

# Les villes et l'aménagement du territoire

Autor(en): **Kim, Kurt**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **44 (1971)**

Heft 10

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-127189>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Les villes et l'aménagement du territoire

par Kurt Kim, ancien conseiller d'Etat, Aarau

Conférence donnée à la Journée des villes suisses à Fribourg, vendredi 10 septembre 1971

64

Dans la belle et fière ville de Fribourg, je devrais commencer par rendre hommage au «génie du lieu». Mais je vais faire quelque chose de bien différent: je m'attaque à un point chaud de la ville de Fribourg et je lui témoigne ainsi mon plus grand respect. Il s'agit de la critique publique de Fribourg concernant les études des conceptions directrices entreprises par l'Institut d'aménagement national, régional et local de l'EPFZ. Vous vous souviendrez probablement de l'incident du printemps passé: l'Institut ORL, mandaté par le Conseil fédéral, élabore depuis 1966 sur la base la plus étendue des conceptions directrices de la Suisse. Jusqu'à présent, le public a été renseigné par deux rapports intermédiaires sur l'avancement de ces travaux. Le rapport final est attendu pour la fin de l'année. Fribourg est intervenue avec sa critique, judicieusement et au bon moment avant le rapport final, pour influencer celui-ci. La critique portait surtout sur le fait que les nombreuses conceptions d'aménagement de l'Institut ORL – elles vont d'une extrême concentration à une extrême décentralisation – ne pourraient s'adapter que dans une très faible mesure au concept de développement du canton de Fribourg. Cela est la partie objective de la critique. Mais la partie émotionnelle est certainement plus importante: elle parle – je cite – «de la crainte que la disposition du sol cantonal soit décidée en haut lieu par les technocrates fédéraux». «Technocrates fédéraux», là, nous devenons susceptibles.

Nous constatons à ce sujet que tout aménagement du territoire bien compris, c'est également le cas pour l'aménagement fédératif de la Suisse, a besoin de bases objectives qui présentent en variantes différentes solutions, avec leurs avantages et leurs inconvénients. Cela était le mandat de l'Institut ORL et il s'y est conformé. La décision sur l'aménagement de la Suisse de demain n'est pas du ressort d'un Institut d'une école supérieure, mais des organes politiques. Les études de conceptions directrices ne sont que des éléments de décisions. Si les politiciens prennent leurs responsabilités, il n'y aura jamais de technocratie.

A ce sujet, la Constitution fédérale est très précise. L'article 22 quater, 1<sup>er</sup> alinéa est ainsi conçu:

«La Confédération édicte par la voie législative les principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.»

Il n'est donc pas question de conceptions directrices, mais de bases. Le groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire a élaboré 24 de ces principes servant à l'aménagement du territoire de la Suisse et les a mis en discussion avec le projet de loi sur l'aménagement du territoire. Tant les cantons que les villes auraient intérêt à examiner et à critiquer ces principes. D'une façon ou d'une autre, ils deviendront un jour les buts déterminants de la politique suisse d'aménagement du territoire.

L'aménagement futur du territoire est défini dans la Constitution par les deux concepts «d'utilisation judicieuse du sol» et «d'occupation rationnelle du territoire»; ce qui ne veut pas dire grand-chose sur le plan matériel. Le problème fondamental qui se pose aujourd'hui à tout Etat industrialisé est le problème des concentrations et des régions en dépeuplement. Dans le monde entier, les villes grandissent. A chaque recensement on constate la progression de l'urbanisation de la Suisse.

Quelles sont les causes de cet afflux de population vers les villes? On dit que les professions du secteur tertiaire s'étendent rapidement et ne peuvent s'exercer principalement que dans les villes. C'est certain, mais est-ce nécessaire que ce soit une grande ville? Un programmeur d'ordinateur ne s'installera certainement pas dans l'Entlebuch, parce qu'il n'y trouverait pas d'emploi, pour le moment du moins. Mais pourquoi une entreprise de services, telle que Electrowatt ne construira-t-elle pas un immeuble administratif de préférence à Rapperswil plutôt qu'à Zurich? Il y a naturellement des raisons décisives dans le choix de Zurich. Mais on ne peut expliquer exclusivement par des raisons logiques l'attraction des grandes villes. Il subsiste un facteur plus ou moins important. La poussée de l'homme moderne vers la ville est un phénomène complexe. C'est, comme le dit Fritz Berger, un phénomène de base du développement de la société moderne! Le planificateur comme le politicien doivent le prendre au sérieux. On peut en déduire diverses conséquences. Entre autres: nous devons déménager la ville à la campagne! Voilà l'idée conductrice des projets d'aménagement, la concentration décentralisée.

