Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 18 (1961)

Heft: 6

Artikel: De l'urgente nécessité des plans d'aménagement du territoire

Autor: Béguin, Georges

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-781797

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: 11.08.2025

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

November/Dezember 18. Jahrgang Nr. 6

Plan

Landesplanung

Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung • Revue suisse d'urbanisme • Fachorgan für kommunale Bau- und Planungsfragen

Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung · Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz · Offizielles Organ der Föderation Europäischer Gewässerschutz (FEG) Erscheint 6mal jährlich

Redaktioneller Teil der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung

Redaktion: Prof. Dr. E. Winkler, Institut f. Landesplanung an d. ETH, Zürich 6, Tel. (051) 32 73 30
Redaktions-Sekretariat: Dr. H. E. Vogel, Kürbergstrasse 19, Zürich 49, Tel. (051) 56 88 78

De l'urgente nécessité des plans d'aménagement du territoire

Par Georges Béguin, avocat, Genève

1. — Introduction

Avant de construire sa maison, sa route ou son pont, le maître de l'ouvrage en conçoit et en fait faire le plan. On ne saurait imaginer quelle construction que ce soit sans ce plan, travail intellectuel préparatoire. L'architecte et l'ingénieur mettent au service du maître de l'œuvre leurs connaissances et leurs conseils; ils ne sont toutefois que ses mandataires.

Ce qui est vrai, ainsi, pour construire une maison, une route ou un pont, l'est tout autant, sinon davantage, pour répartir sur le territoire tout ce qui va s'y construire. On a peine à concevoir que personne n'aurait pensé, au préalable, à fixer sur le sol les emplacements des constructions et les données générales qui formeront le plan d'aménagement du territoire communal, cantonal et national.

D'où, tout naturellement, le souci de la collectivité humaine d'établir, assez à l'avance, le plan d'aménagement de son territoire. La communauté qui négligerait d'établir de tels plans ressemblerait fort au maître de l'œuvre qui ouvrirait le chantier de construction de sa maison, de sa route ou de son pont sans en avoir, au préalable, dessiné les plans.

Faisons donc l'effort de nous demander tout d'abord si quelque chose va se construire sur notre sol, puis quoi et quand. Demandons-nous ensuite si des plans d'aménagement du territoire sont établis, pour ordonner et coordonner l'utilisation de notre sol.

Le tour d'horizon auquel je vous convie n'aura rien d'extraordinaire ni de chimérique. Tout ce que nous allons déceler et analyser existe, est connu de chacun, pour autant que chacun veuille bien ouvrir les yeux et réfléchir.

2. — Prévisions de constructions

Je vois trois grands secteurs auxquels se rattachent les projets actuels et futurs de construction dans notre pays: les transports, l'énergie et l'habitation.

A. — Les transports

Dans ce premier secteur nous rangerons:

— les chemins de fer,
— les routes,
— la navigation fluviale intérieure,
— la navigation aérienne,
— les pipe-lines ou oléducs.

Chemins de fer. Le réseau national semble arrivé à saturation. On ne voit pas que dans notre pays de nouvelles et importantes lignes de chemin de fer pourraient encore être construites. Tout au plus l'exploitation du réseau ferré tend-elle à se rationaliser. Certes, ici ou là, les exigences du trafic moderne entraînent des améliorations ou des agrandissements de gares, ou le doublement de voies déjà existantes. Tout cela représente peu de chose par rapport à l'effort de création et de construction du siècle passé. C'est dire que dans le domaine des nouvelles constructions de chemin de fer, l'essentiel est acquis.

Routes. Nous voici, dans le domaine « routes » à quelque chose de bien différent des chemins de fer: le peuple suisse vient de décider que le réseau routier national doit être modernisé et adapté au trafic automobile moderne. Dans les prochaines années nous verrons s'ouvrir d'importants et nombreux chantiers routiers. Les première et deuxième étapes qui seront ter-

minées en 1980, représentent 1672 km pour les routes nationales de première, deuxième et troisième classes (routes nouvelles) et une surface d'environ 25 millions de mètres carrés. Quant aux 3,838 km de routes principales, il s'agit essentiellement du réseau déjà existant mentionné ici pour mémoire. Dans bien des milieux, notre futur réseau de routes nationales se conçoit uniquement au sens de pistes bétonnées ouvertes à la grande circulation, seule idée que l'on se fasse d'une route moderne.

