

L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE EN SUISSE

OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS
DU GROUPE INTERNATIONAL D'EXPERTS

OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL (ARE)

EPF ZÜRICH
INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE ET DU PAYSAGE
CHAIRE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

COMMANDITAIRE:

Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne
Pierre-Alain Rumley
Fritz Wegelin

MANDATAIRE:

EPF Zurich
Institut de développement du territoire et du paysage
Chaire de développement territorial
Bernd Scholl

GROUPE D'EXPERTS:

Max van den Berg (NL)
Gaëlle Pinson (F)
Christof Schremmer (A)
Thomas Sieverts (D)
John Zetter (UK)

GROUPE D'APPUI DE L'EPF:

Hany Elgendy
Anja Häfliger
Markus Nollert
Rolf Signer

MISE EN PAGE:

Hilda Juez Salgado

L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE EN SUISSE
OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DU GROUPE INTERNATIONAL D'EXPERTS

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS DES EXPERTS	6
1 INTRODUCTION, MANDAT ET ORGANISATION DU TRAVAIL	
1.1. Conception commune du mandat général	8
1.2. Appréciation commune de la situation initiale	11
1.3. Principaux ensembles de tâches	13
1.4. Structure du rapport	16
2 PROPOSITIONS DU GROUPE INTERNATIONAL D'EXPERTS	
2.1. Le paysage	18
2.2. Les agglomérations	22
2.3. Réseau de villes et espaces fonctionnels	24
2.4. L'infrastructure en tant que contribution à la cohésion nationale et à la compétitivité du pays	27
2.5. La dimension transfrontalière	30
2.6. La planification sous l'angle stratégique	32
2.7. Bilan	35

3 	OBSERVATIONS PERSONNELLES SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN SUISSE DU POINT DE VUE DU PAYS D'ORIGINE DE CHACUN DES EXPERTS	
3.1.	Christof Schremmer: Quelques considérations du point de vue autrichien	38
3.2.	Gaëlle Pinson: Observations relatives à l'aménagement du territoire en Suisse	41
3.3.	Thomas Sieverts: Quelques remarques sur la démocratie directe dans l'aménagement du territoire en Suisse, du point de vue allemand	46
3.4.	John Zetter: Quelques observations du point de vue du Royaume-Uni	48
3.5.	Max von den Berg: Quelques observations du point de vue des Pays-Bas	51
4 	L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LES PAYS DES EXPERTS	
4.1.	Autriche: Christof Schremmer	56
4.2.	France: Gaëlle Pinson	62
4.3.	Allemagne: Thomas Sieverts	66
4.4.	Royaume-Uni: John Zetter	69
4.5.	Pays-Bas: Max von den Berg	74

ANNEXES	
A1	Curriculum des experts 78
A2	Déroulement 80
A3	Choix d'informations particulièrement importantes recueillies au cours des entretiens 83
A4	Documents 91

AVANT-PROPOS DES EXPERTS

C'est une approche encore inédite que de faire sonder les tâches, les possibilités et les limites de l'aménagement du territoire d'un pays en les soumettant aux observations, aux commentaires et aux propositions d'experts étrangers. Comme il n'était guère possible d'obtenir en peu de temps une étude complète, il s'agira plutôt ici d'examiner les exigences qui se posent à l'aménagement et au développement territorial, en fonction des importantes tâches à venir, puis d'esquisser des perspectives.

Nous avons conçu notre travail comme une réflexion appuyée sur les expériences de chacun et comme une recherche commune de propositions pour l'aménagement du territoire en Suisse.

Quatre rencontres de plusieurs jours, entre mars et septembre 2006, dans diverses parties du pays, assorties d'entretiens avec des experts ou des acteurs de l'aménagement du territoire et des responsables politiques ont été l'occasion d'échanges d'idées approfondis. Le groupe d'experts s'est ensuite réuni pour composer ensemble le présent rapport.

Ce document repose sur quelques grandes hypothèses. Ainsi, la mondialisation y est considérée comme une opportunité de combiner attrait de la place économique et développement territorial. Une rapide mutation prépare l'avènement d'une économie fondée sur le savoir et dont les piliers seront plus que jamais la recherche et le développement, rendant les anciens pays industrialisés fortement tributaires de la jeunesse, de l'intelligence et du haut niveau de qualification de leur population. Or les personnes présentant

ces atouts accordent de plus en plus d'importance à la qualité de la vie dans leur recherche d'emplacements et d'espace de vie. Et la qualité de l'environnement spatial joue à son tour un rôle particulier et croissant dans cette appréciation, aux côtés de la formation, de la culture et de la santé. De ce fait, dans le sillage de la mondialisation, les propriétés de l'environnement, qui d'un point de vue économique comptaient jusqu'alors parmi les facteurs «mous» de choix d'implantation, sont en train de devenir des facteurs «durs».

Pour ces raisons aussi, l'aménagement du territoire devrait dépasser son rôle d'activité plutôt restrictive de contrôle administratif des développements en cours pour devenir un domaine politique ayant son importance spécifique et offrant des champs d'action prometteurs aux responsables politiques entreprenants et animés d'une volonté d'aménager. Nous concevons l'aménagement du territoire avant tout comme une activité de création et de conception qui apporte de nouvelles solutions spatiales et des incitations positives pour le développement.

Grâce à la bonne qualité globale de ses structures spatiales actuelles, qui supportent la comparaison à d'autres pays, la Suisse est particulièrement bien placée pour passer à l'échelon supérieur dans le développement territorial durable. Mais pour faciliter la réalisation de cet objectif, le gouvernement fédéral devrait jouer à l'avenir un rôle plus actif, en développant des concepts et en donnant des orientations pour l'aménagement du territoire. Cela permettrait à un petit pays comme la Suisse de faire valoir plus

efficacement ses potentiels spatiaux dans la concurrence internationale.

Nous remercions les responsables de l'Office fédéral du développement territorial de nous avoir donné l'occasion et le privilège de nous intéresser de près à ces questions d'aménagement et de développement du territoire, si importantes pour le développement futur de la Suisse. Nos remerciements vont aussi en particulier aux interlocuteurs avec qui nous avons travaillé, qui nous ont impressionnés par leur disposition à collaborer, leur ouverture et leur engagement personnel dans les tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire. Les propositions émises dans le présent rapport doivent beaucoup à leurs contributions et aux échanges que nous avons eus avec eux.

Enfin, ce serait une grande satisfaction pour nous de savoir que nos observations, nos impulsions et nos propositions sont venues animer le débat sur l'aménagement du territoire en Suisse.

Le groupe international d'experts

Max van den Berg

Gaëlle Pinson

Thomas Sieverts

Christof Schremmer

Bernd Scholl

John Zetter

Zurich, novembre 2006

1| INTRODUCTION, MANDAT ET ORGANISATION DU TRAVAIL

1.1. CONCEPTION COMMUNE DU MANDAT GÉNÉRAL

Après un demi-siècle de croissance, la Suisse, comme tous les autres pays européens, se trouve au seuil d'une mutation qui a une portée considérable sur le développement de son espace. La population a presque cessé de croître, et elle stagne ou même se réduit en maints endroits, tout en vieillissant fortement. La transformation de l'économie a depuis longtemps fait prendre un cours nouveau à la société, dont les fondements sont de moins en moins industriels, mais toujours plus liés au savoir et à la recherche, et qui doit faire face à une concurrence européenne et mondiale toujours plus dure. L'agriculture subit aussi une mutation, dont l'issue reste floue dans certains domaines. Les changements climatiques ont de sérieux effets ici ou là, sur le tourisme hivernal, par exemple. Toutes ces évolutions sont susceptibles de concerner directement l'aménagement du territoire, et dans une telle situation, les échanges d'idées avec des spécialistes d'autres pays européens peuvent s'avérer utiles, d'autant plus qu'étant un petit pays, la Suisse est particulièrement exposée aux effets de la concurrence internationale.

La Suisse est connue pour avoir, en comparaison avec d'autres pays européens, une des sociétés les plus ouvertes, comme en témoignent la manière dont elle a su régler le problème de la cohabitation de plusieurs langues nationales ou intégrer diverses cultures étrangères, et sa longue expérience de la collaboration transfrontalière. Elle recherche depuis longtemps une haute qualité de vie et d'environnement dont la réalité est perceptible au quotidien. Une bonne partie de la population a conscience de cette qualité et des efforts qu'elle demande. De nombreuses initiatives sont

prises dans ce sens, à tous les niveaux, souvent relayées par des organisations non professionnelles, quand celles-ci n'en sont pas les auteurs. Cette disposition à fournir une contribution active et à prendre des responsabilités est un capital particulier et précieux qui peut aussi être exploité dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cela nécessite toutefois que l'exigence primordiale de l'aménagement du territoire, à savoir l'usage mesuré de cette ressource non extensible qu'est le sol, ne soit pas seulement inscrite dans la Constitution, mais aussi perçue par chaque personne dans sa vie de tous les jours. La conscience collective est encore lacunaire sur ce point : l'aménagement du territoire n'alimente pas le débat public.

C'est dans ce contexte et en partant de cette situation que l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a confié à un groupe d'experts étrangers le mandat d'examiner l'aménagement du territoire en Suisse. L'idée était de réunir, sous un angle international, des avis indépendants, sur l'aménagement en Suisse, d'explorer les priorités dans les domaines d'action importants et sur cette base de soumettre des propositions et des suggestions.

Cette manière de procéder est encore inhabituelle, ce qui n'a pas facilité la tâche des experts. Dans l'exercice de leur mandat, ceux-ci ont considéré qu'un regard extérieur, porté avec le recul nécessaire, pouvait aider à identifier les atouts et les faiblesses que présente actuellement l'aménagement du territoire en Suisse, les principales évolutions prévisibles d'un point de vue international et les grandes tâches qui, en conséquence, attendront les aménagistes. D'un commun

accord, les experts ont admis que les enquêtes devaient tenir compte de l'importance accordée à trois données de base: durabilité, compétitivité et cohésion sociale.

Le groupe a unanimement reconnu que les suggestions faites en vue de l'amélioration de la coopération, de la coordination et de la gestion devaient s'orienter vers les tâches majeures qui attendent les aménagistes. Il faut observer à ce propos qu'en aménagement du territoire, les délais se comptent en années et en décennies. De ce fait, les incertitudes, l'instabilité, les rapides mutations dans toutes les directions et l'imprévisibilité des évolutions sont une réelle complication pour toute action et décision d'aménagement.

Les entretiens préparatoires ont en outre montré que les résultats ne pourraient pas être assimilés à ceux d'une investigation scientifique au sens habituel du terme. Il n'était en effet possible ni de procéder à un examen détaillé des procédures et des instruments, ni de se faire une image globale de toutes les questions ayant une importance pour l'aménagement du territoire. De l'avis des experts, il n'aurait guère été judicieux non plus de procéder à une évaluation rétrospective. En revanche, il a paru intéressant de tenter, d'un point de vue extérieur et en se fondant sur d'autres expériences, d'identifier les tâches essentielles de l'aménagement en Suisse, et à partir de là de soumettre des suggestions et propositions.

L'idée est apparue, afin de pouvoir aborder de près les questions essentielles, de s'entretenir avec des spécialistes de

l'aménagement en Suisse et de recueillir dans différentes parties du pays des impressions sur des domaines thématiques et des problèmes actuels ou futurs. Les textes présentant les résultats de cette démarche n'ont pas été rédigés comme une prise de position commune mais reflètent chacun le point de vue et l'appréciation personnels de l'un ou l'une des experts. Pour garantir plus de clarté et permettre d'attribuer les observations à chaque auteur, elles sont exposées successivement. L'ensemble des observations est suivi d'une appréciation de la situation de l'aménagement du territoire dans le pays d'origine de chaque expert.

Les suggestions et propositions élaborées en commun lors des discussions entre les experts constituent la partie essentielle du rapport. Il faut y voir des thèses susceptibles, dans le meilleur des cas, d'animer le débat sur l'aménagement du territoire en Suisse. Le groupe ne conçoit donc pas son travail comme un avis définitif, mais comme une impulsion à la poursuite du débat; il est d'ailleurs volontiers disposé à discuter de ses thèses avec les milieux concernés par l'aménagement du territoire.

La question primordiale est celle des rapports entre les niveaux de décision: Confédération d'une part, cantons, régions urbaines et communes de l'autre. En Europe, les expériences faites dans les rapports entre l'État fédéral ou l'État central et les régions, villes et communes sont très différentes d'un pays à l'autre. La question mérite donc d'autant plus d'être débattue.

1.2. APPRÉCIATION COMMUNE DE LA SITUATION INITIALE

Ainsi que nous l'avons dit en introduction, les villes et les régions d'Europe connaissent actuellement une mutation historique. Depuis l'abandon des fortifications urbaines il y a plus de deux siècles, le développement de l'urbanisation a toujours été associé à la croissance. Lorsque des tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire posaient des problèmes, on les résolvait généralement par l'annexion de nouveaux terrains. De ce fait, les schémas de pensée, les instruments et les procédures sont avant tout conformes à cette logique. Or l'extension de la surface urbanisée a des limites, surtout dans un petit pays dont les ressources en superficies sont restreintes. En Suisse, un tiers seulement de la superficie est à disposition pour l'urbanisation. Le mitage urbain a des conséquences peu souhaitables, que ce soit du point de vue économique ou écologique, et il restreint la marge de manœuvre des générations futures.

La demande évolue sous l'effet conjugué de l'inégale répartition spatiale de l'évolution démographique, qui va d'une légère augmentation à une régression en passant par la stagnation, et du vieillissement de la population. Pour l'essentiel, la superficie des agglomérations est bâtie. La croissance est si restreinte qu'elle ne suffit plus pour une transformation structurelle des villes. Les attentes quant à l'espace changent, par exemple pour tout ce qui touche au sport, aux activités de délasserment et à la santé. Cette évolution doit en bonne partie être maîtrisée par une transformation de l'existant. Le développement de nos villes et régions soulève donc de grands défis.

La campagne se transforme elle aussi: le mode de vie

rurale traditionnel a déjà presque entièrement disparu et l'agriculture traverse une phase de profond bouleversement, prise entre les exigences écologiques et la pression de la concurrence mondiale. Il n'est pas encore possible de déterminer partout avec précision à quoi mènera cette évolution, mais dans tous les cas, le paysage agricole en sera profondément transformé.

La mondialisation oblige de nombreuses régions urbaines d'Europe à une division du travail à l'échelle planétaire, une division où, surtout pour les pays «chers», l'économie dominante sera encore davantage fondée sur le savoir et tournée vers les services, avec pour corollaires l'élargissement des bassins de recrutement de la main-d'œuvre spécialisée et le relèvement des exigences d'accessibilité nationale, continentale et intercontinentale. Au cours des dernières décennies, la part des personnes actives ayant trouvé un travail à leur lieu de domicile a constamment diminué: le taux des pendulaires journaliers par rapport à la population active a passé d'à peine 30% en 1970 à presque 58% en 2000, et il faut s'attendre à voir cette évolution se poursuivre, du fait de la spécialisation et de la division du travail, et cela malgré les possibilités de la communication électronique. Il est donc important non seulement de maintenir la qualité des infrastructures utilisées pour la mobilité, mais aussi de créer des espaces de réserve pour absorber l'augmentation de mobilité.

Dans cette situation, commune à toute l'Europe, la Suisse jouit de conditions relativement avantageuses pour aborder cette mutation, voire pour atteindre une qualité d'aménagement susceptible de faire référence pour l'avenir. Des efforts considérables consentis ces dernières années ont permis d'améliorer la qualité de l'environnement. En comparaison internationale, la qualité de l'air et de l'eau est très bonne, la substance bâtie et l'infrastructure sont généralement en bon état et il n'y a pas de retards importants à combler par des travaux de modernisation.

La législation en vigueur concernant la planification directrice est moderne, elle permet de développer et d'appliquer des procédures nouvelles ou plus efficaces, mieux adaptées aux exigences des années à venir. Le pays dispose de spécialistes bien formés dans le domaine, et les institutions dont l'activité est en rapport avec la gestion du territoire bénéficient de l'apport de la recherche et de la formation continue. À l'EPFZ par exemple, le développement durable du territoire, du paysage et de l'environnement est une matière importante.

La petite taille de la Suisse, pays riche d'une vaste diversité de paysages et de cultures, facilite la vision d'ensemble et favorise le développement de relations personnelles entre les acteurs importants. Le système de la démocratie directe et le fédéralisme, avec son extrême fragmentation du pouvoir et la forte autonomie communale, créent une situation unique en Europe. L'aménagement du territoire au niveau supracommunal est de la compétence des cantons, qui connaissent des exigences très différentes en raison de leur diversité de taille, de cultures et de paysages. Dans ces conditions, la structure politique a des avantages et des inconvénients. La politique d'aménagement ne peut pas être pilotée de manière centralisée. Mais, judicieusement employée, la structure politique de la Suisse présente des atouts

et des potentiels qui pourraient permettre au pays de donner des impulsions dans certains domaines. L'organisation extrêmement décentralisée, notamment, qui laisse une large autonomie aux collectivités territoriales, offre une opportunité de développer des conceptions sur mesure et de suivre une voie propre. Il a certainement été fait trop peu usage jusqu'à présent des possibilités aménagées par la loi. Mais d'un autre côté, il existe des risques d'affaiblissement de la cohésion nécessaire au niveau supracommunal, en particulier dans les régions urbaines. Il conviendrait donc d'examiner si, dans les conditions actuelles, la conception des relations de la Confédération avec les cantons et les communes est toujours appropriée.

La répartition du pouvoir et la diversité des cultures font de la Suisse une sorte de modèle en miniature pour l'Europe. La lutte pour la cohésion, la recherche permanente de solutions adéquates incitent à s'adapter aux changements et à procéder aux modifications nécessaires. Les conditions économiques plutôt favorables permettent de se lancer dans de grands ouvrages, telles les nouvelles transversales ferroviaires alpines. La démocratie directe et le potentiel économique s'accompagnent d'une sécurité dans la planification, même à long terme, qui est une richesse non négligeable. Ainsi que nous l'avons montré ci-dessus, l'autonomie communale et la diversité des cantons peuvent être regardées comme un potentiel pour des champs d'expérimentation de dimensions raisonnables et pour le développement de solutions diversifiées, adaptées aux conditions propres à chaque cas.

La concurrence entre les communes et les cantons joue ici un rôle moteur et favorise les solutions solides et durables, c'est-à-dire résistant bien aux développements négatifs et aux incertitudes de l'avenir. Enfin, sous l'effet de la démocratie directe, animée en bonne partie par des politiciens non professionnels, la société est fortement imprégnée de débats, de culture et de connaissances politiques.

1.3. PRINCIPAUX ENSEMBLES DE TÂCHES

La Suisse possède une structure et une culture politiques difficilement transposables et relativement lourdes et complexes. Malgré tout, ou peut-être précisément à cause de cela, de nouvelles voies ont pu être ouvertes, qui sont susceptibles d'offrir aussi des perspectives à des pays connaissant d'autres conditions. La question essentielle est sans doute ici celle de la nécessité ou non de donner plus de poids au niveau fédéral pour lui permettre d'engager les indispensables processus de pondération des intérêts à l'échelle supracommunale. Il ne s'agirait cependant pas de donner plus de compétences à la Confédération, mais que les acteurs de la Confédération chargés de tâches en rapport avec le territoire puissent engager et soutenir des processus de planification d'importance nationale et assumer ainsi la fonction de présence et de conseil que souhaitent de nombreux interlocuteurs. Cela exigera assurément des moyens supplémentaires, qui pourront aussi servir à encourager une diversité d'idées et de procédures, même expérimentales, une diversité perçue comme une opportunité.

Les avantages que la Suisse tire encore du haut niveau de qualité de ses paysages et de ses agglomérations sont menacés et peuvent disparaître rapidement si elle ne réagit pas de manière appropriée aux transformations en cours aux niveaux local, européen et planétaire :

- La progression du mitage urbain, l'explosion du trafic dans les agglomérations et dans les zones de transit sensibles, et les empiètements excessifs sur le paysage sont susceptibles de détruire des qualités dont l'importance pour l'attrait du pays – y compris du point de vue

économique – est considérable, sinon vitale. Il n'est pas encore possible de prévoir les effets de la mutation de l'agriculture sur le paysage, faute de conceptions de base. Le problème est d'autant plus grave que les paysages sont essentiels à la renommée et à l'économie de la Suisse. Il est donc urgent de développer des conceptions nuancées adaptées aux conditions très inégales de l'agriculture entre les différentes parties du pays.

- La définition souvent trop généreuse des zones d'habitat empêche un développement planifié et favorise le gaspillage du terrain; cette tendance est aggravée par l'aisance économique de la population exprimée en surface d'habitation par personne: avec plus de cinquante mètres carrés en moyenne par habitant, la Suisse est en tête des pays européens. Il est d'autant plus difficile de développer des régions urbaines de densité judicieuse et des transports publics rationnels.
- Cela entrave également, à de nombreux égards, l'harmonisation souhaitable entre transports (publics) et développement urbain. La croissance des dernières décennies a permis un développement considérable de l'infrastructure de transport, en particulier du réseau routier. Mais il conviendrait d'examiner si la charge d'entretien et de rénovation ainsi générée ne grève pas trop l'avenir. En outre, l'infrastructure technique a infligé à certains sites de montagne particulièrement vulnérables des blessures néfastes pour l'image traditionnelle du paysage.
- 14 • Le mitage urbain et le manque de coordination dans le développement des agglomérations et des transports, en particulier entre communes et entre cantons, risquent de nuire à l'accessibilité et à la disponibilité des sites économiques et de restreindre trop fortement les possibilités de nouveaux emplacements attrayants et bien équipés, ce qui pourrait avoir à moyen terme des conséquences sur la compétitivité économique de la Suisse. Il sera dès lors essentiel de conserver une vue d'ensemble sur les caractéristiques des différentes agglomérations. Le nivellement des agglomérations sous l'effet du mitage urbain entraînerait la perte d'une valeur particulière, qui est la diversité sur un espace relativement restreint, et du même coup de l'atout économique suisse dans la concurrence internationale.

Un second ensemble de tâches concerne la différenciation des espaces fonctionnels, leur interaction dans la division du travail et la possibilité de prendre en considération de nombreuses offres des marchés du travail hautement spécialisés sans changer de domicile. Mais cela n'est possible que si les espaces fonctionnels continuent à disposer de connexions sûres et à l'évolution prévisible. En cas d'augmentation de la mobilité et d'interférences avec les tâches liées au transit, nous considérons que la qualité de connexion nécessaire court le risque de ne pas pouvoir être maintenue.

Pour parer à ce risque, il est essentiel de poursuivre le développement des systèmes de transport à un niveau élevé, voire au plus haut niveau. Il s'agira moins de construire de nouvelles lignes que de compléter et de rénover les liaisons existantes, afin de maintenir, sinon d'améliorer la qualité

de l'exploitation. L'intégration des parcours initiaux et terminaux des nouvelles lignes ferroviaires transalpines paraît être une tâche particulièrement importante. L'exploitation future ne devrait pas entraver le développement des transports régionaux, si importants, ni les ouvrages endommager durablement les régions à traverser. Il devrait au contraire être possible, au moyen de ces investissements, de remédier aux erreurs du passé et d'ouvrir, par l'aménagement du territoire également, des perspectives nouvelles aux régions de transit, obligées d'assumer une lourde charge (p.ex. perspectives touristiques ou qualité de logement). Le Haut-Valais est un exemple de coordination réussie entre différents aménagements routiers, la protection contre les crues, la renaturation des cours d'eau et le développement des espaces libres et du paysage. Mais plusieurs cantons, comme Bâle-Campagne, Schwytz ou Uri, ont encore des difficultés à résoudre dans ce domaine.

L'idée est finalement de mieux insérer ce petit pays qu'est la Suisse au cœur du continent, de mieux l'imbriquer dans l'espace qui l'entoure. Les conceptions de planification partent habituellement de la périphérie, des régions frontalières. La Suisse dispose là aussi d'un modèle pionnier de collaboration transfrontalière, la Regio Basiliensis. D'autres exemples intéressants nous ont été présentés à Genève et en Argovie, mais d'une manière générale, il nous semble qu'il y a encore beaucoup à faire le long des frontières, et surtout que les régions frontalières sont des régions possédant des opportunités particulières.

Les problèmes évoqués ici ne sont pas propres à la Suisse, d'autres pays européens les rencontrent également. Toutes les parties ont donc avantage à développer les échanges d'expériences au niveau international. Face à des tâches aussi essentielles, ni l'approche sectorielle isolée, qui prédomine aussi dans d'autres pays, ni l'orientation intérieure encore majoritaire ne sont plus possibles, ne serait-ce que parce que la Suisse, pays de transit, est tout particulièrement exposée aux influences étrangères. Tant la nature des problèmes abordés que les interpénétrations spatiales et économiques croissantes qui franchissent les frontières pour prendre une dimension planétaire font surgir la question de l'importance de l'aménagement du territoire au niveau national, en collaboration avec les niveaux cantonal et communal.

Plus que jamais, il s'agira de promouvoir les qualités uniques des paysages culturels de la Suisse, comparés à l'étranger, y compris dans les régions densément peuplées du pays, par des actions ciblées et par des investissements massifs mais judicieusement affectés.

De fait, et compte tenu des tâches et des objectifs mentionnés dans la Constitution, l'aménagement du territoire au niveau supracommunal n'est pas très fort, surtout pas au niveau fédéral. Pourtant la Constitution (art. 75 Cst.) ouvre la voie à une participation plus active de la Confédération dans ce domaine. Il est évident que la création d'un puissant instrument d'aménagement centralisé au niveau national serait en contradiction flagrante avec le respect du particularisme local qui est l'essence même de la démocratie suisse. L'aménagement du territoire au niveau national devrait être organisé autrement que dans les pays voisins. Trois tâches méritent à nos yeux d'être développées:

- La mise à disposition d'informations d'ensemble et l'élaboration de conceptions indicatrices intersectorielles valables pour l'ensemble du pays, y compris les régions transfrontalières, et cela sous une forme concrète permettant de définir des projets d'importance nationale. Les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération (voir art. 13 LAT) vont déjà résolument dans ce sens.
- La présentation de projets d'importance nationale, intersectoriels, qui contribuent à la cohésion nationale, mais favorisent aussi, d'une part les collaborations transfrontalières (par la définition de priorités dans la division du travail) et d'autre part le respect et le développement de l'héritage culturel et de celui des paysages.
- La définition de formes juridiques et contractuelles et de standards de qualité qui réservent l'octroi de subventions publiques aux projets d'aménagement respectant ces règles, afin de donner à la Confédération une influence concrète sur les initiatives et les projets des cantons, des villes et des communes.

Cette manière de procéder devrait soutenir les cantons et les communes dans leur travail en leur permettant de l'accomplir en adéquation avec les exigences du contexte spatial (régional) valables pour chaque définition de tâches, ce qui nécessite une importante coordination, et par conséquent des moyens financiers.

Cela est conforme à ce que prévoient les instruments formels d'aménagement, comme les planifications directrices cantonales. L'ordonnance sur l'aménagement du territoire prévoit expressément, pour la coordination de tâches particulièrement importantes, le recours à des organismes complémentaires, de durée limitée et associant tous les niveaux de décision (Confédération, cantons, communes). Il serait judicieux de recourir plus souvent à ce moyen prévu par la loi.

La longue tradition de la Suisse dans l'art de négocier des contrats taillés sur mesure et des procédures spécifiques pour chaque projet est un fondement sur lequel on peut ici s'appuyer.

La définition de priorités, la mise en route et le soutien aux processus de planification coopératifs, en complément aux procédures formelles existantes, nous paraît être une tâche particulière, notamment dans l'interaction entre les responsables du développement territorial de la Confédération et des cantons. Il faudrait que la Confédération mette à disposition des moyens particuliers pour cela. En outre, une des tâches importantes de l'Office fédéral du développement territorial serait de regrouper tous les projets de la Confédération ayant des effets sur l'organisation du territoire. Il peut s'agir aussi bien des projets fédéraux relatifs aux transports que de la nouvelle politique régionale du Seco. Les plans sectoriels de la Confédération sont un moyen important, mais restent insuffisants pour la communication et pour la conciliation des intérêts.

L'emploi des moyens devrait se concentrer sur des régions et des thèmes d'intérêt général au niveau national. Pour le

moment, il s'agit

- de régions économiquement dynamiques,
- de régions situées dans la zone d'influence d'infrastructures clé au niveau national,
- des zones d'influence sur les voies de transit importantes reliant la Suisse aux pays voisins,
- de régions à fort dépeuplement,
- de régions où il faut s'attendre à une profonde mutation de l'agriculture.

Ces caractérisations remplaceraient les définitions actuelles. La distinction traditionnelle entre espace urbain et espace rural, par exemple, n'a plus guère de sens.

1.4. STRUCTURE DU RAPPORT

La suite du rapport est structurée en trois grandes parties:

- Suggestions et recommandations de l'ensemble du groupe international d'experts concernant l'aménagement du territoire en Suisse (chapitre 2)
- Observations personnelles du point de vue du pays d'origine de chacun des experts; impressions et enseignements recueillis durant les entretiens et les entrevues (chapitre 3)
- Rapport personnel de chacun des experts sur la situation de l'aménagement du territoire dans son pays (chapitre 4)

Le chapitre 2 ci-dessous développe des propositions communes dans sept domaines que les experts ont estimé être d'importance particulière pour l'organisation du territoire et présenter un intérêt national. Elles concernent:

- le paysage,
- les agglomérations,
- le réseau de villes et les espaces fonctionnels,
- l'infrastructure en tant que contribution à la cohésion nationale et à la compétitivité du pays,
- la dimension transfrontalière,
- la planification dans l'environnement stratégique,
- le bilan.

Des perspectives sont esquissées en fonction de la situation actuelle de ces différents domaines et des problèmes qu'il faut s'attendre à y rencontrer. L'accent mis sur ces thèmes reflète les dangers susceptibles à notre sens de porter durablement atteinte à l'aménagement et au développement du territoire en Suisse. Mais les grands dangers

s'accompagnent souvent de grandes opportunités.

Dans le chapitre 3, les experts présentent leurs impressions et les enseignements qu'ils ont recueillis, selon le point de vue de leur pays. Ces considérations personnelles complètent les propositions communes.

Enfin le chapitre 4, où les experts s'expriment à titre personnel sur la situation de l'aménagement du territoire dans leur pays, entend offrir une base de comparaison avec l'aménagement du territoire en Suisse.

2I PROPOSITIONS DU GROUPE INTERNATIONAL D'EXPERTS

18

2.1. LE PAYSAGE

SITUATION ACTUELLE L'image que l'étranger se fait de la Suisse est étroitement associée au paysage. Le voyageur qui traverse la Suisse en train ou en bus peut se faire une bonne idée de la diversité des campagnes, de l'état de la nature, des forêts, de l'agriculture, et du paysage en général. On peut distinguer plusieurs types de paysages. Les Grisons, par exemple, varient entre les vignobles de la vallée du Rhin et la fertile Engadine, dont les sites naturels sont d'une beauté exceptionnelle. Les régions bordant des lacs, comme le Léman ou le lac de Walenstadt, semblent avoir trouvé un équilibre entre agriculture et autres activités économiques. Les agriculteurs y préservent le paysage. D'autres lacs, comme celui des Quatre-Cantons, sont des pôles d'attraction pour les loisirs et le tourisme. Les Suisses eux-mêmes et les visiteurs de l'étranger apprécient la diversité des paysages en toute saison.

La haute vallée du Rhône, en Valais, est un exemple impressionnant de développement intégré. Un aménagement soigné et une coordination entre les responsables des diverses entreprises ont permis d'insérer parfaitement la nouvelle infrastructure, les usines hydro-électriques et les industries dans un paysage remis à l'état naturel et valorisé par la durabilité et par une volonté d'aménagement. Dans le canton d'Uri, région de transit alpin, l'équilibre est moins bon entre l'infrastructure et les espaces non bâtis. Les possibilités de développement y sont limitées et le paysage est menacé. Dans le canton de Schwytz, la recherche d'une intégration par l'interaction entre habitat, paysage et principales infrastructures de transport semble prometteuse pour l'aménagement du territoire. Le Moyen-Pays s'urbanise tout

en étant la région clé de l'agriculture. Le risque de mitage, de dispersion des constructions, d'utilisations peu rationnelles, d'inégalités de développement de l'urbanisation et d'implantations aléatoires de fonctions urbaines y est plus élevé que dans le reste du territoire suisse. Les communes ne sont pas toutes disposées à lutter contre le mitage urbain, et les cantons, eux, manquent soit de possibilités, soit de volonté pour prendre des mesures. La valeur du sol augmente sous l'effet d'attentes qui transforment l'agriculture et entravent la préservation de l'intérêt du paysage.

L'agriculture, riche d'une longue tradition, conserve toute son importance. L'agriculture des vallées est indissociable de l'agriculture de montagne: la disparition de l'agriculture dans les vallées entraînerait tôt ou tard celle de l'agriculture de montagne, ce qui favoriserait l'érosion. En réalité, l'agriculture se modifie, mais elle ne disparaît pas. La population suisse apprécie les produits alimentaires de qualité et est prête à fournir les efforts nécessaires au maintien d'un haut niveau d'approvisionnement interne. Les régions rurales connaissent actuellement une vaste restructuration. La superficie des exploitations est en constante augmentation. Cette transformation s'accompagne de l'arrivée de produits et de créneaux commerciaux nouveaux, et du développement d'activités et d'utilisations mixtes. Par beaucoup d'aspects, ce mouvement n'est pas propre à la Suisse, mais s'observe également dans de nombreux pays européens. Il faut s'attendre à ce qu'une partie des superficies agricoles soit affectée à d'autres utilisations.

L'Union suisse des paysans fait preuve de beaucoup d'in-

telligence dans l'examen et la défense des intérêts des agriculteurs. L'agriculture modèle le paysage rural et contribue pour une part décisive à son entretien. Il faut noter que la concurrence entre l'agriculture et l'extension de l'urbanisation est un problème général.

Le paysage naturel, faisant partie de l'ensemble du paysage, constitue lui aussi une ressource pour les activités de loisirs et le tourisme. Les réserves naturelles d'importance nationale sont bien protégées par la loi (loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage) et soigneusement surveillées par des fondations, les propriétaires privés ou les usagers du sol. Les paysages d'importance nationale sont reconnus et bien inventoriés (Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, IFP), mais contrairement aux réserves naturelles, ils ne bénéficient que d'une faible protection légale. Les forêts de montagne, dont les cantons ont la responsabilité, sont très bien protégées et gérées.

Le paysage culturel est le produit de l'annexion et de la mise en culture du paysage et des modifications qui y ont été apportées au cours du temps. Sa forme est modelée par la nature (eaux), la forêt et l'agriculture. L'Office fédéral de l'environnement a publié un document intitulé «Paysage 2020», qui répertorie les paysages et leur état. Il contient des critères et des indicateurs permettant de tirer des conclusions quant à l'évolution du paysage en Suisse, ainsi qu'une carte des types de paysage. Les cantons sont tenus de les faire figurer dans leurs plans directeurs, tandis que les communes, les propriétaires fonciers et les citoyens n'ont aucune contrainte légale de cet ordre. Ni instruments,

ni moyens de mise en œuvre ou d'incitation ne permettent d'intervenir. Les agriculteurs restent les principaux gardiens du paysage.

PROBLÉMATIQUE Le sol est une ressource limitée. En plaine, il est principalement en mains de particuliers, et les lois protégeant la propriété privée mettent les propriétaires en position de force. Les groupements d'intérêts sont nombreux à convoiter une part du sol, et la pression est particulièrement forte sur les surfaces non bâties dans l'aire d'influence des espaces urbains. Dans ces régions, la dynamique de changement prend encore de l'ampleur. Pour prévenir une évolution incontrôlée, des mesures s'imposent.