Les 24 principes de base de notre groupe de travail partent de cette idée fondamentale: décentralisation sur une base nationale, nous la désignons aussi par «concentration régionale». Nous constatons que dans la politique suisse de l'aménagement du territoire, un mouvement dans ce sens se dessine clairement. Je vous rappelle le

concept du développement de l'économie générale des régions montagneuses, approuvé par le Conseil fédéral en mai 1971, qui prévoit la création de centres régionaux dans les régions peu peuplées, et j'attire votre attention sur la nouvelle tendance qui consiste à rendre plus attractives les régions situées moins près des centres, en y encourageant la construction de logements, freinant ainsi simultanément l'afflux vers les grandes villes et la spéculation foncière. Ainsi se trouve esquissée une conception directrice qui réserve de nombreuses possibilités. Je rappellerai en passant que cette conception se rapproche de près des projets de l'Etat de Fribourg.

C'est dans ce sens que les principes de base doivent être considérés et je n'en citerai que quelques-uns :

Les principes 6 et 7 forment un tout, en voici le texte :

*Principe 6.* – Une compensation adéquate sera introduite, par des moyens de politique financière et d'aménagement du territoire entre les régions agricoles et urbaines, entre les régions économiquement faibles et les plus fortes.

*Principe 7.* – Les territoires en dépression, en particulier ceux qui stagnent, se dépeuplent ou en sont menacés, seront l'objet de promotion et d'encouragement par des mesures appropriées de développement régional conformes aux intérêts généraux du pays.

Ces principes de base donnent le but et les moyens. Le but est de consolider et de renforcer les régions menacées de dépeuplement, de compenser la différence de niveau entre régions campagnardes et citadines. Toutes les mesures utiles doivent être envisagées pour y arriver: la politique de l'aménagement du territoire, la politique financière, la politique économique et d'infrastructure. Il ne s'agit pas seulement de plans, mais de politiques à appliquer dans les domaines les plus divers. On peut l'exprimer ainsi: l'aménagement du territoire doit fixer les buts et les accents de la politique. Mais la politique de l'aménagement du territoire exige aussi des plans d'aménagement de l'espace. Les plans régionaux, par exemple, sont indispensables pour le développement d'une politique régionale. Le principe suivant le montre clairement:

*Principe 8.* – Les services concentreront leurs institutions et leurs installations dans des pôles régionaux; ceux-ci seront répartis de façon adéquate dans tout le pays.

Nous estimons que l'accroissement démesuré et malsain de certaines concentrations ne pourra être arrêté qu'en créant et en développant des centres régionaux attractifs. En partant d'un autre point de vue, nous arrivons à la même conclusion: le renforcement des régions à faible densité de population n'est possible qu'en créant des centres régionaux offrant des services de qualité et munis d'un équipement économique et culturel correspondant. Nous avons besoin de villes modernes, de villes moyennes attractives et cela dans toutes les parties de la Suisse! Il s'agit autant de renforcer d'une façon consciente les centres existants que de développer ceux à créer. Car l'homme se sent attiré par la ville. Il est certain qu'il ne veut pas absolument habiter en ville, mais il veut la sentir à proximité et pouvoir participer à sa vie. C'est pour cette raison que les communications routières accédant au centre régional sont un élément indispensable de l'organisation de l'espace.

C'est ainsi que nos principes de base cherchent à réduire l'attraction exercée par les grandes villes en développant une urbanisation décentralisée. Mais cela ne représente qu'une partie de la réponse. L'autre s'intitule: structuration coordonnée du développement futur des grandes villes.

C'est l'objet du :

*Principe 9.* – La croissance des villes et des agglomérations se fera dans le respect d'une saine structure de l'habitat. On s'efforcera de créer des axes de développement ou des systèmes de centres secondaires qui seront équipés et reliés par des transports publics de grande capacité.

Dans notre groupe de travail, nous sommes de l'avis que l'accroissement des grandes villes comme Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève ne peut et ne doit pas être simplement stoppé. Mais nous devrions contrôler cette croissance. Les problèmes résultant de cet accroissement sans borne préoccupent de manière croissante l'ensemble du pays. Les problèmes de circulation asphyxient les grandes villes. L'infrastructure devient

toujours plus onéreuse et ne pourra bientôt plus être payée.

