

Le rôle futur de l'aménagement du territoire

Autor(en): **Meyer-von Gonzenbach, Rolf**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **48 (1975)**

Heft 9

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-127785>

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.

Le rôle futur de l'aménagement du territoire

Leçon d'adieu donnée le 21 mai 1975 à l'EPF de Lausanne
par M. le professeur Rolf Meyer-von Gonzenbach

17

Dans notre pays de démocratie directe, de nombreuses innovations ne peuvent s'imposer que très lentement. Pensons seulement à l'AVS qui fut rejetée par le peuple en 1925 et qui a aujourd'hui toutes les chances de devenir un des trois piliers d'une authentique sécurité sociale.

L'aménagement du territoire s'est également développé à partir de débuts historiques modestes. C'est en soi tout à fait compréhensible, car c'est la densité croissante de la population et de l'urbanisation ainsi que les exigences de plus en plus grandes de l'individu vis-à-vis de l'espace qui ont objectivement multiplié et diffusé les problèmes d'aménagement du territoire. C'est d'autant plus compréhensible qu'en matière du territoire, il ne s'agit certes pas pour l'individu d'une amélioration financière comme pour l'AVS, mais au contraire d'une restriction de ses libertés ancestrales. Les empiètements juridiques nécessaires à cette restriction n'interviennent obligatoirement que le jour où leur justification est admise par la majorité.

Un rapide regard en arrière

nous montre comment cela a jadis commencé avec très peu d'interventions et de règlements et comment ensuite, au cours des ans, de nouveaux motifs se manifestèrent de plus en plus, exigeant de nouvelles interventions et de nouveaux règlements. En simplifiant beaucoup, on peut approximativement distinguer, en aménagement du territoire, les phases suivantes:

Dans l'ancien temps déjà, de nombreuses villes disposaient d'une réglementation en matière de construction afin de garantir *des mesures de police élémentaires*. Elles se rapportent essentiellement à la défense incendie, mais aussi, souvent déjà, à la réservation de l'espace pour les routes au moyen de plans d'alignement. Le motif du *rapport entre voisins* survient relativement tôt et aboutit à des prescriptions sur les hauteurs, longueurs et profondeurs des bâtiments ainsi que sur le nombre d'étages et les distances aux limites. Répondant normalement à de simples exigences d'hygiène et chargées de veiller au respect du tracé des rues et de l'image de la ville, ces mesures se développèrent toujours plus en instruments *d'urbanisme formel* tandis que les décisions qui à l'origine étaient applicables la plupart du temps sur tout le territoire urbain faisaient l'objet de différenciations toujours plus fines en zones. En ville de Zurich, par exemple, où une loi sur les constructions, dès 1863, admettait l'ordre contigu jusqu'à une hauteur de 20 mètres; le premier règlement de cons-

truction communal de 1901 apporte également la première distinction entre des zones et fait une nouvelle zone d'ordre contigu avec trois étages et demi et latéralement trois mètres et demi de distance à la limite. Par cet urbanisme formel, on réglait ainsi les dimensions, mais pas les affectations: habitations et usines étaient partout autorisées. Les inconvénients manifestes de cette réglementation suscitèrent une nouvelle optique dans l'aménagement du territoire:

L'affectation de la zone à bâtir

En 1918, la ville de Bâle fut la première, en Suisse, à distinguer les zones d'habitation des zones industrielles. Quelques communes suivirent l'exemple. Les constructions industrielles gênantes furent dès lors interdites dans les zones d'habitation sans que la construction de logements le soit dans les zones industrielles. Les tribunaux considéraient encore qu'une limitation aux seules constructions industrielles serait inacceptable pour les propriétaires fonciers en zone industrielle. Il fallut attendre le règlement de la zone industrielle de la ville de Zurich, qui date de 1944, pour voir apparaître une pure zone industrielle. Simultanément s'amorça alors, après quelques symptômes avant-coureurs, la phase de l'aménagement du territoire, dans la conception actuelle qui porte sur:

