

# Pour une politique de développement en Suisse par une meilleure distribution de l'industrie

Autor(en): **Roh, H.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **23 (1966)**

Heft 1

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-783835>

## **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.

Da nicht sicher ist, ob ein Bauabstand vom Wald in einer Revision des Forstgesetzes oder in einem Baugesetz durchgehen wird, muss den Gemeinden empfohlen werden, diese Frage in den Bauordnungen zu regeln.

Wo auch dieses Mittel versagt, hat der Gemeinderat die Möglichkeit, in Fällen mit zu kleinen Bauabständen vom Wald die Baubewilligung auf Grund von Art. 52 und 54 des Organisationsgesetzes zu verweigern.

#### *Fahrverbot auf Waldstrassen*

Im Rahmen der Planung lässt sich gut überprüfen und festlegen, welche Waldstrassen für den allgemeinen öffentlichen Verkehr zugunsten der Spaziergänger zu sperren sind.

#### *Ausbildung*

Es wird notwendig sein, dass die verschiedenen an der Planung interessierten Leute

- in ihrem eigenen Fachgebiet über die Fragen der Regionalplanung Ausbildung erhalten und
- in Seminarien die Grundlagen zur umfassenden Gemeinschaftsarbeit erhalten.

In unseren Siedlungsräumen nähern wir uns in verschiedener Beziehung einer Notlage. Ein weiteres Zuwarten im Ueberlegen und Planen einer zielgerechten Entwicklung ist nicht mehr zu verantworten. Sorgen wir daher dafür, dass dieser Einsicht auch die entscheidende Tat folgt.

## Pour une politique de développement en Suisse par une meilleure distribution de l'industrie

Le rôle des communes, des cantons et de la Confédération

Prof. Dr H. Roh, directeur de la Société valaisanne de recherches économiques et sociales, Sion

### I. — Introduction

Dans un pays où les personnes occupées dans l'industrie et les métiers forment environ le 50 % de la population active, il est inévitable que se posent des problèmes d'aménagement industriel.

On sait que selon Le Corbusier l'aménagement du territoire vise l'organisation sur le sol des établissements humains de manière à satisfaire au mieux les aspirations des hommes.

L'aménagement du territoire répond à un souci d'organisation et de mise en valeur. Sur le plan national, selon Gaston Bardet, il se pose à cinq échelons:

- 1° Le quartier ou la section de commune,
- 2° la commune,
- 3° le groupement de communes,
- 4° la région
- 5° enfin la nation.

Sur le plan helvétique, étant donné que chaque canton constitue un Etat, il faut tenir compte du canton.

Rappelons également que l'architecte Armin Meili a résumé en cinq parties les éléments constitutifs du plan d'aménagement national:

- 1° *L'espace nourricier* sert à la production première. Il s'agit ici des régions nettement réservées à l'élevage, l'agriculture, la sylviculture, la chasse, la pêche, l'économie de l'eau et de l'électricité ainsi qu'à l'exploitation des mines;

- 2° *les zones de productions industrielles* comprennent les zones où les industries et les métiers déploient leur activité;
- 3° *l'espace viaire* comporte les surfaces affectées aux rues, voies ferrées, voies navigables, ports, aérodromes, câbles à haute tension, etc.;
- 4° *l'espace résidentiel* embrasse l'ensemble des habitations urbaines et rurales, agglomérées ou dispersées, à savoir la ville, le village, la ferme;
- 5° *les zones récréatives* comprennent toutes les régions qui favorisent le développement du repos, des sports, du tourisme.

Si l'on tient compte du caractère particulier de la Suisse, la politique d'aménagement du territoire touche la commune, le groupe de communes, le canton, les régions intercantionales et enfin la Confédération. Il ne s'agit pas pour moi d'étudier de manière exhaustive la question, mais bien plutôt de vous livrer quelques réflexions sur l'industrie dans ses rapports avec l'aménagement communal, cantonal, national et régional.

### II. — Les zones industrielles et le plan d'aménagement communal

#### 1. *Les étapes du plan d'aménagement local et le zonage*

Tout plan d'aménagement local comprend les quatre étapes suivantes:

- 1° Les enquêtes et les analyses qui permettent de connaître l'espace à organiser;
- 2° l'évaluation critique des besoins faite sur la base des enquêtes et analyses;

<sup>1</sup> L'Urbanisme, Paris 1959.

- 3° la synthèse ou composition du plan directeur qui découle des étapes précédentes;
- 4° et enfin les programmes d'application, l'ordre d'urgence et les mises au point.

Or, le rôle du plan directeur est de déterminer le zonage ou zoning.

En effet, l'aménagement local doit résoudre un certain nombre de problèmes: problèmes de circulation, d'hygiène et de confort, problèmes sociaux et économiques, problèmes esthétiques, problèmes intellectuels et spirituels.

Le but du zonage est de donner aux habitants les conditions optima de salubrité physique et de tranquillité morale. Le zonage local comprend donc trois grandes subdivisions: les zones rurales, les zones industrielles et les zones d'habitation; chacune d'entre elles doit répondre à deux nécessités primordiales pour l'individu: travailler et être logé.

Le domaine des espaces libres plantés ou verts ainsi que celui des grandes artères de circulation s'étend entre ces zones.

Le zonage prévoit l'emploi du terrain; il délimite en premier lieu la localité elle-même puis procède à la subdivision du territoire.

L'urbaniste ou l'aménageur choisit les secteurs capables de répondre dans les meilleures conditions possibles à tous les besoins de la localité. La subdivision du territoire se traduit inévitablement en cartes et graphiques. Elle constitue la base du plan directeur. L'urbaniste se posera, en premier lieu, la question du nombre d'habitants à prévoir pour la localité et ensuite comment ils vont vivre.

Cela suppose l'établissement d'une liste de tous les services publics ou d'intérêt public assurant l'épanouissement de la personne humaine. Il s'agira notamment de faire tenir un équilibre entre la densité optimum du terrain utilisé et les besoins de la population. L'urbaniste tiendra compte des nécessités vitales et sociales de l'individu: la vie individuelle ne peut atteindre un niveau intéressant et ne s'épanouit que dans le cadre d'un aménagement collectif solide et d'une parfaite organisation des logis.

Car l'aménagement d'une zone industrielle ne se conçoit pas sans l'aménagement premier de tout ce qui a trait à l'habitation et à la vie sociale. Dans la zone d'habitation se posent tous les problèmes attachés à l'hygiène: évacuation des eaux; enlèvement des ordures ménagères et d'entretien; distance des voies bruyantes; organisation sanitaire et scolaire convenables (écoles, lycées, collèges, garderies, lieu de récréation et de sport); il faut également des lieux de réunion pour les adultes (cerceles, bibliothèques, salles de spectacles, etc.) ainsi que tout ce qui est nécessaire pour la vie religieuse.