Mais serrons le problème de plus près: la route moderne est au service des véhicules automobiles, pour leur vitesse et leur sécurité. Les tracés ne doivent pas être sinueux. Tel le chirurgien qui coupe et cisaille dans le vif de l'organisme de son patient, l'ingénieur routier se prépare à passer outre les vallonnements et les monticules, les courbes de niveau, les forêts, les prés et les rivières. Ici l'on lancera un pont-route, là l'on créera un long et horizontal talus, l'on ouvrira une tranchée rectiligne au travers de la colline. Voilà pour le tracé. Ce n'est pas tout: succédant aux pittoresques relais d'autrefois, prévus pour le repos et l'affouragement du cheval, ce sont les postes de distribution d'essence, les motels et les kiosques. C'est dire que notre futur réseau routier implique non seulement un tracé, mais encore et dans de vastes proportions, des constructions annexes.

Navigation fluviale intérieure. On peut raisonnablement prévoir que dans un délai de 15 à 20 ans notre pays s'ouvrira à la navigation fluviale intérieure, par un premier secteur qui fera d'Yverdon l'arrière-port de Rotterdam. C'est inéluctable, pour notre propre salut économique. Tout d'abord le transport des marchandises par la voie d'eau est meilleur marché que le transport des marchandises par le rail ou par la route. Le 60 % du tonnage de nos importations est constitué par des pondéreux, à savoir des marchandises prédestinées au transport par eau. Mais il y a plus: tout transport de marchandise implique en même temps le transport du véhicule. Pour transporter une tonne de marchandise payante, il faut bien transporter également le « poids mort » du wagon ou du camion, le poids mort du bateau. Le poids mort du wagon ou du camion représente les $^3/_4$ du poids payant, alors que le poids mort du bateau n'en représente que le $^1/_3$. En d'autres termes, pour transporter une tonne de poids payant par rail ou par route, il faut également mouvoir 750 à 800 kgs de poids mort (châssis, bâti, etc.) alors que, dans le cas du bateau, ce poids mort n'est que de 350 kgs environ.

L'énergie, source vitale de notre économie, ne saurait plus longtemps être gaspillée pour faire rouler sur rail ou route 850 kgs de poids mort par tonne payante alors que par bateau on pourrait se contenter de 350 kgs de poids mort. Voilà pourquoi la navigation fluviale intérieure se fera chez nous, que le veuillent ou non certains milieux concurrentiels. Mais qui dit voie navigable dit également installations portuaires de tout ordre. Déjà Neuchâtel, Fribourg, Yverdon, Bienne, Brugg prennent leurs mesures à cet effet.

Navigation aérienne. Les aéroports suisses de Cointrin, Kloten et Blotzheim doivent sans cesse allonger leurs pistes. De petits aéroports régionaux se multiplient et se développent. Le transport par hélicoptères connaîtra également quelque essor. En ce domaine de la navigation aérienne on peut raisonnablement estimer que le principal est acquis et que dans l'avenir il s'agira de travaux relativement modestes, en comparaison de ce qui a été fait ces dernières années.

Pipe-lines ou oléoducs. L'augmentation considérable de la consommation d'essence amènera tout naturellement les producteurs à rationaliser les transports. Déjà depuis le sud, des pipe-lines sont en construction. Il fut s'attendre à d'autres projets au nord et à l'ouest. A vrai dire le pipe-line ne présente pas en soi un ouvrage qui va considérablement modifier la surface du terrain. En revanche, au terminus de l'oléoduc, d'importantes installations de stockage, de transformation, de raffinage et de distribution, devront être réalisées.

Je termine ainsi ce premier tour d'horizon quant au programme des constructions pour notre équipement en moyens de transport: on doit envisager sérieusement un développement considérable des constructions sur notre sol national.

