

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 57 (1965)  
**Heft:** 10

**Artikel:** L'aménagement du territoire : exposé  
**Autor:** Vouga, J.-P.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-385377>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 08.02.2025

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

# REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel: «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

57<sup>e</sup> année

Octobre

N° 10

## L'aménagement du territoire

Par *J.-P. Vouga*, architecte de l'Etat de Vaud

A Sonloup, les 29 et 30 septembre dernier, un cours d'information syndicale s'est déroulé sur le thème très actuel de l'encouragement à la construction de logements et de l'urbanisme. Voici un des trois exposés substantiels présentés à cette occasion par des spécialistes. Les deux autres paraîtront dans les numéros de novembre et décembre de notre revue.

*Réd.*

L'aménagement des territoires ne date pas d'aujourd'hui.

Les défrichements remontent à la préhistoire. La création des premières villes à la plus haute antiquité; on doit aux Assyriens et aux Egyptiens les premières irrigations, aux Phéniciens et aux Grecs les premiers ports, aux Romains les aqueducs, les premières routes, les premiers ponts. Tout au long de l'histoire, des princes éclairés ont corrigé des cours d'eau, assaini des marais; on doit aux Hollandais les digues contre la mer, aux Français le percement des isthmes, aux Anglais les chemins de fer, aux Suisses les premiers barrages, les premiers tunnels.

On ne parle cependant d'aménagement du territoire que depuis vingt ans à peine. Faut-il y voir un effet du gonflement verbal qui fait qualifier aujourd'hui de collège la moindre école, de professeur le premier moniteur sportif venu, d'urbanisme les travaux de voirie et qui aurait mué les travaux publics en aménagement du territoire? Nous ne le croyons pas. Nous vivons en effet un temps où la précipitation des événements pose les problèmes en termes si aigus que des méthodes et des moyens nouveaux nous sont imposés si nous voulons parer aux effets catastrophiques que nos prédécesseurs n'avaient pas su ou pas osé prévoir.

Nous admettons en cette deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle les avantages que nous procure une industrie aux progrès incroyables, mais nous n'avons fait face à aucun des problèmes que pose ce développement: les déchets industriels polluent l'air, polluent nos eaux

d'une façon qu'on a pu qualifier d'irréversible; l'abondance d'un équipement qui a depuis longtemps cessé d'être de première nécessité et où figurent en bonne place les machines à laver, les récepteurs de télévision fausse tous les budgets des familles à ressources modestes; pour accélérer la vente de ces productions qui ne sont avantageuses que parce que produites en masse, on se livre à une publicité ruineuse et dangereuse, on facilite les achats à crédit, supprimant ainsi les liquidités de l'épargne qui sont nécessaires au paiement des infrastructures, dont l'absence ne fait qu'aggraver la situation.

Toutes ces anomalies ont leur plus éclatante illustration dans le développement absurde de l'industrie automobile. En laissant la production se développer de manière fantastique, on a mis l'auto à la portée de toute une partie de la population qui n'en justifie pas le besoin et dont elle dépasse les moyens. Indépendamment de l'anomalie permanente que constitue l'inadaptation des voitures aux routes sur lesquelles elles sont appelées à rouler, indépendamment des ruines et des accidents qui atteignent d'innombrables propriétaires incapables d'assurer l'entretien convenable de leur véhicule et des faillites qui guettent désormais l'industrie de l'automobile elle-même, incapable de freiner l'accroissement de sa productivité, ce qui est grave, c'est que le nombre de ces voitures inutiles exige des routes toujours plus larges et plus nombreuses, paralyse le trafic urbain et rend impossible l'usage normal des autres véhicules.

Les progrès de la technique ont libéré en outre l'homme de tâches manuelles pénibles; ils ont accru ses loisirs. Ici aussi, nous sommes dépassés: l'équipement des loisirs est partout insuffisant, les terrains de jeux et de sports n'ont pas été réservés et leur acquisition se fait à prix d'or; les rives de nos lacs sont en mains privées dans une proportion effarante et le public se rue sur les rares plages accessibles, les chalets et les week-ends se multiplient en désordre, les promeneurs mal éduqués se comportent en sauvages, découragent les efforts de ceux qui voudraient faire quelque chose pour eux; chaque saison voit surgir de nouveaux moyens spectaculaires de remontées mécaniques pour les skieurs, mais l'encombrement des parcs à voitures aux stations de départ est indescriptible et, souvent, les pistes de descente, qu'on n'a pas pris la peine de réserver aboutissent à d'étroits couloirs entre des chalets.

Nous savons encore que l'agriculture elle-même est gagnée par certains aspects du progrès. Avec une population de loin inférieure à celle du début du siècle puisque, en valeur relative, elle est passée de 35 % à environ 11 %, elle produit près de trois fois plus. Or, ce progrès lui aussi entraîne son long cortège de dommages: la mécanisation, faite sans études ni contrôle, est responsable du surendettement; les conversions de cultures, menées sans coordination

ni étude du marché, conduisent à la mévente et l'on voit les pouvoirs publics contraints de prendre en charge des récoltes excédentaires, bien qu'ils aient prodigué des conseils de prudence. Et le cercle vicieux de la dépopulation des régions agricoles s'accélère.