Il n'y a pas de développement industriel possible dans une localité sans les services sociaux de base. On a vu, en effet, des industries périliter dans les petites localités où manquent les fonctions sociales.

Il y a donc un équilibre à garder entre, d'une part,

la localité qui écrase l'homme par sa grandeur (Paris, Londres, New York, Tokyo, etc.) et la localité dans laquelle une petite communauté s'entre-déchire parce que trop petite, que les habitants sont trop proches les uns des autres et qu'ils ne disposent pas des services centraux nécessaires pour permettre l'épanouissement de l'industrie.

Quel est l'optimum de peuplement permettant le développement de l'industrie? C'est là une question difficile à résoudre. Les opinions varient. Certains soulignent qu'au-dessous de 3000 habitants, l'équipement social et son entretien deviennent onéreux. Et au-dessus de 8000 habitants, par contre, le surnombre des usagers rendraient les services sociaux parfois très insuffisants. Le juste milieu oscillerait donc entre 3000 et 8000 habitants.

Remarquons que le Congrès de l'économie alpine, tenu à Grenoble en 1963, a souligné que l'industrialisation par le truchement de l'industrie moyenne, surtout légère, est déjà possible dans les localités de 3000 habitants.

En outre, il ne faut pas oublier qu'en cas de création d'une zone industrielle dans ces localités, la plupart des services de base sont déjà présents (écoles, canalisations, égouts, électricité, etc.). Selon l'expérience valaisanne, les frais d'organisation d'une zone industrielle dans ces localités sont relativement faibles, surtout du fait qu'actuellement, ces localités sont des localités agraires dont la population active occupée en agriculture est en constante régression. Bien plus, l'arrivée de l'industrie permet l'assise du budget communal et la revitalisation des communautés rurales.

Après ces remarques préliminaires, voyons ce qu'il en est des zones industrielles locales.

## 2. Les zones industrielles

Les établissements industriels doivent être isolés dans des secteurs particuliers. Le principe du zonage industriel est universellement reconnu. Toutefois le groupement des établissements industriels en un lieu déterminé peut parfois présenter des désavantages.

S'il provoque une trop grande distance entre lieux de travail et de résidence, il cause des frais et des fatigues supplémentaires aux travailleurs. Cela nuit parfois à la productivité et au comportement familial.

C'est pour cette raison qu'il est possible et souhaitable même de laisser subsister une zone mixte résidentielle et artisanale de telle manière que certaines industries ou ateliers peu gênants peuvent y déployer leur activité.

Il existe même certains établissements industriels ou des entrepôts qui s'intègrent volontiers dans les quartiers résidentiels à condition qu'ils soient suffisamment isolés.

Les urbanistes anglais ont étudié la question du zonage industriel de manière systématique et ont classé les industries de la manière suivante:

- 1° Industrie légère pouvant être transportée dans n'importe quel quartier résidentiel. (C'est le cas

de l'horlogerie, de la mécanique de précision, de la confection, etc.);

- 2° industrie lourde tenue de demeurer sur place pour des raisons géologiques, géographiques ou économiques (mines, chantiers navals, métallurgie, etc.);
- 3° industrie spéciale, objet d'une liste officielle et qui ne peut prendre place dans un quartier résidentiel (fumée, odeur, bruit, explosions, etc.).

Il y a donc toute une variété de solutions qui peuvent intervenir.

L'aménagement d'une zone industrielle pose évidemment des problèmes fonciers. Le danger est qu'à partir du moment où le terrain a été désigné comme zone industrielle, la spéculation foncière intervienne et rende le prix des terrains prohibitif. A ce point de vue, la loi suisse n'autorise pas d'expropriation des terrains pour la création d'une zone industrielle. Des expériences intéressantes ont été tentées en Angleterre par la création de « trading-estates » complètement équipées pour recevoir la petite, la moyenne et la grande industrie. Cela a donné lieu à la création de nouvelles villes.

Normalement toute habitation est exclue dans la zone industrielle. Les seules autorisations concernent le personnel s'occupant du gardiennage nocturne et diurne. Cet habitat doit être soigné, isolé afin de pallier les inconvénients de sa localisation. L'établissement d'une zone industrielle nécessite la création d'une voirie appropriée, la création des services publics nécessaires: eau, égouts, électricité, voie industrielle, routes, etc. Il faut tenir compte de l'orientation des vents, afin de ne pas envoyer sur la zone d'habitation les gaz ou les odeurs de certaines entreprises industrielles. Il faut également tenir compte d'un climat favorable pour le travail de l'ouvrier: éviter la chaleur ou le froid ou l'ombre. Il faut tenir compte également de certains interdits d'ordre touristique, éviter notamment des constructions qui déparent le paysage.

Une zone industrielle se décompose généralement comme suit:

- 1° Parcelles individuelles réservées à chaque établissement ou entreprise;
- 2a espaces pour les services communs: production et distribution d'énergie, emprise des voies ferrées et des gares de marchandises et de triage, terrains de décharge ou usine d'incinération des déchets, etc.;
- 2b espaces pour les services publics: incendie, police, service des eaux et de la voirie, nettoyage, postes, téléphone et télégraphe, etc.;
- 3° installations collectives (privées ou publiques pour le personnel: gardiennage, cantine, dispensaire, etc.);
- 4° espaces vides, espaces d'isolement et de cloisonnement (espaces verts ou plantés, marge entre bâtiments), espaces réservés pour l'extension de la zone (parfois très importants au début de l'installation des industries, ils peuvent servir provisoirement de jardins potagers ou d'exploitations maraîchères).

D'après des statistiques faites en Angleterre et en France, sur la répartition des terrains, on compte:

- $\frac{1}{5}$  de la surface de la zone pour la voirie,
- $\frac{2}{5}$  pour les surfaces bâties,
- $\frac{2}{5}$  pour les espaces vides (cours intérieur, zone d'extension, espaces verts, etc.).

Les  $\frac{2}{5}$  de surface bâtie représentent un maximum qui ne doit pas être dépassé. Dans les « trading-estates » anglais, les urbanistes estiment qu'une bonne moyenne se situe entre un quart et un cinquième de la surface totale de la zone.