A long terme, le changement climatique affectera aussi le paysage. Ses effets commencent d'ailleurs à se faire sentir et ont donc une influence sur la liste des tâches de l'aménagement du territoire (p. ex. protection contre les inondations, fonte des glaciers, tourisme).

L'aménagement du territoire devrait contribuer à équilibrer les nombreux intérêts en présence. Tous les niveaux des pouvoirs publics sont concernés. Beaucoup de secteurs et d'institutions ont des idées, des moyens et des instruments qui leur permettraient de s'associer à cet effort.

Les principales tâches auxquelles il faut s'atteler sont le frein au mitage urbain, la réforme agraire et le réaménagement du paysage.

- La progression du mitage urbain risque de mettre en péril la réorientation de l'agriculture et de porter atteinte à la qualité du paysage. A long terme, ce sont des espaces non bâtis qui disparaissent. Il faudrait préserver une marge de manœuvre. Il convient cependant de ne pas regarder cette évolution uniquement comme un problème, mais également comme une opportunité à saisir pour le réaménagement de l'espace rural et le remodelage du paysage.
- La réforme agraire est d'une extrême importance, mais elle devrait être coordonnée avec les exigences spatiales des activités de délasserment, du tourisme, des résidences secondaires, de l'infrastructure, de la gestion des eaux et du développement d'aires naturelles. Pour tous les secteurs (politiques) concernés, la tâche à surmonter est considérable. Mais l'aménagement du territoire est en mesure de contribuer à l'équilibre et de développer des principes d'action pour une réforme intégrée. Il peut aussi aider à découvrir des potentiels inédits, non seulement pour l'agriculture, mais encore pour de nouvelles utilisations de l'espace. Les agriculteurs demandent davantage de possibilités d'assurer leur base d'existence en intégrant de nouveaux éléments propres à l'entreprise. Il faudrait procéder à des planifications test dans certains secteurs afin de vérifier les possibilités et d'en tirer des conclusions pour la suite des opérations.
- Le paysage culturel est un produit de la civilisation urbaine et sa contribution à la qualité des régions citadines est décisive. Les paysages de valeur exercent un attrait sur les entreprises et les habitants et sont une

nécessité impérieuse pour le développement urbain. Les paysages existants peuvent être regardés comme un potentiel pour le futur. Alors qu'autrefois, le paysage était le produit d'une évolution historique lente et complexe, aujourd'hui la société est en mesure de construire de nouveaux paysages. Des projets devraient être développés là où la chose est possible et souhaitée. Il faudrait favoriser de nouvelles approches du développement du paysage. Les nouvelles infrastructures devraient mener à une reconstruction des paysages existants ou au développement de nouveaux paysages.

Le sol est un élément décisif pour le développement du paysage. Sa valeur relève du marché libre, mais pas uniquement. Les instruments d'aménagement du territoire limitent les mécanismes du marché foncier et assurent la valeur du terrain pour leurs propriétaires. La spéculation est freinée, les possibilités d'agir améliorées. Les pouvoirs publics à tous les niveaux devraient utiliser mieux et davantage les ressources de la politique spatiale. Un des moyens possibles consiste à acquérir des terrains à des fins stratégiques afin de se trouver plus tard en meilleure situation pour agir. Une politique active dans ce domaine permettrait aussi de remédier aux erreurs du passé.

SUGGESTIONS Nous proposons de sélectionner quelques paysages clés, particulièrement menacés par les atteintes de l'expansion urbaine ou des infrastructures, afin d'y tester certaines procédures, le but étant de préserver, d'améliorer et de développer des paysages de valeur, et d'équilibrer les intérêts en présence sur cet espace. Cela peut notamment passer par la réforme agraire, le frein au mitage urbain, la protection de la diversité, l'amélioration de la gestion des eaux ou l'intégration de l'infrastructure. Les aspects concernés sont aussi bien économiques que sociaux, culturels et physiques.

Un autre objectif consiste à expérimenter les processus de planification interactive visant à la mise en œuvre des mesures prises. La Confédération devrait soutenir la mise sur pied de cette nouvelle approche avec tout ce qu'elle comprend. Il y a lieu de prêter attention aux réflexions suivantes:

- Le choix des paysages régionaux devrait se faire avec l'aide des cantons, des services fédéraux concernés, des associations paysannes et de l'ASPAN.
- Les mesures peuvent être exécutées en partant de la base ou en partant du sommet. Il faudrait constituer des organisations informelles avec les institutions (publiques et privées) les plus fortement concernées et avec les utilisateurs (futurs) et les propriétaires fonciers qui souhaitent s'y associer. Il est souhaitable que les participants soient disposés à expérimenter de nouvelles voies.
- Le choix des acteurs les plus concernés peut se faire selon un processus continu.
- L'analyse des moyens et des instruments des institutions associées nécessaires à l'exécution constitue une partie essentielle du processus de planification. Le développement de méthodes nouvelles et peu conventionnelles (acquisition de terres, incitations) fait partie des objets de consultations et de négociations.
- Les conceptions directrices et les projets intégrés peuvent contribuer notablement à la réalisation des objec-

tifs et faciliter les négociations et la communication.

- La Confédération devrait jouer un rôle plus actif et continuer à offrir un appui intellectuel et financier afin de permettre à la région d'organiser son processus de planification.

L'apprentissage fait partie du processus et les expériences recueillies devraient être transmises à la communauté de planification par l'intermédiaire de l'ASPAN.

Les services de la Confédération devraient organiser un débat national sur l'avenir du paysage, en y associant les institutions et les groupements d'intérêts concernés.

Le cadre juridique pourrait être adapté dès lors que le processus de planification produit des méthodes, des procédures et des instruments nouveaux et efficaces.

2.2. LES AGGLOMÉRATIONS

SITUATION ACTUELLE Les agglomérations n'imprègnent pas encore l'idée que l'on se fait de la Suisse. Elles représentent pourtant bien plus de la moitié de la population, qui nourrit néanmoins encore souvent le sentiment de vivre à la campagne. Mais un changement s'observe et la conscience d'appartenir à une culture plus urbaine grandit.

Les observations et propositions qui suivent se fondent sur les visites faites dans les aires métropolitaines de Zurich, Bâle et Genève et dans les moyennes agglomérations de Berne et Lucerne. Malgré leurs caractéristiques propres, ces deux types de concentration et les cinq agglomérations elles-mêmes ont en commun quelques traits problématiques:

- Elles se composent d'un grand nombre de communes autonomes qui physiquement ont fini par se fondre en un ensemble, au point que leurs limites ne sont plus perceptibles. Au quotidien, la vie courante et professionnelle se développe sur l'ensemble du territoire concerné, sans tenir aucun compte des frontières communales. Vues de l'extérieur, ces agglomérations sont regardées comme des unités urbaines, mais elles sont pourtant dépourvues d'organisation politique et administrative qui leur corresponde.
- Elles ont l'avantage d'être en relation étroite avec des paysages non bâtis, rapidement accessibles à pied ou à bicyclette depuis presque n'importe quel endroit, même dans les régions métropolitaines. L'éclatement du cadre communal permet au paysage non bâti de s'insérer dans les agglomérations et de former des

«structures fractales» à leur périphérie. Cette qualité de vie urbaine est menacée par le recul de l'agriculture.

- Beaucoup de communes, ayant tablé sur une croissance trop élevée, ont affecté de trop grandes superficies à l'habitation et parfois aussi à l'industrie et à l'artisanat. Et comme, souvent, la forte demande attendue ne s'est pas produite, ces communes ont perdu pour une bonne part la maîtrise des zones constructibles. Trop généreusement définies, celles-ci favorisent le mitage urbain.

PROBLÉMATIQUE Depuis longtemps déjà, plusieurs agglomérations ont pris l'initiative de créer des organisations régionales informelles afin d'uniformiser les décisions au niveau local. Elles ont ainsi développé – avec un succès inégal il est vrai – une culture précieuse fondée sur la mise à disposition d'informations et la pratique de la coopération. Ces organisations spontanées montrent maintenant leurs limites: la mondialisation et la forte concurrence internationale les contraignent toujours plus à réfléchir à une collaboration politique et administrative plus étroite et plus formalisée. Cette nécessité touche les grandes agglomérations qui, comme Zurich, s'étendent maintenant au-delà des frontières cantonales et doivent faire face à des problèmes dépassant les frontières nationales (dans le cas de Zurich: problèmes de politique extérieure liés à l'aéroport international). La collaboration entre cantons ne fonctionne pas encore et il y a urgence à combler cette lacune, par un appui directif de la part de la Confédération. (La problématique d'ordre international est décrite dans le chapitre 2.5).

Mais les grandes agglomérations ne sont pas seules touchées. Une pression toujours plus forte se fait aussi sentir sur les agglomérations moyennes, comme Berne ou Lucerne, les poussant à former des entités plus vastes, si elles veulent encore être prises en considération à l'échelle européenne ou mondiale.

L'une et l'autre essaient de suivre leur propre voie de développement. Berne cherche à découvrir et à exploiter ses caractéristiques uniques afin d'occuper une position dominante parmi les moyennes agglomérations européennes à forte empreinte historique. Cet objectif amène les autorités à mettre l'accent sur l'aspect physique et la beauté de l'agglomération.

De son côté, Lucerne privilégie les aspects économiques et financiers et vise une fusion avec les communes voisines. Dans d'autres agglomérations urbaines, le profil développé sera encore différent, mais l'idée est toujours de mettre en avant une caractéristique reprise comme «argument publicitaire unique».

SUGGESTIONS Nous proposons que chaque agglomération de Suisse soit incitée à développer son profil stratégique propre, et cela avec une plus forte participation des pouvoirs publics et compte tenu du réseau de villes suisses. Les autorités fédérales devraient soutenir ce processus par des conceptions et des informations. Les «projets d'agglomération» sont un premier pas dans cette direction, mais il faudrait aller plus loin. En une époque de consolidation et de transformation permanentes des structures urbaines, avec une économie de plus en plus fondée sur le

savoir, les qualités culturelles et économiques pèsent toujours davantage dans la concurrence internationale. Cela inclut également le paysage culturel dans lequel s'inscrit l'agglomération.

Il appartiendrait aux autorités fédérales de développer certaines visions et une stratégie pour un réseau national d'agglomérations, en mettant en évidence diverses caractéristiques pour une politique d'agglomérations dynamique. Elles devraient en outre fournir des données et des indicateurs qui permettraient une comparaison des agglomérations entre elles. Se fondant sur ces visions et cette stratégie, les autorités fédérales devraient apporter un appui intellectuel et des moyens permettant à chaque agglomération de développer ses propres conceptions stratégiques de grande qualité. Sur la base d'une politique nationale des agglomérations, des contrats pourraient être passés entre une agglomération et la Confédération pour faciliter l'adéquation des profils spécifiques à la politique nationale et cantonale.

Quatre problèmes majeurs ressortent dans ce contexte:

- L'harmonisation des taux fiscaux est une condition indispensable à la fusion des communes, la fusion n'étant toutefois qu'un des moyens d'unifier les agglomérations. Il existe en effet d'autres formes praticables d'administration et de coopération qui pourraient être encouragées et n'impliqueraient pas l'abandon des différences de taux fiscaux. C'est le cas, par exemple, de certains types d'associations régionales, dûment validées par les urnes, et dans le cadre desquelles seules des tâches bien déterminées sont régies à l'échelon régional.
- Il sera important de développer dans chaque agglomération une certaine spécialisation correspondant aux talents qui s'y trouvent, et de parvenir à un standard plus élevé de prestations de services en mettant à profit le marché plus large qu'offre une région unifiée.
- Il sera indispensable de résoudre le problème de la préservation et du développement du paysage à l'intérieur et aux alentours des agglomérations compte tenu de l'évolution que connaît l'agriculture. Des coopérations et des contrats passés entre les régions urbaines et les zones de paysage non bâti seraient peut-être une possibilité.
- En pleine mutation historique, où la croissance démographique laisse place à une stagnation et à une transformation plus ou moins prononcées, il devrait être plus facile de rectifier les planifications antérieures lorsque les pronostics de croissance ou certains modes d'utilisation du sol se sont révélés erronés. En cas de nécessité, la Confédération devrait aider les communes à acquérir les terrains en question. Cela contribuerait aussi à la création progressive de réserves de terrains pour des affectations futures ; c'est par exemple la politique pratiquée avec succès par le maire de Bienne. Il suffirait de quelques améliorations, mais des améliorations importantes, et de la mise à contribution des ressources de l'administration et de la population pour résoudre ces problèmes dans le cadre des structures politiques et administratives existantes ou en voie de constitution.

2.3. RÉSEAU DE VILLES ET ESPACES FONCTIONNELS

SITUATION ACTUELLE La Suisse dispose d'une économie forte et florissante et elle est reconnue au niveau mondial comme étant à la pointe non seulement dans des domaines traditionnels (banques et industrie horlogère p. ex.), mais aussi dans des domaines nouveaux (biotechnologie). De nombreuses régions appartiennent à des espaces fonctionnels où se concentrent en «grappes» des activités économiques spécifiques. Certaines de ces régions peuvent être vues comme des «zones clés», des «points d'accès», des «régions portuaires» ou encore des lieux «d'échanges et de rencontres». Des nuances et des spécialisations s'observent à l'intérieur des espaces fonctionnels. Ces régions recèlent un potentiel à exploiter pour un développement économique prometteur. L'ensemble des espaces fonctionnels forme un territoire urbain né d'un réseau de villes et de localités.

La raison d'être des espaces fonctionnels réside dans la diversité des espaces qu'une population doit fréquenter pour satisfaire ses différents besoins selon les étapes de la vie: des écoles et des universités pour apprendre, des hôpitaux pour se soigner, des aéroports pour partir en vacances ou en voyage d'affaires. La dimension de ces espaces, qui peuvent présenter des intersections, dépend de la taille des installations d'importance supra-locale. Ainsi, l'espace fonctionnel d'un aéroport intercontinental n'est pas le même que celui d'un hôpital hautement spécialisé. Il est fréquent que les espaces fonctionnels chevauchent les frontières cantonales, voire nationales.

Les aires d'influence des espaces fonctionnels, qui sont le

produit de diverses circonstances comme une spécialisation croissante ou la formation de domaines prioritaires et de grappes, peuvent parfois connaître un développement et une extension spectaculaires. Les espaces fonctionnels sont généralement plus grands que les agglomérations, qui sont reliées entre elles par le système urbain suisse. L'idée de base du réseau de villes suisse est de favoriser la diversité des activités et des fonctions à l'intérieur de ces espaces. Dans un petit pays comme la Suisse, on obtient un gain d'efficacité si les activités et les fonctions ne sont pas représentées dans la totalité des espaces. Un réseau de villes a en outre l'avantage de permettre divers cheminements, souvent même en double emploi. Les réseaux de villes sont donc des systèmes suffisamment robustes et souples pour absorber les changements.

Cela exige toutefois des liaisons efficaces, sûres et prévisibles entre les espaces fonctionnels, même compte tenu des évolutions futures et du maintien d'une marge de manœuvre. La qualité des liaisons est une condition essentielle de la cohésion et des échanges entre les espaces fonctionnels.

Selon les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse», le chemin de fer est la colonne vertébrale du réseau de villes. Ce moyen de déplacement permet de relier les principaux centres toutes les demi-heures, avec un degré assez élevé de ponctualité et de fiabilité. Grâce à cette commodité, les personnes actives peuvent plus facilement conserver leur domicile si leur lieu de travail change. Or on sait que, dans certaines phases et situations de la vie, il est très important d'avoir un environnement social stable, lequel par ailleurs favorise dans une mesure non négligeable l'engagement personnel des individus au profit de la collectivité dans les organisations de milice, qui tiennent une si grande place en Suisse.

Le système des villes suisses possède un avantage inestimable: il permet de maintenir des paysages non bâtis et d'intégrer ainsi la tradition fédéraliste d'urbanisation décentralisée dans la stratégie de développement territorial. L'interaction dans la répartition du travail offre la possibilité d'associer les moyennes et petites villes au réseau. Tous ces facteurs contribuent à créer des agglomérations de dimensions plus raisonnables que dans les pays voisins et à maintenir des distances courtes à l'intérieur des espaces fonctionnels et entre eux.

PROBLÉMATIQUE Dans l'ensemble de la Suisse, il conviendrait de renforcer et de développer la différenciation et la spécialisation à l'intérieur des espaces fonctionnels et entre eux. Il est indispensable que la différenciation fonctionnelle soit acceptée et encouragée. Une concurrence ouverte dans tous les domaines risquerait de restreindre le surcroît de valeur que représente la coexistence des espaces fonctionnels à l'intérieur d'un secteur urbain. Le gouvernement fédéral a une vue d'ensemble et peut, en étroite collaboration avec les cantons, développer une politique de réseau de villes.

En Suisse plus que dans tout autre pays, la stratégie spatiale pour un réseau de villes et son développement est dépendante d'un système de transport avantageux, fiable et prévisible. Ce système passe par une judicieuse combi-

naison entre le trafic individuel motorisé et les transports publics, qui ne fasse pas perdre trop de temps aux individus pour leurs déplacements. La question clé est de savoir comment maintenir une qualité de desserte à l'intérieur des espaces fonctionnels et entre eux. Mais il est aussi devenu important d'identifier de nouvelles réserves de mobilité, d'améliorer l'accessibilité de la Suisse au niveau continental et intercontinental, et de reconnaître que la Suisse, en tant que pays de transit au cœur de l'Union européenne, est tenue d'assumer des fonctions spécifiques. Pour ce qui est du transport ferroviaire, il convient de veiller à ce que le trafic national et surtout international de marchandises n'élimine pas le trafic régional. Cela entraverait les efforts d'amélioration de qualité de la desserte à l'intérieur des espaces fonctionnels et entre eux.

Le grand nombre d'institutions et de personnes intervenant, aux niveaux communal et cantonal, fait qu'il est difficile d'atteindre à un développement territorial efficace à l'intérieur des espaces fonctionnels. Les tâches auxquelles il faut faire face sont complexes et doivent assurer le développement et l'exploitation du système régional de transports publics, le développement de zones d'emploi bien desservies par les transports publics, un développement de l'habitat équilibré entre les parties urbaines et les parties rurales, et une bonne qualité d'environnement.

Pour pouvoir résoudre des tâches aussi complexes, il faudrait intensifier les efforts d'organisation entre les nombreux acteurs des pouvoirs publics. La création d'un système de «gouvernance régionale» serait un moyen d'assurer une collaboration continue, dans la planification et dans les décisions, entre les entités locales et régionales ou cantonales.

Pour le développement territorial, il est de toute première importance de maîtriser cette situation. Les gares notamment jouent un grand rôle. On sait en effet que l'agrandissement des gares, leur intégration urbanistique et l'exploitation des surfaces environnantes sont des tâches prioritaires. L'agrandissement de la gare de Zurich, rendu nécessaire par la densité de l'horaire et des connexions dans l'ensemble de la Suisse et par la construction d'une nouvelle ligne diamétrale, en est un bon exemple. La construction de la gare souterraine de la Löwenstrasse ouvre de nouvelles possibilités de développement urbanistique dans les environs plus ou moins proches.

SUGGESTIONS Pour pouvoir conserver les avantages des espaces fonctionnels et la différenciation de leurs activités, il est indispensable d'observer très attentivement l'évolution, de soutenir la différenciation fonctionnelle au moyen de mesures appropriées et d'assurer la qualité de desserte entre les espaces fonctionnels. Cela signifie notamment identifier les goulots d'étranglement potentiels du système et trouver les moyens d'y remédier.

Mais il ne suffit pas de confier ces tâches aux villes et aux régions. Il faut prendre des mesures qui intègrent le point de vue national de même que les évolutions et les relations internationales.

Il serait donc souhaitable que les autorités au niveau national favorisent le développement de systèmes de «gouvernance régionale» au sein des espaces fonctionnels. Partant

de l'actuelle politique d'agglomération, cette approche devrait contribuer au développement, à l'amélioration et à la vérification des formes de collaboration efficaces entre les acteurs des niveaux local et régional ou cantonal. Diverses formes de collaboration pourraient être envisagées, en fonction des besoins de chaque région, depuis des accords informels jusqu'à la constitution de collectivités régionales (associations régionales, p. ex.) ou d'entités politiques régionales (parlements régionaux, p. ex.). La fusion est également un moyen possible. Il faut cependant observer que de nombreux problèmes se posent, dont les coûts de transaction élevés ne sont qu'un exemple. De tels systèmes se heurtent à des conflits d'intérêts non négligeables. Il est donc essentiel de trouver des formes d'organisation et des structures de décision efficaces. C'est à cette condition seulement que les espaces économiquement fonctionnels le seront aussi d'un point de vue spatial.

De toute évidence, les observations sur la différenciation des espaces fonctionnels, l'identification des infrastructures d'importance nationale et des goulots d'étranglement, et le frein au mitage urbain font partie des tâches futures des autorités fédérales, en particulier s'il y a nécessité de coordonner des mesures au niveau national.

L'accessibilité des infrastructures revêt une importance nationale (gares et aéroports, p. ex.) et la qualité des liaisons entre elles joue ici un rôle essentiel.

Dans cette optique, il conviendrait que l'Office fédéral du développement territorial prenne l'initiative, en collaboration avec les principales villes, les espaces fonctionnels, les collectivités territoriales concernées et d'autres acteurs dont les activités ont des effets sur le développement territorial, de mettre sur pied une stratégie nationale visant à identifier des territoires clés pour des investissements coordonnés et intégrés, à encourager les entrepreneurs privés à s'y associer, et à soutenir les espaces fonctionnels par des coopérations.

2.4. L'INFRASTRUCTURE EN TANT QUE CONTRIBUTION À LA COHÉSION NATIONALE ET À LA COMPÉTITIVITÉ DU PAYS

En Suisse, les chemins de fer font partie intégrante de la culture nationale. Et depuis longtemps, leurs imposants ouvrages d'art – ponts élancés, tunnels audacieux – sont associés à l'image traditionnelle du paysage suisse. Nos voyages à travers la Suisse ont ainsi été placés sous la devise «beauté et chemin de fer». Le chemin de fer a toujours été un moyen de stabilisation de la structure fédérale, non centralisée, du pays, et c'est ce qui explique le fort lien émotionnel qui l'unit à la population suisse.

SITUATION ACTUELLE En ce qui concerne son infrastructure, la Suisse a atteint un niveau technique de prestations et une couverture du territoire qui la placent en tête des classements internationaux. Nous décrivons ci-dessous quelques-unes des principales caractéristiques du développement de l'infrastructure et du territoire en Suisse:

- L'infrastructure des transports publics se caractérise par une couverture quasi intégrale du territoire dotée d'un très haut niveau de qualité. Ce réseau permet l'accès aux principaux centres, qui disposent ainsi de connexions performantes. La qualité du service et la fiabilité comptent parmi les meilleures d'Europe.
- Un des principes essentiels qui caractérisent le développement de l'infrastructure des transports est l'accent mis sur l'intégration de l'ensemble du pays par une offre dense et attrayante, plutôt que sur le trafic à grande vitesse. C'est là le résultat d'une politique à long terme visant à obtenir une cohésion spatiale au niveau national. Cette politique a néanmoins pour effet que certaines

liaisons internationales sont encore relativement lentes (Zurich – Bâle et au-delà, p. ex.).

- S'ajoutant au réseau presque achevé des routes nationales, ce système donne à la plupart des villes et agglomérations suisses une qualité d'équipement qui a peu d'égaux en Europe. Cela a été et est encore un des principaux facteurs de la compétitivité de la Suisse.
- Le projet d'infrastructure majeure NLFA, dans sa conception, son financement et l'accord reçu, est l'un des exemples les plus connus de politique d'infrastructure au niveau européen. Il provoquera une augmentation massive des capacités de transport ferroviaire, une réduction des nuisances environnementales du transport de marchandises et une série de conséquences importantes pour le développement territorial. Mais un tel projet devrait aussi être mis à profit pour améliorer les dessertes locales ou régionales, ou tout au moins pour ne pas les compromettre, notamment dans les régions situées le long des tronçons d'accès aux tunnels et où les trains à grande vitesse ne s'arrêtent pas.
- Le trafic aérien joue un grand rôle pour la compétitivité de l'économie suisse. Son importance va même croissant et son volume continue à augmenter malgré l'explosion des coûts du carburant et la menace terroriste. Mais les limites de développement ont déjà mis en péril la fonction internationale et la position du principal aéroport, celui de Zurich, ce qui risque d'avoir des conséquences sur la place financière zurichoise. C'est là un exemple des effets à long terme d'une coordination lacunaire et de l'absence d'une politique de développement territorial prévoyante, qui prend suffisamment en considération les aspects communs à plusieurs administrations et la dimension transfrontalière.
- La densité de l'offre de transports publics régionaux a posé les bases d'une extension des espaces fonctionnels. L'augmentation du nombre de voyageurs et de pendulaires, et des distances parcourues, a renforcé la tendance à la suburbanisation, qu'il n'est possible de contenir qu'en se concentrant sur le développement de l'habitat et de l'activité commerciale dans les emplacements bien raccordés aux transports publics. En effet, même une bonne desserte par les transports publics de proximité peut contribuer au mitage urbain si elle ne s'accompagne pas d'un aménagement du territoire rigoureux.
- Le système gouvernemental de la Suisse, très fortement tourné vers l'autonomie communale, avec un mécanisme de décision qui part de la base, a traditionnellement de la peine à maîtriser les grands projets englobant plusieurs communes ou cantons. Le problème se fait particulièrement sentir dans les petits cantons ou dans les régions aux capacités administratives et techniques limitées, qui ne peuvent traiter un projet dans toute la complexité de ses implications et des problèmes qu'il pose.
- Le principe régissant les planifications et les décisions gouvernementales en matière d'infrastructure est encore très sectoriel et s'intègre peu dans une conception

globale du développement ou de l'aménagement du territoire.

- Dans plusieurs cas, les grands projets d'infrastructure ayant des effets sur l'organisation du territoire ont notablement contribué à susciter un débat sur le développement régional et à engager des processus de planification, en particulier lorsque se présentaient des options concrètes de développement, comme cela a été le cas dans les cantons d'Uri et de Schwytz. Correctement mises en œuvre, ces options peuvent servir d'exemples de développement de projet intégré et donner une impulsion à de nouvelles orientations de planification et d'exécution.

PROBLÉMATIQUE Malgré son haut niveau de développement et de qualité, l'infrastructure de transport de la Suisse va se trouver prochainement confrontée à des problèmes majeurs:

- La réduction des prestations de transport dans les régions retirées et de faible peuplement et les efforts (économiques) visant à créer une infrastructure de haut niveau (comme les NLFA) risquent de compromettre le principe qui, en Suisse, dicte des mesures soutenant la cohésion nationale (spatiale et économique).
- L'accent mis, au niveau national, sur les tunnels des NLFA fait courir le risque de sous-estimer l'importance du développement et du maintien des couloirs d'accès et l'effort nécessaire à l'élimination des goulots d'étranglement et des points de jonction (p. ex. la région de Bâle comme accès à l'axe du Gothard et la traversée des cantons d'Uri et de Schwytz comme partie du tronçon d'accès au tunnel de base). Il pourrait en résulter de grandes incertitudes et des situations de blocage pour les usagers, les habitants et les entreprises des régions avoisinantes. Si les problèmes ne sont pas résolus, cela risque de provoquer des conflits entre trafic national et international d'une part et trafic régional d'autre part, et de porter atteinte à l'accessibilité régionale.
- Il n'a pas été possible à ce jour d'opposer aux principaux effets des grandes infrastructures sur le territoire un système grâce auquel les nouvelles infrastructures seraient intégrées dans un réseau existant de fonctions spatiales. Or dans un contexte où la prise de conscience des effets spatiaux et écologiques est de plus en plus nette et où l'espace en tant que ressource économique et sociale est l'objet d'une utilisation toujours plus intensive, il est indispensable de trouver des moyens novateurs et efficaces et de les mettre en œuvre rapidement, afin de pouvoir planifier et intégrer les futures prétentions spatiales (les expériences faites aujourd'hui avec des processus de planification et de décision conçus il y a une dizaine d'années seront insuffisantes). Cela concerne aussi de plus en plus les exigences spatiales croissantes des infrastructures économiques importantes, telles que les aéroports (en expansion).
- Les habitants et les entreprises agissent dans des régions beaucoup plus étendues que les entités administratives dont se compose le système politique (trajets quotidiens, chaînes de livraison et relations commer-

ciales prennent place dans des espaces fonctionnels toujours plus vastes). L'écart augmente aussi bien en termes d'espace qu'en termes de thèmes et de fonctions (espaces fonctionnels plus étendus, davantage de thèmes), d'où la nécessité de prendre des décisions dans un contexte régional plus large, en particulier pour ce qui concerne la planification et le financement de l'infrastructure. Dans le système politique et administratif existant, la création et la gestion des procédures démocratiques nécessaires sont difficiles et demandent du temps, ce qui cause peut-être le retard ou l'interruption de projets.

- Alors même que la sûreté de l'approvisionnement en énergie devient une préoccupation toujours plus importante au niveau mondial, la Suisse doit faire face à une demande croissante qui nécessite l'extension de systèmes de production et de distribution d'énergie sûrs et prêts à se relayer entre eux. Or les expériences faites à ce jour montrent que les processus de planification et de décision peuvent s'étaler sur vingt ans et que les effets sur le développement territorial n'ont pas été suffisamment pris en compte dans les mesures d'exécution subséquentes (p. ex. croissance urbaine à proximité immédiate des gazoducs et des réservoirs).

SUGGESTIONS Pour faire face aux tâches et aux problèmes, le système suisse utilise une série d'instruments, inscrits dans une succession de procédures, afin de garantir le flux des informations et la pondération des intérêts. Néanmoins, vu l'ampleur des tâches à venir et les progrès que pourraient amener des améliorations, les auteurs suggèrent ce qui suit:

- Les projets clés ayant un grand impact sur le territoire, et en particulier les projets d'infrastructure majeurs, devraient être guidés par un principe de planification active et intégrée, avec notamment pour objectifs d'intégrer au mieux la nouvelle infrastructure dans le système spatial existant et de produire les plus grands bénéfices possibles pour le développement régional. L'application d'un tel principe est susceptible d'améliorer sensiblement la qualité des projets, de renforcer l'appui des pouvoirs publics aux procédures démocratiques et d'augmenter l'efficacité économique de l'investissement. Les corridors d'accès au tunnel du Gothard dans les cantons d'Uri et de Schwytz ou la coordination entre les projets de routes, d'autoroutes, de chemin de fer et d'ouvrages de protection contre les crues dans le Haut-Valais représentent des exemples de réussite à cet égard.
- Voici les questions essentielles devant être posées. Comment concevoir et organiser cette planification intégrée de manière à englober tous les thèmes du développement territorial et économique, à les relier aux grands projets d'infrastructure (y compris p. ex. pour les régions touchées par les tronçons d'accès au tunnel du Gothard), tout en y associant les principaux responsables cantonaux ? Comment faire en sorte qu'il soit plus profitable de s'associer et de contribuer à un processus intégré que de ne pas y participer? Comment faire en sorte qu'à l'avenir, les procédures soient conçues pour être plus rapides et plus efficaces qu'aujourd'hui?

- Les réussites évoquées ci-dessus sont toujours le fruit d'une longue élaboration, menée à bien dans la nécessité de remédier à des situations problématiques. Un appui systématique apporté à cette manière de procéder permettrait d'économiser du temps et des ressources de planification, et d'améliorer nettement la qualité des processus. L'appui fourni par les autorités fédérales et cantonales devrait servir à développer et à assurer de telles procédures de planification intégrée. Cela obligera souvent à dépasser les limites des cantons et des unités administratives et politiques. Dans ce contexte, il faudrait élargir le champ d'action des instruments de planification existants (p. ex. plan sectoriel des transports, plans directeurs cantonaux, politique d'agglomération) et les intégrer horizontalement. L'idée du projet d'agglomération pourrait être développée en tenant compte des expériences faites dans les programmes Interreg de l'Union européenne.

- Un cadre juridique peut s'avérer nécessaire pour l'application optimale des mécanismes de planification intégrée des infrastructures. Cela donnerait une base légale à l'appui formel fourni par les autorités aux différents niveaux et garantirait la cohérence des mesures par-delà les limites sectorielles.

- Au niveau de la politique générale d'infrastructure, il conviendrait de veiller à ce que la priorité donnée aux grands projets n'amène pas à délaissier les projets de seconde priorité dans le développement du réseau (p. ex. points de jonction, goulots d'étranglement), et aussi à ce que l'objectif global reste la cohésion spatiale. Cela signifie que les prestations de transport devront être maintenues à un haut niveau dans les régions plutôt retirées et pour les nœuds secondaires (Thusing, p. ex.), car elles sont une condition du développement économique et social des régions les moins peuplées, telles que les régions de montagne. Au total, les efforts doivent viser à la préservation d'un équilibre spatial.

- Les besoins dans le domaine de la production et de la distribution d'énergie sont urgents. Pour préserver la sécurité du système actuel et faire face aux tâches à venir, le développement du système énergétique suisse doit s'étoffer d'une dimension intégrant l'aménagement territorial de manière clairvoyante et effective. Il s'agit de parvenir à des procédures plus rapides et à des meilleurs résultats quant au maintien d'une distance de sécurité entre les agglomérations et les infrastructures énergétiques. La tâche n'est certes pas facile dans un pays montagneux et densément peuplé comme la Suisse.

2.5. LA DIMENSION TRANSFRONTALIÈRE

SITUATION ACTUELLE La Suisse est un pays entièrement continental, qui partage avec ses voisins des frontières longues et sinueuses. Elle est entourée de cinq États dont quatre sont plus grands et plus peuplés qu'elle et membres de l'Union européenne. De ce fait, les réflexions transfrontalières jouent un rôle important dans la définition d'une stratégie de développement territorial pour la Suisse. Il existe déjà quatre régions où l'aménagement du territoire est conçu à l'échelle transfrontalière, dans le cadre du programme Interreg de l'Union européenne. La coopération est généralement plutôt liée à des projets concrets et ne touche donc pas directement la question de l'harmonisation des systèmes de planification.

Certains espaces fonctionnels, qui comprennent quelques-unes des principales villes de Suisse (Genève, Bâle, Schaffhouse et Lugano), s'étendent au-delà des frontières nationales et revalorisent ainsi la question transfrontalière. Vues dans leur globalité, les considérations transfrontalières prennent même une importance nationale puisque ces pôles marquent les « quatre coins » du pays. L'exemple extrême est celui du canton de Genève, qui possède 103 kilomètres de frontière avec la France et seulement 4,5 kilomètres avec un autre canton suisse. C'est un exemple éloquent de la nécessité d'accorder plus de poids à l'aménagement du territoire à l'échelle transfrontalière.

De par sa position de pays traversé par des axes reliant d'autres pays, la Suisse a toujours profité des échanges culturels et économiques. À cet enrichissement, l'aménagement du territoire à l'échelle transfrontalière ajoute une dimension

supplémentaire très prometteuse. Grâce à son importance comme élément de liaison entre des pays de l'Union européenne, la Suisse peut, en participant davantage à l'aménagement du territoire à l'échelle transfrontalière, valoriser sa position à l'intérieur de l'Europe.

Sa situation géographique vaut donc à la Suisse une longue tradition de collaboration transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire, dont la région bâloise constitue le meilleur exemple. Cette tradition est encore renforcée par le fait que les frontières nationales ne coïncident pas ici avec des frontières linguistiques comme c'est généralement le cas ailleurs. Et pourtant, les désaccords survenus avec l'Allemagne à propos des vols au départ et à destination de Zurich rappellent la nécessité de poursuivre la collaboration transfrontalière dans le domaine de l'aménagement.

