

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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 61 (1988)

Heft: 6

Anhang: Cahiers de l'ASPA - SO, N° 2, juin 1988, 6e 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: 20.02.2026

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

CAHIERS DE L'
ASPLAN
SUISSE OCCIDENTALE

Les *Cahiers de l'ASPLAN - 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

Le temps des moissons – *Michel Jaques* III

La Confédération

Etablissement des plans directeurs:
bilan – *Marius Baschung* III

Les plans directeurs cantonaux romands

JURA – <i>SAT, Delémont</i>	IV
VALAIS – <i>René Schwery</i>	VI
Opinion – <i>Peter Bodenmann</i>	VIII
NEUCHÂTEL – <i>P.-A. Rumley</i>	IX
Opinion – <i>Philippe Boillod</i>	X
VAUD – <i>J.-P. Allamand</i>	XI
Opinion – <i>Philippe Barraud</i>	XIII
BERNE – <i>D' Donald Keller</i>	XIV
Opinion – <i>Atelier 5, Thormann</i>	XV
FRIBOURG – <i>OCAT, Fribourg</i>	XVI
Opinion – <i>Yvan Duc</i>	XIX
GENÈVE – <i>R. Schaffert, B. Trottet</i>	XX
Opinion – <i>Claude Blanc</i>	XXIII
Conclusion générale – <i>Geneviève Calpini</i>	XXIV



Tous les samedis,

Frédéric Roman fait son jogging sur le toit d'un hôpital.

Quand ils foulent la cendrée du stade de Richemont, à Genève, Frédéric et ses amis savent-ils que, sous leurs semelles, se trouve un hôpital de premier secours? Avec un bloc opératoire parfaitement équipé qui fait partie d'un abri de la Protection Civile, auquel les hommes de Zschokke ont participé. Des hommes qui, la construction terminée, l'ont entièrement remblayée pour reconstruire le stade. Sur lequel, en ce moment, Frédéric Roman est peut-être en train de battre son record du tour de piste...

Notre brochure «Zschokke. Les services de l'entreprise de construction intégrale» est à votre disposition. Demandez-la à l'une des adresses ci-dessous.

GROUPE



ZSCHOKKE

L'entreprise de construction intégrale.

GENÈVE: 42, rue du 31-Décembre, 1211 Genève 6, Tél.: 022/35 12 20/ **LAUSANNE:** Ch. de Montelly 62, 1000 Lausanne 20, Tél.: 021/25 89 62/ **SION:** Rue du Chanoine-Berchtold 2, 1950 Sion, Tél.: 027/22 31 82/ **FRIBOURG:** Avenue du midi 13, 1700 Fribourg, Tél.: 037/24 34 91/ **BERNE:** Monbijoustrasse 12, 3001 Bern, Tél.: 031/25 63 03/ **AARAU:** Ad. Schäfer & Cie AG, Buchserstrasse 12, 4052 Basel, Tél.: 061/41 21 41/ **ZÜRICH:** Raffelstrasse 11, 8045 Zürich, Tél.: 01/463 52 35 – AG Heinr. Hatt-Haller, Bäringasse 25, 8022 Zürich, Tél.: 01/21 18 740/ **COIRE:** Quaderstrasse 18, 7001 Chur 1, Tél.: 081/22 08 44/ **BELLINZONE:** Piazza del Sole 7, 6501 Bellinzona, Tél.: 092/25 5141

Nous travaillons pour la qualité de votre vie.

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

teractions entre les différentes entités politiques composant la région genevoise (Genève, Vaud et la France voisine) et le nombre des problèmes qui doivent être traités à un niveau régional furent soulignés.

Deuxième constatation: l'accessibilité du centre ville et, par voie de conséquence, la question plus générale des transports, firent l'objet de nombreuses remarques. Cela n'est pas étonnant pour qui connaît la situation, aux heures de pointe, chaotique de la circulation à Genève et les graves atteintes à l'environnement dues aux voitures.

Troisième constatation: le développement futur du canton et le choix fondamental figurant dans le projet de concept de l'aménagement cantonal, à savoir la poursuite d'une croissance modérée à l'intérieur des zones à bâtrir actuelles, a suscité nombre de commentaires. Les uns jugent l'option préconisée trop malthusienne et manquant de perspectives, les autres trouvent au contraire que l'urbanisation ne pourra être maîtrisée que par une politique plus restrictive dans le domaine des flux migratoires.

De manière souvent sous-jacente, on note cependant, dans la plupart des cas, une revendication pour un meilleur cadre de vie urbain, où l'homme ne serait pas contraint d'aller chercher à l'extérieur de la ville les espaces de délassement qu'il devrait pouvoir trouver dans son quartier.

Une copie revue et corrigée pour la procédure d'approbation politique

Sur la base des enseignements qu'il fut possible de tirer de cette consultation, le projet de concept de l'aménagement cantonal a donc été complété et transmis au Conseil d'Etat. Non sans avoir à son tour procédé à quelques ajustements, celui-ci en a saisi le Grand Conseil qui l'a renvoyé, en automne 1987, en commission de développement, laquelle s'occupe d'ordinaire des questions ayant trait à l'aménagement du territoire. Les groupes parlementaires ont de ce fait l'occasion de proposer des amendements, et ce sera au Parlement cantonal d'approuver ce document en dernier lieu, sous forme de résolution, qui échappe au référendum, vraisemblablement cet automne, comme pour le plan directeur.

Au moment où la procédure conduisant à l'adoption du projet de concept touche à sa fin, il s'agit pour nous, au sein de l'administration cantonale, de faire une évaluation critique de cette expérience nouvelle, pour en tirer profit.

Le plus dur reste à faire

Pour conclure, relevons encore que même si tant le projet de concept que le plan directeur cantonal n'ont pas encore été adoptés par l'organe législatif de notre canton, la révision des plans d'affectation a déjà commencé. Cette deuxième étape réveille, comme on pouvait s'y attendre, bien des antagonismes, puisque ces plans sont contraires, non seulement pour les autorités, mais aussi pour les particuliers, ce qui n'est pas le cas du plan directeur cantonal. Toujours pour ce dernier, et le concept le relève, cette situation ne sera pas exempte de conflits et de contradictions, sachant:

- que la zone «villas» est considérée comme surdimensionnée en regard d'une utilisation mesurée du sol (elle représente les 47% des zones à bâtrir mais n'accueille que 10% de la population) et que des déclassements en zones plus denses seront rendus difficiles par les oppositions des propriétaires de villas environnantes et surtout par le marché foncier qui donne une valeur du prix du terrain «villa» plus élevé que celui d'immeubles d'habitation d'intérêt général;
- que la plupart des terrains situés en zone de développement urbain, réservée notamment aux grands immeubles d'habitation, sont occupés par d'anciennes villas; comme précédemment, le marché foncier rend ces opérations difficiles;
- qu'il existe des terrains près de (ou dans) l'agglomération, qui, bien que situés en zone agricole, sont propices à l'urbanisation.

On constate que la marge de manœuvre est restreinte et que les décisions politiques qui seront prises ces prochaines années permettront de réaliser un aménagement du territoire répondant aux besoins et aspirations de la population, notamment en matière d'habitat et de travail, par la mise à disposition de terrains pour des logements bon marché et des industries. Il en est de même pour les questions de protection de l'environnement et de la politique des transports. Ici, il conviendra d'aménager le territoire en cherchant une localisation adéquate des logements et des activités, amenant à une diminution des déplacements pendulaires. La question de la densité d'occupation du sol sera également au centre du débat, sachant qu'à Genève, ville la plus dense de Suisse, il faudra préserver et aménager les espaces publics et en réservier d'autres pour l'avenir.

*Direction de l'aménagement,
Raymond Schaffert, Bernard Trottet*

ERRATA

Un grand merci à l'attentionné lecteur qui a relevé une erreur de virgule dans l'article consacré aux zones d'avalanche. En effet, il faut lire à la page XVI du Cahier 1/88:

- a) 3 tonnes par m²
(au lieu de 30)
- b) 0,3 à 3 tonnes par m²
(au lieu de 3 à 30)
- c) 0,3 tonnes par m²
(au lieu de 3).

La rédaction

Bureau du groupe Suisse occidentale:
Simon Kohler, président
Arlette Ortis, vice-présidente
Pierre Debrot, secrétaire
1a, Port-Roulant,
2003 Neuchâtel
Jacques Bregnard, trésorier
Chèques postaux
10-11902 Lausanne

Rédaction des Cahiers ASPAN – SO:
Geneviève Calpini, rédactrice responsable
ASPA, 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»:
François-Joseph Z'Graggen, rédacteur principal
Département des travaux publics,
10, place de la Riponne, 1014 Lausanne
Tél. (021) 44 72 31

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

CONCLUSION GÉNÉRALE

Lorsqu'on parle de plan directeur, on cite souvent l'article 35 LAT (loi entrée en vigueur le 1.1.1980):

«Les cantons veillent à ce que
a. les plans directeurs soient établis au plus tard dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.
b. ...»

C'est la non-application quasi généralisée de cette disposition qui provoque l'association d'idées: plan directeur/retard/violation de la LAT.

Cette situation fait d'ailleurs l'objet d'une analyse dans le rapport sur l'aménagement du territoire 1987 du 14 décembre 1987 (*Feuille fédérale*, 1988, p. 822 spécialement, p. 880 et ss).

Et pourtant... il y aurait certainement beaucoup d'autres choses à dire sur les plans directeurs.

Les responsables des cantons romands le savent bien, un plan directeur, ça ne s'improvise pas. Indépendamment de la création du plan qui fait appel à de multiples connaissances dans les domaines les plus divers, il faut encore penser aux problèmes de gestion qui semblent être les plus délicats. En effet, si la question de la gestion n'est pas analysée de manière suffisamment approfondie, le risque est grand de voir le plan directeur se métamorphoser en fossile qui, rapidement, ne pourrait plus remplir son rôle moteur.

En lisant ce numéro, vous aurez pu constater que les divers articles sont plutôt empreints de satisfaction que d'amertume. Certaines discordances s'élèvent toutefois, tant en ce qui concerne l'instrument lui-même que la volonté politique de rendre véritablement efficace cet instrument.

Si les avis ne sont pas plus tranchés, c'est peut-être parce que l'institution «plan directeur» est encore trop mal connue pour soulever les passions. Ainsi, chacun aura tendance à y chercher des éléments qui le concernent personnellement, les grandes options étant alors ramenées à leur plus petit dénominateur commun.

Pourtant, on ne fait pas d'aménagement sans un projet qui tienne compte de tous les éléments pouvant avoir des effets sur le territoire. Le rapport sur l'aménagement du territoire 1987 (réf. cit. p. 879) définit le plan directeur comme «la véritable plaque tournante de la coordination à tous les échelons et dans tous les domaines sectoriels à incidence spatiale. Il est le principal instrument de gestion de l'organisation du territoire».

Instrument fondamental certainement. Toutefois, on constate qu'il n'est pas toujours facile à lire, d'où la nécessité d'une information aussi complète que possible.

C'est la raison qui nous a poussés à consacrer ce numéro à l'état de la situation sur le front des plans directeurs.

Nous espérons avoir ainsi contribué à une meilleure compréhension de la problématique actuelle en Suisse romande.

Geneviève Calpini

**héliographie moderne sa
lausanne**

Caroline 11 bis ☎ 22 39 72 – Terreaux 20 ☎ 22 32 13

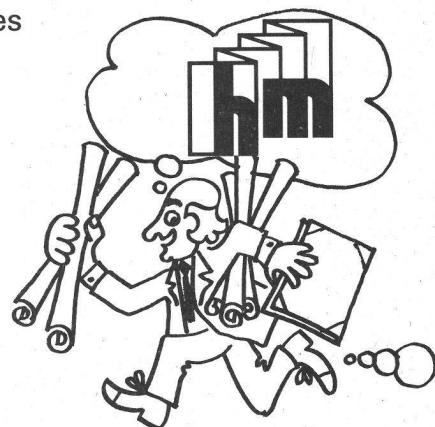
LIVRAISONS RAPIDES ET GRATUITES

4 tournées chaque jour pour Lausanne et environs

Votre partenaire idéal pour la reprographie

Reproduction de plans • Tirages héliographiques • Photocopies
– grands formats – agrandissements et réductions
• Photocopies A4 et A3 – assemblage, agrafage et
reliure • Offset (cartouches, papiers commerciaux,
circulaires, etc.) • Tirage à sec (1 à
8 couleurs – format A4 à 1,2 x 3 m)
• Vente de papier,
calques, films et
matériel (Rotring)

NOUVEAU
Photocopies LASER COULEUR
A3 et A4



LE TEMPS DES MOISSONS

Ce cahier est consacré à faire le point sur l'avancement des plans directeurs cantonaux romands. Nous arrivons en effet au moment crucial où tous les cantons sont tenus, par la LAT, de déposer leurs projets – encore faut-il qu'ils soient préalablement approuvés au niveau politique – auprès du Conseil fédéral. Le moment est donc venu de nous livrer à quelques comparaisons dans le temps et dans l'espace.

Pour ce faire, nous avons donné à chaque administration cantonale l'opportunité de nous apporter son impression sur l'avancement des travaux et sur les procédures choisies pour aboutir à l'approbation des projets. Simultanément, nous avons consulté des personnalités extérieures à l'administration afin de recueillir les opinions librement formulées à l'égard de ces plans directeurs. La comparaison des visions internes et externes est aussi intéressante que la comparaison d'un canton à l'autre. Nous vous laissons, chères lectrices, chers lecteurs, le plaisir d'en apprécier les différences.

Avant d'examiner chaque plan cantonal, nous avions pensé que, passés au lamoignon des consultations, ces projets auraient perdu de leur saveur. Aussi avions-nous formulé l'hypothèse que, quinze ans plus tard, les idées généreuses rencon-

trées dans les conceptions directrices de l'Institut ORL ou dans le rapport CK-73 auraient disparu derrière la routine des administrations. Or, il n'en est rien et nous avons renoncé à intituler cet éditorial «Du rouge et blanc, à la grisaille». En effet, nous avons retrouvé, assaisonné à la sauce fédéraliste, le fumet des grandes idées propagées dans les années 1970: améliorer la qualité du tissu urbain, occuper rationnellement le territoire, promouvoir une forme d'habitat ménageant l'espace tout en respectant l'échelle humaine et la qualité de la vie, assurer l'équilibre interrégional, lutter contre le dépérissement des centres-villes, adapter les zones à bâtir surdimensionnées, tenir compte des potentialités économiques et des contraintes à l'occupation du sol.

Ce bref aperçu des principes cantonaux de la gestion de l'espace romand n'est peut-être, d'aucuns le pensent déjà, qu'une pétition de principe. Néanmoins, les instruments sont en place pour répercuter les objectifs d'aménagement au niveau des régions, des villes et des communes. Gageons que le levain régional et local fera lever la pâte produite à partir de la moisson des plans directeurs cantonaux. Gageons aussi que la coordination jouera entre le four et le moulin!