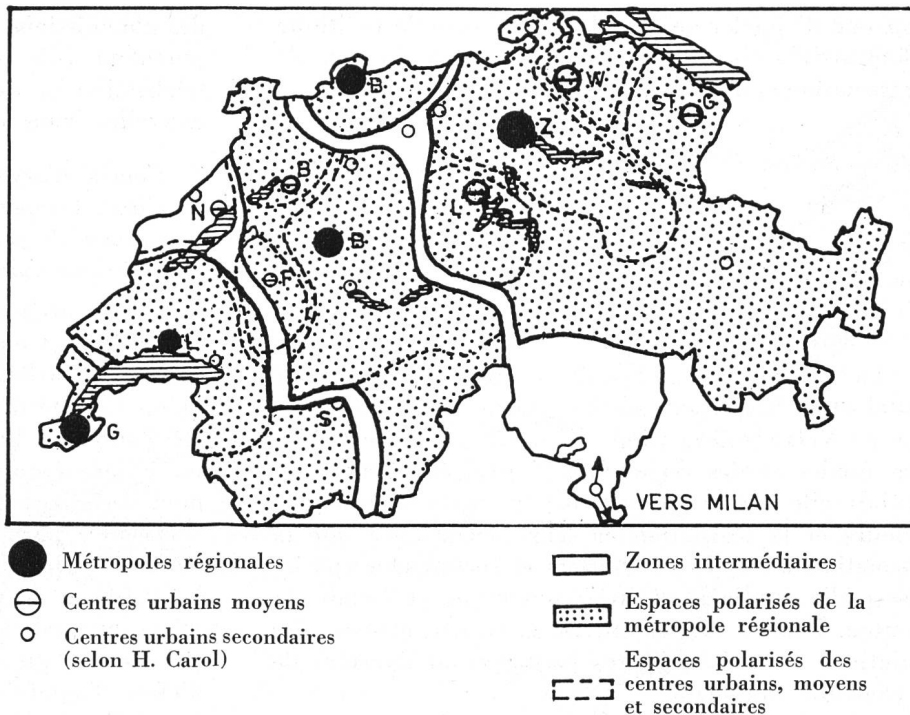
La nature des entreprises industrielles vient encore influencer ce problème de la superficie totale, car si certaines industries demandent à s'étaler en surface, d'autres au contraire, ont intérêt à se concentrer sur plusieurs étages. Une moyenne empirique a été calculée aux U. S. A. et en Angleterre, d'après le nombre d'ouvriers travaillant dans les entreprises; elle conclut qu'il faut 100 m<sup>2</sup> par ouvrier, soit un hectare de zone pour cent ouvriers. A cinq mille ouvriers correspondrait donc une zone de 50 ha. Estimation d'ailleurs sujette à caution, vu les fluctuations dans les procédés de fabrication et dans l'outillage.

D'après les industries existantes, le marché immobilier des usines à vendre, les demandes de terrain pour installation ou construction d'ateliers, quelques indices peuvent être retenus pour déterminer la superficie individuelle des parcelles à prévoir dans une zone industrielle. Les plus petites parcelles, celles qui ont moins de 400 m<sup>2</sup>, suffisantes pour les entreprises de caractère artisanal, représentent environ 10 à 15 % du total. Peu d'industries de cette importance sont à localiser dans une zone industrielle. Les parcelles de 600, 1000, 4000 m<sup>2</sup> et même d'un hectare sont les plus recherchées. Dans la zone d'Orléans et de Saint-Pierre-des-Corps, par exemple 70 % des demandes, pourcentage le plus élevé, concernent ces superficies. Dans les « trading-estates » anglais, c'est l'usine « bijou » de 1425 m<sup>2</sup> qui est la plus désirée. Au-dessus, pour les parcelles de 2 à 5 ha, les demandes sont plus rares: 10 à 15 % du total. Les grosses industries se créent un secteur à part et préfèrent fonctionner indépendamment des moyennes pour ne pas être gênées dans leur extension le cas échéant.

D'autre part, les frais d'équipement nécessités par l'aménagement de la zone atteignent une importance qui ne peut se justifier que pour la desserte d'un nombre minimum d'entreprises et de travailleurs, soit une cinquantaine d'établissements occupant de trois mille à cinq mille ouvriers au total.

Compte tenu de ce qui précède, on peut donc avancer que la superficie optimum d'une zone industrielle oscille entre 40 et 50 ha. L'expérience des « trading-estates » semble d'ailleurs démontrer qu'il faut environ cinquante établissements pour que l'opération soit rentable. Mais ces superficies s'entendent pour la mise sur pied d'une zone en territoire vierge, ce qui n'est pas le cas pour la plupart des localités suisses.

Fig. 1.  
Métropoles régionales et leurs espaces polarisés.



En ce qui concerne la forme générale à donner aux zones industrielles, il est également difficile de fournir des indications précises. Outre les considérations de surface que nous venons d'examiner, le relief du site joue un rôle majeur dans la délimitation de ces zones. L'on peut tout au plus préconiser la recherche, dans la mesure du possible, d'une forme ramassée plutôt qu'allongée. La circulation, le trafic des marchandises, les relations entre les entreprises en seront facilités et le rendement de la zone en sera meilleur <sup>1</sup>.

Selon les expériences faites en Valais, les communes jouent un rôle important et décisif dans l'industrialisation. Dans la plupart des localités qui s'industrialisent, les communes ont constitué des commissions industrielles. Ces commissions industrielles ont provoqué la mise sur pied d'un plan d'aménagement prévoyant une zone industrielle qui est équipée en services de base: eau, égouts, électricité, voies industrielles, etc.

En outre, les municipalités établissent un inventaire des possibilités communales, inventaire qui peut se résumer comme suit:

Terrains et locaux disponibles; réseaux routiers; matières premières disponibles éventuelles; approvisionnement en courant électrique et en eau; canalisation et égouts; main-d'œuvre masculine et féminine disponible; possibilités de perfectionnement pour la jeunesse libérée des écoles ou ayant fait un apprentissage.

En outre, la commune fait connaître les avantages qu'elle est à même d'offrir: terrains, locaux, tarifs pour l'électricité, etc.

Le Valais, il ne faut pas l'oublier, se subdivise en

deux grandes régions: la plaine du Rhône et les vallées latérales.

La plaine du Rhône est magnifiquement desservie entre le Bouveret et Brigue par la route et le chemin de fer du Simplon. Il s'agit d'un axe de développement sur lequel se sont développées plusieurs localités à population suffisante pour accueillir des industries moyennes et parfois même de grandes industries.

Il existe évidemment des pôles de croissance à l'embouchure des vallées: Monthey, St-Maurice, Martigny, Sion, Sierre, Viège, Brigue.

Ces localités constituent des pôles de croissance naturels et possèdent, à un degré plus ou moins développé, les services centraux et l'équipement nécessaire à l'épanouissement de la vie économique.

