

# Non seulement un slogan, mais une nécessité : l'aménagement du territoire

Autor(en): **Grossmann, Marcel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Les intérêts du Jura : bulletin de l'Association pour la défense des  
intérêts du Jura**

Band (Jahr): **32 (1961)**

Heft 1

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-824976>

## **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.

Non seulement un slogan, mais une nécessité

## L'aménagement du territoire

*Dans le bulletin d'octobre des « Intérêts du Jura », en évoquant l'importance que le problème de l'urbanisme revêtait pour le Jura, nous nous promettions de revenir sur cette question qui se pose aussi bien à l'échelon régional qu'à l'échelon national. Il nous paraît intéressant, à ce propos, de relever les réflexions d'ordre économique, et aussi à l'occasion d'ordre politique, que l'aménagement du territoire suscite au professeur Marcel Grossmann, de Zurich.*

### I.

On serait tenté quelquefois de demander si l'expression « aménagement du territoire » n'est pas en passe de devenir un slogan à la mode. Toutefois, il est aisé de comprendre pourquoi un nombre toujours plus grand de personnes envisagent en Suisse la nécessité d'un plan en matière de construction. En effet, depuis la fin de la guerre, notre Plateau n'a cessé de se couvrir de maisons dans une proportion toujours plus grande. Naguère encore on aurait qualifié de rêveur celui qui aurait seulement supposé qu'il suffisait de quelques décennies pour faire de l'aire délimitée par Winterthour, Zurich, Baden, Aarau et Olten une agglomération géante plus ou moins continue. Aujourd'hui, il suffit d'ouvrir les yeux et de réfléchir au spectacle qui s'offre au regard pour s'apercevoir qu'une telle éventualité n'a plus rien d'impossible et que l'on risque de voir naître une ville géante qui s'étendrait de Winterthour à Olten comme un long serpent. Une telle évolution n'aurait rien de réjouissant. Dans divers milieux on commence aujourd'hui à se rendre compte que la construction doit être harmonisée et orientée dans certaines directions si l'on veut éviter que cette partie de la Suisse ne se couvre de bâtisses disposées dans une plus ou moins grande anarchie, et empêcher du même coup la naissance d'une sorte de banlieue sans fin et sans attrait.

Il est donc parfaitement légitime, toute question de mode mise à part, que les autorités s'occupent de plus en plus d'orienter le développement de la construction dans notre pays, de décider où devront s'étendre des quartiers d'habitation, des zones industrielles ou des zones de verdure et d'étudier la meilleure façon de régler la circulation entre les différents centres.

En abordant ces problèmes, il est bon de se souvenir que la Suisse n'est pas seule à les connaître, mais qu'ils se posent un peu partout dans le monde par suite d'une industrialisation croissante et de

la poussée démographique. Pour ce qui est de la population domiciliée en Suisse on compte que, forte actuellement de 5 millions de personnes, elle s'élèvera à 5,6 millions dans une quinzaine d'années, ce qui représente un accroissement de 12 %. Les statistiques permettent de prévoir que la population de l'Europe, qui est actuellement en incluant l'URSS de 574 millions, passera à 947 millions vers l'an 2000. Cette augmentation reste cependant bien en arrière de celle qu'on prévoit en Asie, dont la population passera dans le même laps de temps de 1380 millions à 3870 millions d'individus. Il peut néanmoins être réconfortant de penser que notre pays se trouve comme le reste du monde placé devant de graves problèmes du développement. Celui-ci, comme nous venons de le dire, est caractérisé par le fait que nous ne nous trouvons sans doute qu'à l'aube d'une période d'industrialisation qui éclipsera peut-être la révolution industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle.

## II.

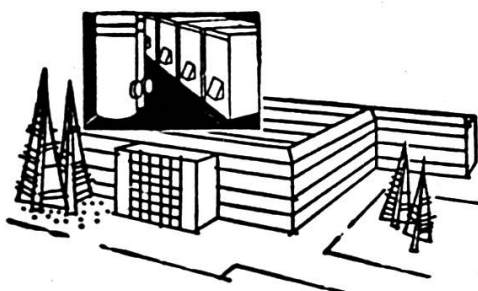
Il apparaît aujourd'hui toujours plus nettement que la naissance d'une ville géante comme Londres, New York ou Paris, héritage du XIX<sup>e</sup> siècle et de la première moitié du nôtre, doit être considérée, tant du point de vue économique que du point de vue humain, comme un phénomène malencontreux.

L'homme qui travaille dans une grande ville est obligé, en dépit de tous les progrès qui ont été réalisés dans le domaine des transports, de sacrifier une fraction toujours plus importante de son temps à ses déplacements quotidiens ; une part toujours plus grande de ses heures libres est ainsi dépensée en pure perte. Si, dans notre pays, on peut qualifier la productivité d'élevée, la cause en est pour une large part dans le fait que chez nous, même dans les grandes villes, la distance entre le lieu de travail et le domicile peut être parcourue en un temps relativement court, de sorte que, le matin, les gens ont la possibilité d'arriver à leur lieu de travail encore dispos. Il n'en va pas de même dans les villes géantes ; là il n'est pas rare d'avoir à rouler pendant 2 à 3 heures dans des transports en commun bondés ou au sein d'une colonne de voitures qui se traîne sur des kilomètres de rues bouchées. On peut se demander si la productivité très réduite de l'homme des grandes agglomérations ne provient pas, pour une part du moins, de ce qu'il est obligé de dépenser trop de temps et d'énergie à ses déplacements quotidiens. Le soir, une fois de retour dans son foyer, le citadin d'une grande ville se sent trop fatigué pour faire encore une fois le pénible voyage qui le conduirait au centre de la ville. Le Londonien, le New Yorkais est ainsi plus ou moins exclu de la vie culturelle de sa cité.

Par bonheur, nous n'avons pas encore de villes géantes en Suisse, bien que l'anarchie dans la construction puisse favoriser leur naissance. Ces agglomérations démesurées présentent d'autres défauts encore. Songeons seulement au fait que les gaz d'échappement des moteurs à explosion rendent l'air des villes toujours plus malsain, en été notamment, ce qui obligera tôt ou tard à mettre en service de très coûteuses installations d'aération. L'air vicié, le bruit influent sans

# Pärli & C<sup>ie</sup>

Chauffage central  
Application de la chaleur  
à tout usage  
Chauffage par rayonnement  
Chauffage au mazout  
Climatisation  
Installations sanitaires



BIENNE DELÉMONT  
TRAMELAN PORRENTUUY

1032

Prévenir vaut mieux que guérir...

Adhérer à

## LA JURASSIENNE

Caisse d'assurance-maladie créée par l'ADIJ

**c'est prévenir les mille conséquences de la maladie**

L'administration de la Jurassienne se fera un plaisir de vous renseigner  
sur les multiples possibilités d'assurance de la caisse

Présidence :  
**Delémont**, avenue de la Gare 46  
Tél. (066) 2 15 13

Administration :  
**Cortébert**  
Tél. (032) 9 70 73

1037



**Une énergie thermique de choix**



Les Usines à gaz jurassiennes de

Rapide, souple, propre,  
le gaz demeure  
l'énergie idéale de l'avenir

Bienne  
Delémont  
Granges  
Moutier  
Porrentruy  
Saint-Imier  
Tavannes

1034

aucun doute sur le moral des habitants des grandes villes et diminuent leur plaisir de vivre. La grande ville, en outre, empêche de reprendre rapidement contact avec la nature. Il apparaît, en effet, toujours plus nettement que le citadin a lui aussi, lui plus qu'un autre, besoin de se replonger dans la nature, l'être humain souffrant à la longue d'être privé d'un minimum de contacts avec les forêts, les lacs et les champs.

Ainsi se trouve-t-il toujours plus de personnes pour affirmer qu'il convient d'éviter autant que possible, pour des raisons aussi bien économiques que psychologiques et simplement humaines, que des millions d'êtres humains soient parqués dans des villes tentaculaires et qu'à la longue les citadins ne peuvent atteindre leur plein rendement et leur épanouissement individuel que dans des villes de moyenne grandeur qui ne sont pas entièrement coupées de la nature.

L'exode vers les grandes villes, la concentration de la production et des logements dans un centre ou à sa périphérie exerceraient également des conséquences politiques particulièrement graves sur un pays de structure démocratique et fédéraliste comme le nôtre. Plus les villes croîtront, plus le sol renchérra autour de leur centre et plus s'élèvera le nombre des gens qui seront contraints de s'installer à la campagne et d'y construire des logements. Des communes plus ou moins indépendantes, principalement agricoles, sont ainsi submergées par des masses de citadins qui, n'ayant aucune relation avec les premiers habitants, tendent à transformer ces localités en simples dortoirs.

La vie communale au sens propre du mot dépérit dans ces communes dont l'autonomie ressemble toujours plus à une fiction péniblement maintenue — évolution qui pourrait s'avérer particulièrement dangereuse pour notre système politique fondé sur l'autonomie communale.

Ajoutons que la spéculation foncière trouve toujours mieux son compte dans ce débordement des agglomérations urbaines sur la campagne avoisinante, ce qui ne cesse de faire monter le prix du terrain, tout en empêchant la paysannerie, dans un vaste périmètre, d'exploiter rationnellement le sol.

### III.

Je viens de dire que nous nous trouvons sans doute au début d'une nouvelle ère industrielle. Il serait erroné d'entraver cet essor. En revanche, il faut se demander **dans quelles régions** il convient d'implanter les industries nouvelles, puisqu'il s'agit d'éviter la formation de trop grandes villes et de zones industrielles. Il importera donc de décentraliser largement les industries nouvelles. D'ailleurs l'industrie elle-même, ne fût-ce que par nécessité de trouver une nouvelle main-d'œuvre, est amenée à établir de nouvelles usines à la campagne.

Toutefois, il importe beaucoup que le développement industriel ne s'étende pas à presque toutes les communes actuellement agricoles ou artisanales. Il faut bien plutôt tendre à ce que l'expansion indus-

truelle se concentre dans un certain nombre de communes d'une moyenne importance.

En effet, ce n'est que par l'établissement de plusieurs usines appartenant à diverses branches économiques que les communes pourront tabler sur une augmentation durable et importante de leurs recettes fiscales. Celle-ci est indispensable pour que les communes soient en mesure de faire face, sans qu'il en résulte un trop grand déséquilibre de leurs finances, aux dépenses supplémentaires pour écoles, rues, bâtiments administratifs, etc. résultant de l'afflux de nouveaux habitants.

De son côté, le problème des transports fournit une autre raison de concentrer le développement industriel et démographique dans quelques communes et d'éviter la dispersion. En effet, ce n'est qu'en groupant les industries nouvelles en certains centres qu'il sera possible de faciliter les transports vers le chef-lieu, d'établir des communications ferroviaires rapides ou des autoroutes en cette direction. Ces communications rapides avec le centre culturel de la région constitueront une excellente publicité et faciliteront à mainte personne la décision d'aller élire domicile loin de la ville où elle habitait jusque-là.

Ce n'est que par concentration des nouvelles industries dans quelques centres régionaux qu'il sera possible de pourvoir ceux-ci de tous les services qui sont aujourd'hui si recherchés ; ce n'est qu'à cette condition qu'il existera une base assez large pour créer des écoles secondaires, hôpitaux, magasins spécialisés, quotidiens, orchestres, etc.

Si nous examinons maintenant quelles communes pourraient devenir des centres régionaux dans l'évolution que nous venons d'esquisser, nous voyons qu'il sera souvent nécessaire de prévoir l'établissement de zones industrielles dans d'autres communes que celles destinées à devenir les futurs centres d'habitation. Pour éviter que les prestations fiscales élevées fournies par l'industrie ne profitent qu'aux communes sur le territoire desquelles se trouve la zone industrielle, il sera nécessaire de répartir entre les communes intéressées les recettes fiscales produites par l'industrie ou de les mettre en commun. Un ajustement financier de ce genre, qui reposerait sur une entente intercommunale, pose des problèmes délicats, notamment celui du mode de répartition ; mais ils ne sont pas insolubles.

#### IV.

La nécessité de planifier la construction, et cela non seulement à l'échelle de quelques communes mais de régions entières, voire de plusieurs cantons, résulte également du fait que depuis quelque temps nous devons ménager nos ressources en eau. Notre population a triplé au cours des cent dernières années, tandis que dans le même laps de temps la consommation d'eau s'est multipliée par vingt-cinq. Nous ne pouvons plus aujourd'hui nous bercer de l'illusion que notre pays nous fournira toujours à discrétion de l'eau potable et de l'eau industrielle. Nous sommes contraints au contraire de vouer une attention

vigilante à la distribution et à l'utilisation de l'eau, en particulier des eaux souterraines.

Les mesures de purification des eaux usées relèvent bien entendu du même ordre de questions, mais ce problème a heureusement déjà fait l'objet de sérieuses études. Signalons aussi le péril que les nombreux réservoirs d'essence et de mazout de plus ou moins grande taille font peser sur nos eaux souterraines. Je suis convaincu en tout cas que le problème de l'eau nous obligera à lui seul à dresser des plans plus ou moins vastes d'aménagement.

## V.

Je ne veux pas entrer dans le détail des mesures à prendre pour réaliser cet aménagement. Il sera sans doute possible de favoriser le développement d'une commune en centre régional ou en ville de moyenne importance si les autorités acquièrent assez tôt du terrain destiné à l'industrie, à condition que la commune intéressée consente à le revendre à l'industrie en temps voulu et à un prix acceptable.

L'organisation des transports est un facteur de première importance ; cependant, le problème de l'équilibre financier exige lui aussi une attention spéciale. Il ne sera pas facile d'implanter dans une commune de nouvelles industries, des administrations et des commerces si le taux d'imposition y est sensiblement plus élevé que celui du chef-lieu ou des localités d'importance comparable. L'aménagement du territoire ne peut donc se désintéresser de la question fiscale, pour éviter qu'on ne voie de trop criantes inégalités en matière d'impôts.

Parmi les mesures les plus difficiles à prendre on peut compter celles qui visent à réserver entre les villes et les localités importantes des zones de verdure destinées au repos et à l'agrément car, comme je viens de le dire, le citoyen des grandes villes a comme un autre — plus qu'au autre — besoin de se recréer et de se détendre au sein de la nature. Dans certains cantons, l'Etat a déjà accordé aux communes le droit de constituer des zones franches où il est interdit de bâtir, mais de telles interdictions soulèvent évidemment le problème de l'indemnisation. De ce point de vue, nous nous trouvons au début d'une nouvelle ère dont les développements ne manqueront pas d'intérêt et le premier devoir des tribunaux sera de fixer une jurisprudence équitable en matière d'indemnisation. Il est clair, en effet, que notre droit doit maintenir le principe selon lequel l'Etat ne peut intervenir dans la propriété privée qu'à condition de verser au propriétaire foncier un dédommagement approprié. En revanche, il ne serait pas admissible de réclamer des indemnisations qui correspondent dans chaque cas aux prix que les spéculateurs paient pour le mètre carré.

Une commission d'experts constituée dans le canton de Zurich, dont le rapport a été publié, s'est penchée sur l'examen de cette question. Il en ressort que, dans tous les cas, une partie seulement des parcelles d'une zone déterminée peut être vendue comme terrain à bâtir, à moins que cette zone ne se trouve dans le voisinage immé-



diat d'une grande ville et ne soit déjà presque complètement apte à recevoir des immeubles. On posera donc en principe qu'en cas d'interdiction de bâtir, les autorités fixeront le montant de leurs indemnités en se fondant dans une large mesure sur la plus ou moins grande aptitude du terrain à recevoir des immeubles ainsi que sur le délai dans lequel une telle aptitude serait réalisée.

## VI.

On entend souvent demander si, d'un point de vue libéral, il est souhaitable et opportun de préconiser un aménagement du territoire. Ceux qui posent cette question partent d'ordinaire de l'idée que de tels plans ressortent du socialisme, du dirigisme, voire même du communisme.

Je suis convaincu pour ma part qu'il n'existe aucune contradiction entre le fait de souhaiter le développement de la construction dans une direction donnée et le maintien d'une économie des marchés. Preuve en soit que la construction n'a jamais été libre. Il n'y a guère de pays ni d'époques où l'on ait vu la construction absolument livrée à la fantaisie de tout un chacun ; les autorités n'ont cessé d'intervenir en s'appuyant sur le droit pour la régler et l'infléchir selon des vues déterminées.

Comme notre économie libérale repose et doit reposer dans une large mesure sur le principe de la propriété privée — songeons au rôle que joue ce principe dans l'épargne — il est indispensable que l'Etat respecte aussi la propriété foncière. D'autre part, on ne peut pas perdre de vue le fait que l'exercice du droit de propriété ne va pas sans restrictions pour le propriétaire, que ce soit pour des raisons morales ou politiques. Il serait contraire à notre législation et aux intérêts d'une économie libre dans une société libre et responsable de son destin que les propriétaires fonciers puissent exercer leur droit en construisant dans le style qui leur plaît, sans égard à leurs concitoyens et à la communauté. Une économie et une sociétés libres ne peuvent subsister sans ces égards réciproques et ceux-ci revêtent une importance toute particulière dans l'exercice du droit de propriété. Il en résulte que les ingérences de l'Etat dans la propriété privée sont inévitables, mais que celles-ci doivent rester dans certaines limites et que pour les ingérences qui s'apparentent à une expropriation il y a lieu de verser des indemnités convenables.

Réfutons enfin l'objection selon laquelle l'idée de plan ne serait compatible qu'avec une économie et une société dirigistes, étatistes et communistes. Il est bien clair pourtant que l'économie libre ne se maintient pas non plus sans plan — au contraire, elle repose sur les divers plans des entreprises, des corporations de droit public et aussi des ménages (quoique d'une manière telle que ces divers plans s'harmonisent d'une façon beaucoup plus élastique, dans le mécanisme de la formation des prix, qu'en régime étatique). Il n'est donc ni anormal ni contradictoire qu'en régime libéral les pouvoirs publics réglementent aussi la construction.

Professeur Marcel GROSSMANN