

Aménagement du territoire et développement durable

Autor(en): **Rumley, P.-A.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK =
Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **97 (1999)**

Heft 10

PDF erstellt am: **18.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-235577>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Aménagement du territoire et développement durable

Le développement durable (que j'abrégierai ci-après DD) est un thème manifestement très actuel. Il constitue à la fois un slogan politique, une «tarte à la crème» (tout le monde en parle sans en préciser le contenu) et un objet de recherche. C'est bien entendu de ce dernier point de vue que je me placerai.

Die nachhaltige Entwicklung ist ein aktuelles Thema. Sie stellt gleichzeitig ein politisches Schlagwort dar, einen dehnbaren Begriff (von dem alle sprechen, ohne dessen Inhalt genauer zu umschreiben) als auch ein Forschungsobjekt. Letzteres unterwerfe ich meinen Betrachtungen.

Lo sviluppo durevole è un tema di grande attualità. Esso rappresenta al contempo uno slogan politico, un luogo comune (tutti ne abusano senza specificarne il contenuto) e un oggetto di ricerca. Va da sé che mi soffermerò, in particolare, ad analizzare quest'ultimo punto.

P.-A. Rumley

1. Introduction

Il existe plusieurs définitions du développement durable (cf. par exemple Comité interdépartemental, 1995, p. 64), la littérature distinguant entre la durabilité «forte» et la durabilité «faible» (starke und schwache Nachhaltigkeit, cf. M. Wackernagel et W. Rees, 1997, p. 57 et W. Schmid, 1999). Dans la théorie de la durabilité «faible», défendue notamment par des économistes, il convient de viser à maintenir le capital existant, considéré globalement (soit le capital naturel, humain, social, financier, etc.).

La durabilité «forte» met l'accent sur la nécessité du maintien, du renouvellement ou de la compensation des ressources naturelles (non renouvelables).

Pour ma part, j'estime que seule cette dernière vision est crédible même si sa mise en œuvre dans l'aménagement du territoire, par rapport à la ressource non renouvelable qu'est le sol, ne peut que se heurter à des obstacles immenses.

Toutefois, des études théoriques (cf. Baccini et Oswald, 1998) démontrent qu'il serait possible, dans un laps de temps de 30 à 50 ans, par des changements dans les configurations spatiales, les formes urbaines, les densités, les infrastructures,

etc., de diminuer la surface urbanisée d'un pays comme la Suisse, le tout en profitant des processus normaux de transformation et de rénovation des bâtiments et des infrastructures.

2. Aménagement du territoire et développement durable

Généralités

Le DD est à l'évidence une problématique qui dépasse largement le cadre de l'amé-

nagement du territoire. D'un autre côté, je prétends d'une part que les aménageurs ont tort de se désintéresser de cette problématique, la laissant aux économistes et aux spécialistes de l'environnement, et d'autre part que les buts et principes de l'aménagement du territoire, tels qu'ils sont par exemple définis dans la LAT (loi fédérale sur l'aménagement du territoire), sont proches des objectifs du DD.

Les buts et principes de la LAT, définis à ses articles premier et 3, constituent en quelque sorte la doctrine (ou la philosophie) de l'aménagement du territoire en Suisse. La méconnaissance de ces dispositions et leur utilisation discutable causent d'ailleurs un préjudice considérable à l'aménagement du territoire.

On retrouvera des objectifs similaires dans les lois étrangères (Raumordnungsgesetz en Allemagne, projet de loi d'orientation sur l'aménagement du territoire et le développement durable en France, par exemple).

LAT et DD

Nous avons repris (cf. p. 3) quelques dispositions de la LAT et les avons classées par rapport aux trois composantes économique, environnementale et sociale du DD.

Il ressort de cette analyse le rôle impor-



Fig. 1: Les maisons familiales correspondent-elles au développement durable?

tant que peut et doit jouer l'aménagement du territoire dans la préservation des ressources, notamment:

- le principe de l'utilisation mesurée du sol
- la protection des bases naturelles de la vie
- la protection contre les nuisances
- la préservation du paysage
- le maintien de la forêt.