PROBLÉMATIQUE Il faut probablement s'attendre à ce qu'à l'avenir, divers facteurs concourent à donner plus d'importance encore à l'aménagement du territoire à l'échelle transfrontalière.

Premièrement, les frontières deviendront sans doute plus perméables encore. Les personnes et les entreprises gagnent en mobilité et la concurrence mondiale oblige les États à faire preuve de plus d'ouverture et de capacité d'adaptation. L'influence croissante de la politique européenne contribuera aussi à réduire l'effet de cloison des frontières, même si la Suisse n'est pas membre de l'Union.

Deuxièmement, les distances parcourues dans la vie quotidienne au sein d'une même agglomération vont vraisemblablement encore augmenter. Par conséquent, les procédures dans les régions limitrophes, de part et d'autre de la frontière, deviendront de plus en plus interdépendantes. Si la Suisse veut conserver la maîtrise de son propre développement territorial, elle doit se préoccuper plus directement de celui qui se pratique dans les régions transfrontalières, et donc par définition aussi de l'autre côté de la frontière. Comme une perte d'autonomie risque d'en découler, il est préférable qu'elle se produise de manière réfléchie et coopérative plutôt que désorganisée et aléatoire. Les exigences à remplir pour que le développement du territoire suisse soit pris en compte dans les affaires transfrontalières auront un effet considérable sur d'autres aspects de ce développement, comme la politique d'agglomération, les investissements pour l'infrastructure et le développement économique. Aucun de ces domaines politiques ne pourra fonctionner efficacement s'il n'intègre pas une dimension résolument transfrontalière.

SUGGESTIONS Dans les pays limitrophes, surtout dans les plus grands, le gouvernement national a beaucoup plus de poids dans le développement territorial qu'en Suisse. Le gouvernement helvétique devrait donc jouer lui aussi un rôle plus important que jusqu'à présent en favorisant les tâches de planification transfrontalières et en s'y associant davantage. Étant donné les conditions particulières de l'aménagement du territoire en Suisse, cette participation accrue devra se dérouler en lien étroit avec les gouvernements cantonaux. Comme beaucoup de régions frontalières, en Suisse, remplissent une fonction de jonction, la coopération transfrontalière devrait renforcer cet aspect

du développement territorial. En outre, les régions frontalières sont périphériques par définition. Intégrées dans la politique de développement territorial de la Suisse, les possibilités de développement transfrontalier pourraient notamment favoriser la cohésion territoriale du pays et contrecarrer les tendances centrifuges que le travail transfrontalier est susceptible de renforcer.

Afin que les opportunités de coopération transfrontalières puissent toutes être exploitées à l'avantage de la population suisse, les autorités fédérales devraient faire en sorte que les activités d'aménagement au niveau national reposent sur une collaboration avec tous les niveaux gouvernementaux et les autres domaines politiques, et que ces derniers les soutiennent. L'étendue et le poids économique des villes frontalières suisses devraient également donner une plus grande place aux réflexions transfrontalières dans la politique d'infrastructure et dans la politique d'agglomération. Il conviendrait de faire figurer régulièrement des questions d'aménagement transfrontalier à l'agenda de la COT et du COTER.

En 2002, l'«OECD Territorial Review» de la Suisse mettait l'accentuation des disparités spatiales au compte des capacités des régions frontalières dans les pays voisins. Cela ne fait que souligner la nécessité, pour les autorités fédérales, d'accorder une priorité renforcée à la dimension transfrontalière de l'aménagement du territoire. Cela est valable en particulier pour la Suisse méridionale, où les mesures d'accroissement de la capacité économique des régions limitrophes italienne et française auront un effet positif sur la Suisse. La collaboration transfrontalière améliorera la capacité de coopération entre les autorités cantonales et locales. Mais du point de vue de la cohésion territoriale, il est possible que la collaboration transfrontalière dans l'aménagement ait des conséquences négatives pour la Suisse. Les autorités fédérales et cantonales devraient donc intensifier la collaboration intercantonale en matière d'aménagement dans les régions frontalières.

Vu l'importance pour la Suisse de l'aménagement du territoire à l'échelle transfrontalière, les autorités fédérales devraient mettre l'accent sur la collaboration lors de la préparation de plans d'aménagement, plus que sur les projets d'infrastructure en tant que tels. Par ailleurs, les autorités fédérales pourraient jouer un rôle important dans la collecte et la transmission des données empiriques obtenues dans le domaine de la collaboration transfrontalière. Le fruit de toutes les expériences pourrait servir de base d'évaluation et, si nécessaire, contribuer à l'amélioration de l'aménagement du territoire en Suisse. Une autre possibilité consiste à utiliser ces expériences comme fondement pour la création en Suisse d'un centre européen d'excellence pour l'intensification des échanges et la diffusion de procédés confirmés.

2.6. LA PLANIFICATION SOUS L'ANGLE STRATÉGIQUE

SITUATION ACTUELLE La Constitution fédérale de la Confédération suisse stipule en son article 75, alinéa 1, que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire, et que celui-ci incombe aux cantons. Selon l'alinéa 2, il appartient à la Confédération d'encourager et de coordonner les efforts des cantons et de collaborer avec eux. Enfin, l'alinéa 3 demande à la Confédération et aux cantons de prendre en considération, dans l'accomplissement de leurs tâches, les impératifs de l'aménagement du territoire.

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) en vigueur date de 1979. L'article 2 prévoit l'obligation, pour la Confédération, les cantons et les communes, d'établir des plans d'aménagement pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, en veillant à les faire concorder, et de tenir compte des effets que leurs autres activités peuvent indirectement avoir sur l'organisation du territoire.

Ensuite, le titre «Mesures d'aménagement» traite des plans directeurs des cantons et des «mesures particulières de la Confédération», par lesquelles il faut entendre les conceptions et les plans sectoriels. Le troisième chapitre de ce même titre est consacré, lui, aux plans d'affectation.

En vue d'établir leurs plans directeurs (soit qu'ils dressent un constat à un moment donné, soit qu'ils enregistrent un résultat ou une étape dans un processus de planification), les cantons déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire. Ce faisant, ils tiennent compte des conceptions et des plans sectoriels

de la Confédération, de même que des plans directeurs des cantons voisins. Ils collaborent avec les autorités de la Confédération et des cantons voisins «lorsque leurs tâches entrent en concurrence». Les cantons frontaliers «s'emploient à collaborer avec les autorités des régions limitrophes des pays voisins lorsque les mesures qu'ils prennent peuvent avoir des effets au-delà de la frontière». Il est évident que cette loi n'a aucune valeur obligatoire pour les autorités étrangères, ce qui explique la formulation «s'emploient à collaborer». Par ailleurs, les cantons qui ne sont pas contigus à la frontière nationale sont aussi tenus de rechercher la collaboration lorsque les mesures qu'ils prennent sont susceptibles d'avoir des effets par-delà la frontière. Selon les cas, cette collaboration peut aboutir à un traité, que les cantons sont habilités à conclure.

Les plans directeurs, qui ont force obligatoire pour les autorités, définissent au moins la coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité, la chronologie à respecter et les moyens à mettre en œuvre pour l'accomplissement de ces tâches.

Les cantons règlent la procédure et définissent la participation des communes et des autres organismes à l'élaboration des plans directeurs.

La Confédération a quant à elle l'obligation d'établir des études de base, sous la forme de conceptions et de plans sectoriels, et de les harmoniser entre elles.

Dans ce cadre légal, il convient de faire ressortir les éléments suivants:

L'accent est mis sur les «activités», dont la nature n'est toutefois pas précisée, sinon par quelques éclaircissements dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT). La question de savoir comment identifier ces «activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire» n'est pas davantage élucidée. Elles ont dans tous les cas un rapport avec le développement recherché. Le texte de la loi ne parle jamais de «conflits» ni de «problèmes», pas plus qu'il ne distingue entre conflits actuels et conflits prévisibles. La définition de toutes ces notions et leur traitement sont laissés aux cantons.

L'exigence de collaboration est rappelée plusieurs fois, à savoir entre les différents services de la Confédération, entre la Confédération et les cantons, entre les cantons et entre les cantons frontaliers et les autorités régionales des pays limitrophes. (La loi ne mentionne pas explicitement la collaboration transfrontalière pour les conceptions et les plans sectoriels. La mention apparaît à l'article 18 de l'ordonnance.)

L'article 5 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire contient l'essentiel de la méthodologie, à savoir la définition de la coordination appliquée aux différentes activités:

La forme la plus légère, à première vue, est l'information préalable. On signale ainsi que des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire peuvent avoir des répercussions importantes «sur l'utilisation du sol» (on ne dit pas: sur l'espace), mais ne sont pas encore suffisamment définies

pour permettre une concertation. En d'autres termes: «Se rendre compte de...». C'est une partie extrêmement importante de la planification directrice, presque une phase de lancement. C'est alors qu'il faut formuler les hypothèses, échapper au piège de la minimisation, montrer un potentiel intellectuel créatif et faire preuve d'inventivité. C'est aussi le lieu de décider si l'affaire est d'une importance qui justifie des efforts dépassant les travaux ordinaires. Dans cette phase tout particulièrement, il est indispensable d'avoir l'esprit ouvert face aux diverses ébauches de solution possibles.

Le résultat intermédiaire désigne un état où les activités n'ont pas encore été coordonnées, mais où les dispositions ont été prises pour le faire en temps utile. En d'autres termes: «Les prochaines étapes seront...». L'ensemble n'ayant pas encore abouti, on rencontre là des points en suspens, des éléments inachevés.

Enfin, un constat souligne la «coordination réglée». En d'autres termes: «Le choix s'est porté sur...». On admet ici tacitement que la mise en œuvre d'un projet, par exemple, exige que d'autres conditions encore soient remplies.

Ce schéma à trois niveaux, par sa simplicité, est plausible et pratique. Plausible, parce qu'il reflète l'échelonnement habituel des processus de clarification: se rendre compte du problème, sonder diverses solutions possibles, choisir une solution. Pratique, parce qu'il permet en tout temps d'apprécier la situation, même si l'on ne dispose que de connaissances imparfaites ou contradictoires. C'est ici précisément que le schéma révèle un atout méthodologique: l'exigence de fournir les informations nécessaires à la poursuite du processus de clarification est définie – c'est-à-dire aussi limitée – par les problèmes de décision qui se posent.

En résumé, ce cadre permet d'élaborer des solutions par étapes, avec un savoir qui se constitue au fil de l'apparition des besoins, selon les problèmes de décision qui lui sont liés. Rien à voir, donc, avec l'expression d'un programme longuement conçu conjointement par la Confédération, les cantons et les communes. Mais ce cadre offre la possibilité de procéder à tout moment à une appréciation de la situation fondée sur l'état actuel de la planification. La loi admet aussi une certaine diversité de traitement dans le réseau des acteurs de l'aménagement du territoire; l'exigence porte plutôt sur des solutions sur mesure. La diversité des types de planification, qu'il s'agisse des plans directeurs cantonaux ou des plans sectoriels de la Confédération, en est aussi un signe.

PROBLÉMATIQUE Une action nous semble nécessaire dans cinq domaines:

1. Vue d'ensemble – Stratégie – Priorités

Le système comprenant les plans directeurs (cantonaux) et les plans sectoriels (fédéraux) présente deux points critiques. Le premier concerne l'identification des ensembles de problèmes d'importance stratégique, soit la définition de priorités, qui ne peut résulter que d'une vue d'ensemble axée sur des faits et non pas alignés sur les attributions administratives. Or cette vue d'ensemble, embrassant tout

l'espace suisse et constituant le fondement de toute définition de priorités, fait défaut.

2. Traitement intégré des espaces d'importance stratégique

Le deuxième point critique concerne la résolution intégrée des situations problématiques dans les espaces d'interférence entre les compétences de plusieurs acteurs. Il arrive fréquemment que les planifications directrices cantonales et les planifications sectorielles fédérales traitent d'un même espace, selon leur point de vue propre. L'exemple typique est celui de la basse vallée de la Reuss dans le canton d'Uri. L'approche est souvent limitée à des projets pris individuellement au détriment d'une vision globale du territoire.

3. Différenciation régionale dans les domaines spécialisés

Les thèmes d'importance nationale, comme l'agriculture, soulèvent la question de la possibilité de trouver des solutions adaptées à la diversité particulière des espaces en Suisse. Y a-t-il une voie praticable pour tous, ou diverses voies sont plus susceptibles de s'adapter aux spécificités positives de chaque région ?

4. Utilisation du potentiel offert par le cadre formel

Le cadre formel offre au niveau stratégique (plans directeurs, plans sectoriels) des possibilités qui ne sont pas pleinement exploitées. C'est notamment le cas dans la définition des priorités et dans la mise en route et le soutien à des procédures particulières.

5. Le territoire et son aménagement sont absents du débat public

Dans le débat public, la créativité dans la conception de l'espace vital et la recherche de solutions pour son aménagement sont reléguées derrière des thèmes plus spectaculaires comme la construction de voies de communication. Cela est d'autant plus regrettable que les qualités spatiales d'un pays s'affirment sans cesse davantage en tant que facteurs décisifs du choix d'une implantation.

SUGGESTIONS

1. Initiative: «Le territoire suisse: perspectives»

L'Office fédéral du développement territorial prend l'initiative de créer une plate-forme tournée vers l'action concrète, sous le titre «Le territoire suisse: perspectives», pour une durée limitée, de trois à cinq ans environ.

Par territoire, on n'entend pas ici seulement des caractéristiques physiques, mais aussi les possibilités que ce territoire offre aux activités humaines, de même que les limites qu'il leur impose. D'où l'importance, sinon la nécessité d'explorer de futurs comportements possibles. Et si l'on conçoit le territoire suisse comme un réseau, les possibilités de comportement seront fortement influencées par les formes d'exploitation de ce réseau. Les réseaux qui fonctionnent sont une bonne garantie contre les surprises.

L'initiative doit avoir pour but de susciter un large débat national entre spécialistes et autres personnes concernées par le développement territorial, d'identifier les thèmes et les espaces d'importance stratégique, d'aider à les clarifier et d'aboutir à des solutions.

2. Vues d'ensemble sur le développement territorial en Suisse

Tous les organismes formellement chargés de l'aménagement du territoire sont invités à préparer ces vues d'ensemble. D'autres ont la possibilité de s'y joindre s'ils le souhaitent, comme des organismes de pays voisins ou des acteurs importants qui n'ont pas d'attributions formelles liées à l'aménagement du territoire, mais sont intéressés à un développement territorial utile pour le pays.

Ces vues d'ensemble ont pour but d'obtenir une base pour l'appréciation périodique de la situation.

3. Appréciations périodiques de l'état du développement territorial en Suisse

La plate-forme sert de cadre à des appréciations périodiques de la situation, l'objectif étant d'identifier les espaces et les thèmes stratégiques d'importance primordiale pour la Suisse, et d'évaluer la pertinence des instruments actuellement disponibles. L'appréciation se fait en fonction des problèmes et non des attributions administratives. L'idée est aussi de soumettre le thème de l'espace suisse et de ses perspectives à un large débat qui ne soit pas confiné aux seuls spécialistes. La conversion en instruments formels ou la révision des textes législatifs existants ne pourront avoir lieu qu'au terme d'études et de tests qui auront démontré la pertinence et l'utilité des nouvelles ébauches de solutions ou orientations choisies.

4. Les thèmes et les espaces stratégiques

Il convient de traiter les priorités thématiques et régionales par des procédures particulières, durant un temps limité. L'ARE doit prendre l'initiative et s'associer activement au développement de solutions. Il sera peut-être judicieux de définir la responsabilité de ces processus en fonction des thèmes traités.

Il est donc possible de compléter la pratique actuelle consistant à mettre en discussion les scénarios par une procédure tournée vers l'action et contenant des éléments aussi bien formels qu'informels, conformément à la devise: les problèmes d'abord, les attributions ensuite.

5. Moyens

Les moyens nécessaires en finances et en personnel sont mis à disposition par l'Office fédéral du développement territorial.

2.7. BILAN

Ce chapitre résume les propositions du groupe international d'experts.

L'ARE devrait affirmer davantage sa présence par des initiatives et des actions là où les intérêts de la Confédération sont tout particulièrement touchés.

1. DÉVELOPPEMENT DE PLANIFICATIONS TESTS POUR LES PAYSAGES CULTURELS

Les paysages culturels de la Suisse subiront encore une profonde mutation au cours des années à venir. Les transformations prévisibles dans l'agriculture peuvent avoir des répercussions sur la forme et la qualité des paysages. Il est donc proposé:

- de sélectionner, sur la base d'une vue d'ensemble de la Suisse, plusieurs régions dans différentes parties du pays pour une procédure de planification test;
- d'esquisser, en collaboration avec les acteurs concernés, diverses possibilités de développement, de les vérifier et de les visualiser. De nouveaux moyens et de nouvelles méthodes d'action devraient être développés et testés conjointement dans la pratique, en plus des instruments existants;
- de confier les planifications tests à plusieurs équipes, accompagnées par un groupe d'experts;
- de définir la suite des opérations en fonction des propositions et des possibilités de développement.

2. DIFFÉRENCIER D'AVANTAGE LES AGGLOMÉRATIONS, FAVORISER LES COLLABORATIONS ET METTRE SUR PIED UN SOUTIEN LÀ OÙ IL EST NÉCESSAIRE ET ATTENDU

Le projet d'agglomération conçu par l'ARE est un instrument important pour le processus de développement des agglomérations et mériterait d'être maintenu. Il s'agit à présent de pouvoir simuler l'évolution des différentes agglomérations, compte tenu de certaines hypothèses, par exemple en visualisant plusieurs options de développement de l'urbanisation. L'ARE devrait disposer de moyens supplémentaires pour promouvoir le processus à engager en ce sens avec les agglomérations et entre elles. Il faudrait aussi pouvoir préciser la contribution de chacune des agglomérations au développement de l'ensemble du pays et créer une banque de données commune contenant les chiffres nécessaires aux comparaisons.

Les tâches importantes consistent ici à :

- établir une vue d'ensemble des agglomérations,
- sélectionner des agglomérations dont, du point de vue national, le profil devrait encore être accentué,
- définir les projets d'importance stratégique,
- réunir les moyens et les instruments souhaitables pour un développement par processus de planification coopératifs,
- mettre sur pied un groupe opérationnel mobile pour aider les agglomérations,
- évaluer périodiquement l'avancement des travaux et en tirer des conclusions pour la suite des opérations.

3. DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DE VILLES SUISSE ET DES ESPACES FONCTIONNELS

L'efficacité des interactions dans la répartition du travail entre les espaces fonctionnels est essentiellement dépendante de la qualité, de la fiabilité et de la prévisibilité des systèmes de transport.

Les tâches importantes consistent ici à :

- poursuivre le développement de la conception des réseaux de villes et établir un projet soutenu par une collaboration à durée limitée entre plusieurs institutions (notamment pour la coopération dans les espaces formant une cohésion fonctionnelle);
- identifier les «goulots d'étranglement» existants et futurs;
- établir le catalogue des mesures à prendre pour éviter ces goulots ou les éliminer;
- sélectionner les projets d'importance nationale;
- aider les acteurs concernés à clarifier et à résoudre les tâches auxquelles ils sont confrontés.

Le fonctionnement des réseaux de villes dépend aussi, pour une part décisive, de la possibilité de freiner le mitage urbain, de mettre en œuvre le principe directeur de densification et de soutenir le développement dans l'aire d'influence des stations des transports publics. C'est une tâche d'importance nationale. Il faudrait présenter un programme national de gestion régionale des surfaces, dont les détails devraient être mis au point avec des experts.

4. CONCEPTIONS INTÉGRÉES POUR L'URBANISATION, LE PAYSAGE ET L'INFRASTRUCTURE

Le groupe d'experts propose d'établir des conceptions intégrées pour le développement de l'urbanisation, des transports et du paysage. La valeur ajoutée qu'apporteraient ces conceptions compenserait très largement les coûts de leur élaboration.

La tâche est tout particulièrement importante dans les régions prévues pour recevoir des infrastructures de taille (p. ex. voies de communication, ouvrages de protection contre les inondations).

Le corridor Bâle – Gothard – Chiasso, d'importance nationale, avec l'aménagement des parcours initiaux et terminaux des NLFA, en est un exemple.

Il est proposé en outre d'examiner quels sont les effets et les conséquences qui ont un lien avec l'évolution de l'approvisionnement énergétique de la Suisse. La fourniture des capacités suffisantes et de réseaux de distribution performants, ajoutée aux diverses exigences auxquelles la Suisse doit répondre, notamment en tant que pays de transit dans le réseau européen de l'électricité, soulèvera probablement des questions importantes au niveau régional et national.

5. SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL TRANSFRONTALIER

La Suisse partage de longues frontières avec cinq États voisins, dont la plupart ont une superficie considérablement plus étendue. Des conflits existent, dont certains ne sont pas insignifiants, mais ils peuvent aussi déboucher sur des opportunités dans le domaine du développement territorial.

Il conviendrait de discuter des possibilités de soutien avec les cantons concernés et de tirer des conséquences pour la suite des opérations.

La préparation des «conférences» à réunir en ce sens passe par l'établissement d'une vue d'ensemble des activités et des opportunités transfrontalières, mais aussi des conflits et des obstacles.

Les discussions et la poursuite des travaux devraient servir à renforcer les échanges transfrontaliers et à explorer de nouvelles pistes, en y associant les services concernés des pays voisins.

6. DÉVELOPPEMENT ET MISE À PROFIT DE LA PHILOSOPHIE DU PLAN DIRECTEUR POUR LES PROJETS ET LES ESPACES D'IMPORTANCE NATIONALE

La planification directrice, telle qu'elle est définie par la loi sur l'aménagement du territoire, est riche d'un potentiel intéressant pour le développement territorial de la Suisse, ainsi que cela a été exposé au chapitre 2.6.

Dans les initiatives et les projets en cours ou prévus, il importe d'obtenir et de conserver une vue d'ensemble.

Nous proposons par conséquent de mettre en route auprès de l'ARE un plan informel «développement territorial de la Suisse», qui réunirait toutes les actions engagées conjointement avec les divers acteurs et concernant des projets et

des espaces d'importance nationale, et en présenterait une vue synthétique.

Une appréciation périodique de la situation permettrait de montrer l'avancement des travaux, les questions en suspens et la suite des opérations. Ce plan informel pourrait servir de base à un plan sectoriel sur le développement territorial de la Suisse.

3I OBSERVATIONS PERSONNELLES SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN SUISSE DU POINT DE VUE DU PAYS D'ORIGINE DE CHACUN DES EXPERTS

3.1. QUELQUES CONSIDÉRATIONS DU POINT DE VUE AUTRICHIEN

CHRISTOF SCHREMMER, Directeur,
Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR)

Le texte qui suit tente de mettre en évidence des particularités propres au système suisse, considérées d'un point de vue externe. Il présentera d'abord les principales tâches auxquelles doit faire face l'aménagement du territoire, puis quelques idées sur des manières possibles de les résoudre.

CARACTÉRISATION DU SYSTÈME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN SUISSE DANS SON FONCTIONNEMENT ACTUEL

- Système de gouvernement où les décisions partent de la base, privilégiant l'autonomie communale et laissant un fort pouvoir aux cantons.
- Le système de planification est un reflet de la répartition du pouvoir politique. Dans quelques domaines fonctionnels chevauchant les délimitations politiques et administratives, une planification régionale ou une ébauche de développement régional à un niveau plus large (voire à un niveau supra-cantonal) ont été introduites.
- Les processus de décision politique sont d'une grande complexité. Citoyenneté communale, système fiscal à trois niveaux, règlements sur les constructions au niveau communal et cantonal, prescriptions de planification, démocratie directe sont autant d'éléments importants pour les prises de décision et les processus de planification.
- Le niveau gouvernemental le plus élevé a pour tâche principale de coordonner et de concilier les différents intérêts plutôt que de développer une planification active en fonction de certaines visions, ou même de

prendre des décisions applicables depuis le sommet vers la base.

- En raison des capacités insuffisantes du système (manifestes surtout dans un système politique de milice), il est très difficile de concentrer la prise de décision et la planification à un niveau fonctionnel régional.
- Les grands projets (d'infrastructure) ayant des effets sur l'organisation du territoire peuvent jouer un rôle important dans les débats sur le développement régional, dans les processus de planification et les décisions politiques (et ainsi les rendre plus concrets et plus concis).

Ce système politique fondé sur la cellule communale et ce système de développement régional s'accompagnent de fortes inégalités économiques et fiscales. Jusqu'à présent, il a été possible de compenser quelque peu les déséquilibres économiques et de **favoriser la cohésion nationale** principalement par quatre mesures: (1) l'infrastructure (en particulier les transports publics), (2) la défense nationale (avec ses nombreux emplacements décentralisés), (3) les subventions à l'agriculture (surtout au profit des régions de montagne) et (4) le soutien au développement régional endogène (loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne, LIM).

PROBLÉMATIQUE

- La vie réelle des citoyens et des entreprises se déroule dans des espaces fonctionnels dont l'étendue dépasse largement celle des unités administratives ou politiques constituant le système politique actuel. Ce décalage va en s'accroissant, tant spatialement que fonctionnellement (élargissement des espaces fonctionnels, multiplication des thèmes). Les impulsions économiques, technologiques et politiques tendent à créer des mécanismes régionaux de décision dans des espaces de dimensions croissantes.
- La plupart des pays sont concernés par cette évolution, mais dans un système comme celui de la Suisse, dont l'organisation est extrêmement décentralisée et complexe, il est essentiel de trouver des solutions praticables. En présence d'un système qui est le résultat d'une évolution de plusieurs siècles, la question se pose de savoir comment faire face aux inégalités toujours croissantes, de manière à bâtir sur les avantages du système existant, en préservant notamment le précieux acquis de la démocratie directe et de ses mécanismes de décision.
- Le principe du maintien de la **cohésion nationale (spatiale et économique)** est menacé par l'abandon d'installations de défense et la diminution du personnel militaire, mesures qui touchent surtout les régions de montagne, par la réduction des subventions à l'agriculture dans le contexte général de la mondialisation (OMC), enfin par l'introduction d'un nouveau modèle politique régional qui paraît davantage tourné vers l'efficacité et qui renforce peut-être encore les inégalités économiques régionales au niveau sub-cantonal. En revanche, le nouveau système de péréquation financière régionale représente un grand progrès vers un développement économique plus équilibré au niveau cantonal.

ÉBAUCHES DE SOLUTIONS

- Trois possibilités de réaction méritent examen:
 - (a) Projets clés ayant des effets importants sur l'organisation du territoire, en particulier les grands projets d'infrastructure
 - ▶ planification intégrée de l'infrastructure
 - (b) Création d'espaces opérationnels servant de plateformes pour les planifications et pour la formation politique (les plateformes devraient être adaptées selon les principaux thèmes fonctionnels traités: développement de l'urbanisation ou des infrastructures, potentiels économiques, etc.)
 - ▶ programmes opérationnels pour les espaces fonctionnels
 - (c) Système d'incitation et d'aide au niveau fédéral, pour organiser les efforts de planification et de développement et en accroître l'efficacité au niveau des espaces fonctionnels. La nouvelle action de développement pour les régions de montagne (anciennement LIM) possède le potentiel de susciter des initiatives, de manière analogue à l'ébauche de politique d'agglomération: ce potentiel devrait être favorisé afin de contribuer à la cohésion nationale (spatiale et économique).
- Concernant le point (a) – Questions clés: comment organiser la planification afin de saisir l'ensemble des problèmes liés aux projets d'infrastructure (p. ex. pour toutes les régions qui ressentiront les effets du tunnel du Gothard et des tronçons d'accès) et comment associer tous les acteurs importants au niveau cantonal et plus bas ? Comment faire en sorte qu'il soit plus avantageux de participer au processus de planification intégrée que de n'y pas participer?
- Concernant le point (b) – Questions clés: quelles sont les problématiques qui font avancer les choses, qui sont les personnes clés, et qui donne une identité et des ressources aux mesures visant à la création d'un espace fonctionnel? Comment faire en sorte que la coexistence de structures (parallèles) ne soit pas une entrave et que ces structures apportent bien toutes un soutien (p. ex. les sociétés, les cantons ou les autres plateformes régionales, en particulier lorsqu'il y a plusieurs cantons, voire plusieurs États intéressés, comme c'est le cas à Bâle et à Genève)?

40

les programmes Interreg de l'Union européenne.

- ▶ Il est aussi envisageable d'innover avec un programme de soutien au développement dans les régions de montagne, les régions frontalières et les régions rurales à faible développement (anciennement LIM).

En outre, une partie des moyens que les cantons à faible développement reçoivent du fait de la nouvelle péréquation financière peut servir à créer des incitations et à fournir un appui à un début de développement d'espaces fonctionnels, en dehors de l'aire d'influence des agglomérations également.

- ▶ Il paraît indiqué de développer une conception systématique pour l'utilisation des anciennes ressources militaires.

- La participation au niveau cantonal/régional exige un soutien entier de la part des acteurs de la planification et des prises de décision ainsi qu'une ouverture **des procédures et outils de planification qui doivent s'intégrer** dans un environnement spatial et thématique plus large. Il faut pour cela du temps, des ressources et une adaptation à des procédures normalisées, en raison des connexions supplémentaires à gérer.
- Les activités des organisations régionales et les mécanismes de planification intégrée des infrastructures nécessitent un **cadre juridique** qui donnerait une base légale au soutien apporté par les différents niveaux de gouvernement et au transfert des ressources tout en assurant le lien avec le système de la démocratie directe (un processus de planification si nouveau ou de telles organisations régionales requerraient l'assentiment des citoyens).

CONCLUSION POLITIQUE: UN APPUI SYSTÉMATIQUE

- Les deux solutions ébauchées nécessitent un soutien et un appui substantiels de la part de l'échelon politique supérieur (Confédération ou canton) et une disposition (en plus des ressources) à participer au niveau cantonal/régional.
- Il ne peut y avoir de soutien et d'appui substantiels que s'il existe un système qui incite les partenaires cantonaux/régionaux à s'engager dans une approche intégrée assez complexe de planification et de formation politique, par exemple:
 - ▶ L'idée du projet d'agglomération pourrait être développée, en intégrant les expériences faites dans

3.2. OBSERVATIONS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN SUISSE

GAËLLE PINSON,

DIACT - Délégation interministérielle
à l'aménagement et à la compétitivité
des territoires

INTRODUCTION ET CONTEXTE Le point de départ de la mission est le diagnostic qu'a établi l'ARE dans son rapport pour 2005, selon lequel la Suisse ne parvient pas à atteindre l'objectif de développement durable qu'elle s'est assigné. De plus, la mission a observé d'emblée des phénomènes ambivalents : si les territoires et les espaces sont d'une grande qualité et traités d'une façon qui l'est également, une large partie de la population exprime néanmoins des craintes de voir ces territoires et espaces menacés; si la démocratie est exemplaire, elle montre des limites à traiter certaines questions d'aménagement du territoire; enfin le but collectif de développer le pays dans un sens durable va de pair avec une certaine faiblesse d'autres visions plus stratégiques pour l'avenir collectif du pays qui pourraient contribuer à la définition de ses politiques d'aménagement du territoire.

Ces éléments, auxquels s'ajoutent la taille géographique petite du pays ainsi que la rapidité des évolutions territoriales allant à l'encontre des buts fixés à l'aménagement du territoire, plaident en faveur d'une série de mesures de natures diverses et qui pourraient être mises en œuvre de manière simultanée, sur le moyen et le long terme.

Après les rapports et recommandations qui ont été établis pour l'ARE, le lancement de notre mission constituait une initiative originale et nos recommandations se devaient d'être ambitieuses. Elles comprennent des demandes qui ont été formulées telles quelles par les experts suisses rencontrés, ainsi que des approches plus critiques formulées par le groupe en réaction à ces demandes. Largement induites

par la liberté de pensée qui nous a été allouée, ces recommandations constituent un cadre général destiné à contribuer au débat sur l'avenir de l'aménagement du territoire en Suisse.

Les recommandations concernent:

- l'établissement de données, représentations et objectifs partagés sur l'état et le développement du territoire suisse, à l'aide d'études, de missions de veille et de débats (point 1),
- la définition des axes d'évolution possibles, passant par un rôle et un contenu nouveaux de l'action publique dans le domaine de l'aménagement du territoire (point 2), des ajustements législatifs (point 3) et des évolutions non règlementaires concernant les outils, les processus, l'organisation, fondées sur le transfert de bonnes pratiques.

1. ETABLIR COLLECTIVEMENT DES FAITS, DES REPRÉSENTATIONS ET DES OBJECTIFS RELATIFS AU TERRITOIRE SUISSE:

„LES CONCEPTS PEUVENT ÊTRE DES INSTRUMENTS“

PARTAGER UN SAVOIR COMMUN CONCERNANT LES FAITS

Comme c'est souvent le cas pour les citoyens d'un pays, les Suisses semblent nourrir des représentations contradictoires de l'état du territoire suisse et de ce qu'ils en attendent. Ils accordent de l'importance à l'environnement naturel mais leurs modes de vies favorisent le développement urbain. Ils expriment de fortes demandes en termes d'infrastructures publiques mais leurs cantons sont en compétition les uns avec les autres pour des impôts locaux toujours plus bas. Ils accordent de l'importance à la démocratie locale pour régler des questions d'aménagement du territoire, mais n'en perçoivent pas toujours les limites pour un traitement plus global des problèmes.

Etablir des représentations réalistes et partagées de **l'état du territoire suisse** et des menaces qu'il encoure devrait être une démarche conduite à chaque niveau territorial, au moyen de la veille, de l'évaluation, de la communication et du débat public. Il importe en effet de mesurer l'action et les limites de l'aménagement du territoire dans son organisation présente, avant d'en entreprendre une éventuelle réforme, comme l'a rappelé un maire interrogé par la mission. De ce point de vue, et compte tenu de l'importance de l'aménagement du territoire au plan local, ce peut être l'une des missions des niveaux supérieurs que de mettre en évidence l'impact collectif d'une série d'actions individuelles menées localement.

A côté du diagnostic sur le territoire, un autre diagnostic pourrait être conduit sur les **évolutions contextuelles** à la Suisse qui vont en affecter le développement, que celles-ci soient déterminées ou non par l'homme. Un important travail de prospective peut clarifier les conséquences de ces évolutions sur les politiques publiques en général et les politiques d'aménagement du territoire en particulier. Le changement climatique est une évolution contextuelle majeure pour la Suisse, compte tenu des conséquences qu'il peut avoir sur des secteurs de toute première importance que sont l'agriculture, la gestion de l'eau, l'approvisionnement en énergie hydraulique, le tourisme hivernal et estival. Les effets de la mondialisation et d'une compétition internatio-

nale croissante dans des secteurs où la Suisse est leader, comme la banque et la pharmacie, doivent être appréhendés avec précision. Enfin, il faudra mesurer les effets du vieillissement de la population sur les marchés du travail, du logement etc. en lien avec la politique d'immigration.

ETABLIR EN COMMUN DES OBJECTIFS Il importe également de définir collectivement des enjeux et des **objectifs** pour la Suisse et de les décliner dans les politiques d'aménagement du territoire : „Il nous faut nommer les enjeux nationaux, Galmitz en était un“ a déclaré un Suisse que nous avons interrogé.