D'autres centres secondaires se développent plus particulièrement dans le domaine industriel, grâce à leur situation sur les voies de communication et à leur proximité des centres urbains et mi-urbains. Il s'agit notamment de localités comme Vouvry, Collobey-Muraz, Evionnaz, Vernayaz, Saxon, Chamoson, Ardon, Vétroz, Conthey, Granges, Loèche, etc.

Dans les vallées latérales, il existe également des points centraux qui peuvent recevoir de l'industrie légère: horlogerie, mécanique de précision, électronique, confection, etc.

Cette politique d'aménagement local est suscitée par le canton.

### III. — L'industrie et la politique cantonale d'aménagement du territoire

À la suite de la crise agraire des années 1948 à 1950, le Gouvernement et la Société valaisanne de recherches économiques et sociales ont mis sur pied ce qu'il est

<sup>1</sup> Auzelle R., *Technique de l'urbanisme*, Paris 1961, pp. 75/77.

convenu d'appeler aujourd'hui la « Nouvelle politique d'industrialisation ». Voyons rapidement l'action de l'association et de l'Etat.

#### A. — Société valaisanne de recherches économiques et sociales

Il s'agit d'une association sans but lucratif qui a été fondée le 1<sup>er</sup> mai 1951.

##### 1. Buts et organisation de la Société

La Société a pour objectif de lutter contre l'exode rural et de collaborer au relèvement des niveaux de vie en Valais; elle entreprend ou favorise à cette fin des études et des recherches d'ordre économique et social; elle vise à promouvoir les recherches industrielles et la législation en leur faveur ainsi que la formation d'employés, ouvriers et techniciens spécialisés; elle étudie la réalité économique et sociale du canton. Fondée sur ses études, la société propose des solutions aux déséquilibres passagers ou durables de l'économie cantonale.

##### 2. Le climat industriel en Valais, la propagande et la publicité à l'extérieur

Cette époque est l'ère des « public relations »; rien ne se réalise sans propagande et sans publicité; rien ne se fait sans une large information du public et des personnes à influencer.

Or, en Valais, il s'agissait de faire prendre conscience aux autorités et au public des nécessités et des possibilités de l'industrialisation. A l'extérieur du canton, il fallait prouver aux industriels, aux autorités fédérales et aux associations industrielles que le Valais offre des possibilités intéressantes quant à l'industrialisation.

Le public valaisan a été atteint par les articles de presse, les reportages radiophoniques, les reportages photographiques, les conférences publiques et diverses publications.

Les industries de l'extérieur et les autorités fédérales ont été atteintes par les études de la Société, la participation à des conférences industrielles, les reportages photographiques et radiophoniques, la publicité et les contacts directs.

Pour le Valais, en particulier, la propagande est source d'émulation. Elle peut se comparer à celle qu'effectuaient Saint-Simon et les Saint-Simoniens en France au XIX<sup>e</sup> siècle, ou encore, à celle de Frédéric List aux Etats-Unis et en Allemagne vers la même époque.

##### 3. Les commissions industrielles communales

La Suisse, pays fédéraliste, accorde une place prépondérante aux corps secondaires; une politique d'industrialisation n'a donc de chances d'aboutir qu'en touchant chaque échelon du fédéralisme: la commune, le canton et la Confédération.

Dès le début, la Société de recherches économiques et sociales a demandé aux municipalités de constituer

des commissions locales dont nous avons parlé et qui jouent un rôle actif dans le domaine de la préindustrialisation et dans celui du lancement des affaires nouvelles. Nous n'y reviendrons donc pas.

#### 4. Comité d'organisation scientifique du travail, Cival, Coopérative pour la diffusion de produits industriels valaisans, Industrival, Société de participations industrielle.

Il ne suffit pas d'introduire des industries nouvelles, il faut encore cimenter l'union entre les nouveaux industriels et leurs cadres. C'est à cette fin qu'un Comité d'organisation scientifique du travail a été constitué. Les membres se réunissent régulièrement pour écouter des conférences et étudier en commun certains problèmes qui les intéressent.

D'autre part, une société de participations industrielles, Industrival S. A., et une coopérative pour la diffusion de produits industriels valaisans ont été mises sur pied; jusqu'à ce jour, ces deux sociétés n'ont pas encore pu déployer les effets qu'on attendait d'elles. Toutefois Industrival a financé une zone industrielle de 36 000 m<sup>2</sup> à Ardon; la coopérative de vente a organisé la Semaine industrielle valaisanne de 1963.

#### B. — L'action du Gouvernement

Le Gouvernement valaisan a appuyé les efforts de la Société de recherches économiques et sociales et a admis de soumettre au Grand Conseil un projet de loi pour le développement de l'industrie. C'est ainsi que le peuple a accepté la loi du 24 juin 1953. Cette dernière est une loi-cadre destinée à favoriser la localisation des industries. Elle prévoit des subsides pour la création des zones industrielles et la mise à disposition de bâtiments et de terrains industriels aux entreprises nouvelles.

D'autre part, la loi permet de soutenir par des subsides les cours d'introduction, d'adaptation et de perfectionnement professionnels. La loi autorise en outre l'Etat à accorder une subvention à l'Office de recherches économiques et industrielles. Ajoutons enfin que la loi des finances du 6 février 1960 autorise l'Etat du Valais à accorder des exonérations d'impôts cantonaux et communaux aux industries nouvelles et cela pour une période de dix ans au maximum.

En outre, le canton du Valais pratique une judicieuse politique de formation professionnelle. Le nombre des apprentis est monté de quelque 460 en 1936 à environ 5000 aujourd'hui. Le canton prévoit également la création d'un technicum.

Dans le même temps, la Banque Cantonale du Valais et, maintenant, les grandes banques ont pratiqué une politique active d'octroi de crédits à l'industrialisation.

Il y a donc eu une politique d'ensemble de développement industriel, favorisée par l'initiative privée, les communes et le canton.