Michel Jaques

LA CONFÉDÉRATION

ÉTABLISSEMENT DES PLANS DIRECTEURS: BILAN

Depuis quelque temps, l'établissement des plans directeurs, tâche incombant aux cantons en exécution des principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, fait la une des journaux en raison du dépassement des délais fixés à cet effet. Les raisons pour lesquelles on revient sur ce sujet ne sont pas dues à des détails intéressants ou explosifs qui se trouvent dans les plans directeurs, par exemple tracés de routes, décharges ou délimitations entre zones d'urbanisation et zones agricoles. Loin de là! Pour être en mesure de relater de tels faits, il aurait fallu une information particulière. Il aurait par exemple été nécessaire d'étudier les divers documents relatifs à un plan directeur déjà établi et de s'entretenir de façon approfondie avec les personnes compétentes en la matière dans les cantons.

Une telle information demande toutefois beaucoup de temps du fait que les plans directeurs sont très complexes. Ils montrent comment sont coordonnées les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Par là, il faut entendre

tout ce qui touche, préserve ou modifie notre territoire (c'est-à-dire le sol ou l'eau et ce qui se passe au-dessus ou en dessous). Cependant, on ne peut réaliser une coordination que lorsqu'on a décelé les interdépendances entre les phénomènes naturels et les activités humaines et que l'on sait où le développement nous mène, respectivement devrait nous mener. Aussi les cantons doivent-ils déterminer dans les grandes lignes l'orientation que doit suivre l'aménagement de leur territoire. Ils sont tenus de désigner les territoires qui se prêtent à l'agriculture, ceux qui doivent être protégés du fait qu'ils sont importants pour les loisirs, qu'ils exercent une fonction écologique ou qu'ils se distinguent par leur beauté, et les zones de danger. Ensuite, les cantons doivent donner des renseignements sur l'état et le développement souhaité en matière d'urbanisation, de transports, d'approvisionnement ainsi que de constructions et installations publiques.

Ce n'est que lorsque suffisamment d'informations ont été réunies dans tous les domaines cités qu'il

LA CONFÉDÉRATION

est possible de se conformer aux buts essentiels visés par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, à l'article premier, alinéa 1:

«La Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.»

Afin d'être en mesure d'atteindre ces buts, les cantons auxquels revient la tâche essentielle en matière d'aménagement du territoire sont tenus d'établir les plans directeurs que nous venons de décrire brièvement. C'est là une tâche exigeante tant sur le plan politique que sur le plan technique. Il est difficile d'évaluer le temps nécessaire à cet effet. L'état des travaux législatifs et de planification ainsi que les données géographiques, économiques, culturelles et politiques dans chacun des cantons jouent un rôle important. Aussi l'appréciation objective de la situation n'est-elle pas chose aisée pour le profane. En raison du manque évident de temps nécessaire ou du fait que l'information des gouvernements et des administrations n'est pas encore suffisante, le public fonde son jugement sur des aspects formels – par exemple le problème des délais. Effectivement, seuls trois cantons ont été à même de soumettre pour approbation à la Confédération leur plan directeur à temps, c'est-à-dire avant fin 1984. A la fin de 1987, seuls 14 plans directeurs en tout avaient été approuvés et il faut s'attendre à ce que tous ne le soient pas encore d'ici 1989. Dans l'ensemble, on ne peut toutefois pas parler de «crise sur le plan de l'exécution de la loi» au vu

de ces retards, en partie dus à certaines erreurs. Le respect des délais fixés pour certaines tâches d'exécution n'est pas le seul critère d'appréciation de la question. Il faut considérer en premier lieu la manière dont la tâche a été accomplie. En d'autres termes: le respect des délais n'est qu'une indication de l'exécution en bonne et due forme, il n'en est pas la confirmation.

Dans quelques années, nous serons en mesure de porter un jugement plus complet sur les plans directeurs. Ce ne seront plus les délais qui entrent d'abord en ligne de compte. Nous nous préoccupons alors beaucoup plus de la question de savoir si le plan directeur – caractéristique principale de notre aménagement du territoire de conception fédéraliste – répond à ce qu'on attendait d'un instrument de gestion et de coordination. A l'heure actuelle, on ne peut pas encore prédir si l'on citera instinctivement le verset de la Bible: «Les derniers seront les premiers.»

Aujourd'hui, on constate néanmoins que de gros efforts ont été entrepris à tous les niveaux – fédéral, cantonal et communal – aux fins d'exécuter le mandat constitutionnel, à savoir assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire; il sera nécessaire d'intensifier encore ces efforts. Dans la troisième partie du rapport sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral mentionne diverses tâches qui doivent être poursuivies avec énergie ou qui doivent être envisagées de manière nouvelle. A propos de l'utilisation mesurée du sol, exigence figurant à la première phrase de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, il dit: «Jusqu'à présent, assurer une utilisation mesurée du sol n'est resté qu'un but; il faut désormais passer aux actes!»

Marius Baschung,
directeur de l'Office fédéral
de l'aménagement du territoire

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

JURA

1. Introduction

Le canton du Jura ne découvre pas l'aménagement du territoire avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1980, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, désignée ci-après LAT.

La Constitution cantonale du 20 mars 1977 traite déjà de l'environnement et du territoire à ses articles 45 et 46.

De même, la loi cantonale sur les constructions a des effets, particulièrement en matière d'aménagement local, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1971, de telle sorte qu'aujourd'hui 56 communes disposent d'un plan d'aménagement local et que dans 21 autres communes il est en phase d'élaboration.

Article 45

Protection de l'environnement

¹ L'Etat et les communes protègent l'homme et son milieu naturel contre les nuisances; ils combattent en particulier la pollution de l'air, du sol, de l'eau, ainsi que le bruit.

² Ils sauvegardent la beauté et l'originalité des paysages, de même que le patrimoine naturel et architectural.

³ L'Etat protège la faune et la flore, notamment la forêt.

⁴ Il règle la pratique de la chasse et de la pêche.

Article 46

Aménagement du territoire

¹ L'Etat et les communes assurent une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

² Ils sauvegardent dans la mesure du possible l'aire forestière et l'aire agricole, où la sylviculture et l'agriculture demeurent prioritaires.

³ Ils réservent les espaces nécessaires au développement de l'économie et des voies de communication.

⁴ Ils s'efforcent de ménager à l'usage commun les lieux particulièrement favorables à la santé et aux loisirs.

⁵ Ils considèrent l'avis des populations en cause.

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

La plupart des aménagements locaux ayant été menés à chef ces dernières années – seules 12 communes avaient un plan lors de l'entrée en souveraineté du canton, le 1^{er} janvier 1979 –, ils sont, dans une grande mesure, sinon conformes, du moins très proches des préoccupations du plan directeur et des nouvelles dispositions légales en la matière.

Une autre particularité fait que l'aménagement du territoire cantonal a atteint un niveau élevé de concrétisation; il s'agit de l'ensemble des études



(Photo: Office national suisse du tourisme.)

du programme de développement régional menées par l'Association régionale Jura, en application de la loi sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagnes, du 28 juin 1974 (LIM). Le programme de développement régional, établi pour les 82 communes du canton, fixe des objectifs et des mesures dans les domaines financier, juridique, économique et d'aménagement.

Ainsi, les progrès accomplis durant les quinze dernières années sont indubitablement très grands à tous les niveaux, et le plan directeur part de perspectives solidement établies. Cela d'autant plus que le Parlement a approuvé, le 25 juin 1987, une nouvelle loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT); elle détermine notamment les compétences, les procédures, les moyens et explicite les buts et les principes de l'aménagement cantonal du territoire. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988.

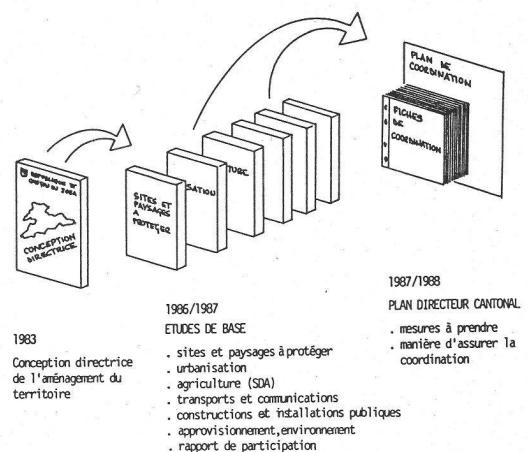
2. Le processus d'étude du plan directeur

La conception directrice de l'aménagement du territoire, de mai 1983, rédigée à l'intention du gouvernement par un comité interdépartemental présidé par le chancelier, constitue l'acte politique sur lequel devait se fonder la suite des études.

Ce document a été discuté par le Parlement en date du 27 octobre 1983, suite à une large campagne d'information. La conception directrice procède à une évaluation objective et politique des différents aspects de l'utilisation du sol et de l'urbanisation, ainsi que du développement spatial souhaitable de l'ensemble du territoire cantonal.

Les différents aspects de l'utilisation du sol et de l'équipement du territoire ont fait l'objet d'études détaillées auxquelles ont participé tous les servi-

LA PROCÉDURE DE L'AMÉNAGEMENT CANTONAL :
LE PLAN DIRECTEUR



ces de l'Etat concernés; il s'agit des études de base.

Ces études ont été effectuées dans les domaines suivants:

- agriculture – surfaces d'assoulement (SDA), mars 1986;
- sites et paysages à protéger, août 1986;
- urbanisation, août 1986;
- approvisionnement, environnement, février 1987;
- transports et communications, février 1987;
- constructions et installations publiques, février 1987.

En vue d'élaborer ces documents, et en complément aux documents déjà en possession de l'administration, certaines études de recherche ont été confiées par mandats.

Les six études de base précitées ont fait l'objet de discussions au sein de la Commission cantonale du plan d'aménagement puis ont été mises en consultation auprès des communes, des associations jurassiennes, de l'administration cantonale et de ses commissions, de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, des cantons voisins, etc.

Il en est résulté, d'une part, un «Rapport de participation» et, d'autre part, une prise en compte des remarques et suggestions pertinentes pour la suite du travail, notamment pour la rédaction du rapport final.

Le rapport final, dans sa version provisoire (octobre 1987), a été soumis au gouvernement puis a fait l'objet d'une ultime consultation auprès des communes. Celles-ci ont reçu une information complète au cours de trois séances appuyées par une exposition et la projection d'un montage audiovisuel. Durant la même période, un examen préalable a été requis auprès de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire.

Par un arrêté du 9 février 1988, le gouvernement a adopté le plan directeur cantonal dans sa version du 1^{er} janvier 1988. Enfin, ce document a été transmis au Parlement pour ratification. A l'heure actuelle il est entre les mains de la Commission permanente des travaux publics.

LES PLANS DIRECTEURS CANTONNAUX ROMANDS

3. Les règles de procédure

La Constitution cantonale donne au Parlement la compétence d'approver les plans cantonaux qui concernent l'économie, la construction, l'aménagement du territoire et d'en déterminer le caractère obligatoire (article 84, litt. d.).

Nous avons vu précédemment que le plan directeur cantonal a un caractère dynamique et que, par conséquent, le caractère obligatoire est évolutif, selon que l'on a affaire à une «information préalable», une «question en suspens» ou une «mesure arrêtée». Pour répondre à ce processus permanent d'évolution, qui serait lourd et donc contraire au but dynamique du plan s'il devait à chaque changement être soumis au Parlement, la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) distingue la compétence suivant l'importance de la modification.

Ainsi, l'article 83, al. 3 LCAT donne au gouvernement le pouvoir de procéder aux modifications mineures. Il en informe cependant les autorités concernées.

Il importe que le plan directeur cantonal ne modifie pas les niveaux de compétence du Parlement et du gouvernement.

Selon l'article 84, litt. d de la Constitution cantonale, le Parlement approuve les plans cantonaux qui concernent l'aménagement du territoire. Il doit, par conséquent, décider de la politique générale du canton, à l'exclusion des tâches d'exécution.

Le Parlement a la compétence:

- *d'adopter les fiches de portée générale (fiche P) et de les modifier.* Ces fiches ont trait à des

mesures découlant directement des objectifs d'aménagement du territoire et qui concernent donc des tâches cantonales d'intérêt général.

Il incombe au gouvernement de pourvoir à la réalisation des plans (art. 92, al. 2, litt. d de la Constitution cantonale).

Le gouvernement a donc la compétence:

- *d'adopter les fiches d'exécution* (fiche G) qui se rapportent à des projets spécifiques, isolés ou encore insuffisamment déterminés;
- *de décider du changement de catégorie*, soit le passage d'une information préalable à une question en suspens, et d'une question en suspens à une mesure arrêtée;
- *de décider l'inclusion dans le plan* d'un nouveau projet dont la pertinence spatiale implique qu'il le soit.

Le plan directeur est géré de manière continue par le Service de l'aménagement du territoire. La gestion implique d'indiquer les tâches qui ont été réglées au niveau du plan directeur, celles qui sont en cours d'élaboration, celles qui n'ont pas pu être réglées et celles qui sont nouvelles. Dès lors, toutes les modifications et tous les nouveaux projets doivent être immédiatement portés à la connaissance de l'instance responsable.

Le plan directeur peut être adapté lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement (art. 9 LAT, art. 83 LCAT).

Service de l'aménagement du territoire, Delémont

OPINION

Etant donné que le plan directeur cantonal jurassien est entre les mains de la com-

mission permanente des travaux publics, nous n'avons pas trouvé opportun, à

l'heure actuelle, de susciter un article d'opinion sur ce document.

VALAIS

Durant ces dernières années, le canton du Valais s'est doté des différents instruments prévus par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979. Il les a élaborés en s'appuyant sur une information et une participation adéquates de la population ainsi que sur une collaboration active des différentes autorités.

Loi cantonale d'application de la LAT du 23 février 1987 (LCAT)

Le projet de la loi cantonale concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 a été accepté par le Grand Conseil en deuxièmes débats le 23 février 1987.

Cette loi fut soumise à votation cantonale le 14 juin 1987 et acceptée par le souverain valaisan à une majorité de 70%.

Ce résultat inattendu est dû très vraisemblablement à une information orale et écrite soutenue et à une prise de conscience générale et positive de tout ce qui touche à l'aménagement du territoire. La mise en vigueur de cette nouvelle loi aura lieu probablement en 1988 dès l'acceptation par le Grand Conseil des décrets relatifs aux articles 15, 17, 18 et 41. Cette loi cantonale a été conçue comme une *loi-cadre* qui doit fournir un cadre dynamique à l'aménagement du canton; elle ne doit pas être un système de contraintes mais un outil d'harmonisation.

La marge de manœuvre dont le canton disposait a été très largement utilisée. Il est relevé ici tout particulièrement la zone des mayens où le canton a manifesté son «génie propre» en faisant preuve d'originalité dans le choix de solutions taillées sur mesure.

LES PLANS DIRECTEURS CANTONNAUX ROMANDS

Le respect de la propriété privée, des principes de la subsidiarité, de la proportionnalité et de l'autonomie communale sont les fondements de base de la présente loi.

