

Des origines de l'aménagement du territoire suisse

Autor(en): **Zuppinger, Urs**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2007)**

Heft 2

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957950>

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.

Des origines de l'aménagement du territoire suisse

► Urs Zuppinger,
urbaniste, Lausanne

L'obligation d'aménager le territoire a été introduite en 1969 dans la constitution fédérale par un vote populaire. Peu de professions peuvent se prévaloir d'une telle légitimation politique. Celle-ci soulève cependant une série d'interrogations: «N'y avait-il pas eu d'aménagement du territoire avant 1969? – Si oui, depuis quand, pour quelles raisons, sous quelles formes et avec quelle portée? – Qu'est-ce qui a motivé l'instauration d'une obligation constitutionnelle et comment en est-on arrivé là? – En quoi, l'aménagement du territoire qui se pratique depuis lors est-il conditionné par les débats qui ont agité l'époque de sa légitimation constitutionnelle?»

Le présent article n'a pas la prétention de répondre à toutes ces questions. Plus modestement, il s'attelle à relever un certain nombre de problématiques qui ont conditionné l'évolution de notre domaine d'activité jusqu'à 1969 et au-delà. Ce faisant, il essaie de proposer un cadre pour situer les propos des participants aux débats qui sont relatés dans la partie thématique de ce numéro de *collage*.

Deux champs d'intervention

Dans notre profession, on aime à réfléchir sur les origines de notre activité. Comme nous sommes majoritairement au bénéfice d'une formation d'architectes, nous avons tendance à inscrire celles-ci dans l'histoire des villes. Ueli Roth a publié, en octobre 1972 dans la revue *Werk*, une chronologie de l'aménagement national suisse qui donne un éclairage différent à notre pratique. Cette chronologie mentionne comme premier acte d'aménagement d'importance nationale la correction de la rivière Kander dans l'Oberland bernois entre 1711 et 1714. L'auteur cite ensuite sur un même plan des interventions qui relèvent de l'urbanisme, de la gestion du patrimoine naturel, de la gestion de l'espace agricole et du développement des réseaux de transports¹. Son approche met le doigt sur une caractéristique fondamentale de notre domaine d'activité : il est à la fois l'affaire des villes et de la campagne ou en d'autres termes de deux types de territoires qui ont connu et connaissent encore des problèmes, des processus de mutation et des approches fort différents.

La campagne

Dans ce territoire, la nécessité de travailler à grande échelle et d'instaurer des régimes d'envergure nationale s'est imposée d'office compte tenu des particularités de la géographie suisse. Dès le 18^e siècle, un très grand nombre d'opérations de génie civil d'une grande envergure territoriale ont été réalisées pour apprivoiser le château d'eau des Alpes et vaincre l'obstacle aux déplacements des personnes et des marchandises que la chaîne alpine représentait alors. C'était une condition pour permettre au capitalisme industriel de se déployer dans un pays dont on a de la peine à imaginer aujourd'hui, à quel point son territoire était réfractaire à tout développement socio-économique. La tâche n'est d'ailleurs, aujourd'hui encore, pas achevée...

Pour faciliter l'exploitation agricole et urbanistique de cette réalité hostile, on a domestiqué le régime imprévisible et perturbateur des eaux par des opérations de drainage des plaines marécageuses et de canalisation des rivières, allant jusqu'à abaisser le niveau des trois lacs de Neuchâtel, Biègne et Morat. Dans un pays dépourvu de matières premières, on a appris à exploiter l'énergie hydraulique afin d'assurer la production mécanisée de biens. Pour améliorer l'accès aux vallées profondes et l'échange entre le Nord et le Sud du pays des lignes de chemins de fer et des routes coûteuses et audacieuses se sont construites et se construisent toujours.

Avant la fin du 19^e siècle déjà et jusqu'à aujourd'hui, la protection des forêts et le soutien à l'agriculture ont été reconnus comme des tâches nationales. Ces politiques publiques ont connu, durant plusieurs décennies, un succès manifeste. Sous la pression d'associations nationales efficaces, des démarches analogues ont été instaurées, dans un deuxième temps, pour promouvoir la protection de la nature, du patrimoine et du paysage à l'échelon national et cantonal. La majorité de ces interventions a été conduite dans une optique sectorielle, focalisée sur l'objet ou le domaine. Est-ce pour cette raison qu'elles ont été considérées comme peu influentes sur l'aménagement du territoire suisse? Objectivement, elles ont pourtant eu un impact fort sur le développement territorial de la Suisse.