Mais le plus grave est sans doute le phénomène démographique, car si nous apprécions aujourd'hui les bienfaits d'une hygiène et d'une médecine prodigieusement développées, nous n'avons pas prévu l'accroissement de population qu'elles nous vaudraient. Cet accroissement, dû à un vieillissement de la population plus qu'à un renouveau de la natalité, se complique d'un énorme mouvement de migration et de la rupture de la vie familiale ancestrale. Il engendre un enchaînement de difficultés qui se manifesteront à la fois dans le problème du logement des familles à revenus modestes, dans celui des écoles de tous les degrés, des hôpitaux de toutes catégories, dans l'assistance enfin aux personnes âgées, qui prend d'année en année plus de gravité.

Or, le sol, le territoire sur lequel nous entendons continuer à vivre et à mener de front toutes ces activités nous est partout mesuré. Il l'est en Suisse plus qu'ailleurs, certes. Mais les pays eux-mêmes qui disposent d'immenses réserves savent que l'utilisation d'un territoire, à quelle fin que ce soit, est liée à l'exécution de travaux coûteux d'infrastructures et que le galvaudage des investissements ne leur est pas plus permis qu'à ceux qui sont à l'étroit.

Ce XX<sup>e</sup> siècle que nous vivons nous contraint donc, par le brusque changement qu'il a apporté dans la marche du progrès technique, à prendre conscience de l'interdépendance des activités et de la nécessité de les harmoniser avec le cadre où elles s'exercent. Ainsi est née cette science aux aspects innombrables à laquelle on a donné le nom d'aménagement du territoire. Elle est, si l'on veut, un des aspects de la planification, son aspect « physique ». D'autres la conçoivent sous le nom de « géographie volontaire ».

Quel que soit le vocable, l'aménagement du territoire est la succession des démarches qui vont permettre de proposer et d'appliquer les « options » qui définiront les vocations des régions, leur interdépendance, leurs liaisons, leur équipement, leur statut.

C'est donc à la fois la *science* qui donnera la connaissance de tous les facteurs en jeu, la *politique* et la *législation* qui dicteront les décisions et l'*administration* qui conduira aux réalisations.

*Les phases de l'aménagement :*  
*connaissance, décision, réalisation*

Il serait peut-être plus aisé d'aborder cet exposé en traitant des différents domaines où l'aménagement du territoire intervient à des titres divers. Nous pensons plus intéressant de considérer plutôt les phases de son déroulement puisque chaque domaine est en

fait abordé dans une succession d'opérations. La *connaissance* est à tous égards la phase essentielle. Elle ne pourra jamais s'étendre assez loin, que ce soit en profondeur ou en surface.

Elle porte tout d'abord sur les facteurs physiques: terres cultivées ou cultivables, ouvertes ou fermées, forêts, cours d'eau; le relief a son importance et il faut connaître la répartition des terres selon qu'elles sont plates, faiblement ou fortement inclinées, selon que cette inclinaison sera vers l'est, le sud, l'ouest ou le nord; la nature du sol et du sous-sol doit être établie avec précision; les sources et, surtout, les nappes phréatiques devraient être connues; la météorologie joue un rôle à son tour par l'indication des régions à brouillards, à orages, à fortes ou à faibles précipitations, à gelées; les sites remarquables doivent être inventoriés.

Viennent ensuite les analyses des transformations que l'homme a déjà fait subir à ces structures naturelles: les réseaux routiers, ferroviaires, les voies navigables. Les amendements aux surfaces cultivables: assainissements, irrigations, améliorations foncières; les infrastructures existantes: réseaux d'alimentation en eau potable, réseaux d'égouts, sources de production et moyens de transport de l'énergie.

L'ensemble de ces connaissances constitue un premier élément relativement aisé à établir par un patient travail de compilation scientifique. Mais cette simple énumération montre déjà l'immense somme d'investigations qu'elle suppose.

Toute différente sera la connaissance des facteurs humains et économiques.

Parlons premièrement des données démographiques. Elles ne sauraient se résumer à la simple connaissance des chiffres de population des communes ou des localités, ni même à leur degré d'accroissement ou de repopulation. Les structures internes de ces populations fournissent en effet des renseignements essentiels: la répartition suivant les classes d'âge, le chiffre de la population active et son occupation dans les divers secteurs primaire (agriculture), secondaire (production industrielle) ou tertiaire (administration, commerce), la proportion des autochtones et des étrangers, les migrations. Tous ces éléments jouent un rôle non pas dans leur connaissance à un moment donné, mais dans leur évolution sur cinquante ans, dix ans et un an par exemple. Ainsi se perçoivent les tendances funestes ou heureuses, leur accélération ou leur ralentissement. Ainsi les points névralgiques et les centres d'attraction se décèlent-ils non seulement dans leur aspect brut, mais dans leur essence même. C'est là qu'apparaîtront, entre les diverses vocations possibles d'une région, les « antagonismes » qui appelleront les plus graves options. On les voit surgir entre l'industrie et l'agriculture, qui se disputent les meilleures terres lorsqu'elles sont au voisinage des grands axes de circulation (plaine du Rhône, district de Nyon,

plaine de l'Orbe); entre l'habitation et le vignoble au voisinage des cités; entre l'industrie et le tourisme au bord des lacs ou dans des centres comme Aigle. Poursuivre les exemples n'ajouterait rien, on sent qu'il s'agit bien ici du nœud du problème de l'aménagement du territoire, du passage entre la phase de la connaissance et celles des décisions.