L'affectation de l'ensemble de l'espace

Les méfaits de la dispersion de la construction mirent au premier rang la tâche consistant à distinguer le terrain à bâtir de celui qui ne l'est pas. Le besoin de préserver de toute construction certains territoires à l'intérieur du tissu urbain se fit de plus en plus sentir. On introduisit des zones agricoles, un territoire sans affectation spéciale, des zones vertes, des zones de réserve, des zones pour les constructions et les installations publiques. Et c'est ainsi qu'apparut le plan d'affectation, tel que nous le connaissons aujourd'hui, d'abord sous la forme d'un plan d'extension communal, plus tard également sous celle d'un plan directeur régional et cantonal. S'interroger sur l'avenir ou mieux sur le devenir de l'aménagement du territoire revient à avancer quatre raisons qui vont prendre de l'importance.

Etant donné que toutes exercent leurs influences simultanément, il ne faut pas considérer l'ordre dans lequel elles sont énumérées comme une suite de phases chronologiques. Puissent un jour nos successeurs juger si sur la base de ces raisons, il est possible de distinguer différentes phases de développement. Une première de ces raisons est *la pro-*

grammation financière des budgets publics, qui s'impose en raison de l'augmentation rapide des dépenses d'infrastructure. Divers cantons et communes ont déjà procédé à l'élaboration de plans d'investissements et financiers à moyen ou à long terme. La nécessité de parvenir à couvrir les dépenses exorbitantes avec les recettes, conduit naturellement à recourir à un ordre de priorité dont les aspects sont non seulement financiers, sectoriels, temporels, mais encore spatiaux. Les tâches cantonales en matière d'infrastructure se sont accrues d'une telle manière qu'il n'est simplement plus permis de garantir la totalité des équipements simultanément dans toutes les régions. Vu sous l'angle des capacités financières, l'engagement des moyens à disposition pour une période déterminée peut se concevoir selon les modalités théoriques suivantes:

1. Equipement simultané dans toutes les régions, mais limité à un seul domaine, par exemple construction de toutes les écoles secondaires sans se préoccuper de toutes les autres tâches. Cette «solution» s'exclut d'elle-même par son irréalisme.
2. Equipement simultané dans toutes les régions et dans tous les domaines, cependant à petits pas (partout un peu de tout). Plus les travaux à réaliser sont importants, moins cette variante équilibrée à la mode fédéraliste est recommandable.
3. Equipement simultané dans toutes les régions, cependant dans différents domaines, par exemple en écoles secondaires dans une première région, en autoroute dans une deuxième, en transports publics dans une troisième et en adductions d'eau dans une quatrième.

Cette variante s'approche grandement de la réalité, n'équipe cependant les régions que d'une manière unilatérale.

A travers ces variantes, toutes les régions reçoivent simultanément certaines impulsions en matière de développement par des investissements partiels ou unilatéraux. Partout on va provoquer l'urbanisation entraînant à courte ou longue échéance, de tous côtés, des appels exigeant l'achèvement de l'infrastructure. Etant donné que les exigences ne peuvent être satisfaites partout à la fois, une telle politique en matière d'infrastructure revient à créer, de manière consciente, des territoires sous-équipés. En d'autres termes, avec une pareille politique, nous tendrions à créer artificiellement des contraintes sectorielles d'une très grande ampleur. Le tunnel autoroutier de l'Utlberg dans les environs de Zurich prévu dans le réseau des routes nationales fournit un exemple classique à cet égard. Il va mettre le district de Kno-

nau, situé derrière la montagne et pour cette raison encore passablement épargné par l'urbanisation, en liaison directe avec le centre de la ville. L'urbanisation va se répandre sur le district de Knonau après la construction du tunnel comme l'eau sortant d'un tuyau d'arrosage. Des habitations, des habitations et encore des habitations. Et fort rapidement les cris vont retentir derrière la montagne: «Où reste l'approvisionnement en eau ? où reste le téléphone ? où restent les écoles, les hôpitaux, les maisons de communes, les équipements sportifs, les transports publics, etc. ?» Une seule mesure dans le secteur de l'infrastructure — le tunnel de l'Utlberg — par ailleurs très intéressante étant donné la participation financière de 80 % de la Confédération et l'absence de procès en expropriation, aura ainsi déclenché une avalanche d'investissements nécessaires et complémentaires. Considéré de la sorte, ce tunnel n'est tout à coup plus aussi bon marché ! Nous nous engageons par là dans un flot de nouvelles contraintes ! Le plus amusant, c'est que c'est la Confédération qui fixe la date de la réalisation du tunnel de l'Utlberg ! En partant de ces considérations, il ne reste à vrai dire qu'une quatrième variante en matière de politique d'équipement, à savoir:

l'aménagement simultané de l'ensemble des équipements, limité à certaines régions déclarées prioritaires, en tant que «régions de développement». Cette variante rend possible l'exécution de l'ensemble des prestations aux régions chaque fois concernées et met à la disposition de la population nouvellement implantée, dès le début, des équipements complets. Elle exige cependant le passage de la pratique actuelle de rattrapage à une politique d'urbanisation active et concertée.

En cela, l'aménagement du territoire va avoir de plus en plus à jouer un rôle prépondérant dans la gestion du budget public. Au vu de cette tâche, il va très probablement devoir encore se doter d'instruments nouveaux.

Alors que l'argument de la «programmation financière», de nature exclusivement économique, ne commence que lentement à être reconnu comme valable, une raison plus générale surgit déjà au premier plan de la discussion. Elle va encore élargir d'une manière sensible le champ des préoccupations de l'aménagement du territoire. On peut lui appliquer la formule lapidaire de

L'urbanisation judicieuse

Le terme d'urbanisation judicieuse correspond au terme allemand «Zweckmässige Besiedlung». (On a

préféré ce terme à «développement harmonieux de l'habitat».) Cette expression n'est pas nouvelle. L'aménagement local et régional avait déjà constamment une urbanisation judicieuse pour objectif. Cet objectif n'a cependant fait son entrée dans la législation fédérale qu'en 1965 et, en fait, dans la loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements où il est dit à l'article 4: «La Confédération favorise le développement harmonieux de l'habitat à longue échéance» (entendez une urbanisation judicieuse) et où on mettait également les moyens à disposition pour les études de l'Institut ORL concernant les conceptions suisses de l'habitat. Le rapport final concernant ces études, publié en 1971, donne le résultat de la confrontation entre elles, de 17 conceptions directrices sectorielles et dégage en conclusion, au moyen de nombreux modèles d'urbanisation, ce qu'est l'urbanisation judicieuse. Depuis lors, la conférence des chefs de Service de la Confédération a élaboré, sur cette base, la conception directrice de la Suisse connue sous le sigle CK 73. Le Conseil fédéral l'a transmise en 1974 aux cantons en tant que base de discussion en invitant ces derniers à élaborer de leur côté leurs propres conceptions directrices, de manière à pouvoir parvenir finalement, par la voie de la coordination, à une conception de la Suisse qui soit dans une certaine mesure unique et exempte de contradictions. C'est pourquoi la majorité des cantons est actuellement en train de mettre sur le papier des propositions de conceptions directrices concernant tout d'abord les domaines techniques en vue de l'organisation de leur territoire. Ce n'est cependant qu'un début. La tâche suivante sera — et divers cantons s'y sont déjà attelés — l'élaboration également politique de ces conceptions directrices par une discussion intense et publique sur les principes de la politique d'aménagement du territoire à appliquer dans le futur et par une comparaison critique des variantes de conceptions proposées.

Le postulat de «l'urbanisation judicieuse va cependant maintenant bien au-delà de ces premières tâches. Ce serait naturellement déjà très beau de tomber politiquement d'accord, dans notre pays, sur ce que devrait être dorénavant une «urbanisation judicieuse». Toutefois, cela ne garantirait en rien son entrée dans les faits. Si l'on veut empêcher que cela ne reste qu'un simple vœu pie, on devrait, en même temps qu'on étudie les conceptions directrices, examiner la question des moyens et mesures de politique d'urbanisation qu'il est nécessaire de créer pour acquérir la moindre des influences sur le pro-

cessus d'urbanisation et pour pouvoir l'orienter dans le sens de l'une ou l'autre des conceptions directrices.

