteint un maximum; en outre, selon les professionnels de l'immobilier, ce sont avant tout les appartements de trois pièces, éventuelle-

ment de quatre pièces, qui sont surtout recherchés. On peut dès lors se demander, au regard des coûts élevés des loyers, si les «utilisateurs» sont prêts à «payer» la facture de l'augmentation du confort sous la forme d'une augmentation de la surface habitable. Qu'en est-il ainsi du besoin effectif?

Enfin, en paraphrasant cette vérité largement connue, selon laquelle «la liberté personnelle s'arrête là où commence celle de l'autre», l'aménagement du territoire, eu égard à la rareté des ressources, singulièrement du sol, a pour objectif principal de maintenir malgré tout le maximum de liberté pour chacun en restreignant au préalable un peu la liberté de tous. C'est dire que créer artificiellement de nouveaux besoins ou susciter les appétits égoïstes de chacun à des fins détournées, c'est faire fi de la responsabilité à l'égard de l'ensemble.

La rédaction.

## Construction de logements et aménagement du territoire, l'exemple d'Yverdon-les-Bains

André Rouyer, architecte de ville, Yverdon-les-Bains

Poser la question de la construction de logements sous l'angle particulier de l'aménagement du territoire, c'est poser celle de la compatibilité entre ces deux objets.

A priori, construire des logements, comme construire des lieux de travail ou de loisirs, comme construire des voies de liaison, c'est aménager le territoire. C'est ce qui s'est passé, sans conflit, pendant des siècles, tant qu'il y avait assez de sol pour l'ensemble des gens et de leurs activités et tant que la fabrication de biens ne produisait pas de déchets non recyclables. Le problème actuel est celui de savoir pour qui et comment des logements sont construits, de même que l'on doit se poser la question de savoir pour qui et comment des routes et des autoroutes sont construites. Même s'il y avait pléthore de terrain à bâtir, construire des logements dans le seul but de donner du travail aux entrepreneurs serait insensé. De même, construire des villes de plusieurs dizaines de milliers d'habitants à l'image du bourg médiéval parce que cela est plaisant, serait absurde.

Nous allons essayer de dégager les grandes lignes de cette problématique à la lumière de la situation passée, présente et à venir de la commune d'Yverdon-les-Bains.

### La commune en quelques chiffres

La commune d'Yverdon-les-Bains a un territoire de 1130 ha dont 453 ha (40%) de surfaces constructibles parmi lesquelles environ 90 ha ne sont pas encore utilisés. La population actuelle est de 20 500 habitants après avoir atteint le chiffre de 23 000 en 1975. La densité par rapport à la surface constructible utilisée, de 154,50 m<sup>2</sup> par habitant, est faible. Le règlement et le plan de zone actuellement en vigueur permettent, mis à part les zones de villas, des surfaces de plancher constructibles avec des indices de 1 et 0,8. La commune dis-

pose donc d'une réserve de terrains constructibles pour environ 15 000 à 20 000 habitants, soit à peu près le doublement de la population; ceci sans tenir compte des possibilités de densifier certains quartiers déjà bâties très en dessous des possibilités légales. Cette réserve de terrain à bâtir est intéressante au moment où la commune procède à une révision de son plan d'extension et du règlement des constructions ainsi qu'à un plan des zones agricoles.

### Les prévisions de développement

Prévoir le développement de la ville et en conséquence la demande en nouveaux logements tient du jeu de la devinette. Il est toutefois possible de tenir compte de certains facteurs devant infléchir cette demande en plus ou en moins:

- L'augmentation du confort, soit des surfaces par habitant, ceci à l'image de l'ensemble de la Suisse.
- L'ouverture de la liaison autoroutière avec Lausanne. (Tous les logements récemment construits et en voie d'être terminés, environ 200 en deux ans, ont été rapidement loués.)
- La réalisation éventuelle de la N1 en direction de Morat, en mettant Yverdon-les-Bains sur un des deux principaux axes autoroutiers de Suisse, au point de jonction avec la N5.
- Par contre, la diminution du secteur secondaire (secteur d'activité principal et traditionnel de la commune) liée à l'incertitude de nouvelles orientations économiques telles que le tourisme ne militent pas nécessairement en faveur du développement.
- Enfin, l'absence de coordination intercommunale, les disparités fiscales et le laxisme des communes voisines en matière de maîtrise du sol privent Yverdon-les-Bains d'un potentiel d'habitants.