Fussnoten

- 1 Une deuxième édition, publiée en 1980 dans le N° 56 de DISP, la revue éditée à l'époque par l'Institut ORL de l'EPFZ, se concentre sur les années 1893 et suivants.
- 2 Le premier «Bauzonenplan» (plan des zones à bâtir) entre en vigueur en 1891 à Frankfurt am Main.
- 3 La ville de Lausanne se donne en 1905 un plan directeur communal sans portée légale.
- 4 La loi zurichoise sur les constructions est adoptée en 1893. Dans la loi sur les constructions du canton de Vaud adoptée en 1898 figure la notion de plan d'extension partiel. Aujourd'hui on dit plan d'affectation partiel.
- 5 Tramstadt (ville-tramways) est le nom d'un ouvrage très intéressant que Hans-Rudolf Galliker a publié en 1997 sur le rôle que les transports publics urbains ont exercé avant la deuxième guerre mondiale sur le développement urbain, à l'exemple de la ville de Zurich.
- 6 Ein eidgenössisches Siedlungsgesetz; le terme de «Siedlung» n'a pas d'équivalent usuel en français. Le terme de colonisation en traduit le plus fidèlement le sens.
- 7 Ein gesamtschweizerischer Siedlungsplan.
- 8 Association suisse pour le plan d'aménagement national.
- 9 Dans la nouvelle Constitution les deux principes sont maintenus mais la systématique du texte a fait disparaître le lien.

Les villes

A l'inverse de ce qui s'est passé à la campagne, l'aménagement des espaces urbanisés s'est développé à partir de problématiques locales.

La Suisse a hérité du moyen âge d'un réseau serré de villages et de villes sans prédominance marquante d'un ou plusieurs centres principaux. Ce tissu s'est étoffé au cours du 19^e siècle. Comme ailleurs en Europe, les villes sont devenues le creuset du développement social et économique promu par les tenants du commerce, des banques et de l'industrialisation naissante. Confrontées à des problèmes récurrents d'hygiène et de viabilisation des aires d'extension, les autorités ont été forcées de prendre des mesures dans le domaine des réseaux techniques et de desserte ainsi que dans celui de la police des constructions. Dans ce contexte, des instruments essentiels de l'aménagement du territoire actuel tels que le plan des zones² et le plan directeur³ ont été conçus en ville autour de 1900.

Les autorités cantonales ont commencé à se préoccuper du contrôle public des projets de construction dès la fin du 19^e siècle⁴. Chaque canton a traité seul ce domaine en considérant que c'était sa chasse gardée. On s'intéressait tout au plus aux expériences et inventions des cantons voisins et à la lutte commune de tous les cantons pour éviter toute ingérence de la Confédération.

Les transports

Le propre de cette thématique est d'englober villes et campagne. Sous l'emprise croissante de l'économie de marché, sa prise en charge a été conditionnée tant par des problématiques locales (desservir des espaces bâtis, relier les villages et les villes) que par des problématiques nationales et internationales.

Jusqu'au milieu du siècle passé, le développement urbain s'est structuré en interaction avec les transports publics. L'implantation des gares a rendu plus complexe le dispositif des centralités urbaines. C'était l'époque des «villes-tramways⁵», dont l'agrandissement s'est réalisé, par la force des choses, de façon compacte.

Au cours de la 2^e moitié du 19^e siècle, le développement des chemins de fer a été reconnu d'importance publique et nationale à la suite d'une bataille politique épique qui a marqué la mémoire collective des Suisses. Les efforts gigantesques consentis, depuis lors, dans ce domaine ont assuré l'insertion du pays dans le contexte européen et réduit la disparité des chances de développement entre les montagnes et la plaine. Les CFF restent, jusqu'à aujourd'hui, une infrastructure collective exemplaire.

L'essor de l'automobile a changé la donne dès la fin de la 2^e guerre mondiale. Soumise en permanence à la menace d'une congestion asphyxiante, le réseau des routes de desserte, collectrices et principales a évolué rapidement – en qualité et en quantité –, tout en restant de compétence communale et cantonale. La tâche a, d'emblée, été reconnue comme faisant partie intégrante de l'aménagement du territoire.

En 1958, le peuple a accordé à la Confédération, par un oui massif, la compétence de réaliser un réseau routier national. Cet ouvrage a eu un impact profond sur les rapports entre les villes, les villages et la campagne jusqu'à effacer la différence entre les trois, pour l'essentiel au profit de l'urbain...

Une obligation fédérale d'aménager le territoire: pourquoi et comment?

Au vu de ce qui précède, il est possible de conclure qu'en pratique l'aménagement du territoire a largement précédé l'introduction d'un article sur l'aménagement du territoire dans la constitution fédérale. L'histoire de la genèse de cet article nous donne des clefs pour comprendre le sens et la portée qu'il faut attribuer à cet acte.

