

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat
Herausgeber: Société de communication de l'habitat social
Band: 46 (1973)
Heft: 10

Artikel: Hypothèses sur la dynamique de l'aménagement du territoire
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-127537>

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: 16.05.2025

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

Hypothèses sur la dynamique de l'aménagement du territoire

49

Qualité de vie, protection de l'environnement, aménagement du territoire sont devenus depuis un lustre, d'abord timidement, puis de façon impérative, les «leitmotiv» de la vie politique du monde occidental. Il serait même possible de dater au 21 juillet 1969 le début de cette «prise de conscience collective». Depuis ce jour-là, «l'ère du monde fini» annoncée cinquante ans plus tôt par Paul Valéry commençait.

Vue de la Lune, la Terre apparaissait bien comme une quantité finie, périssable.

Le rapport du MIT commandé par le Club de Rome faisait le point, montrant combien la théorie de la croissance économique adoptée par toutes les nations industrielles conduisait à l'épuisement des ressources naturelles, à la surpopulation, à la famine et à la pollution, et combien elle est dangereuse pour l'état sanitaire des nations.

A la faveur de cette mobilisation de l'opinion publique, il a été possible de dégager les majorités nécessaires, pour donner à l'exécutif les outils appropriés: on ne peut maintenir une qualité de vie sans une discipline imposée. Cependant, à y regarder de plus près, on peut se demander si le dessein initial qui était de sauvegarder une santé menacée ne s'est pas modifié en mesures de protection d'un acte économique fondamental: l'exportation de produits industriels, exportation menacée sur le plan intérieur par le secteur immobilier.

Le conflit entre le secteur immobilier et l'industrie d'exportation n'est pas nouveau. En France, lors d'une conférence à l'Institut d'urbanisme de Paris, le 13 janvier 1970, Henri Lefebvre attire l'attention de son auditoire sur «un détail historique d'une importance extrême: la propriété du sol bâti et non bâti est d'origine féodale». Pour bien comprendre ce qui s'est passé, il faut se rappeler que le propriétaire foncier, qu'il soit propriétaire de terre ou d'immeubles est initialement un personnage autre que le capitaliste industriel. Le capital mobilier et le capital immobilier ne sont pas les mêmes et ne se gèrent pas de la même façon. Un signe, une preuve, c'est que pendant les deux guerres mondiales, il y a eu un moratoire des loyers, manière de reporter sur les propriétaires fonciers quelques difficultés. On n'a jamais, je crois, entendu parler d'un moratoire des dividendes du capital industriel.

En Italie, dans une entrevue accordée à G. Valance, journaliste à *L'Express*¹, L. Barca, économiste du Parti communiste italien, confie: «Certes, notre lutte contre

les rentiers précapitalistes qui mangent les augmentations de salaires par la hausse des loyers peut intéresser aussi M. Agnelli (président de Fiat).»

En Suisse, H. Sieber, économiste, avait, à la demande du Département fédéral de l'économie publique, étudié les problèmes du contrôle des loyers en Suisse en 1961 et avait repris cette étude pour la Fédération romande immobilière, mettant en évidence que «la fin du contrôle des loyers entraînerait des conséquences qui se manifesteront sur le niveau de vie d'une partie des sujets économiques, sur les salaires ainsi que, par corrélation, sur le pouvoir d'achat de l'argent et la capacité de concurrence de notre économie sur les marchés étrangers»². Or, la fin du contrôle des loyers en 1966 a ôté au Département de l'économie publique les outils de contrôle du secteur immobilier, outils qui permettaient de maintenir un rapport loyer/salaire favorable à l'industrie d'exportation. Cette politique devait être poursuivie par d'autres moyens, car la part des exportations des différents secteurs de l'industrie était prépondérante par rapport à la production totale (voir fig. 1). L'industrie suisse, étant prise dans une économie de marché, est dans l'impossibilité de reporter sur le consommateur la poussée exercée sur les salaires par l'augmentation du coût des loyers, par l'augmentation des impôts des communes suburbaines, où sont situées la plupart des usines, et dont les finances sont obérées par la construction à fonds perdus des viabilités des cités satellites.

Pour rester compétitive sur le marché mondial où les difficultés se sont accrues au point qu'il n'est pas exagéré de parler de guerre économique, l'industrie a donc pris pour objectif de juguler et maîtriser un secteur immobilier dont le jeu économique est incompatible avec ses propres impératifs d'optimisation des prix d'exportation. En d'autres circonstances et en d'autres lieux l'industrie avait déjà été amenée à discipliner le secteur immobilier par des moyens analogues: au milieu du XIX^e siècle, en Angleterre, à la suite de l'industrialisation galopante, les «jerry-builders» avaient bâti à la hâte des logements à proximité des manufactures pour abriter les ouvriers affluant de la campagne, mais dans des conditions d'hygiène telles que les épidémies de choléra décimaient

¹ *L'Express* du 16-22 juillet 1973, p. 54.