En même temps, des études plus délicates, de nature économique, se fixent pour objet de déterminer les revenus respectifs de diverses branches d'activité, l'importance des échanges de l'endettement, les effets des anciennes actions d'assainissement publiques ou privées telles que travaux d'améliorations foncières, adductions d'eau, conversion de culture, mécanisation, création de coopératives, implantation d'industrie ou d'équipement touristique.

Pour procéder à toutes ces analyses, il y a de nombreux moyens: la compilation des statistiques fédérales, cantonales et communales est le principal; les enquêtes sur le terrain en sont un autre; elles sont menées aussi bien auprès des communes qu'auprès des associations responsables des divers secteurs d'activité. Ces moyens sont sûrs et discrets. Mais c'est précisément leur côté trop discret qui en fait mettre en doute les résultats le jour où ils conduisent à une prise de position. Aussi a-t-on conçu une autre méthode d'analyse, celle des enquêtes de participation qui sont menées, pratiquement, par les intéressés eux-mêmes. Une telle enquête a été menée dans la région de la Côte. Elle a touché tous les foyers, mettant ainsi chacun en face des problèmes de l'avenir de sa région, lui donnant la possibilité de participer à l'analyse d'où vont naître les décisions.

Ce long commentaire de la phase initiale nous permettra d'être plus concis sur les phases suivantes:

Les *décisions* sont de la compétence de l'autorité politique, que ce soit à l'échelon communal, cantonal ou national. Il y a une belle marge, on s'en doute, entre les propositions des urbanistes, telles qu'elles résultent de leurs analyses – ou plus simplement de leurs conceptions – et les décisions passées en force! Combien de belles idées sont enfermées pour jamais dans les portefeuilles!

Il serait téméraire aussi de présumer que toutes les décisions sont prises en fonction des connaissances acquises qui ne sont encore que fragmentaires. L'urgence dicte souvent des options (un zonage, un tracé routier, un remaniement parcellaire, des comblements) adoptées sur la base d'analyses sommaires et incomplètes. Aussi la pratique conduit-elle à se limiter pour un temps à des mesures de sauvegarde. C'est dans cette optique qu'il faut considérer la plupart des lois actuelles qui introduisent l'aménagement du territoire, et la loi vaudoise de 1964 modifiant celle de 1941 n'est pas autre chose. Il en va de même pour les dispositions fiscales cherchant à lutter contre la spéculation. La phase des décisions importantes apparaîtra le jour où les études auront fait connaître les

principaux « antagonismes » entre les vocations régionales. Elle n'est plus aussi lointaine qu'on le suppose. Elle entraînera un cortège de problèmes juridiques que nous pressentons déjà et qui se cristallisera sur la nécessaire compensation entre les bénéficiaires des options et ceux qui en feront les sacrifices. Elle posera d'autres problèmes en termes d'autonomie communale ou plus probablement d'associations de communes.

C'est ainsi qu'à son tour cette phase des décisions est liée à la phase ultime, celle des *réalisations*.

Il ne sert à rien de voiler l'évidence. La plupart des réalisations sont le fait aujourd'hui chez nous de l'entreprise privée. Le partage peut se définir sommairement de la manière suivante: à l'entreprise privée les initiatives spectaculaires et rentables, à l'autorité les infrastructures coûteuses et sans rendement. D'innombrables déconvenues, la plupart de celles que nous avons longuement décrites en préambule, sont nées de cette erreur de conception dont nous ne sortons que lentement et dont la seule issue est dans la collaboration entre l'autorité et l'initiative privée.

Un aménagement du territoire non plus seulement passif et protecteur, mais actif et dynamique naîtra alors de ces nouvelles mesures.

### *Les domaines de l'aménagement*

Il est tout à fait arbitraire de traiter séparément les diverses activités humaines qui, pour s'exercer, se partagent le territoire ou s'y entremêlent. Chacune a cependant des aspects différents qui justifient une analyse particulière. Il est difficile d'en entreprendre un classement rigoureusement logique. Nous parlerons pour commencer des activités productives, puis des problèmes de l'habitat, qui, logiquement, en dérivent, avant d'aborder les loisirs et le tourisme. Nous évoquerons pour finir les communications et l'énergie. Ce ne sera qu'un rapide survol, l'énumération d'une série d'évidences.

L'*agriculture* est l'activité primaire liée au sol. Son développement et ses vicissitudes ont conditionné au cours des âges la société tout entière. De nombreux phénomènes ont radicalement transformé sa structure et ses méthodes agissant en bien par la connaissance scientifique des sols, les engrais, la sélection, la lutte contre les maladies; agissant en mal par la néfaste pratique des successions, du morcellement. Aujourd'hui, l'agriculture se spécialise, mais par à-coups, hésitant entre la monoculture, susceptible de rendements massifs, mais aussi de mévente et de pertes lourdes, et la polyculture, plus sûre, mais moins rationnelle; entre la culture intensive, qui occupe, à l'hectare, un personnel plus nombreux et rapporte, de ce fait, davantage, et la culture extensive, d'un rendement général meilleur, mais qui exige des vastes terres.