Des enjeux nationaux d'ordre social, économique ou politique, doivent être exprimés, avant que des enjeux d'aménagement du territoire puissent l'être, ces derniers étant liés aux premiers. Ainsi beaucoup d'experts interviewés semblaient voir dans l'aménagement du territoire davantage un outil de réparation ou de gestion des effets du développement économique sur le territoire et l'environnement, qu'un moyen d'organiser les conditions même d'un développement global du territoire. Qu'est-ce que les Suisses veulent pour leur pays ? La réponse n'est pas aisée dans un pays qui s'apparente davantage à une confédération d'intérêts partagés qu'à un Etat fédéral avec une identité nationale homogène, où l'intervention de l'Etat fédéral reste limitée et la main invisible des marchés gagne en importance. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les Suisses sont-ils prêts à débattre d'enjeux qui dépassent largement les seules questions qui se posent à la démocratie locale? Les débats sur l'aménagement du territoire semblent refléter les profondes évolutions actuellement à l'œuvre dans le fédéralisme suisse où les rôles respectifs des niveaux de gouvernements dans la Confédération évoluent, où, dans un environnement européen et mondialisé, apparaît le besoin de reforgeur un projet politique, où s'engage une éventuelle réforme administrative au niveau de l'Etat central, dans un contexte où des débats publics mettent en lumière la question de la cohésion culturelle du pays, un certain affaiblissement de „l'esprit de concordance“ et des difficultés de fonctionnement qui en résultent au niveau fédéral.

En parallèle, on peut identifier dès à présent des **questions nationales d'aménagement du territoire**: la protection de l'environnement, la gestion des risques (plus particulièrement les inondations), le tourisme, l'attractivité pour les investissements étrangers, l'intégration dans le réseau de transport européen.

Etablir en commun des faits et des objectifs serait aussi un moyen d'établir un processus de décision par **scénario**, où la question ne serait pas uniquement „que voulons-nous?“ mais „que pouvons-nous?“, en tenant compte des possibilités territoriales effectives de la Suisse. Avant d'être en mesure d'accepter des réformes éventuelles touchant aux prérogatives historiques des communes et des cantons, les Suisses doivent avoir une claire vision du registre des évolutions possibles pour leur pays. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils pourraient par exemple accepter que l'atteinte de l'objectif d'un développement durable de la Suisse dans son ensemble passe par d'éventuelles restrictions de la démocratie locale.

Enfin, il pourrait être utile d'examiner d'un point de vue technique et politique la question de la pertinence des objectifs opérationnels identifiés comme moyens d'atteindre les **objectifs généraux** définis notamment dans la loi. Ainsi, de nouvelles approches d'un étalement urbain géré et contrôlé pourraient le rendre compatible avec l'objectif général du développement durable et de l'utilisation rationnelle du terrain. De plus, certains objectifs opérationnels en faveur du développement durable ne correspondent pas toujours à ce que les citoyens souhaitent, comme des logements dans les zones non constructibles, avec un système développé de transport. Dans un pays fortement démocratique, comment rendre les „objectifs“ des individus compatibles avec ceux du bien commun? L'objectif de développement durable que la Suisse s'est fixé doit davantage être décliné en termes spatiaux. Des scénarios relatifs à la traduction spatiale du développement durable au regard des évolutions contextuelles, de même que des études plus approfondies sur leurs efficacités relatives, pourraient s'avérer utiles. Dans ce contexte, un large débat public pourrait accroître la conscience collective sur l'incompatibilité de certaines évolutions parallèles recherchées par les citoyens, un point qu'ont relevé les experts rencontrés par la mission dans des domaines aussi différents que l'agriculture et le développement urbain.

2. UNE ÉVOLUTION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, VERS UN RÔLE PLUS ACTIF DANS LES POLITIQUES SECTORIELLES : „ON A BESOIN DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PARTOUT, MAIS PERSONNE N'EN PARLE“

L'aménagement du territoire traite souvent des **conséquences** sur le territoire d'évolutions contextuelles et des politiques sectorielles. D'ailleurs, les politiques sectorielles ont en général un impact plus grand sur le territoire que les politiques territoriales en tant que telles et l'aménagement du territoire est plus efficace quand la dimension territoriale est prise en compte dès l'amont du processus d'intervention publique.

Qui plus est, une **approche territoriale des politiques sectorielles** peut rendre ces dernières plus efficaces. Le territoire est en lui-même un agent actif de l'intervention publique, en raison de ses caractéristiques naturelles, culturelles, économiques qui peuvent faciliter la mise en œuvre d'une politique. Cette territorialisation des politiques publiques semble déjà engagée en Suisse, comme en atteste la „Nouvelle politique régionale“, mise en œuvre précisément du fait qu'au regard de la structure fédérale de la Suisse, les mesures prises par l'Etat fédéral en faveur du développement économique se devaient d'être adaptées en fonction des différents territoires. A cet égard, le fédéralisme se révèle un clair allié d'une approche territoriale des politiques prises au niveau national, contribuant ainsi à renforcer la position de l'aménagement du territoire à ce niveau. Cette approche fait évoluer la conception de l'intervention publique sur le territoire, on passe de la „planification“ à „l'aménagement“ puis à l'idée de „développement“, d'une intervention régulatrice centrée sur l'espace à une intervention organisée autour d'une démarche de projet des acteurs en faveur d'un développement global des secteurs. Au niveau local, la politique d'achat et de gestion de terrains volontariste conduite par certaines villes

dans une logique à la fois de gestion de l'espace et de développement économique, montre que l'aménagement du territoire peut bien être autre chose que le seul moyen de préserver et protéger les espaces.

Aux plans fédéral, cantonal et communal, l'aménagement du territoire devrait au minimum être associé systématiquement et officiellement à l'élaboration et à la conduite de toutes les politiques sectorielles touchant l'espace et le territoire que sont les politiques d'environnement, de gestion des risques, de transport et de logement. L'étape suivante verrait l'aménagement du territoire être partie prenante des politiques de développement économique. D'ailleurs, l'aménagement et le développement du territoire pourraient être désignés plus explicitement comme **les instruments permettant d'atteindre l'objectif global de développement durable**.

A cet égard, un effort de communication pourrait être entrepris à l'attention des citoyens, des administrations, des hommes politiques, qui nourrissent bien souvent une perception assez négative de l'aménagement du territoire, comme d'une pratique réglementaire et restrictive. Il s'agit également d'aider la profession des aménageurs à évoluer, à développer des projets plutôt que de dessiner des plans, à être les agents actifs d'une organisation et d'une médiation du débat public, ainsi que c'est déjà le cas dans de nombreux endroits, qu'il s'agisse de l'initiative Association de la région de Berne - Verein Region Bern ou de la méthode du „Testplanning“ mise en œuvre dans le canton d'Uri.

3. DES AJUSTEMENTS À APPORTER AU SYSTÈME LÉGISLATIF: „NOUS AVONS BESOIN D'UNE RÉNOVATION, PAS D'UNE CONSTRUCTION NOUVELLE“

En parallèle à ces mesures qui touchent aux représentations de ce que sont le territoire Suisse et le rôle de l'aménagement du territoire, des recommandations peuvent être formulées concernant à la fois des ajustements des systèmes législatifs et réglementaires et le développement de pratiques existantes.

EXPLOITER DAVANTAGE LES POSSIBILITÉS DU SYSTÈME LÉGISLATIF EXISTANT Il s'agirait tout d'abord de mieux tirer parti des potentialités offertes par le système législatif et de suivre en cela l'avis de nombreux experts interrogés qui considèrent que le socle législatif de l'aménagement du territoire est bon et que ce n'est que sa mise en œuvre qui pose problème.

La procédure de conciliation dont le niveau fédéral peut faire usage pour influencer la planification du niveau cantonal pourrait ainsi être utilisée plus souvent. La jurisprudence relative à l'obligation constitutionnelle de prendre en compte l'aménagement du territoire pourrait également être prise en considération et éventuellement redéfinie en des termes plus opérationnels.

UNE MISE À JOUR DE LA LOI PASSANT PAR LA REDÉFINITION DE SES OBJECTIFS Il s'agirait ensuite d'apporter quelques ajustements au système législatif pour faire évoluer la définition des objectifs de l'aménagement du territoire. Ces ajustements n'impliqueraient nul changement radical de l'esprit de la loi, mais permettrait l'intégration

des évolutions qui ont eu lieu depuis 1969, comme par exemple l'importance croissante de la Suisse urbaine ou le fait que l'objectif de développement durable n'est pas atteint dans l'organisation actuelle.

Un large débat sur les objectifs assignés à l'aménagement du territoire en Suisse, prenant en compte ces évolutions, pourrait d'ailleurs trouver son expression dans la façon dont la loi formule les objectifs de l'aménagement du territoire, de même que la perspective d'une adaptation de la loi pourrait constituer un levier puissant d'un débat public sur l'aménagement du territoire.

Par ces ajustements, il pourrait s'agir de relier davantage l'aménagement du territoire avec d'autres enjeux liés à la métropolisation, au développement durable, à la protection de l'environnement, en présentant la politique d'aménagement du territoire comme un moyen de conduire les politiques dans ces secteurs. A cet égard, certains ajustements pourraient même être d'ordre constitutionnel dans la section 4, où les articles relatifs respectivement au développement durable, à la protection de l'environnement, à l'aménagement du territoire, à la gestion de l'eau etc., actuellement présentés séparément, pourraient être formulés de manière plus globale et articulée, le développement durable étant présenté comme un objectif explicite de l'aménagement du territoire et l'aménagement du territoire comme un moyen explicite du développement durable.

Définir en commun des objectifs pour l'aménagement du territoire à travers un ajustement de la loi pourrait être une action suffisante pour susciter, au sein de la population et auprès des acteurs de l'aménagement du territoire, la prise de conscience nécessaire pour faire advenir certaines évolutions sur le plan de l'organisation et des processus de l'aménagement du territoire. Les entretiens ont révélé un fort consensus sur la question de l'organisation législative des compétences des différents acteurs de l'aménagement du territoire. Les niveaux cantonal et municipal disposent de compétences qui apparaissent comme intangibles du point de vue de l'histoire et de l'identité suisses. Surtout, la capacité collective à la négociation et au compromis dans la gestion de processus collectifs complexes dont font preuve les citoyens suisses, est une alternative sans précédent à une modification législative. Des évolutions organisationnelles pourraient ainsi être introduites progressivement au moyen de projets-pilotes plutôt que par une modification de la loi. Cette proposition est cohérente avec ce que l'on observe de la réalité du fédéralisme actuel, plus soucieux d'animer autour de projets concrets la coopération entre les différents niveaux territoriaux, que de reposer la question de la délimitation de leurs compétences respectives.

4. UNE ÉVOLUTION PROGRESSIVE DES OUTILS, DES PROCESSUS ET DE L'ORGANISATION, FONDÉE SUR LA DIFFUSION DE BONNES PRATIQUES: „LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL NE SOIT PAS SEULEMENT ÊTRE ADOPTÉ, IL DOIT ÊTRE DÉBATTU“

LES NIVEAUX TERRITORIAUX Alors que les fusions entre communes, résultant de processus collaboratifs autour de projets de territoire, pourraient continuer d'être encouragées, il semblerait que le niveau régional doive être maintenu comme un niveau fonctionnel, fondé sur la co-

opération autour d'actions spécifiques. Faire du niveau régional un niveau administratif nouveau risquerait de créer un „tigre de papier intermédiaire“, comme l'a formulé un des experts rencontrés.

LES PLANS Un travail doit être conduit pour renforcer le rôle des plans. Elaborés de façon plus collective, les plans sectoriels pourraient tous être plus contraignants en ce qui concerne des opérations d'intérêt national. Le caractère contraignant pourrait être établi en tenant compte du fait que l'aménagement du territoire est une forme de gestion de l'incertitude, qu'il s'agit de créer un cadre permettant une prise de décision rapide quand survient un événement plus qu'une planification figée mais également du fait que certains projets d'intérêt national méritent néanmoins d'être identifiés précisément d'un point de vue spatial.

Un autre instrument que constitue le plan directeur cantonal pourrait également être renforcé. La Suisse dispose à présent de plans directeurs cantonaux de types différents et elle pourrait tirer des conclusions de son expérience dans ce domaine. Le plan directeur cantonal pourrait devenir davantage qu'un instrument de coordination et déterminer de façon plus précise une allocation de certains territoires à certains usages qui s'imposerait au plan d'affectation. Le renforcement du plan directeur cantonal pourrait également avoir pour conséquence qu'au parlement cantonal il ferait l'objet d'un réel débat et non pas seulement d'une approbation formelle. Ce renforcement passerait par exemple par l'incitation faite aux cantons de développer leur plan dans des calendriers communs de façon à en favoriser une certaine harmonisation et permettre que des parties du plan directeur cantonal soient contraignantes pour plusieurs communes. A cet égard, il conviendrait également de clarifier l'articulation entre plans directeurs cantonaux et plans d'agglomération.

PROCESSUS DE COORDINATION ET DE COOPÉRATION Le renforcement et la formalisation de certains processus d'information, de coordination, de coopération déjà à l'œuvre seraient également un moyen d'assurer une meilleure coordination verticale et horizontale en matière d'aménagement du territoire.

A cet égard, le niveau fédéral pourrait se voir confier les moyens de poursuivre son travail d'information et de coordination des questions d'aménagement du territoire communes à différents territoires, comme c'est le cas avec la politique des agglomérations. Il pourrait également de ce point de vue continuer de favoriser la coopération inter-cantonale.

Le niveau fédéral pourrait également se voir confier les moyens d'élaborer une représentation d'ensemble du territoire Suisse et de sa différenciation fonctionnelle possible, ainsi que cela a commencé d'être fait avec les „Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse“ et cela continue d'être fait de manière plus précise et participative avec le „Projet de territoire“. Identifier collectivement des fonctions pour les différentes parties du territoire suisse peut s'avérer indispensable pour élaborer une réelle stratégie d'aménagement dans des secteurs comme le tourisme, l'intégration au système de transport européen ou l'attractivité économique.

Par ailleurs, en tenant compte du fait que le territoire est modelé largement autant par les politiques sectorielles que par les politiques d'aménagement du territoire et éventuellement en promouvant une vision renouvelée de l'aménagement comme développement du territoire, **l'aménagement du territoire au plan fédéral** devrait être davantage articulé avec les autres politiques sectorielles. Ceci est d'autant plus important que de nombreuses politiques du niveau fédéral touchant le territoire sont en cours de réforme. La coordination interministérielle devrait être renforcée et des initiatives comme „le réseau de l'espace rural“ réunissant l'ARE, l'Office fédéral de l'agriculture, le SECO et l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, étendues. Ainsi l'ARE devrait être associé de façon formelle et non pas uniquement informelle à la nouvelle politique économique régionale conduite par le SECO.

Le renforcement de l'aménagement du territoire au plan fédéral peut passer par une augmentation de son budget, destiné au financement d'études et de projets allant dans le sens de l'aménagement du territoire. Il peut également se faire au moyen d'une certaine réorganisation administrative qui placerait l'aménagement du territoire dans une fonction interministérielle auprès du Conseil fédéral, avec un droit de regard tant sur les budgets que les politiques des autres ministères, permettant d'en évaluer et gérer les impacts sur le territoire. Cette évolution serait cohérente avec l'évolution du positionnement administratif de l'aménagement du territoire au cours des dernières années: associé initialement aux structures en charge de l'ordre que sont la justice et la police, il est à présent lié aux structures traitant de l'espace que sont l'équipement et l'environnement.

S'APPUYER SUR LES CAPACITÉS DES ACTEURS À CONDUIRE DES PROJETS EXPÉRIMENTAUX, NOVATEURS ET SUR-MESURE DANS LE DOMAINE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE La mission s'est vu présenter de nombreux exemples de pratiques innovantes en matière d'aménagement du territoire au plan régional: l'Association de la région de Berne (Verein Region Bern), l'Agence de planification de Zurich et environs (Regionalplanung Zürich und Umgebung), la Regio Basiliensis; au plan national avec la politique des agglomérations et les initiatives conduites par l'ARE; au plan cantonal et communal avec des démarches innovantes et expérimentales menées dans les cantons d'Uri et du Valais par exemple.

Des recommandations pourraient être tirées de ces initiatives et l'Etat fédéral pourrait coordonner la dissémination de **bonnes pratiques**, en liaison avec les acteurs des autres niveaux territoriaux et des représentants de la société civile impliqués dans l'aménagement du territoire (Association suisse pour l'aménagement national, le Groupe des urbanistes suisses, etc.).

Des projets-pilotes en faveur d'une vision plus stratégique du développement territorial développé aux différents niveaux de territoire sous la coordination du niveau fédéral, pourraient être conduits dans le cadre de la cession de ses terrains par le ministère de la défense et dans le secteur du tourisme.

3.3. QUELQUES REMARQUES SUR LA DÉMOCRATIE DIRECTE DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN SUISSE, DU POINT DE VUE ALLEMAND

THOMAS SIEVERTS, PROFESSEUR

Depuis de nombreuses années, je suis régulièrement sollicité comme expert en Suisse, ce qui m'a permis de me faire une certaine idée de la pratique de l'aménagement du territoire dans ce pays. En me référant aux expériences que j'ai faites en Allemagne, je tenterai quelques remarques sur les atouts et les faiblesses de l'aménagement en Suisse.

La différence essentielle est sans doute celle qui concerne les formes de décision démocratique. En Allemagne, la démocratie est de type représentatif et il est très rare qu'elle soit complétée par des décisions populaires (et le plus souvent il y a alors confrontation), alors qu'en Suisse, la démocratie directe est la règle pour toutes les décisions importantes. J'ai été peu à peu amené à réviser un préjugé par ailleurs généralement répandu en Allemagne, selon lequel la démocratie directe serait, par sa lourdeur, trop coûteuse, trop lente et inadaptée au rythme de notre temps.

Je lui reconnais maintenant trois avantages:

- Dans la compétition entre les propositions et les idées, la démocratie directe oblige à fournir une argumentation accessible au simple citoyen. Or dans l'aménagement du territoire, il s'agit presque toujours de décisions techniques sur des questions bien délimitées, ce qui laisse peu de place à des arguments démagogiques. Et si les experts consultés veulent exercer une certaine influence, ils doivent aussi s'astreindre à cette clarté d'argumentation.
- Les dossiers soumis à décision comprennent toujours, outre les propositions techniques, des propositions sur

le financement. Si un objet est soumis à la décision de la majorité, la décision porte aussi sur son financement. Les décisions ont ainsi plus de poids et elles sont plus fiables.

- Dans une démocratie directe, un dossier qui a été refusé une fois peut être soumis à nouveau. Cela ouvre la voie à des améliorations progressives et à des compromis judicieux.

Les particularités de la démocratie directe fournissent une base solide à la concrétisation des décisions prises. J'ai eu l'impression, mais sans pouvoir le prouver, que globalement et en comparaison avec l'Allemagne, les mécanismes de décision n'engendrent pas de retards importants et que leur issue est plus fiable.

À notre époque d'indétermination et d'insécurité, je vois aussi un avantage croissant, dans la liberté considérable que les procédures laissent aux collectivités territoriales pour leur aménagement. Elles ont réellement la possibilité d'expérimenter des solutions nouvelles et de contribuer ainsi à l'inventivité du pays : la Suisse entière pourrait même devenir un «laboratoire territorial». Mais il est vrai que la plupart des collectivités hésitent trop à faire usage de cette liberté. La Confédération et les cantons devraient encourager les villes et les communes à tirer profit de façon créative de la marge de manœuvre dont elles disposent.

Une objection mérite d'être prise au sérieux : la démocratie directe conviendrait pour des décisions à une échelle locale restreinte, mais ne serait pas adéquate dès lors que les intérêts en jeu se situent au niveau de régions, de cantons ou de la Confédération. Or l'expérience montre que le peuple est généralement conscient de ses responsabilités dans l'usage qu'il fait du pouvoir que lui confère la démocratie directe. Par ailleurs, de nouvelles évolutions se dessinent, qui tendent à traiter des problèmes d'intérêt supérieur sans atteintes à la démocratie directe.

On observe aussi, il est vrai, que la démocratie directe, appliquée à la marge de manœuvre des collectivités territoriales, suscite parfois un comportement de concurrence peu productif. Cela peut aller jusqu'à entraver un développement régional coordonné dans des régions urbaines présentant pourtant une cohésion.

Or précisément dans ce domaine délicat, des évolutions nouvelles et intéressantes apparaissent depuis quelques années. On voit ainsi de nombreuses villes et communes formant entre elles une région urbaine rechercher des moyens de mieux coordonner leur développement régional en acceptant de déléguer quelques attributions importantes à un échelon supérieur, et cela sans intervention fédérale ou cantonale. Si ces villes et communes ont pris ce parti, c'est qu'elles ont senti qu'un rapprochement – quelle qu'en soit la forme – leur offre de meilleures chances de survie dans un environnement mondialisé et toujours plus large. Il est étonnant de constater que c'est la démocratie directe elle-même qui donne naissance à ces initiatives de coopération, lesquelles peuvent aller jusqu'à des fusions volontaires de communes. Pour l'exprimer dans les termes de la théorie systémique, plusieurs petits systèmes communaux simples génèrent par émergence interne un système régional plus élevé et complexe, pouvant prendre des formes très diverses.

Toutes ces observations positives au niveau du «détail» ne sauraient masquer certains ensembles de problèmes auxquels la démocratie directe fondée sur la décentralisation communale ne pourra vraisemblablement guère apporter de solutions entièrement satisfaisantes sans un appui extérieur, par exemple les grandes infrastructures que sont les aéroports ou les voies de transit pour les trains de marchandises. L'apparition de grandes aires métropolitaines et de réseaux de villes déterminés par la division du travail rendra probablement aussi nécessaire un appui plus important de la part de la Confédération.

Selon la récente théorie systémique, le niveau étatique supérieur ne devrait cependant pas intervenir directement dans les sous-systèmes autonomes, mais soutenir ce difficile processus de coordination en fournissant des informations, des solutions de remplacement et des projets expérimentaux, tout en préservant l'autonomie des différents systèmes.

C'est dans ce domaine que j'estime nécessaire une véritable réforme structurelle. L'aménagement du territoire au niveau fédéral devrait affirmer davantage sa présence et proposer des informations, des idées de projets, des formes de procédure non conventionnelles afin de stimuler la recherche de voies propres, les rapprochements en fonction de la division du travail, et afin de susciter de nouveaux développements. L'octroi de subventions à des projets innovateurs devrait être subordonné au respect de certains objectifs et de certaines directives.

3.4. QUELQUES OBSERVATIONS DU POINT DE VUE DU ROYAUME-UNI

JOHN ZETTER

INTRODUCTION

1. Comparée à d'autres pays, la Suisse est hautement performante, elle possède un environnement bâti et naturel de qualité et un degré élevé d'harmonie sociale. On peut admettre que le système d'aménagement du territoire est l'un des nombreux facteurs qui contribuent à cette qualité, même si cette question n'a pas été étudiée dans le détail. Que l'aménagement ne soit pas l'objet d'attaques de la part de la classe politique ou du public semble plaider en faveur de cette explication, parce qu'il y serait exposé si on le considérait comme préjudiciable à la prospérité économique, à la qualité de l'environnement ou à la stabilité sociale.

2. Mais ces éléments positifs attestant de bonnes performances par le passé n'offrent aucune garantie pour l'avenir, et cela d'autant moins dans une situation où les contextes économique, écologique et social vont continuer à évoluer, modifiant ainsi la nature même de l'aménagement du territoire. Dans un tel contexte, le système suisse d'aménagement du territoire paraît quelque peu suranné et nécessiter une adaptation.

LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT

3. En priorité, il convient de soumettre les objectifs de l'aménagement à un plus large débat et de leur donner un meilleur appui. Le développement durable a été défini au niveau fédéral comme l'objectif le plus important de la politique d'aménagement, mais aucun indice ne laisse penser qu'on a clairement montré comment il devait être atteint au niveau cantonal et local. Les plans d'aménagement ou

les décisions de planification ne font guère l'objet d'études d'impact sur l'environnement, pour ne rien dire des évaluations différenciées du développement durable qui sont maintenant introduites dans d'autres pays. Traduit en termes d'aménagement du territoire, le développement durable exige des agglomérations plus denses qui, en particulier:

- réduisent la nécessité de voyager et favorisent les moyens de transport publics;
- rendent moins coûteux le maintien de l'approvisionnement public;
- soutiennent l'intégration sociale;
- protègent la terre et les ressources naturelles par l'augmentation des densités et la réutilisation des surfaces déjà urbanisées.

Naturellement, ces facteurs sont liés entre eux, par exemple lorsqu'il s'agit d'implanter de nouvelles industries de technologie de pointe dans une région dotée des meilleurs atouts. Ou pour prendre un autre exemple, la réutilisation de surfaces déjà urbanisées peut permettre d'abaisser les coûts d'approvisionnement des villes.

4. Selon ces réflexions, le problème principal auquel se heurte l'organisation du territoire, c'est le mitage urbain, avec toutes ses répercussions économiques, écologiques et sociales. L'attribution trop généreuse de surfaces à des zones de développement et un certain laxisme au niveau communal avaient l'avantage de maintenir le coût du logement relativement bas en Suisse. Mais il existe d'autres moyens de lutter contre l'inflation dans ce domaine: principalement par un zonage adéquat à l'intérieur des régions d'urbanisation dense et par la définition de priorités de développement pour les friches industrielles. Actuellement, les efforts de développement en Suisse n'apportent pas tout le soutien qu'ils pourraient à la réalisation de ces objectifs. Le vieillissement de la population et l'augmentation des migrations intérieures doivent amener à accorder plus d'importance à la fois aux évolutions qu'il convient d'encourager et à celles qu'il faut freiner. La diversité, qui peut paraître préférable de prime abord, a pour conséquence logique, du point de vue territorial, la formation de ghettos.

5. L'aménagement du territoire s'occupe aujourd'hui davantage de la répartition spatiale des hommes et de leurs activités que de l'affectation de surfaces, et il serait par conséquent judicieux de modifier aussi la manière dont s'articulent ses objectifs et les critères servant à évaluer son action. Le développement territorial d'un pays s'opère à trois niveaux: le premier est la répartition entre les régions (cantons, par exemple), le second la répartition à l'intérieur d'une région, le troisième, plus détaillé, est la planification de la structure de développement de chaque agglomération et du territoire qui l'environne. Il faut donc trois échelons d'aménagement du territoire: premièrement, un plan commun national/cantonal pour la Suisse dans son ensemble, deuxièmement, un plan commun entre le canton et les communes pour l'aménagement cantonal, et troisièmement, un plan au niveau communal. Le cadre existe déjà, mais l'intégration de ces trois niveaux doit être renforcée pour parvenir à la réalisation d'objectifs communs.

6. Mais il n'en faut pas moins des principes clairement définis, communs aux trois niveaux, et un système permettant à l'échelon supérieur de vérifier et d'exiger que les plans à petite échelle soient conformes aux plans à grande échelle. En établissant conjointement leurs plans, les deux échelons supérieurs peuvent garantir la combinaison des processus ascendants et descendants et l'intégration entre sphères de compétences voisines. Pour la Suisse, l'autre solution serait de laisser principalement le marché et les influences politiques imprévisibles décider de la répartition de la population et des activités économiques entre les cantons, entre l'espace urbain et l'espace rural, entre les centres urbains et leur périphérie.

7. Certains indices laissent déjà entrevoir une accentuation des inégalités entre les cantons. Dans un système fédéraliste, il faut s'attendre à des tensions, notamment dues à l'insuffisance des possibilités et des moyens de redistribution des ressources entre les diverses parties du pays. L'effondrement de l'agriculture traditionnelle renforce encore les différences spatiales. Au niveau des cantons, la rivalité se durcit tandis que les ressources s'amenuisent; les régions les plus fortes l'emportent sur les plus faibles, aggravant ainsi les inégalités. La politique fiscale notamment, fidèle au mot d'ordre qui commande d'acculer son voisin à la ruine, aura de plus en plus d'effets sur le territoire, surtout si la société, en Suisse, devient toujours plus individualiste comme on l'observe dans d'autres pays.

8. Les investissements considérables consentis dans le trafic ferroviaire contribuent à la réalisation de l'objectif de maintien de la structure démographique et des activités économiques et sociales du pays. Néanmoins, la qualité des dessertes régionales ne pourra pas complètement empêcher certains emplacements d'être privilégiés par rapport à d'autres. Sans oublier que certains nœuds ferroviaires jouent un rôle prépondérant dans l'ensemble de l'accessibilité. La politique d'aménagement du territoire a donc besoin de pouvoir exercer une plus grande influence sur la politique des transports. Le développement urbain anarchique, si l'on n'y met pas un frein, amènera une partie de la population à préférer les moyens de déplacement individuels aux transports publics, évolution qui, outre ses effets de surcharge pour les voies de transport, est susceptible de provoquer une désagrégation sociale.

LE SYSTÈME D'AMÉNAGEMENT

9. Le système de l'aménagement du territoire en Suisse donne l'impression d'une certaine stagnation. Il est considéré comme une fin en soi et comme une machine à produire des plans consignants un état final. Or, l'évolution des besoins de la société nécessite un aménagement moins statique. Il devrait être possible de le dynamiser en introduisant une méthode souple fondée sur un examen critique et une surveillance périodique, une méthode capable de s'adapter à des changements qui sont toujours plus rapides et moins prévisibles. Les échecs répétés dans la recherche de solutions au problème des affectations trop généreuses de terrains en zone de développement, et souvent dans des régions inadéquates, sont un signe des défauts du système existant.

10. Un système d'aménagement du territoire doit toujours être adapté aux grandes lignes de l'organisation politique

et administrative du pays. En Suisse, il y a deux caractéristiques principales à respecter: le degré élevé de responsabilité laissé au niveau local et la forte implication de la société dans la vie politique et dans les mécanismes de décision. Une démocratie à fort ancrage local est nécessaire, mais elle est facilement exposée au risque de provincialisme et de manipulation par des acteurs agissant pour leurs propres intérêts. De surcroît, il est assez peu vraisemblable qu'une société à la fois plus individuelle et pluraliste prendra suffisamment en considération les intérêts nationaux. Crainte notamment justifiée lorsque les facteurs économiques, écologiques et sociaux gagnent en importance et que diminue l'effet des frontières nationales.

11. L'importance de la dimension internationale ne cesse de croître pour la Suisse, petit État continental dont tous les voisins sauf un sont beaucoup plus grands et membres de l'Union européenne. Cette situation place la Suisse devant une tâche d'autant plus difficile que son système gouvernemental est très fragmenté. Dans le domaine de l'aménagement, cela signifie qu'il est nécessaire d'intégrer plus étroitement les différents niveaux de planification. L'échelon national devrait disposer des mêmes ressources que dans d'autres domaines (et à l'instar d'autres pays) et qui lui permettraient de donner des incitations à concevoir des stratégies à une échelle plus large. Cela est possible sans dépouiller l'échelon local de son pouvoir de décision ni le placer dans une situation qui le prive de ces incitations.

12. C'est une des caractéristiques de l'aménagement du territoire que d'être dépendant de la mise en œuvre de la politique décidée dans d'autres domaines. Il y a donc peu de chances d'obtenir un résultat uniquement par le moyen de l'aménagement. La Suisse a atteint un degré inégalé d'intégration entre les différentes politiques sectorielles, et si elle donnait comme but à sa politique d'aménagement du territoire de concrétiser une procédure intégrée, la taille du pays et les résultats à attendre d'un gouvernement conscient de ses responsabilités pourraient constituer un avantage concurrentiel considérable. Mais la mise en œuvre exigerait une évaluation des effets que toute nouvelle politique nationale ou cantonale d'envergure pourrait avoir sur le territoire.

13. La transformation d'un système d'aménagement du territoire n'est pas sans risques. Chaque programme de modification doit par conséquent être réalisable par étapes et comprendre suffisamment de dispositions transitoires. Il faut aussi disposer de moyens suffisants pour l'information du public et pour la formation des aménagistes et des responsables politiques. Comme les développements et les investissements ne croissent que faiblement chaque année, l'aménagement du territoire doit être vu comme une méthode permettant de prévoir les problèmes à long terme et de les affronter, plutôt que comme un moyen de résoudre les problèmes à court terme.

RÉSUMÉ

14. Il serait judicieux, dans un premier temps, de susciter un large débat politique et interdisciplinaire dans le but déclaré de convenir des objectifs de l'aménagement du territoire et de les inscrire dans la législation. Celle-ci pourrait aussi introduire une évaluation des effets des autres actions po-

litiques sur le territoire et créer un fonds national destiné à soutenir le travail en commun des différents niveaux de gouvernement. La législation devrait encore avoir pour caractéristique d'augmenter l'homogénéité des objectifs aux différents niveaux de planification.

15. Parallèlement, il conviendrait de procéder à une évaluation technique des dispositions actuelles dans la perspective de nouveaux plans d'aménagement répondant aux exigences d'une nouvelle législation, laquelle prévoirait un système de plans directeurs cantonaux à finalité moins stricte. Les plans seraient plus souples et partant plus faciles à adapter à l'évolution de la situation. Ils devraient mettre l'accent sur le développement territorial plutôt que sur l'affectation des surfaces. Il faudrait aussi, avant leur entrée en vigueur, les soumettre à une évaluation quant à leur conformité aux exigences du développement durable. Pour soutenir cette procédure, un programme de recherche et de communication devrait être créé, chargé de définir ce qu'est le développement durable du point de vue de l'aménagement du territoire.

3.5. QUELQUES OBSERVATIONS DU POINT DE VUE DES PAYS-BAS

MAX VAN DEN BERG, PROFESSEUR

QUELQUES OBSERVATIONS Les Suisses vivent dans le bien-être mais n'aiment pas le montrer. Ils apprécient la qualité de vie qui est la leur et le bon état de leur environnement. Connaissant la valeur de la démocratie, ils en ont un usage parfaitement rodé et juste. Une démocratie disciplinée signifie que les décisions sont respectées et qu'elles mènent souvent, mais pas toujours, à de bons résultats. D'une manière générale, la population fait preuve d'une «saine méfiance». Les politiciens «ne veulent pas s'immiscer». Les nombreuses (petites) communes et les cantons peuvent agir avec une relative indépendance, d'où une diversité d'objectifs, d'opinions et de cultures. L'extrême fragmentation du pouvoir restreint les possibilités de résolution des problèmes à l'échelon intercommunal, intercantonal ou transfrontalier. Pour certains, l'autonomie communale est un obstacle à la résolution des problèmes aux niveaux supérieurs.

Les Suisses mènent un style de vie suburbain et bénéficient d'équipements urbains de bonne qualité et facilement accessibles. La densité de la desserte régionale, dans l'ensemble, rend supportables les trajets quotidiens pour se rendre au travail. L'environnement physique (spatial) de la Suisse se trouve dans un bon état, sous réserve toutefois du développement anarchique des agglomérations et de l'usage peu rationnel qui est fait du terrain. Les plans de zones assurent un certain ordre, mais ils n'empêchent pas que soient régulièrement délivrées des autorisations de construire en dehors des zones à bâtir. Certains propriétaires fonciers conservent des parcelles sans constructions en zone à bâtir. Les instruments qui pourraient les contraindre à

construire ne sont pas à même d'être imposés. La mise en œuvre est entravée par la garantie des droits de propriété, et les expropriations sont rares. Le principe juridique donnant l'avantage aux autorités est absent.

Certaines régions rurales souffrent d'une croissance économique insuffisante. Les offres d'emploi pour les jeunes en particulier y sont trop rares, les perspectives, maigres. La jeune génération préfère donc s'établir en ville et dans les régions urbanisées, de sorte que les régions rurales connaissent un déficit démographique.