² *Problèmes du contrôle des loyers en Suisse*, Fédération romande immobilière FRI, E. Ruckstuhl, Lausanne 1961, p. 33.

la main-d'œuvre. Ce fut alors que fut établie par John Snow, de façon irréfutable, la corrélation entre la diffusion de la maladie et la contamination de l'eau d'alimentation: «Je pensais que la doctrine du poison du choléra passant par les égouts dans une grande rivière et étant distribué à travers des kilomètres de canalisations et, cependant, produisant ses effets spécifiques, était trop sensationnelle et d'une importance trop grande pour la communauté pour qu'elle ne soit pas vérifiée de façon très serrée et établie à partir d'une base ferme.»¹

Une législation sanitaire, le «Public Health Act», fut mise en place pour sauvegarder la santé publique, elle prévoyait: une vue d'ensemble où l'on projette de construire des égouts, un financement de travaux d'élargissement et amélioration des rues ainsi que de création de jardins publics. Cette législation sanitaire induisait les notions de densité, gabarit, alignement, bases de la législation urbanistique. La monotonie des cités ouvrières de la fin du siècle passé en est aujourd'hui encore l'illustration. Si l'on considère, au cours de ces dernières années, les événements relatifs à l'aménagement du territoire suisse, dans leur mouvement et leur devenir, on ne peut pas ne pas être frappé par l'analogie de la démarche: la législation sanitaire constitue à nouveau le véhicule d'une législation urbanistique favorable aux industries: la loi fédérale sur la protection des eaux du 8 octobre 1971 introduit les notions d'aménagement du territoire: «C'est pourquoi, dans l'intérêt même de la protection des eaux, il a fallu imposer des restrictions sévères à la construction.»²

Mais ce n'est pas suffisant; aussi le message du Conseil fédéral du 26 janvier 1972 accompagnant l'arrêté fédéral édicté le 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire précise-t-il «qu'il faut contrôler l'activité de la construction comme telle, indépendamment de considérations et de mesures de protection des eaux... Il faudrait surtout veiller à ce qu'aucun nouveau plan directeur des égouts ne soit établi pour des régions où la construction doit être restreinte pour des motifs d'aménagement du territoire. Ces buts dépassent les moyens de la législation sur la protection des eaux.»

Quels sont ces buts?

Le texte de projet de loi sur l'aménagement du territoire du Conseil fédéral du 31 mai 1972 les explicite: la loi doit permettre en particulier de délimiter le territoire destiné à être occupé en tenant compte:

- du développement futur du pays dans une mesure convenable;
- de conserver le caractère et la beauté du paysage, et
- d'assurer la création de zones de détente.

Cependant ces buts ne peuvent être atteints qu'en imposant une discipline au secteur immobilier. Aussi le gel systématique du territoire du 17 mars 1972 s'ajoutait-il à une série d'arrêtés fédéraux concernant le marché de la construction du 25 juin 1971 avec les compléments du 30 juin 1971 désignant les régions où l'industrie est mise à trop forte contribution. Ces compléments furent élargis à d'autres régions le 26 juillet 1971.

«La réaction des milieux immobiliers traduit un sentiment d'insécurité grandissante.» Tel est le titre de la préface au rapport annuel 1972 de la Fédération romande immobilière qui relève que:³ «Une foule d'arguments plaident en faveur de chacune de ces décisions prises isolément. Mais il n'y en a guère pour appuyer une conception d'ensemble, quelques objectifs généraux et qui pouvaient se retrouver au niveau de chaque décision et constituer en quelque sorte le fil conducteur d'une politique générale.»

Or l'hypothèse formulée plus haut voudrait que ce fil conducteur existât qui reliât une série de faits apparemment distincts en une succession de mouvements cohérents et méthodiques. Ce fil conducteur est le suivant: l'industrie suisse s'organise et organise la Suisse pour être mieux armée sur les marchés extérieurs.

Comment expliquer autrement le modèle d'aménagement retenu par le Conseil fédéral pour être proposé avec le texte du projet de loi du 31 mars 1972. Ce modèle figure à la deuxième page du vade-mecum 1972/1973 sous le titre «Population». Il a été établi par l'«Institut für Ort Regional und Landesplanung» (ORL) de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, sur la base des possibilités d'emploi régionales (nach Arbeitsmarkt regionen, Regionen die noch den gegenwärtigen und für die nächsten Zukunft erwarteten Verflechtungen des Arbeitsmarktes ausgeschrieben sind).