Cette collaboration a abouti à des résultats favorables. En effet, le canton du Valais, qui est l'un des

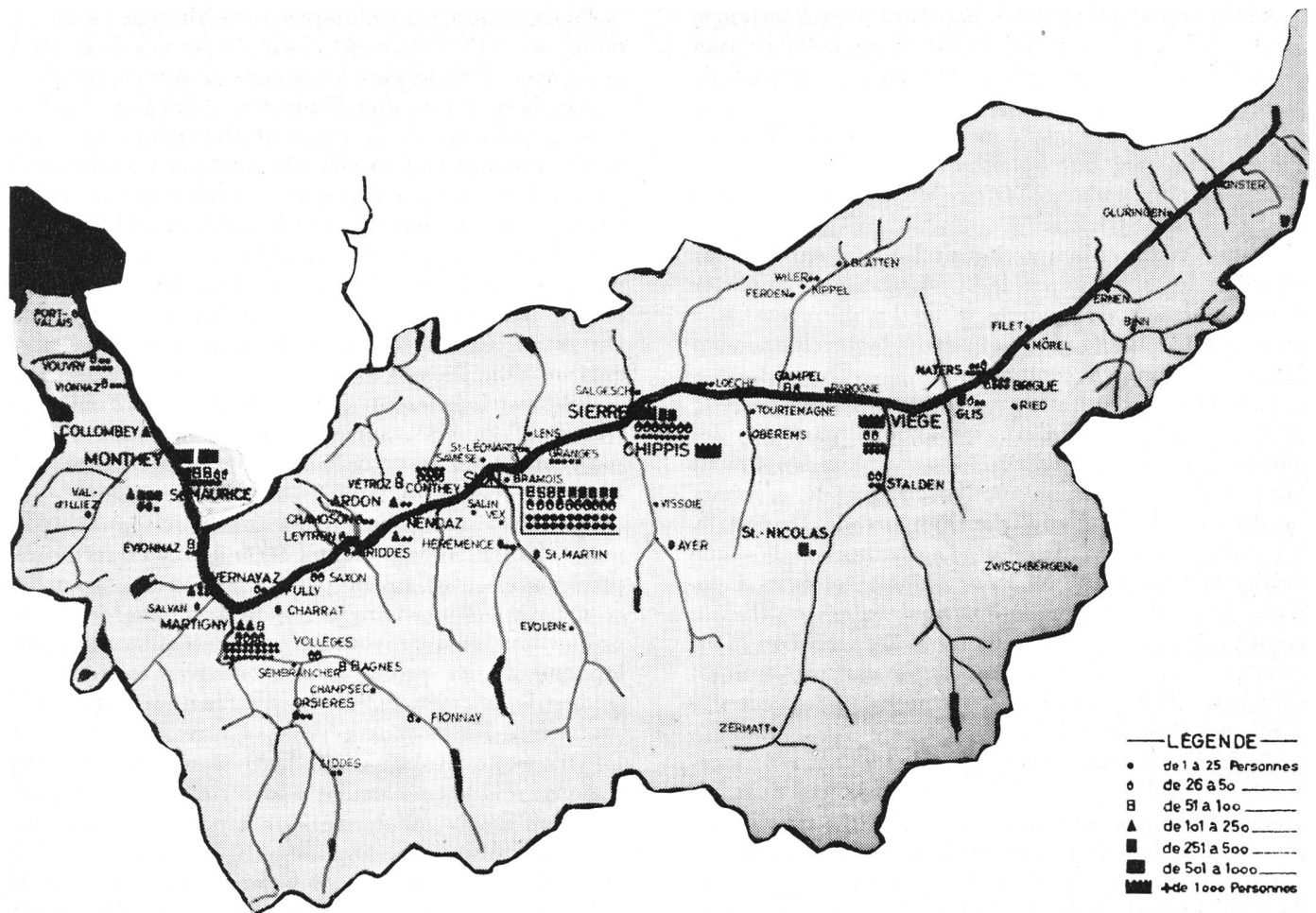


Fig. 2. L'industrie valaisanne en 1964 avec 263 entreprises et 13 078 ouvriers. Il existe sept centres de polarisation principaux (Brigue, Viège, Sierre, Sion, Martigny, St-Maurice et Monthey) et un axe de développement (ligne et route du Simplon).

moins industrialisés de Suisse, a vu ses établissements industriels soumis à la loi sur les fabriques passer de 117 en 1950 à 263 en 1964 et le nombre des ouvriers de fabriques de 6294 à 13 078 pour la même période.

Mais cet effort doit être poursuivi étant donné que le Valais continue à être un pays d'émigration et surtout d'émigration féminine. Nous constatons en effet un déséquilibre démographique qui voit les femmes émigrer vers l'extérieur par suite de manque d'activités industrielles. Aussi, tentons-nous d'introduire en Valais des industries féminines.

Cette industrialisation se fait aussi bien par l'appel d'entreprises extérieures au canton (ce sont généralement les grands noms de l'industrie suisse) que par le soutien des initiatives locales, ce qui est « l'industrialisation par le dedans ».

Enfin l'Etat du Valais a créé en 1963 un Office cantonal de planification dont le but est d'ordonner la croissance économique cantonale; de plus, l'Etat subventionne les travaux d'aménagement du territoire.

Le canton est subdivisé en différentes régions économiques. Pour le moment, des études ont été entreprises dans la vallée de Conches qui constitue

une région pour soi ainsi que la région de la plaine du Rhône entre Riddes et St-Maurice qui constitue une autre région.

Nous poussons les communes à s'unir afin de réaliser en commun certains services de base nécessaires. Il n'est pas possible, en effet, d'introduire une industrie dans chaque localité. Il faut que les communes se groupent. C'est le cas, par exemple, de la vallée de Conches qui a projeté la création d'une zone industrielle à Fiesch, centre de la vallée. La Société valaisanne de recherches économiques et sociales a déjà provoqué l'installation d'une industrie horlogère; nous espérons que cette zone va permettre de stopper l'exode de la vallée.

En outre, l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, section du Valais, déploie une activité de propagande suivie en faveur de l'aménagement du territoire et l'étude des problèmes qui s'y rattachent. C'est ainsi que deux cours du soir sont donnés sur la planification, l'aménagement du territoire ainsi que sur le développement de l'économie valaisanne; d'autre part, un service de presse régulier et des conférences visent à associer la population à

l'aménagement; et, en 1965, un cours pour l'aménagement local a été organisé à Saxon en collaboration entre l'Association du plan et l'Office cantonal de planification.

La collaboration est donc étroite entre l'Etat du Valais et l'Association valaisanne pour le plan d'aménagement ainsi qu'avec l'Office de recherches économiques et industrielles.

Leurs études et leur action pratique visent à mieux organiser le sol au profit de la population, à apporter à cette dernière des sources nouvelles de revenu et à essayer, par leurs études, de prévoir le développement futur de l'économie cantonale.

Ces études ont fait prendre conscience, pour la première fois, au Valais, qu'il doit, par tous les moyens, rationaliser son agriculture et par conséquent faire diminuer encore la population agricole, et mieux équilibrer son économie par l'apport de l'industrie. En effet, les spécialistes de l'agriculture valaisanne soulignent que la population agricole tombera à environ 10 % de la population totale alors qu'elle en constituait encore, en 1960, le 25,7 %. Si l'on tient compte de l'excédent annuel des naissances qui est d'environ 2000 personnes, on comprend la nécessité d'industrialiser le Valais.