L'aménagement du territoire se concentre avant tout sur l'établissement de plans. Les citoyens ont le dernier mot. La planification est menée par les autorités avec l'aide d'experts et conformément à une approche scientifique. On pratique plutôt une planification tournée vers l'offre qu'une planification tournée vers la demande. Dans la préparation des programmes de planification et des points à traiter, les organisations institutionnelles, les citoyens et le secteur privé ne jouent qu'un rôle secondaire. Ils ne prennent part aux processus que dans une phase tardive. La législation elle-même assoit la position des instances dirigeantes et leur rôle fort. Mais la coordination qu'elles se doivent d'exercer ne fonctionne pas toujours. La loi sur l'aménagement du territoire est perçue comme suffisante et suffisamment souple. Mais qu'en est-il, dans la pratique, des corrélations avec les lois régissant les différents domaines d'activité?

Les responsables politiques et les experts ont conscience des problèmes de planification et sont suffisamment compétents. Les politiciens sont parfois trop pragmatiques et les experts un peu technocrates dans leur usage des expertises et dans leur manière de beaucoup réfléchir pour peu de concrétisation. Et tout cela se joue sur fond de tensions en raison de l'équilibre à maintenir entre intérêts collectifs et intérêts privés.

La planification sectorielle est très développée et produit d'excellents résultats. Mais au niveau national, l'aménagement du territoire pourrait accroître son influence, parce qu'on n'y favorise pas spécialement la planification à une échelle globale. La nécessité d'une meilleure coordination est un constat fréquent: les représentants des différents secteurs se plaignent du manque de coordination avec l'aménagement du territoire. Certains experts souhaiteraient des idées stimulantes pour aborder l'avenir. Des critiques sont parfois exprimées sur la faible envergure de la planification au niveau cantonal.

Les communes ont beau disposer d'instruments de mise en œuvre efficaces, elles sont souvent petites et impuissantes. L'aménagement cantonal du territoire est devenu important pour l'aménagement régional, mais il révèle ses faiblesses à l'emploi. Les autorités politiques cantonales ont parfois un avis critique sur leur rôle et sur leurs relations avec la Confédération: «le gouvernement fédéral devrait faire preuve de plus de compréhension et de souplesse». On reproche à la politique d'aménagement au niveau national de ne pas apporter un soutien suffisant pour la résolution des problèmes régionaux et locaux: «la Confédération est trop faible pour pouvoir créer, avec les cantons, des situations où toutes les parties soient gagnantes.»

L'aménagement au niveau transfrontalier gagne en importance. Mais les méthodes de planification en sont encore au stade expérimental. Dans ce domaine, les responsables politiques et les experts doivent faire face à une diversité de systèmes et d'objectifs.

LESTÂCHES À AFFRONTER POUR L'AVENIR L'évolution démographique à laquelle il faut s'attendre (vieillesse et diminution de la population, immigration) aura des effets sur la demande de territoire et sur le choix du lieu de domicile. La pression sur les espaces libres augmentera. La concurrence internationale entraînera une sélection des entreprises et des transformations dans les emplois, les lieux de travail et les réseaux. Il y a là une opportunité pour les villes, les agglomérations et les réseaux de villes, mais une menace pour les régions rurales, qui auront à souffrir de la perte de l'agriculture sous la pression des fonctions citadines (logement, centres d'achats, centres de loisirs, etc.). La concurrence et la coopération avec l'Europe généreront de nouveaux défis à relever pour la Suisse. Mais si personne ne sait exactement de quoi l'avenir sera fait, tant la rapidité des transformations et les incertitudes à l'échelle mondiale le rendent imprévisible, la société a néanmoins les moyens de choisir jusqu'à un certain point la direction qu'elle veut donner à son évolution. Les Suisses doivent aller vers leur avenir l'esprit ouvert, débattre de la direction dans laquelle ils souhaitent s'engager et procéder à des expérimentations en ce sens. Il serait bon que les institutions qui ont une influence au niveau fédéral (ASPAN) lancent avec la population un débat sur l'avenir du territoire.

L'incertitude est une difficulté à laquelle il est possible de faire face en donnant une orientation résolument plus stratégique à l'aménagement du territoire: développer une vision sur des projets qui soient tournés vers la demande et ouverts à l'évolution future plutôt que des plans qui cherchent à définir l'avenir. Moins de contrôle et plus d'action. La Suisse possède de nombreuses ressources, humaines notamment: un secteur privé fort, des institutions civiques et des individus enthousiastes. Mais on pourrait améliorer les relations, mieux mobiliser le «matériel», terrain, investissements, subventions. Et afin de réduire les incertitudes, il serait judicieux de favoriser les activités des institutions (publiques ou privées) et les expériences plutôt qu'un aménagement entraîné par les autorités. En outre, les institutions, au niveau fédéral et cantonal, devraient organiser davantage de débats. Les échanges politiques entre les niveaux de gouvernement méritent d'être améliorés. Le système est conçu pour résoudre des tâches territoriales au niveau local, mais on pourrait accroître l'efficacité de la planification par un mouvement allant du sommet vers la base au niveau national et régional. Les premiers essais de régionalisation à Berne se sont révélés concluants.

L'aménagement du territoire au niveau transfrontalier est une excellente occasion d'explorer de nouvelles voies. Les aménagistes et les responsables politiques suisses sont régulièrement en rapport avec leurs collègues français, autrichiens, allemands et italiens, qui travaillent avec des lois, des systèmes, des méthodes, des procédures, des conceptions et des objectifs différents. La Confédération, les experts et d'autres institutions devraient observer attentivement ces procédures afin d'en tirer des enseignements et de les adapter avant de s'en inspirer. Des liens peuvent être

établis avec les activités de l'Union européenne et les mesures qu'elle prend, voire avec sa politique d'aménagement, sa politique économique et sa politique sociale.

L'amélioration de la conversion et de l'affectation des zones de réserve restantes, des aires industrielles et des bâtiments inoccupés en ville et à la campagne est une autre tâche à laquelle la Suisse pourrait s'atteler. À Zurich, à Bienne et à Berne, des structures informelles montrent que la collaboration entre les communes et le canton peut parfaitement fonctionner.

Les montagnes et les vallées, leur nature, l'économie forestière, l'agriculture et le paysage représentent une ressource spatiale très importante pour la Suisse. La protection et le développement des paysages comptent peut-être parmi les tâches auxquelles il faudra accorder le plus d'attention.

Le système suisse est très décentralisé et laisse une marge de manœuvre importante aux échelons inférieurs, mais certains problèmes exigent une prise en main par la Confédération afin de parvenir à une meilleure intégration des mesures et de voir ce qui se prête le mieux à une mise en œuvre selon chaque niveau. Il faudrait renforcer la régionalisation et la mise en œuvre de la politique fédérale, peut-être au moyen d'un système juridique plus adéquat. La collaboration entre les institutions étatiques et le secteur privé pourrait elle aussi être améliorée. La planification sectorielle a un grand poids au niveau fédéral. Des adaptations du droit en vigueur et des améliorations informelles pourraient donner plus de poids à la conception globale de l'aménagement du territoire.

Le monde rétrécit, mais la Suisse urbaine croît et elle est perçue comme un réseau vert et dense de villes, un réseau capable de collaborer avec les régions métropolitaines d'Europe et de se mesurer à elles. Cette forme très intéressante serait transposable en d'autres endroits d'Europe. Si ce n'est que les réseaux urbains ont aussi besoin d'une organisation (politique) réglementée et que cette condition n'est pas encore remplie. Dans le passé, on distinguait clairement entre ville et campagne et les activités se concentraient en ville. Or la ville concentrique est en train de se transformer en champ urbain polycentrique, tandis que les frontières entre l'urbain et le rural s'estompent. Nous vivons dans une société de réseaux et dans une économie mondialisée soumises l'une et l'autre à des processus d'extension d'échelle. Les gens et les entreprises jouent plusieurs rôles, leurs relations dans les chaînes et dans les réseaux planétaires s'affranchissent de tout ancrage local. Il est donc difficile de les contenir dans des unités territoriales. Les réseaux d'affaires internationaux renforcent la cohésion des régions frontalières urbanisées. Cette évolution complique la tâche des autorités, parce que leurs organisations sont liées à un territoire et divisées en secteurs. Les responsables politiques, s'ils veulent pouvoir agir dans une telle société, doivent apprendre à déplacer les chaînes et les réseaux. La hiérarchie disparaît, tandis que la coopération entre secteur privé et secteur public devient désormais vitale. Il faut que les gouvernements collaborent avec des acteurs privés et aillent parfois jusqu'à céder des prérogatives à d'autres institutions. Gouverner en réseau, cela signifie poursuivre un but commun, appliquer un processus ou des mesures isolées en fractionnant ou en déléguant

les responsabilités. Vue du monde extérieur, l'ouverture à ce monde extérieur est un choix volontaire, dépourvu de tout caractère obligatoire. Un gouvernement qui utilise les réseaux est ouvert, souple et interactif. Les institutions publiques se chargent des objectifs et des conceptions et assument leur part des succès et des échecs. Elles apportent leur aide à la formation d'un gouvernement à assises multiples, de relations interactives et de connexions denses. Les régions urbaines en réseau sont transfrontalières, et les organisations en réseau par principe «sans frontières», sans échelle et non centralisées. Ces organisations doivent être souples, dynamiques et soucieuses d'améliorer les performances.

RECOMMANDATIONS POUR L'AMÉLIORATION DES RÉSULTATS DE L'AMÉNAGEMENT EN SUISSE

Le système actuel a mené à des résultats appréciables, dus notamment à une excellente compétence technique. Mais pour améliorer ces résultats et pouvoir se positionner dans un environnement mondialisé sans frontières, il faut consentir de nouveaux efforts, formuler de nouveaux objectifs, découvrir de nouvelles voies de planification et de mise en œuvre et expérimenter de nouveaux modes de comportement.

LES ACTIONS STRATÉGIQUES Certaines régions sont plus importantes que d'autres pour le progrès, le bien-être et la qualité de la vie en Suisse: c'est le cas par exemple de Zurich, de Bâle, de Genève et du Tessin, dont la dynamique profite à l'ensemble du pays. Il y a même quelques régions rurales dont la contribution au bien du pays est supérieure à la moyenne. Il est possible de définir à l'intérieur de ces régions des emplacements et des zones d'importance stratégique pour le développement futur. Il peut s'agir par exemple de grappes d'entreprises (internationales) qui sont actives au niveau mondial, collaborent et sont en concurrence, ou de concentrations d'activités (culturelles) qui favorisent les innovations et attirent les personnes créatives (EPF).

Certaines régions comme les zones portuaires ou de jonction, accessibles par plusieurs modes de transport, les régions transfrontalières et quelques régions rurales (alpines) ont elles aussi le potentiel pour devenir des régions prédominantes à l'échelle du pays. Ces régions et ces emplacements, comme les projets ou autres développements d'importance nationale qui les animent, sont en mutation perpétuelle et il appartient aux autorités fédérales, en collaboration avec d'autres institutions, de les déterminer.

Ce sont des régions où les institutions de l'État doivent agir pour soutenir les développements en cours et régulièrement lancer des initiatives nouvelles. L'appui de la Confédération devrait se fonder sur une vision précise, faute de quoi les mesures prises paraîtraient floues et aléatoires, ce qui risquerait de faire perdre la maîtrise de la situation. L'établissement d'une stratégie nationale permettrait de clarifier la position des institutions publiques. Les visions et les conceptions directrices aident à préciser la politique au niveau stratégique. Il faut que ces conceptions forment un ensemble équilibré avec les opinions et les objectifs que les acteurs concernés pourraient mettre en avant, avec les risques que les intéressés sont prêts à assumer et la responsabilité que les institutions sont disposées à partager.

Un débat national sur l'aménagement, des projets à l'essai et certaines mesures choisies peuvent aider à l'apprentissage et à l'acquisition d'une certaine expérience, et favoriser les changements de regard. Il est indispensable d'y associer des personnalités et des institutions connues pour leur créativité. Plusieurs processus de planification qui sont en cours, comme les opérations transfrontalières, peuvent être qualifiés de processus stratégiques, dont la participation active des institutions de l'État permet d'augmenter l'efficacité.

L'approche stratégique de l'aménagement, c'est aussi des développements basés sur des projets. Les actions peuvent être soutenues au moyen de subventions, d'investissements, de savoir-faire, de conceptions directrices, de réglementations légales, par des instruments de politique foncière et de gestion, etc. Intervenir signifie aussi faciliter l'établissement de plans et leur mise en œuvre.

CRÉER DE MEILLEURES CONDITIONS POUR LES MESURES À PRENDRE Il est possible de réduire les incertitudes. Mais avant de prendre des mesures, il est nécessaire d'adopter une attitude plus ouverte à l'égard des personnes et des institutions qui font preuve d'esprit d'initiative, qu'elles soient du secteur privé ou du secteur public.

La coopération entendue au sens d'un partage des responsabilités est souvent plus efficace que la coordination. Et dans les développements qui offrent des perspectives, elle est d'une importance stratégique. La coopération peut être soutenue entre les organismes de l'État ou à l'extérieur avec des acteurs privés ou semi-privés. Ce qui fait la qualité d'une approche de planification stratégique, c'est avant tout le choix d'acteurs capables et disposés à collaborer et à apporter des opinions, un savoir et des idées. Il est généralement plus profitable de s'associer aux initiatives des autres que de s'efforcer d'obtenir un appui pour ses propres idées. Il est nécessaire parfois de fournir un appui, d'autres fois des incitations sont utiles, et parfois ce sont des initiatives qui sont décisives. Durant toutes les phases de planification et de mise en œuvre, les interactions se sont révélées profitables. Une analyse des potentiels exploitables pour la concurrence et la collaboration internationales, le développement de visions et la définition de projets par la négociation et la communication peuvent apporter davantage que des processus tournés vers la planification. Il peut être utile pour cela de disposer d'instruments de politique du territoire. Si les propriétaires fonciers n'agissent pas, il est possible de soutenir l'exécution des mesures par des acquisitions, forcées si nécessaire, et par l'usage d'un droit exclusif, parallèlement à la coopération pour le développement et les investissements.

DÉVELOPPER DES STRATÉGIES VISANT À ENGAGER LES PARTIES Il est possible de développer le partage des responsabilités, des risques et des profits, de même que de constituer des organisations temporaires pour des buts précis, avec des emplacements sélectionnés. L'expérience a montré qu'il est judicieux de commencer modestement, pour obtenir l'engagement des parties avant de poursuivre.

DÉVELOPPER LE SYSTÈME ÉTATIQUE On peut obtenir une modification du système juridique en pratiquant

une politique moins tournée vers la planification et en mettant l'accent sur l'application, l'interaction et un choix d'interventions. L'ensemble des opérations interactives profitera de la réduction de processus qui demandent beaucoup de temps, du renforcement de la capacité d'agir à tous les niveaux de gouvernement et de l'intensification des coopérations informelles. Si la stratégie consiste à trouver un équilibre entre les buts et les moyens, il faut que ceux-ci soient établis de manière réaliste.

AUTRES AMÉLIORATIONS SOUHAITABLES

CULTURE Adopter une attitude davantage tournée vers l'action et les résultats, travailler davantage avec les gens et les institutions privées que pour les gens, associer davantage la population dès le début des processus de planification, s'ouvrir aux réalités du monde, repenser le rôle et la position de la politique d'aménagement au niveau fédéral pour tout ce qui touche aux secteurs, aux cantons et aux citoyens.

MISE EN ŒUVRE Améliorer l'analyse des moyens et des instruments existants et de ceux qui doivent être mobilisés: terrain, investissements, savoir, appuis, partenaires privés potentiels.

IMPORTANCE DES EXPERTISES ET ÉTUDES Etablir un inventaire des données et des analyses les plus fréquemment utilisées afin de définir des projets d'aménagement du territoire. Ces connaissances peuvent aussi servir au monitoring des résultats de la planification, à l'adaptation de la politique d'aménagement et à la définition de projets.

CONCEPTIONS Les conceptions telles que le réseau de villes suisses, la Suisse polycentrique ou la Suisse des régions doivent être mieux élaborées pour que toutes les parties concernées les comprennent bien et soient en mesure d'y collaborer.

IDÉES DE CAMPAGNES

Quelques mesures inspirées des campagnes de publicité modernes pourraient soutenir l'action politique.

1. «Décorer la maison»: l'accent est mis sur l'application au niveau local. Renforcer les instruments d'aménagement à ce niveau. Les plans d'affectation sont en majorité accessibles. Les communes et les propriétaires fonciers locaux jouent un rôle important. Séparer strictement zone urbanisée et campagne. Les cantons devraient néanmoins avoir la possibilité d'intervenir pour faire appliquer la planification directrice cantonale si les autorités n'agissent pas de manière conforme. Développer des incitations étatiques afin de stimuler la mise en œuvre au niveau local. Ne pas consacrer trop d'énergie à l'établissement de nouveaux plans ou de processus de planification.

2. «Arranger le jardin»: l'accent est mis sur une approche régionale de l'action dans les régions rurales, en rapport avec la réforme de l'agriculture et le développement du paysage. Développer des conceptions ingénieuses et de nouveaux usages pour les paysages. Explorer de nouveaux modes de vie en se référant aux

gens et au marché. La collaboration des communes dans les structures régionales est fondamentale. La colonne vertébrale est constituée par les plans régionaux formels. Constituer des organisations régionales souples où les regroupements de citoyens, les associations paysannes, les propriétaires fonciers, les entrepreneurs, les autorités locales et les cantons aient un poids équivalent. La Confédération travaille en permanence à la création d'une «Suisse des régions» et coordonne le développement d'incitations. L'Office fédéral de l'agriculture y tient un rôle important et met à disposition les moyens pour les incitations financières.

3. «Agrandir la maison»: l'accent est mis sur la politique d'agglomération et sur le niveau régional (concentration décentralisée). Les cantons sont chargés de la direction; ils collaborent étroitement avec les communes et bénéficient de l'appui de la planification fédérale et des départements. Les programmes devraient être établis conformément aux projets d'agglomération et aux plans directeurs. Les cantons surveillent l'exécution du programme et les résultats. Il y a une collaboration soutenue avec les spécialistes (privés) du développement et les communes. Les spécialistes mandatés et les communes sont responsables de la réalisation des projets et de leur insertion dans les programmes cantonaux.

4. «Ouvrir la maison au monde»: la Suisse est considérée comme un réseau urbanisé et une partie de l'Europe. On a défini les régions riches en opportunités. Tous les niveaux de gouvernement participent. La Confédération développe des conceptions et des programmes très utiles en collaboration avec les cantons, les départements concernés dans l'administration et des institutions nationales telles que le Secrétariat d'État à l'économie. Un rôle important revient au Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. Toutes les institutions collaborent en vue d'objectifs communs. Elles améliorent leur perméabilité et leur capacité d'adaptation. Les organisations étatiques doivent constituer des réseaux.

4| L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LES PAYS DES EXPERTS

4.1. L'ORGANISATION RÉGIONALE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN AUTRICHE

CHRISTOF SCHREMMER, DIRECTEUR,
Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR)

1. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DANS LES TÂCHES EN RAPPORT AVEC LE TERRITOIRE

En Autriche, les compétences légales pour les tâches publiques en rapport avec le territoire, de même que leur conception et leur coordination, sont réparties entre l'État fédéral et les neuf länder. Il n'existe donc pas de législation cadre pour l'organisation du territoire au niveau fédéral, à la différence de la Suisse et de l'Allemagne.

Relevant de la compétence des länder et des communes, l'organisation du territoire proprement dite («nominelle Raumordnung») est réglée par des lois spécifiques et par d'autres lois thématiques qui ont des effets sur l'organisation du territoire (p. ex. protection de la nature, agriculture, infrastructures, protection des sols). De ce fait, les lois sur l'organisation du territoire des länder diffèrent entre elles autant par les notions et définitions employées que par leur contenu lui-même et les instruments qu'elles mettent en œuvre.

Par ailleurs, certains autres domaines, dont la Constitution fédérale attribue expressément la compétence à l'État fédéral, ont aussi des effets sur l'organisation du territoire. En font partie par exemple le droit industriel, le droit du travail, le droit des transports, le droit minier, le droit forestier et le droit des eaux. Afin de faciliter la coordination, l'accomplissement administratif d'une bonne partie de ces tâches ayant des effets sur le territoire et relevant de la compétence de l'État fédéral est confié aux länder (administration fédérale indirecte). L'État fédéral dispose en outre d'instruments économiques et de services publics, et il ef-

fectue des investissements publics d'infrastructure susceptibles d'avoir des effets importants sur le développement territorial. Mais il n'existe pas en Autriche de domaine spécifique global pour les tâches relevant de la politique urbaine, ni au niveau de l'État fédéral, ni à celui des länder.

En 1971 a été fondée une Conférence autrichienne sur l'organisation du territoire (Österreichische Raumplanungskonferenz, ÖROK), qui réunit des représentants de l'État fédéral, des länder, des communes et des partenaires sociaux afin d'assurer la coordination que la législation ne prévoit pas formellement. Tous les dix ans, une conception de l'organisation et du développement du territoire est adoptée par les autorités politiques afin de définir les problèmes et les priorités d'action sur une base commune (Österreichisches Raumordnungs- bzw. -entwicklungskonzept, ÖREK). Ce document peut être considéré comme une ligne directrice, mais il n'a pas de force obligatoire.

LES FORMES ET LES INSTRUMENTS IMPLICITES DE LA POLITIQUE D'ORGANISATION DU TERRITOIRE

Au-delà de ces travaux de coordination, d'autres réglementations contiennent des intentions implicites en matière d'aménagement du territoire. Ce sont notamment la péréquation financière au niveau national, la politique d'infrastructure et une série d'associations suprarégionales (voir ci-dessous).

(A) LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE En Autriche, le financement des collectivités territoriales se fait selon un système mixte: elles tirent leurs revenus à la fois d'impôts

et de taxes qu'elles prélèvent elles-mêmes et du produit de redevances communes redistribuées d'abord entre les différentes collectivités territoriales puis aux différents niveaux. La répartition des redevances s'effectue selon une procédure à plusieurs échelons:

- niveau supérieur: répartition entre l'État fédéral, les länder et les communes selon les pourcentages fixes définis par la loi sur la péréquation financière;
- répartition entre les länder selon des critères établis, notamment la population résidante, la répartition progressive de la population («abgestufte Bevölkerungszahl», voir ci-dessous), le revenu de certains impôts propre à chaque land;
- niveau des communes: selon une clé de répartition progressive en fonction de la population (voir ci-dessous).

Ce système de péréquation financière fait que l'État fédéral et les communes tirent une bonne partie de leurs revenus de leurs propres impôts, alors que les revenus des länder sont constitués presque exclusivement de quotes-parts aux redevances fédérales et de paiements de transfert (p. ex. pour les prestations d'administration fédérale indirecte). De ce fait, les revenus des länder dépendent avant tout de leur population et très peu de leur performance économique.

Les investissements publics sont répartis entre les trois niveaux d'une manière très favorable aux communes. En effet, si la redistribution des redevances fédérales ne leur octroie que 18 pour cent du montant global (contre 62

pour cent à l'État fédéral et 20 pour cent aux länder), la part des investissements publics dont elles bénéficient est de 52 pour cent (et même de 70 pour cent si l'on compte Vienne, qui est à la fois une commune et un land).

Il existe dans le système autrichien de péréquation financière un instrument particulier qui participe implicitement de la politique d'organisation du territoire: c'est la clé de répartition progressive de la population («abgestufter Bevölkerungsschlüssel», ABV). Cette clé est utilisée pour l'attribution du produit des redevances fédérales aux länder et aux communes, mais c'est surtout pour les communes que ses effets sont importants. Ce système de calcul augmente proportionnellement le nombre d'habitants des grandes communes en le multipliant par un facteur croissant avec la taille des communes. Il est de 1 1/3 pour les communes comptant jusqu'à 10 000 habitants, 1 2/3 jusqu'à 20 000 habitants, 2 jusqu'à 50 000 habitants et 2 1/3 au-delà. Cette clé progressive est justifiée par le fait que les dépenses communales pour les équipements et les services publics augmentent proportionnellement plus que la population, et que les grandes villes notamment fournissent des prestations dont la portée dépasse les limites communales (transports, culture, santé publique, etc.). Si la clé progressive était totalement supprimée, comme le demande instamment la fédération des communes (le Gemeindebund, qui représente les intérêts des petites communes et qui a face à lui le Städtebund, fédération des villes), les communes de plus de 20 000 habitants devraient reverser cinq cents millions d'euros à celles de moins de 10 000 habitants, tandis que l'opération serait sans effets pour les communes comptant entre 10 000 et 20 000 habitants. À elle seule, la ville de Vienne perdrait deux cents millions d'euros de revenu annuel. Il faut cependant tenir compte du fait que ce sont principalement les petites communes qui peuvent bénéficier de certaines subventions des länder (les «Bedarfszuweisungen»).

Dans la péréquation financière, le critère de répartition (pour les dix années suivantes) est la population selon l'indication du «domicile principal» figurant dans le recensement de la population (effectué tous les dix ans). Le domicile principal est défini comme centre des intérêts dans la vie des personnes (domicile, lieu de résidence principal). Mais le lien établi entre péréquation financière et indication du domicile principal provoque diverses distorsions par un effet de retard : les communes à croissance rapide reçoivent moins, proportionnellement à leur nombre d'habitants effectif, que les communes en déficit démographique.

Pour la politique communale, l'effet incitatif de la péréquation passe (en simplifiant) par deux critères:

- augmentation du nombre d'habitants pour recevoir une part plus grosse des redevances fédérales, notamment si la commune franchit ainsi un seuil dans le système de clé progressive;
- augmentation du nombre d'emplois, puisque la redevance communale représente un pourcentage fixe des salaires bruts.

D'autres incitations, comme l'impôt sur le bénéfice, ou l'impôt sur les boissons, ne jouent plus de rôle, soit qu'elles aient été supprimées (impôt sur le bénéfice), soit qu'elles aient été suspendues (l'impôt sur les boissons, très pro-

fitable aux communes touristiques, a été bloqué à l'état de 1994, c'est-à-dire qu'une partie du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires est redistribuée aux communes en fonction des rentrées de l'impôt sur les boissons en 1994; de ce fait, le développement d'équipements touristiques n'entraîne plus comme autrefois une augmentation des rentrées de l'impôt sur les boissons).

Mais dans les communes de périphérie urbaine notamment, l'effet d'incitation, quoique amoindri, reste un facteur déterminant sur le comportement. Il y a toujours une vive concurrence entre ces communes, qui cherchent toutes à attirer des habitants et des entreprises, concurrence que renforce encore la pression financière des domaines de l'instruction et de la santé publiques et de la prise en charge des personnes âgées. Mais la concurrence a aussi un aspect nettement politique: elle force manifestement les élus communaux à agir et à prouver qu'ils ont réussi, indépendamment des incidences budgétaires de leurs projets, à attirer certains équipements dans leur commune.

Face à ces effets présumés sur le comportement, les effets réels du système de péréquation financière sont difficiles à évaluer. Il faut faire des calculs de simulation pour chaque cas si l'on veut estimer l'impact financier d'un investissement pour une commune (p. ex. l'implantation d'une entreprise), parce qu'aux rentrées fiscales prévisibles s'ajoutent divers effets secondaires (p. ex. une augmentation des rentrées fiscales communales peut se trouver contrebalancée, dans une commune à faible capacité financière, par la diminution des revenus de la péréquation financière et des subventions des länder).

Avec la loi de 2006 sur la péréquation financière, il est devenu plus facile de créer des zones de développement et de les ancrer fiscalement dans un contexte régional (p. ex. zones artisanales, centres commerciaux, projets d'envergure pour des équipements de loisirs). Du point de vue de l'organisation du territoire et de l'accessibilité par les moyens de transport, il serait important que ces équipements soient implantés sur des sites favorables et en respectant une certaine concentration, et non pas simplement en fonction de la disponibilité immédiate de parcelles et de bons raccordements routiers. Il serait judicieux de créer des systèmes de mise en commun des ressources fiscales de plusieurs communes, dans lesquels les rentrées pourraient être réparties par exemple en fonction de la participation aux infrastructures d'accès, à la commercialisation ou à la gestion des sites. Pareille mise en commun n'était possible jusqu'à présent que par l'intermédiaire de sociétés de droit privé, et encore, au prix de complications juridiques assez considérables. Mais il reste difficile de prévoir l'intérêt que pourraient rencontrer les solutions nouvelles.

(B) ASSOCIATIONS DE COMMUNES: COMMUNAUTÉS DE TRANSPORTS, GROUPEMENTS SCOLAIRES ET HOSPITALIERS

Outre les principes de base de la péréquation financière, tels qu'ils ont été décrits ci-dessus, il existe d'autres mécanismes de compensation, notamment des répartitions au niveau national qui viennent en aide aux communes à très faible capacité financière, et des subventions spéciales pour le financement de tâches intercommunales, au travers d'associations territoriales (communautés de transports, communautés hospitalières,

groupements scolaires, communautés pour l'aide sociale ou pour le traitement des eaux usées, p. ex.). Ces associations se chargent de tâches qui concernent également les aires d'agglomération. Les communautés de transports notamment sont en général organisées au niveau du land. L'État fédéral fournit diverses contributions financières.

2. STRUCTURE URBAINE ET COLLABORATION RÉGIONALE EN AUTRICHE Les régions urbaines d'Autriche sont relativement petites. Même la région de Vienne, de loin la ville la plus peuplée du pays, ou le grand Vienne (incluant la périphérie et l'aire d'agglomération voisine au sud), ne se situent qu'en milieu de classement à l'échelle internationale.

La structure des agglomérations à l'intérieur du territoire autrichien est très centrée sur le grand Vienne, mais si l'on regarde au-delà des frontières, elle révèle un potentiel de développement plus polycentrique. C'est aussi l'idée de l'initiative visant à créer autour de Vienne une «région européenne» qui engloberait St. Pölten à l'ouest, Brno au nord, Bratislava et Győr à l'est et au sud-est. La collaboration avec les acteurs régionaux est un moyen de développer les atouts d'un espace vital et économique commun. Cette région européenne devrait se préoccuper essentiellement d'augmenter sa compétitivité au niveau international (voir le dernier paragraphe ci-dessous, sur CENTROPE).

Les autres agglomérations autrichiennes doivent plutôt être qualifiées de régions urbaines de moyenne importance. Elles sont principalement de deux types:

- agglomérations à ville-centre dominante (Graz, Salzbourg, Innsbruck, St. Pölten-Krems)
- agglomérations de type plus polycentrique (Linz-Wels, Klagenfurt-Villach et surtout vallée du Rhin – lac de Constance).

Au cours des dernières années, plusieurs agglomérations ont vu s'accroître considérablement leurs perspectives de développement transfrontalier. Divers essais visent à donner une assise transfrontalière aux travaux de développement des régions urbaines. C'est surtout le cas à Vienne (avec la Slovaquie et la Hongrie), à Salzbourg (avec la Bavière) et dans la vallée du Rhin (avec la Suisse et l'Allemagne). La collaboration porte avant tout sur le développement de la structure d'agglomération, les infrastructures de transport et la localisation du savoir et des activités économiques.

3. APPRÉCIATION ET PERSPECTIVES En Autriche, la politique d'organisation du territoire est présente de manière sous-jacente et effective dans de nombreuses politiques sectorielles, mais elle n'est pas perçue explicitement comme un thème politique. En la matière, la Constitution fédérale confère aux länder la compétence de définir le cadre et aux communes celle de l'exécution concrète. Dans la réalité, l'application est très différente d'un land à l'autre, et les compétences sont fragmentées entre communes, länder et État fédéral. Parallèlement à la forte interpénétration qui lie généralement les instances exécutives de l'État fédéral et des länder, il existe divers processus d'harmonisation et voies de négociation qui peuvent être adaptés à un land ou à une région en particulier, par exemple dans l'attribution de moyens financiers ou dans la définition de

priorités dans les infrastructures de transport. Le système de péréquation financière en usage en Autriche a un effet de compensation très marqué au niveau des länder, et qui, au niveau communal, renforce les villes et les grandes communes et crée des incitations à accueillir des entreprises et des habitants. Ces stimulations sont largement suivies d'effets dans les périphéries urbaines, où les petites communes sont toujours tentées d'attirer des habitants et des entreprises ou des centres commerciaux.

Sur le développement de son territoire, l'Autriche n'a pas de vision collective solide qui pourrait servir de ligne directrice pour les décisions au niveau des länder et des communes. La «conception du développement territorial en Autriche» (ÖREK, de 2001) tente d'exposer les principales tâches à surmonter et d'esquisser les objectifs à fixer pour les résoudre et les stratégies de principe. Le document accorde une large place à la question de la durabilité et à l'environnement. Mais ce qui est énoncé là sous forme de programme se retrouve trop peu dans la pratique. Le développement territorial en Autriche fait l'objet d'un consensus tacite qui peut se résumer en quatre points:

- L'ensemble du pays, régions montagneuses comprises, doit être développé et maintenu comme un espace urbain bénéficiant partout de conditions d'approvisionnement et d'accès plus ou moins égales (approvisionnement, infrastructures, travail); tout abandon doit être évité.
- Il faut chercher à obtenir une structure économique et un développement aussi équilibrés que possible à l'intérieur des länder et entre eux, entre les régions centrales et périphériques, en s'aidant pour cela des instruments de la péréquation financière et de la promotion économique directe et indirecte.
- L'agriculture et l'économie forestière, avec la contribution qu'elles apportent à l'entretien du paysage, sont des atouts essentiels du pays, dont elles renforcent l'identité; elles contribuent à l'attractivité des sites pour l'implantation du tourisme et d'autres secteurs économiques. Elles doivent être tout particulièrement soutenues et développées, comme l'ensemble de l'espace rural.
- Au cours des dernières années, la politique en matière de technologie, de recherche et de savoir a fait un bond en avant en tant que facteur de développement régional (compris aussi au sens d'instrument de développement), et il s'agit d'associer autant que possible toutes les parties du pays, directement ou indirectement, à cette évolution.

Quoi qu'il en soit, les difficultés auxquelles doivent faire face le développement urbain et le développement régional sont sensiblement les mêmes que dans d'autres pays européens. Il s'agit notamment des problèmes suivants:

- la tendance continue à la suburbanisation et à l'accroissement du rayon des pendulaires, suivant des modèles d'extension qui sont largement incompatibles avec l'objectif visant à offrir des moyens de transport publics attractifs;
- la concurrence pour les sites d'implantation, surtout pour des centres commerciaux et des zones d'activité, avivée par le manque de mécanismes compensatoires

pour les revenus communaux, et à l'origine de localisations peu souhaitables ;

- les limites de la compétence et de l'influence de la planification au niveau supralocal quant à la gestion régionale du développement urbain;
- le manque d'harmonisation entre les niveaux de décision politiques (commune – land – État fédéral), alors même que les questions de développement territorial régional deviennent de plus en plus complexes;
- le fossé qui se creuse entre les niveaux de décision politiques, du point de vue des citoyens, lesquels étendent sans cesse leur sphère d'activité (travail, logement, loisirs), et connaissent ainsi différents rôles et conjonctions d'intérêts (défenseurs de l'environnement à leur domicile mais partisans du développement des routes vers les lieux de travail ou de loisirs).

Les problèmes qui se posent à la politique régionale sont donc d'une complexité et d'une difficulté croissantes. Un premier pas pour les traiter consiste souvent à coordonner et à gérer diverses institutions et unités politiques. Il s'agit généralement de combler, sur le plan de l'organisation et de manière informelle, des lacunes dans l'information, et d'essayer, par des contrats ou des sociétés de droit privé, de remédier aux défauts d'harmonisation les plus flagrants. Les solutions sont alors esquissées en lien direct avec les problèmes concrets.