Si l'on dresse une carte avec le même graphisme que celui utilisé pour les cartes des variantes de conceptions

¹ John Snow: *On the mode of communication of Cholera*, Commonwealth Fund, 1936, N.Y., p. 203.

² *Hebdo. Coopération* du 21 décembre 1972, communiqué de l'Aspan, p. 2.

³ *Rapport annuel de la FRI*, Lausanne, p. 7.

directrices qui figurent à la page 24 du vade-mecum on obtient une clé de répartition révélatrice des zones de territoire destinées à être occupées (voir fig. 2).

En premier lieu on peut constater que cette carte est différente des dix cartes dessinées à la page 24¹ (voir fig. 3). Une comparaison avec à l'appui la description des variantes et du «trend» montre à l'évidence que les neuf variantes sont autant d'utopies: sommes de réflexions généreuses appartenant à un courant de pensée constamment nourri et plus particulièrement depuis la création de la ville industrielle par les hommes comme Owens, Cabet, Garnier.

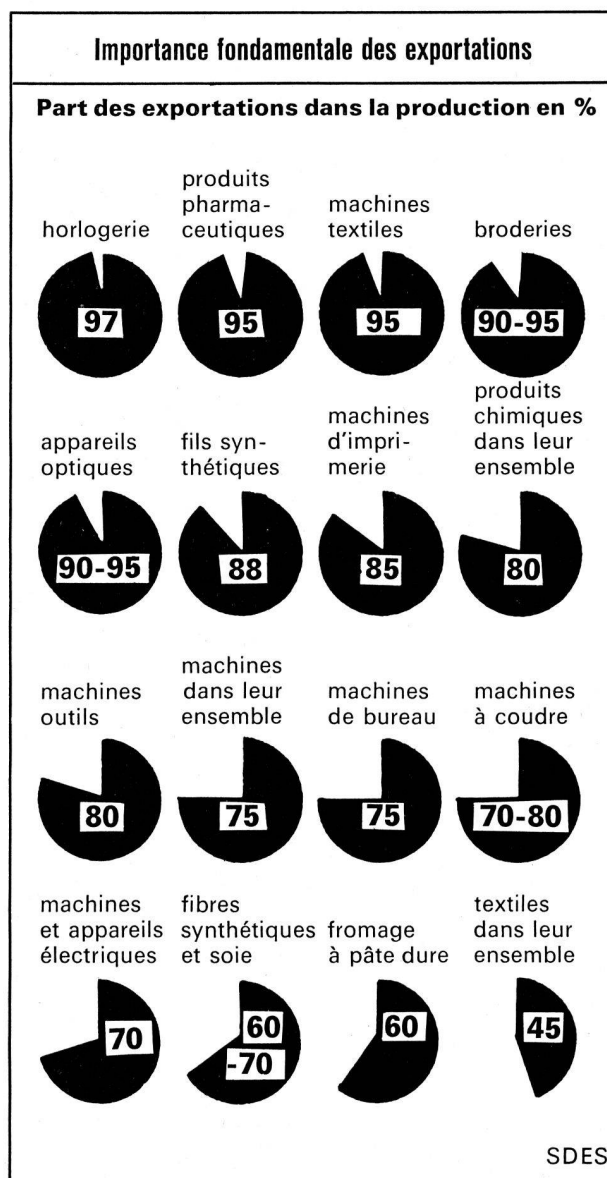
En second lieu, l'analyse de cette carte montre que les zones fortes de peuplement prévues coïncident avec les zones du secteur secondaire et se répartissent de façon évidente autour des centres de décision économique de Bâle et Zurich avec un appui important autour du centre politique de Berne.

En dehors de ce triangle où le taux d'accroissement de population est proportionnellement le plus fort, entre 26% et 32%, deux régions de développement tertiaire moyen sont indiquées: Lausanne (13%) et Genève (15%), l'une vraisemblablement en fonction des investissements considérables prévus pour le transfert et l'agrandissement de l'Ecole polytechnique fédérale à Dorigny, qui doit décharger l'école de Zurich et établir un «brain-drain» vers le triangle susmentionné, puisque le marché régional de l'emploi est au-dessous de la moyenne suisse (20%), l'autre dont les caractéristiques sur les plans international et bancaire sont des avantages à ne pas négliger. Pour le reste rien de significatif n'est prévu, sinon une stagnation (Neuchâtel 0% - Fribourg 2%, villes universitaires) voire un recul (Monthey -11%, l'Ajoie -2%). Traduits en chiffre rond, ces pourcentages montrent que si la Suisse compte aujourd'hui 6,3 millions d'habitants et devait en compter 7,5 millions à la fin du siècle présent, l'augmentation de population de 1,2 million serait répartie de la façon suivante: 1 million pour la zone du Plateau comprise entre Bienne et Saint-Gall, 200 000 pour le reste du pays.