Le congrès de 1972 de l'Association internationale des urbanistes était consacré à ce problème sous le thème «Aménagement du territoire et planification du développement». Il a été affirmé que l'aménagement du territoire fut dans tous les pays du monde occidental — y compris le nôtre — en premier lieu un aménagement conforme aux tendances, un aménagement à la traîne, et c'est seulement dans une deuxième phase d'aménagement que ce dernier a pu s'attacher à orienter les tendances en tant qu'aménagement «préventif et concerté». Toutefois, il s'avère de plus en plus que la simple répartition de l'espace d'un pays ou d'une région en territoires de différentes affectations — quand bien même elle relève nettement d'une conception d'aménagement définie — ne suffit pas à orienter l'urbanisation dans le sens de cette conception. A elle seule, elle ne peut par exemple pas plus empêcher la concentration croissante de l'économie et de la population que la désertion constante. Etant donné que ce sont principalement des facteurs économiques et sociaux qui orientent les hommes dans le choix de leurs lieux de domicile ou de travail, il est de plus en plus nécessaire d'acquérir sur ces facteurs une influence directe ou tout au moins indirecte, si l'on veut parvenir à une urbanisation mieux équilibrée. Pour cette raison, divers pays occidentaux, depuis quelque temps déjà, ont franchi le pas qui consiste, dans les territoires, à développer, à consolider l'aménagement du territoire par des mesures concertées en matière d'équipements, d'encouragement à l'économie et à la construction et de politique sociale. Ces mesures impliquent des planifications spécifiques, mais qui sont toutefois en accord parfait avec les objectifs de l'aménagement du territoire. C'est ainsi qu'on parle d'«economic planning»/«programmation économique» et de «social planning»/«programmation sociale». Elles consistent avant tout en une conception des programmes d'exécution des équipements respectant un ordre de priorité dans l'espace et dans le temps ainsi qu'en la création de mesures d'incitation telles que les avantages fiscaux, la politique de subventions ou foncière et encore d'autres mesures. L'ensemble, y compris la conception de l'aménagement du territoire, revêt le nom de «comprehensive planning»/«programmation intégrale» ou en allemand «Entwicklungsplanung». On peut donc distinguer les trois niveaux de planification suivants:

Premier niveau

Planification physique (désignation des affectations) conforme aux tendances: division du territoire conforme aux tendances actuelles de développement.

Deuxième niveau

Planification physique guidant les tendances: division du territoire orientée vers un objectif de développement (par exemple le plan directeur du canton de Zurich).

Troisième niveau

Programmation intégrale: comprenant en plus les moyens et les mesures capables de guider d'une manière efficace l'urbanisation.

Jugé à cette échelle, l'aménagement du territoire en Suisse se situe encore en pleine phase initiale. Au niveau cantonal, il y a, comme on l'a déjà dit, des études de conceptions directrices en cours; cependant, on n'est nulle part encore parvenu à ce que l'une de ces conceptions soit déterminante sur le plan politique ou même juridique. Des amorces dans ce domaine existent toutefois ici et là. Ainsi, dans le canton de Zurich, la conception de l'urbanisation avec centres régionaux a été approuvée en 1960 par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil avec la mention: «Cette conception en vérité ne doit pas être considérée comme un programme directement réalisable, mais tout de même comme une conception directrice qui doit orienter toutes les décisions et les mesures ayant une influence sur l'urbanisation future de notre canton, afin de faire naître une meilleure répartition de l'économie et de la population.» Le plan directeur zurichois qui, dans sa conception, s'appuie sur cette base et qui est déjà appliqué pour cinq régions, doit donc être rattaché au deuxième niveau. Dans la nouvelle loi zurichoise sur l'aménagement du territoire et les constructions que le Grand Conseil a approuvée le 14 avril par 130 voix contre 8 et qui sera probablement aussi acceptée par le peuple le 6 septembre prochain, les principaux objectifs et principes de l'urbanisation judiciaire sont maintenant, pour la première fois dans notre canton, inscrits en termes juridiques. Dans d'autres cantons comme Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure, Thurgovie et Uri, le gouvernement a soumis à la discussion publique les objectifs et les principes de développement dans le sens d'une conception directrice. En revanche, l'étude des mesures au niveau cantonal ne semble pas encore avoir beaucoup progressé. Dans le canton de Zurich, cela est