Cas typique du quartier d'immeubles construit en tête de proue dans les zones agricoles, hors du milieu urbain et, ce qui ne se voit pas sur la photographie, sans équipement commercial et dont certaines parcelles non encore bâties sont mal utilisées, tant du point de vue de l'urbanisme que de l'agriculture.

Cas classique de la zone de villas qui, non seulement gaspilleuse de sol, est construite dans le désordre le plus total en grignotant la colline, de bas en haut, sur des terrains qui, dans le cas particulier, sont instables et pleins de sources.

### Type de logements demandés

Le rêve de chaque famille admirablement entretenu par les médias, du feuilleton télévisé aux revues et magazines spécialisés ou non, semble être la villa. Nous savons déjà que, même si ce rêve était accessible financièrement à chacun, sa réalisation n'est plus possible, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ayant déjà tranché en faveur du maintien d'une aire agricole suffisante.

A Yverdon-les-Bains, mis à part la demande en villas qui sont réalisées essentiellement sur les communes voisines, deux tendances intéressantes semblent indiquer quels types de logements sont souhaités :

— Un retour vers le centre de la vieille ville par une meilleure utilisation des immeubles existants et la construction de petits immeubles en périphérie immédiate dans des poches de terrain non encore construites.

— Une valorisation des secteurs de maisons de trois à quatre logements, en ordre contigu ou semi-contigu, par la construction de quartiers de moyenne dimension tels que le quartier des «Pugessies» dont la littérature professionnelle a déjà abondamment parlé.

Le type d'habitat décrit ci-dessus permet des indices d'utilisation élevés en zone de vieille ville (env. 1 à 2) et moyennes (0,6 à 0,8) dans les autres secteurs.



### L'attitude des autorités

Le plan d'extension de la commune, ratifié en 1969 et étudié en période d'euphorie économique sur la base d'une prévision de 40 000 habitants en l'an 1980, permet de réaliser pratiquement n'importe quoi n'importe où. Ce plan d'extension succédait à un plan raisonnable datant de 1945 et modifié dès 1955 pour permettre de plus grandes constructions voulues par l'autorité municipale.

Il y a dix ans, à l'occasion d'un changement de majorité, l'autorité, d'entente avec la population, a fait valoir sa volonté de faire d'Yverdon-les-Bains une ville dont le développement urbain soit harmonieux et à l'échelle humaine. La pause survenue au même moment dans la construction a facilité le travail de l'autorité qui a pu entreprendre une vaste étude d'aménagement du centre historique et remettre en question les constructions surdimensionnées des plans de quartier mis au point dans la décennie précédente.

Parallèlement à la remise en question de l'urbanisme, l'autorité a proposé une nouvelle dynamique de la ville par la diversification des activités, thermalisme et tourisme et la création d'une véritable politique culturelle.

La reprise de la construction ces dernières années, la pression des investisseurs qui suivent la progression autoroutière, l'absence de collaboration intercommunale mettent l'autorité dans l'embarras. Doit-elle saisir au maximum la manne telle qu'elle se présente et offrir toutes les possibilités de construction de la villa au grand immeuble; ceci, au risque de déstabiliser la population par un apport de «pendulaires» dont l'activité reste ailleurs parce que les emplois ne suivent pas; au risque, également, de se retrouver avec un parc immobilier vide; au risque d'aménager et d'équiper des zones qui ne seront pas construites; au risque, enfin, d'un apport fiscal dont on sait que, pour les zones de villas, il est inférieur à celui des zones d'immeubles au prix d'un gaspillage du sol et de frais d'équipements et d'exploitation très élevés.

### L'attitude de la population

Consultée à plusieurs reprises dans le cadre des études de développement de la vieille ville et au stade expérimental de la commission des habitants, la population a eu l'occasion de marquer son attachement au centre historique et de manifester clairement ses préférences pour les zones d'habitations de petits immeubles telles qu'elles ont été décrites précédemment. Toutefois, à l'encontre des habitants de la capitale vaudoise, ceux d'Yverdon-les-Bains se manifestent peu lors des enquêtes publiques. Il n'est pas exclu que la commission des habitants qui est en train de se restructurer, mène une politique active à ce sujet.

### L'aménagement du territoire au service des communes

Non seulement pris sous l'angle exclusif de la réalisation de logements mais de la construction en général, l'aménagement du territoire agit dans l'intérêt des communes. C'est le cas pour la commune d'Yverdon-les-Bains examiné dans le cadre du plan directeur cantonal vaudois et de l'étude LIM.