Mais l'aménagement du territoire poursuit également des objectifs économiques, par exemple:

- le développement harmonieux de l'ensemble du pays
- la prise en compte des besoins de l'économie
- la garantie de sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays, par exemple dans le domaine de l'énergie
- le principe de la compensation (qui a aussi une connotation sociale).

Quant aux buts de nature sociale, ils sont nombreux également:

- la promotion de la vie sociale, économique et culturelle des différentes régions du pays
- la prise en compte du principe de subsidiarité
- la recherche d'un habitat de qualité (aires de verdure, etc.)
- la localisation rationnelle des constructions et installations publiques
- les principes d'information et de participation (aménagement du territoire démocratique et non technocratique).

Par ailleurs, il n'est pas nouveau pour les aménagistes de penser globalement et d'agir localement, de prendre en compte le long terme, d'évaluer avant de décider et de travailler de manière systémique et interdisciplinaire.

Je consacrerai la troisième partie de cette contribution à tenter de cerner, à l'aide de quelques exemples, les contours d'un aménagement durable du territoire.

3. Vers un aménagement durable du territoire

Sans aucune ambition d'exhaustivité, je vais maintenant aborder quelques thèmes qui me paraissent importants pour un aménagement durable du territoire.



Fig. 2: Deux formes d'urbanisation inégalement compatibles avec le développement durable: l'habitat concentré et l'habitat dispersé.

Dimensionnement de la zone à bâtir

Le territoire construit de Suisse représente quelque 244 000 ha (144 000 en zone à bâtir et 100 000 hors de la zone à bâtir; Vademecum, 1998, p. 82).

Par ailleurs, près de 100 000 ha de terrains sont sis en zone à bâtir et non construits (parfois déjà équipés).

Je fais l'hypothèse que cette situation ne va pas dans le sens du DD, ce d'autant plus qu'un grand nombre de ces terrains se situent dans des communes périurbaines, fortement dépendantes de l'automobile, avec les problèmes qui en découlent (bruit, consommation d'énergie, etc.).

Les zones à bâtir de Suisse devraient ainsi être (je dirais à nouveau, car l'exercice a déjà été fait ou tenté) réduites, évidemment pas n'importe où ni n'importe comment.

Mais selon quelles modalités? Selon quels accords entre la Confédération, les cantons et les communes? Est-ce possible sans compensation, et sans un nouveau droit foncier?

Répartition spatiale des activités

L'aménagement du territoire (ou la planification territoriale, selon la terminologie de l'UE) c'est: «art ou technique, plutôt que science, de disposer avec ordre, à tra-

vers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques» (Merlin/Choay, 1988).

Les tendances fortes de l'organisation du territoire sont aujourd'hui l'urbanisation, la métropolisation, l'extension des agglomérations (l'étalement urbain), la décentralisation et la séparation des fonctions (résidentielles et économiques) à l'intérieur de ces dernières, le développement des infrastructures, l'allongement des déplacements, etc., avec toutes les conséquences, notamment environnementales, que l'on connaît.

Je fais l'hypothèse que, dans la perspective du DD, les tendances devraient être une répartition plus équitable et plus judicieuse des activités dans l'ensemble du pays (ou du continent, si l'on évoque l'aménagement européen), un habitat plus compact, un rapprochement des lieux d'habitat et de travail, des densités plus fortes (n'allant jamais en-deçà d'un indice d'utilisation de 0,4), etc.

On trouve une conception similaire aussi bien dans les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse (Conseil fédéral, 1996) que dans le Schéma de développe-

ment de l'espace communautaire (UE, 1997), toutefois sans indication claire des moyens à mettre en œuvre pour aller dans cette direction.

Type de construction

Il ne s'agit, en matière d'aménagement du territoire et de DD, pas seulement de savoir où l'on construit, mais également ce que l'on construit et comment.

Pour le comment, je renvoie le lecteur à toutes les mesures qui peuvent être prises pour assurer des constructions durables (choix des matériaux, isolation, alimentation en énergie, orientation des bâtiments, etc.).

Le quoi renvoie au type de construction, à sa plus ou moins grande flexibilité, etc. Que faut-il penser des maisons familiales dans cette perspective?