toutefois prévu dans le programme-cadre d'examen de la conception d'aménagement du territoire, qui se trouve actuellement dans sa phase active et qui doit être achevé jusqu'au début de 1976. A l'échelle nationale, il existe, comme il l'a été dit, les études des conceptions directrices de l'Institut ORL et la proposition CK 73, mais pour le moment comme base de discussion non contraignante. Les buts et les principes les plus importants d'une urbanisation judiciaire ont en revanche déjà trouvé une formulation juridique, en fait dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui, comme on le sait, a été adoptée par l'Assemblée fédérale, mais qui doit maintenant, en raison du référendum, encore vaincre le barrage d'une votation populaire.

Selon l'article 1 de cette loi, l'aménagement du territoire a les tâches suivantes:

- a) protéger les bases naturelles de la vie humaine, telles que le sol, l'air, l'eau et le paysage;
- b) créer les conditions d'espace favorables à l'épanouissement de la vie personnelle, sociale et économique;
- c) encourager une urbanisation décentralisée comprenant des centres régionaux et interrégionaux et orienter dans ce sens le développement des grandes villes;
- d) délimiter les territoires à urbaniser d'une manière convenable et propre à ménager l'évolution future du pays et assurer leur utilisation judicieuse;
- e) promouvoir l'équilibre entre les régions rurales et urbaines, entre celles qui sont économiquement faibles et celles dont l'économie est développée;
- f) maintenir le caractère et la beauté de certains paysages;
- g) tenir compte des exigences d'un approvisionnement autonome suffisant en denrées alimentaires;
- h) tenir compte des besoins de la défense.

Si le peuple suisse prend au sérieux une urbanisation judiciaire, il devra voter en faveur de la loi sur l'aménagement du territoire. Car avec elle, on aurait non seulement une approbation des buts et principes précisément mentionnés, mais encore des dispositions en faveur de l'orientation du développement dans le sens d'une conception directrice qui se trouve çà et là. Il convient tout spécialement de mentionner ici l'article 2, alinéa 2:

2. Les cantons et la Confédération tiennent compte des exigences de l'aménagement du territoire dans l'ensemble de leur activité législative et administrative.

On est tenté d'attribuer l'article sur l'aide en matière d'équipement et d'acquisition de terrains à titre pré-

ventif presque au troisième niveau. Il est dit à l'article 43:

1. La Confédération encourage, dans les limites des plans directeurs généraux, l'équipement de terrains destinés à la construction dans le sens de la présente loi.

Si cependant elle procède de la même manière que jusqu'à présent en matière de construction de logements en subventionnant indistinctement partout où on a affaire à un plan directeur d'urbanisation, on ne devra s'attendre à aucun effet sur l'orientation de l'urbanisation. Cela dépend finalement si les mots «au sens de la présente loi» sont en même temps interprétés en fonction des buts et sélectivement comme «au sens des principes».

Un premier réel bond en avant en direction du troisième niveau d'aménagement du territoire a été accompli cette année avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne. Cette loi n'exige en fait pas seulement des conceptions régionales de développement, mais encore se rapporte avant tout aux mesures nécessaires à leur réalisation pendant qu'une substantielle subvention de la Confédération au financement des projets d'équipement vient rendre le tout possible. Toutefois, comme l'indique l'intitulé, cela n'est valable que pour les régions de montagne.

Dans la perspective d'une urbanisation judicieuse, il nous paraît toutefois surtout important de mieux maîtriser l'automatisme de la concentration de l'économie et de la population dans les grandes agglomérations. Cela ne réussira jamais tant qu'on assignera à l'aménagement du territoire le rôle de sapeurs-pompiers qui, comme on le sait, ont pour tâche de lutter contre le feu là où il brûle déjà. Aussi longtemps que notre aménagement des équipements reste exclusivement au service de la couverture des besoins, le risque subsiste en fait qu'à chaque nouvel investissement du secteur public on verse de l'huile plutôt que de l'eau sur le feu. Le sociologue suisse, le professeur P. Atteslander, l'a une fois très bien dit: «Précisément dans le domaine de l'aménagement du territoire, nous jouons constamment aux sapeurs-pompiers au lieu d'introduire une prophylaxie anti-incendiaire.»