Les villes souffrent d'un manque incurable d'appartements et le temps de déplacement du logement au lieu de travail s'allonge perpétuellement. Les villes sont menacées par le dépeuplement de leur centre. Nos principes proposent donc une thérapeutique double: l'une relative à l'urbanisme – j'y reviendrai dans le principe suivant – l'autre concernant les plans régionaux, c'est-à-dire l'assainissement de la structuration du développement futur des grandes villes. La structuration est d'abord un «beau mot». Mais nous précisons clairement dans notre rapport, ce que nous entendons par-là; la structuration selon un axe de développement (dans le sens d'une ville en ruban) et l'encouragement des centres régionaux attractifs. Les deux possibilités peuvent être combinées, et dans les deux cas, les moyens de communications publics à grande capacité, dans la règle par voie ferrée, sont considérés comme l'épine dorsale indispensable. Puis-je encore faire deux remarques:

Premièrement, la petite ville peut offrir des attraits que n'ont pas les grandes villes: entre autres, la vie culturelle et sociale dans une atmosphère plus intime, la détente dans la nature située à proximité. Je ne pense pas seulement à Baden, «la ville joyeuse des sources chaudes» qui, pour les Zurichois, a toujours été très séduisante, mais à d'autres villes campagnardes toutes simples, telles que Brugg, Lenzburg, Aarau et Zofingue, sans casino, mais avec des théâtres en caveau, des galeries, des concerts, des fêtes populaires et de jeunesse, avec une société citadine où l'on se connaît sans se marcher sur les pieds ou regarder dans la marmite du voisin!

Deuxièmement, la ville en ruban présente elle aussi des attraits: il ne faut pas seulement penser à une telle ville au centre du pays, par exemple Zurich–Olten. Un groupe d'étude bâlois a publié, il y a deux ans déjà, une vision futuriste d'une ville en ruban, Bâle–Laufenbourg, agréablement ordonnée dans la vallée argovienne du Rhin. Elle se présente approximativement ainsi: Bâle–Rheinfelden–Laufenbourg constituent un axe de développement long d'environ 40 km., sur lequel l'industrie bâloise s'est fixée avec la région de Laufenbourg comme centre. Les zones industrielles sont déterminées et des aménagements en voie de réalisation. Cela permet la création d'un espace vital pour environ 500 000 personnes, une véritable ville rhénane. La ligne de chemin de fer existante,

transformée en ligne rapide avec horaire serré, sera la principale voie de communication. La route nationale N° 3 et les routes secondaires attenantes desserviront le trafic privé. Entre les villes et villages existants seront construites de nouvelles zones d'habitations avec centres d'achat, bâtiments publics, zones de verdure et de nouveaux arrêts des CFF. De grandes places de parc et des garages faciliteront le passage de la circulation privée aux transports publics. Des deux côtés de cette zone urbaine se situeront les espaces verts de récréation. La possibilité de constructions plus espacées pour les prétendants à des logements d'un standing supérieur existe au sud dans les vallées latérales du Jura. Je crois que l'esquisse de ce modèle prouve qu'une ville périphérique plaisante ne restera pas une utopie non réalisable.

*Principe 11.* – La conception des villes répondra aux objectifs suivants: densité adéquate, variété et, pour autant qu'il se justifie, mélange des affectations.

La ville se distingue par le fait – et cela est valable pour toutes les villes – qu'il y a une forte activité dans un espace restreint, elle se distingue par un réseau dense de communications et de relations par la multiplicité et la diversité des constructions et des événements.

L'existence de la ville est menacée aujourd'hui de deux côtés: la circulation motorisée avec son emprise entraînant des dommages irréparables et la spéculation foncière qui transforme le centre vivant de la ville en centre administratif. Vous pouvez rétorquer: nous le savons et le principe de l'existence d'une ville peut être très séduisant, mais les directives de la Confédération devraient donner les moyens pour sauver la ville! Les villes, en effet, ne peuvent se sauver elles-mêmes. Elles ont besoin de moyens légaux suffisants, et aussi de l'aide financière de communautés plus grandes, du canton, de la Confédération. Les villes doivent exiger ces moyens; sinon personne ne s'en chargera. Elles doivent rechercher la compréhension, elles doivent essayer d'en faire l'affaire du peuple entier. Personnellement, je crois que les problèmes auxquels se heurtent les villes de Suisse conduiront bientôt au développement du droit foncier urbain. En Allemagne fédérale, l'entrée en vigueur dès le 1<sup>er</sup> août, et après une lutte serrée, de la loi sur le développement des villes tend dans la même direction. En Suisse, nous ne pourrions pas éviter d'accorder aux villes les instruments du droit foncier dans le cadre de leur renouvellement et