Mais l'industrialisation « par le dedans » uniquement, c'est-à-dire par les initiatives uniquement valaisannes, n'est pas possible. Le Valais qui connaît du sous-emploi dans le secteur agricole (cela a été prouvé par des enquêtes récentes) doit pouvoir compter sur l'apport industriel de la Suisse. Il semble qu'à une époque où il faut faire appel à près de 700 000 travailleurs étrangers, l'industrie suisse devrait faire davantage d'efforts pour créer des complexes industriels dans les cantons montagnards qui s'équipent à cette fin.

Ces observations nous conduisent à la politique fédérale d'aménagement du territoire.

#### IV. — L'industrie et le plan d'aménagement national

Se fondant sur le principe du fédéralisme et de la liberté du commerce inscrite dans la constitution, la Confédération s'est toujours refusée à pratiquer une politique de distribution régionale des industries.

Le développement de l'économie a été essentiellement affaire des cantons. Or, les cantons montagnards ont pratiqué une politique agraire tandis que les cantons industriels ont pratiqué une politique industrielle et commerciale.

Certes, par le subventionnement des services de base (écoles, routes, universités, voies navigables, aéroports, etc.) ainsi que par des accords économiques avec l'étranger, la Confédération a influencé et favorisé le développement de l'industrie dans certaines régions; en outre, par le subventionnement de l'agriculture et les droits de douane au profit de cette dernière, la Confédération a défendu les intérêts agricoles des régions de montagne.

Mais les progrès techniques et le libéralisme économique du XIX<sup>e</sup> siècle ont chassé le paysan de la terre et favorisé l'exode vers les grands centres industriels.

Or, il se révèle que l'industrie a été l'un des facteurs principaux de la concentration démographique et économique au profit de certaines régions de Suisse. Alors que, à l'époque de la révolution industrielle, soit au début du XIX<sup>e</sup> siècle, le 94 % de la population helvétique était rurale, aujourd'hui plus du 60 % de la population vit dans des régions urbaines et le 40 % seulement dans les régions rurales. On estime qu'en l'an 2050 la population atteindra environ 10 millions d'habitants. Sur ce chiffre, environ 8 millions habiteront sur le plateau et 2 millions seulement dans les autres régions de Suisse; d'autre part, le 80 % des gens habiteront des localités urbaines et seulement le 20 % des régions rurales.

Ces prévisions sont basées sur le fait que la demande des biens et services secondaires et tertiaires, produits essentiellement par les régions industrielles et urbaines, continuera à augmenter dans de fortes proportions et à provoquer, par conséquent, le développement des professions secondaires et tertiaires (industrie et métiers, commerce, banque, assurance, professions libérales et services divers).

Or, cette évolution de la demande favorise les régions traditionnellement industrielles et commerciales au détriment des régions à politique trop axée sur l'agriculture.

Si elle veut vraiment sauvegarder notre originalité helvétique, la Confédération ne peut plus se retrancher derrière l'argument hypocrite du fédéralisme et favoriser ainsi la concentration économique et démographique dans certaines régions du pays.

Il faudra donc bien que la Confédération en arrive, tôt ou tard, à une politique régionale.

Or, l'étude des problèmes régionaux, si elle existe sur le plan universitaire et a donné lieu à des applications pratiques dans quelques cantons, ne paraît pas encore être admise par les autorités fédérales.

Le concept de « région » ou « d'espace économique » a été étudié par divers auteurs et est devenu un outil d'étude et d'action économiques régionales.

Ce problème a été étudié notamment par la Confédération de l'OCDE à Bellagio en 1961. Cette conférence a distingué trois espaces économiques ou trois régions économiques: la région homogène, la région polarisée et la région plan.

Disons tout de suite que les notions de « région homogène » et de « région polarisée » sont des notions utiles pour l'étude des phénomènes économiques et sociaux tandis que la « région-plan », au contraire, est un espace dans lequel une autorité politique décide de pratiquer une politique particulière de développement.

Reprenons ces trois notions.

##### 1. La région homogène

La région homogène correspond à une aire continue dont chaque partie constituante, ou « zone »,



présente des caractéristiques aussi proches que possible de celles de l'autre.

Sur le plan suisse, par exemple, il existe grosso modo des cantons à fort développement économique, par conséquent à haut revenu: ce sont les cantons industriels, tandis que d'autres cantons ont un revenu relativement faible: ce sont les cantons agricoles et montagnards. C'est ainsi que le revenu par habitant en 1962 varie entre 5000 et 6000 francs pour les cantons du Valais, du Tessin, de Lucerne et des Grisons, alors que pour les cantons de Soleure, Zurich, Genève et Bâle, il varie entre 7000 et 10 000 francs.

La même comparaison peut être déduite des impôts des personnes physiques, payés par les cantons industriels et les cantons agricoles. Les 6 cantons de Zurich, Berne, Argovie, St-Gall, Bâle-Ville et Genève forment le 68,68 % de l'impôt pour la défense nationale (7<sup>e</sup> période), mais les impôts des personnes physiques payés par Uri, Schwytz, Unterwald, Fribourg, Appenzell, Tessin, Grisons et Valais ne constituent que le 7,46 % de l'impôt en question. Or qui dit impôts payés dit revenus réalisés.

On peut déduire de la statistique des ouvriers de fabrique une comparaison similaire. Les cinq cantons de Zurich, Berne, Argovie, Soleure et St-Gall comprennent environ le 60 % des ouvriers soumis à la loi fédérale sur les fabriques, alors que les cantons agricoles suivants sont sous-industrialisés: Valais, Schwytz, Grisons, Appenzell Rhodes-Extérieures et Intérieures, Uri, Nidwald, Obwald; ils ne comptent que le 7 % environ des personnes soumises à la loi fédérale sur les fabriques.

La concentration dans les cantons industriels et urbains apparaît également dans l'augmentation de la population entre 1850 et 1950. Quasi tous les cantons industriels ont une moyenne d'augmentation supérieure à la moyenne suisse (97 %) et tous les cantons agricoles ont une augmentation inférieure à cette même moyenne. C'est le cas du Tessin, des Grisons, de Fribourg, d'Obwald, de Nidwald et du Valais.

Les cantons industriels constituent une région homogène concernant les revenus, la population, les impôts; les cantons agricoles en constituent une autre.

Au reste, on parle volontiers de cantons industriels et de cantons agricoles et montagnards, la circonscription politique correspondant souvent, en Suisse, à la région économique.