Les premières impulsions ont été données dans le contexte de crise qui a suivi la 1^{ère} guerre mondiale, par des tenants de l'aménagement de la campagne et des villes. En 1920, le Prof. H. Bernhard, directeur de l'association suisse pour la colonisation intérieure – fondée en 1918 pour promouvoir la planification des espaces agricoles – lance le débat en réclamant une loi fédérale sur la colonisation du territoire⁶ et un plan national de colonisation⁷ afin d'instaurer une distinction claire entre les espaces agricoles, forestiers, industriels, urbains, de loisirs et les surfaces vouées aux transports.

Dès la fin des années 1920, des architectes se mobilisent pour la planification nationale. H.R. von der Müll lance le débat en 1927 dans un article du «Journal de la Construction de la Suisse romande». Le mouvement que ces architectes réussissent à développer dépasse leur milieu professionnel. Il fait pression, élabore des propositions – à l'image de l'esquisse de plan aménagement national de Armin Meili de 1930/32 –, s'implante à l'EPFZ, constitue des commissions et organise des débats. Invoquant la lutte contre la crise et pour la création d'emplois, il avait pour but d'amener la Confédération à s'impliquer dans l'aménagement des villes.

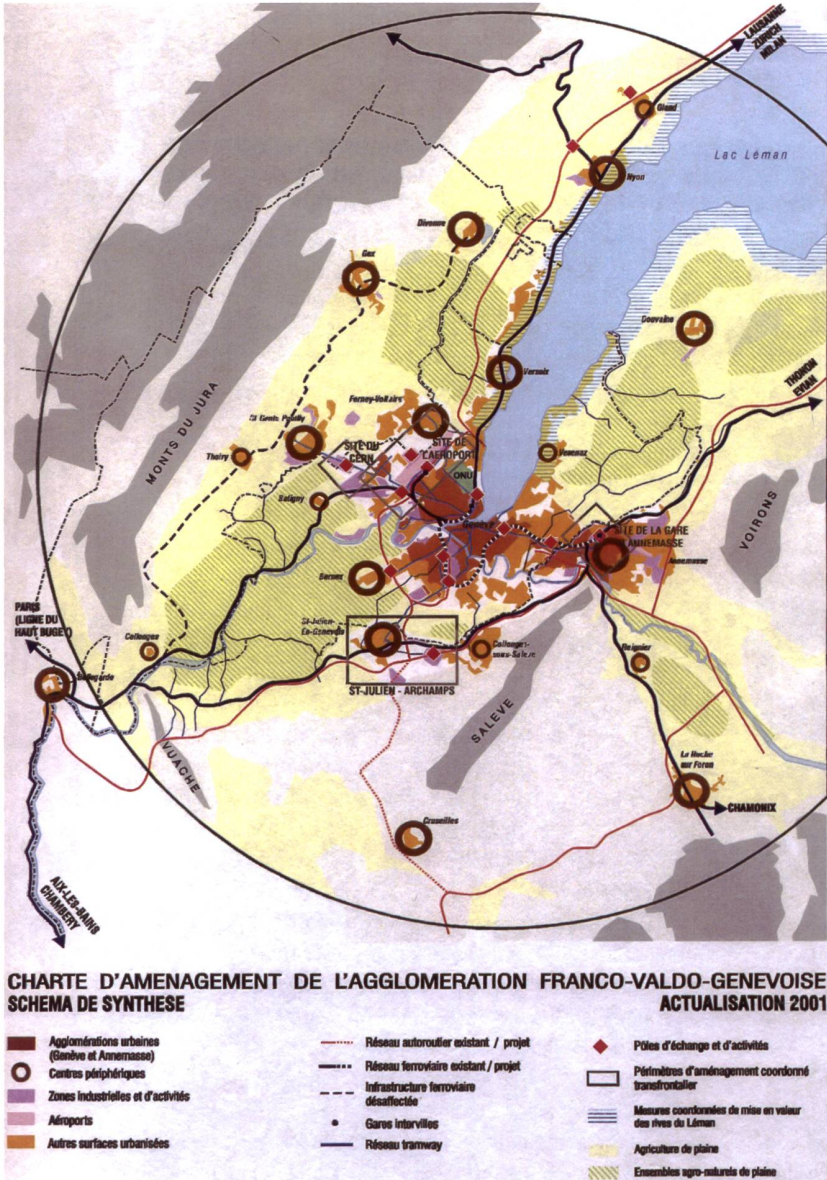
Durant la 2^e guerre mondiale, l'idée de la planification nationale, régionale et locale marque des points jusque dans les plus hautes sphères du pays. L'ASPAN⁸ est fondée en 1943.