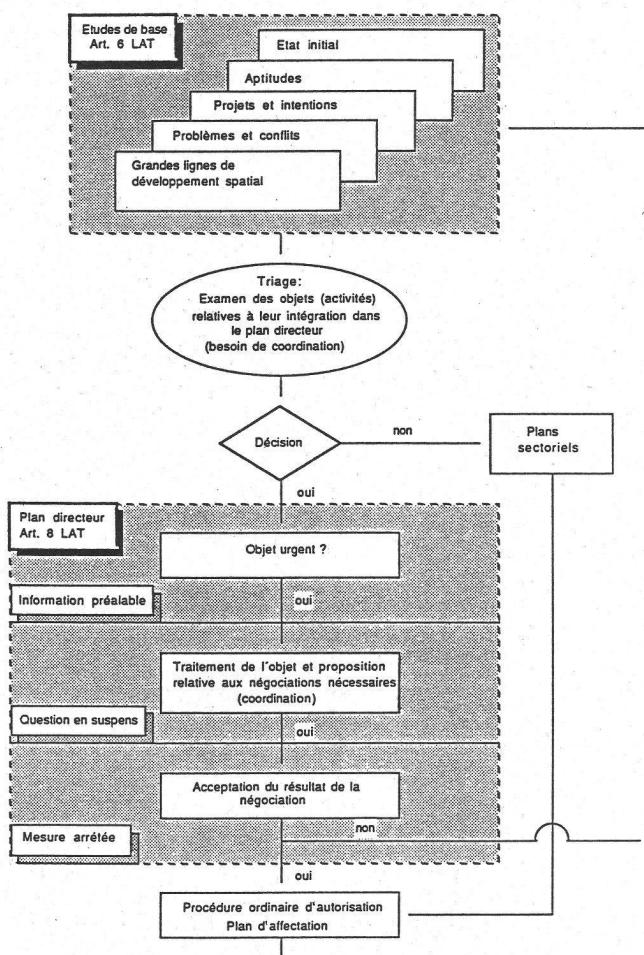
Plan directeur cantonal

Le Conseil d'Etat a arrêté le plan directeur cantonal le 8 juillet 1987. Il fut soumis au Grand Conseil au début de septembre et adopté sans opposition, en premiers débats, le 11 novembre 1987, et en deuxièmes débats le 27 janvier 1988. La procédure d'approbation par le Conseil fédéral est en cours et sa décision est attendue pour le début de cet automne.

Le plan directeur cantonal est un *instrument de coordination*, donnant des informations générales et concrètes.

Il doit être surtout un *instrument évolutif et dynamique*, afin de répondre rapidement aux changements de situations intervenus au cours des mois concernant les différents objets à traiter. Cette adaptation permanente nécessite obligatoirement une planification dynamique.

Schéma du processus de décision du plan directeur



Afin de répondre pleinement à sa vocation, le plan directeur doit donc s'adapter rapidement, sinon il cesse d'être un moyen de gestion pour devenir un carcan administratif. Ces adaptations seront effectuées de façon continue dans le cadre de la gestion ou par le biais de modifications majeures ou de modifications mineures.

Par conséquent, le bien-fondé du plan directeur sera jugé en fonction de ses possibilités d'adaptation prévues dans le cadre de la gestion.

Compte tenu du caractère évolutif du plan directeur, il est nécessaire et opportun que sa gestion se traite de façon similaire à celle en cours dans le domaine financier (plan financier multiannuel/budget/comptes).

Sur la base du plan directeur cantonal (plan multiannuel), le Service cantonal de l'aménagement du territoire établit un bilan annuel de l'état de la coordination des différents objets du plan directeur (comptes) et propose ce qui devrait être entrepris dans le courant de l'année suivante (budget).

Chaque année, les autorités concernées et les différentes instances intéressées recevront toutes les fiches de coordination qui ont été adaptées dans le cadre de la gestion, ainsi que la nouvelle carte y relative.

La procédure à suivre, dans le cadre de ces adaptations continues du plan directeur, est différente suivant qu'il s'agisse de la gestion des objets du plan directeur ou d'une modification majeure ou mineure. Le schéma du processus de décision du plan directeur valaisan figure sur le diagramme ci-contre.

Plans d'affectation communaux

Les plans d'affectation des zones doivent régler le mode d'utilisation du sol et délimiter au moins les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14, 15, 16, 17 LAT). La très grande majorité des plans d'affectation des zones homologués actuellement ne répond pas aux dispositions du droit fédéral car *seules les zones à bâtir sont définies*; ils devaient, par conséquent, être adaptés selon le droit fédéral avant le 31 décembre 1987. Au 31 décembre 1987, la situation était la suivante:

- 6 communes ont un plan de zones homologué adapté à la LAT;
- 3 communes ont reçu l'accord préalable du Conseil d'Etat;
- 7 communes ont déposé le dossier pour examen préalable;
- 121 communes ont engagé formellement l'étude de révision de leur plan de zones;
- 26 communes n'ont encore manifesté aucune intention de révision.

Il est bon de rappeler qu'actuellement toutes les communes (hormis deux) ont un plan de zones à bâtir et que les zones sans affectation spéciale sont considérées comme des zones agricoles selon l'article 15 de l'ordonnance du 7 février 1980 réglementant provisoirement l'introduction de la LAT (OLAT). Toutes les communes ont été invitées instamment à poursuivre, voire à entreprendre, toutes les études nécessaires à l'adaptation des plans d'affectation dans les meilleurs délais.

Surface d'assoulement (SDA)

Dans le cadre des études de base nécessaires à l'élaboration du plan directeur cantonal, un plan sectoriel de l'agriculture a été établi, traitant notamment des SDA. Ces données ont été reportées

LES PLANS DIRECTEURS CANTONNAUX ROMANDS

sur la carte de synthèse «urbanisation et paysage» annexée au dossier contenant le plan directeur cantonal. Il s'agit donc, pour l'instant, d'un *inventaire général schématique qui n'a qu'une valeur indicative*.

Conscient des différents conflits d'utilisation du sol et du besoin de coordination, une fiche relative aux SDA a été introduite dans le plan directeur cantonal (fiche générale E. 2). Elle définit la marche à suivre pour assurer une bonne coordination et une prise en compte équitable des différents intérêts en présence. Convaincu que la garantie des SDA ne peut être assurée valablement que par les plans d'affectation et que, dans notre canton, l'adaptation des plans d'affectation est du ressort des communes, nous pensons hautement souhaitable que la *délimitation définitive des SDA se fasse conjointement avec les communes* sur la base d'un plan sectoriel, de l'inventaire général et conformément, en particulier, à la fiche de coordination E. 2 du plan directeur cantonal.

En l'état actuel de nos travaux, nous pouvons indiquer que, suivant les critères stricts de classification, notre canton dispose en gros de 6500 ha de SDA de première priorité. Cependant notre canton de montagne dispose, en réserve, de certaines

surfaces d'assoulement de deuxième priorité (prés réponduant à la classe 41) qui pourraient à notre sens être prises en considération comme SDA. De plus, nous devons constater que les dispositions relatives à la délimitation des SDA n'ont pas suffisamment pris en compte les particularités valaisannes. Nous pensons tout spécialement aux cultures fruitières intensives (env. 2100 ha) et aux terrains viticoles (plus de 5000 ha). Manifestement, en Valais, ce type de culture peut être pris en considération, partiellement tout au moins, comme SDA.

En conclusion, tout le monde s'accorde pour reconnaître que les délais fixés par la législation étaient un peu justes si l'on voulait attribuer de l'importance à l'information, à la participation de la population et à la collaboration des différentes autorités. Toutefois, nous devons reconnaître que si la procédure participative voulue par le Gouvernement valaisan a nécessité un peu plus de temps, elle a contribué positivement à l'élaboration des différents instruments de l'aménagement du territoire.

René Schwery,
Chef du Service de l'aménagement du territoire
du canton du Valais

OPINION

Une région pleine de contradictions

Au cours de ces trente dernières années, la face du Valais a été complètement modifiée. Une explosion des constructions sans précédent a totalement bouleversé le paysage. Dès lors, une question se pose: ce canton maîtrise-t-il encore le développement de ses constructions? La réponse est nuancée.

Remarques liminaires

Ceux qui se mêlent de politique ne cessent de le répéter: «Nous sommes une population de propriétaires fonciers, habitués à vivre entre les quatre murs qui nous appartiennent.» Cette assertion est peut-être encore juste dans les villages de montagne. Elle ne l'est plus dans les villes, où les locataires sont très nettement majoritaires par rapport aux propriétaires. Puis vient un héritage qui divise encore les parcelles, compliquant ainsi le travail des autorités responsables de la construction et de l'aménagement. En Valais, le tiers des places de travail dépend du tourisme. Il s'agit d'emplois mal rétribués. La construction à des fins touristiques, génératrice d'une croissance artificielle, abîme le paysage et les sites déjà bâties. Alors que le Conseil d'Etat autorise encore des villages uniquement destinés au tourisme, le peuple a dit non à l'augmentation des possibilités de vente d'immeubles aux étrangers.

Chaque analyse de l'air confirme que les valeurs limites fixées par l'Ordonnance pour la protection

de l'air sont dépassées. L'aménagement du territoire devrait contribuer à réduire ces charges. Pourtant, la politique des autorités consiste à favoriser au maximum la construction d'une autoroute à quatre pistes jusqu'à Brigue.

Ces quelques remarques permettent de mieux comprendre comment se présente la situation en Valais.

La loi cantonale sur l'aménagement du territoire

Une nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire a été adoptée récemment. Pour parvenir à ce résultat, la majorité politique a mis en évidence les points forts suivants:

- Cette loi consacre un principe dont les conséquences sont les suivantes: à l'avenir, les communes seront essentiellement compétentes pour accorder des permis de construire à l'intérieur de la zone à bâti. Cela permettra de consacrer la pression politique et économique des promoteurs sur des exécutifs communaux souvent dépassés.
- Les communes pourront créer des zones de mayens, dans lesquelles seul un certain type de constructions sera possible, ce qui n'exclut pas l'édification de nouveaux bâtiments. Cela a éveillé d'importants espoirs lors de la votation. Il risque donc de se produire une véritable explosion dans des régions qui, jusqu'à présent, étaient préservées. Il ne reste plus qu'à espérer que les nombreuses

questions non encore résolues relatives à cette zone trouveront une réponse satisfaisante dans la pratique.

- Tous les instruments importants de planification – du remaniement des terrains à bâti au prélèvement de la plus-value – sont prévus par la loi, mais ils ne sont pas réglés de manière à être directement applicables.

On peut donc dire que cette loi présente plus de dangers qu'elle n'apporte de réels avantages.

Le retard apporté à l'élaboration des plans d'affectation conduira inexorablement à une augmentation des possibilités de construire.

Pourtant, de plus en plus de gens en ont assez d'assister à une destruction systématique du paysage et ils se manifesteront tôt ou tard d'une façon ou d'une autre.

Le plan directeur

Je commencerai par un compliment: le plan directeur cantonal est particulièrement bien pensé et il est doté de structures souples. Il pourrait être un instrument d'aménagement intéressant.

Pourtant, il reste insuffisant. Il suffit de le parcourir pour se rendre compte qu'entre les grands principes, les buts de l'aménagement et les feuilles de coordination, il y a une zone d'ombre.

Alors que les grands principes sont véritablement l'expression d'une politique respectueuse de l'en-

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

vironnement, les fiches de coordination, elles, reflètent la réalité de la politique valaisanne.

J'illustrerai cela par deux exemples en matière de politique foncière:

- Le canton est une vallée allongée et étroite. Le but d'une politique foncière cohérente se rait de minimaliser la perte des terres agricoles, et cela dans l'intérêt des communes, de l'agriculture et du tourisme.
- Le devoir du canton serait, dans le cadre de la construction des routes nationales et de la réalisation des routes cantonales, de tenir compte d'un impératif légal, à savoir le remaniement des terrains à bâtir.

Pourtant, c'est exactement le contraire qui se produit: le même département, qui se

permet de prêcher dans son plan directeur en faveur d'un remaniement des surfaces à bâtir, continue de prévoir des tracés routiers sans tenir aucun compte de cet impératif, bien que la loi lui donne parfaitement la possibilité de faire autrement.

Le plan directeur cantonal, pages 46 à 48, est également extrêmement critique par rapport à un certain type de développement touristique plus quantitatif que qualitatif. Mais lorsqu'on se penche sur les feuilles de coordination y relatives, on est rapidement déçu. On y traite de la construction de golfs et de la possibilité de créer de nouveaux domaines skiables, avec toutes les nuisances que cela implique (par exemple le Sidelhorn dans la

région d'Obergoms). Il ne nous reste plus qu'à espérer que la population saura mettre un frein à ce bradage du sol, conséquence d'une vision étiquetée de l'aménagement.

L'avenir

Si l'aménagement ne résout pas ces problèmes, nous devrons assister à une lente dégradation de notre environnement, envahi par des constructions sauvages. Les intéressés devront donc faire tout ce qui est en leur pouvoir pour que les décisions d'aménagement à venir ne soient pas que du vent.

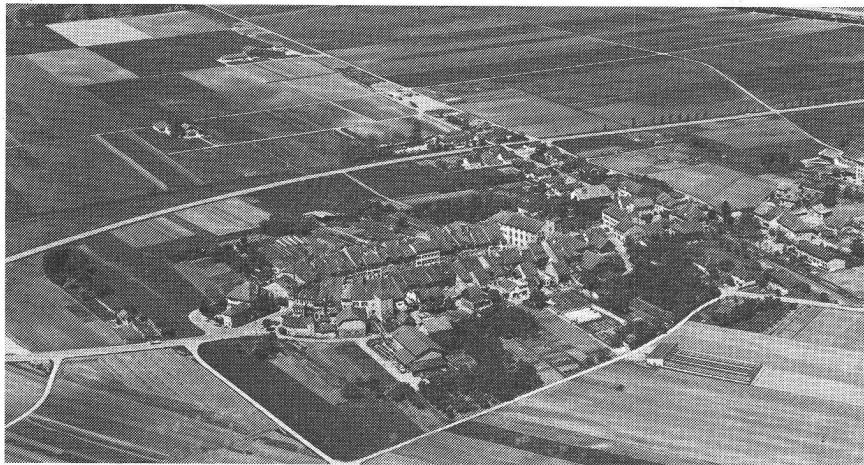
Peter Bodenmann

NEUCHÂTEL

1. Introduction

Nous traiterons notre sujet de la manière suivante:

- nous rappellerons tout d'abord quelle est la situation actuelle en matière de plans (point 2.1) et de lois et règlements (point 2.2);
- nous décrirons ensuite les tâches prioritaires de l'aménagement du territoire neuchâtelois dans les années à venir (point 3);
- nous terminerons comme il se doit pas une brève conclusion (point 4).



(Photo: Office national suisse du tourisme.)

2. Situation actuelle

2.1. Plans en vigueur

Le territoire est régi par un certain nombre de plans établis entre 1966 et aujourd'hui.