Le plan cantonal prévoit une décentralisation concentrée qui intéresse le Nord vaudois dans

|  | Ensemble de constructions |        |       |        |       | Ø<br>1-5 |
|--|---------------------------|--------|-------|--------|-------|----------|
|  | 1                         | 2      | 3     | 4      | 5     |          |
| Occupation de surface par habitant (m <sup>2</sup> ) | 72                        | 83     | 110   | 68     | 214   | 93       |
| Nombre d'habitants pour 1000 m <sup>2</sup>          | 14                        | 12     | 9     | 15     | 5     | 11       |
| Nombre de contribuables pour 1000 m <sup>2</sup>     | 8                         | 7      | 3     | 8      | 2     | 6        |
| Recettes fiscales pour 1000 m <sup>2</sup>           | 11 520                    | 11 945 | 6 050 | 11 610 | 3 658 | 8 839    |
| Recettes fiscales par habitant                       | 831                       | 995    | 663   | 789    | 782   | 819      |
| Recettes fiscales par contribuables                  | 1 431                     | 1 674  | 2 363 | 1 424  | 1 946 | 1 578    |

Ensemble 1: grands immeubles dans la zone résidentielle et artisanale.

Ensemble 2: immeubles (petits blocs) dans la zone résidentielle.

Ensemble 3: maisons individuelles contigües dans la zone résidentielle.

Ensemble 4: immeubles (gros blocs) dans la zone résidentielle.

Ensemble 5: villas individuelles dans la zone de villas individuelles.

Source: Bulletin OFAT 2/85.

\* Note de la rédaction: cf. ci-dessous le résultat d'une étude publiée dans le bulletin de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) relative à l'occupation de surface et aux recettes fiscales par habitant selon le type de construction.

la mesure où il préconise une meilleure répartition géographique des activités au lieu de leur concentration dans l'arc lémanique. De plus, en concentrant la décentralisation, il stipule le renforcement des centres secondaires au lieu d'un émiettement des activités et de l'habitat dans les communes voisines des centres.

Dans le même sens, les buts définis à l'article premier de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire encouragent les communes à faire

les réflexions nécessaires quant à l'usage de leur sol:

- Redéfinir les zones à bâtir en les limitant à des prévisions réalistes et par voie de conséquence, assurer les réserves de terrains agricoles.
- Limiter les dépenses de la collectivité aux investissements (infrastructures, routes, écoles) nécessaires à une expansion raisonnable.
- Favoriser la réalisation d'un urbanisme cohérent et la construction de bâtiments à l'échelle humaine et en harmonie avec le cadre bâti existant.
- Maîtriser l'augmentation éventuelle de la population.

Les études en cours, établissement du plan des zones agricoles et révision du règlement du plan d'extension, montrent qu'en matière de terrain à bâtir des logements plusieurs préjugés sont difficiles à surmonter. C'est la peur de ne pas avoir prévu assez de réserves de terrain pour un très hypothétique afflux massif de population. C'est l'espoir que les zones de villes vont attirer de gros contribuables\*, ceci même pour une capitale régionale. C'est, enfin, la peur de vider le centre au profit de la périphérie et afin de l'éviter, sacrifier les centres au profit du tertiaire et aux dépens de l'habitat qui s'y trouve traditionnellement.

Ces réflexions nous amènent à conclure que l'aménagement du territoire est une discipline faite de contraintes pour ceux qui ne visent que profit à court terme, mais faite, pour les autorités conscientes de leurs responsabilités, de la rigueur nécessaire à la gestion du domaine du bâti ou non et aux choix de la planification.

A. R.

## La construction de logements: une composante de l'aménagement du territoire

Dominique Raymond, rédacteur au Journal suisse des Entrepreneurs

La construction de logements fait l'objet de polémiques à répétition. Les batailles opposant les défenseurs d'un encouragement étatique à l'accès à la propriété et les partisans d'une économie de marché extrême se déroulent au rythme des discussions des projets d'aide du Conseil fédéral devant les Chambres. En outre, les adversaires à toute construction nouvelle, aux motivations parfois plus ambiguës qu'un seul intérêt écologico-romantique, n'hésitent pas à réclamer, chaque fois que l'occasion se présente, une intervention plus stricte de l'Etat central afin de stopper tout développement de la surface habitée. Mais qu'en est-il vraiment? Tout d'abord, dans nos pays industrialisés au climat fort changeant, personne ne conteste la nécessité pour chacun de se loger. Le «droit au logement» est donc implicite. De plus, dans une société moderne en pleine évolution, où le chômage ne frappe qu'une infime partie de la population active, où les revenus sont très hauts comparés aux salaires versés dans les pays voisins, le besoin de vivre confortablement dans son logement est réel. Tant que ce besoin pourra être satisfait, la surface habitée par personne ira en augmentant, alors que le nombre de personnes par logement décroîtra dans une proportion semblable.