Population en millions d'habitants	1970	2000
Plateau suisse de Bienne à Saint-Gall	4,2	5,2
Reste de la Suisse	2,1	2,3
Total	6,3	7,5 + 0,5²

Fig. 1 La part des exportations dans les différents secteurs de l'industrie suisse.

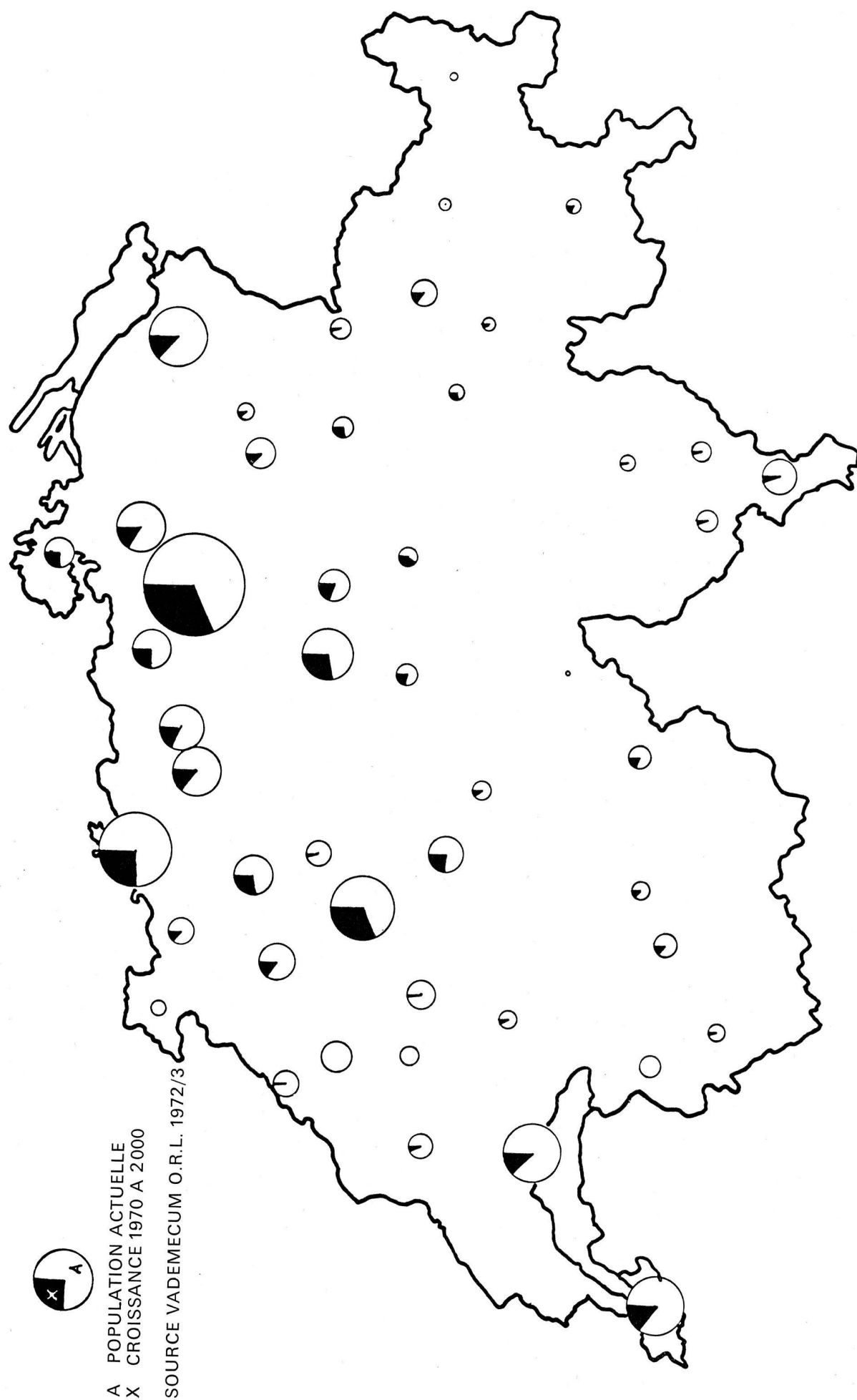
Source: *L'Ordre professionnel* du 7 juin 1973.