Décret de 1966

Le décret concernant la protection des sites naturels du canton, du 14 février 1966, concerne quelque 60% du territoire; son élaboration a déroulé en son temps d'une initiative populaire visant à protéger les crêtes du Jura.

Biotopes et réserves

Le canton a délimité en 1969 une série de biotopes, puis en 1976 les réserves de la flore et de la faune.

Vignes

C'est en 1976 que le Grand Conseil a adopté la loi sur la viticulture, dont le but est de «sauvegarder le vignoble neuchâtelois dans son étendue actuelle» (art. premier al. 1 LV).

Plans d'aménagement communaux

La loi sur les constructions, du 12 février 1957, obligeait déjà les communes à élaborer un plan d'aménagement prévoyant «deux zones au moins: la zone destinée aux habitations et la zone agricole, viticole ou forestière» (art. 23, al. 1 L Constr.).

Les 62 communes du canton ont établi un plan d'aménagement entre 1957 et 1982.

Plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire a été adopté par le Conseil d'Etat le 26 août 1987. Son approbation par le Conseil fédéral devrait intervenir en 1988.

Il marque en fait le point de départ d'une nouvelle phase de l'aménagement du territoire.

2.2. Dispositions légales

L'aménagement du territoire est réglementé dans notre canton par les trois textes suivants:

- la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 24 juin 1986;
- le décret sur la conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire, du 24 juin 1986;
- le règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (RELCAT), du 15 avril 1987.

LES PLANS DIRECTEURS CANTONNAUX ROMANDS

Nous reviendrons ci-dessous (point 3.4) sur un certain nombre de dispositions particulières figurant dans ces lois et règlement.

Nous aborderons maintenant les problèmes actuels.

3. Tâches actuelles

3.1. Généralités

Nous espérons avoir démontré ci-dessus que l'aménagement du territoire est une préoccupation constante et déjà ancienne des autorités neuchâteloises.

Toutefois, chacun sait que l'aménagement du territoire est une tâche permanente et jamais finie. Il s'agit en fait, maintenant, de s'adapter aux buts et principes définis dans la loi fédérale et de tenir compte des activités et démarches prévues par le plan directeur cantonal.

3.2. Adaptation des plans et règlements

d'aménagement communaux

Le canton demande aux communes d'adapter leurs plans et règlements d'aménagement jusqu'en 1990.

Il ne s'agit d'ailleurs nullement, dans notre canton, de redimensionner les zones à bâtir (d'où le délai dépassant celui fixé à l'article 35 al. 1 LAT), cette opération ayant déjà été réalisée au moment de l'Arrêté fédéral urgent (AFU). C'est plutôt le contenu des zones qui doit être réexaminé: l'ordre des constructions, les dimensions des bâtiments, le degré d'utilisation des terrains, le mélange des fonctions, etc.

A quoi s'ajoutent la prise en compte de problèmes nouveaux tels que la protection contre le bruit, celle des captages, la préservation et la gestion des espaces naturels.

L'objectif de notre office serait l'élaboration de plans directeurs communaux (hélas non obligatoires) conçus comme des instruments de coordination des activités à incidences spatiales.

Gestion du plan directeur cantonal

Comme tous les autres cantons, nous devrons apprendre, ces prochaines années, à gérer le plan directeur cantonal. La tâche ne sera pas

aisée, tant il est vrai que la coordination n'est pas facile à réaliser dans les faits.

3.4. Application de dispositions légales

Le droit neuchâtelois (cf. ci-dessus point 2.2) contient un certain nombre de dispositions innovatrices dont l'application n'ira pas sans poser quelques problèmes.

Equipement des terrains à bâtir

Les communes doivent appliquer le système de la contribution, payable par les propriétaires au moment de la réalisation des infrastructures, dans les zones à bâtir non encore équipées.

Plus-value

La LCAT (art. 19 à 28) définit un système de compensation des avantages et des inconvénients liés à l'aménagement du territoire. L'Etat prélève ainsi 20% de la plus-value résultant de la mise en zone à bâtir de tout nouveau terrain.

Expropriation

Les communes bénéficient de la faculté d'exproprier (à certaines conditions) des terrains constructibles lorsque l'offre de ces derniers est insuffisante (art. 48-49 LCAT).

Etudes d'opportunité

Pour étendre une zone à bâtir, les communes devront prouver le besoin sur la base d'une étude d'opportunité établie dans une dimension régionale (art. 5, al. 2 du décret sur la conception directrice cantonale).

3.5. Questions particulières

Differentes études sectorielles conduiront, ces prochaines années, à l'établissement d'un plan des carrières et gravières et des plans des chemins pour piétons et de randonnée pédestre.

4. Conclusions

Les autorités responsables se sont toujours révélées dynamiques et innovatrices en matière d'aménagement du territoire dans notre canton.

Il ne reste qu'à poursuivre dans cette voie.

P.-A. Rumley,
chef de l'Office de l'aménagement du territoire
du canton de Neuchâtel

OPINION

L'indispensable lien sol-économie

La Suisse aime les «Sonderfälle». Ils sont même à l'origine de ses institutions si l'on songe, par exemple, à la démocratie directe et à la double majorité du peuple et des cantons nécessaire pour modifier la Constitution fédérale. Le canton de Neuchâtel cultive donc aussi ses particularités dans différents domaines. Celui de l'aménagement du territoire ne fait pas exception et nous tenterons ici, brièvement, d'en dégager quelques points essentiels.

Qui dit aménagement du territoire dit donc bien «territoire», soit, selon le

Petit Larousse, «étendue de terre dépendant d'un Etat, d'une ville, d'une juridiction, etc.». Ajoutons encore à cela qu'un

territoire n'est pas extensible, qu'il est soumis à des conditions géographiques et climatiques et qu'il accueille généralement, comme c'est le cas en Suisse, toute une série d'activités humaines et de bâtiments.

Voyons donc ce qu'est le territoire neuchâtelais et quelles activités s'y exercent. Neuchâtel est un canton-ville qui a choisi de vivre à la campagne. Entendez par là que sa population résidente se concentre essentiellement sur deux agglomérations:

Le Locle – La Chaux-de-Fonds d'une part, la ville de Neuchâtel et le littoral d'autre part.

Pourtant, le reste du canton n'est pas constitué que de campagne. En effet, tant le Val-de-Travers que le Val-de-Ruz accueillent des industries traditionnelles de la Chaîne du Jura, soit de l'horlogerie et de la mécanique de précision. Mais ce sont bien les deux agglomérations qui concentrent la majorité économique des entreprises, les écoles supérieures, l'Université, les services et l'administration cantonale. Ainsi l'ont voulu l'histoire et les hommes de ce pays. Et comme le

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

bourgeois de Molière, les Neuchâtelois ont depuis longtemps fait de l'aménagement du territoire sans le savoir.

Le canton n'a en effet pas attendu les directives fédérales et les censeurs de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire pour s'occuper de la gestion « physique » de son territoire. Ainsi, les rives du lac, le vignoble et les crêtes du Jura font l'objet de protections légales cantonales depuis longtemps. Quand les autres cantons bétonnaient, Neuchâtel, lui, se penchait sur son territoire pour le protéger et le valoriser.

Les dispositions fédérales qui ont suivi l'article constitutionnel sur l'aménagement du territoire sont donc venues se greffer sur des pratiques neuchâteloises anciennes. Le pro-

blème, c'est qu'elles n'ont pas été conçues dans le même esprit. Berne pense « Suisse » et Neuchâtel à son canton, à ses habitants, à son économie.

De plus, le canton a connu justement, ces quinze dernières années, une profonde mutation industrielle. Ces difficultés ont, comme les premières mesures cantonales au chapitre de l'aménagement du territoire, fait l'objet d'un très large consensus politique visant à régénérer le tissu industriel neuchâtelois.

Des emplois, des emplois nouveaux, c'est donc aussi du sol à occuper. Et il est évident que les vieilles usines de mécanique ou d'horlogerie n'offrent généralement pas les conditions nécessaires à l'exercice de nouvelles activités. On a donc parfois le

sentiment que la législation fédérale sur l'aménagement du territoire empêche ou retarde le développement de nouveaux espaces industriels.

Le cadre légal existant, il s'agit donc de faire avec. De trouver des solutions permettant rapidité et souplesse, de vraiment considérer l'aménagement du territoire comme étant au service de la communauté cantonale et non pas un service de l'administration chargé d'appliquer des directives fédérales.

Ce postulat passe par une meilleure intégration des services s'occupant de la promotion économique et de l'aménagement du territoire. Les nouvelles donnes de l'économie européenne et mondiale le démontreront certainement ces prochaines années.

Philippe Boillod

VAUD

Simple formalité administrative ou véritable instrument de gestion du territoire ?

« Mais qu'est-ce donc que ce plan directeur ? »

- « Une coquille vide. »
- « Il ne dirigera pas grand-chose. »
- « Une vidange-dégraissage. »
- « Ne pas déranger s.v.p. »
- (...)

Que n'a-t-on pu entendre et lire dans la presse à propos de ce fameux plan, particulièrement à l'occasion du débat mené au Grand Conseil vaudois en vue de son adoption, en mai 1987. Fait particulièrement rare dans la vie politique vaudoise, le plan directeur cantonal avait fait l'unanimité, ou presque, au sein du Parlement. Cette unanimité s'était montrée assez large en tout cas pour qu'aussitôt le document devienne suspect aux yeux de certains observateurs.

Mais les arguments avancés par les défenseurs du plan ne manquaient pas non plus de vigueur:

- « Enfin un instrument de consensus. »
- « Enfin des principes qui sont applicables à tous les types de situation. »
- « Enfin des règles du jeu qui respectent les caractéristiques propres à chaque région. »
- « Enfin un instrument de référence qui permet de faire le lien entre les divers types d'activités qui mettent le territoire à contribution. »

Face à des opinions aussi tranchées, on est en droit de se demander pourquoi une telle différence d'appréciation et surtout comment se former une opinion dans un tel contexte.

Il apparaît que la différence de points de vue, mise en évidence au travers de ces deux attitudes, est moins le fait d'une opposition fondamentale exprimée en termes politiques, qu'une différence de niveau d'information relative à l'évolution technique du mode de planification.

En effet, nombre de personnes restées en marge de l'élaboration du plan directeur, ou qui n'ont

fait qu'en observer la progression de l'extérieur, continuaient aujourd'hui à considérer un tel document comme une sorte de superplan d'affectation. Dans leur esprit, chacun des points localisés par ce plan, chacune des courbes qu'il trace dans l'espace, ainsi que chacune des surfaces qu'il définit, constituent autant d'instruments de contrainte absolue. Dans une telle conception des choses – encore en vigueur dans le canton il y a une quinzaine d'années, un plan réalisé à petite échelle – comme le plan vaudois pensé et conçu au 1:100 000 – peut effectivement paraître flou, imprécis et fort peu directeur...

Depuis cette époque, cependant, la doctrine a évolué, de même qu'a été modifiée parallèlement la définition du plan directeur, pour s'adapter aux besoins du moment d'une part et, d'autre part, pour permettre de tenir compte des exigences nouvelles posées par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, entrée en force au 1^{er} janvier 1980.

En fait, dans le canton de Vaud comme ailleurs, en dépit du fait qu'une certaine avance avait été prise en matière de planification directrice, il fallut procéder à un réajustement de démarche, pour permettre d'assimiler la notion de coordination, rendue fondamentale par la nouvelle loi. Ainsi donc, l'objectif qui s'imposa dans ce contexte fut de trouver une nouvelle efficacité au principe d'aménagement, s'appuyant plus sur la conviction que sur la contrainte. Cette conception reflétait une volonté de réactiver le débat politique sur la question de l'aménagement du territoire, plutôt que de l'abandonner à une pratique juridique souvent trop étroite.

Pour ce faire, le Service vaudois de l'aménagement du territoire, travaillant en étroite collaboration avec les autres services de l'administration, s'attacha à une double démarche. Il s'efforça

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

d'une part d'établir des liens et correspondances, les plus étroits possible, entre les instances de niveaux différents impliquées dans le processus (coordination verticale). D'autre part, il chercha à faire s'exprimer les différentes options, propres à chacune des parties en cause à un même niveau (coordination horizontale), de manière à faire surgir les contradictions pouvant exister entre elles, et d'en traiter aussi efficacement que possible.

Deux volets pour un seul plan directeur

En dépit de son caractère très général, le plan directeur cantonal vaudois se veut un instrument complet et tout à fait opérationnel sur le terrain. Il comporte en effet deux volets distincts, lesquels ont suivi d'ailleurs un cheminement politique différent:

- Un document de synthèse présentant les grandes options du développement cantonal, sous forme de principes et de cartes en partie prospectives; il est soumis à l'approbation du Grand Conseil.
- Un programme de coordination, composé de fiches générales et particulières, visant à faire valoir les problèmes spatiaux soulevés par certains projets et préoccupations, rencontrés très concrètement au niveau du territoire; il n'est pas soumis à l'approbation du Grand Conseil, afin de laisser une certaine souplesse au système.

Ces deux documents sont actuellement en main du Conseil fédéral, qui procède à leur examen. L'articulation entre ces deux volets du plan directeur cantonal vaudois présente un intérêt dans la mesure où elle reflète bien le type de planification voulu dans le canton. En effet, dès 1984 déjà, date à laquelle furent approuvés les principes fondamentaux de la planification directrice, une forte majorité de députés se prononça très clairement en faveur d'un processus d'élaboration des plans, allant de bas en haut, mais toutefois, sans vider la planification d'échelle cantonale de son contenu. Cela supposait en l'occurrence que les communes aient leur mot à dire dans l'aménagement du canton et que leur avis soit intégré au processus de régionalisation mis en place.

Dès lors, le plan directeur cantonal devait pouvoir répondre simultanément à la nécessité de cadrer la réflexion au niveau le plus général, de manière à refléter les grands axes politiques fixés par l'autorité législative et de se prêter à la prise en compte de préoccupations quotidiennes très immédiates, ou plus générales, mais encore trop peu claires pour pouvoir figurer dans le plan. D'où la structure retenue en deux volets: un premier document contenant les principes et les objectifs d'échelle cantonale et un deuxième document consacré au programme de coordination.

Ces documents, entrés en vigueur sur le plan cantonal le 1^{er} décembre 1987, ont d'ores et déjà démontré leur efficacité. Entre les mains du Conseil d'Etat, ils constituent en effet une source de référence et un argumentaire de poids, aussi efficace dans l'approche des problèmes généraux que des cas particuliers. De ce point de vue, le

plan directeur vaudois remplit bien le rôle qui lui avait été assigné, et le Conseil d'Etat se montre déterminé à en faire le meilleur usage.

La balle

dans le camp des autorités communales

En dépit d'aspects très positifs, la planification directrice vaudoise n'est pourtant pas exempte de toute hypothèque. En effet, au-delà de la volonté clairement exprimée de respecter l'intérêt des collectivités locales et de ménager la vie des représentants communaux, se profile un certain nombre de difficultés qu'on aurait tort de vouloir ignorer.