Quelques remarques encore sur les principes d'une politique implicite d'organisation du territoire en Autriche:

- Actuellement, l'État fédéral ne pratique aucune politique explicite d'organisation du territoire. Il prend à sa charge une partie des tâches de coordination (p. ex. par l'intermédiaire de l'ÖROK), mais il n'y a pas de planification visant à encourager la collaboration des régions ou des grandes villes avec leurs environs (collaboration qui d'une manière générale n'est pas non plus encouragée par les länder et les communes).
- Ce sont les länder qui saisissent le mieux les opportunités de coordination et de politique de développement. Divers efforts y sont entrepris afin de soutenir la planification ou la gestion commune du développement (gestion régionale), par exemple par la collaboration politique entre les länder (Communauté de planification Est, PGO), par des directives légales et des mandats de planification (dans l'agglomération de Salzbourg) ou par l'encouragement de la planification et de la gestion régionale communes (dans les agglomérations de Linz et de Graz).
- Certaines petites communes voient aussi la nécessité de la collaboration intercommunale et les avantages qu'elle offre. Il existe des associations de communes depuis de nombreuses années (pour les infrastructures d'approvisionnement et d'élimination des déchets, les écoles, les hôpitaux, les transports voyageurs à courte distance), mais la pression croissante de la concurrence internationale pour les choix de sites d'implantation oblige à rechercher aussi des solutions intercommunales pour les zones d'activité, les centres technologiques et les pépinières d'entreprises. Le problème principal reste celui de la répartition équitable des coûts et des rentrées fiscales entre les communes. Le développement, au cours des dernières années, de

formes juridiques et de structures d'organisation appropriées n'empêche pas que la péréquation financière demeure un sujet très délicat dans une bonne partie du pays (l'amendement à la loi sur la péréquation apporte quelques améliorations).

- La relation entre les villes et leur périphérie souffre d'un dialogue malaisé, les situations de dépendance étant souvent considérées comme un inconvénient. La dispersion croissante des fonctions (travail en ville, logement en périphérie) a des conséquences financières considérables (voir la péréquation financière). Les relations entre les petites communes de périphérie et les villes-centres sont grevées de nombreuses réserves, qui servent aussi parfois de prétexte pour ne pas s'engager dans une démarche de coordination ou d'harmonisation des intérêts.
- L'agglomération de Vienne est un cas particulier, parce qu'elle est à la fois un land et une commune, ce qui complique parfois les négociations entre l'important land de Vienne et les petites communes des régions environnantes. L'extension de la ville et la grande diversité de caractère des communes périphériques sont des entraves supplémentaires à une planification commune. Le «Stadt-Umland-Management» (SUM, gestion ville-alentours), qui se veut à la fois officiel et informel, a été récemment créé dans le but de relancer le développement en commun.
- Les stratégies de la Communauté de planification Est (PGO), qui comprend Vienne, la Basse-Autriche et le Burgenland, se sont révélées concluantes dans les domaines sectoriels. Mais il n'a pas été possible d'arriver à la vision globale d'un développement commun à laquelle visait le projet. Ces dernières années pourtant, les choses ont un peu évolué, et les communes environnantes participent un peu plus. Une gestion régionale a été mise sur pied pour Vienne et ses environs, des mesures ont été prises pour encourager la collaboration entre la ville de Vienne et les communes voisines (programme d'action Simmering-Schwechat) et une gestion ville-périphérie a été créée.
- Au niveau politique, les trois länder collaborent dans le domaine de l'amélioration des infrastructures de transport; en travaillant à une conception commune, ils essaient de consolider leur position dans les négociations face à l'État fédéral et face aux autres länder en concurrence pour l'octroi des moyens fédéraux. Mais il n'y a pas encore d'exemple comparable dans d'autres domaines.

La transformation du contexte international, l'entrée en lice des régions frontalières des nouveaux États membres de l'Union européenne (principalement Slovaquie, Hongrie et République tchèque) dans la lutte pour les sites d'implantation, perceptible depuis quelques années, et, enfin, l'obligation de fait de veiller à un développement commun pour toute la région Vienne – Bratislava – Győr sont autant de facteurs qui pourraient amener à une meilleure coordination et à une meilleure harmonisation dans les régions urbaines d'Autriche. Cela serait d'ailleurs une condition préalable à la mise sur pied d'une collaboration internationale pour le développement régional, en vue de la création d'un espace «centre-européen» (CENTROPE). Ce serait éminemment une tâche de l'État fédéral et des länder de jouer un rôle de moteur et de catalyseur et de

créer de meilleures conditions pour la collaboration entre les collectivités territoriales (p. ex. associations, péréquation financière intercommunale, etc.)

SOURCES

Entwicklungsleitbild Planungsregion Graz/Graz-Umgebung, 1999: erstellt von TRIGON und G. Tischler im Auftrag des regionalen Planungsbeirates Graz/Graz-Umgebung.

ÖIR, 1997: Wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven österreichischer Ballungsräume, ÖROK, 134.

ÖIR, 2002: (Schindegger, F.; Tatzberger, G.), Polyzentrismus, Ein europäisches Leitbild für die räumliche Entwicklung, Forschungsbericht.

ÖROK, 2002: Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖREK).

PGO, 1994: Siedlungspolitisches Konzept Ostregion, Konzept für eine Dezentralisierungsstrategie im Umland von Wien, Berichte Veröffentlichungen 1/1994.

Regionalprogramm Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden, 1999: LGBl. Nr. 97/1999.

Smekal, Ch.; Sausgruber, R.; Rauch, F 1997: Stadt-Umland-Kooperation im Raum Innsbruck und Umgebung.

STATISTIK AUSTRIA: Österreichisches Jahrbuch 2004.

STATISTIK AUSTRIA: Volkszählung 2001.

4.2. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN FRANCE

GAËLLE PINSON,

DIACT - Délégation interministérielle
à l'aménagement et à la compétitivité
des territoires

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE La France est riche d'un point de vue territorial, elle possède des types de territoires très variés, cinq massifs montagneux, deux mers et une population peu dense de 111 habitants par km². Toutefois, elle doit depuis longtemps faire face à un phénomène tant de dépopulation que de congestion. A partir de 1950, l'évolution des politiques agricoles aux plans national et européen ainsi que les mutations de l'industrie, ont entraîné des bouleversements considérables pour les territoires situés principalement à l'ouest d'une diagonale Le Havre - Marseille. La population rurale est passée de 27% à 4% de la population active entre 1954 et 2002 et certaines régions comme la Lorraine ou le Nord Pas de Calais ont eu à subir pendant plusieurs décennies une mutation industrielle permanente de leurs secteurs textile et minier. A l'opposé, Paris a été en croissance constante, concentrant au début des années 60 la plupart des compétences dans les domaines de l'éducation, l'industrie, la finance, les affaires et la politique (la moitié des ingénieurs, les 2/3 des chercheurs, 60% des industries automobiles et aéronautiques et toutes les „grandes écoles“) et représentant en 2006 une ville de plus de 2 millions d'habitants, 11 avec l'agglomération, soit 19% de la population française sur 2% du territoire, une ville sept fois plus grande que les plus grandes villes de province, Lyon, Marseille ou Lille.

Dès les années 50, l'aménagement du territoire a donc eu pour tâche de rééquilibrer la relation entre Paris et la province et, en lien avec la reconstruction de l'après-guerre, d'achever le développement des infrastructures de base, notamment routières et ferroviaires. Le déséquilibre territorial

que le centralisme politique et économique avait généré à partir de 1800 devait ainsi être corrigé par une intervention forte de l'Etat central. La DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) fut créée en 1963 avec pour mission d'influer sur les investissements sectoriels des ministères de façon à assurer le développement harmonieux de l'ensemble du territoire. Elle dispose d'un fonds qui peut être utilisé en addition à des fonds ministériels ou venir financer un investissement lié à une politique territoriale en tant que telle. D'importantes mesures furent prises pour contrôler la croissance de Paris, en particulier la création des „villes nouvelles“ autour de la ville-capitale et le développement de huit agglomérations susceptibles de créer un réseau de „métropoles d'équilibre“, puis des mesures additionnelles en faveur des villes de tailles inférieures à partir des années 70. L'objectif semble avoir été atteint puisque selon les projections du taux de croissance de Paris dans les années 50, Paris aurait du être aujourd'hui une ville de plus de 18 millions d'habitants. En lien avec le développement du tourisme, des parcs régionaux furent créés à partir de 1967 comme moyen de dynamiser les territoires ruraux en mêlant les activités de tourisme pour les citoyens, le soutien à l'activité et au cadre de vie en milieu rural et la protection de la nature. La montagne et le littoral furent également identifiés comme devant faire l'objet d'un traitement spécifique et leur développement fut conduit en lien avec celui du tourisme.

A partir des années 70, la crise économique et l'influence croissante de l'idéologie libérale ont rendu l'aménagement du territoire plus vulnérable à la critique et entraîné une modification de ses objectifs: outil de redistribution de la richesse nationale, il se devait désormais également d'accompagner les mutations industrielles et d'assurer un développement économique durable.

EVOLUTION DES OUTILS ET DE L'ORGANISATION DES ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE 1950 À NOS JOURS Au cours de son histoire, l'aménagement du territoire à la française présente certaines caractéristiques culturelles et historiques permanentes: une stabilisation ancienne des frontières nationales, une forte conscience de la ressource que constitue la variété des territoires pour le développement économique, culturel, patrimonial, paysager, etc., une forte centralisation des pouvoirs politiques et économiques, une intervention volontariste de l'Etat central tant en faveur de la reconstruction d'après-guerre que du rééquilibrage ultérieur de la relation entre Paris et la province.

Les modes d'intervention de l'aménagement du territoire présentent également certaines constantes: distribution et redistribution de la richesse, création ex-nihilo des conditions de la richesse, réparation, protection, compensation, adaptation des interventions sectorielles aux spécificités des territoires.

Toutefois, au cours des dernières décennies, la construction européenne et plus particulièrement la mise en œuvre de la politique régionale européenne, la décentralisation, la mondialisation de l'économie et l'enjeu du développement durable, ont modifié l'intervention publique en matière d'aménagement du territoire.

La décentralisation a été le plus grand changement institutionnel de la France d'après-guerre et a considérablement modifié la conduite de l'aménagement du territoire. Elle a renforcé le rôle des communes (36 000) et des départements (100) et créé une nouvelle entité territoriale et autorité élue, la région. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions a libéré les communes et les départements de la tutelle de l'Etat: les communes établissent leurs permis de construire et leurs plans locaux d'urbanisme. Territoire fonctionnel de l'administration d'Etat pendant la guerre et l'immédiat après-guerre, la région est ainsi devenue autorité élue en 1986. Cette décentralisation a accompagné le processus parallèle de déconcentration de l'Etat. En effet, au début des années 1980 il est apparu de plus en plus clairement que la planification du territoire par l'Etat ne pouvait plus être élaborée et mise en œuvre au seul niveau central, le Plan national se devait d'être adapté aux spécificités des territoires, il fallait le régionaliser. Les contrats de Plan Etat - région, signés entre le représentant de l'Etat en région et le chef de l'autorité régionale élue, étaient un moyen de transcrire le Plan national au niveau régional et de conforter les nouvelles autorités régionales en cofinçant une partie de leurs projets.

Une deuxième étape de la décentralisation a eu lieu avec le changement constitutionnel du 28 mars 2003 établissant que la République française est une, indivisible et décentralisée; et introduisant l'expérimentation comme un moyen de la réforme de l'intervention publique. Cette décentralisation a également transféré de nouvelles compétences de l'Etat aux régions et aux départements. Le champ de compétence des communes est celui des interventions de proximité: la construction des écoles, l'urbanisme avec la délivrance des permis de construire et l'établissement des plans locaux d'urbanisme, les affaires sociales, la voirie communale, le transport urbain, l'aménagement des zones d'activité, etc. Le département est principalement concerné par les affaires sociales (60% de son budget et 80% de son personnel), avec la prise en charge des routes départementales et d'une partie du réseau routier national, la construction des lycées, le transport collectif interurbain, l'environnement, certaines mesures de développement économique. La région a un rôle plus stratégique en termes d'aménagement du territoire, puisqu'elle assume la coordination des activités qui y sont liées: elle coordonne l'élaboration du Schéma régional de développement économique (SRADT), du Schéma régional de développement économique (SRDE), du Contrat de plan Etat-région signé avec l'Etat, elle organise le système de transport ferroviaire régional et assume également des compétences en matière d'éducation, de formation professionnelle et de développement économique.

Les collectivités disposent de quatre sources de financement: les impôts qu'elles lèvent et qui représentent la plus grande partie de leur budget, les transferts de crédits en provenance de l'Etat, les crédits qu'elles contractent et enfin les bénéfices de services qu'elles proposent. Elles ne sont pas autorisées à créer de nouveaux impôts mais peuvent, sous certaines conditions, modifier les taux et les assiettes des impôts existants.

Pour surmonter les problèmes fonctionnels engendrés par le nombre très élevé des communes en France, sans toutefois supprimer cette entité territoriale à laquelle les citoyens sont très attachés, la loi encourage les coopérations entre communes. Les „pays“ en milieu rural, les „agglomérations“ en milieu urbain ont été mis en place par les lois d'aménagement du territoire de 1995 et 1999 et ces formes de „territoires de projet“ continuent d'être promus dans la prochaine programmation 2006 – 2013. Les acteurs d'un territoire sont invités à se fédérer autour de projets dans les domaines du développement économique local, des transports, de l'urbanisme, de l'environnement, des services, etc., c'est-à-dire des domaines où ces nouveaux territoires sont légitimés à intervenir d'un point de vue non seulement légal mais surtout fonctionnel. Ces territoires représentent bien souvent des cibles d'investissements privilégiés pour les ministères sectoriels. Dans certains cas, ces territoires génèrent une nouvelle structure, l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI), dont l'existence a été renforcée par la loi du 13 août 2004 sur l'intercommunalité. Ces structures peuvent également bénéficier d'un soutien financier de l'Etat si elles mettent en place une taxe professionnelle unique sur leur territoire, elles ont la possibilité de voter et percevoir des impôts au nom des communes qu'elles représentent et d'exercer des compétences des départements et des régions dans le domaine du logement. En janvier 2005, 85% de la population française étaient touchés par l'intercommunalité, il existait 14 communautés urbaines (plus de 500 000 habitants), 164 communautés d'agglomération (plus de 50 000 habitants) et 2389 communautés de communes.

64 Au niveau national, l'Etat a conservé beaucoup de pouvoir en matière d'aménagement du territoire: il finance près de 30% des infrastructures publiques et garde la main sur celles considérées comme stratégiques: les universités, les autoroutes, les trains à grande vitesse, les télécommunications, etc.; et surtout, il a pour mission de garantir un développement global et équilibré du territoire.

Au plan national, l'administration d'Etat responsable de l'aménagement du territoire est la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), désormais appelée DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) pour signifier qu'une approche territoriale du développement économique permet de renforcer la compétitivité nationale. Elle assure la coordination des politiques sectorielles en matière d'aménagement du territoire et reprend certaines missions du service de l'Etat qui assurait depuis les années 50 la planification et la prospective et qui a été supprimé. La DIACT prépare les CIACT (Comités interministériels d'aménagement et de compétitivité des territoires) lors desquels le Premier ministre prend avec les ministres concernés des décisions relatives au territoire, elle coordonne la préparation des contrats de plan Etat - région et des programmes de la politique régionale européenne, elle conduit des études de prospective et d'observation du territoire et soutient la territorialisation des politiques sectorielles des autres ministères. Le budget de son fonds, le FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire), utilisé en coordination avec d'autres fonds ministériels, est d'environ 300 millions d'euros par an. Un autre moyen d'intervention dont elle dispose est

la PAT (Prime à l'aménagement du territoire), d'environ 40 millions d'euros, en faveur du développement des entreprises et des emplois dans les territoires les plus pauvres.

Au niveau régional, le représentant de l'Etat est le préfet de région, assurant une fonction de coordination interministérielle dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique, de l'environnement, du développement rural, de la culture, de l'emploi, de l'habitat, de l'urbain et de la politique régionale européenne. Il dispose de divers moyens administratifs (SGAR - Secrétariat général à l'action régionale, CAR - Comité de l'administration régionale) et de planification (PASER - Plan d'action stratégique de l'Etat en région). Il signe le contrat de plan Etat - région avec le président du conseil régional. La LOLF (Loi organique sur les lois de finances), qui réorganise la présentation du budget national par objectif et non plus seulement par ressource, devrait lui donner davantage de souplesse pour mettre en œuvre programmes et politiques. Dans certains cas, le préfet peut être amené à coordonner l'action d'un autre préfet quand il est question d'un programme dont le champ d'action dépasse les frontières administratives (montagne, rivière notamment).

D'autres acteurs, notamment les conseils économiques et sociaux régionaux et les agences de développement économique ainsi que les agences d'urbanisme, jouent également un rôle important dans l'aménagement du territoire au plan régional.

De nos jours, l'aménagement du territoire en France est bien le résultat de l'action à différents niveaux d'une grande diversité d'institutions. D'ailleurs, l'articulation de leurs financements et de leurs domaines de compétences, en lien avec le mouvement de décentralisation, est souvent perçue comme étant trop complexe.

Pour autant, l'intervention publique en matière d'aménagement du territoire continue d'être perçue comme étant stratégique: l'aménagement du territoire reste un enjeu national marqué par une forte intervention de l'Etat dans le domaine du développement économique, de la compétitivité et des restructurations industrielles; il est intégré: c'est-à-dire qu'il résulte largement autant de politiques territoriales spécifiques que de la coordination des politiques sectorielles; il est déconcentré et décentralisé; et, par cela même, il est partenarial.

LES OUTILS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'aménagement du territoire résulte de la combinaison de différents outils. Au plan national, un outil majeur est le CIACT, présidé par le Premier ministre. Les décisions prises par le CIACT constituent la feuille de route du gouvernement en matière d'aménagement du territoire.

Un autre ensemble d'outils est constitué par les documents de planification existants aux différents niveaux territoriaux. Le Plan national a été abandonné par l'Etat au début des années 1990, remplacé par les Schémas de services collectifs qui projettent à 20 ans l'action de l'Etat dans différents secteurs, enseignement supérieur et recherche, culture, santé, technologies de l'information et de la communication, énergie, espace naturel et rural, sport, etc., le secteur des transports étant traité à part dans le relevé de

décisions du CIACT du 18 décembre 2003.

Au niveau régional, l'Etat définit ses orientations à travers le PASER, en particulier pour préparer le dialogue avec la collectivité régionale dans le cadre de la préparation du contrat de plan Etat - région.

La collectivité régionale prépare quant à elle un SRADT (Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire) qui présente les orientations de développement de la région sur dix ans. Le schéma est élaboré de façon collective, sous la coordination de la région, il est basé sur une analyse prospective, une charte de développement durable de la région, divers documents de planification infrarégionale. Il traite des infrastructures et des équipements majeurs, des questions de service public, des territoires urbains, périurbains, ruraux, de la protection de la nature et des sites historiques, de la coopération interrégionale, des transports, notamment du système de transport régional, les questions plus strictement économiques étant traitées dans le SRDE (Schéma régional de développement économique).

En matière de développement urbain, les DTA (Directives territoriales d'aménagement), créées par la loi sur l'aménagement du territoire de 1995, sont des documents de planification locale, élaborés par l'Etat, sans territoire d'application prédéfini puisque leur rôle est précisément de couvrir les zones qui apparaissent comme stratégiques du point de vue de la cohérence de l'investissement public ou qui sont soumises à de fortes contraintes environnementale, démographique ou urbaine. Elles prévalent sur les autres dispositifs de planification. Celle des Alpes-Maritimes a été approuvée, d'autres sont en préparation (estuaire de la Seine, aire métropolitaine de Lyon, etc.).

Au niveau de l'agglomération, le SCOT (Schéma de cohérence territoriale) est un document de planification stratégique qui met en cohérence des interventions sectorielles dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, des transports et des commerces et établit les limites entre zones bâties et zones non bâties. Il est élaboré par un ou plusieurs établissements de coopération intercommunale, présenté à la consultation publique et révisé au plus tard tous les dix ans. Actuellement, 331 SCOT sont en cours d'élaboration, 207 concernant des „projets de pays“.

Au niveau local, le PLU (Plan local d'urbanisme) est établi par la commune ou une structure intercommunale et doit être compatible avec le SCOT.

A côté des outils de planification, la contractualisation représente un outil majeur d'intervention publique en matière d'aménagement du territoire: contrats d'agglomération, contrats de plan Etat-région, désormais appelés contrats de projet Etat - région, contrats de sites, etc.

Enfin, le recours à l'appel à projet constitue un mode d'intervention dont l'Etat et les régions font un usage croissant. Il exprime un changement dans la façon dont l'investissement public s'opère puisque dans ce dispositif n'obtiennent des crédits que les territoires qui font la preuve active qu'ils savent s'organiser pour présenter un projet.

POLITIQUES SPATIALES ET SECTORIELLES Les principales politiques d'aménagement du territoire conduites en France depuis 2002 sont:

Pour les territoires urbains:

- la politique de coopération métropolitaine
- la politique des agglomérations
- les actions en faveur des quartiers en difficultés

Pour les territoires ruraux:

- des mesures économiques en faveur de la diversification de l'activité
- des mesures en faveur du cadre de vie
- la politique des pôles d'excellence rurale, favorisant les projets innovants
- une politique de zonage pour le développement des entreprises en zones rurales défavorisées

Les principales politiques sectorielles concernent:

Pour le développement économique:

- la politique des pôles de compétitivité
- la politique des SPL (systèmes productifs locaux)
- le soutien à l'action de l'AFII (Agence française pour les investissements internationaux)
- la gestion de la PAT (prime à l'aménagement du territoire)

Pour les transports:

- le développement du TGV avec huit nouvelles opérations, dont quatre de dimension internationale
- le développement du fret sur cinq axes principaux
- le développement du transport fluvial avec la création du canal Seine Nord
- le développement de l'activité portuaire et du cabotage maritime
- la création de six nouvelles interconnexions routières ou ferroviaires
- le développement de neuf autoroutes
- le développement de deux aéroports et d'actions pour améliorer les aéroports existants

Pour les services publics:

- de nouvelles méthodes de coordination des services publics
- des expérimentations sur de nouvelles organisations des services publics
- le développement des technologies de l'information et de la communication

Pour l'enseignement supérieur et la recherche:

- la déconcentration de l'enseignement supérieur de Paris
- la préparation de la prochaine phase de programmation après U3M 2000 - 2006

Sources:

- www.diact.gouv.fr
- *40 ans d'aménagement du territoire*, C. Lacour, A. Delamarre, La Documentation française, Paris, 2003
- *La politique d'aménagement et de développement durable du territoire en France*, Série „Partenariats“, DGCID, Ministère des affaires étrangères, DIACT, M. Thoin, Paris, 2006

4.3. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN ALLEMAGNE ET LES NOUVELLES TÂCHES QUI L'ATTENDENT

THOMAS SIEVERTS, PROFESSEUR

1. SITUATION L'Allemagne est un État fédéraliste qui laisse aux länder la responsabilité de l'aménagement du territoire (et où la Suisse, en nombre d'habitants, correspondrait à un des grands länder). L'organisation du territoire au niveau fédéral est dotée de compétences peu étendues. Son action directe se manifeste surtout à travers les planifications sectorielles, qui concernent essentiellement le réseau routier et les voies d'eau de catégorie supérieure, mais aussi par l'octroi des moyens fédéraux dans les domaines ayant des effets sur le territoire, à savoir: politique de péréquation financière, politique des grandes infrastructures de transport, promotion économique, politique de l'emploi, recherche et développement, développement urbain et logement, politique structurelle de l'UE et politique agricole. Tous ces moyens doivent être réunis à des fins d'organisation du territoire.

L'aménagement du territoire en Allemagne consiste avant tout à coordonner entre eux les moyens de l'État fédéral et à les associer à ceux des länder et des communes. Dans un régime de bien-être social et d'État-providence interventionniste, les règles et les normes régissant l'organisation du territoire étaient imposées à coup de subventions généreuses. Aujourd'hui, les moyens nécessaires font manifestement défaut.

La politique d'organisation du territoire se fonde sur des rapports établis tous les cinq ans environ, et sur les «conceptions directrices et stratégies d'action» qui en découlent. Mais ces documents n'ont pas force obligatoire, ni politiquement ni administrativement. Le rapport de 2005

donne une description très instructive et nuancée de la mutation des structures spatiales, et en particulier de l'ampleur de la diminution de la population dans l'est de l'Allemagne et du vieillissement dont elle s'accompagne. La transformation qui affecte visiblement les «types fondamentaux de la structure territoriale» n'est pas moins instructive: de plus en plus, les agglomérations et les espaces urbains traditionnels sont reliés au sein de vastes aires semi-urbaines, et forment, dans l'ouest de l'Allemagne, de véritables conurbations se jouxtant du nord au sud. Enfin, la prépondérance économique des espaces métropolitains est toujours plus forte, tandis qu'à l'est, des régions entières continuent à décliner, et des villes riches d'une longue tradition sont menacées de perdre leur fonction de centres d'importance supérieure ou moyenne.

Alors que la République fédérale allemande, de par sa situation au centre de l'Europe et son passé de mosaïque de petits États, présentait naguère, de tous les pays européens, la structure territoriale la plus équilibrée, avec relativement peu de polarisations socio-économiques, la réunification a atténué cet avantage. L'Allemagne montre maintenant un déséquilibre qui va en s'accroissant entre l'ouest d'une part (surtout les vallées du Rhin, du Main et du Neckar, et la Bavière), et le nord (à l'exception de Hambourg) et l'est d'autre part, plus faibles. Et la cartographie des tendances montre que le déplacement des centres de gravité économiques va probablement continuer à favoriser les concentrations à l'ouest et au sud-ouest du pays.

2. LES NOUVELLES TÂCHES DE L'ORGANISATION DU TERRITOIRE Alors que jusqu'en 1990, il était encore relativement facile, dans l'ancienne République fédérale, de créer des conditions de vie à peu près équivalentes pour l'ensemble du pays (comme l'exige la Constitution), l'organisation du territoire se trouve maintenant face à un dilemme qui, en simplifiant à l'extrême, peut se résumer ainsi : soit continuer à mettre l'accent sur l'équilibre social et l'égalité des chances (ce qui signifie affecter une part importante des moyens aux régions en déclin dans l'est du pays), soit renforcer la capacité économique (ce qui exige de concentrer les moyens au profit des régions métropolitaines). Je vais tenter de montrer quelles sont les stratégies d'aménagement du territoire actuellement en discussion et qui sont susceptibles d'apporter un renouveau, en prenant l'exemple de trois domaines conflictuels: les services publics de base, les paysages culturels et la métropolisation.

2.1. LES SERVICES PUBLICS DE BASE Avant la réunification, l'apport de l'aménagement du territoire aux services publics de base se fondait sur le «dogme» des «lieux centraux» répartis sur une échelle hiérarchique d'importance, dogme qui pouvait facilement s'appliquer à la structure d'urbanisation relativement équilibrée de l'ancienne République fédérale. Depuis la réunification, le dogme doit être, pour une partie du moins, fondamentalement remis en question, parce que la structure territoriale s'est modifiée suivant deux tendances. Premièrement, les aires d'agglomération se sont étendues au point de fusionner et de former des lieux d'approvisionnement parfois hautement spécialisés qui mettent en échec la théorie des lieux centraux, parce que ces espaces constituent des réseaux multiples où toutes les installations peuvent être atteintes en peu de temps depuis chaque point de l'agglomération,

et que les centres spécialisés peuvent donc facilement se compléter, spatialement et fonctionnellement. Deuxièmement, les espaces éloignés des agglomérations ont tellement perdu de leur substance que la théorie des lieux centraux ne leur est plus applicable. Les distances sont trop grandes, la densité de la clientèle se réduit fortement, les anciens «lieux centraux» perdent leur importance et leurs fonctions. De nouvelles orientations sont à l'étude pour l'aménagement de ces régions: former des «réseaux de villes», là où les distances le permettent, pour parvenir à des complémentarités fonctionnelles, de sorte que les villes puissent se spécialiser jusqu'à un certain point, et là où cela ne fonctionne pas, envisager des centres fonctionnels de haute capacité, entourés de satellites jouissant de bonnes connexions et de services mobiles.

Mais entre ces deux formes ont perduré les structures d'habitat traditionnelles, auxquelles la théorie des lieux centraux reste applicable. En revanche, ce qui était autrefois désigné par la catégorie «espace rural» est en train de perdre de sa «valeur d'usage», tout simplement parce qu'il n'existe plus guère d'espace rural à caractère véritablement agricole: par le mode de vie, de travail et de production, le territoire tout entier a pris un caractère urbain et industriel.

2.2. LES PAYSAGES CULTURELS Il est devenu nécessaire de redéfinir les relations entre des catégories d'espace dont la distinction est de nature historique. On a créé pour cela la notion générale de «paysage culturel» (Kulturlandschaft), qui recouvre tant les espaces urbains et les espaces semi-urbains des agglomérations que les espaces de production agricole et de production d'énergie et les zones vierges, anciennes ou récentes, qui forment les différents types de friches. Outre les notions déjà bien établies de mise en réseau et de compensation écologiques ainsi que de protection contre les inondations, d'autres conceptions font actuellement l'objet de discussions, comme la notion de «communauté de responsabilité», où une aire métropolitaine et sa périphérie sont conjointement responsables du développement territorial. Ce lien pourrait être matérialisé par des contrats aux termes desquels la région fortement urbanisée s'engagerait à offrir, en compensation de ses besoins en eau potable, en produits alimentaires frais, en air pur, en aires de délasserment et en activités sportives, des contre-prestations financières ou matérielles, par exemple la desserte par les transports publics. Cette conception diviserait l'ensemble du territoire national en «aires métropolitaines» et en «espaces de transition». Les paysages culturels ainsi définis, par leur diversité naturelle, historique, fonctionnelle et surtout culturelle, seraient un fondement essentiel de l'identité des grandes et des petites villes, étant entendu qu'il faut envisager ici la notion d'identité dans toute son étendue et sa complexité.

2.3. LA MÉTROPOLISATION De plus en plus, les villes, que l'évolution historique avait réparties de manière relativement équilibrée, tendent à se fondre en de vastes agglomérations. L'accroissement d'échelle que représente l'Europe unie et la concurrence mondiale ont pour effet que ces agglomérations urbaines se conçoivent peu à peu comme des métropoles qui, d'un point de vue mondial, sont perçues comme des sites globaux. L'aménagement du territoire favorise cette formation de métropoles en exigeant une planification efficace au niveau des régions urbaines et une

étroite collaboration entre les villes et les communes d'une même région. Il est vrai qu'à ce jour, seules les régions de Hanovre et de Stuttgart disposent d'une administration régionale légitimée par les urnes et dotée de larges compétences. Les autres régions métropolitaines sont toutes encore très faiblement organisées politiquement et administrativement.

En s'appuyant sur la définition de priorités correspondant aux «talents» régionaux, naturels ou hérités de l'Histoire, l'aménagement du territoire cherche à transmettre des impulsions, par exemple sous la forme de «concentrations de savoir», afin de développer les aptitudes en exploitant les économies d'échelle et la taille des marchés régionaux. Mais son but est aussi de contribuer à l'innovation et à l'accroissement de la productivité en établissant des processus d'apprentissage dans les régions urbaines et en favorisant les échanges de savoir. Le ministère compétent a soutenu plusieurs projets de recherche dans ce domaine.

3. DE L'ORGANISATION DU TERRITOIRE À LA GESTION DU TERRITOIRE

Un timide changement s'observe dans l'aménagement du territoire en Allemagne: la notion d'«organisation du territoire», qui a fait son temps, dans la pratique et dans la réflexion intellectuelle, est en train de céder la place à celle, plus active, de «gestion du territoire». La traditionnelle «organisation du territoire», ne serait-ce que par les notions dont elle se sert, par ses symboles cartographiques et par ses représentations, donnait l'impression d'une simplification intentionnelle des espaces et des perspectives de vie, alors que la nouvelle notion de «paysages culturels», par exemple, introduit un élément de nuance qualitative dans le débat sur l'organisation du territoire, débat dans lequel il redevient peu à peu permis de produire des arguments esthétiques. Mais c'est aussi pour affronter la réalité – nouvelle en Allemagne – de régions en proie au dépeuplement et de villes historiques pleines de charme et de traditions, en train de perdre leurs fonctions, que l'aménagement du territoire doit développer des idées de gestion innovatrices qui aillent au-delà d'une simple «organisation du territoire». Force est malheureusement de constater que de telles idées novatrices restent encore entre les murs des universités, des instituts fédéraux de recherche et de quelques divisions ministérielles ouvertes aux progrès: on ne les rencontre guère dans la pratique. Une réforme du fédéralisme est en cours qui vise à une séparation plus nette entre politique fédérale et politique des länder; ceux-ci pourraient se voir octroyer plus de liberté pour concevoir leur politique d'aménagement. Je doute cependant que les länder soient en mesure de mettre à profit de manière productive et novatrice cette marge de manœuvre.

4. LA «REGIONALE» Selon toute vraisemblance, la réforme amènera encore un affaiblissement de l'organisation du territoire au niveau fédéral, parce qu'une bonne partie des subventions jusqu'alors prises en charge conjointement par l'État fédéral et les länder seront désormais gérées et octroyées sous la seule responsabilité des länder. A mon avis, ce n'est pas actuellement par l'organisation du territoire au niveau fédéral que l'Allemagne fait le plus, mais au niveau de la «gestion régionale» des länder et des communes. Le land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a fait preuve d'une éminente capacité d'innover en créant

l'Exposition internationale d'architecture «IBA-Emscher-Park» et en organisant, dans son prolongement, la procédure de «Regionale». Le but de cette entreprise est d'activer les potentiels endogènes latents d'une région et de les réunir dans une étroite collaboration entre l'État, la société civile et l'économie. Échelonnée sur dix ans, la procédure commence par une mise en concurrence des projets des régions pour la participation à une «Regionale». Les régions sont ainsi conduites à mener des réflexions sur elles-mêmes. Une fois l'emplacement choisi, la région est invitée à proposer des idées de projets. Chaque citoyen et chaque institution peuvent soumettre des idées. Le jury procède à une sélection de celles qui lui paraissent les plus prometteuses et essaie de les classer par groupes selon la matière et le type d'espace concerné. Les projets ont presque toujours besoin d'obtenir une qualification supplémentaire, et le principe de mise en concurrence est très strictement appliqué (concours, ateliers, studios) sous la surveillance de jurys indépendants. Le processus de qualification est graduel, et à la fin, l'investisseur et l'exploitant sont tenus, aux termes d'un «contrat de qualification», de concrétiser les qualités définies.

La participation à une «Regionale» est entièrement facultative. L'organisation de la procédure, qui est strictement limitée dans le temps, ne détient aucun pouvoir formel d'interdire, de contrôler ou d'ordonner. Son action n'en est pas moins réelle: elle exerce une influence sur les attitudes et les positions à l'égard de la région, elle contribue à affiner les procédures et confère du prestige. Son attrait tient aussi à des «prestations en nature», puisqu'elle conseille à ses frais, met sur pied les processus de qualification de manière professionnelle et jusqu'à présent les a toujours financés. Elle détient aussi un peu de «pouvoir» politique, puisque les dossiers munis du tampon «Regionale» sont traités en priorité dans les demandes de subventions publiques.

Les institutions telles que les Regionale, outre la qualification physique qu'elles apportent à la région par l'activité de construction, contribuent aussi à l'émergence d'une «région apprenante»: à l'occasion d'un projet d'une certaine envergure de l'IBA-Emscher-Park, nous nous sommes rendu compte qu'il impliquait un millier de personnes dans des fonctions importantes de conception et de mise sur pied. En ce sens, les Regionale (et dans une moindre mesure les expositions d'architecture et de paysage) préparent à une forme de gestion régionale telle qu'elle devra exister lorsque sera tarie la source des subventions de l'État-providence interventionniste.