L'aménagement du territoire est lié à l'agriculture par les terres qu'il doit lui disputer et par le fait que les paysans ont tiré de la vente de ces terres des profits dangereusement anormaux. Ils l'ont été tout d'abord parce que ce sont la plupart du temps les paysans aisés qui en ont bénéficié. On n'a guère convoité les terres ingrates, mais les bonnes terres bien situées. De plus, la grande partie du profit n'est pas demeurée entre les mains des paysans, mais de ceux qui ont su revendre les terres en seconde main. Des mesures innombrables ont cherché à remédier à ces anomalies. Ce problème vaste et complexe est encore bien loin de sa solution et l'aménagement du territoire devra se contenter pour longtemps de solutions de fortune.

Pour l'instant, ses responsables s'efforcent de protéger les terres agricoles du danger des constructions dispersées par le mécanisme conjugué des plans d'extension et des remaniements parcellaires. Lorsqu'il est ainsi possible de distribuer à chacun une parcelle convenable dans chacune des zones, le problème est pratiquement résolu. Mais il y a quelque chemin entre la théorie et la pratique.

Une autre activité essentielle consiste dans l'analyse systématique des aptitudes réelles de chaque région agricole. Ce travail de longue haleine devrait normalement conduire à préciser à la fois l'orientation des cultures ou de l'élevage, le degré de mécanisation, la dimension optimum des exploitations. Inutile de préciser que ce n'est ici point encore la phase des décisions.

### *L'industrie*

La *production industrielle* s'est implantée initialement pour l'exploitation des produits du sol. Le nombre de nos industries qui n'ont plus aucun rapport avec ces origines l'emporte de loin sur les autres et l'implantation des industries répond à de tout autres exigences. Les transports, l'énergie et la main-d'œuvre en sont les trois facteurs déterminants. Mais ces facteurs s'imbriquent à n'en plus finir. Ils se compliquent de problèmes fiscaux, de prestige ou de concurrence. L'installation de filiales n'a rien à voir avec celle d'une industrie autonome. De plus, le problème est aujourd'hui celui des déplacements d'usines installées jadis trop près des centres et entravées dans leur développement. Les industries nouvelles, enfin, sont en conflit fréquent avec les anciennes.

Il est donc plus facile de parler de l'industrialisation du canton que d'en conduire les destinées. La différence entre les implantations qui pourraient concourir à un certain équilibre dans l'expansion industrielle et celles que dictent les hasards des terrains disponibles et surtout les rivalités mesquines des communes, voire des cantons, donne toute la mesure de l'impuissance des éléments coordonnateurs. On doit ajouter que la connaissance des facteurs

en présence est réellement fragmentaire à tous les échelons, aussi bien au niveau de l'industriel qui n'a pas la vue d'ensemble qu'au niveau des « aménageurs » qui ne maîtrisent pas tous les mobiles internes. C'est pour y parer qu'une vaste enquête sur les motivations des implantations industrielles est actuellement menée en Suisse par l'Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung de l'École polytechnique fédérale, récemment fondé. Il en a fait sa première tâche, conscient qu'il est de la nécessité d'une doctrine en cette matière capitale.

Car les implantations de l'industrie sont déterminantes pour tout l'aménagement du territoire. Elles fixent la population ou la drainent par les mouvements migratoires quotidiens ou définitifs; elles influencent les finances communales dans un sens qui est d'ailleurs loin de correspondre toujours aux miracles qu'en attendent des édiles plus enthousiastes qu'avisés; attirant leurs ouvriers, elles nécessitent la construction d'habitations qui, à leur tour, provoquent une extension des services publics. Souvent, le changement trop hâtif provoque des à-coups, des frottements; une trop importante population nouvelle dérègle les mécanismes délicats de l'équilibre social. Dès qu'une industrie tend à dominer de façon trop marquante une communauté villageoise ou même celle d'une petite ville, on voit ses directeurs et ses cadres confondre leur politique avec celle de la commune, lui dicter leurs volontés de façon plus ou moins consciente, plus ou moins déguisée, se mêler des élections et régner sur les finances communales.

Dès lors, il est évident que la politique de l'industrialisation n'est pas de multiplier systématiquement les centres industriels, de donner à chaque village sa fabrique de cartonnages ou sa bonneterie. Ce « saupoudrage » est néfaste. Il doit lui être substitué une politique d'encouragement à la création de centres de moyenne importance, polyvalents, offrant des possibilités de travail non seulement à une main-d'œuvre spécialisée, mais également à des ouvriers moins qualifiés ainsi qu'aux femmes.

Ces centres ne sont pas malaisés à localiser. Ils occupent tout naturellement les grands axes de circulation, liés qu'ils sont au trafic. Cette relative concentration a d'autres motifs. Les besoins de l'industrie en énergie, en eau industrielle, en équipement socio-économique, les relations obligées avec les centres d'enseignement professionnel et supérieur, voire avec les instituts de recherche concourent également à lutter contre la dispersion.

C'est assez dire que l'action des pouvoirs publics et celle de l'industrie n'ont de chances de concourir à l'aménagement heureux du territoire qu'en demeurant ou plutôt qu'en devenant complémentaires. Les besoins en équipement des centres industriels d'aujourd'hui, même si leur importance demeure à l'échelle de notre pays, ne pourront être mis à la charge des seuls pouvoirs publics.

Ils justifieront au contraire la création de sociétés d'économie mixte, cette forme permettant seule la réalisation des grands programmes.