Parmi les handicaps, qui peuvent venir freiner le processus en cours, on mentionnera en premier lieu le caractère facultatif des plans directeurs régionaux, qui contraste avec l'importance objective de ces derniers dans le système de planification mis en place. Souhaitant que les préoccupations de niveau régional trouvent place dans un plan directeur adapté à ce niveau, les parlementaires ont en effet admis que les communes puissent se mettre ensemble pour élaborer un plan directeur régional. Selon la loi, toutefois, c'est à elles seules qu'appartient l'initiative de se constituer en région, le canton ne pouvant émettre que des vœux en la matière. Or, les plans directeurs régionaux doivent servir également à préciser les options retenues dans le plan directeur cantonal à un niveau de planification inférieur. S'agissant d'ouvrir un débat aussi large que possible sur le devenir des régions, le caractère facultatif de la démarche offre assurément quelques avantages. Le plan établi étant véritablement le leur, les communes ont donc théoriquement tout avantage à se doter d'un tel instrument pour préparer à temps leur avenir commun. Cela, à d'autant plus forte raison que la loi vaudoise précise expressément que les autorités ne sont pas liées par les plans de niveau régional et local.

Mais dans le même temps, on peut craindre aussi qu'une telle conception puisse s'avérer démotivatrice. Vu l'effort à fournir et les sacrifices à consentir dans un premier temps, certaines communes risquent effectivement d'exprimer de fortes réticences à entrer en matière, évoquant par exemple des prétextes d'alourdissement de la démarche. Une certaine inertie peut trouver ainsi à se développer dans certaines parties du canton, encore renforcée par un esprit de clocher particulièrement facile à réveiller.

En deuxième lieu, on notera que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne mentionne pas que l'obligation de coordonner comme exigence de mise en œuvre. Elle insiste également sur la nécessité de pratiquer de manière active la participation et l'information, en particulier dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs. Or, suivant le mode de faire retenu dans le canton de Vaud, les principes mêmes de participation et d'information font partie des compétences déléguées aux associations régionales et aux communes, à leur niveau de planification respectif. Là encore, deux attitudes fort différentes s'avèrent possibles: soit une volonté généreuse d'ouvrir le



(Photo: Office national suisse du tourisme.)

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

débat, visant à y associer un maximum de citoyens, soit une attitude plus restrictive, s'efforçant surtout de préserver les prérogatives des édiles locaux.

Enfin, en ce qui concerne la destination des fiches de coordination, il était prévu qu'elles devraient être établies chaque fois qu'un problème particulier se pose en un endroit donné, ou qu'une situation tend à se généraliser à l'échelle du canton. On retiendra toutefois qu'il n'appartient pas au seul service de l'aménagement du territoire de les remplir et d'en proposer l'établissement. La mise en œuvre du programme de coordination suppose en effet la participation de tous les acteurs concernés par la planification directrice: soit en premier lieu des autres services de l'administration, mais plus tard aussi toutes les instances autres, concernées par l'aménagement du territoire, telles que les régions et les communes. Pour l'heure cependant, force est de constater que le réflexe voulant que tout projet ou toute préoccupation soit évalué en fonction de ses incidences sur l'espace n'est pas encore acquis par chacun,

tant s'en faut. Il est évident, de plus, qu'un tel réflexe mettra du temps à entrer dans les mœurs... A la lumière des trois situations évoquées ci-dessus, on mesurera donc aisément combien la mise en œuvre du plan directeur cantonal vaudois demandera encore d'efforts et d'imagination. De fait pourtant, ces efforts n'auront d'effets que si toutes les autorités politiques acceptent véritablement d'engager leur responsabilité et leur volonté dans ce processus complexe. Encore faut-il préalablement que les représentants de ces dernières soient convaincus de la légitimité des efforts à fournir. Tous les services sans exception doivent donc faire leur les exigences qui découlent des législations sur l'aménagement du territoire, et admettre que celles-ci concernent également le secteur dont ils s'occupent. En d'autres termes, sans une détermination politique très forte, à tous les niveaux, la souplesse qu'on a voulu donner au système risque de se transformer en mollesse, pour ne pas parler d'inefficacité complète.

J.-P. Allamand,
Service cantonal de l'aménagement du territoire

OPINION

La charre devant les bœufs

Que se passerait-il si, lors de la construction d'un immeuble, les divers corps de métiers pouvaient organiser et exécuter à leur guise leurs travaux respectifs, sans que jamais un architecte ne leur ait fait part du projet final? Il s'ensuivrait une construction anarchique, qui compromettrait gravement la réalisation du bâtiment. La manière dont, au plan politique, on a abordé le problème de l'aménagement du territoire vaudois relève de la même inconséquence: le pouvoir réel aux communes, à l'Etat ce qu'on appelle pudiquement l'incitation et la coordination. «Jamais l'Etat cantonal ne pourra opposer à une commune ou à un groupe de communes le contenu d'une fiche de coordination pour exciper de son caractère obligatoire et les contraindre à prendre telle ou telle option», avait précisé, devant le Grand Conseil, le rapporteur de la majorité, le député Pierre Jomini.

Il est vrai que ce n'est pas dans le meilleur esprit que le problème a été empoigné: exigé par Berne, plutôt que résultant d'une réelle volonté politique vaudoise, le plan directeur devenait une sorte de pensum, un passage obligé. On sait avec quel enthousiasme on exécute ce genre d'obligation. Du côté de l'administration pourtant, on n'a pas ménagé sa peine pour mettre sur pied d'excellents instruments; mais du côté politique, on a fait le maximum pour que l'aménagement du territoire vaudois ne dérange personne, et surtout pas les vrais détenteurs du pouvoir en ce canton, pour ce qui touche à la politique du sol: les syndics des 385 communes. Si l'on s'en tient

aux proportions respectives, on pourrait croire qu'il s'agit du classique combat du pot de fer contre le pot de terre. C'est vrai, à cette nuance près que le pot de fer, ce n'est pas l'Etat, mais bien la commune et son patron, libre de s'embarquer, ou non, dans la politique de régionalisation souhaitée par les autorités cantonales dans un gros classeur vert.

Or, il faut bien admettre qu'il sera extraordinairement difficile d'amener les communes à collaborer à toutes sortes de projets régionaux – touchant parfois à des régions différentes – quand on sait la diversité extrême de ces communes, la faiblesse de leurs moyens en administration, et celle de leurs finances. Les plus grandes d'entre elles, c'est entendu, sont équipées en spécialistes, et leurs responsables municipaux ont les moyens d'analyser les projets, d'en évaluer l'intérêt et les conséquences pour leur commune. Mais les petites, qui forment cet immense arrière-pays un peu délaissé, loin des prospères rivages de l'arc lémanique? Pour toute administration, ils ont un secrétaire municipal et un boursier, à temps très partiel; pour le reste, les municipaux font, ou devraient, tout faire. Ceux qui ont goûté à ce genre d'exercice savent ce que cela veut dire. Sur le plan financier, la situation est tout aussi précaire: dans certaines communes, le budget annuel tourne autour des 100 000 francs, un montant dont les charges scolaires dévoraient, en 1987, plus de la moitié dans 40% d'entre elles!

Où sont, dans ces conditions, l'autonomie véritable, la réflexion à long terme, la hauteur de vues, le souci de l'avenir qui doi-

vent contribuer à donner à ce canton un véritable aménagement du territoire? En réalité, on se berce d'illusions – volontairement hélas, il faut le souligner: vouloir obtenir un aménagement cohérent par l'atomisation absolue du pouvoir en la matière est une vue de l'esprit, qui ne peut déboucher au pire que sur l'incohérence et le désordre, et au mieux sur un statu quo qui voit se poursuivre le bétonnage assidu du paysage.

L'Etat de Vaud est généralement respectueux de l'autonomie des communes, cette vache sacrée de la politique vaudoise. En matière d'aménagement du territoire, il l'a tellement été – sous une pression inouïe du Grand Conseil, c'est vrai – qu'il est allé à l'encontre des intérêts à long terme du canton: jamais, il faut le dire, on ne réalisera un aménagement du territoire cohérent et équilibré sans un minimum de centralisation, sans un minimum de planification contraignante à l'échelle du canton – osons ces mots qui font tant frémir! Les syndics ont assez à faire à gérer leurs petites républiques; ne leur demandons pas une vision globale et prospective qui ne relève pas de leur niveau de responsabilités, mais bien des instances politiques au niveau cantonal – lesquelles, hélas, se sont défilées. Complètement atomisée comme elle l'est aujourd'hui, la politique vaudoise d'aménagement du territoire sera tout au plus la somme des bonnes et des mauvaises volontés communales. En d'autres termes: un chantier sans architecte, un orchestre sans chef, un jardin abandonné...

Philippe Barraud

BERNE

Historique

Le 1^{er} janvier 1980, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire entrait en vigueur et le mandat qu'elle contenait, c'est-à-dire élaborer le plan directeur cantonal, toucha le canton de Berne à un moment plutôt défavorable. D'une part, les plans d'aménagement régional présentaient de très grosses différences quant à leurs critères naturels, raison pour laquelle on ne put les utiliser tels quels pour le plan directeur. D'autre part, il manquait une vue d'ensemble sur les projets élaborés par la Confédération et le canton, projets que le plan directeur devait présenter avec un maximum de précision.

Fin 1980, la Confédération présentait sa «vue d'ensemble» relative aux principes, programmes, plans sectoriels et projets de construction. Pour sa part, le canton élaborait une vue d'ensemble similaire concernant ses projets et la publiait vers la fin de 1983 sous le titre: «Les tâches et projets de l'administration cantonale bernoise qui ont des effets sur l'aménagement du territoire».

Parallèlement à la transposition de ces «vues d'ensemble», il y avait lieu d'élaborer le plan directeur cantonal dans une optique notamment d'examen des plans directeurs régionaux, desquels il fallait extraire les aspects et projets essentiels pour le plan directeur cantonal.

En septembre 1984, le projet du plan directeur 84 était achevé. Au cours des mois qui suivirent, il fit l'objet d'une vaste procédure de participation et de consultation. Un volumineux «Rapport de travail sur la participation», accompagné d'une version résumée, suivit en mai 1985. Il contient la liste des participants à ce travail et présente, dans les détails, les réactions que suscita le projet du plan directeur 84; il montre aussi comment il est prévu d'intégrer ces réactions au plan directeur définitif. Les services cantonaux et les régions furent invités, en juin 1985, à se prononcer sur le rapport de travail relatif à la participation et sur la version résumée.

En raison du mandat imparti par le Parlement pour élaborer le rapport sur l'aménagement du territoire, les travaux de mise au point du plan directeur 84 souffrissent un retard d'un an.

Le 10 décembre 1986, tout était prêt: le Conseil exécutif faisait entrer en vigueur le plan directeur cantonal et l'envoyait à la Confédération pour examen et approbation. Celle-ci survint le 18 novembre 1987.

Eléments et contenu du plan directeur

Le plan directeur 84 a été expressément conçu en fonction de sa mission de coordination et intentionnellement limité au nécessaire. Ses éléments essentiels sont: les grandes lignes de la politique bernoise en matière d'organisation du territoire, les fiches de coordination A et les fiches de coordination B.

Le Conseil exécutif a déjà consigné les grandes lignes de la politique bernoise en matière d'or-

ganisation du territoire dans son rapport sur l'aménagement du territoire de mai 1986, dans lequel il a effectué une localisation essentiellement politique de l'aménagement du territoire dans le canton de Berne et déterminé les principales tâches auxquelles il faudra se consacrer, et qu'il faudra mener à bien au cours des prochaines années.

Les fiches de coordination A établissent les planifications nécessaires au niveau cantonal. Chaque fiche est constituée de plusieurs pages dont la première contient les éléments essentiels en matière de coordination. Les résolutions de chaque première page des fiches de coordination sont coercitives pour les autorités. Dans le cadre du plan directeur 84, dix-sept fiches de coordination A sont mises en vigueur et huit projets de nouvelles fiches de coordination A sont présentés.

Les fiches de coordination B renseignent sur chaque projet important ayant des effets sur l'aménagement du territoire. Ainsi, pour chacun de ces projets une fiche de coordination B a-t-elle été établie et chaque première page a force obligatoire pour les autorités. Le présent plan directeur introduit 203 fiches de coordination B, en annule 65 qui avaient fait l'objet de projets et présente 317 nouveaux projets de fiches de coordination B.

Le fonctionnement du plan directeur

Les planifications et les différents projets contenus dans le plan directeur font l'objet de travaux suivis et dont le cadre de référence est susceptible d'évoluer rapidement. Nombre de considérations du présent document se trouveront donc dépassées dans très peu de temps. Le plan directeur 84 doit néanmoins remplir de manière continue son rôle d'instrument de coordination et d'information. Le gouvernement a donc, parallèlement à l'entrée en vigueur du plan directeur, établi sur les points essentiels la manière dont cet instrument est appelé à fonctionner.

Un compte rendu sur l'état des travaux relatifs aux planifications et aux projets sera publié périodiquement. Ces comptes rendus auront l'avantage d'une consultation aisée. Ce n'est qu'au terme d'un laps de temps assez long, environ cinq à dix ans, qu'une version entièrement nouvelle du plan directeur sera établie.

Il faut que les nouveaux projets soient communiqués au plus vite, qu'ils fassent l'objet dès que possible d'une procédure de participation et de consultation pour ensuite pouvoir être intégrés au plan directeur et ainsi rendus publics.

Le plan directeur sera débarrassé régulièrement du superflu: en général, les fiches de coordination dont les tâches n'ont pas été traitées durant trois ans seront supprimées.

Ainsi, conformément aux considérations figurant ci-dessus, le plan directeur doit établir un bilan régulier de la situation et déterminer les mesures suffisamment avancées pour être arrêtées.

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

Le plan directeur devant pouvoir assumer la fonction qui lui est assignée, le Conseil exécutif a chargé les instances déterminantes à cet égard des mandats requis:

Les services responsables traitent les tâches présentées dans la fiche de coordination conformément aux accords conclus et informer régulièrement la direction des travaux publics de l'avancement des travaux.

La direction des travaux publics met à jour le plan directeur à intervalles réguliers, établit les comptes rendus, soumet les nouveaux projets à une procédure de participation et de consultation et annule les fiches de coordination devenues superflues.

Les services dont les activités ont des effets sur l'organisation du territoire communiquent suffisamment tôt leurs nouveaux projets en vue de leur intégration au plan directeur.

Par ailleurs, le Conseil exécutif a confirmé dans son arrêté que tout citoyen est habilité à prendre part à la procédure de participation relative aux nouvelles fiches de coordination A et aux nouvelles fiches de coordination B ainsi qu'à proposer de nouvelles fiches de coordination dans le cadre de cette procédure.