B. — L'énergie

Notre richesse naturelle, l'énergie hydro-électrique, est en plein développement. Dans ce domaine, les responsables de notre équipement électrique ont su voir grand: nous connaissons les plans généraux de mise en valeur de notre énergie électrique, par le moyen des centrales au fil de l'eau, d'une part, et des centrales d'accumulation, d'autre part. Au rythme actuel de la consommation et du développement des utilisations de l'énergie électrique, on envisage que dans les 15 ou 20 ans à venir, l'essentiel de notre potentiel aura été mis en valeur. C'est pourquoi, maintenant déjà, il faut envisager le recours à des sources nouvelles d'énergie. Ce sont, d'une part, les préparatifs pour trouver du pétrole et, d'autre part, les installations productrices d'énergie nucléaire. Au fur et à mesure que diminueront nos réserves et possibilités en énergie électrique, nous ressentirons de plus en plus impérieusement le besoin d'accroître notre équipement en nouvelles sources d'énergie. Lorsque nous songeons au pétrole et à l'énergie nucléaire, nous devons fatalement nous attendre à d'importantes constructions au sol. Il est vrai que dans ce domaine des nouvelles sources d'énergie, nos prévisions sont un peu moins nettes que dans le domaine des transports. Toutefois, malgré ces vues encore un peu lointaines, nous ne pouvons fermer les yeux. Dans 10 ou 15 ans, si nous restons passifs, nous serons surpris...

Et voici le troisième secteur de mon tour d'horizon:

C. — L'habitation

Là, tout est aveuglant: notre développement démographique, d'une part, puis, d'autre part, l'élévation du niveau de civilisation ont pour effet de stimuler la

construction d'habitations au titre de logements humains et de bâtiments sans logements. Les analyses nous montrent que, bon an mal an, nous construisons en Suisse de quinze à vingt mille bâtiments nouveaux. Les données statistiques sont éloquentes. Ainsi, pour la seule année 1957, l'on a construit dans notre pays 9778 bâtiments avec logements et 7408 bâtiments sans logements, soit au total environ 17 000 bâtiments. Pour ces 9778 bâtiments avec logements, on dénombre 34 815 logements allant de la maison familiale à la caserne urbaine. Et puisque nous parlons de maisons familiales, sait-on que depuis 1954, année après année, le nombre de ces nouvelles constructions a dépassé régulièrement le total de 4000? pour arriver à 5837 en 1957. Quant aux bâtiments sans logements, à savoir les bâtiments administratifs, les écoles et bibliothèques, les édifices religieux, les établissements hospitaliers, les hôtels et pensions, les banques et grands magasins, les théâtres et cinémas et, bien sûr, les fabriques, ateliers et établissements industriels, on constate que de 1951 à 1954 ce secteur représente un total annuel dépassant les 5000 et dès 1955, nous dépassons régulièrement les 6000 bâtiments. Sait-on, par exemple, qu'en 1957, on a construit 746 fabriques et ateliers, 29 églises et édifices religieux, 126 écoles et bibliothèques, 36 établissements hospitaliers? Ces détails témoignent d'une activité considérable dans tous les secteurs de la construction. Et les statistiques, fort bien tenues, prouvent qu'il ne s'agit pas là d'une activité sporadique, mais bien d'une situation régulière, stable et qui suit une courbe assez régulièrement ascendante.

On retiendra donc de ce tour d'horizon que le sol de la Suisse se couvre régulièrement, année par année, de quinze à vingt mille bâtiments nouveaux...

S'imagine-t-on exactement ce que cela représente? Nous prendrons un élément de comparaison facile à saisir, celui de la ville de Neuchâtel. La commune de Neuchâtel compte, en 1959, 4481 bâtiments en tout, à savoir 2870 bâtiments avec quelque 10 000 logements et 1611 bâtiments sans longements. Reprenons les données statistiques de la construction en Suisse pour l'année 1957: les quelque 17 000 nouveaux bâtiments correspondent à quelque chose qui est le quadruple de la ville de Neuchâtel. Ainsi donc, en 1957, ce qui s'est construit dans l'ensemble de la Suisse au titre de bâtiments nouveaux représente quatre villes de l'importance de Neuchâtel. Quant aux quelque 35 000 nouveaux logements construits durant cette même année en Suisse, cela représente trois fois et demie le nombre des logements de la même ville de Neuchâtel. Voilà donc un ordre de grandeur facilement intelligible: *année après année ce qui se construit en Suisse signifierait l'apparition de quatre nouvelles villes, semblables quant à leur volume de construction, à la seule ville de Neuchâtel.*

3. — Quid des plans d'aménagement du territoire?