A l'issue du conflit le contexte change. De 1945 à 1950, l'économie privée et le fédéralisme reprennent leurs marques. De 1950 à 1974, la Suisse connaît une phase de croissance économique forte et continue. Le nombre d'habitants augmente, l'inflation et la pénurie de logements s'installent, la croissance urbaine affecte tous les éléments du réseau des villes et villages, les prix du sol flambent. Les autorités ne savent plus comment venir à bout des problèmes d'équipement techniques et collectifs.

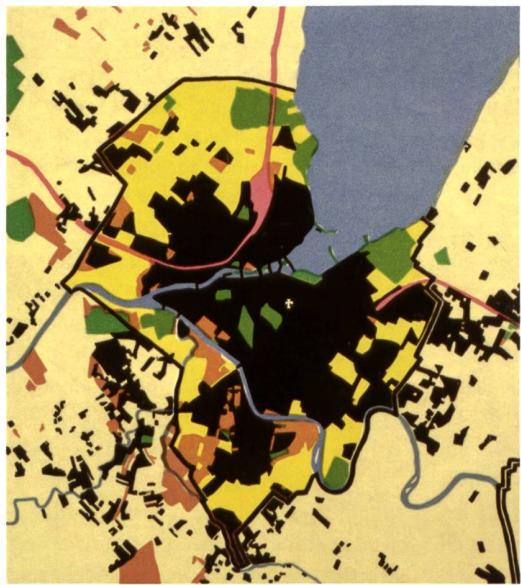
L'espoir se reporte, une nouvelle fois, sur l'aménagement du territoire. L'institut ORL est créé en 1961 à l'EPFZ. En 1963, une initiative populaire du parti socialiste et de l'Union syndicale suisse demande des mesures pour empêcher l'augmentation injustifiée des prix du sol, enrayer la pénurie de logements, promouvoir un aménagement national, régional et local du territoire, instaurer un droit de préemption sur les terrains à bâtir et faciliter l'expropriation du sol.

L'absence de compétences constitutionnelles en matière d'aménagement du territoire amène la Confédération, en 1965, à compléter la loi fédérale sur l'encouragement de la construction de logements par l'introduction d'un article qui l'autorise à subventionner l'aménagement du territoire national, régional et local.

En rejetant l'initiative socialiste et syndicale, l'assemblée fédérale approuve en 1967 le principe d'introduire dans la Constitution fédérale un article qui combine l'instauration d'une garantie de la propriété privée du sol et d'une obligation d'aménager le territoire en coresponsabilité entre les cantons



Agglomération genevoise 2001, schéma de synthèse.
 Extrait de la Charte d'aménagement de l'agglomération franco-valdo-genevoise (actualisation 2001).



et la Confédération. Le 14 septembre 1967, les articles 22 ter et quater de la constitution fédérale⁹ sont approuvés en votation populaire.

La suite est connue

En 1971, le Conseil fédéral promulgue un arrêté fédéral urgent pour prévenir la spéculation durant la phase de préparation de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui doit être élaborée en vertu du mandat constitutionnel. Cet «AFU» a imposé aux communes dépourvues de plan d'aménagement communal une séparation entre territoire à bâtir et territoire de non bâtir et a permis aux cantons d'imposer aux communes des corrections de leurs plans des zones. Cette première intervention directe de la Confédération dans l'espace urbain a eu des effets contradictoires. Les mesures avaient juridiquement un caractère provisoire, mais leur impact fut durable dans les faits. La démarche a révélé le caractère conflictuel de notre domaine d'activités et a suscité l'indignation des propriétaires fonciers et des défenseurs du fédéralisme.

A l'époque, personne n'a vu tourner le vent. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, que l'assemblée fédérale de 1975 a accepté, accordait à la Confédération des compétences en matière de développement des territoires constructibles. Cette loi a été rejetée le 13 juin 1976 lors d'une votation référendaire, à une faible majorité. Le slogan des adversaires «*Ne nous laissons pas berner!*» se passe de commentaire.

Lorsqu'on apprécie les conséquences de ce vote il ne suffit pas de prendre acte du fait que la loi fédérale de 1979 à redimensionné les prétentions des défenseurs d'un aménagement national du territoire à la baisse. Il faut aussi prendre en compte que la Confédération a continué à exercer et à acquérir des pouvoirs dans de nombreux autres domaines qui façonnent le développement territorial, tels que l'aide aux régions de montagne, la protection de l'environnement, les transports et la politique régionale. ■

Agglomération genevoise 1929
Occupation du sol
 Source: Städtebau in der Schweiz Grundlagen, Zürich 1929
 Editeur FAS
 Auteurs: Camille Martin et Hans Bernoulli