Il s'agit ainsi, au moyen de l'engagement concerté de tous les moyens relevant de la politique d'urbanisation à disposition, de renforcer les pôles d'attractivité qui paraissent capables de contrarier la concentration continue dans les agglomérations. Cette exigence, intervenant actuellement au moment d'un re-

virement démographique et économique, peut en réalité prêter à sourire. Et il faut effectivement regretter qu'on commence seulement aujourd'hui à en discuter, après nous être laissés submerger par une décennie de croissance fiévreuse. Mais, ne devons-nous pas utiliser à bon escient le temps de la récession pour nous préparer à l'éventualité d'une nouvelle période de croissance? Une chose est sûre, si nous voulons une «urbanisation judicieuse» non seulement sur le papier mais encore dans la réalité, nous ne pourrons pas nous en sortir sans faire plus d'efforts que par le passé pour parvenir au troisième niveau d'aménagement du territoire.

La troisième raison de l'aménagement du territoire futur pourrait s'intituler:

Aménagement du territoire démocratique

On écrit et on dit beaucoup de choses actuellement sur ce thème. Rudolf Schilling a renforcé ce postulat et montré une voie menant à sa réalisation dans son livre «Die Demokratie der Teilnahme». N'avons-nous pas aujourd'hui un aménagement du territoire démocratique? Nous connaissons bien plutôt la calamité de la chute de la participation. On se plaint du désintérêt du corps électoral qui est convoqué en assemblée de commune ou appelé aux urnes pour n'importe quelle pécadille, mais qui n'est pas consulté sur les plus importants problèmes de politique et de transformation de l'environnement. On déplore avant tout, et avec raison, que l'on ne peut se prononcer sur les projets qu'au dernier moment, lorsque ceux-ci sont terminés et qu'ainsi, il ne reste aucune possibilité d'avoir une influence sur sa forme. Aussi, exige-t-on également de consulter déjà le corps électoral au stade de l'avant-projet et, si possible, sur des variantes fondamentalement différentes. C'est une idée très juste. Formellement, nous n'en sommes à vrai dire pas si éloignés. Lors de nos scrutins, il ne s'agit pas juridiquement de décider d'un projet mais, au contraire, d'un crédit permettant la réalisation d'un projet. Ce serait en soi une pure question d'interprétation que de se prononcer sur le degré de précision de ce projet au moment du vote. La pratique a toutefois maintenant démontré que le Suisse, prudent et soucieux de son intérêt personnel, ne désire pas signer un chèque en blanc. Avant de donner son approbation à un projet, il désire savoir si et dans quelle mesure on va toucher à son bien-fonds, son porte-monnaie et ses autres libertés. Quoi qu'il en soit c'est compréhensible. On doit même prétendre qu'il serait faux de prendre des décisions au stade des projets généraux sans avoir étudié soi-

gneusement leurs conséquences à tous les points de vue. On peut seulement se demander s'il est nécessaire et juste de mettre sous les yeux les conséquences pour chacun en se référant déjà à des projets de détail. Précisément, lorsqu'on pourrait soumettre au vote plusieurs variantes, cela serait peut-être quand même aller un peu trop loin. N'y aurait-il pas la possibilité d'éveiller l'intérêt du corps électoral pour des projets uniques maintenus au niveau général ou des variantes de projet en ne concevant pas les messages qui s'y rapportent comme de simples descriptions des projets, mais comme des présentations qui, selon les circonstances, présenteraient les conséquences très diverses sur les différents groupes de notre société pluraliste ?