4.4. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LE ROYAUME-UNI

JOHN ZETTER

11 L'ADMINISTRATION DE L'AMÉNAGEMENT

1. En 2006, la responsabilité de l'aménagement du territoire a été transférée de l'Office du Vice-Premier Ministre (Office of the Deputy Prime Minister, ODPM) au Ministère des communes et de l'administration locale, nouvellement créé (Department of Communities and Local Government, DCLG). Cette responsabilité avait déjà changé plusieurs fois de ministère au cours des trente dernières années et elle s'est souvent trouvée rattachée au domaine de l'environnement ou à celui des transports. Comme d'autres changements, celui-ci marque un retour à une situation ancienne, au temps où l'aménagement faisait partie du Ministère du logement et de l'administration locale (Ministry of Housing and Local Government). On reconnaît ainsi que la planification est l'une des fonctions principales de l'administration des communes et que la politique du logement est indissociable de l'aménagement du territoire.
2. Il n'existe pas de stratégie nationale de l'aménagement du territoire pour l'ensemble du Royaume-Uni, mais l'Irlande du Nord, le Pays de Galles et l'Ecosse (désignés ci-après par «nations celtiques», pour simplifier) ont vu récemment leurs administrations régionales mettre sur pied les premiers éléments d'une stratégie à leur niveau, déclenchant une réflexion sur la préparation d'un plan de développement territorial pour l'Angleterre. L'OPDM avait néanmoins déjà publié en 2003 un document intitulé «Sustainable Communities: Building for the Future» («Les communes durables:

- construire pour le futur»), qui présentait la vision de l'Angleterre quant au développement durable et aux activités le favorisant, à la croissance de la région urbaine londonienne et à la manière d'affronter le problème de la récession dans les régions à faible demande et en proie à l'exode, dans le Nord du pays.
3. Une série de vingt-cinq déclarations (Planning Policy Statements, PPS), préparées par le gouvernement central, explique la politique d'aménagement du territoire à appliquer en Angleterre au niveau local et au niveau régional. Le nombre de déclarations donne une idée de l'ampleur de la participation des autorités nationales à l'aménagement du territoire. Les documents ont été adaptés sur la base d'une consultation publique et sont périodiquement mis à jour. Ils déploient des effets réels, puisque leurs principes doivent être respectés dans les planifications régionales et locales et lors de décisions locales sur des mandats d'aménagement. L'agence gouvernementale à laquelle incombe l'application des déclarations est aussi l'autorité de surveillance chargée de contrôler les plans et les demandes de planification et de traiter les recours déposés contre des décisions locales sur l'application des mesures d'aménagement.
 4. L'histoire de l'aménagement régional en Angleterre est passablement mouvementée. Le plan Abercrombie, conçu en 1944 pour la région londonienne, a fait parler de lui dans le monde entier; il a abouti à la création de la ceinture verte (Green Belt) et à la première génération de villes nouvelles. La pratique de l'aménagement régional a toutefois régressé après l'introduction en 1974 d'une planification transversale du développement au niveau des comtés, par le «Town and Country Planning Act». En outre, il y a toujours eu au niveau du gouvernement central une distinction entre politique régionale et aménagement régional. Ajoutée aux hésitations sur le traitement à réserver aux nations celtiques (nations propres ou régions de l'Angleterre) et à l'absence d'une forte identité régionale en Angleterre, cette dissociation a elle aussi contribué à limiter la sphère d'action de l'aménagement régional.
 5. De par sa taille, la région urbaine londonienne, qui compte près de vingt millions d'habitants, soit le tiers de la population du pays, est un problème en soi. Elle constitue un véritable État dans l'État, notamment au titre de métropole mondiale dont les intérêts sont susceptibles de diverger de ceux du pays. C'est la raison pour laquelle, pour les tâches d'aménagement, le gouvernement national a divisé la région londonienne en trois (London, South East et East). Mais cette division rend difficile le développement d'une stratégie d'aménagement pour l'ensemble de l'espace fonctionnel londonien. En outre, des neuf régions de l'Angleterre, Londres est la seule à disposer de son propre parlement élu.
 6. Comme il n'existe pas, à l'exception de Londres depuis 2000, de gouvernements régionaux élus, le processus d'aménagement régional associe traditionnellement les «conférences permanentes» des gouvernements locaux, lesquelles préparent des «recommandations» régionales. L'élection du gouvernement travailliste en 1997 a mené à un renforcement de l'aménagement régional et à une plus grande transparence dans ce domaine. L'aménagement régional intègre actuellement trois types principaux d'organisations:
 - les associations régionales, composées de délégués des autorités locales,
 - les agences de développement régional, nommées par le gouvernement national et comprenant des représentants de l'économie et des autorités communales,
 - les bureaux régionaux de l'administration centrale.
 7. En Angleterre, la structure des administrations locales n'est pas homogène. Dans la plupart des régions rurales, il y a deux niveaux (34 comtés et 238 districts, les « Shire Districts »). Ailleurs, il n'y a qu'un niveau d'administration locale : soit les districts urbains londoniens (London Boroughs), soit les districts métropolitains (Metropolitan Districts), soit les « Unitary Authorities ». Ces autorités sont avec les Shire Districts les principaux acteurs du système d'aménagement du territoire, dont elles assurent l'administration courante et exécutent les décisions.
 8. Les administrations locales sont beaucoup plus faibles qu'avant 1974, année de l'introduction du système d'aménagement privilégiant le niveau des comtés. D'abord, les élections locales n'attirent généralement qu'un tiers du corps électoral. Ensuite, les autorités locales ne perçoivent elles-mêmes qu'un quart de leurs propres revenus ; de ce fait, elles n'ont aucun avantage financier à une amélioration du développement de leur territoire.
- ## 21 LES INSTRUMENTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
9. En Angleterre, le système d'aménagement du territoire a deux composantes principales. La première est un contrôle exercé sur les développements au cas par cas au moyen des autorisations de construire. Le développement est défini sommairement et il inclut les changements d'affectation du terrain et des bâtiments et les nouvelles constructions. Un refus de permis de construire peut faire l'objet d'un recours. La décision appartient alors à une autorité de surveillance qui, comme nous l'avons vu, est liée aux recommandations du gouvernement central. Le ministre peut aussi trancher lui-même chaque demande. Il fait rarement usage de cette compétence, mais par le seul fait de son existence, elle a un effet restrictif sur la marge de manœuvre des autorités locales.
 10. Le second élément est la préparation des plans. Il s'agit là des principaux points de vue à prendre en compte pour les décisions de mise à exécution de la planification, mais ce ne sont pas les seuls. Le système anglais d'aménagement du territoire est donc un système dirigé selon des plans et non un système de zonage. Il existe actuellement deux grands types de plans: les cadres de développement local (Local Development Frameworks, LDF) et les stratégies spatiales régionales (Regional Spatial Strategies, RSS). Il est intéressant de noter que le mot «plan» n'est plus utilisé.
 11. Les gouvernements centraux successifs ont cherché à créer des bureaux spécialisés chaque fois que de nouveaux développements d'envergure étaient envisagés, comme les New Town Development Corporations ou les Urban Development Corporations. Les dernières organisations créées (il y en a actuellement 21) sont des «sociétés de renouvellement urbain» (Urban Regeneration Companies) exploitées par le secteur privé,

sans définition juridique spécifique. Ces bureaux agissent tous hors des administrations communales, quoique des élus municipaux y soient représentés. Cela a également été un facteur d'affaiblissement du rôle des administrations communales dans l'aménagement du territoire.

31 LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

12. Depuis l'introduction, en 1947, d'un système intégral d'aménagement du territoire, l'Angleterre a connu un nouveau développement, ordonné, même si l'accent a d'abord été mis sur les villes nouvelles et plus tard seulement sur l'extension des villes existantes. Le système s'est avéré efficace comme moyen de favoriser les zones d'urbanisation compactes, de freiner le mitage urbain et d'étendre les ceintures vertes autour des grandes villes.
13. La loi de 2004 sur l'aménagement et la péréquation (Planning and Compensation Act), s'écartant de la pratique législative habituelle dans ce domaine, qui se contentait de régler les affaires administratives, a fait du développement durable l'objectif principal de l'aménagement du territoire. Ainsi, la pratique acceptée depuis plus d'une dizaine d'années a bénéficié d'une reconnaissance légale. L'exigence de développement durable s'accorde bien avec la politique d'aménagement établie depuis longtemps et visant à freiner le mitage urbain et à promouvoir un nouveau développement des villes. Cette politique a récemment été étayée par la définition d'un objectif du gouvernement central, à savoir que 60% des nouvelles surfaces d'habitat doivent être construites sur d'anciennes aires bâties (friches urbaines). Pour y parvenir, on procède à des «tests séquentiels»: avant de pouvoir urbaniser une zone de campagne, il faut avoir prouvé qu'il n'y a aucune friche urbaine disponible. Par ailleurs, l'État a aussi fixé une densité minimale d'occupation de 35 unités de logement par hectare. Au cours des dernières années, ces deux valeurs limites ont été dépassées.
14. Cette politique restrictive a néanmoins eu pour effet – non recherché – de faire monter la valeur des terrains en ville d'une manière générale et en particulier dans les régions en développement. Cela a eu des répercussions sur le coût du logement, suivies d'une pression sur la qualité et la taille des appartements afin de stabiliser les prix. Le marché du logement en Angleterre n'en connaît pas moins une tendance à la surchauffe, avec une proportion relativement élevée de propriétaires de leur logement (plus de 70 pour cent), en raison aussi de l'absence de toute forme d'impôt sur les gains en capital pour la plus-value du domicile. Les incertitudes de la bourse favorisent les investissements dans l'immobilier, et cet accroissement de la demande contribue encore à faire monter les prix.
15. En outre, le gouvernement conservateur (de 1979 à 1997) a mis un terme au financement de la construction de logements sociaux et autorisé la vente des logements propriété de l'État. Cette décision a eu pour conséquence une pénurie de logements sociaux qui explique le recul de 50% du nombre de logement construites chaque année au niveau national (passé d'environ 300 000 dans les années 1970 à environ 150 000 aujourd'hui). Le système d'aménagement du territoire a servi à réserver une faible quantité de terrains au marché du logement social. Dans certaines régions, les élus tiennent à ce que les logements sociaux atteignent un certain taux (p. ex. 40% à Londres) et soient construits sur de grandes parcelles (p. ex. pour plus de vingt unités) ayant reçu une autorisation de construire pour des logements privés. Cela a l'avantage de favoriser le brassage social et l'intégration.
16. Afin d'augmenter les constructions de logements dans les régions à forte demande et tenter de faire baisser les prix, le gouvernement central est favorable à un développement soutenu dans la région urbaine londonienne. Les principales régions concernées se trouvent à l'est de Londres, de part et d'autre de l'embouchure de la Tamise (Thames Gateway). Mais les autorités locales, conservatrices, ont rejeté l'idée en arguant de l'insuffisance de l'infrastructure existante. Cette vision de développement se heurte à des oppositions locales parce qu'elle est ressentie comme une contrainte imposée par les autorités nationales.
17. On aborde ainsi une autre particularité de l'aménagement du territoire en Angleterre, à savoir le haut degré de privatisation de la fourniture et de l'entretien de l'infrastructure. Le secteur public étant peu impliqué dans l'infrastructure, à l'exception des routes, le gouvernement central ne peut pas s'en servir directement comme appui pour sa politique d'aménagement. Comme la rentabilisation d'un investissement prend un certain temps, les entreprises privées ne sont guère prêtes à investir avant qu'un développement se manifeste. En outre, les mécanismes permettant d'assurer qu'un projet de développement assume aussi les frais d'infrastructure qu'il occasionne sont peu opérants. La plus-value d'un bien-fonds n'est imposée ni quand elle découle d'un investissement dans l'infrastructure ni quand elle est due à l'obtention d'une autorisation de construire. L'article 106 de la loi sur l'aménagement du territoire prévoit la possibilité d'un accord entre les autorités locales et l'auteur d'un projet de développement sur la contribution de ce dernier aux frais d'infrastructure. De tels accords sont normalement conclus lors d'améliorations des routes (domaine pas encore privatisé) et de la mise à disposition de logements sociaux sur de grandes parcelles.
18. Au niveau national, l'aménagement du territoire est conditionné par deux facteurs principaux. Le premier est la prospérité économique de la région urbaine londonienne par comparaison au reste du pays. Les trois régions concernées (Greater London, South East et East) sont les seules à avoir un PIB supérieur à la moyenne de l'Union européenne et en augmentation depuis dix ans. L'économie de la région londonienne agissant comme un moteur pour l'ensemble du pays, tout ce qui risquerait d'en freiner la croissance se heurte à une vive résistance. Les projets les plus récents y sont favorables à une expansion considérable. Et malgré le prix élevé de la main-d'œuvre, du terrain et des transports (à cause des bouchons), le marché n'évolue pas. Chaque projet fait naître la crainte qu'une entrave à la croissance de la région londonienne entraîne un transfert de cette croissance vers d'autres pays plutôt que vers d'autres régions du Royaume-Uni.
19. Ces principes d'aménagement au niveau national ont des effets pernicieux au niveau régional et local. La

plus grande partie des réserves de terrains et de capacités de logement et d'infrastructure se trouvent dans le nord de l'Angleterre et dans les trois nations celtiques. Le prix des logements y est aussi sensiblement moins élevé. Si l'aménagement du territoire au niveau national avait plus de moyens de s'imposer, il pourrait tenter de rééquilibrer le pays et s'attaquer aux deux problèmes en même temps, en soulageant la région londonienne de la pression qui pèse sur elle et en mettant à profit les capacités des autres régions.

20. Il est possible aussi que le marché évolue parce que les entreprises et les habitants finiront par trouver que les avantages de l'agglomération londonienne ne valent plus leur prix. Il y a d'ailleurs des indices d'une renaissance des autres grandes villes. Le gouvernement est en train de proposer un «Northern Way», qui vise à favoriser le développement par l'amélioration des liaisons entre les grandes villes du nord de l'Angleterre. Mais la pression politique s'exerce surtout dans la lutte contre la récession dans les grandes villes, où sont définis des «territoires de renouvellement du marché du logement», qui incluent des démolitions d'immeubles.
21. En Angleterre, l'aménagement du territoire est considéré aujourd'hui comme un processus continu. La succession traditionnelle «recherche – analyse – plan» a fait place à une approche participative tournée vers des objectifs et appuyée par des contrôles des prestations, un suivi régulier et des évaluations de la situation. Ce nouveau style d'aménagement n'a pas été facile à instaurer étant donné les principes initiaux de 1947. La lenteur du nouveau système a aussi été un motif d'insatisfaction: il a fallu par exemple trente ans (de 1971 à 2001) pour avoir des plans structurels couvrant l'ensemble du territoire (des plans qui ont ensuite été annulés). Les nouveaux types de plans (LDF et RSS) sont conçus de manière à pouvoir être adaptés rapidement. Mais parallèlement, la société, qui prend de plus en plus conscience des problèmes de l'environnement et dont le niveau de bien-être se traduit dans la qualité du logement, fait pression en vue d'obtenir une participation aux décisions d'aménagement au niveau local. Cela fera probablement obstacle à l'accélération des procédures d'aménagement.

41 OPPORTUNITÉS À VENIR

22. En Angleterre, l'aménagement du territoire fait l'objet, depuis peu, d'un intérêt croissant dont les causes sont diverses mais souvent apparentées. Quelques-unes sont directement liées aux particularités anglaises, et notamment au manque de maturité des institutions régionales, par comparaison aux autres pays européens. Mais dans un contexte international analogue, il y a quelques facteurs dont l'importance dépasse largement les frontières de l'Angleterre.
23. D'après la situation démographique, il faut s'attendre à ce que la population du Royaume-Uni passe de 60 à 65 millions dans les vingt années à venir, du double fait de la croissance naturelle et de l'immigration. La demande de logement viendra cependant avant tout (à 80%) de l'augmentation de la durée de vie. Le Royaume-Uni devra par conséquent loger un nombre de personnes correspondant à une génération supplémentaire. Ajoutée à la tendance générale à la réduction du nombre de personnes par ménage, cette

évolution est une incitation à modifier la répartition de l'urbanisation entre les régions et entre les centres et leur périphérie. En outre, les immigrants de fraîche date et ceux qui viendront encore, et leurs enfants, auront peut-être d'autres conceptions, privilégiant les valeurs urbaines et accordant moins d'importance au maintien des régions rurales.

24. L'évolution du climat est un autre facteur décisif de l'aménagement du territoire. Les pays sont diversement touchés, et la Grande-Bretagne, en tant qu'île, est tout particulièrement concernée par la montée du niveau de la mer. Le coût de la protection contre les inondations est tel qu'il amènera à laisser la mer submerger les terres les plus basses. Dans ces conditions, la stratégie territoriale du Royaume-Uni doit être repensée. La montée du niveau de la mer, qui met en péril l'estuaire de la Tamise, déjà exposé aux inondations, fait naître de sérieux doutes sur le Thames Gateway. Le potentiel de développement et les coûts d'infrastructure pourraient donc en être modifiés.
25. L'augmentation constante des distances parcourues au quotidien est aussi une incitation à la réforme de l'aménagement du territoire. Ce phénomène s'accompagne d'une augmentation de la mobilité, liée à la possession d'une voiture, elle-même l'expression d'une élévation du niveau de vie. Les régions urbaines du Royaume-Uni présentent toutes la même tendance: la progression de l'urbanisation dans les régions métropolitaines et le dépeuplement des villes-centres. Au cours des vingt dernières années, les six plus grandes villes anglaises (après Londres), soit Birmingham, Leeds, Liverpool, Newcastle, Manchester et Sheffield, ont toutes connu un recul démographique, alors que les régions environnantes affichaient une croissance. C'est un indice de la tendance générale à l'extension des villes dans les régions suburbaines et rurales. De plus en plus de gens travaillent, en partie du moins, à domicile, et cela accentue encore la tendance à la décentralisation. Pour l'enrayer, il faudra accorder plus d'attention à l'amélioration de la qualité de la vie urbaine.
26. Malgré les insuffisances des investissements dans l'infrastructure de transport, l'accessibilité s'est améliorée. Mais les lacunes des investissements dans les transports publics ont favorisé la possession et l'utilisation d'une voiture. Ces tendances ont fait ressortir un autre aspect: la nécessité de concevoir de manière conjointe l'aménagement des régions urbaines et des régions rurales, la distinction entre les deux étant souvent devenue impossible. De plus, en raison de l'élévation du niveau de vie, du niveau de formation et du degré de diversité ethnique, il devient plus difficile d'élaborer au niveau national des stratégies «passe-partout». Il convient de revaloriser la région urbaine (voir ci-dessous) afin de conserver une certaine souplesse dans une société devenue très hétérogène.
27. Les questions de gouvernance ont également leur importance, en particulier celle de l'adaptation de l'échelle à l'agrandissement des unités de l'espace économique et social. A cette fin, deux grandes réformes introduites dans les années 1970 et 1980 ont multiplié par trois la taille des unités administratives (définies en fonction de la population et de la superficie). Une autre tâche en découle, qui consiste à combler le vide laissé entre d'une part une politique locale soucieuse avant tout

- des affaires communales et d'autre part une politique de l'État central de plus en plus préoccupée des enjeux internationaux (européens en particulier). Cette dichotomie, qui paraît devoir s'accroître, trouve son expression la plus nette dans les réponses de type «NIMBY» («Not in my backyard», «pas de ça chez moi») opposées aux stratégies nationales visant à élever la compétitivité économique et la cohésion sociale.
28. Dans ces conditions, le niveau régional, s'il n'est pas conçu comme un prolongement du gouvernement local ou national, pourrait servir de lieu de débat pour d'autres conceptions et fournir un mécanisme de médiation. Une nouvelle réforme des instances dirigeantes locales est actuellement exigée en Angleterre. Mais malgré les transferts de certaines responsabilités d'aménagement du territoire à des collectivités nouvellement élues, pour les trois nations celtiques et pour Londres, le processus de création d'autorités régionales en Angleterre a été récemment interrompu à cause d'un rejet en référendum. L'attention se porte à nouveau sur la région urbaine, qui est considérée comme l'unité administrative la plus adéquate entre le niveau local et le niveau national.
 29. Les régions doivent par conséquent être d'une taille qui leur permette de s'affirmer face au gouvernement central. D'un point de vue politique, il est en outre préférable qu'elles soient, dans la mesure du possible, de taille comparable. Cette réflexion a mené à la division de la région fonctionnelle de Londres en trois régions: Londres, le Sud-Est et l'Est. On a vu en effet que la prépondérance de la région londonienne, qui avec ses vingt millions d'habitants abrite le tiers de la population nationale, est susceptible de compromettre l'équilibre de la structure régionale du pays. Il a donc été décidé de mieux intégrer la région urbaine londonienne dans les planifications, parce qu'elle est une unité fonctionnelle et que son développement exige une vision globale.
 30. Il est encore d'autres facteurs qui imposent d'élargir le domaine de l'aménagement du territoire. L'un d'eux est le développement durable, pleinement admis par le système britannique de planification: l'évaluation de la durabilité, par exemple, fait désormais partie intégrante et obligatoire des nouvelles stratégies territoriales régionales (RSS). La nécessité d'intégrer les dimensions sociale, économique et écologique fait du niveau régional un échelon de planification approprié. Enfin, ainsi que cela a déjà été évoqué, les disparités régionales sont un objet de préoccupation permanente. L'ancienne politique «à la Robin des Bois», qui consistait à prendre aux régions riches pour redonner aux régions pauvres, a fait place à l'idée que chaque région doit développer son capital propre et trouver ses créneaux. Cette approche récompense l'aménagement régional, puisque le développement régional «maison» est ainsi doté d'un cadre.
 31. L'augmentation des surfaces mises à disposition pour le développement attirera davantage l'attention sur le financement de l'infrastructure par une taxation de l'accroissement de la valeur des terrains concernés. Il a été proposé d'introduire un «supplément pour gain d'aménagement», qui risque toutefois d'entraver le développement du milieu bâti, surtout s'il n'est pas soutenu par tous les partis politiques. L'accès à l'infrastructure demeure une préoccupation politique, et une répartition plus équilibrée de la population permettrait de mieux tirer profit de l'infrastructure existante et faciliterait la mise à disposition de nouveaux éléments d'infrastructure, comme des liaisons ferroviaires à grande vitesse.
 32. Le ralentissement marqué du renchérissement de l'immobilier sous l'effet d'une répartition plus équilibrée des développements urbains au niveau national pourrait aussi être exploité pour améliorer la qualité de l'habitat, en particulier par la taille des logements (malgré la diminution du nombre de personnes par ménage) et le rendement énergétique et ses conséquences environnementales. L'amélioration porterait principalement sur les logements existants. Il est plus difficile de mettre à disposition de nouveaux logements sociaux. En effet, le discours politique continue à promouvoir les avantages de la propriété du logement, ce qui exigera vraisemblablement de libérer davantage de terrains de développement, tout en aidant les gens à acheter des maisons proposées en bas de gamme sur le marché.
 33. L'augmentation de l'offre de logements est également déterminante pour des raisons macro-économiques. Les prix élevés de l'immobilier sont un facteur d'inflation des salaires, qui se répercute à son tour sur la compétitivité du pays. De plus, les taux d'intérêts doivent être remontés pour lutter contre l'inflation des prix des immeubles. Du coup, les investissements en capitaux seraient plus chers, et ce renchérissement frapperait proportionnellement plus fortement les régions qui auraient précisément besoin de stimulations pour leur développement.
 34. L'emprise croissante des villes et la régression de l'agriculture obligent également à repenser l'aménagement des régions rurales. Cette évolution entraîne une diversification des activités économiques des régions dites «rurales», avec, de plus en plus, un paysage utilisé en complément à la vie citadine, principalement à des fins de délasserment. De ce fait, la «région urbaine» paraît bien être, au XXI^e siècle, l'unité administrative la plus appropriée pour le niveau directement inférieur au gouvernement national. La série de réformes de l'administration locale qui vient d'être exigée inclura probablement la création de nouvelles autorités pour les régions urbaines et la suppression de districts (*shire districts*), qui constituent actuellement le premier niveau de gouvernement local.

4.5. L'AMÉNAGEMENT STRATÉGIQUE DU TERRITOIRE AUX PAYS-BAS ET SES PERSPECTIVES

MAX VAN DEN BERG, PROFESSEUR

1. INTRODUCTION Dans l'immédiat après-guerre, la politique des Pays-Bas s'est concentrée sur la croissance économique, les réformes sociales et l'assistance publique. Les gens avaient confiance en l'avenir. L'unité nationale, le consensus social et la solidarité allaient de soi. La politique gouvernementale, dont l'aménagement physique était un des principaux outils en la matière, avait pour but d'aménager l'espace de manière à satisfaire les besoins du moment en tenant compte d'une répartition équitable et tout en conservant des réserves suffisantes pour des affectations futures. La priorité était donnée à l'expansion urbaine sur de nouveaux terrains accueillant logement et activité industrielle, aux réformes foncières visant une productivité agricole accrue et au développement de l'infrastructure pour l'amélioration de la mobilité. L'aménagement du territoire délimitait les investissements publics et privés. Au niveau local, de vastes réalisations ont gagné de nouvelles surfaces grâce à la collaboration entre les administrations municipales et les entreprises de construction de logements. Le gouvernement national jouait alors un double rôle d'appui et d'autorité de surveillance. Dans l'espace rural, la réforme foncière a été mise en œuvre par des associations regroupant des propriétaires, des banques coopératives et des instituts de recherche.

La politique de développement urbain s'est peu à peu tournée vers la gestion sociale des zones d'habitation puis, dans les années 1980, vers la revitalisation des régions urbaines. Le champ d'action politique s'est aussi étendu progressivement aux questions de qualité de la vie et de santé publique liées à l'environnement, ainsi qu'à la protection

des régions naturelles et de la diversité écologique.

La participation publique a entraîné une modification du processus d'aménagement. Premièrement, la planification fonctionnelle a été remplacée par une planification par processus, et deuxièmement, des méthodes de planification stratégique ont été introduites. On a récemment souligné l'importance de la créativité économique des villes. Les programmes d'aménagement intègrent désormais l'héritage des zones construites et la mise en valeur de paysages culturels. Sous l'effet de la mobilité croissante et de la mondialisation, l'attention accordée jusqu'alors aux tâches locales et nationales s'est déplacée vers les tâches régionales et européennes.

Beaucoup de choses ont certes été réalisées au cours des dernières décennies, mais la société a aussi changé entre-temps. L'individualité, l'affirmation de la personnalité, l'autonomie y prennent toujours plus de place, avec pour effet que la concurrence l'emporte sur la solidarité et le consensus. L'incertitude grandit à mesure que décline la confiance en l'avenir. Les besoins doivent être satisfaits dans le présent. Le souci du futur n'est plus qu'une affaire privée et l'on préfère privilégier l'action des forces du marché.

2. UN TOURNANT DANS LA SITUATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DANS LE RÔLE DU GOUVERNEMENT

L'aménagement tel qu'il est pratiqué aujourd'hui est l'objet de fréquentes critiques qui soulignent la réglementation excessive, la durée des procédures, la multiplication des contrôles, la lenteur et l'inefficacité des mesures d'exécution. L'administration et la planification sont difficiles d'accès. Les citoyens ne sont pas encore suffisamment associés aux procédures. La coordination entre les secteurs et les niveaux de gouvernement laisse à désirer, et la collaboration avec le secteur privé n'est pas toujours opérante. Les personnes concernées sont mécontentes du coût et de la durée des procédures d'autorisation. À tous les niveaux de gouvernement, des plans et des documents d'aménagement sont produits en grand nombre, mais ils ne sont guère mis à exécution. Les citoyens ont de moins en moins confiance dans l'aptitude du gouvernement à planifier et à réguler.

Pour le gouvernement national, l'aspect financier est devenu prépondérant, au point que la gestion n'est plus thématique mais financière. Au cours des dernières décennies, les gouvernements successifs ont privatisé de nombreux domaines de tâches. Les liens entre l'administration et des institutions telles que les entreprises de construction de logements ou les bureaux de réalisation et de gestion s'affaiblissent. Les autorités politiques ne maîtrisent plus toute la bureaucratie. La planification s'efface devant les projets, pour lesquels les entreprises en développement exigent des incitations financières à la réalisation.

Dans notre société, la plupart des opérations sont passées sur des marchés libres. Le secteur privé, tourné vers le bénéfice, tire profit des projets de développement, en s'aidant pour cela d'instruments de marketing. Le secteur public, lui, reste dépendant de lois, de réglementations et de plans. Mais le monde dans lequel nous vivons ne saurait être réduit à la simple dichotomie entre économie de

marché et État. Le secteur privé et le secteur public, les individus et les institutions ont des rôles spécifiques à jouer dans l'aménagement de notre société et de notre cadre de vie. De nombreuses organisations de nature mixte (à la fois privée et publique) se sont créées, à mi-chemin entre l'État et l'économie de marché, dans le but d'équilibrer préférences individuelles des citoyens et intérêts de la collectivité. Ces structures souhaitent participer aux procédures de gouvernement et y apporter leur contribution. Elles proposent de prendre en compte la demande plutôt que l'offre et exploitent l'esprit d'entreprise existant dans la société. Du fait que les citoyens, les institutions civiles et les entreprises ont souvent un sens aigu de la qualité, les initiatives sociales innovatrices et les alliances créatives bénéficient d'une prise de conscience toujours plus marquée.

Le gouvernement des Pays-Bas, actuellement (2006) libéral, est disposé à écouter ces organisations, à en apprendre quelque chose, voire à collaborer avec ces forces créatrices, pour autant que certaines normes de base et certains domaines délicats soient pris en considération. Ces exigences de principe concernent la nature, le patrimoine culturel et la gestion des eaux. Jusqu'à présent, l'aménagement du territoire a été un secteur politique indépendant considéré au même titre que l'économie sociale ou la culture, et assimilé aux départements thématiques. On voit un avantage à rapprocher l'aménagement du territoire des autorités d'exécution par des imbrications de plus en plus étroites.

Ces réflexions ont convaincu le gouvernement national et la ministre (libérale) du logement, de l'environnement et de l'aménagement du territoire de modifier leur politique, en remettant notamment en question le mode de gestion par l'État. Le cinquième rapport sur l'aménagement du territoire était quasiment achevé quand la ministre l'a remanié pour en faire une stratégie nationale du territoire. Si le contenu politique (le «quoi») n'a guère été modifié, la méthode de gestion par l'État (le «comment») a été en revanche largement revue. La gestion de l'offre est remplacée par une gestion de la demande. Le gouvernement national est d'une part disposé à déléguer une partie des tâches aux provinces et aux administrations municipales et à poursuivre ainsi la décentralisation, et d'autre part décidé à intensifier la collaboration avec d'autres acteurs dans tout ce qui concerne l'exécution des tâches d'aménagement au niveau national. La ministre a donc proposé une modification radicale de la loi sur l'aménagement du territoire et une extension des instruments d'exécution à tous les niveaux de gouvernement.

3. MATIÈRES, DIRECTIVES ET CONCEPTIONS NOUVELLES

La stratégie territoriale au niveau national a actuellement pour objectif essentiel de maintenir la contribution de l'aménagement du territoire à la prospérité économique, à la stabilité sociale et à l'attrait du pays. Jusqu'à présent, la politique territoriale n'avait jamais fait l'objet d'un document unique la présentant dans son intégralité, y compris les ministères spécialisés (qui la financent). L'établissement d'un calendrier d'exécution, avec les programmes et les projets, est également une nouveauté.

Le gouvernement se concentre aussi sur le renforcement de la compétitivité des Pays-Bas sur les marchés internationaux par la dynamisation et le soutien des régions urbaines fortes, par la préservation de campagnes vivantes et attrayantes, par la protection de valeurs spatiales et la garantie de la sécurité publique. Au niveau régional, l'objectif est de poursuivre la concentration urbaine. Autant que possible, le gouvernement soutient la densification et la différenciation des villes et le renouvellement social. Les conceptions spatiales relatives aux villes, aux grands ports et aux structures écologiques de base restent valables. La conurbation de la Randstad est considérée comme une région clé, du point de vue culturel, administratif et écologique.

Les priorités nouvelles visent:

- à mettre davantage l'accent sur le développement économique et sur les conditions spatiales qu'il requiert,
- à créer, pour le long terme, des réserves de terrains pour l'aéroport de Schiphol et le port maritime de Rotterdam; à former des pôles du savoir (brain ports) et des pôles verts (green ports) dans les régions plutôt périphériques,
- à améliorer à court terme l'accès aux régions et aux villes économiquement importantes,
- à éviter la ségrégation sociale par des constructions compensatoires de logements sociaux dans les régions urbaines,
- à protéger (et développer), pour les générations futures, les espaces naturels importants, les sites faisant partie du patrimoine mondial et les paysages.

La structure territoriale du pays et les principales décisions d'aménagement du territoire sont illustrées par différentes cartes commentées: économie, infrastructure, urbanisation, eaux, nature, paysage. (Pour plus d'informations, voir le résumé de la stratégie territoriale, «Nota Ruimte»).

Dans un proche avenir, des enquêtes seront menées sur le développement des régions côtières, sur les espaces de gestion des eaux (zones de rétention), et plus généralement sur les changements climatiques. De nouvelles formes de production et de distribution de l'énergie pourraient prendre de l'importance quant à leurs effets sur le territoire. La taille optimale des espaces fonctionnels pourrait également être examinée. Le Parlement a exigé des études à long terme dans ces domaines.

4. LE CADRE JURIDIQUE ANCIEN ET ACTUEL

La loi actuelle sur l'aménagement du territoire («Wet Ruimtelijke Ordening») fixe les attributions et les responsabilités du gouvernement à tous les niveaux en mettant l'accent sur la planification, la procédure et la coordination entre l'État central, les provinces et les administrations municipales. Au niveau national, il existe divers plans: le rapport national sur l'aménagement du territoire («Nota Ruimtelijke Ordening»), qui contient les principes et les lignes directrices pour la politique nationale d'aménagement à moyen et à long termes, les principales décisions nationales sur l'aménagement du territoire et enfin les plans structurels nationaux («Structuurschema's»), pour des domaines précis. Ces plans peuvent, relativement à certains thèmes et projets, avoir valeur obligatoire pour les domaines gouvernementaux; ils donnent des lignes directrices pour tout projet ayant une emprise spatiale et pour les programmes d'investissements.

Au niveau provincial, le principal instrument d'aménagement est le plan régional («Streekplan»), dans lequel il faut voir un document plus informatif que normatif. Les provinces ont aussi un droit de surveillance et de recours. Les administrations municipales quant à elles disposent de compétences étendues dans ce qui touche aux plans structurels et aux plans d'affectation («Structuur- en Bestemmingsplannen»). La prise de décision à tous les niveaux est soutenue par une série d'organes officiels: commissions consultatives, inspections et conseils. La coordination verticale et horizontale durant le processus de planification est une obligation, et le niveau supérieur doit approuver les résultats obtenus à l'échelon inférieur. La loi définit les règles de la participation et des procédures publiques en matière de recours et de contestations. Les plans d'affectation locaux, qui ont valeur obligatoire pour tous les citoyens et pour les autorités, constituent la base légale pour les autorisations de construire («Bouwvergunningen»), les expropriations («Ontheffing»), les droits de préférence («Voorkeursrecht») pour les terrains à développer et pour les demandes de dédommagement («Schadevergoeding»).