### *L'habitation*

Ce ne sera qu'une fois le problème des implantations industrielles bien posé qu'il sera concevable d'organiser *l'habitation*. Ici, le rôle de l'aménagement du territoire est principalement celui du choix de meilleurs emplacements non seulement des habitations elles-mêmes, mais de tous les éléments qui lui sont liés et qu'on groupe communément sous le nom de « prolongements du logis » ou encore d'« équipement collectif ».

La notion d'espace habité est vague. Elle mérite d'être cernée d'un peu plus près. Il nous paraît nécessaire de l'étendre à tous les espaces qui ne sont pas réservés à la culture ou à l'industrie, autrement dit d'y comprendre les surfaces de parcs et de forêts, de trafic et de services publics indispensables aux habitants d'une cité.

Les pouvoirs publics devraient ainsi, avant de donner n'importe quelle autorisation pour une extension résidentielle importante, mesurer les répercussions de cette nouvelle population sur leur équipement collectif et prélever sur le terrain privé à disposition une part au moins du terrain public et dans tous les cas celui nécessaire à l'équipement de quartier, c'est-à-dire celui qui doit demeurer dans le voisinage immédiat.

On les voit, au contraire, laisser occuper la totalité du terrain privé, y consentir des densités de population très élevées. Il en résulte un engorgement néfaste, des voitures stationnant sur les voies publiques, des enfants sans aucun terrain pour y jouer. C'est alors à prix d'or que les communes doivent acquérir les terrains indispensables à l'école et aux sports.

Nous ne saurions donc assez répéter que les régions habitées doivent être considérées dans leur ensemble et les densités jugées sur un chiffre global. Toute forte densité consentie en un point doit avoir sa contrepartie dans des surfaces libres mises ailleurs à la disposition des habitants.

A l'objection que le prix des terrains impose une forte densité et que ces terrains de compensation doivent se payer au prix des terrains à bâtir, nous répondrons que les erreurs du passé ne sont pas une ligne de conduite. Il faut être lucide et comprendre que les logements ne coûtent finalement pas moins cher à la collectivité s'ils sont entassés dans des quartiers surpeuplés que s'ils sont construits en réservant d'emblée les espaces libres nécessaires à la population.

Ces surfaces relatives ont fait l'objet d'innombrables études comparatives. La section de l'aménagement du territoire à l'Exposition nationale a présenté de façon très parlante deux panneaux mon-

trant que les surfaces nécessaires aux services publics sont égales aux surfaces de terrain occupées par l'habitation seule. On peut les chiffrer grosso modo chacune entre 60 et 100 m<sup>2</sup> par habitant, ce qui fait un total compris entre 120 et 200 m<sup>2</sup> par habitant. A titre d'exemple, cette aire est de 165 m<sup>2</sup> pour le canton de Bâle-Ville, autrement dit pour la ville de Bâle. Cela correspond à 6100 habitants au kilomètre carré.

La meilleure politique pour assurer ces espaces libres, qui sont en même temps seuls en mesure d'accueillir des constructions rationalisées, est de l'imposer aux constructeurs dans le cadre d'opérations d'une certaine envergure. C'est notre système vaudois des plans de quartier.

C'est alors l'affaire des urbanistes de déterminer les dispositions des édifices, le nombre de leurs niveaux habitables, leur forme, d'en ménager les accès sans hypothéquer les surfaces libres, d'y créer des perspectives, en un mot de faire œuvre de compositeurs. On entre ici dans un domaine qui n'est plus celui de l'aménagement du territoire.

En abordant les problèmes humains, nous avons déjà touché le problème des loisirs. Ils prennent une autre forme encore dans le *tourisme*. On parlera de tourisme dès qu'il s'agira des loisirs des non-résidents. Dans un pays comme le nôtre, c'est une branche essentielle de l'activité économique. Des régions entières lui sont vouées. Des secteurs innombrables lui sont redevables d'une activité multipliée. Leur énumération serait fastidieuse. Il faut nous borner à évoquer quelques-uns des aspects le plus directement en relation avec l'aménagement du territoire.

Le tourisme est grosso modo lié à une triple condition: attirer, amener et héberger le touriste libre de son choix. Pour attirer, il faut de l'attrait ou des attractions. L'attrait, c'est notre climat, la beauté de nos sites, nos monuments, patrimoine dont le saccage a largement commencé sans que les milieux professionnels du tourisme s'en alarment outre mesure. Ils misent sur les attractions: téléphériques et patinoires, vols de glaciers et dancings. Le jeu est dangereux. Nous ne sommes pas contre les attractions lorsqu'elles n'attendent pas au patrimoine. Pour « amener » le touriste, il faut des routes, des aéroports, des chemins de fer; il faut des places de stationnement. Pour le « garder », il faut l'héberger: hôtels de saison, week-ends, campings sont des formes d'hébergement aussi différentes dans la clientèle qu'elles recrutent que dans leurs répercussions économiques et urbanistiques. Les hôtels et motels sont la solution harmonieuse mais économiquement difficile, les week-ends et les chalets amènent un certain apport économique, mais il n'est pas malaisé d'établir qu'ils sont d'un profit nul pour les finances des communes même là où rien n'est fait pour leur assurer un minimum de viabilité. Et dès que se pose le problème des voies

d'accès ou de l'épuration des eaux, ces hôtes deviennent pour les communes des charges difficilement supportables, ce qu'on leur pardonne d'autant moins qu'ils offrent fréquemment le spectacle le plus profondément affligeant et les risques de pollution les plus caractéristiques. Quant au camping et au caravanning, c'est également devenu un devoir des communes que de les réglementer, de leur pourvoir des indispensables commodités, et on sait à quelles difficultés elles se heurtent.