*Dr Donald Keller,
chef du projet plan directeur,
Office de l'aménagement du territoire
du canton de Berne*

OPINION

Le plan directeur du canton de Berne est un instrument qui a pour but d'assurer la coordination de toutes «les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire». Sous l'appellation «Principes de la politique bernoise en matière d'aménagement du territoire», on comprend, par exemple:

- la protection des bases naturelles de la vie;
- le maintien d'une certaine qualité de vie;
- l'organisation de l'espace, de manière à favoriser le développement économique;
- un aménagement évolutif;
- un développement harmonieux de l'espace;
- la création et le maintien d'un milieu bâti favorable;
- l'information et la participation.

Tous ces buts sont exprimés de manière extrêmement générale et, de ce fait, ils ne suffisent pas à résoudre les problèmes particuliers. C'est la raison pour laquelle, dans les feuilles de coordination A, on prévoit ce qui suit:

- un modèle pour la répartition de la population;
- un modèle pour la répartition des places de travail;
- un plan directeur des surfaces agricoles;
- des principes pour le découpage des zones à bâtrir;
- des lignes directrices pour le développement touristique;
- un plan directeur de circulation;
- un plan d'aménagement local pour les installations et constructions publiques;
- un programme d'assainissement intitulé «Protection de l'air, lutte contre le bruit»;
- un descriptif de l'implantation de l'industrie et de l'artisanat;
- un modèle à suivre en matière énergétique.

Cette énumération montre bien que les principes découlant de l'article 6 de la loi sur l'aménagement du territoire ne sont pas encore tous concrétisés dans le canton de Berne. L'article 6 LAT prévoit qu'«en vue d'établir leur plan directeur, les cantons déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire». Les auteurs du plan directeur ne cachent pas le fait qu'une étude sur les grandes lignes de l'aménagement fait défaut dans le canton de Berne. Pourtant, au sens de la LAT, on ne devrait pas élaborer un plan directeur sans effectuer une étude préalable sur la question. Les fiches de coordination, qui sont réunies en quatre volumes, ne sont certes pas inutilisables. Toutefois, il faut analyser selon quels critères il est possible de résoudre ces conflits lorsque les principes qui ont permis d'élaborer ces critères n'ont eux-mêmes jamais été discutés. Par exemple, comment doit-on résoudre le problème du conflit entre la circulation automobile et l'aménagement des sites sans une discussion préalable sur le plan politique qui permettrait de savoir exactement quels sont les buts poursuivis en matière de politique des transports par le canton?

On peut aussi se poser d'autres questions, telles que, par exemple, la façon de situer le problème. Exemple: le fait qu'une région soit abandonnée par sa population ne peut être considéré comme un problème que lorsqu'on s'est donné pour tâche de maintenir la population à cet endroit donné.

La traversée d'un lieu déterminé n'est un problème que lorsque le but est de laisser passer le maximum d'autos le plus vite possible. Tout cela apparaît comme quelque peu théorique, mais j'aimerais attirer l'attention de tous les intéressés sur le danger qu'il peut y avoir à proposer une solution d'ensemble sans préalablement s'être fixé un objectif déterminé. Reprenons l'exemple de la circulation. S'il y avait

un but qui consistait à ralentir et à réduire la circulation automobile, on pourrait alors dire: «Ah! ce n'est qu'un conflit momentané, cela finira bien par passer (auquel cas on pourra dire qu'il n'y a pas de conflit du tout).» Sans but déterminé, on constate simplement que la circulation ne fait qu'augmenter et qu'on circule de plus en plus vite. Cette assertion, qui n'est pas discutée par personne, est elle-même une forme de conclusion.

J'aimerais encore relever ce qui suit sur le plan directeur du canton de Berne:

– Un plan directeur qui ne repose que sur un certain nombre de fiches de coordination sans tenir compte d'une véritable politique d'aménagement n'est pas un plan directeur. Ce n'est pas ainsi qu'on dirige. Lorsqu'on croit coordonner, on ne fait qu'administrer sans aucune volonté de résoudre le problème.

– La loi sur l'aménagement du territoire pose des problèmes de terminologie. Lorsqu'on veut arriver à des buts au moyen d'un certain nombre de principes et qu'on décrit les instruments de coordination au moyen d'un plan directeur, on crée une confusion tant pour comprendre la situation actuelle que son évolution.

Il faut en tirer une conclusion. Le plan directeur du canton de Berne est mauvais. Comme c'est le seul que je connaisse vraiment, je ne le choisirai pas ici comme exemple pour faire un développement sur une forme de planification directrice avec laquelle je ne suis pas d'accord. Le canton de Berne reconnaît d'ailleurs ses erreurs de planification. Il est également évident que, pour un spécialiste de la branche, un plan directeur tel qu'il est décrit par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ne s'élaborera pas en cinq ans.

Nous espérons que, lors de la révision du plan directeur cantonal, on prendra en considération les options véritablement importantes.

Atelier 5, Thormann

Fribourg

Rappel

En mars 1985, le N° 1 des *Cahiers de l'ASPA* – SO publiait un article sur l'aménagement du territoire dans le canton de Fribourg, consacré à la mise en place d'une organisation, à la démarche choisie pour l'aménagement cantonal et au programme des études pour l'élaboration du plan directeur.

En conclusion du calendrier envisagé à l'époque pour l'établissement du plan directeur proprement dit, il était relevé que l'application et la gestion de la politique d'aménagement cantonal était déjà en cours.

Le présent article fait le point sur l'aménagement cantonal 1988. Toutefois, en guise d'introduction, le décret du 14 novembre 1984 fixant les objectifs d'aménagement du territoire mérite d'être rappelé car il fonde la politique en la matière.

La politique cantonale d'aménagement du territoire

La politique d'aménagement du territoire cantonal a été adoptée par le Grand Conseil le 14 novembre 1984 sous forme d'un décret fixant quatre-vingts objectifs d'aménagement, regroupés en huit domaines et accompagnés d'une liste des premières mesures principales. L'élaboration des objectifs d'aménagement et la définition des mesures principales y relatives ont impliqué une participation active de la population, ainsi que de tous les milieux concernés. Le message décrit les points forts de la politique cantonale:

- volonté d'améliorer la situation économique du canton dans le contexte national;
- poursuite de la politique de «décentralisation concentrée» visant à assurer le développement de chaque district dans des centres régionaux;
- maintien et promotion d'une agriculture forte;
- respect du cadre naturel et de l'environnement.

Au niveau cantonal, ces points forts sont d'importance égale.

La politique cantonale d'aménagement ainsi adoptée représente l'élément fondamental pour l'aménagement cantonal. Elle définit le développement souhaité de l'urbanisation – structure urbaine et transports – sous le signe d'une répartition régionale équilibrée. Elle donne le cadre cantonal à l'intérieur duquel la coordination entre les différents intérêts en présence doit s'exercer. Elle fixe les principes et les mesures dont elle confie l'application aux districts (aménagement régional) et aux communes (aménagement local). La loi cantonale précise que les objectifs d'aménagement sont redéfinis lors du réexamen intégral du plan directeur cantonal, c'est-à-dire tous les dix ans.

Procédure de consultation du projet FR 86

D'avril à octobre 1986, la Direction des travaux publics (DTP) a mis en consultation le projet de plan directeur cantonal appelé FR 86.

La consultation a suscité plus de 250 prises de positions, 170 projets nouveaux étaient proposés pour le fichier de coordination. Ainsi, un premier but essentiel de la consultation a été atteint, dans la mesure où le débat sur l'aménagement cantonal était largement amorcé, même si certaines préoccupations exprimées se situent bien au-delà du domaine de l'aménagement du territoire proprement dit, comme par exemple: la qualité des sols, la fusion des communes, les soins à domicile, les services de taxi, etc. Un rapport sur la participation (août 1986) a été distribué en tant qu'instrument de travail.

Aménagement cantonal – situation 1988

La loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) récapitule, dans son article 15, les tâches de l'aménagement cantonal:

- a) élaborer les études de base et les plans sectoriels;
- b) définir les objectifs d'aménagement;
- c) établir le plan directeur cantonal;
- d) établir, le cas échéant, les plans d'affectation cantonaux;
- e) encourager et coordonner l'aménagement régional et local.

Données de base:

En collaboration avec l'Université de Fribourg, le Service de statistique et d'autres services de l'administration cantonale, l'OCAT a publié des *Cahiers de l'aménagement – Inventaires et analyses*, qui présentent les principales données cantonales. Les premiers résultats de 1970 ont été mis à jour durant la période 1980 à 1984. La prochaine mise à jour générale sera effectuée pour 1990-1993. La gestion et la mise à jour informatisées du fichier de coordination du plan directeur cantonal FR 87 affinera et complétera cette tâche à partir de 1989.

Etudes de base et plans sectoriels:

Les résultats de la consultation FR 86 ont permis de mettre en évidence, dans chacun des huit domaines d'aménagement cantonal, des thèmes prioritaires.

1. *Paysage et sites*: la nécessité de réviser et de compléter les inventaires des sites naturels et construits et d'en assurer la protection adéquate. Dans ce domaine, l'état des études sectorielles est le suivant:

- inventaire cantonal des sites naturels, dont la mise à jour est programmée;
- inventaire des sites construits (ISOS), dont la procédure prévue au niveau national: devrait débuter cette année;
- inventaire de la maison rurale; une brochure à l'intention du public et des communes sera publiée cet été;

LES PLANS DIRECTEURS CANTONNAUX ROMANDS

- liste des châteaux baillivaux et des maisons bourgeoises: existe;
- inventaire des sites archéologiques: sera publié par les soins du Service cantonal d'archéologie;
- inventaire des voies de communications et ponts antiques: est en cours;
- carte générale des régions exposées aux avalanches: doit être complétée;
- carte préliminaire des glissements de terrains, dont les compléments d'inventaire sont en cours;
- mesures cantonales en matière d'endiguement et d'aménagement des cours d'eau: prendront la forme d'un plan directeur sectoriel;
- plans directeurs sectoriels des rives des lacs: sont élaborés.

2. *Agriculture*: la volonté de conserver l'aire agricole, notamment les meilleures terres. Les données actuelles d'aménagement cantonal sont les suivantes:



(Photo: Office national suisse du tourisme.)

- inventaire cantonal des surfaces agricoles 1987;
- rapport sur les terres agricoles qui explicite l'inventaire, les zones agricoles, les surfaces d'assoulement (SDA) et les premières mesures de conservation: une brochure est en voie d'élaboration;
- liste des priorités relatives aux communes dont le territoire est à remanier;
- cartographie de la zone alpestre (en cours).

3. *Urbanisation*: la reconnaissance quasi unanime des communes relative à la structure urbaine. Celle-ci illustre la répartition souhaitée de la population, des places de travail et des équipements, conformément à la politique cantonale de «décentralisation concentrée». Elle représente l'armature de l'aménagement cantonal et sert de base pour l'étude des autres domaines d'amé-

nagement cantonal, notamment des transports et de l'approvisionnement. Elle définit le rôle et la vocation de toutes les localités fribourgeoises. Dans les priorités, il y a lieu de mentionner les études suivantes:

- le plan directeur sectoriel des zones d'activités. Dans ce contexte, il est utile de rappeler la loi du 23 mai 1986 et le règlement d'exécution du 28 octobre 1986, instituant des mesures de promotion économique régionale;
- la planification concernant l'enseignement et les sports;
- le plan médico-hospitalier.

4. *Tourisme*: dans le respect de l'espace naturel et rural:

- l'ensemble des projets touristiques (domaine skiable, camping, ports de plaisance, patinoires, centre équestre, golfs, hébergement, etc.) officiellement annoncés à fin 1987, mais dont l'opportunité des conflits et les procédures restent à être examinés;
- la loi cantonale sur le tourisme est en révision; le projet est actuellement en procédure de consultation. Dans ce cadre, la mise à jour de la classification des régions et des localités d'importance touristique est prévue;
- la carte des chemins de randonnée pédestre, élaborée en collaboration avec l'Union fribourgeoise du tourisme en 1987;
- la planification des circuits de cyclotourisme (cf. brochure de 1986);
- le Département des ponts et chaussées a été chargé d'établir une étude cantonale sur les pistes et bandes cyclables.

5. *Transports*: les travaux en cours concernant la politique cantonale et l'élaboration du plan directeur sectoriel des transports englobent le réseau routier, les lignes automobiles de transports publics, les voies ferrées (notamment Rail 2000), la navigation lacustre et aérienne, ainsi que les infrastructures pour les piétons et les deux-roues. La Commission consultative des transports constituée par le Conseil d'Etat le 21.10.1986 est assistée par un groupe de travail interdépartemental. Les décisions les plus importantes en matière de transports retenues à ce jour pour l'aménagement cantonal sont les suivantes:

- la volonté de réaliser dans les meilleurs délais la route nationale N1 entre Morat et Yverdon-les-Bains;
- la collaboration à la réalisation de la nouvelle ligne CFF Oron–Fribourg dans le cadre du concept Rail + Bus 2000;
- la réservation des possibilités de réalisation de la liaison fluviale entre le Rhin et le Rhône;
- la révision de la planification du réseau routier cantonal;
- l'amélioration des transports publics, en particulier dans les agglomérations du canton;
- la coordination entre le canton, les districts et les communes pour les pistes et bandes cyclables.

LES PLANS DIRECTEURS CANTONNAUX ROMANDS

6. *Approvisionnement*: l'élaboration d'études permettant de recenser les ressources potentielles (eau, énergie, matériaux);

- l'inventaire des secteurs, zones et périmètres de protection des eaux en voie d'achèvement. La prochaine étape consiste à établir le plan directeur sectoriel d'alimentation en eau;
- les études relatives au plan directeur de l'énergie, prévu par la loi du 11 mai 1984 sur l'énergie, ont commencé au début de cette année;
- le plan directeur sectoriel des exploitations de matériaux débutera en 1989.

– le plan directeur pour l'élimination des déchets est en révision; il sera tenu compte de la conception actuelle en vigueur et des travaux en cours de la commission intercantonale romande en matière de recherche d'aires de stockage des déchets spéciaux.

8. *Défense nationale*: les problèmes d'informations, de nuisances et de conflits d'intérêts, notamment avec ceux de la protection de la nature, du tourisme et de l'environnement, sont traités dans le cadre de la coordination permanente avec la direction de l'administration militaire fédérale et avec les communes concernées.

Plan directeur cantonal

Le document est avant tout conçu comme l'outil principal de coordination pour l'aménagement cantonal. Tout en tenant compte des plans directeurs des cantons voisins (BE, NE, VD) et des études de la Confédération, il est le cadre pour l'aménagement régional et communal. Cette conception explique les efforts consentis quant à l'information et la participation à tous les niveaux, cela malgré les délais imposés par la Confédération.

Le projet FR 86 a été mis en consultation durant six mois, d'avril à octobre 1986.

Le Grand Conseil s'est exprimé et a pris acte du projet FR 86 lors de sa séance du 19.9.1986.

Avant l'adoption du dossier FR 87 par le Conseil d'Etat, la Direction des travaux publics entend procéder à une seconde consultation auprès des autorités communales, d'une durée de trente jours.