Une version entièrement remaniée de la loi sur l'aménagement du territoire a été déposée au Parlement. Le nouveau texte prévoit notamment une réduction des réglementations, une décentralisation et une plus grande attention accordée à la mise en œuvre. Aux trois niveaux de gouvernement, un des objectifs essentiels est de donner plus d'autonomie et de compétences. Les autorités à chaque niveau sont tenues de défendre leurs intérêts aussi efficacement que possible. L'État, les provinces et les administrations municipales n'exposeront plus leur politique territoriale que dans un document appelé «Structuurvisie», vision structurelle, qui en résume les principaux éléments au niveau stratégique. Les échelons administratifs seront moins influencés par d'autres niveaux de gouvernement. Le plan d'affectation communal est considéré comme le principal instrument de planification et comme celui dont la portée est la plus vaste. Il doit être établi pour l'ensemble du territoire communal et remanié tous les dix ans. Il n'est plus soumis à l'approbation de la province. La province et l'État font connaître leurs intérêts et leurs vues avant et pendant la procédure de planification. Si les communes n'attendent pas de développement, elles peuvent passer une convention de gestion («Beheersovereenkomst»). Les provinces et l'État auront désormais la compétence d'établir des plans d'affectation pour les régions d'intérêt provincial ou national. À ces plans seront associés les mêmes droits qu'aux plans d'affectation communaux (expropriation, droits de préférence, etc.). Le gouvernement central et les gouvernements provinciaux auront de meilleures possibilités d'intervenir lorsque des intérêts majeurs sont en jeu. Les autorités à chaque niveau ont la compétence, par une décision de projet («Projectbeslissing»), d'accélérer l'exécution et d'adapter ensuite le plan d'affectation. La nouvelle loi réduira la durée des procédures et le nombre d'autorisations. Son entrée en vigueur est prévue pour 2007.

Par ailleurs, l'actuelle loi sur l'affectation du sol («Landinrichtingswet») sera remplacée par une loi sur l'aménagement du sol. Le gouvernement national et les provinces seront ainsi en position plus avantageuse pour procéder à des expropriations. La loi sur les droits de préférence sera complétée afin de renforcer la politique d'exécution.

5. LES CONDITIONS POUR LES ACTIONS ET L'EXÉCUTION

Le gouvernement national assume la responsabilité du système. Il est souhaitable que la direction soit nationale lorsque d'importants investissements gouvernementaux sont en jeu. Une grande attention est accordée à la coordination avec les autres ministères et offices (nationaux), et la collaboration avec les provinces, les communes, les institutions et le secteur privé est encouragée afin d'aboutir à des situations où toutes les parties sont gagnantes. D'autres acteurs peuvent proposer des priorités. La politique nationale donne plus d'importance aux gouvernements locaux et régionaux, aux organisations sociales, aux acteurs privés et aux citoyens, et le gouvernement central fixe moins de règles et de réglementations. Dans cet esprit, une nouvelle loi sur l'affectation du sol («Grondexploitatiewet») permettra de répartir et d'équilibrer les coûts et les profits entre partenaires privés et publics.

En outre, le gouvernement national va mettre sur pied une Société de développement commun («Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf») chargée de suivre certains projets (régionaux) complexes. Cet instrument nouveau et puissant facilitera les mesures d'exécution entre les sections et services. La société créée aura la compétence d'acheter des terrains et de les développer, au besoin en collaboration avec le secteur privé.

Il est demandé aux autorités locales de présenter leurs idées, leurs programmes et leurs projets. Les acteurs et institutions privés et les citoyens sont invités à prendre des initiatives et à s'investir. Les responsabilités politiques seront plus prévisibles, plus personnelles et plus transparentes. Le gouvernement national aura davantage une attitude de partenaire. Les régions sont l'élément central et le gouvernement national ne s'associe que de manière très sélective à quelques régions.

6. LES ACTIONS STRATÉGIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT DE COLLABORATIONS ET DE COALITIONS

Comment le système fonctionnera-t-il dans la pratique? Le calendrier de mise à exécution fait partie de la stratégie nationale de planification. La partie la plus intéressante de cet agenda est formée par quatre programmes régionaux (le «Programmaanpak») placés sous la responsabilité de quatre ministres (ministre du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, ministre des transports, des travaux publics et de la gestion des eaux, ministre de l'agriculture, de la nature et de la qualité des aliments, ministre adjoint des affaires économiques). Trois programmes font partie de la Randstad (aile nord, aile sud, cœur vert), l'autre concerne une zone de concentration du savoir (*brain port area*) dans le sud-est du Brabant. Ces régions sont considérées comme celles qui présentent (potentiellement) la plus grande importance économique, avec leurs nombreux projets nationaux, provinciaux et urbains. Chaque niveau de gouvernement a un propre «projet d'intérêt» à l'intérieur de ces régions. La participation de plusieurs ministres à la direction des projets les oblige à assumer une responsabilité à l'égard des autres domaines, mais aussi à renoncer à la répartition traditionnelle du travail et à surmonter les cloisonnements culturels. Dans toutes les divisions administratives concernées, l'exécution des projets doit utiliser la totalité des

instruments et des investissements disponibles, en étroite collaboration avec les entreprises et les développeurs privés. Il est essentiel que les projets soient harmonisés. Des investissements groupés de la part du gouvernement et des développeurs privés peuvent faciliter l'aboutissement des projets. Les domaines traités sont tous très complexes et nécessitent un lourd travail d'étude et de structuration, indépendamment de la gestion du projet en elle-même. Cela concerne actuellement l'agrandissement de l'aéroport, la croissance de l'urbanisation autour d'Amsterdam, les infrastructures majeures à prévoir, etc. Les communes et les provinces redéfinissent la liste des tâches chaque année. La planification du développement et celle des négociations prennent de plus en plus d'importance.

Ces programmes viennent d'être mis en route. Ils paraissent fonctionner, mais devront être soumis à une évaluation critique.

INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

- www.vrom.nl/international, ou +31 70 339 50 50
- Entretiens menés avec Ton Kreukels (professeur, université d'Utrecht), Willem Salet (professeur, université d'Amsterdam), Zef Hemel (département de l'aménagement du territoire, ville d'Amsterdam), Bart Vink et Jacques van der Jagt (direction générale de l'aménagement du territoire)
- Documents écrits: Bart Vink, Arjen van der Burg, «New Dutch spatial planning policy», in disP 1/2006, pp. 41-49; Stratégie territoriale nationale (Nota Ruimte) (résumé en anglais), parties I, II, III et IV ; Uitvoeringsagenda Ruimte 2004 et 2006
- Divers messages au Parlement au sujet de la politique territoriale

ANNEXES

78

A1 CURRICULUM DES EXPERTS

MAX VAN DEN BERG, né en 1938, professeur retraité, urbaniste et aménagiste urbain. A travaillé de 1962 à 2002 au Service de l'urbanisme de la ville d'Amsterdam comme urbaniste et aménagiste et dans des fonctions de gestion. Il a également dirigé le Service d'aménagement du territoire et de développement du paysage de la province de Hollande septentrionale. De 1986 à 2002, il a été professeur à temps partiel à l'Université d'Utrecht (faculté des sciences du territoire). Depuis 2002, il est consultant privé auprès de «Cronen Adviseurs» et membre du Conseil «Staatsbosbeheer» (eaux et forêts). Ancien président de l'ISoCaRP (International Society of City and Regional Planners), membre d'honneur du Royal Town Planning Institute et membre correspondant de l'Akademie für Städtebau und Landesplanung (Allemagne).

GAËLLE PINSON, née en 1971, a étudié à l'École normale supérieure. Travaille à la DIACT (délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, ex-DATAR). A organisé plusieurs programmes d'aménagement du territoire à l'échelle nationale: suivi des Contrats de plan Etat-Région pluriannuels (2000–2006), évaluation du «Programme de fonds structurel 2000–2006» de l'Union européenne, préparation de la politique d'innovation pour le «Programme de fonds structurel 2007-2013». En outre, elle a participé aux programmes européens de coopération sur les pôles de compétitivité, notamment avec l'Allemagne. Exerce actuellement une fonction d'étude des bonnes pratiques à la DIACT. Donne régulièrement des cours sur l'aménagement du territoire en France.

CHRISTOF SCHREMMER, né en 1955. A étudié l'aménagement et l'organisation du territoire à la Technische Universität de Vienne et obtenu un Master of City and Regional Planning à l'University of Pennsylvania (Philadelphie, États-Unis). Assistant à l'Institut des sciences financières et de politique d'infrastructure de la Technische Universität de Vienne, de 1981 à 1987. Gestionnaire de projet à l'Institut autrichien d'aménagement du territoire (ÖIR) à partir de 1987, membre de la direction du même Institut depuis 1999, président de l'Association ÖIR depuis 2004. Principaux domaines d'activité: stratégies de développement de l'économie régionale, politique régionale de l'Union européenne, scénarios à long terme pour le développement territorial et économique, évaluation de programmes de développement territorial et d'économie régionale, planification du développement urbain et du développement régional.

THOMAS SIEVERTS, né en 1934 à Hambourg, professeur émérite d'urbanisme, a enseigné dans diverses universités d'Europe et des États-Unis, en particulier pendant près de trente ans à la Technische Universität de Darmstadt. Il a été associé du bureau d'architecture et d'urbanisme SKAT, à Bonn. Auteur de nombreuses publications (Zwischenstadt 1997). Il est encore actif comme expert international en Europe.

JOHN ZETTER, né en 1940, travaille comme expert indépendant en urbanisme. Il est aussi membre du comité de l'International Federation for Housing and Planning, de la

Town and Country Planning Association et du Planning Aid Trust. Membre du Royal Town Planning Institute, de la Royal Geographic Society et de la Royal Society of Arts. A exercé des fonctions à responsabilités dans le gouvernement britannique et a été professeur invité à la John Hopkins University de Baltimore et à l'University College de Londres. Auteur de publications et de contributions à des congrès internationaux d'aménagement du territoire.

Modération: **BERND SCHOLL**, né en 1953, depuis 2006 professeur ordinaire d'aménagement du territoire à l'Institut de développement du territoire et du paysage de l'EPFZ. Ses principaux thèmes d'enseignement et de recherche sont: la gestion des surfaces dans le développement territorial local et supra-local, le développement du territoire et de l'infrastructure, les tâches transfrontalières et le développement et la mise au point de méthodes et de processus novateurs dans l'aménagement et le développement du territoire. A présidé de nombreuses procédures de développement territorial et urbain, et avant sa nomination à l'EPFZ, a dirigé l'Institut für Städtebau und Landesplanung de l'Université de Karlsruhe.

GROUPE D'APPUI DE L'EPFZ: Hany Elgendy, Anja Häfliger, Markus Nollert, Rolf Signer.

A2 DÉROULEMENT

DÉBUT: Berne, 22 décembre 2005

PREMIÈRE SÉRIE D'ENTRETIENS: 16–18 MARS 2006

A Zurich, avec Christian Gabathuler, directeur du Service de l'aménagement du territoire et du cadastre (Amt für Raumordnung und Vermessung, ARV) du canton de Zurich: l'aménagement du territoire dans le canton de Zurich.

A Zurich, avec Paul Pfister, directeur de la Division développement territorial du Département des bâtiments, des transports et de l'environnement du canton d'Argovie: l'aménagement du territoire dans le canton d'Argovie.

A Zurich, avec Donald Keller, directeur du RZU (Regionalverband Zürich und Umgebung): l'Association régionale Zurich et environs.

A Brugg (AG), avec Hansjörg Walter, conseiller national, président de l'Union suisse des paysans (USP): les attentes du monde agricole à l'égard de l'aménagement du territoire.

A Bâle, avec Hans-Georg Bächtold, directeur du Service de l'aménagement du territoire du canton de Bâle-Campagne: l'agglomération trinationale de Bâle.

A Zurich, avec Jakob Maurer, professeur émérite: discussion informelle à l'occasion d'un souper.

DEUXIÈME SÉRIE D'ENTRETIENS: 16–19 MAI 2006

A Genève, avec Philippe Brun, chargé de mission à l'État de Genève, responsable de projet: le projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

A Loèche (VS), avec Urs Schnydrig, adjoint au chef du Service de l'aménagement du territoire (Département de l'économie et du territoire) du canton du Valais: l'aménagement de la haute vallée du Rhône, infrastructure, paysage et industrie, y compris la troisième correction du cours du Rhône.

A Andermatt (UR), avec Peter Schmid, chef de l'aménagement du territoire du canton d'Uri: la situation d'un canton alpin et de transit au cœur de la Suisse.

A Andermatt (UR), avec Benno Bühlmann, chef du Service de la protection de la nature du canton d'Uri: la station touristique d'Andermatt.

A Flüelen (UR), avec Heidi Z'graggen, conseillère d'État, direction de la justice du canton d'Uri: l'aménagement du territoire dans le canton d'Uri du point de vue du Conseil d'État.

A Brunnen (SZ), avec Lorenz Boesch, conseiller d'État, chef du Département des bâtiments du canton de Schwytz: la situation d'un petit canton proche des Alpes et proche de l'agglomération de Zurich.

A Lucerne, avec Hans-Peter Vetsch, responsable du secteur sécurité et exploitation ferroviaire d'AlpTransit Gotthard SA: l'aménagement du territoire pour le projet AlpTransit.

A Lucerne, avec Rolf Sägesser, président de la direction de SKS Ingenieure SA, Zurich, responsable du secteur «Espace + énergie»: les conduites d'alimentation en énergie dans un environnement conflictuel.

A Lucerne, avec Ruedi Frischknecht, chef du projet de développement urbain: la ville de Lucerne, perspectives du développement de la ville et de son agglomération.

TROISIÈME SÉRIE D'ENTRETIENS: 2–5 JUILLET 2006

A Berne, avec Lukas Bühlmann, directeur de l'Association pour l'aménagement national (ASPAN): les problèmes actuels de l'aménagement du territoire en Suisse.

A Berne, avec Eric Scheidegger, chef de la Direction de la promotion de la place économique au Secrétariat d'État pour l'économie (SECO): la nouvelle politique régionale.

A Bienne (BE), avec Hans Stöckli, maire de la ville de Bienne: exigences et tâches futures liées à l'aménagement local.

A Berne, avec Friedrich Santschi, chef de projet de la division aménagement du territoire de l'Association de la région bernoise (Verein Region Bern, VRB): aspects actuels et fu-

turs de l'aménagement dans la région bernoise.

A Castasegna (GR), villa Garbald: discussion finale du rapport.

A Berne, avec Christian Wiesmann, chef de l'aménagement de la ville de Berne: la place des villes en Suisse, rapport de travail d'un groupe informel d'aménagistes urbains de Suisse.

A Zurich, avec Thomas Pfisterer, professeur, conseiller aux Etats, ancien juge fédéral, ancien conseiller d'État du canton d'Argovie: problèmes essentiels de l'aménagement du territoire en Suisse.

A Zurich, avec Thomas Müller, directeur de la division Master Planning, Unique Airport Zürich SA: la planification du territoire et de l'infrastructure: exigences, problèmes et perspectives de développement d'une infrastructure clé d'importance nationale.

RENCONTRE FINALE: 5–7 SEPTEMBRE 2006

A Coire – St. Moritz (GR), avec Boris Spycher, Service du développement territorial du canton des Grisons: principaux problèmes et perspectives pour le canton des Grisons.

A St. Moritz (GR), avec Hanspeter Danuser, directeur du tourisme à St. Moritz (Kur- und Verkehrsverein), Peter Barth, président de la commune de St. Moritz: problèmes actuels d'une région touristique alpine (discussion informelle durant le repas de midi).

A3 CHOIX D'INFORMATIONS PARTICULIÈREMENT IMPORTANTES RECUEILLIES AU COURS DES ENTRETIENS

En 1996, le président de la Confédération présentait les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse» en ces termes, qui constituent un bon point de départ pour notre lecture de l'aménagement du territoire en Suisse:

«Comparativement à d'autres pays, la Suisse jouit d'une grande prospérité. (...) L'équipement en infrastructures est remarquable, les conditions de logement sont bonnes dans l'ensemble, l'offre dans le domaine de la formation, de la culture et des loisirs est large et de bonne qualité. Cette prospérité ainsi que l'évolution sociale et démographique entraînent cependant des transformations de l'organisation du territoire qu'il convient de maîtriser. (...)

Espaces d'habitat et d'activités, elles [les zones rurales] accueillent évidemment la majeure partie des exploitations agricoles, mais également des petites et moyennes entreprises industrielles ou artisanales, dont l'importance est reconnue. Elles sont également, en tant que lieux de détente, au service du tourisme et de la population citadine. Elles jouent enfin un rôle important pour la compensation écologique et la protection des ressources.»

1 NOTRE LECTURE DES RAPPORTS MIS À DISPOSITION SUR LE SYSTÈME ET LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN SUISSE

L'aménagement du territoire est organisé selon un système fédéraliste. La Confédération définit des objectifs, les fonctions-clés et les instruments devant permettre une gestion rationnelle et parcimonieuse du sol dans le

développement des agglomérations. Les cantons et les communes appliquent cette politique. Les principaux instruments d'aménagement sont les plans directeurs cantonaux (qui ont force obligatoire pour les autorités) et les plans d'affectation (qui ont force obligatoire pour les propriétaires). Les plans directeurs cantonaux sont considérés comme un processus de coordination et de gestion des prochaines étapes, déjà en cours, de l'aménagement du territoire. Les plans d'affectation tracent les limites entre zones constructibles et zones non constructibles.

Par le passé, les activités d'aménagement du territoire concernaient principalement l'extension des villes. Actuellement, elles se concentrent de plus en plus sur la rénovation, la restauration et la transformation des zones bâties urbaines.

Il est du devoir de la Confédération de coordonner ses objectifs avec ceux des cantons. Le développement durable et la collaboration entre les villes et les agglomérations, avec le soutien de la Confédération, sont deux thèmes essentiels actuellement en discussion.

Au niveau fédéral, les plans sectoriels sont un instrument important de la mise en œuvre. L'aménagement du territoire est fortement dépendant des cloisonnements des départements et des institutions.

La diversité politique et culturelle des cantons et des communes et leur forte autonomie sont à l'origine d'une forte fragmentation de l'aménagement du territoire. Les lois sur les constructions et l'aménagement présentent des diffé-

rences considérables d'un canton à l'autre. Il y a souvent des contradictions dans les thèmes et les pratiques de l'aménagement au niveau des communes.

Il faut renforcer la cohésion de la Suisse et l'identité des différentes villes et régions. Les villes doivent se mettre en réseau entre elles et avec les zones rurales. Il faut faire du sol un usage rationnel, socialement et écologiquement durable, et réduire la pression que l'extension des agglomérations fait peser sur les régions rurales. Dans toutes les régions du pays, le développement des agglomérations devrait s'opérer principalement dans les centres urbains. Les agglomérations doivent entreprendre une rénovation d'envergure pour s'adapter à l'évolution des besoins de la population et de l'économie. Parallèlement, il est souhaitable de mieux exploiter les zones d'agglomération de moyenne densité.

Il faut agrandir le réseau de villes en donnant à celles-ci une extension régionale et en créant des points de croissance à proximité des nœuds ferroviaires importants. Le renouvellement des villes doit se faire à la fois par l'utilisation, par le développement économique et par la création de zones aisément accessibles pour le délasserment quotidien (Zurich, Bâle, Lucerne).

La vie quotidienne (logement, travail et loisirs) fait abstraction des divisions administratives : c'est la conséquence de l'accroissement de la mobilité et de l'aire d'influence des centres traditionnels. Les friches industrielles non utilisées ou sous-utilisées représentent à la fois un problème et une

opportunité. Il est nécessaire de mettre des limites à la consommation de terrains. La préférence est donnée aux constructions concentrées dans des zones d'agglomération bien desservies. La politique d'aménagement du territoire tend à une «concentration décentralisée», c'est-à-dire un réseau d'agglomérations compactes de différentes tailles. La politique d'agglomération et la politique régionale, informelle (Berne), tentent de maîtriser cette situation. Les projets d'agglomération ont été développés afin d'améliorer la collaboration et la coordination entre les aires d'agglomération. Il s'agit d'un instrument destiné à des applications concrètes et il est considéré comme «un moyen de sélectionner des thèmes prioritaires dans un contexte général et de réaliser les actions nécessaires de manière coordonnée et efficace». Les cantons, les villes et les communes sont des acteurs essentiels, et il n'est pas possible de résoudre les problèmes des agglomérations sans collaboration avec eux. La Confédération fournit des subventions, mais est obligée de jouer un rôle secondaire dans la politique d'agglomération.

Sous l'effet de l'augmentation de la consommation de surfaces, du nombre de ménages et de la population, le besoin de terrains s'est accru. En Suisse, la dispersion du développement urbain est une réalité toujours plus manifeste qui occasionne des coûts d'infrastructure et d'entretien élevés, fait peser une lourde charge sur l'environnement et exerce une pression sur le paysage. Bien que la consommation de terrains soit élevée, les 244 000 hectares de zones constructibles ont encore une disponibilité de 40%. Il existe en outre des potentiels insuffisamment exploités dans d'anciens immeubles et dans des sites sous-occupés.

Le développement économique se concentre dans quelques grands centres. L'économie traverse une profonde mutation structurelle. La demande des personnes aisées (selon le critère des possibilités de construire) provoque un développement urbain anarchique, qui est ensuite entretenu par les communes à faible taux d'imposition, par la création de zones constructibles au mauvais endroit et par l'octroi d'autorisations de construire en dehors des zones à bâtir.

Les régions rurales sont soumises à diverses influences. Le Plateau connaît un développement urbain très dispersé et une utilisation agricole et industrielle intensive. Il faut y développer des centres d'affaires régionaux. Certaines régions du Jura sont des centres industriels importants, mais ils offrent aussi des paysages attrayants et une bonne qualité de vie, et se prêtent bien au tourisme doux et durable. La région préalpine, appréciée comme région de résidence, est principalement agricole, mais elle possède un potentiel pour le tourisme et l'industrie. Le développement de l'infrastructure et la construction d'écoles et de centres de formation devraient permettre d'améliorer la qualité de ses centres régionaux. Dans les Alpes, l'activité est focalisée sur le tourisme de masse dans les stations de sports d'hiver, mais il y a peu d'emplois en dehors de ces centres touristiques. La politique vise ici à une amélioration et à une extension de l'industrie hôtelière existante, et à une limitation de la construction de résidences secondaires.

La difficulté majeure pour les communes fortement urbanisées consiste à lutter contre le développement urbain anarchique

par une densification de haute qualité. Les petites villes luttent pour le maintien des emplois et de la desserte, tandis que les villages cherchent à attirer des contribuables aisés.

La même importance est accordée aux affaires humaines et à l'environnement. La préservation du paysage et la protection des surfaces d'assolement sont des préoccupations de premier plan.

Il y a nécessité d'améliorer la collaboration entre les agglomérations. Les problèmes ne peuvent être résolus que si l'on envisage des solutions intégrées. L'amélioration de la coordination entre les différents secteurs politiques est également indispensable.

Dans l'ensemble, l'aménagement du territoire ne répond pas aux exigences de durabilité. Il n'y a pas de mécanisme de contrôle objectif (avec un monitoring et des lignes directrices). La mise en œuvre des décisions politiques est insuffisante.

2 CE QUI NOUS A ÉTÉ DIT SUR LE SYSTÈME (POLITIQUE)

- Le système est essentiellement fondé sur le partage des pouvoirs et sur les compétences que la démocratie directe laisse au peuple.
- La force de l'autonomie communale fait que chacun tente d'éviter les conflits.
- Le respect de la propriété passe avant l'intérêt commun.
- Le système fédéraliste rend difficile le développement d'une politique nationale d'aménagement du territoire.
- L'aménagement du territoire a perdu de sa fonction globalisante et structurante.
- L'intégration des différents secteurs de la politique fédérale est insuffisante. L'aménagement du territoire est de plus en plus utilisé comme un instrument de politique sectorielle, alors qu'il devrait définir des lignes directrices.
- Il est nécessaire de réorganiser l'aménagement du territoire et de lui donner une direction au niveau national. Mais les cantons n'acceptent pas l'ingérence de la Confédération dans leurs affaires.
- L'échec constaté n'est pas un échec de l'aménagement du territoire, mais des structures politiques qui ne sont pas en mesure d'assurer une utilisation bien réglée du sol.
- La concurrence fiscale entre les communes crée des incitations spatiales inopportunes.
- La législation en vigueur sur les constructions, l'aménagement du territoire et l'environnement encourage les constructions dans les zones non bâties et entrave la création de zones urbanisées.
- Il faut une meilleure coordination entre aménagement du territoire et protection de l'environnement.
- La politique des transports actuellement pratiquée contribue au mitage urbain.
- La politique fédérale fonctionne selon le principe de l'arrosoir: chaque canton et chaque région reçoivent la même chose, ce qui n'aide pas à un développement territorial ordonné. Les plans directeurs cantonaux

sont conçus comme des documents autonomes et ils ne sont guère coordonnés avec ceux des cantons voisins ou avec les lignes directrices au niveau national. Exigences formulées: coordination et approbation des plans directeurs cantonaux, programmes d'appui aux espaces urbains, adaptation des subventions et de l'aide financière pour l'infrastructure de développement territorial, adaptation de la politique sectorielle fédérale.

- Le système suisse a été créé pour résoudre des problèmes d'aménagement local. La question qui se pose maintenant est: ce système permet-il encore d'aborder des problèmes de dimension transfrontalière ou mondiale?
- Si un système n'atteint pas un objectif, se pourrait-il que ce ne soit pas en raison d'une inadéquation du système, mais parce qu'il faudrait de meilleurs arguments pour l'aménagement du territoire? (plus de sûreté).

SUR LA MANIÈRE DE VOIR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

- (N'ayant eu que peu d'échos sur la culture de l'aménagement du territoire, il nous est difficile d'en faire une analyse). Le travail de l'aménagiste a changé. Autrefois expert chargé d'esquisser un développement futur, il est devenu aujourd'hui un conseiller qui signale les problèmes et les opportunités à venir et guide les processus vers l'action.
- Les experts sont directement au service des responsables politiques et indirectement de la population.
- Les experts sont des technocrates.

- Le système génère des jeux de pouvoir entre les niveaux de gouvernement. Au lieu de collaborer, les institutions gouvernementales se font concurrence. Elles sont régies par des considérations de pouvoir et luttent pour leur survie.

SUR LES OBJECTIFS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

- Un des objectifs importants est d'améliorer la coordination entre le développement urbain et les transports afin d'optimiser les capacités des transports publics.
- Il faut freiner le mitage urbain afin de préserver le paysage pour le bien de tous, mais c'est une tâche ardue. L'autonomie communale joue un rôle de poids. Selon les cas, les autorisations de construire en dehors des zones à bâtir sont octroyées au niveau cantonal. On estime qu'il y a environ 700 000 immeubles en Suisse (qui représentent un potentiel de développement).
- La tendance actuelle est à la différenciation.
- Les cantons ont de la peine à définir des régions de concentration et à en faire part publiquement.
- Il convient de consolider la position des cantons en assurant des emplois de haut niveau dans des entreprises régionales. Des projets pilotes sont en cours dans le canton d'Argovie pour la promotion des entreprises dans les régions rurales.
- Le foisonnement des grandes surfaces d'achats conçues à proximité des raccordements d'autoroutes pour la clientèle en voiture a des conséquences graves pour les commerces au centre des villes.

SUR LA CONCEPTION DES PLANS D'AMÉNAGEMENT ET LES PROCÉDURES

- Le problème principal est le manque de volonté politique de maîtriser le développement de l'urbanisation. Les communes peuvent agir à leur guise. Elles disposent de réserves pour quinze à vingt ans, mais n'en contiennent pas moins à créer de nouvelles zones constructibles.
- Les responsables politiques ne définissent pas de lignes directrices pour l'aménagement. Une recherche approfondie dans le domaine permet de déterminer les actions à entreprendre pour l'avenir. Les négociations avec les collectivités intéressées ne commencent qu'à l'achèvement des plans définitifs.
- L'élaboration et la modification des plans directeurs et des plans de zones sont des processus très longs et incertains. Mais au terme, on arrive à réduire les incertitudes. Le travail consiste pour deux tiers en efforts de persuasion.
- Les communes devraient travailler ensemble au développement de stratégies pour les agglomérations.
- Il serait judicieux de favoriser la collaboration suprarégionale entre communes.
- Au niveau cantonal, les acteurs principaux ne sont ni les propriétaires privés ou institutionnels, ni les institutions gouvernementales, mais les citoyens, auxquels la démocratie directe confère la plus grande influence.
- L'aménagement au niveau intercantonal est difficile. Il manque pour cela une direction et des compétences, et il faut rétablir la confiance.
- Les aménagistes considèrent que leur tâche était de

concevoir des plans d'aménagement. Maintenant que les projets ont été développés, les gens voient qu'il y a des résultats.

SUR LES ACTEURS DE L'AMÉNAGEMENT

- On reproche aux responsables politiques d'être inconstants et de ne prêter attention qu'aux intérêts locaux. (Que peuvent-ils faire d'autre?)
- Les spécialistes sont qualifiés et expérimentés.
- Les citoyens ne sont impliqués que lorsqu'il s'agit d'une réaction à des processus d'aménagement.
- Les entrepreneurs ne jouent pas de rôle notable. Même les développeurs se contentent parfois de réagir.

SUR LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES

- Le chemin entre la planification et la réalisation est trop long.
- Il manque actuellement un moteur pour l'aménagement du territoire (politique nationale?)
- La planification et l'exécution devraient être confiées aux mêmes institutions politiques. Les terrains propriété d'une ville peuvent être un instrument de réalisation des objectifs d'aménagement. Il faudrait une collaboration entre aménagistes et propriétaires.
- La planification devrait avoir pour but de fixer les conditions nécessaires à la réalisation.
- Les ressources financières sont proches de la population. Quarante pour cent des impôts directs vont aux cantons.
- Seule une harmonisation des impôts permettrait de classer les localités en fonction d'une stratégie globale.

Les impôts constituent actuellement un obstacle de taille à un développement judicieux.

- Il faut être actif dans les régions en mutation, avoir conscience du cycle de vie des immeubles et de la consommation de terrains.
- À Zurich-Ouest, la planification (informelle) conjointe avec le propriétaire (la Banque cantonale) a bien fonctionné.

SUR LES RÉSULTATS DE LA PLANIFICATION

- Il existe des réserves considérables de zones constructibles. En effet, 60 000 ha (soit 27% de ces zones) sont incomplètement développés.
- Les zones à bâtir sont surdimensionnées, parfois inutilement cumulées ou au mauvais endroit. Il n'existe pas d'instrument pour affronter ce problème. Un débat a lieu, depuis peu, sur la réduction des zones à bâtir.
- La concurrence fiscale contribue au mitage urbain. Entre les cantons, cette concurrence se fait toujours plus agressive.
- Les communes suburbaines profitent de leur proximité des villes-centres.
- Les grands centres d'achats, les supermarchés et les parcs de loisirs foisonnent, mais souvent à des endroits inopportuns.
- Les centres touristiques ont un taux élevé de résidences secondaires (cela doit-il être considéré comme un fait positif ou négatif?).
- On observe une politique du «un peu de tout partout» et une diabolisation de la métropolisation(?).

- Au lieu d'inventer de nouvelles lignes directrices et de nouveaux instruments, il faut résoudre les problèmes actuels de mise en œuvre. La loi sur l'aménagement du territoire est bonne. Les planifications directrices doivent être complétées et corrigées.

SUR L'ÉTAT DES VILLES SUISSES (AVIS DE RESPONSABLES DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN)

- La Suisse doit savoir ce qu'elle veut et agir avec esprit de conséquence.
- La Suisse a besoin de lignes directrices nationales qui aient force obligatoire pour la Confédération et pour les cantons.
- Il est indispensable que les villes se concertent sur leurs intérêts communs, mais aussi sur les points qui les rendent complémentaires ou concurrentes.
- L'importance d'un réseau de villes justifie qu'il continue à être développé.
- Des bases doivent être mises à disposition pour les principes de planification des projets d'agglomération. Ceux-ci doivent avoir autant de force obligatoire que les directives cantonales d'aménagement.
- Il faut émettre des propositions pour l'amélioration des processus et des instruments d'aménagement.
- Une distinction s'impose entre la ville physique et la ville en tant qu'espace pour un style de vie urbain.
- Il convient que soit défini, au niveau national, le niveau minimum de service public à fournir.
- Les projets d'importance nationale doivent être planifiés et coordonnés (mis à exécution ?) au niveau national.

- Les projets d'intérêt général doivent être planifiés et coordonnés par tous les échelons.
- Les conflits entre les oléoducs ou gazoducs et les zones habitées sont permanents par nature.
- Les mécanismes politiques sont surannés et posent un réel problème. Il n'y a pas d'intérêt de la part des régions à la planification des conduites d'alimentation en énergie.

SUR LE RÔLE DE L'ARE

- L'ARE a l'intention de stimuler l'activité des cantons par la concurrence. Cela présuppose toutefois une collaboration entre les cantons.

A4 DOCUMENTS

ARV Amt für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich (2004), **Raubeobachtung Kanton Zürich, Siedlungsentwicklung.**

Office fédéral du développement territorial (ARE) (2003), **Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung.**

Office fédéral du développement territorial (ARE) (2005), **Rapport 2005 sur le développement territorial.**

Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) (1998), **Vademecum Aménagement du territoire Suisse.**

Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) (1996), **Grandes lignes de l'organisation du territoire.**

Office fédéral de la statistique (OFS) (2005), **Le développement durable en bref.**

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) (2003), **Paysage 2020. Analyse et tendances.**

Das kleine Forum (2002), **Settlement Development in the Canton Zurich.**

Département des transports, de l'équipement et de l'environnement du canton du Valais (2001), **Concept original de circulations à travers Finges, A9 info, bulletin n° 3, avril 2001.**

Département des transports, de l'équipement et de l'environnement du canton du Valais (2005), **2010 Visp zweispurig umfahren**, A9 info n° 7, mai 2005.

Gabathuler, Christian; Peter, Sascha (2001), **Siedlungsentwicklung im Kanton Zürich – Ein Rückblick auf 50 Jahre Raumplanung**, Zurich.

OCDE (2002),
Examens territoriaux: Suisse, Paris.

Rindlisbacher, Jürg ; Rediger, Markus (2004),
Ein Kurzporträt der Schweizer Landwirtschaft, Landwirtschaftlicher Informationsdienst (LID), Berne.

RZU Regionalplanung Zürich und Umgebung (2004),
Jahresbericht 2004, Zurich.

RZU Regionalplanung Zürich und Umgebung (2005),
Raumentwicklungsleitbild, Zurich.

Union suisse des paysans (USP),
Point de vue sur la politique agricole 2011. Politique pour une agriculture dynamique, Brugg.

Office fédéral de l'aménagement du territoire (1996),
Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, Berne.

Unique (Flughafen Zürich AG) (2006),
2005 Annual Report, Zurich Airport, Zurich

Unique (Flughafen Zürich AG) (2006),
2005 Environmental Report, Zurich Airport, Zurich

Unique (Flughafen Zürich AG) (2006),
Statistikbericht, Flughafen Zürich, Zürich

VLP-ASPAN (2006),
Current Topics in Spatial Planning in Switzerland.

VRB Verein Region Bern (2005),
Ein Bild der Region – Schlussbericht, Ideenkonkurrenz im Rahmen des Projektes Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung, Regionaler Richtplan Teil 3, Bern.

VRB Verein Region Bern (2005),
Einblick – Ausblicke, Bern.

Association Internationale des Urbanistes (AIU), en collaboration avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE): **Raumplanung in der urbanen Schweiz. Zum 40. Weltkongress der IGSRP – Internationale Gesellschaft der Stadt- und Regionalplaner**, Genève, 2004.

BASES LÉGALES

Constitution fédérale de la Confédération suisse
du 18 avril 1999 (état le 8 août 2006)

Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement
du territoire (LAT), état le 13 mai 2003

Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement
du territoire (OAT), état le 22 décembre 2003

Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et
du paysage (LPN), état le 3 mai 2005

Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature
et du paysage (OPN), état le 10 juillet 2001