Le tourisme est ainsi devenu une arme à deux tranchants: seule une action concertée de l'initiative privée et des pouvoirs publics peut porter des fruits. Aujourd'hui, en bien des endroits, on se renvoie la balle: à l'initiative privée les moyens spectaculaires et rentables, à l'autorité l'infrastructure coûteuse et sans rendement. Les parties étant d'égale force, le match reste nul et rien ne se fait de valable.

Agriculture, industrie, tourisme, nous avons passé en revue les activités concourant à l'économie. L'aménagement du territoire doit se préoccuper aussi de leur interrelations, c'est-à-dire des réseaux de circulation et de leurs moyens d'agir, c'est-à-dire de l'énergie.

Les *circulations* par voies ferrées, routières, fluviales ou aériennes devraient en vérité découler des options de l'aménagement. Il n'en va que très rarement ainsi. Bien au contraire, c'est l'existence des réseaux qui conditionne l'aménagement. Il en est ainsi du réseau des CFF et de celui des routes nationales.

Là où il est en cours d'exécution, c'est à quelques jonctions, à quelques ouvrages transversaux qu'il est possible d'apporter des amendements. Les réseaux routiers cantonaux sont mieux susceptibles de se plier aux besoins de l'aménagement. Le canton de Vaud a institué aujourd'hui à cet effet une commission de planification du réseau routier où les urbanistes collaborent fort heureusement avec les ingénieurs.

La *navigation fluviale* sera, elle, le test des confrontations entre intérêts divergents: le rail contre l'eau, la protection aveugle des sites contre la remodelation, les cantons dressés les uns contre les autres pour bénéficier chacun de leur port. Des études ont été menées dans ce secteur sur le plan national et il sera intéressant de connaître la mesure dans laquelle leurs conclusions l'emporteront.

Cela nous mènerait loin de parler encore de la navigation aérienne.

Parlons plutôt de l'*énergie* pour montrer combien il serait urgent d'avoir enfin une politique énergétique suisse. La querelle stérile des gaziers contre les électriciens nous paraît anachronique, mais à vrai dire quels progrès avons-nous faits? Avons-nous même posé le problème? Quels signes décelons-nous d'une coordination? Autant de points d'interrogation qui débouchent sur les problèmes clefs de l'aménagement du territoire: quels sont ses moyens d'action?

## *Les moyens de l'aménagement du territoire*

Nous analyserons ensemble cette face de l'aménagement du territoire sous trois aspects: l'autorité et la propriété privée, la collaboration des autorités entre elles, la coopération au sein même de l'autorité.

Trois sujets de thèses inépuisables, où nous chercherons à faire le point en résistant à la tentation de dire tout ce que nous aurions à dire.

Ce sol que nous prétendons aménager: il est en mains privées dans une proportion considérable.

En règle générale, les plans d'aménagement fixeront à chaque fraction du territoire une affectation préférentielle, voire obligatoire. Nos règles de droit disent clairement les conditions que doit observer l'autorité pour restreindre l'usage du sol. Intérêt public, bases légales, juste indemnité pour autant que les restrictions équivalent à une expropriation matérielle. C'est ainsi que la forêt suisse est régie par une loi de 1912 qui établit son intérêt public indiscutable et protège l'aire forestière sans aucune indemnité au propriétaire. Le problème est aujourd'hui celui de l'extension à l'aire agricole des restrictions appliquées aux forêts. Il est beaucoup plus délicat, car l'aire agricole est malaisée à définir et tout ce qui est cadastré « pré ou champ » n'est pas terre agricole. Il faut donc procéder en trois temps: premièrement, délimiter les terres agricoles et celles qui ne le sont pas; deuxièmement, choisir dans les terres non agricoles celles qui sont à bâtir parce qu'elles en ont la destination et que l'équipement y est réalisable; troisièmement, légaliser cet état de fait par un plan. On a beaucoup reproché à la loi vaudoise sur les constructions et l'aménagement du territoire, qui permet ce processus, d'avoir ignoré le problème des compensations, de la péréquation entre les terres à bâtir et les autres. En fait, si elle ne propose aucune solution, elle n'en empêche aucune. Quelques-unes sont à l'étude.

L'évolution, les circonstances, la jurisprudence en feront apparaître peut-être d'autres. Il n'y a guère de doute que certaines zones agricoles le sont d'une telle évidence qu'un statut légal n'y changera rien et qu'au contraire des domaines agricoles entourés de constructions de toutes parts devront être indemnisés ou rachetés si le plan d'aménagement, ce qui n'est pas exclu, considère leur maintien comme indispensable. Entre ces extrêmes, il y a tant de termes et tant de facteurs que des règles uniformes n'y trouveront pas leur place.