Le citoyen se sentirait peut-être davantage concerné si on lui décrivait les avantages et les inconvénients d'un projet pour lui en tant que père de famille, jeune, retraité, contribuable, propriétaire foncier, migrant quotidien, automobiliste, usager des transports publics, piéton, voyageur, etc. Cette pensée n'est d'ailleurs soumise ici à la discussion qu'en passant. Il s'agirait simplement de développer davantage la sensibilité du citoyen vis-à-vis du processus de décision dans l'organisation de l'espace et l'aménagement du territoire. Le niveau le plus bas auquel se posent des questions n'est cependant plus aujourd'hui la commune, mais la région. La région est, selon la définition, le territoire dans lequel une partie prépondérante de la population trouve logement, travail, services et délassément. Les tâches d'importance régionale deviennent toujours plus nombreuses et c'est justement à ce niveau-là que le citoyen n'a pas le droit de vote. Toujours plus complexe deviendra l'imbroglio des associations de communes, dans lesquelles les délégués communaux respectifs, soustraits au contrôle politique direct, prennent leurs décisions, chaque association tournée vers son propre objectif et ne pouvant garantir de coordination réciproque. Si nous voulons accroître la participation du citoyen, nous devons lui donner le droit de vote dans les affaires régionales, c'est-à-dire nous devons élever les régions au niveau d'institutions dotées d'une souveraineté politique et auxquelles il serait remis une partie des compétences jusqu'ici communales et peut-être aussi cantonales. Ce postulat, qui a émergé il y a quelque temps déjà dans le canton d'Argovie, fait l'objet d'un examen attentif dans les cantons de Berne et Zurich. L'objection consistant à dire que les frontières des régions sont fluctuantes et qu'elles seront de toute façon à nouveau effacées ne résiste pas, car cela

équivaut à une capitulation de l'aménagement du territoire, dont la tâche principale à mon avis est justement de contribuer à la mise en place de structures claires au point de vue spatial, économique, social et politique. Il est indiscutable que dans la délimitation des régions l'on rencontrera des difficultés dans de nombreux endroits et même aux frontières cantonales devenues problématiques. C'est le cas justement de Zurich où, depuis le recensement de 1970, on compte déjà cinq communes argoviennes dans l'agglomération zurichoise. Les faits vont illustrer ce que cela signifie politiquement. Lors des dernières et avant-dernières élections au Conseil des Etats, il se trouva des communes argoviennes dont la majorité des électeurs porta les noms des candidats zurichois sur leur bulletin de vote. On a aussi exigé de ré-examiner le rôle des cantons et de la Confédération dans le contexte de la régionalisation. Nous voyons ainsi que le postulat de l'«aménagement démocratique» pourrait avoir finalement des conséquences touchant de vastes domaines.

Il faut encore avancer maintenant la dernière des raisons, mais non la moindre, celle de la protection de l'environnement dont, en fait, l'importance actuelle aurait dû plutôt la promouvoir au premier rang. L'aménagement du territoire peut prétendre fournir une large contribution à la protection de l'environnement. Ce n'est pas pour rien que la phrase: «pas de protection de l'environnement sans aménagement du territoire» a été forgée*. Nous aimerions même franchir un pas et exiger: pas d'aménagement sans:

Planification écologique

Etant donné qu'elle se préoccupe également de notre espace vital, on peut la considérer à juste titre comme une extension du rôle de l'aménagement du territoire. Une telle extension va sûrement se révéler nécessaire à l'avenir; nous sommes cependant aujourd'hui encore très loin de tenir compte déjà à l'avance de toutes les répercussions sur l'environnement lors de chaque mesure d'aménagement. Certes: *le Suisse s'avise après avoir agi!* (Ainsi par exemple après l'achèvement du projet de détail et la réalisation partielle des voies expresses dans la ville de Zurich!) La forte sensibilisation de la population aux questions de bruit et de pollution de l'environnement fait en vérité espérer que, dans le futur, on fera toujours davantage attention là où il existera un

* Dans notre contexte, il serait toutefois souhaitable d'inverser la phrase: pas d'aménagement du territoire sans protection de l'environnement !