Il est évident que l'aménagement du territoire ne saurait être conçu en la forme d'une planification pensée et prévue de haut en bas. C'est à partir de la cellule-mère de nos collectivités, à savoir la commune, que le territoire devra faire l'objet de plans d'aménagement. La Suisse est formée de 25 Etats cantonaux, et ces 25 Etats cantonaux sont formés eux-mêmes de 3101 communes autonomes. Il en découle tout naturellement que le plan d'aménagement du territoire national ne sera et ne pourra être établi que lorsque chacune de nos 3101 communes aura, d'entente avec ses voisines et en pleine coordination, établi son propre plan. Le plan d'aménagement national ne sera dès lors que l'articulation et la résultante de chacun des plans directeurs ou de zonages de nos territoires communaux.

L'ASPAN a institué en son sein diverses commissions spéciales. Sa commission juridique a pris l'initiative d'une vaste enquête auprès de toutes les communes suisses. Voici les enseignements de cette enquête.

Un questionnaire détaillé a été adressé par l'ASPAN directement à 2522 communes, sur les 3101 de notre pays, étant donné que les départements cantonaux des travaux publics de Zurich, Argovie, Soleure et Genève, répondirent directement pour leurs propres communes. Ce questionnaire posait en fait les questions ci-après: votre comune a-t-elle pris des dispositions pour réglementer la construction? A-t-elle établi un plan d'aménagement de son territoire? Si rien de tel n'a encore été fait, votre commune envisage-t-elle de combler cette lacune en préparant un règlement de construction et un plan d'aménagement de son territoire? Sur l'ensemble des 2522 questionnaires ainsi adressés aux autorités municipales suisses, 2085 sont revenus en retour avec les réponses aux questions posées, à savoir le 82 %.

Quant aux 437 communes qui n'ont pas donné signe de vie, on peut en déduire que vraisemblablement elles ne possèdent ni règlement, ni plan et n'en désirent point.

Parmi les réponses reçues, le plus grand nombre manifeste un grand intérêt pour les problèmes soulevés par l'ASPAN. Toutefois, il est d'autres réponses qui témoignent de conceptions assez particulières, telles celles-ci:

— Nous sommes pour la liberté, celui qui construit chez nous a le droit de faire ce qu'il veut.
— Nous ne voyons pas la nécessité d'examiner les plans de construction et de nous en mêler.
— et, enfin... celui qui construit paye sa construction de son propre argent et personne ne viendra payer pour lui, il peut donc faire ce qu'il veut.

Un tableau synoptique a été levé au vu des réponses reçues.

Sur les 3101 communes suisses, on constate que seules 882 communes possèdent une réglementation ou des plans d'aménagement des constructions sur leur territoire. Cela représente ainsi, pour l'ensemble du pays, une moyenne de 28,5 %. N'est-ce pas inquiétant? A peine le tiers de nos communes suisses a jugé nécessaire, jusqu'à présent, de réglementer la construction ou l'aménagement du territoire communal. Rien

d'étonnant, dès lors, à ce que n'importe qui peut constater chez nous: un grand désordre dans la construction et dans l'aménagement des territoires communaux.

Certes, les résultats de cette enquête méritent une analyse approfondie. Ce n'est pas uniquement le nombre des communes qui doit retenir notre attention. Encore convient-il de compléter les appréciations en tenant compte de la densité démographique des communes, de leur situation géographique. Mais, quels que puissent être les enseignements de ces nuances, le fait demeure.

Et pourtant, l'établissement de plans d'aménagement bénéficie de la sollicitude financière de la Confédération suisse. Une loi fédérale du 30 septembre 1954 et un règlement d'exécution du 12 mars 1956 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et procurer du travail stipulent expressément que la Confédération peut, par l'octroi de subsides, stimuler l'établissement de plans d'aménagement régionaux et locaux. La subvention fédérale va de 10 à 30 % du montant des frais d'établissement de ces plans. Pour les cantons à forte capacité financière le subside fédéral peut représenter le 10 %, pour les cantons à capacité moyenne le 20 % et pour les cantons à faible capacité financière le 30 %, la part cantonale devant être égale à celle de l'Etat fédéral.