Ainsi en est-il des règles restrictives préservant l'avenir. Mais il est des cas où le plan d'aménagement a besoin d'une fraction de territoire pour sa réalisation et où les vœux de la communauté ne correspondent pas à ceux du propriétaire. Peut-être celui-ci aura-t-il

pu s'opposer avec succès à la législation du plan. Dans ce cas, on aura même trébuché dans la phase de décision. Mais souvent il ne l'aura pas même cherché ou n'y sera pas parvenu, ce qui n'empêchera pas que, faute de son consentement, le plan ne se réalisera qu'en partie, ce qui ne regarde que lui, ou pas du tout, ce qui est grave et malheureusement fréquent. Ici, notre législation est en retard et la pratique déficiente. Au lieu de n'envisager que l'expropriation, jamais pratiquée, bien que prévue dans la loi pour les plans d'extension des « villes », pourquoi ne pas chercher à intéresser le propriétaire par des avantages concrets tels qu'une participation à l'équipement? Pourquoi ne pas donner à un syndicat de remembrement le droit d'exproprier? Ce sont, à n'en pas douter, nos questions de demain.

Enfin, nous ne quitterons pas cet objet sans montrer aux autorités l'intérêt qu'elles ont à posséder elles-mêmes des terrains où qu'ils soient. On aime à reprocher aux autorités leur manque de vues larges et lointaines: un Etat, une commune sans réserve de terrain ne peuvent pratiquer qu'une politique d'occasion, livrée aux aléas, alors que la possession d'aires importantes leur permet seule de prévoir et d'organiser.

Mais qu'en est-il des contacts des autorités entre elles? Reconnaissons franchement combien ils sont peu encourageants. A l'époque où l'Europe se construit autour de nous, à l'époque où on cite la Suisse en exemple, quel spectacle offre-t-elle? Tout se passe comme si chacun attendait des autres les initiatives susceptibles de porter remède aux problèmes: les citoyens les attendent de la commune, la commune les attend du canton et le canton de la Confédération. La lutte contre la pollution des eaux n'avance pas: c'est la faute des autres. Les autorités situées au même échelon s'observent en chiens de faïence, jalouses de leurs prérogatives, soucieuses de réélection, les yeux braqués sur leurs impôts communaux; chaque initiative est sujette à caution. Que Lausanne propose aux communes voisines une station d'épuration collective, c'est qu'elle poursuit de noirs desseins d'hégémonie! Que Palézieux cherche de nouveaux approvisionnements d'eau potable, il y faut toute l'autorité du préfet pour tenter une association des communes limitrophes! Qu'un canton pose des conditions à une industrie nouvelle, il s'en trouvera trois pour partir dans la surenchère! S'il se montre sévère sur le chapitre de la protection du paysage, qu'à cela ne tienne, le voisin est moins tenace! Un pour tous, tous pour un! Belle devise au frontispice, commode couverture dans la lutte fratricide!

Appartient-il donc à l'autorité hiérarchiquement supérieure d'intervenir dans chaque cas pour trancher? Certains n'hésitent pas à dire oui. D'autres s'y refusent en niant l'existence d'un problème. Beaucoup estiment que cet arbitrage se fait de lui-même, qu'il est implicite, notamment dans la politique de subventions nuancées

que pratique la Confédération à l'égard des cantons, ceux-ci à l'égard des communes.

Il n'existe vraisemblablement pas de plus grand danger que de croire à la valeur de cette pratique. Pour avoir vu de près, pour continuer à voir de près cette chasse aux subventions, ces discussions sur leur taux, nous ne pouvons qu'en dénoncer le côté immoral et néfaste aussi bien par le pseudo-pouvoir qu'elle donne à l'administration qui subventionne que par les humiliations qu'elle inflige à l'autorité qui quémante et reçoit.

Mais alors, dira-t-on, c'est l'alternative: chacun pour soi ou dictature? Certainement pas! C'est la responsabilité partagée! C'est l'Etat faisant sa part lorsque les communes s'organisent pour un travail collectif; c'est la Confédération finançant, même largement, la deuxième correction des eaux du Jura, initiative des cantons riverains ou des cantons universitaires sans attenter à leur autonomie. C'est l'initiative réjouissante d'un groupe de communes riches du canton de Zurich décidant de maintenir le taux de leur impôt communal pour venir collectivement en aide à d'autres communes du canton moins favorisées. A défaut de voir ces solutions imposées, du moins est-ce notre satisfaction de savoir qu'elles existent et qu'elles sont les seules profondément valables!

Il nous reste à aborder enfin le problème, apparemment simple, du pouvoir des autorités, de la conduite par elles des multiples tâches que nous avons passées en revue. Ce problème est, en fait, celui de la coordination au sein de l'autorité. Il nous révèle, à l'examen, de dures réalités. Si l'autorité est fractionnée sur le plan horizontal, elle l'est aussi sur le plan vertical par les cloisons souvent étanches qui isolent les services et les départements les uns des autres et que la pratique collégiale de nos exécutifs ne tend pas à alléger. En outre, l'importance prise à tous les niveaux par les associations, chambres et offices responsables de certains secteurs complique encore lourdement la pratique des décisions.

L'aménagement du territoire touche à tant de domaines qu'il n'est pas exagéré de dire que tous les services d'une administration y sont intéressés par une face ou par une autre et qu'il n'existe réellement nulle part de service ou de département qui puisse prétendre en maîtriser, ne fût-ce que les principaux aspects.