## 2. La région polarisée

C'est une notion physiologique d'interdépendance. Elle naît de l'observation du rayonnement commercial des agglomérations urbaines. Toute cité urbaine vit d'échanges avec la campagne, ainsi que des villes satellites qui gravitent autour d'elle. Alors une région naît autour d'une capitale régionale: par exemple, Lille, Bordeaux, Marseille, Lyon en France; Zurich, Bâle, Lausanne et Genève en Suisse.

La région polarisée est intégrée. Elle n'est pas un espace homogène. Au contraire, l'espace est hétérogène, les diverses parties sont complémentaires et

entretiennent entre elles, et tout spécialement avec les pôles dominants, plus d'échanges qu'avec la région voisine. C'est donc un lieu d'échange de biens et de services dont l'intensité interne est supérieure aux échanges qui se font de la région avec l'extérieur.

Or, il existe une hiérarchie des régions polarisées entre elles, hiérarchie qui correspond aux biens spécialisés qu'elles produisent. Il peut donc y avoir une polarisation nationale, régionale et locale.

Or, il existe une hiérarchie des régions polarisées entre elles, hiérarchie qui correspond aux biens spécialisés de plusieurs centres polarisés principaux et secondaires: Zurich pour la Suisse centrale, Bâle pour la Suisse du Nord-Ouest, Berne, du fait qu'elle est la capitale politique de la Suisse, Genève, au rayonnement largement international, Lausanne, point central en Suisse romande, etc.

Mais l'espace polarisé, de même que l'espace homogène, supposent une étude de l'espace géographique existant au moment de la recherche. Ils font appel à des études économiques et géographiques. Aujourd'hui, il faut aller plus loin. La science économique doit dépasser le stade de la description; elle doit faire de la prospective. La science n'est pas seulement une prévision, une description désintéressée, elle est aussi un moyen d'atteindre le plus économiquement possible un objectif fixé.

Or la prospective a permis d'engendrer aujourd'hui la région de programme, la région-plan.

## 3. La région-plan

Boudeville dit, avec la Conférence de Bellagio, que « la région-plan ou région de programme est un espace dont les diverses parties relèvent d'une même décision, comme les filiales relèvent d'une maison mère. C'est un instrument placé entre les mains d'une autorité, localisée ou non dans la région, pour atteindre un but économique donné ». C'est ainsi que le Journal officiel du 2 juin 1960 a publié une nouvelle répartition de la France en la subdivisant en 21 régions de programme dont le but est l'aménagement et le développement du territoire. Cette subdivision régionale passe par-dessus les départements, elle est liée à une coordination des diverses régions administratives françaises, dont le découpage fonctionnel aboutissait à des chevauchements inextricables et à l'impossibilité de toute déconcentration.

Le but recherché par la région-plan est le maximum d'efficacité dans la réalisation des programmes régionaux, qui sont eux-mêmes inclus dans le plan de développement de l'ensemble du territoire.

Selon Boudeville, « d'une façon générale et abstraite, l'espace plan est l'analyse du choix des moyens géographiques disponibles pour réaliser une fin déterminée dans un délai prévu: 5 ou 15 ans, par exemple. Ces moyens peuvent être la localisation d'un type d'industrie motrice, la sélection de secteurs moteurs dans un espace régional donné, l'ouverture de nouvelles voies de communication, ferroviaires, routières ou fluviales, la création de nouvelles sources

d'énergie, la détermination d'un niveau local de salaires ou tout autre moyen localisé pouvant favoriser les activités que l'on cherche à porter au maximum. Bien entendu, il existe autant de régions-plans que de problèmes distincts<sup>1</sup>. Mais François Perroux écrit: « Les priorités dans le plan de développement sont totalement irréductibles à la procédure des projets spécifiques... C'est à l'intérieur de cadres généraux de prévisions et de procédures globales de stabilisation et d'harmonisation que les projets spécifiques trouvent en fait leur place. »

#### 4. La Suisse et le régionalisme économique

Les chiffres que nous avons donnés plus haut font ressortir que certaines régions du pays sont beaucoup plus développées que d'autres et qu'il existe grosso modo des régions industrielles et des régions agricoles. Les régions agricoles se trouvent plus particulièrement dans les Alpes et constituent une région homogène quant à l'activité économique, le niveau de vie ou le mouvement démographique.

De plus, dans les grandes lignes, les régions de montagne se confondent approximativement avec les cantons de montagne. Or, ceux-ci sont d'un développement médiocre par rapport aux cantons industriels, ce qui est dû surtout à des causes géographiques, religieuses et historiques.

Les cantons de montagne sont plutôt situés dans les Alpes et ont subi les effets de l'environnement. Les contacts avec l'extérieur ont été difficiles, ce qui les a fermés pendant longtemps au développement du commerce et de l'industrie.

En outre, la plupart des cantons de montagne sont des cantons catholiques. Ils sont restés très attachés à la profession agricole, tandis que les cantons industriels, plutôt protestants, se sont tournés très tôt vers le commerce et l'industrie.

Comme conséquence, le pouvoir politique des cantons agricoles a défendu une politique agraire, tandis que le pouvoir politique des cantons industriels a défendu une politique industrielle et commerciale.

Les cantons montagnards n'ont pas pris conscience assez tôt de l'influence des progrès techniques sur le développement de l'activité économique. Ils ont compris trop tard que le progrès technique chasse l'ouvrier de la terre pour le conduire à l'usine et que, aujourd'hui, ces mêmes progrès chassent l'ouvrier de l'usine pour le conduire vers les activités tertiaires.

Il s'en est suivi les disparités régionales dont nous avons parlé.

En l'occurrence, si le fédéralisme helvétique a permis de sauvegarder les intérêts de la minorité catholique par rapport à la majorité protestante ou encore des minorités linguistiques latines par rapport à la langue germanique, il faut reconnaître qu'à l'apparition des progrès techniques, le fédéralisme a joué contre les cantons de montagne.

Comme conséquence, la concentration économique s'accroît sur le Plateau et la Suisse centrale, pro-

voquant l'exode rural et l'affaiblissement des cantons de montagne.

Mais ces disparités régionales pourraient être atténuées par l'application d'une politique active de développement régional. Or, jusqu'à ce jour, cette politique de développement régional a reposé entièrement sur les cantons eux-mêmes. La Confédération, fondant sa politique sur le principe du fédéralisme, se refuse à pratiquer une telle politique. Un timide essai a été tenté en favorisant l'octroi de commandes des entreprises fédérales aux exploitations de l'artisanat et de l'industrie des régions de montagne.

Mais jusqu'à ce jour, cet arrêté n'a rencontré qu'un faible écho. En aucun cas, il ne peut apporter une solution durable aux disparités régionales helvétiques.

