

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Band:** - (1971)  
**Heft:** 159

**Artikel:** Le juste prix pour l'aménagement du territoire  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1028255>

### **Nutzungsbedingungen**

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

### **Conditions d'utilisation**

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

### **Terms of use**

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

**Download PDF:** 19.11.2024

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

se caractérise bien davantage par un conservatisme toujours plus marqué. 3. La charge de député est rarement conçue comme une fonction politique. Elle est devenue plutôt honorifique. Au total, le Conseil national est déjà une représentation au 2<sup>e</sup> degré, et le Conseil des Etats l'est au 3<sup>e</sup> puisque l'habitude se confirme de considérer le passage du premier au second comme une promotion.

Avec de tels amortisseurs, on comprend que le chemin est long entre le moment où se produisent des secousses dans le corps social et leur « transcription » dans la composition de l'Assemblée fédérale. Nous reproduisons ci-dessous, en le simplifiant, un tableau établi par le professeur E. Grüner sur la composition professionnelle des Chambres, pour les années 1944 et 1968.

	Conseil national 1944 1968		Conseil des Etats 1944 1968	
1. Indépendants	73	75	21	23
1.1. Professions libérales				
a) Avocats	28	30	10	13
b) autres	8	11	1	2
1.2. Entrepreneurs				
a) de l'industrie	6	8	3	2
b) des arts et métiers	7	9	3	0
c) de l'agriculture	19	11	3	2
1.3. Rentiers	5	6	1	4
2. Salariés	40	39	8	8
2.1. Du secteur privé				
a) d'entreprises privées	3	11	2	4
b) d'entreprises coopératives et d'institutions sociales	13	14		1
2.2. De l'Etat				
a) Administr./Services publ.	9	6	3	1
b) Enseignement	15	8	3	2
3. Professions politiques	81	86	15	13
3.1. Magistrats				
a) Exécutifs communaux	12	17	2	
b) Exécutifs cantonaux	23	23	8	8
c) Juges et préfets	1	3	4	1
3.2. Politiciens de carrière				
a) Fonctionnaires d'assoc.	30	24		1
b) Secrétares de partis	2	3		
c) Journalistes	13	16	1	3

Le groupe des « salariés du secteur privé » englobe des directeurs ou des responsables d'entreprises. Le Conseil national élu en 1967 ne comptait que 7 salariés, au sens habituel du mot (employés et ouvriers).

Trois groupes de professions composent la majorité des deux Chambres : 52 % en 1944 et 57 % en 1968 : les avocats et notaires — qui sont aussi souvent des porte-parole d'associations et d'intérêts privés —, les membres d'un exécutif communal ou cantonal, et les politiciens de carrière — principalement les secrétaires d'associations économiques et de fédérations.

Le premier groupe (avocats) est peu représenté chez les socialistes. Les deuxième et troisième sont par contre relativement bien (38 « professions politiques » sur un total de 96 en 1944 ; 37 sur 99 en 1968).

La situation est inverse chez les radicaux et démocrates-chrétiens qui monopolisent presque entièrement le premier groupe (30 avocats sur un total de 38 en 1944 ; 36 sur 43 en 1968).

## Le juste prix pour l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire représente, pour la gauche, une bataille essentielle, mais périlleuse pour deux raisons principales. D'une part, il reste très difficile à circonscrire, car il touche une quantité de questions capitales de la vie politique et, de l'autre, les nécessités d'un ordre foncier nouveau non seulement heurtent de puissants intérêts mais encore suscitent des réflexes d'hostilité chez tous les propriétaires immobiliers ou chez ceux qui ambitionnent de le devenir. Ces derniers ne se trouvent pas que dans les milieux de droite ou du centre !

Un simple coup d'œil à la table des matières de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (abrévée

LFAT) qui a été soumise à l'examen des groupes d'intérêts et des cantons au cours de ce printemps suffit à démontrer les mille imbrications de l'aménagement du territoire et de la politique nationale dans son ensemble : c'est en vertu d'une loi d'encouragement au **logement** (1965, revue en 1970) que les principales études relatives à l'aménagement ont été financées ou subventionnées par la Confédération au cours de ces cinq dernières années. Le projet de LFAT prévoit des plans directeurs et d'affectation des zones à bâtir, mais également des subventions pour tous les équipements techniques et socio-culturels liés à l'habitation, qui demeure au centre des préoccupations des aménagistes.

Le **respect de l'environnement**, dans la mesure où il se réalise selon des prescriptions liées à l'espace, se trouve aussi englobé sous la forme de la protection des sites et de planification des aires de délaçement.

La loi prévoit des plans directeurs pour la **circulation** et les transports. On sait combien ces questions se situent aujourd'hui au cœur de la vie quotidienne des citadins et des ruraux. Les plans directeurs des constructions et installations publiques (art. 21 et 29 LFAT) sous-entendent la mise sur pied de **plans d'investissements** et de financement des communes et des cantons, afin de savoir dans quels secteurs il sera nécessaire d'équiper d'abord (écoles, universités, hôpitaux, prisons ?).

Sur tous ces points, les discussions pourront encore être vives, mais il y a accord à peu près général. D'autres éléments, en revanche, méritent une attention plus soutenue. Il s'agit avant tout des décisions relatives au droit foncier et aux « principes de portée matérielle ».

Les **mesures actuellement en vigueur** dans les cantons romands les plus urbanisés pour tenter d'endiguer l'extension anarchique de la construction laissent toujours plus à désirer. A Genève, si les déficiences du système proviennent surtout d'une politique de délaçement des zones agricoles trop libérale et trop dévouée aux intérêts immobiliers, on estime que la zone 5 B qui n'admet des maisons de plaisance que sur 20 000 m<sup>2</sup> au minimum est encore trop peu restrictive ! Dans le canton de Neuchâtel, le décret sur la protection des sites, accepté par le peuple, n'atteint pas partout son but. Dans les sites non construits mais recherchés pour des villas, les propriétaires déposent, comme dans plusieurs vignobles, des demandes d'indemnités très élevées. Dans le canton de Vaud, la zone sans affectation spéciale, destinée à limiter l'extension des immeubles et des maisons individuelles, devient la proie rêvée des grands promoteurs immobiliers qui peuvent y acheter à meilleur compte et qui tournent facilement les clauses restrictives en présentant un plan d'ensemble sur un vaste périmètre. Dans les cantons de Fribourg et du Valais, on ne trouve même pas les modestes limitations de la zone sans affectation spéciale ; dans le premier de ces deux cantons, par exemple, la loi autorise la construction de maisons à trois niveaux sur toute l'étendue des communes ne disposant pas d'un plan de zones local, soit sur l'immense majorité du territoire. Face à ces déficiences, une première manière de juguler la dispersion des bâtiments consiste à interdire la construction partout où les **équipements** techniques ne suffisent pas pour les besoins d'un quartier d'habitation ou d'une zone industrielle : l'absence d'un réseau d'eau ou d'égouts, l'étroitesse ou la pente excessive d'un chemin devraient fournir des arguments suffisants. Malheureusement, la législation se présente comme trop souple, en particulier pour l'épuration des eaux, puisque l'on permet couramment la construction de fosses septiques, alors même que leur étanchéité, à la longue, laisse tous les spécialistes sceptiques. La nouvelle loi fédérale sur la protection des eaux (message du 26.8.1970) apportera d'indispensables correctifs à cet égard.

En définitive, la seule mesure efficace revient à constituer des **zones agricole ou viticole** n'autorisant que les bâtiments en relation avec la culture du sol. Le principe fait l'unanimité, mais non les moyens. La LFAT déclare (art. 55) :

« 1. L'attribution de bien-fonds au territoire agricole ou forestier ne représente pas une expropriation matérielle. Sont réservés les cas isolés où une expropriation matérielle doit être admise en raison des circonstances particulières.

» 2. La Confédération doit, par une législation spéciale, promouvoir une compensation économique en faveur de l'agriculture. »

Cette proposition est vivement combattue dans de nombreux cercles. Certains défenseurs de l'agriculture s'opposent à son adoption tant que le système de compensation n'aura pas été mis en place. D'autres cherchent à défendre ce qu'ils estiment être les intérêts légitimes des propriétaires fonciers, banques, sociétés immobilières, entreprises de tous genres et particuliers qui possèdent des milliers d'hectares non bâtis. N'oublions pas qu'une part croissante de la surface agricole du pays se trouve entre les mains de non-exploitants. Il apparaît cependant nécessaire de s'appuyer sur cet article pour faire avancer l'entreprise, car, sur les autres points relatifs au droit de la propriété, en particulier l'expropriation, la restriction équivalente à l'expropriation et l'indemnisation, le projet de loi reprend des principes juridiques déjà solidement établis et qui ne faciliteront pas l'aménagement de l'espace suisse. Quelles sont les questions soulevées par le double principe énoncé à l'article 55 ? Nous en voyons trois : le marché foncier et ses mécanismes, le principe de la compensation entre propriétaires, le cas particulier de l'agriculture.

Les **mécanismes actuels du marché des terres** sont d'une injustice que les défenseurs de l'ordre des choses libéral ont de la peine à admettre. Même sans prendre en considération les locataires et les fermiers qui figurent souvent parmi les victimes du système économique, il n'y a pas égalité de fait entre tous les propriétaires de terrain. D'un côté, il existe une certaine demande de constructions, logements, locaux d'entreprises ou de services, routes et autres équipements collectifs. Tant la capacité d'investissement des acheteurs potentiels que la capacité de production des entreprises de génie civil et du bâtiment limitent cette demande à un certain volume annuel qui, compte tenu des prix qui s'établissent, détermine la quantité de terrains à bâtir nécessaire. Cette masse ne représentera, pour les prochaines décennies, que 10 % au plus du territoire agricole d'aujourd'hui. De l'autre côté, au contraire, l'offre en terrains à bâtir est beaucoup plus considérable, puisque rares sont les sites vraiment inconstructibles, tout au moins dans le moyen-pays. Un grand nombre de propriétaires offrent sur le marché une quantité de terrains bien supérieure à ce qui pourra être utilisé pour la construction. Par conséquent, toutes les limitations dont il est question aujourd'hui dans le domaine de l'aménagement du territoire ne vont rien changer sur ce point : seule une minime partie du territoire sera bâtie. En revanche, leur répartition dans l'espace pourrait se trouver modifiée. De toute manière, il demeure inconcevable que quiconque, particulier, mécène ou collectivité publique, puisse sans danger de banqueroute payer pour le 100 % des terrains agricoles le prix d'un terrain à bâtir, que ce soit à titre de placement ou en guise d'indemnité.

**Compenser** n'est pas un mot magique, c'est une condition indispensable à la réussite de l'aménagement du territoire. On peut entendre par là, par exemple, le prélèvement sur les rentrées fiscales de l'Etat, en particulier sur l'impôt des gains immobiliers, des sommes nécessaires à faire accepter par les propriétaires leur collocation en zone agricole. A une époque où les collectivités publiques manquent de capitaux pour des tâches urgentes, cela nous semble un principe inacceptable. Beaucoup plus heureuse apparaît l'idée de prendre l'argent directement auprès des promoteurs, en dépit du risque de renchérissement pour les locataires. Qui va en bénéficier ? Certains ne voudraient penser qu'aux agriculteurs ; il paraît cependant impossible d'en exclure les autres types de propriétaires. En fait, les ques-

tions les plus graves se placent ailleurs : quel montant va-t-on payer, à quel moment et selon quel périmètre la péréquation va-t-elle s'établir ?

Prenons un exemple théorique : Monsieur Bolomey, agriculteur, possède un domaine qui, selon les techniques d'estimation de la valeur des biens-fonds agricoles, vaut Fr. 1.— par m<sup>2</sup>. Il s'agit du bénéfice net laissé par les comptes d'exploitation, capitalisé à un taux assez bas. Théoriquement, cette valeur devrait servir de base dans les successions et dans l'attribution d'emprunts hypothécaires. Or, ce même domaine, s'il était acheté pour la construction, vaudrait Fr. 30.— par m<sup>2</sup>. Si l'on admet que le 1/10 recevra des bâtiments et pourra être vendu à ce prix, mais que les 9 autres dixièmes deviendront une zone agricole, le produit de la vente de la parcelle à bâtir ne représentera, réparti sur l'ensemble du domaine, qu'une somme de trois francs par m<sup>2</sup>. Monsieur Bolomey estimera-t-il ce prix juste ? De plus, si l'on raisonne pour toute une région, il faudra peut-être attendre cinq, voire dix ou vingt ans pour que toute la surface soit bâtie et que toutes les sommes de compensation aient été versées.

En troisième lieu, faut-il faire jouer la péréquation à l'intérieur d'une commune, de plusieurs communes ou de tout un canton ? L'agriculteur des Planchettes, derrière La Chaux-de-Fonds, doit-il bénéficier des contributions prélevées à Marin ou à Cornaux ou seulement de celles de la commune ? Rien d'étonnant par conséquent, si, dans le seul canton de Vaud, on discute de quatre systèmes possibles de péréquation entre propriétaires !

Ces quelques remarques mettent en lumière les difficultés rencontrées lorsque l'on cherche à édifier un système capable de donner satisfaction au particulier. Il conviendrait de s'arrêter à celles qui touchent la commune. Il existe, dans bien des régions de la Romandie, des communes qui ne veulent pas sacrifier un dixième de leur territoire ou d'une portion de celui-ci, afin de protéger le reste. Les raisons peuvent être diverses : les zones déjà existantes sont assez vastes pour les besoins des prochaines années ou les frais d'équipements incombant à la commune dépassent ses possibilités financières. Parfois aussi, la population établie de longue date redoute l'arrivée massive de nouveaux-venus qui amèneront une autre mentalité. A l'opposé, on rencontre bien sûr les communes qui ne veulent aucune limitation des possibilités de bâtir, c'est-à-dire des occasions de profits pour les notables, presque toujours propriétaires fonciers.

Dernier point à souligner en matière de compensation : quel que soit le système institué, il ne règlera pas tous les problèmes de l'agriculture (pas plus d'ailleurs que du logement). Il pourra aider à amortir la dette actuelle, mais il faudra encore prévenir sa reconstitution, il permettra de faciliter les regroupements d'exploitations, mais il n'en créera pas de nouvelles. Il ne remplacera ni le soutien des prix agricoles, ni les crédits d'investissement ; tout au plus sera-t-il un élément de la politique de maintien de l'agriculture.

La législation des zones agricoles, par le biais d'une compensation représente le but à moyenne échéance. Pour voir plus loin, il convient d'étudier la propriété sous un angle plus objectif que jusqu'ici. La tâche s'avère difficile, tant la propriété du sol est chargée d'un poids affectif ; dans une société où tout change, où tout se déprécie, ce bien représente une sécurité et un prestige indéniables. Cependant, en dissociant la notion de possession de celle de propriété, en attribuant la réalité des droits à celui qui utilise ou produit plutôt qu'à celui qui touche les intérêts ou les dividendes, on découvrira une autre face de la question et on désarmorcera certains pétards politiques.

A longue échéance, notre société devra recourir à la collectivisation des terres à bâtir et des terrains construits, sous une forme ou sous une autre. Parallèlement, la gauche devra veiller à organiser démocratiquement le système d'octroi des parcelles à tel usager ou à tel bénéficiaire, car le passage de la propriété du sol à la collectivité supprime certes de nombreux obstacles financiers, mais il pose de nouveaux problèmes : comment, par exemple, déterminer le critère d'utilité relative qui remplacera le

critère de prix ou comment éviter les erreurs d'attribution ? Ainsi propulsé vers des préoccupations plus dynamiques et plus positives, l'aménagement du territoire ne sera plus un combat d'arrière-garde contre une minorité de privilégiés, tirant parti de toutes les facilités d'un système économique et juridique trop individualiste, mais une entreprise d'intérêt collectif tournée vers l'amélioration du milieu de vie.

## Une contradiction, et une satisfaction

Au fond, chacun est d'accord : la Suisse devra se rapprocher toujours plus du Marché commun. A deux exceptions, tous les députés qui se sont exprimés sur le rapport du Conseil fédéral concernant l'évolution de l'intégration européenne ont convenu que la Suisse finirait par adhérer à la Communauté économique européenne.

Encore qu'on ne voie pas très bien comment. Car les mises en garde ont été nombreuses. Il n'est pas question de toucher à la neutralité — évidemment — au fédéralisme et à la démocratie directe ! Il faut veiller à maintenir notre cohésion d'autant plus que nous n'avons pas une culture nationale ! D'accord, la Suisse est en voie d'intégration. Mais attention ! elle doit éviter de se désintégrer.

Personne n'a dit comment on pourra résoudre cette contradiction. Et il n'est pas sûr que le temps suffise pour suppléer à ces silences.

Le chemin sera long : le débat sur l'Europe était à peine clos que de nombreux députés, emmenés par les socialistes, montaient à la tribune pour s'opposer au projet de modification de la loi sur la circulation routière qui tend pour l'essentiel à harmoniser nos dispositions avec celles de nos voisins européens.

Mais le plus important de ces discussions sur l'intégration, comme le notait la « Tribune de Lausanne », n'est pas venu des bancs de l'Assemblée, mais de ceux du Conseil fédéral. Confirmant une information publiée il y a quelques semaines par la « Feuille d'Avis de Lausanne » relative à une participation active de la Suisse à la préparation de la Conférence européenne de sécurité, M. Pierre Graber a déclaré : « Au moment où, à l'Ouest et à l'Est du continent, les uns et les autres essaient, avec précaution, d'organiser la détente dans la fidélité à leurs alliances, à leurs amitiés traditionnelles et à leurs idéologies, on compte manifestement sur la participation active des neutres à cette tentative. Nous ne pouvons pas songer à nous dérober, d'autant moins que c'est inévitablement poursuivre en Europe une politique étrangère équilibrée que de rechercher un accord à Bruxelles, et d'accepter en même temps de contribuer, par nos idées et nos efforts, à la consolidation sur le continent d'une paix encore mal assurée. »

Nous en prenons acte. Avec satisfaction.

## Voir en Suisse

Allons-nous être tentés par le péché d'orgueil ? Alors que notre pays n'apparaît guère à la une de la grande presse internationale, voici que, coup sur coup, deux importantes publications, l'hebdomadaire « Der Spiegel » de Hambourg, et le quotidien « Le Monde » de Paris, lui consacrent plusieurs pages spéciales.

La critique du « Spiegel », dans ses excès mêmes de sévérité (et de leçons pseudo-politiques) a suscité de vives réactions en Suisse allemande, qui reflétaient le plus souvent l'affrontement des générations. Elle ne manquait pas d'intérêt d'ailleurs. Mais elle demeurait, fort classiquement, un regard porté sur la Suisse, de l'extérieur. Plus intéressante pour nous peut donc être la formule du « Monde » qui a fait paraître, dans son numéro du 26-27 septembre, un supplément rédigé par des Suisses eux-mêmes, journalistes pour la plupart, mais aussi hommes politiques, comme le conseiller fédéral Nello Celio, et écrivain, en l'occurrence Denis de Rougemont.

« Marcher avec son temps », tel est le titre de ces quelques pages. Les préoccupations économiques, monétaires et sociales l'emportent bien entendu, sur toute autre. Sur quatorze articles, onze leur sont consacrés. Et cette proportion se retrouve dans les annonces. Un entrefilet sur le tourisme en Suisse centrale, les noms d'une école privée valaisanne et d'une maison d'édition genevoise, c'est peu de choses en regard des grands placards de l'industrie horlogère, chimique, mécanique et alimentaire. Voilà qui reflète déjà peut-être le véritable rapport de forces en Suisse !

Composés par des hommes d'horizon, de génération, de formation très divers, sur des sujets souvent éloignés, les articles de ce supplément présentent pourtant une étonnante unité de vue. Marcher avec son temps paraît pour tous avoir la même signification. Et d'abord dans le diagnostic. Les conflits et les crises qui agitent le monde sur le plan économique et monétaire, politique et social, culturel, ont maintenant atteint la Suisse. Notre pays est sorti de la torpeur où l'avaient plongée une prospérité matérielle certaine et un certain isolement culturel et politique. Nous allons entrer dans une zone de tempêtes, dans une période plus agitée de remises en question, voire de tensions.

Pour le politicien, pour l'industriel, comme pour le journaliste, l'avenir est donc fait d'incertitudes. Une concurrence internationale plus acharnée, une opinion publique plus tendue, parce que désorientée, des institutions plus fragiles, parce qu'entourées de méfiance et de solitude vont réduire la marge de manœuvres des couches dirigeantes et les obliger à plus de vigilance, plus de travail et d'imagination. Mais, chose remarquable, les uns et les autres demeurent prudemment optimistes, soit qu'ils regardent en arrière, pour louer le passé suisse, qu'ils sondent les institutions, ou qu'ils proposent des adaptations mêmes inhabituelles, comme le conseiller fédéral Celio, en préconisant un renforcement du pouvoir fédéral pour sauver le régime libéral. Pour tous, la Suisse paraît en effet disposer des moyens de pratiquer une ouverture dans la continuité : des institutions encore souples, une discipline civique peu entamée, une économie capable d'adaptation, une dimension politique, culturelle, sociale à la taille de l'homme.

La Suisse, une société qui n'est pas encore bloquée ? Telle paraît être la conclusion qui se dégage en conclusion de ce supplément du « Monde ». Mais cette analyse, qui rappelle si fortement celle que l'on fait d'autres périodes difficiles de notre histoire nationale, 1848 par exemple, ou les années 30, n'est-elle pas encore une façon de voir en Suisse, d'affronter en Suisse la crise actuelle ?

## Les comptes de DP

L'exercice 1970 se présente comme suit :

	Fr.	Fr.
Abonnements		15 222.50
Dons		1 968.50
Vente au numéro		1 699.40
Imprimeur	19 976.25	
Frais généraux divers	2 891.40	
Frais de ports	690.50	
Abonnements à d'autres revues	206.50	
Intérêts banque 1970		478.50
Impôts 1970	143.70	
Administration (M <sup>me</sup> T.)	4 027.20	
Souscription de parts		100.—
Prélèvement sur provision		
abonnements payés d'avance		8 466.65
	<b>27 935.35</b>	<b>27 935.35</b>

### Bilan au 31 décembre 1970

	Fr.	Fr.
Caisse	65.60	
Compte de chèques postaux	14 725.38	
Banque	11 931.50	
Abonnements payés d'avance		26 722.48
	<b>26 722.48</b>	<b>26 722.48</b>

Lausanne, le 10 septembre 1971.

L'administrateur :  
S. Maret.