leur développement. Il y a d'autres instruments qui sont en partie déjà en cours d'élaboration. Je pense à la politique fiscale qui temporise l'offre des terrains à bâtir et entrave la hausse des prix due à la spéculation foncière. Des propositions sont faites dans le rapport de notre groupe de travail. Je pense à une politique de prévoyance qui favorise la construction rationnelle, ainsi qu'à la politique des communications.

C'est le principe 18 qui s'en occupe :

*Principe 18.* – Dans les agglomérations et dans les territoires en expansion, le développement des transports publics sera mené de toute urgence.

Une conception généralement adoptée prétend que seuls des moyens de transports publics efficaces peuvent sauver une ville. Cela est valable pour toutes les villes, non seulement pour les plus importantes. Reste en suspens la question du coût, de la répartition de paiement entre les voyageurs d'un côté et les contribuables de l'autre, ainsi que les parts respectives des charges prises par les villes, les cantons et la Confédération. Notre groupe de travail est de l'avis que la Confédération doit participer à la solution des problèmes des transports dans les régions à forte concentration, étant donné qu'elle dispose du moyen de communication le plus efficace : les CFF. Mais l'étendue de la participation de la Confédération devrait être fixée en tenant compte de l'ensemble des problèmes. Le professeur Alfred Nydegger, en prenant l'exemple de Zurich, a éclairé d'une façon saisissante le problème du financement (dans «Zurich – et quoi encore» 1970, p. 11) : «Si on veut prendre au sérieux les lignes conductrices de la concentration décentralisée, la compensation financière doit soutenir plus fortement les autres centres (centres régionaux et centres secondaires) et moins fortement la ville de Zurich. Mais aujourd'hui la tendance semble aller à sens contraire.» Et M. Nydegger cite les entreprises zurichoises qui prétendent à une subvention au titre des routes express, le métro, le tunnel du Zurichberg, le réseau de tram restant, l'aérodrome, la gare centrale. Suis-je trop optimiste quand j'exprime l'espérance que la riche Suisse pourra restructurer les grandes villes pour les rendre plus humaines et qu'elle développera aussi d'une manière attractive les autres régions ? A la condition, bien évidemment, d'une participation plus intense de l'initiative privée ?

Les zones de détente devront également faire partie d'une ville humainement aménagée. Notre groupe met l'accent sur la complémentarité des agglomérations urbaines et des zones de détente.

*Principe 14.* – Au sein même des aires peuplées et des territoires en expansion, des espaces seront affectés aux loisirs. Ils seront accessibles en peu de temps et si possible par des transports publics.

*Principe 15.* – Les territoires de vacances et de tourisme seront désignés comme tels et largement pourvus de l'infrastructure nécessaire. Les constructions et les installations dispersées qui compromettent le potentiel touristique seront empêchées.

Nous aussi, Suisses versés dans les affaires, devrions y apporter un soin particulier. Si nous continuons, cédant à des intérêts particuliers et imprévoyants, de spolier nos belles vallées et nos montagnes, nous scions la branche sur laquelle repose la Suisse, pays de vacances.

Au sujet des besoins différenciés en zones de détente proches et en régions de vacances, nous écrivons dans notre rapport : «Il faut distinguer deux besoins distincts : d'une part, la possibilité devrait exister, en n'importe quel point d'une agglomération, d'atteindre en peu de temps, si possible à pied ou par les transports publics, un territoire où pouvoir jouir pour quelques heures d'air pur, de repos, de détente corporelle et physique. D'autre part, il devrait être possible à chacun de séjourner pendant un temps plus long, pour le week-end ou pour les vacances, dans un paysage intact, pour s'y régénérer le corps et l'esprit. L'aménagement du territoire doit donc assurer des espaces de détente proches et lointains en suffisance et veiller à en maintenir l'étendue et l'intégrité.»

Mais comment mettre valablement en pratique ces principes ?