Or, pour maintenir un sain équilibre politique confédéral, il apparaît souhaitable que la Confédération intervienne. Au reste, deux postulats sont actuellement pendants aux Chambres fédérales, l'un déposé par M. Marius Lampert, conseiller aux Etats du Valais, et l'autre par M. Tenchio, conseiller national des Grisons. Ces deux postulats demandent que la Confédération prenne des mesures pour favoriser la décentralisation économique au profit des cantons de montagne, par le développement de l'industrie en particulier. Des enquêtes récentes effectuées dans les vallées alpestres y ont nettement fait ressortir du sous-emploi.

Certes, les communes et les cantons de montagne pratiquent eux-mêmes une politique de développement économique, en particulier de l'industrie et du tourisme. Toutefois, leurs moyens en cadres, voies de communication, financement, etc., sont absolument insuffisants.

A la politique des communes et des cantons doit s'ajouter aujourd'hui une politique fédérale selon le concept d'un fédéralisme helvétique renouvelé, qu'on pourrait qualifier de néo-fédéralisme. La Confédération pourrait favoriser le développement économique de ces régions en soutenant la création de l'infrastructure: financement, zones industrielles, subventionnement des services de base, propagande favorable à l'industrialisation des régions de montagne, etc.

#### V. — Conclusion

L'aménagement du territoire correspond donc à une notion d'organisation du pays et de mise en valeur. Il fait appel, par conséquent, à des notions géographiques, économiques, juridiques, techniques, sociologiques, sociales, etc.

En ce qui concerne l'industrie, rappelons qu'elle occupe plus du 50 % de la population active et qu'elle est l'une des ressources fondamentales de notre pays; il faut, par conséquent, lui réserver une place de choix dans l'aménagement du territoire, cela aussi bien sur le plan communal, cantonal ou régional que national.

L'aménagement du territoire est au service de l'individu et de l'intérêt général. Un juste équilibre

doit donc être recherché entre l'intérêt particulier et l'intérêt général. Cela n'est pas toujours facile, mais avec un peu de bon sens et de bonne volonté cela est possible. Et c'est le rôle de l'autorité politique que d'effectuer les choix nécessaires.

Or, on a vu qu'une politique d'aménagement du territoire doit se concevoir beaucoup plus dans le cadre régional et qu'elle dépasse le cadre de la limite politique communale et cantonale. C'est le seul moyen d'éviter le gaspillage des ressources humaines et matérielles du pays.

Les communes doivent organiser rationnellement l'utilisation du sol et se grouper pour la réalisation de certains services de base: écoles, incinération des ordures, épuration des eaux, hôpitaux, zones industrielles, voies de communication, etc.

Les cantons s'uniront pour certaines tâches d'aménagement régional: écoles techniques et universitaires, voies de communication, zones de développement industriel, touristique et régionales, espaces libres, etc.

Pour cela, il faut briser la rigidité des structures mentales et politiques actuelles. Remarquons qu'un embryon de fédéralisme horizontal vient d'être réalisé par la Conférence de l'économie alpine, association qui veut grouper les cantons alpins pour l'étude de leurs problèmes et la lutte contre leurs déséquilibres économiques et sociaux.

La Confédération enfin ne peut plus se dérober aujourd'hui devant sa tâche fondamentale d'une meilleure distribution régionale de l'économie et surtout de l'industrie pour lutter, d'une part, contre la concentration démographique et l'appel de la main-d'œuvre étrangère et, d'autre part, contre l'exode des campagnes. Ici je lance un appel pressant aussi bien aux responsables de l'industrie suisse qui infléchissent les décisions fédérales qu'aux autorités fédérales elles-mêmes.

<sup>1</sup> Boudeville J.-R., Les Espaces économiques, Paris 1961, pp. 16/17.

## Der Stand der Orts- und Regionalplanung Ende 1965

Im Jahre 1959 orientierte die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung ein erstes Mal, an dieser Stelle, über den Stand der Ortsplanungen in der Schweiz («Plan» 16, 1959, Heft 6, S. 191 bis 197). Damals hatten 924 Gemeinden eine Bauordnung oder ein Baureglement (genehmigt oder in Vorbereitung). Es erschien zweckmässig, die Fortschritte erneut statistisch festzuhalten, was in der folgenden Tabelle, wenn auch zusammen-

gefasst, geschieht. Gegenwärtig bestehen 1335 Bauordnungen und 587 sind in Vorbereitung, davon haben 813 Gemeinden rechtskräftige Zonenpläne, und 520 sind in Vorbereitung. Ausserdem bestehen 38 Regionalplanungsgruppen (für die eine Erhebung im Jahre 1965 durchgeführt wurde) und 35 sind im Entstehen. Den freundlicherweise Auskunft erteilenden Aemtern sei nachträglich nochmals bestens gedankt.

Kanton	Gesamtzahl der Gemeinden	Ortsplanung				Regionalplanungen	
		Bestehend		In Vorbereitung		Bestehend	In Vorbereitung
		BO	ZO	BO	ZO		
Aargau . . . . .	233	121	57	—	68	12	4
Appenzell AR . . . . .	20	9	4	2	2	—	—
Appenzell IR . . . . .	6	—	—	—	—	—	—
Basel-Land . . . . .	74	—	33	—	30	—	—
Basel-Stadt . . . . .	3	—	3	—	—	1	—
Bern . . . . .	492	155	109	—	73	5	4
Freiburg . . . . .	284	—	6	—	21	—	7
Genf . . . . .	45	—	45	—	—	—	—
Glarus . . . . .	29	—	9	—	2	—	—
Graubünden . . . . .	220	54	12	30	43	2	2
Luzern . . . . .	107	—	3	—	34	—	7
Neuenburg . . . . .	62	—	34	—	9	1	—
Nidwalden . . . . .	11	2	8	—	1	—	—
Obwalden . . . . .	7	—	1	—	4	—	—
St. Gallen . . . . .	91	30	48	—	12	—	—
Schaffhausen . . . . .	34	—	26	—	8	—	—
Schwyz . . . . .	30	12	1	2	6	—	—
Solothurn . . . . .	131	11	40	33	16	4	1
Tessin . . . . .	253	41	62	—	23	—	6
Thurgau . . . . .	201	37	38	—	43	—	1
Uri . . . . .	20	—	—	—	3	—	—
Waadt . . . . .	388	—	138	—	100	—	1
Wallis . . . . .	168	48	9	—	13	3	2
Zug . . . . .	11	2	4	—	1	—	—
Zürich . . . . .	171	—	123	—	8	10	—
	3091	522	813	67	520	38	35

BO Nur Bauordnung (Baureglement)  
ZO Zonenplan und Bauordnung (Baureglement)

Dipl. Ing. U. Fricker,  
Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ETH