Or, la Centrale fédérale des possibilités de travail, qui est l'organe compétent pour ce genre d'affaires, n'est appelée que rarement à octroyer des subventions pour ce genre de dépenses.

4. — Conclusion

L'aménagement du territoire est, au premier chef, une affaire qui engage la responsabilité des communes. C'est à leurs autorités, à leurs habitants qu'il convient de faire comprendre l'importance capitale du plan d'aménagement. Toute commune suisse doit s'attendre, un jour ou l'autre, à recevoir sur son territoire de nouvelles constructions. La méthode de la petite semaine est dangereuse en matière de plan d'aménagement. Les quelques considérations développées ci-dessus n'ont d'autre but que de faire comprendre à chacun l'inéluctable accroissement de la construction, et les échéances qui se préparent, qu'on le veuille ou non. S'il est un domaine où se vérifie l'adage « Gouverner c'est prévoir!» c'est bien celui de l'aménegement du territoire des nos communes.

Parlamentarier und Landesplanung

Reminiszenzen zur Planungspolitik

Von Kantonsbaumeister dipl. Arch. Max Werner, St. Gallen

Im folgenden sei versucht, Beziehungen der Landesplanung zur Politik zu klären. Politik und Planung sind beides ausserordentlich komplexe Probleme. Wir sind uns darüber klar, dass in einigen Sätzen bei weitem nicht alles, was wesentlich ist, ausgedrückt werden kann. Es kann sich daher bei meinen Bemerkungen höchstens um die Stichworte zur Einleitung einer Aussprache handeln. Der Ausdruck «Politik» kann in diesem Zusammenhang dafür gebraucht werden, dass er auf die Frage: «Was soll mit den Mitteln des Staates auf dem Gebiete der Landesplanung getan werden» Antwort gibt.

Unter den Mitteln sind alle dem Staat zur Verfügung stehenden Potenzen und unter Landesplanung alle mit der Besiedlung zusammenhängenden Lebenserscheinungen zu verstehen. Je nach der politischen Voraussetzung bedeutet das auf beiden Gebieten möglichst viel oder aber auch möglichst wenig. Ich möchte den Umfang dahin festlegen, dass darunter gerade soviel Planung verstanden werden soll, als für unsere räumliche Existenz unumgänglich ist. Es handelt sich um diejenigen Dispositionen, die zu einer freien, will heissen, menschenwürdigen Umweltsgestaltung notwendig sind. Das sich in dieser Umwelt abspielende Zusammenleben, das den Politiker vor allem insofern beschäftigt, als er die dazu notwendigen Gesetze gibt und schon gesetzte den veränderten Verhältnissen anzupassen versucht, bedeutet für den Planer in erster Linie Zusammensiedeln und die dazu notwendigen Massnahmen, wozu nicht zuletzt auch wieder Gesetze gehören.

Auf dem Territorium der Schweiz, das zu je rund einem Drittel aus Fels und Eis, aus Wiesen und Wäldern und nur zum kleinsten Teil aus kultur- und siedlungsfähigem Boden besteht, haben sich bis heute etwas mehr als fünf Millionen Einwohner angesiedelt. Was uns in erster Linie beschäftigt, sind die nichtbäuerlichen, die städtischen Siedlungen, in denen die industrielle Produktion, die Konsumation und die Dienstleistungen, die wesentlichen Strukturelemente darstellen. Die Tendenz ist unverkennbar, dass bei gleichbleibender, relativ jedoch zurückgehender Industrialisierung strukturmässig vor allem die Dienstleistungen zunehmen werden. Man schätzt, dass sich in derselben Zeitspanne, in der sich eine weitere Verdoppelung der Bevölkerung abzeichnet, eine Verdreifachung des Sozialproduktes gestützt auf Mechanisierung und Automatisierung anbahnt.

Für uns ist heute massgebend, dass sich dieser Vorgang auf demselben, vor allem in der Schweiz schon sehr verknappten besiedlungsfähigen Boden abspielen muss. Unvermehrbare lebensnotwendige Güter werden