Vous savez que le projet d'une loi fédérale sur l'aménagement du territoire a dépassé le stade des tâtonnements, il a été généralement bien accueilli. Il est actuellement mis au point pour le Conseil fédéral et les Chambres. Cette loi fournira essentiellement des instruments de planification d'ordre formel et d'organisation. Elle ne contiendra que dans une très faible mesure les principes de portée matérielle du futur aménagement du territoire. Les idées et les désirs de l'opinion publique concernant l'aménagement futur du pays font encore défaut. Comment souhai-

tons-nous la Suisse de demain? Comment nous imaginons-nous, par exemple, le rôle des villes dans l'aménagement du territoire des grandes, des moyennes et des petites villes? Ces questions et d'autres doivent être soulevées et discutées. Les 24 principes de base de notre groupe de travail, dont je n'ai pu esquisser que quelques-uns, doivent être considérés comme l'amorce déclenchant la discussion publique. Pour le moment, le projet de loi sur l'aménagement du territoire prévoit que le Conseil fédéral pourrait fixer sous forme de directives, des principes d'aménagement de portée matérielle, qui devraient être considérés comme des recommandations tout d'abord à vérifier. Cette proposition n'est pas sans soulever des objections. Et pourtant il est urgent de définir de façon précise des buts de portée matérielle. Cela a été relevé de manière évidente dans de nombreuses réponses lors de la consultation sur la loi sur l'aménagement du territoire. Ainsi un gouvernement cantonal a écrit, pour ne citer que cet exemple, qu'il lui semblait inconcevable qu'on puisse demander à un canton d'entamer et d'accélérer, à partir d'une simple loi d'organisation de l'aménagement, un processus de planification de l'espace exigeant d'importants engagements financiers et en personnel, sans que l'on ait pu déterminer auparavant, avec clarté, ce que l'on voulait obtenir avec tout cet appareil de planification et de coordination, au moyen de buts concrets ou de principes dits de portée matérielle établis de manière uniforme par la Confédération.

Pour les villes suisses, pour vous donc, Mesdames et Messieurs, je vois trois tâches principales:

**Une politique décidée de développement urbanistique**

J'entends par-là l'élaboration d'un plan complet de développement de vos villes, fondé sur les conceptions directrices de la ville et de son arrière-pays, adapté à la politique cantonale d'aménagement du territoire et aux principes de portée matérielle de la Confédération. Un tel concept de développement doit être soutenu par une forte volonté politique de la part des citoyens. Car il devrait être le fondement et le but de la politique urbaine.

Il en résulte les deux tâches suivantes:

**Une politique régionale consciente de ses objectifs**

La région est la communauté spatiale, économique et vitale de notre temps. A la longue, cet organe ne sera

capable de fonctionner que s'il obtient les moyens politiques d'agir et d'exécuter. La région doit devenir une entité juridique et politique. Elle doit être réalisée sous la forme la mieux appropriée. Ce qui est approprié peut être exprimé une fois pour toutes, mais doit être développé selon les circonstances du moment. Ce qui est bon pour Lausanne ne l'est pas nécessairement pour Olten ou Saint-Gall.

**Une politique démocratique de l'aménagement du territoire exige une planification démocratique**

Comme le dit Alexandre Mitscherlich, le public ne doit pas recevoir seulement des informations sur les éléments qu'on ne peut plus influencer que faiblement, mais il doit participer au processus de planification. Ce n'est pas une tâche facile! Un échange d'expériences entre les villes suisses offrirait déjà d'intéressants développements. L'Association des villes suisses ou l'ASPAN ne pourrait-elle pas créer une sorte «d'office d'échange» approprié? Une politique démocratique de développement urbanistique efficace, fondée sur la région, présume une direction décidée. C'est l'exécutif qui doit s'en charger. Le vieux terme saisissant «conduire au lieu d'administrer» prend de plus en plus de valeur dans la politique communale. La volonté pour une nouvelle cité doit être suscitée, soignée et réalisée par un libre jeu entre le conseil et les citoyens. Je crois qu'il n'existe, pour un maire ou un président de commune, pas de devoir plus important qu'une telle politique «de la cité».

Aménagement du territoire et urbanisme sont en pleine évolution en Suisse. De nouveaux problèmes et de nouveaux devoirs se présentent à nous. Les villes seront les éléments porteurs de la future politique d'aménagement du territoire. A vous, Mesdames et Messieurs, incombe en premier lieu de façonner la ville de demain comme une ville humaine, un lieu de contacts, de relations humaines étroites et riches d'événements. A ses meilleures heures, la ville a toujours été simultanément le champ d'action des libertés personnelles et l'expression de la communauté bourgeoise. Existe-t-il une meilleure conception directrice de la ville suisse de l'avenir?