adversaire potentiel qui pourrait être en mesure de mobiliser l'opinion publique. Là où un tel adversaire fait défaut, il est à redouter que l'on poursuive la politique de la facilité. Les victimes du bruit peuvent se défendre et même obtenir sur le plan politique la modification d'un projet. L'équilibre biologique et climatique rompu ne peut pas, quant à lui, se défendre et ne peut pas, par exemple, empêcher que nous poursuivions une politique d'expansion. C'est pourquoi, à notre avis, il appartiendrait à l'aménagement du territoire, comme nouvelle tâche, d'étudier pour toute mesure d'importance, comme par exemple un plan régional d'urbanisation, les incidences sur l'environnement. De la même façon que nous sommes aujourd'hui presque habitués à étudier les répercussions d'une urbanisation future sur le trafic à partir de bilans régionaux et de plans de charge des transports, de la même façon nous devrions être en mesure de saisir du regard les incidences sur l'environnement à partir de bilans écologiques régionaux et de plans de charge. Cette tâche est bien entendu d'une extrême complexité et en plus on manque encore de méthode et de nombreuses bases. Nous nous réjouissons d'autant plus du fait que le Gouvernement zurichois a approuvé, avec le programme-cadre concernant la conception de l'aménagement du territoire déjà cité, tout un ensemble d'études concernant la charge sur l'environnement. Elles portent d'une part sur la charge physique de l'environnement due à l'homme, mais aussi la charge psychique pour l'homme due à l'environnement. On est actuellement au cœur des travaux et il faut espérer qu'ils fourniront une contribution aux découvertes dans ce domaine. La situation de l'environnement à laquelle nous sommes parvenus — en partie à cause de la négligence des générations précédentes, mais en grande partie par notre propre faute — forme globalement rien d'autre qu'un immense système de contraintes et de réseaux fermés de contraintes dont il n'existe pratiquement plus d'issue, d'après l'avis de beaucoup de chercheurs. Cependant, nous ne voyons pas toutes ces contraintes avec la précision suffisante. Le Dr Samuel Mauch, dans le NZZ du 27 janvier 1971, nous comparait à des passagers d'une auto dévalant une pente dans le brouillard vers un mur, précisant toutefois ensuite qu'il s'agit d'une série de murs les uns plus faibles, les autres plus résistants, à différentes distances, et disait: «Il dépend exclusivement de notre rapidité de réactions politiques et sociales et de notre puissance de freinage, que nous disparaissions ou que nous soyons victimes de dégâts graves ou légers; car la vitesse et

l'inertie sont maintenant données.» La planification écologique dans notre petit pays ne pourra pas à vrai dire fournir de contributions notoires à la solution de ces processus mondiaux. Ce que nous pourrions cependant attendre d'elle serait enfin une réponse à des questions comme celles-ci:

Où se trouve la limite écologique indiquant la saturation dans le processus d'urbanisation et dans quelle mesure l'avons-nous peut-être déjà franchie? Quand allons-nous atteindre dans notre pays «les murs critiques» et comment pouvons-nous éventuellement les déplacer?

Quel serait le type d'urbanisation préférable du point de vue écologique?

Quelles seraient les conséquences (coûts) auxquelles il faudrait s'attendre si, pour une raison ou pour une autre, nous étions amenés à préférer un autre type d'urbanisation?

Nous sommes bien conscients des énormes difficultés d'une telle planification, car elle devrait tenter de tenir compte, sous de multiples variantes, de la profusion incalculable de possibilités de développement et d'englober également tout ce que l'on ne peut pas à vrai dire planifier, mais dans le meilleur cas influencer, à savoir le comportement de l'économie, de la technique et des ménages. Malgré cela, nous croyons qu'il est nécessaire de percer une ouverture dans cette direction si nous voulons éviter des surprises ultérieures et des contraintes de nature gigantesque.

Nous espérons avoir montré d'une manière suffisamment expressive que l'aménagement du territoire ne peut pas se cantonner dans le rôle qu'il a joué jusqu'à présent, mais qu'au contraire, à plusieurs égards, il devra se développer dans des dimensions totalement nouvelles, s'il veut continuer à remplir son but, but qui consiste en une organisation de l'espace raisonnée et digne d'être vécue.

Rolf Meyer-von Gouzenbach.