Du point de vue environnemental, on signalera les effets négatifs suivants:

- gaspillage du sol
- consommation d'énergie liée aux déplacements (forte dépendance de l'automobile)
- effets (bruit, pollution) liés aux déplacements
- bilan énergétique moins favorable que d'autres types d'habitat.

Du point de vue économique, la construction de maisons familiales permet certes de créer ou de maintenir des emplois. Mais ces derniers peuvent tout aussi bien concerner d'autres types d'habitat (substitution possible) et on peut s'interroger sur la durabilité d'un développement basé sur une économie de la construction surdimensionnée. Par ailleurs, la construction de maisons familiales entraîne des surcoûts en matière de desserte par les transports publics et d'équipement des terrains. Enfin, les maisons familiales constituent une forme d'habitat peu flexible, en termes de changement ultérieur d'affectation par exemple.

La construction de maisons familiales répond à l'évidence à une demande sociale. Une substitution par d'autres types d'habitat ne peut être envisagée avec succès qu'à la condition d'offrir un équivalent en matière de cadre de verdure, de tranquillité, d'indépendance, etc. D'un

Dispositions de la LAT (n° art.)	Développement durable / composante		
	Environnementale	Economique	Sociale
Utilisation mesurée du sol (art. 1.1)	✓		
Développement harmonieux de l'ensemble du pays (1.1)		✓	✓
Tenir compte :			
• des données naturelles	✓		
• des besoins de la population et de l'économie (1.1)		✓	✓
Protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage (1.2)	✓		
Favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du pays et promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie (1.2)		✓	✓
Garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays (1.2)		✓	✓
Assurer la défense générale du pays (1.2)	✓	✓	✓
Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches (2.3; subsidiarité)			✓
Territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques			
• selon besoins de la population		✓	✓
• limiter l'étendue	✓	✓	✓
• répartir judicieusement les lieux d'habitation et de travail / les doter d'un réseau de transports suffisant		✓	✓
• préserver des nuisances	✓		✓
• maintenir ou créer des voies cyclables et des chemins pour piétons	✓		✓
• assurer un approvisionnement suffisant en biens et services		✓	✓
• ménager dans le milieu bâti de nombreux aires de verdure et espaces plantés d'arbres (2.3)	✓		✓
Le paysage doit être préservé			
• réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables	✓	✓	✓
• veiller à l'intégration des constructions et installations dans le paysage	✓		
• tenir libres les bords des lacs et cours d'eau, faciliter l'accès et le passage	✓		✓
• conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement	✓	✓	✓
• maintenir la forêt dans ses diverses fonctions (3.2)	✓	✓	✓
Localiser rationnellement les constructions et installations publiques			
• tenir compte des besoins des régions / réduire les disparités		✓	✓
• faciliter l'accès aux écoles, etc.			✓
• minimiser les effets défavorables sur le milieu naturel, la population et l'économie (2.4)	✓	✓	✓
Information et participation (art. 4)			✓
Compensation (art. 5)		✓	✓

Dispositions de la LAT et développement durable.

autre côté, le développement de quartiers de maisons familiales entraîne un certain nombre d'effets sociaux négatifs (absence de mixité sociale, inégalités fiscales entre communes, etc.).

On le voit, le développement de quartiers de maisons familiales, en particulier en situation périurbaine, ne va à l'évidence pas dans le sens d'un DD. Trouver un remède à ce lancinant problème nécessite sans doute des solutions innovatrices d'un point de vue tant économique (taxation des terrains), incitatif (politique du logement) que territorial.

Inégalités territoriales

Les inégalités territoriales sont nombreuses, allant des inégalités en matière d'immissions (bruit, pollution) à celles relatives à l'accessibilité aux services publics (écoles, etc.), à la mobilité, à la tranquillité, aux possibilités de contacts, à la qualité de la vie en général ou encore à la fiscalité. L'aménagement du territoire, dans la perspective du DD, devrait viser à la réduction des inégalités.

Une possibilité consisterait en la mise en œuvre, éventuellement en l'adaptation, de l'article 5 al.1 de la LAT qui préconise que «le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement». Cette question ne saurait se limiter à prélever une partie des plus-values lorsqu'elles sont avérées (encore qu'il soit important de le faire) et à verser des indemnités lorsqu'elles sont dues.