### Un besoin réel

«La Suisse est un peuple de locataires», entend-on ici et là. Cela est vrai, puisque seuls environ 30% de la population habite dans ses murs. Nos concitoyens ne se satisfont toutefois pas de cet état; preuve en est que, le 5 mars 1972, une majorité d'un corps électoral acceptait d'introduire dans la Constitution fédérale un article 34 *sexies*:

Alinéa 1: La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements, notamment par l'abaissement de son coût, et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison. La législation fédérale fixera les conditions dont dépendra l'octroi de l'aide.

Alinéa 2. La Confédération peut notamment:

- a) faciliter l'obtention et l'équipement de terrains pour la construction de logements;
- b) soutenir les efforts visant à améliorer les conditions de logement et d'environnement en faveur de familles, de personnes ayant des possibilités de gain limitées, de personnes âgées, d'invalides ainsi que de personnes exigeant des soins;
- c) stimuler les recherches sur le marché du logement et en matière de construction, ainsi qu'encourager la rationalisation de la construction;

# INFORMATION ASPAN

## Projet de révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire

### 1. Motifs de la révision

Nul n'ignore que l'on continue, dans notre pays, à sacrifier de grandes étendues de bonnes terres agricoles à des constructions et installations diverses. D'après les relevés effectués en 1975 et 1979 par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, il faut compter que l'agriculture a perdu, pendant plusieurs années, plus de 3000 hectares chaque année (soit: un mètre carré par seconde). A l'heure actuelle, on ne dispose pas de données plus récentes à l'échelle du pays. Cependant, on constate d'ores et déjà que la perte de terres cultivables a continué, ces dernières années, à progresser pratiquement de la même manière. Or, selon la troisième étape d'application du plan alimentaire de 1980, il faut, pour assurer l'approvisionnement du pays, tabler sur une surface de 350 000 hectares de terres ouvertes. Pour cela, il faut disposer d'une surface d'assoulement d'au moins 450 000 hectares. Ces surfaces d'assoulement comprennent des terres cultivables et, outre des terres ouvertes, des prairies artificielles intercalaires et des prairies naturelles arables. Pour l'instant, on manque de données précises quant à la question de savoir si le minimum de surfaces d'assoulement nécessaires à cet effet (450 000 hectares) est encore disponible et garanti dans les plans d'affectation et les plans directeurs prévus par la législation sur l'aménagement du territoire.

### 2. But

Dans le rapport du 18 janvier 1984 sur les grandes lignes de la politique gouvernementale (FF 1984 I 153) et dans le sixième rapport du 1<sup>er</sup> octobre 1984 (pages 89 ss.) sur l'agriculture, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à prendre des mesures visant à protéger les surfaces agricoles menacées. Depuis, il n'a cessé de réaffirmer et de préciser cette volonté, notamment en réponse à certaines interventions parlementaires en la matière (interpellations Gerber / Reichling du 4.6.84 par ex.).

Pour l'essentiel, il s'agit donc par cette révision de garantir les terres cultivables et notamment

les surfaces d'assoulement encore disponibles aujourd'hui par les moyens de l'aménagement du territoire. On envisage d'atteindre cet objectif grâce au plan sectoriel de la Confédération et en précisant certaines dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700).

### 3. Bases légales

Les mesures visant à assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire sont fondées sur l'article 22 *quater* de la Constitution fédérale et la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Sur le plan juridique, c'est essentiellement en vertu de l'article 19 de la loi sur l'agriculture que la Confédération peut édicter dans une ordonnance un plan sectoriel qui fixe la surface totale d'assoulement et sa répartition par canton. La législation sur l'aménagement du territoire (art. 1, 3, 6 et 16), toutefois, constitue la base légale de la répartition de ces surfaces et des effets juridiques de leur délimitation.

### 4. Projet de révision (contenu et procédure)

La révision envisagée n'exige aucune réorientation des travaux que les cantons entreprennent en vue d'établir leur plan directeur au sens de la loi sur l'aménagement du territoire. En effet, le plan sectoriel dont il s'agit a le même contenu que le projet communiqué, en automne 1980 déjà, aux cantons par la Confédération (cf. études de base, conceptions, plans sectoriels et projets de construction de la Confédération, vue d'ensemble, DFJP / OFAT). En outre, les cantons ont connaissance depuis deux ans des définitions et des critères de délimitation des surfaces d'assoulement (cf. loi fédérale sur l'aménagement du territoire, son application dans le domaine de l'agriculture, OFAT et OFAG). Cette révision de l'ordonnance s'inscrit par ailleurs entièrement dans les travaux de délimitation des zones agricoles, prévus par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 16 LAT), qui doivent être achevés à la fin de 1987 dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation.