A l'échelon communal, pour commencer, il met en cause presque tous les responsables; il est malaisé à l'autorité elle-même d'avoir une claire vision de ses responsabilités et de ses tâches. Techniciens, architectes ou urbanistes communaux ne sont que des rouages, utiles certes, indispensables même, mais souvent isolés, insuffisamment renseignés, trop peu écoutés. Il y a longtemps que l'idée a été lancée, à Lausanne par exemple, de créer un service d'urbanisme directement rattaché à la Municipalité et non à la seule Direction des travaux, où il ne pèse pas plus que le Service des parcs et jardins

où celui du cadastre. Seule, à notre connaissance, la ville de Zurich a créé, après de longues hésitations, un poste de délégué à l'urbanisme, auquel elle est allée jusqu'à confier la tâche de défendre ses propositions devant le législatif communal.

Il n'en va pas autrement à l'échelon cantonal, où tous les départements, à un titre ou à un autre, ont à faire avec l'aménagement du territoire.

Le *Département des travaux publics* l'emporte évidemment par ses Services de l'urbanisme et des bâtiments, des routes et des eaux, son Inspectorat du tourisme; le *Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce* y est intéressé par l'agriculture et la viticulture, par les forêts, les améliorations foncières et par l'industrie; le *Département de l'intérieur* préside au plan hospitalier; son Laboratoire cantonal et son Service de la santé publique veillent à l'hygiène des eaux et de l'air; le *Département de l'instruction publique et des cultes* doit prévoir la satisfaction des besoins de l'enseignement à tous les niveaux; l'enseignement sportif, nous l'avons vu, est lié aux problèmes des lieux de récréation; enfin, les besoins culturels et cultuels jouent un rôle clef dans l'harmonie des ensembles habités; le *Département militaire et des assurances* régit chez nous les réseaux d'alimentation en eau par le biais de la défense contre l'incendie; le cadastre est au *Département des finances*; enfin, il va de soi que le *Département de justice et police* exerce sa haute influence dans l'élaboration et l'application des lois.

Dans cette mosaïque bien organisée, il manque d'ailleurs l'Office de statistique, que quelques voix, inlassablement, réclament sans succès.

Mais cette énumération aura suffi pour faire saisir la difficulté de mener à bien toute action concertée dès que son cadre déborde un étroit secteur. Quand on songe encore à tous les offices ou associations qu'il est de règle de consulter, comment s'étonner que la coordination soit souvent prise en défaut et que ses défaillances fassent la joie (ou la colère) de ceux qui en peuvent témoigner.

Certes, la tâche d'un Office cantonal de l'urbanisme lui trace clairement une mission de coordination; il ne s'en fait pas faute et il est volontiers reconnu comme l'organe de cette coordination. Mais il n'a pas l'étendue des compétences qu'une telle mission nécessite; il ne saurait y prétendre.

Il faut donc souhaiter sans réserve, c'est du moins mon opinion personnelle, la création d'un organe supradépartemental, d'une sorte de délégation permanente pour l'aménagement du territoire, au niveau du gouvernement, apte à juger des décisions proposées, à les provoquer, apte à définir les grands objectifs d'une politique de l'aménagement, apte enfin à prendre les contacts indispensables avec les autres cantons, de même qu'avec les organes responsables de la Confédération.

Pourquoi, enfin, ne pas aborder le même problème à l'échelon de la Confédération? Il s'y présente sans doute de façon tout autre puisque la Constitution n'a délégué au pouvoir fédéral que les compétences limitées en matière d'aménagement du territoire. Si limitées qu'elles soient, elles sont pourtant fractionnées entre le Département de l'intérieur, dont dépendent le réseau des routes nationales, la protection des eaux, des forêts, des sites et des monuments historiques; celui de l'énergie, des transports et des communications; celui de l'économie publique, qui mène la politique agricole et économique, et jusqu'au Département militaire puisque l'éducation sportive lui est rattachée. Ici encore, une coopération s'impose!

Les responsables de l'aménagement du territoire savent qu'aucun de leurs problèmes ne devrait être traité pour lui seul. Ils ne souhaitent aucun bouleversement des institutions ou des structures helvétiques, mais ils parlent haut le langage de la coopération. Ils ne croient pas outre mesure au bon vouloir de tous les partenaires ni au succès assuré du bon sens devant des menaces qui se sont dangereusement précisées sans que jouent les réflexes de défense. Ils décrivent des phénomènes qui sont déjà beaucoup plus que des dangers.

Ils partagent certes la conviction que les problèmes qui peuvent être résolus à l'échelon communal soient résolus à cet échelon et ils invitent sans relâche les communes à constituer des associations pour résoudre en commun les problèmes qui sont les leurs; que les problèmes qui peuvent être résolus à l'échelon cantonal le soient à ce niveau par des ententes et des concordats.

Mais ils assistent à de dangereuses manifestations d'inertie, à des rivalités funestes et contre ces carences ils estiment devoir préciser des règles. Elles sont urgentes. Elles ne tendront pas inévitablement à un renforcement des pouvoirs des cantons sur les communes, ni de la Confédération sur les cantons. Bien comprises et bien appliquées, elles peuvent engendrer l'ordre sans contrainte inadmissible.

Il serait dangereusement illusoire de penser que notre pays puisse affronter l'Europe de demain sans se ressaisir d'une manière ou d'une autre.

L'aménagement de son territoire sera le baromètre de sa santé civique.