Cet article 5 de la LAT n'a été mis en vigueur, et encore partiellement en fonction de ce qui précède, que dans les cantons de Bâle-ville et de Neuchâtel.

En fait, la compensation ne devrait pas concerner que les propriétaires mais également les collectivités publiques. Dans ce sens, elle touche la fiscalité (cf. les discussions Vaud-Genève) et la péréquation financière.

D'autres pays sont en avance sur nous à ce sujet, par exemple la France qui applique un partage intercommunal de la taxe professionnelle.

Analyses d'incidences

Il y a maintenant une dizaine d'années que, pour les projets importants, des études d'impacts sont effectuées, dont le but est «de déterminer si un projet de construction ou de modification d'une installation répond aux prescriptions fédérales sur la protection de l'environnement, c'est-à-dire à la loi sur la protection de l'environnement ainsi qu'aux dispositions concernant la protection de la nature, la protection du paysage, la protection des eaux, la sauvegarde des forêts, la chasse et la pêche» (Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement OEIE, art. 3, al. 1).

Les études d'impact ont incontestablement été un plus dans l'optimisation des projets. Notons cependant que leur conception en Suisse est restrictive par rapport à celle d'autres pays européens ou de l'UE. A l'évidence, elles ne se préoccupent que de l'aspect environnemental d'un projet.

Dans la perspective du DD, ce sont des études d'incidences spatiales qu'il conviendrait de faire (notions de Raumverträglichkeitsprüfung ou de Raumordnungsverfahren en Allemagne), prenant en considération l'ensemble des effets territoriaux (soit les effets environnementaux, économiques et sociaux) d'un projet.

Comme exemples, je citerai les effets d'un projet routier sur la localisation des ménages et des entreprises, les effets d'un centre commercial périphérique sur le petit commerce d'un centre-ville ou encore les effets variés de la localisation d'un équipement important (ex.: université et EPFL dans la région lausannoise).

4. Conclusion

Dans ce qui précède, j'ai tenté de rappeler ce qu'est le DD, puis de placer cette problématique par rapport à l'aménagement du territoire, en mettant notamment en évidence la convergence des buts et principes de la LAT par rapport aux objectifs du DD. Enfin, au point 3, j'ai, à l'aide de plusieurs exemples, indiqué un cer-

tain nombre de pistes (d'action, de réflexion, de recherche) sur lesquelles il conviendrait de travailler ces prochaines années.

De manière quelque peu provocatrice, et uniquement en ce qui concerne le territoire, je pourrais dire que, pour aller dans le sens du DD, il conviendrait de prendre enfin les mesures qui sont préconisées depuis plus de 20 ans en matière de préservation du sol, de répartition des fonctions, de politiques régionale et urbaine, de logement, de transport, etc. Ces mesures, dès lors, auraient des effets majeurs sur d'autres composantes du DD, et notamment sur celle qui me paraît la plus importante, à savoir l'énergie.

Références:

- Baccini, Peter et Franz Oswald (éd.): *Netzstadt. Transdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme*. v/d/f, Zürich, 1998.
- Comité interdépartemental de Rio: *Éléments pour un concept de développement durable*, Berne, 1995.
- Conseil fédéral: *Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse*, Berne, 1996.
- Merlin, Pierre et Françoise Choay: *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 1988.
- Office fédéral de l'aménagement du territoire (éd.): *Vademecum. Aménagement du territoire suisse*, Berne, 1998.
- Schmid, Willy: *Ökologische Planung im städtischen Kontext*, in *Die Stadt in der Schweizer Raumplanung. Ein Lesebuch*, Martin Lendi gewidmet, ORL-Schriften 49/1999, p. 154 à 161.
- Union européenne: *Schéma de développement de l'espace communautaire*, projet de 1997.
- Wackernagel, Mathis et William Rees: *Unser ökologischer Fussabdruck*, Birkhäuser, Bâle, 1997.

Pierre-Alain Rumley

Aménagiste, professeur EPFL

Département d'architecture, Institut de recherche au l'environnement construit (IREC)

14, av. de l'Eglise-Anglaise

CH-1000 Lausanne

e-mail: Pierre-Alain.Rumley@epfl.ch