Gestion et coordination

La coordination horizontale à l'échelon cantonal est conditionnée par les données suivantes:

- 30 instances (services, départements, offices, etc.) réparties dans les sept directions de l'administration cantonale, ainsi que 4 organismes parapublics ont des attributions qui peuvent avoir des effets directs sur l'utilisation et l'organisation du sol;
- les instances fédérales;
- 22 commissions et groupes de travail cantonaux qui, de par leur cahier des charges, sont directement concernées par l'aménagement du territoire;
- 260 communes (troisième canton de Suisse du point de vue nombre);
- 7 districts, unités d'aménagement régional et de développement économique;
- le canton est bilingue.

En outre, la coordination doit être assurée avec les trois cantons voisins de Berne, Neuchâtel et Vaud.

Les instruments de coordination principaux sont:

- *le fichier de coordination FR 87*, d'environ 200 objets.

Pour être opérationnel, ce fichier appelle une mise à jour permanente et un système de ges-

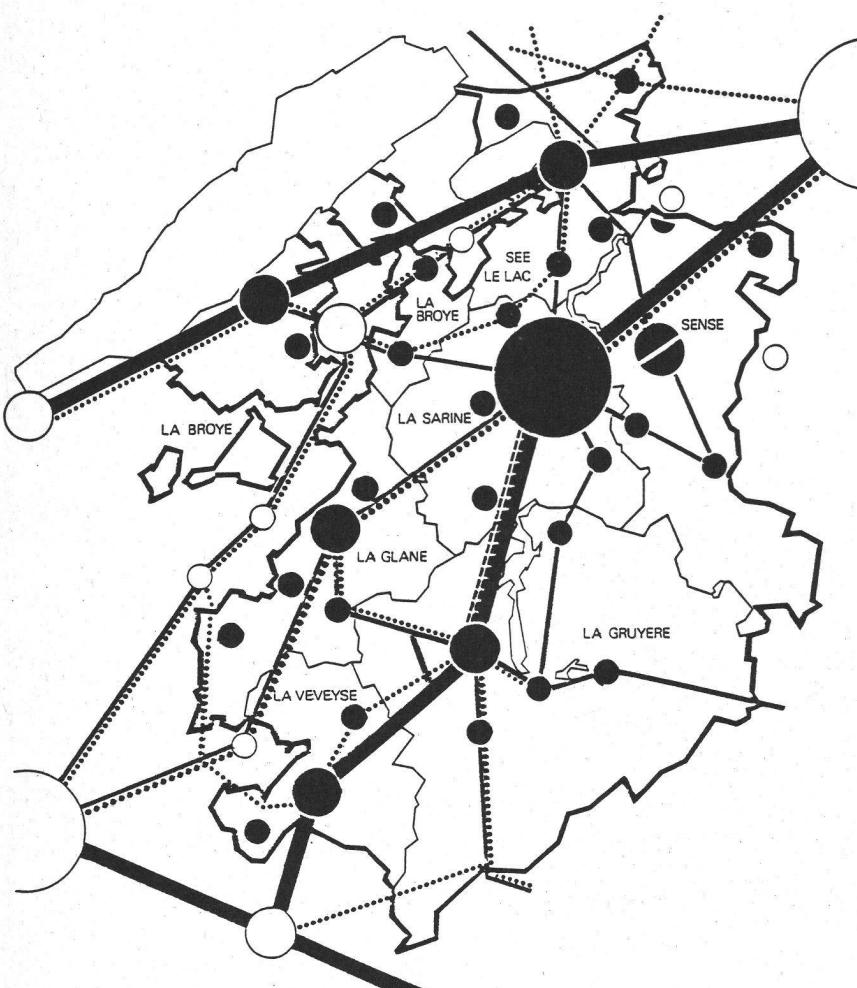


Schéma général de la structure urbaine selon la politique d'aménagement cantonale de la «décentralisation concentrée».

7. *Environnement*: les remarques formulées lors de la consultation FR 86 en matière de protection de l'environnement concernent, dans l'ordre, le bruit, la pollution atmosphérique, les déchets;

- les modalités pour l'application cantonale de l'Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit sont dans leur phase de consultation auprès des services de l'administration cantonale, des préfectures et des communes;
- le cadastre cantonal des émissions de pollution atmosphérique a été établi; l'inventaire des immissions et les mesures à prendre constituent la phase des études actuellement en cours;

LES PLANS DIRECTEURS CANTONNAUX ROMANDS

tion rationalisé. Ce dernier sera réalisé dans le cadre de l'informatisation des tâches principales de l'OCAT à partir de 1989.

– la carte de coordination FR 87 (1 : 50 000); elle a été conçue d'une manière synthétique, de façon à mettre en évidence chacun des huit domaines de l'aménagement cantonal et de donner un repérage cartographique des fiches de coordination. L'élaboration cartographique a fait appel aux techniques informatisées les plus récentes. Ces techniques permettent des adaptations et des mises à jour rapides, variées et économiques.

En conclusion, on doit relever que l'aménagement du territoire dans le canton de Fribourg est l'une des tâches où les responsables ont déjà pris l'habitude de se rencontrer et de se concerter; mais la coordination demeure encore parfois ponctuelle, alors qu'un nombre croissant de tâches de plus en plus variées implique la prise en compte d'intérêts souvent divergents qu'il importe, dans l'intérêt du développement harmonieux du canton, de concilier le mieux et le plus tôt possible.

Office cantonal
de l'aménagement du territoire

OPINION

Le plan directeur du canton de Fribourg, FR 87, n'aura probablement rien de directorial, si ce n'est son titre. Il se compose certes d'un rapport explicatif, d'un fichier et d'une carte de coordination, techniquement très au point et aisément perceptibles. Lesquels permettent d'avoir à tout moment un cliché instantané des projets futurs ou déjà en cours de réalisation, touchant à l'aménagement du territoire cantonal. Mais cette mise à jour continue se fera un peu à la dérive, sans stricte sélection au gouvernail.

Pour chaque objet du plan, les décisions seront prises en dehors de celui-ci, selon les procédures légales en vigueur, ont expliqué en avril à la presse la conseillère d'Etat Roselyne Crausaz, directrice des Travaux publics, et Roger Currat, chef de l'Office cantonal pour l'aménagement du territoire (OCAT). Selon ce dernier d'ailleurs, il serait inimaginable que les investissements faits à Fribourg soient dirigés par l'Etat, quand 80% de ceux-ci sont le fait de privés.

Un plan boulistique

Dès lors, FR 87 est avant tout un inventaire des projets existants. Suite à une première consultation, il y a deux ans, du plan baptisé alors FR 86, 170 projets non recensés à l'époque ont été intégrés dans le nouveau fichier de coordination. Bien sûr, explique-t-on à l'OCAT, tous ne seront pas forcément menés à terme. Le fichier et la carte de coordination permettront, à tout moment, d'avoir une vision synthétique des modifications ou des abandons de projets.

Mme Crausaz aurait pu difficilement réver d'un meilleur «instrument de travail qui rencontre le plus large consensus possible».

Elle n'a d'ailleurs pas crain, pour y arriver, de passer outre au délai initialement prévu par la Confédération pour la remise des plans directeurs. Et de lancer, prochainement, une seconde consultation. La loi cantonale du 9 mai 1983 sur

l'aménagement du territoire, la LATeC, l'y autorise.

Mais un plan qui digère tout, y compris ce qui ne sera peut-être jamais réalisé, mérite-t-il le qualificatif «directeur»? Servira-t-il même à préaviser les décisions des instances qui devront, elles, faire des choix lors de l'octroi de permis de construire ou d'exploitation? Celles-ci devront en fait se rabattre tant bien que mal sur les quarante-vingts objectifs d'aménagement, parfois contradictoires, adoptés par le Grand Conseil fribourgeois le 14 novembre 1984. Ou sur les quelques thèmes prioritaires dégagés lors de la première consultation. Le plan FR 87 se contentera de mettre à jour ses fiches ou, en cas de décision négative, de les éliminer. A posteriori.

En matière de transports par exemple, la fiche FR.5.0.1 du plan FR 87 se contente pour l'instant d'apporter des précisions sur l'avancement des études du plan directeur sectoriel des transports. Plus tard, on mentionnera sur la fiche enregistreuse les travaux de la Commission consultative des transports, créée pourtant en octobre 1986 déjà par le Conseil d'Etat. Encore une fois, le plan FR 87 aura suivi le mouvement. Peut-être pas dans le sens espéré, puisqu'il ne l'aura pas anticipé. Il en est déjà allé ainsi avec les surfaces d'assèlement, qu'on s'est contenté, malgré un immense effort cartographique, de recenser. Pour constater que Fribourg n'arrivera pas aux 38 500 hectares réclamés par la Confédération. Mais à 35 377 ha, en y incluant des zones à bâtir non encore construites. Berne devra trancher, peut-être douloureusement pour certaines communes, puisque FR 87 ne le fait pas.

A la merci des turbulences

Autre chose. Une fois adopté par le Gouvernement fribourgeois et le Conseil fédéral, le plan FR 87 aura théoriquement force obligatoire pour les autorités fédérales, cantonales et communales (art. 9 de la

LAT et art. 24 de la LATeC). Après dix ans, il sera révisé intégralement et, au besoin, remanié. Seulement, ces mêmes lois prévoient aussi l'adaptation d'un tel plan à n'importe quel autre moment, «lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement». Cela, à la demande de la direction fribourgeoise des travaux publics ou des communes concernées.

Autrement dit, le plan FR 87 sera à la merci des turbulences politiques ou économiques. Mme Crausaz et M. Currat ont d'ailleurs manifesté à plusieurs reprises leur volonté de réviser continuellement FR 87 au gré des circonstances, dans un esprit de consensus. L'informatisation du fichier de coordination le permettra aisément. Mais les 1670 km² du territoire cantonal supporteraient-ils une inflation de projets?

En fin de compte, ce sont les paysans, les entrepreneurs ou les écologistes qui devront se battre pour conserver ou agrandir qui les surfaces d'assèlement, qui les zones industrielles ou qui les réserves naturelles. FR 87, tel un cardiogramme, consignera ces impulsions dans ses fiches, sans les ralentir ni même peut-être les maîtriser. Tout en se targuant d'avoir respecté le principe du consensus. Les tribunaux feront la sale besogne et trancheront au coup par coup, au gré des oppositions et des recours.

Un plan directeur véritablement sélectif éviterait à coup sûr trop d'ingérences extérieures dans l'aménagement du territoire cantonal. Les chantres de l'autonomie cantonale et communale devraient davantage s'autodiscipliner. Certaines communes et associations avaient d'ailleurs demandé des lignes directrices plus claires lors de la première consultation du plan «directeur» cantonal.

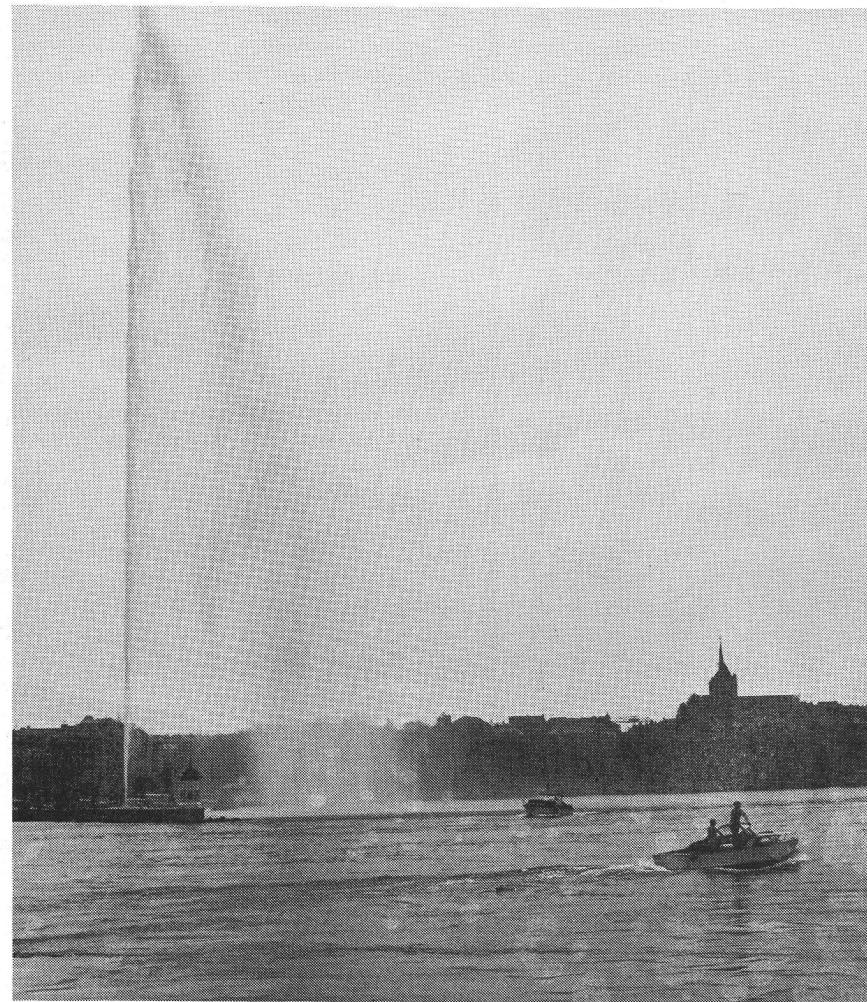
Yvan Duc

GENÈVE

Projet de concept –
projet politique

1. Trois décisions politiques de portée générale ont précédé et influencé le projet de concept de l'aménagement du canton

Au cours du demi-siècle écoulé, le Parlement a marqué l'aménagement du territoire par trois décisions importantes. Nous estimons essentiel d'en rappeler le contenu, car elles n'ont pas été remises en question lors de l'établissement du concept actuel qui les a intégrées comme données de base.



(Photo: Office national suisse du tourisme.)

1929: le territoire est «zoné»

Les notions d'urbanisme étaient incluses dans la loi sur l'extension qui est la première loi moderne sur les constructions dont l'essentiel est encore en vigueur. Cette loi cherche principalement à fixer des règles de construction répondant aux principes d'hygiène de l'époque et préservant les espaces minimaux pour la circulation et les équipements.

Le canton fut divisé en cinq zones principales et une zone industrielle déterminant les gabarits des bâtiments: 21 m au centre, 18 et 12 m à proximité. Le reste du territoire, la cinquième zone, soit environ les trois quarts du canton, était constructible sur un gabarit de 9 m, la principale restriction

étant l'existence d'infrastructures. Cette loi fut modifiée en 1940 sous la pression des «hygiénistes». Les distances entre bâtiments furent par conséquent augmentées.

1952: création de la zone agricole tout en maintenant une vaste zone de villas

La cinquième zone de 1929 fut séparée en une cinquième zone A réservée aux villas et une cinquième zone B réservée à l'agriculture (64% du canton) en application de la loi fédérale sur la propriété foncière rurale. Dans les communes rurales, seuls les villages furent maintenus en zone à bâtir alors que pour les communes suburbaines l'on réserve de très vastes zones pour bâtir des villas. Ce surdimensionnement de la zone «villas» est encore perceptible aujourd'hui, puisque cette zone représente près de la moitié de la surface des zones à bâtir.