Il est envisagé d'adoindre neuf dispositions nouvelles à l'actuelle ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT). Pour l'essentiel, il s'agit d'insérer à la section intitulée «Conceptions, plans sectoriels et projets de construction de la Confédération» trois dispositions sur les surfaces d'assoulement. Outre ces prescriptions concernant les plans directeurs, il est proposé d'introduire une nouvelle section (Plans d'affectation) dont le but est de préciser les instruments et moyens dont on dispose à l'échelle locale en matière d'aménagement du territoire afin de préserver les terres cultivables et de garantir, sur le plan juridique, les surfaces d'assoulement dont la délimitation sera contraignante pour les propriétaires fonciers.

#### Etendue et répartition des surfaces d'assoulement

L'étendue minimale de la surface totale d'assoulement ainsi que sa répartition entre les cantons sont fixées comme suit:

##### Article 1. Etendue.

La surface totale d'assoulement atteint au minimum 450 000 hectares.

##### Article 2. Répartition entre les cantons.

La surface totale minimale d'assoulement se répartit entre les cantons comme suit:

|                       | hectares |
|-----------------------|----------|
| a) Zurich             | 40 500   |
| b) Berne              | 90 800   |
| c) Lucerne            | 26 500   |
| d) Uri                | 200      |
| e) Schwytz            | 1 760    |
| f) Unterwald-le-Haut  | 470      |
| g) Unterwald-le-Bas   | 360      |
| h) Glaris             | 360      |
| i) Zoug               | 2 700    |
| j) Fribourg           | 38 500   |
| k) Soleure            | 18 400   |
| l) Bâle-Ville         | 260      |
| m) Bâle-Campagne      | 9 460    |
| n) Schaffhouse        | 9 700    |
| o) Appenzell Rh.-Ext. | 800      |
| p) Appenzell Rh.-Int. | 360      |
| q) Saint-Gall         | 15 850   |
| r) Grisons            | 7 500    |
| s) Argovie            | 40 000   |
| t) Thurgovie          | 26 000   |
| u) Tessin             | 4 520    |
| v) Vaud               | 74 000   |
| w) Valais             | 7 500    |
| x) Neuchâtel          | 8 200    |
| y) Genève             | 10 500   |
| z) Jura               | 14 800   |

#### Terres agricoles: pertes ou gains?

Selon l'*Annuaire statistique*, la surface agricole utile de la Suisse compte:

1 080 000 hectares en 1965

1 055 000 hectares en 1975

1 086 000 hectares en 1980

Jusqu'au recensement de 1975 inclus, elle présente ainsi une diminution. Or, à la fin des années 70 – c'est-à-dire en période de forte activité de la construction – la statistique enregistre tout à coup à cet égard un accroissement prononcé de 30 000 hectares (ce phénomène se retrouvant d'ailleurs pour la forêt dont la surface augmente de 27 000 hectares de 1975 à 1980). En l'espèce, les gains agricoles présumés sont en fait d'ordre purement statistique. A partir de ce moment, la statistique y relative enregistre en effet aussi les «alpages à foin» et les «alpages d'estivage» qui, grâce à l'amélioration de l'équipement, peuvent se voir exploiter à partir du domaine sis dans la vallée. Les chiffres officiels reflètent dès lors cette réexploitation de biens-fonds (mayens, pentes à forte déclivité) qui, un certain temps, n'avaient plus été utilisés de façon régulière. Finalement, la statistique en question traduit également l'amélioration des données de base quant au calcul des surfaces (mensuration des parcelles, relevé des surfaces en vue du contingentement laitier et des contingents de cultures).

Compte tenu des données actuellement disponibles, on est en droit de penser que l'agriculture continue de perdre chaque année quelque 3000 hectares – soit environ un mètre carré par seconde – au profit de routes, de maisons d'habitation, d'espaces verts, etc. (de nouveaux chiffres valables pour l'ensemble du pays seront fournis par la statistique de la superficie dès 1986). Il est capital de relever à cet égard que 80% environ de la surface ainsi perdue portent sur des terres agricoles bien situées, dans les vallées et sur le Plateau. L'utilisation mesurée du sol et la garantie de sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays, préconisées par l'aménagement du territoire, par la délimitation de zones agricoles, doivent donc continuer à être considérées comme prioritaires.

Source: Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT).