

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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 39-40 (1967)

Heft: 9

Artikel: Programme d'urgence et plan financier

Autor: Chappex, A.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-126314>

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: 17.05.2025

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

Programme d'urgence et plan financier

Par A. Chappex,
collaborateur économique de l'Aspan

92

I. Introduction

La Suisse connaît à son tour les difficultés que rencontrent nombre de pays en matière de gestion des finances publiques. Alors que l'équilibre global de l'économie reposait sur un excédent traditionnel des budgets des collectivités publiques, notre pays se trouve confronté depuis quatre ou cinq ans à une montée croissante des déficits. Le phénomène touche aussi bien la Confédération, les cantons que les communes.

Ces déficits vont s'amplifiant. Selon les estimations de la Commission Jöhr, ils passeront de 1113 millions de francs en 1966 à 5176 millions de francs en 1974 pour l'ensemble des collectivités publiques, en supposant un accroissement de 2% des prix à la consommation. Si l'on considère le service que ces dettes imposent, c'est-à-dire les annuités, le déficit est porté à 6675 millions de francs.

Pour 1974, les parts respectives de ce déficit seront de 1903 millions pour la Confédération, 2796 millions pour les cantons et 1976 millions pour les communes.

Face à une situation actuelle et à des perspectives grosses de menaces, les collectivités publiques ne peuvent rester passives.

II. L'analyse des dépenses publiques

La première, la Confédération a pris l'initiative de passer au crible une partie de ses dépenses en confiant à une Commission d'experts, que l'on a appelée Commission Stocker, du nom de son président, le soin d'examiner les possibilités d'abattements sur l'ensemble des subventions qu'elle octroie. Une deuxième tranche d'économies de 55 millions de francs vient d'être annoncée par un rapport du Conseil fédéral, portant ainsi le total des réductions à 110 millions de francs.

Au vu des déficits futurs, il est évident que ces mesures, aussi heureuses soient-elles, ne peuvent représenter qu'une solution partielle. Aussi bien, présentant le rapport du Conseil fédéral déjà cité, le président de la Confédération a fait part du projet de charger une nouvelle Commission d'experts de l'examen de l'ensemble des dépenses de la Confédération.

Or, dans un pays où les dépenses du Gouvernement fédéral ne représentent qu'un tiers environ des dépenses publiques totales, il convient que les cantons et les communes remettent en question, eux aussi, la gestion de leurs finances. Soyez sans crainte! Pour votre tranquillité et pour la mienne, je n'aborderai pas cette question. Tout au moins dans son ensemble. Ce que je vous propose d'analyser

dans la suite de mon exposé, c'est le rôle que peut jouer le plan d'aménagement local dans l'assainissement de la situation financière des collectivités locales.

Mais je voudrais auparavant examiner quelques prises de position récentes concernant la revision des finances fédérales, parce qu'à posteriori elles intéressent également les finances des collectivités locales.

S'inquiétant du programme de nouvelles recettes fédérales, l'Union suisse des arts et métiers s'est exprimée pour «une politique des caisses vides, seul moyen efficace de réduire les dépenses». On pourrait résumer cette attitude par des formules du genre:

pour assainir nos finances publiques, il suffit d'adapter nos dépenses à nos recettes;

ou

pour assainir nos finances publiques, ne vivons pas au-dessus de nos moyens (sous-entendus actuels).

La Commission de l'Union syndicale suisse a déclaré, pour sa part, que l'impasse financière était due à un manque de prévision et réaffirmé la nécessité d'un régime financier garantissant des recettes suffisantes.

Ici, nous le constatons, la proposition est différente sinon opposée. Dans le premier cas, on exige une adaptation des fins aux moyens, dans le deuxième une adaptation des moyens aux fins.

Entre ces deux positions de caractère politique, il y a place pour une réflexion sur les faits répondant à une question double:

- a) les équipements collectifs, qui représentent l'essentiel des dépenses publiques, sont-ils suffisants ou insuffisants? En d'autres termes, la Suisse est-elle sur-équipée ou sous-équipée?
- b) de nouvelles ressources financières peuvent-elles être envisagées?

Les exposés que vous avez entendus jusqu'à maintenant me dispensent de parler, sinon pour les citer, des raisons de caractère extra-économique: les encombrements de la circulation, la pollution des eaux, le manque d'hôpitaux, d'écoles, etc. sont autant de preuves qu'à certains égards, la Suisse ou tout au moins quelques-unes de ses régions sont sous-équipées.

Corroborant cette constatation, voici une brève analyse économique où nous faisons appel, d'une part, au produit national brut de la Suisse et aux dépenses de toutes les collectivités publiques d'autre part.

Tableau I

Les dépenses des collectivités publiques et le produit national brut en Suisse de 1951 à 1965 (en millions de francs).

Année	Dépenses effectives	PNB	%
1951	4 340	21 935	19,8
1952	4 605	23 020	20,0
1953	4 510	24 090	19,0
1954	4 526	25 555	17,7
1955	4 709	27 265	17,3
1956	4 932	29 285	16,8
1957	5 525	30 870	17,9
1958	6 056	31 520	19,2
1959	6 211	33 840	18,4
1960	6 459	37 055	17,4
1961	7 630	41 490	18,4
1962	8 664	46 050	18,8
1963	9 932	50 370	19,7
1964	11 411	55 565	20,5
1965	12 165	60 200	20,2

Source: *La Vie économique. Finances et impôts de la Confédération, des cantons et des communes.*

On constate qu'au cours de ces quinze années, tant les dépenses des collectivités publiques que le produit national brut ont presque triplé, le rapport entre les deux termes de la comparaison se situant en 1965 au même niveau qu'en 1951 après un long et fort fléchissement dont le creux s'est produit en 1956, année où les dépenses des collectivités publiques n'ont représenté que 16,8% du produit national brut. Il est intéressant de noter que cette évolution s'est manifestée à une époque de rapide croissance économique qui a déterminé une forte augmentation des besoins en équipements collectifs. On peut dès lors affirmer que notre pays, pour respecter l'équilibre budgétaire, a dû repousser nombre de réalisations que les besoins réels justifiaient entièrement.

L'exemple de quelques pays étrangers confirme ce point de vue.

Tableau 2

Le rapport entre le produit national brut et les dépenses publiques dans quelques pays occidentaux de 1950 à 1964

Pays	1950	1955	1960	1964
Pays-Bas	27,0	28,7	31,9	36,0
Norvège	25,5	27,8	31,9	35,4
Allemagne	30,7	29,7	31,5	34,3
Autriche	25,0	27,5	30,3	34,3
France	28,4	32,2	32,9	33,8
Gde-Bretagne	30,6	29,9	30,7	32,0
Italie	—	27,8	30,4	31,8
Belgique	26,4	25,3	29,4	31,3
Suède	23,5	26,3	29,2	31,1
Danemark	19,4	23,6	23,7	27,0
Suisse	20,1	17,3	17,4	20,5

Source: Kneschaurek F., *Wirtschaftliches Wachstum und öffentliche Finanzwirtschaft.*

Bien que les différences de structures sociales et économiques des pays considérés invitent à la prudence, je pense qu'on peut, avec le professeur Kneschaurek, déduire de ces données ce que nous avons déjà apporté la première partie de l'analyse, à savoir qu'il existe globalement dans notre pays un sous-équipement dû pour l'essentiel au retard accumulé depuis 1950.

III. L'apport du plan local

Cette constatation générale va guider les choix des autorités communales. A moins d'ignorer les impératifs sociaux et économiques, il n'est guère possible pour elles de penser assainir leurs finances en renonçant simplement à la réalisation d'équipements collectifs.

Notre rôle dès lors est de tenter:

- de montrer quels avantages financiers une commune peut tirer de l'aménagement local. Précisons que nous avons considéré les avantages directs et les avantages induits résultant d'une situation économique elle-même favorisée par le plan;
- de suggérer, pour répondre à la deuxième question de l'introduction, quelques moyens d'élargir les ressources financières locales;
- d'indiquer quels principes généraux devraient guider le choix des priorités du programme d'urgence.

Dans l'analyse des économies que permet de réaliser le plan local, je laisserai délibérément de côté, parce que suffisamment dénoncée, «la mégalomanie qui, en de nombreux endroits, semble présider à l'édification des bâtiments publics, chacun voulant faire plus beau et plus cher que les autres»¹, et que l'on considère comme une source importante d'hémorragie financière. De l'adjudication des travaux publics, je me contenterai aussi de dire que les collectivités locales devraient veiller à mieux faire jouer les règles de la concurrence en faisant appel, lorsque le besoin s'en fait sentir, à des entreprises de l'extérieur. La politique actuelle d'adjudication n'est-elle pas teintée parfois d'un protectionnisme qui gonfle les dépenses publiques sous prétexte de favoriser les contribuables de la circonscription?

¹ E. Bavarel, *Les petites communes et la mise en place des équipements collectifs*, exposé fait à Berne, le 28 octobre 1966, à l'occasion de la Conférence nationale sur l'aménagement du territoire.

Mais pour bien saisir toute l'importance de la question, il convient de préciser quels sont les coûts des équipements collectifs. Les conditions de réalisation des équipements variant fortement de cas en cas, en fonction des conditions préexistantes et de la qualité des travaux, il est difficile de formuler des chiffres incontestables. La réalisation d'un nouveau quartier dans la commune de Greifensee a permis toutefois à M. H. Aregger², ancien chef de l'Office d'aménagement régional du canton de Zurich, d'établir des coûts d'équipements de base qui, à mon sens, sont assez représentatifs. Insuffisants ou devant être remplacés, les équipements existants n'ont pas été pris en considération dans le calcul. Ce dernier a été fait sur la base des prix de construction de 1965 et pour une population de 5000 habitants.

Tableau 3

Les coûts des équipements de base par habitant

Nature des équipements	Coûts totaux	Coûts nets après déduction des participations des propriétaires fonciers et des subventions
	Fr.	Fr.
Routes, chemins, places	1422	460
Alimentation en eau	616	422
Système d'épuration (station comprise)	1878	1321
Jardins d'enfants et écoles	2080	1456
Divers: acquisition de terrain, protection civile, bâtiments administratifs, sports, services industriels, etc.	2780	1706
	8776	5365

Les coûts totaux s'élèvent à 8776 fr. par habitant, dont 5365 fr. restent à la charge de la commune après déduction des contributions de plus-values des propriétaires fonciers bénéficiaires et des subventions fédérales et cantonales. Ils équivalent à 35 fr. par mètre carré de terrain à bâtir. Des analyses semblables ont été faites dans

d'autres localités. Les résultats obtenus varient de cas en cas sans toutefois refléter autre chose que la différence des situations de départ. Une étude allemande, réalisée en 1964, fournit des coûts de l'ordre de 5000 marks par habitant. Les résultats de Greifensee sont donc représentatifs pour la moyenne de nos collectivités locales.

Ces investissements considérables devraient inciter les communes à conférer aux équipements, par une série de mesures que nous évoquerons par la suite, un rendement optimum. Certes, il est très difficile de réaliser cet objectif dans un domaine qui ne doit pas affronter la concurrence. Aux mécanismes du marché qui font défaut, les collectivités publiques tenteront de substituer certains principes.

Au premier rang de ceux-ci, le plan de zones, dont il a été abondamment question jusqu'ici, est un instrument privilégié de la politique d'aménagement local. Véritable guide de l'extension des localités, il commandera la mise en place des équipements, empêchant ainsi une dispersion coûteuse des constructions, si l'on procède à la réalisation des équipements nécessaires, ou néfaste, si l'on renonce purement et simplement auxdits équipements.

1. Principes économiques de l'élaboration du plan de zones

Mais ces avantages économiques et financiers ne se manifesteront dans toute leur ampleur que si le plan de zones respecte certaines règles et qu'il est accompagné d'autres mesures relevant de la politique d'aménagement. Après les travaux d'inventaire des équipements existants, le premier souci des autorités sera de définir les besoins futurs en fonction desquels sera conçu le plan. Il s'agit donc d'évaluer ces besoins pour une période donnée, compte tenu de l'évolution probable. Choisit-on un rythme de croissance trop rapide? Les inconvénients de la dispersion des constructions réapparaîtront. Ou, au contraire, trop lent? Le plan devra être revu après un court laps de temps. Du point de vue économique, il est difficile de formuler une règle précise. L'expérience a prouvé, toutefois, que le plan devrait être fondé sur les besoins des vingt à trente années à venir.

Découpant le territoire communal en zones d'affectation diverse, le plan devra prévoir une utilisation du sol permettant de dimensionner rigoureusement les équipements. On recourra en pratique à des limitations de hauteur, du nombre d'étages, de distances et de rapport entre

² H. Aregger, *L'aménagement du territoire et les investissements publics*, Aspan 1966.

les surfaces de planchers et de parcelles (indice ou coefficient d'utilisation). Ainsi seront évités les surdimensionnements et les sous-dimensionnements, qui entraînent des pertes, les premiers par excès d'investissements, les seconds par exécution prématurée de travaux de rénovation et d'agrandissement.

On peut espérer en outre que les dispositions réglementant l'utilisation du sol aient une influence modératrice sur l'évolution des prix des terrains à bâtir.

Le plan prévoira aussi l'institution d'une zone agricole intégrale ou zone sans affectation spéciale, de laquelle serait exclue toute construction nouvelle étrangère à l'agriculture. Seule cette disposition conférera au plan toute son efficacité. A son défaut, les avantages économiques du plan risquent d'être compromis par la perpétuation des constructions dispersées. Notons, entre parenthèses, que la création de zones agricoles est souvent combattue en faisant appel aux principes de l'économie de marché: le sol, comme tous les autres biens, est soumis à la loi de l'offre et de la demande. On peut s'interroger sur la nature de la loi à laquelle se réfèrent les adversaires de la zone agricole. Cette loi, pour être vérifiée, doit porter en effet sur un bien que l'on puisse produire à volonté et transporter d'un endroit à l'autre (adaptation de l'offre à la demande). Or il faut bien admettre, à cet égard, que le sol ne répond pas à la définition donnée et que, par conséquent, il doit faire l'objet d'un statut spécial.

Ce qui ne peut être contesté, en revanche, c'est que la création de zones agricoles conduirait à une baisse immédiate et sensible du prix des terres agricoles, dont le niveau actuel, largement au-dessus de la valeur de rendement, compromet la rentabilité des exploitations et constitue à long terme un facteur menaçant l'existence même de la classe paysanne.

D'une manière générale, le plan doit devenir un instrument de prospérité favorisant le développement harmonieux de tous les secteurs économiques: agriculture, industrie et services.

2. Autres mesures essentielles de la politique d'aménagement local considérées du point de vue financier

Autre argument des adversaires de la zone agricole, la réalisation de cette dernière aurait pour effet de réduire dans une large mesure l'offre de terrains à bâtir, dont les prix subissent les plus fortes hausses. Ici encore, il y a confusion. Comment peut-on, alors que la nécessité d'épurer les eaux usées est généralement admise, considérer comme un même bien les terres agricoles et les terrains à bâtir? Il faut se rendre à l'évidence! Terres agricoles et terrains à bâtir sont deux choses différentes présentant chacune ses propres caractéristiques. Si toute parcelle cultivée est une terre agricole, tout terrain sur lequel on projette une construction n'est pas forcément «à bâtir». Celui-ci ne devient «à bâtir» que lorsqu'il est équipé, c'est-à-dire pourvu des services publics (route carrossable, eau potable, canalisation d'égouts, etc.).

Il n'en demeure pas moins que l'offre de terrains équipés doit être stimulée afin de supprimer ou tout au moins d'atténuer le déséquilibre existant entre l'offre et la demande. Partout où la nécessité s'en fait sentir, les autorités communales devraient donc pratiquer une politique active d'équipement des terrains.

Simultanément s'impose ce qu'il est convenu d'appeler une politique foncière. La croissance des agglomérations, la dévaluation monétaire et l'accroissement du bien-être général déterminent une hausse rapide des prix des terrains. Or, au même titre que les individus, les collectivités publiques ont besoin de terrains pour leurs propres réalisations; le professeur R. Meyer³ a calculé que les équipements collectifs d'une agglomération urbaine nécessitent autant de terrain par habitant que l'habitation. Il est donc de bonne politique, étant donné les aléas des procédures d'expropriation, que les communes procèdent à l'acquisition de terrains. Certes, elles ne doivent

³ R. Meyer, *Heutige Aufgaben der Landesplanung*, Asplan 1963.

EXPOSITION PERMANENTE DE LA CONSTRUCTION

Place de la Gare 12
Lausanne

Toujours les nouveautés de la construction

pas devenir courtiers en terrains. L'expérience veut que les achats soient limités aux besoins propres et à une certaine réserve permettant de pratiquer des échanges en nature.

3. Aménagements financiers

Mais dans la majeure partie des cas, les finances des collectivités locales sont insuffisantes pour mettre en œuvre les mesures que nous venons d'exposer. La question qui se pose dès lors est de savoir, comme nous l'avons suggéré en début d'exposé, si de nouvelles ressources financières peuvent être envisagées.

Ayant acquis la conviction qu'un apport d'argent frais était indispensable pour les collectivités publiques, voyons quelles sont les mesures possibles. Avant de recourir au moyen classique et impopulaire de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et la fortune, les autorités locales devraient tirer entièrement parti des autres possibilités existantes ou à créer.

A. Les taxes d'équipement

Principal objet des dépenses publiques, l'infrastructure ne peut être financée uniquement par les fonds publics. Il est donc légitime de faire appel dans une certaine mesure aux propriétaires fonciers bénéficiaires des équipements collectifs. L'idée est généralement admise; seule la mesure de la participation privée est discutée.

Les réglementations sur les taxes d'équipement sont aussi diverses que nombreuses. En 1965, notre association prit l'initiative d'effectuer une enquête auprès de toutes les communes du pays en vue d'établir des normes destinées à favoriser l'unification des systèmes en vigueur et à informer les autorités des moyens de financement qu'elles peuvent mettre en œuvre.

Plus de 600 réponses nous sont parvenues, qui ont été classées systématiquement pour constituer le fondement de notre étude. Une expertise préalable a été faite pour établir la légalité des questions juridiques liées aux normes que nous allons élaborer. Les indications qui suivent peuvent être donc mises en pratique par les communes sans qu'il leur soit nécessaire de modifier en quoi que ce soit leurs règlements. Elles seront publiées par nos soins dans le cours de l'année.

Les normes élaborées procèdent des principes suivants:

- la construction et l'extension des réseaux de routes, de canalisations d'égouts et de conduites d'eau devraient être réalisées, dans tous les cas, dans le cadre d'un plan d'aménagement local et, lorsque les circonstances le justifient, dans le cadre d'un plan d'aménagement régional;
- les divers équipements, pour lesquels il est proposé une nouvelle classification, feront l'objet des taxes d'équipement ci-après:

Routes Tableau 4

Type de routes	Largeur des pistes carrossables				Largeur des cheminements			
	jusqu'à 7 m.		largeur supplémentaire		jusqu'à 2 x 2 m.		largeur supplémentaire	
	com-mune	proprié-taires	com-mune	proprié-taires	com-mune	proprié-taires	com-mune	proprié-taires
Routes de desserte	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Routes collectrices	30%	70%	100%	0%	30%	70%	100%	0%
Routes principales (si elles ont une fonction de desserte)	50%*	50%	100%	0%	50%**	50%	100%	0%

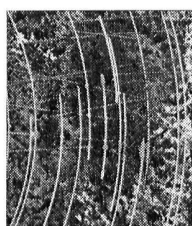
* Part de la commune ou du canton. ** Cette taxe peut être perçue même si la route principale n'a pas de fonction de desserte.

A l'intérieur d'un même périmètre, la répartition des participations des propriétaires fonciers se fera en fonction de la surface des parcelles et de leur coefficient d'utilisation.

En ce qui concerne les systèmes d'évacuation et d'épuration des eaux usées et de l'alimentation en eau, les communes veilleront à gérer ces services de telle manière qu'il n'en résulte pour elles ni perte ni bénéfice. Pour autant que le droit cantonal n'en dispose pas autrement,

elles sont en droit de faire supporter aux propriétaires fonciers la totalité des coûts des équipements. L'application de cette règle pouvant présenter de grosses difficultés politiques, la perception du solde, après la fixation des taxes d'équipement, pourra se faire au moyen des taxes de raccordement et des taxes d'utilisation.

Dernière recommandation, les taxes d'équipement seront encaissées dès la fin des travaux et non plus, comme c'est encore souvent le cas, au moment de la construc-



Les parois en briques silico-calcaires vous protègent du bruit

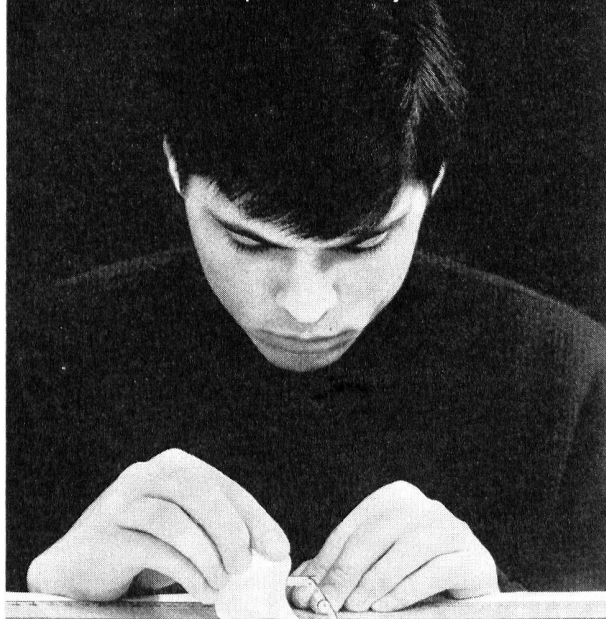
SA HUNZIKER + CIE

Fabriques de briques silico-calcaires
à Brougg,
Olten et Pfäffikon SZ

Instrumentaux spéciaux Kern pour tous les travaux de dessin

On sait depuis longtemps qu'il existe des boîtes de compas Kern dans toutes les grandeurs et pour toutes les exigences. Mais savez-vous que Kern fabrique aussi toute une série d'instruments de dessin spéciaux avec lesquels on peut exécuter de nombreux travaux beaucoup plus rapidement, plus exactement et plus commodément ?

Nous vous présentons aujourd'hui :



Le pointilleur Kern

Devez-vous souvent tirer des traits interrompus à l'encre de Chine ? Alors vous devriez faire un essai avec le pointilleur Kern. Cet appareil vous permet d'obtenir rapidement et facilement des lignes absolument régulières en 23 modèles différents.

Faites-vous présenter le pointilleur Kern dans votre magasin spécialisé.



Kern & Cie S.A. 5001 Aarau
Usines d'optique et de mécanique de précision

tion d'un immeuble par les propriétaires. Juridiquement, la perception des taxes d'équipement est autorisée dès que les avantages apportés par l'équipement sont réalisables. Economiquement, elle est entièrement justifiée par le fait que lesdits avantages n'existent que par l'investissement de fonds publics. Accessoirement, cette mesure stimulera l'offre des terrains à bâtir.

B. Enfin, si malgré ces mesures, certaines communes ne peuvent faire face à leurs obligations, il faudra rechercher de nouveaux aménagements fiscaux – impôts sur les gains immobiliers, impôts sur les terrains équipés non construits, etc. – et de nouveaux modes de financement – création d'un fonds national d'équipement. Cette aide fédérale et cantonale paraît même inévitable pour les petites communes rurales qui se situent en dessous du seuil financier leur permettant de s'équiper. Mais ceci n'appartient déjà plus au domaine des décisions communales.

4. Le programme d'urgence

Une commune rurale n'aura pas les mêmes besoins et les mêmes exigences qu'une commune urbaine. Lapalissade obligée, cette remarque implique qu'un programme d'urgence ne peut être établi selon une recette unique. D'une manière générale, on dira qu'une commune devra procéder à ses choix selon ce que M. Bavarel, président de la commune de Monthey, a appelé la nécessité dans le temps et dans l'espace⁴. La commune de Monthey a élaboré récemment un plan quadriennal groupant les équipements collectifs à réaliser au cours de cette période. Ces équipements ont été ensuite classés, dans leur nature et dans leur volume, par les administrateurs communaux selon l'idée qu'ils se font de l'importance et de l'urgence des projets.

Voilà un exemple, unique en Suisse, qui mérite d'être suivi.

IV. Conclusion

Régionalement et sectoriellement sous-équipée, la Suisse ne peut faire l'illusoire économie d'investissements publics. Elle n'y trouverait que le gage de difficultés ultérieures de croissance. Certes, elle doit renoncer aux dépenses somptuaires. Mais surtout, son rôle est de conférer aux équipements, à travers les plans d'aménagement, un rendement optimum et de dégager les ressources financières nécessaires.

⁴ E. Bavarel, *op. cit.*