1957: création de la zone d'extension urbaine et fixation des conditions du contrôle par l'Etat

C'est au moyen de ce type de zone que l'on a créé les grands ensembles suburbains, réponse à l'explosion démographique et économique du début des années 60. La façon dont on a conçu le développement de l'agglomération à cette époque et qui a fait l'objet de la critique des «cités satellites» n'enlève en rien à la valeur des principes définissant la «zone de développement».

En substance, les terrains situés dans le périmètre de ces zones peuvent être bâties dans les règles régissant les constructions des grands immeubles et des industries sous conditions:

- de répondre à un besoin d'intérêt général suivi d'une garantie de réalisation; l'appréciation est laissée au Conseil d'Etat qui doit prévoir des étapes;
- de l'établissement d'un plan localisé de quartier fixant les implantations, les gabarits, les espaces publics et les affectations;
- du contrôle du rendement de l'opération immobilière (prix du terrain, loyer); une part d'HLM peut être exigée;
- d'une participation aux frais d'équipement.

Il s'agit donc d'un instrument efficace de planification urbaine et de politique sociale du logement notamment.

Autres lois sectorielles

Ces trois actes législatifs de portée générale ont été complétés par d'autres de portée sectorielle; citons entre autres les plus récents:

- loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, complétée par une loi de protection des ensembles;
- loi sur la protection de l'habitat combinant une restriction des démolitions et transformations et permettant de maintenir le logement dans la zone urbaine en établissant des plans d'utilisation du sol.

LES PLANS DIRECTEURS CANTONNAUX ROMANDS

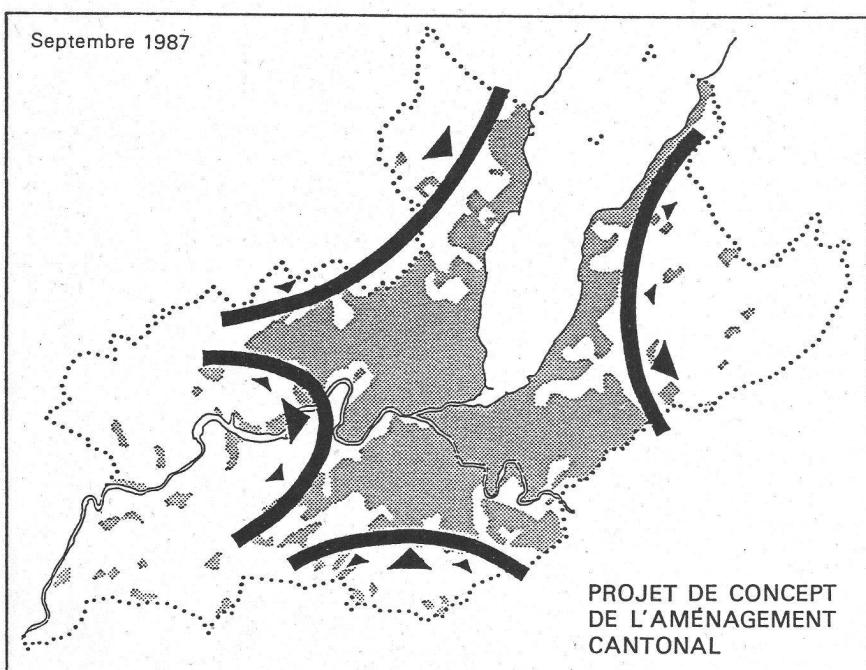
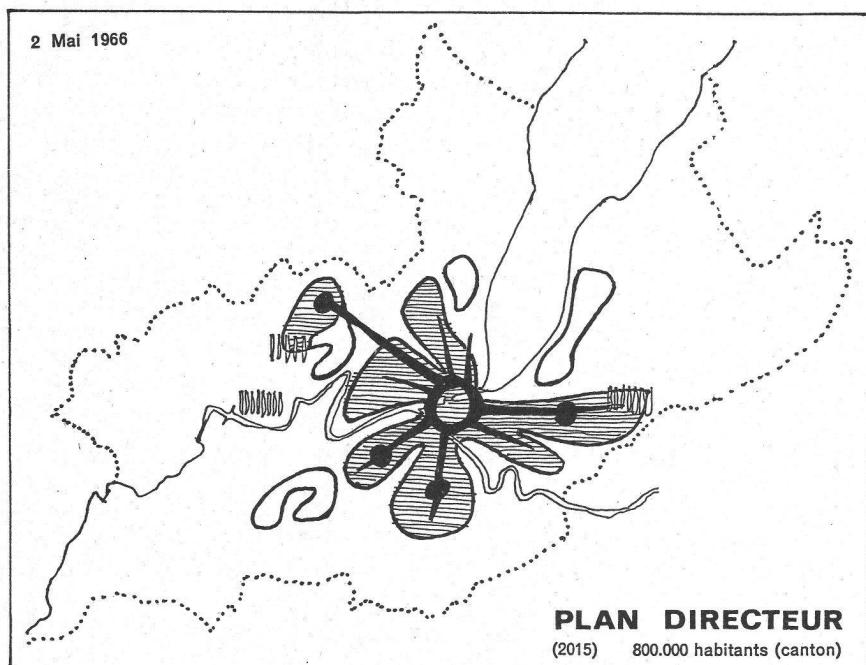
2. Deux générations de plans directeurs

1965: un plan directeur «expansionniste»

Dans les années 60, le plan directeur était conçu par la commission cantonale d'urbanisme, constituée d'une majorité d'architectes indépendants, comme un plan fixant les objectifs à atteindre en prévoyant large. En 1965, en plein boom économique, fut dressé un plan pour un canton de 800 000 habitants. On fixait les objectifs plutôt que de rechercher les moyens pour les atteindre. Il s'agissait, comme pour le plan précédent de 1948, d'une proposition n'ayant pas de portée juridique et n'engageant que le conseiller d'Etat chargé du Département des travaux publics. Au cours de la décennie qui suivit, ce plan fut mis à jour et adapté à la réalité économique. Il devint un acte du Conseil d'Etat.

1988: un plan directeur «protectionniste», avec portée juridique

Le concept d'aménagement actuel permettra d'élaborer le plan directeur cantonal qui aura, pour la première fois, une portée juridique. Ce fait a certainement joué un rôle fondamental dans sa conception, puisqu'il a admis comme principe de base la non-remise en cause des zones légales de construction, le développement étant contenu à l'intérieur de ces dernières. Est venue s'ajouter la volonté de protéger la zone agricole. Ce désir de contenir territorialement le développement soulèvera certainement des conflits, sachant que les besoins en terrains (logements et industries surtout) sont grands et que les disponibilités sont restreintes au vu du marché foncier. Nous y reviendrons dans la conclusion.



3. Le projet de concept de l'aménagement à l'épreuve de la population et du pouvoir politique

Au printemps 1986, le projet de concept de l'aménagement cantonal, élaboré par le Département des travaux publics et la commission consultative permanente pour l'aménagement du territoire, a fait l'objet d'une vaste procédure de consultation. Cela se justifiait dans la mesure où ce document constitue la clé de voûte du futur plan directeur.

Pour la première fois, certainement, le débat autour de l'aménagement du territoire n'était plus l'apanage des milieux professionnels et des hommes politiques, mais descendait sur la place publique pour s'élargir à l'ensemble de la population.

Un concept pour un public averti

Mais cette consultation de tous les habitants du canton recelait ses propres limites. En effet, le document en question, le projet de concept d'aménagement cantonal, n'est pas d'un abord aisés pour le profane. N'ayant pas donné lieu à une version résumée et vulgarisée, il était dès lors inévitable que la plupart des observations enregistrées vinrent des associations et des communes (par ailleurs représentatives de la population), plutôt que de particuliers. En quelque sorte, l'écho suscité par ce document fut important, mais les réactions qu'il provoqua furent essentiellement le fait de groupements ou de collectivités se faisant les interprètes des préoccupations de leurs membres. Soulignons toutefois que cette situation a pour avantage d'éviter la confusion entre les oppositions d'intérêt général et celles d'intérêt privé.

Les résultats de la consultation

Sans entrer dans le détail des résultats de cette consultation, ce qui serait impossible si l'on pense que certaines associations ont rédigé de véritables mémoires d'une dizaine de pages, on peut néanmoins faire trois constatations.

Première constatation: la dimension régionale de l'aménagement du territoire était, aux yeux de beaucoup, trop passée sous silence. En effet, dans un canton sans «frontière naturelle», les in-

LES PLANS DIRECTEURS CANTONNAUX ROMANDS

OPINION

Interview de M. Claude Blanc, député au Grand Conseil de la République et Canton de Genève; rapporteur de la Commission du développement.

ASPLAN-SO: M. Blanc, le canton de Genève examine actuellement, au niveau du Grand Conseil, le concept de l'aménagement que le Conseil d'Etat lui a soumis en septembre 1987. Quelles sont la procédure adoptée et les échéances?

M. Blanc: Permettez-moi de rappeler le travail effectué jusqu'à ce jour avant de répondre précisément à votre question.

Avec l'aide d'une très large commission, les services de l'Etat ont préparé le document qui devait répondre aux exigences de la LAT. Pour le canton de Genève cependant, il faut souligner que nous avions déjà de nombreuses dispositions et plans avant la loi fédérale. Les conclusions des études précitées ont été mises à l'enquête publique, en consultation, en 1986, et les communes, de nombreuses associations, etc. ont pris position, permettant au service compétent de regrouper ces différents points de vue dans un rapport soumis au Gouvernement genevois.

Sur cette base, notre Exécutif a établi, en 1987, le projet de concept de l'aménagement cantonal actuellement examiné par notre commission parlementaire.

Lors d'un premier débat du législatif, l'accueil a été globalement favorable et, maintenant, il appartient à la commission de proposer d'éventuels amendements. Selon la loi cantonale d'application de la LAT, le Grand Conseil genevois adoptera, en fin d'année 1988, une résolution approuvant notre charte de l'aménagement que nous pourrons transmettre à la Confédération.

ASPLAN-SO: Les délais sont-ils conformes au programme et aux exigences de la Confédération?

M. Blanc: Le concept de l'aménagement cantonal est un débat fondamental et, même s'il devait durer au-delà des dates fixées par la Berne fédérale ou par la loi d'application, il est préférable que les partis trouvent le consensus nécessaire permettant ainsi d'avoir un document de valeur pour l'avenir, c'est-à-dire les dix à quinze prochaines années, de notre canton. Nous ne sommes pas à quelques mois près!

ASPLAN-SO: Monsieur le député, quels sont les points essentiels qui sont débattus en ce moment au niveau parlementaire?

M. Blanc: Une première question était posée concernant la forme qu'il fallait prévoir pour l'adoption du concept de développement. Une loi soumise au référendum facultatif devait-elle sanctionner notre travail ou la forme de la résolution suffisait-elle? Le Grand Conseil adoptera cette dernière procédure étant donné la nature du document qui nous est soumis.

Celui-ci comprend différents principes qui sont subdivisés par rubriques et pour lesquelles l'application en aménagement du territoire est décrite.

La commission n'a pas encore terminé ces travaux, mais la plupart des amendements proposés par les partis ont pu être adoptés lorsqu'ils vont dans le sens d'un consensus. Il est bien clair qu'il faut considérer l'ensemble des postulats. Par la suite, d'une façon détaillée, il est fort possible que des difficultés d'application apparaîtront. Il est même probable que certains conflits, peut-être pas soupçonnés actuellement, se feront jour dans quelques années. Il s'agit d'un processus évolutif.

ASPLAN-SO: Pouvez-vous nous citer deux problèmes particuliers?

M. Blanc: Le choix de préserver les terres agricoles actuelles est une option fondamentale. Même si les surfaces d'assoulement ne sont pas tout à fait égales aux exigences fédérales, il a été admis qu'un «grignotage» de cette zone ne serait plus possible. Mais, déjà maintenant, il semble que tous les partis n'aient pas le même avis à ce sujet.

D'autre part, pour Genève, le problème des transports est très important et un consensus est difficile à établir. A ce sujet, des votations populaires auront lieu prochainement dans notre canton. Il faudra bien que des priorités, des choix se dégagent pour l'avenir.

ASPLAN-SO: L'un des principes du concept indique qu'il est indispensable de concevoir une politique régionale de l'aménagement. Comment le canton de Genève applique-t-il ce postulat?

M. Blanc: Avec nos voisins français, des rencontres ont lieu et il en va de même avec les Vaudois. Il est bien clair cependant que, au vu de l'évolution actuelle, cela n'est pas suffisant et qu'il faudra aller plus loin. Rappelons cependant que Genève restitue une part des impôts payés par les frontaliers aux communes voisines de France. Notre canton participe ainsi aux infrastructures des collectivités locales de l'Ain et de la Haute-Savoie.

Au niveau helvétique, le canton de Genève entend participer également à l'aménagement dans son contexte romand et fédéral. Il apporte déjà sa contribution et l'amplifiera à l'avenir pour permettre d'atténuer dans la mesure du possible les disparités régionales dont il faut bien reconnaître l'existence.

ASPLAN-SO: Une dernière question, monsieur le rapporteur, aura trait à la protection des sites mentionnée dans votre concept.

M. Blanc: Il s'agit effectivement d'un domaine très important que nous avons subdivisé comme suit:

Principes généraux, principes relatifs aux sites, aux sites naturels, aux sites bâties, aux paysages et à la forêt. Les Genevois sont très sensibles à ces domaines et nous pouvons déjà indiquer que la protection des rives du Rhône a été retenue. Il en résulte que l'on doit envisager la suppression de la liaison Rhin-Rhône par notre territoire.

De même, le Conseil d'Etat souligne que des efforts persistants doivent être entrepris pour conserver le caractère de notre campagne et empêcher que des constructions ne viennent rompre la qualité du paysage. Il semble donc essentiel d'éviter des constructions hors des zones à bâtir.

ASPLAN-SO: Monsieur le député, de nombreuses questions devraient encore être abordées. Pouvez-vous nous faire part d'une brève conclusion.

M. Blanc: Bien sûr, tout ne peut être énuméré si brièvement. Je tiens pourtant à souligner que le concept qui sera retenu ne pourra être considéré comme définitif, car tout évolue si rapidement. Des principes ayant été définis, il y aura lieu de les appliquer et, dans quelques années, il s'agira d'améliorer, de combler les lacunes qui apparaîtront d'ici là. Le débat actuel est très fructueux et il oblige chaque responsable à réfléchir sur l'aménagement de notre territoire, que nous entendons réaliser en cette fin du XX^e siècle.

ASPLAN-SO: Les Cahiers de notre association vous remercient pour votre accueil et c'est avec intérêt que nous suivrons, dans quelques mois, les débats du Grand Conseil genevois.

Propos recueillis par
Jacques Bregnard,
membre du comité de rédaction
des Cahiers