¹ En raison de la très petite échelle du dessin de ces cartes, nous reproduisons ces mêmes cartes publiées par Michel Koch dans «La Suisse face à l'aménagement du territoire», *Journal de Genève*, série économique, mars 1972, pp. 26-27.

² 7 064 000 habitants selon E. Kneschaurek dans *Vie économique*, juillet 1973.

Fig. 2



1. Bevölkerung/Population

nach Arbeitsmarktreionen
(Regionen, die nach den
gegenwärtigen und für die
nächste Zukunft erwarteten
Verflechtungen des
Arbeitsmarktes
ausgeschieden sind)

Nr. Region	Fläche (ha)
(Die Liste der Zuteilung der Gemeinden zu den Regionen kann beim ORL-Institut bezogen werden.)	Invo-Raster
1 Basel	89 300
2 Aarau	60 400
3 Baden	42 700
4 Zürich	146 800
5 Winterthur	111 300
6 Schaffhausen	40 100
7 St. Gallen	136 200
8 Ajoie	32 900
9 Delémont	70 200
10 Solothurn	48 100
11 Olten	104 200
12 Luzern	106 600
13 Zug-Schwyz	69 600
14 Obersee	47 900
15 Toggenburg	37 800
16 Glarus	75 500
17 Sargans	74 400
18 La Chaux-de-Fonds	38 300
19 Neuchâtel	80 600
20 Biel/Bienne	45 600
21 Bern	114 900
22 Burgdorf	57 200
23 Unterwalden	75 500
24 Uri	104 500
25 Surselva	123 100
26 Chur	103 600
27 Klosters	61 000
28 Engiadina bassa	118 300
29 Yverdon	87 800
30 Broye	42 800
31 Fribourg	56 300
32 Thun	147 100
33 Interlaken	127 900
34 Goms	38 900
35 Leventina	98 400
36 Locarno	116 800
37 Sottoceneri	45 100
38 Bellinzona	74 100
39 Mittellanden/ Grischun central	132 900
40 Engiadina alta	123 000
41 Genève	59 300
42 Lausanne	132 800
43 Sarine	84 600
44 Monthey	82 800
45 Martigny	90 800
46 Sion	88 600
47 Sierre	74 000
48 Brig	190 100
Schweiz	4 110 700

Einwohner					Volksein- kommen 1965 pro Einwohner (Fr.)
Volkszählung		Schätzung	Zuwachs in %		
1960	1970		2000	60—70	
432 949	511 194	645 000	18	26	9 824
169 741	195 546	230 000	15	18	7 775
121 116	148 335	185 000	22	25	7 628
827 129	974 211	1 285 000	18	32	10 360
226 365	258 702	300 000	14	16	7 181
82 737	88 946	112 000	8	26	7 811
346 764	388 189	430 000	10	13	8 014
25 995	26 436	26 000	2	— 2	6 874
65 201	70 151	80 000	8	14	6 645
128 796	144 251	185 000	12	28	8 755
212 040	248 768	285 000	17	15	6 998
217 292	253 780	325 000	17	28	7 976
89 254	108 124	130 000	21	20	7 318
78 073	92 838	105 000	19	13	5 981
30 631	31 523	35 000	3	11	6 183
45 026	43 033	55 000	— 4	28	7 716
46 189	52 904	55 000	15	4	5 480
74 196	78 060	80 000	5	2	8 496
96 979	114 821	115 000	18	0	8 600
117 824	138 252	160 000	17	16	9 360
341 359	387 607	510 000	14	32	9 773
71 685	72 453	75 000	1	4	5 611
41 675	45 779	56 000	10	22	5 538
31 461	33 541	47 000	7	40	6 956
21 578	19 474	25 000	— 10	28	4 472
59 144	71 124	82 000	20	15	7 670
16 195	17 340	17 000	7	0	8 370
7 947	8 085	8 000	2	— 1	4 338
67 280	70 170	75 000	4	7	5 811
42 072	45 636	45 000	8	— 1	6 043
83 090	98 055	100 000	18	2	7 377
113 087	124 533	155 000	10	24	5 704
38 528	40 802	44 000	6	8	6 147
3 448	3 029	3 000	— 12	— 1	4 235
22 278	24 623	25 000	11	2	5 813
41 183	51 871	55 000	26	6	7 019
104 662	133 184	140 000	27	5	5 208
34 455	43 099	45 000	25	4	7 864
18 131	17 927	19 000	— 1	6	8 283
17 451	20 817	25 000	19	20	11 173
279 480	359 572	415 000	29	15	9 757
305 130	370 790	420 000	21	13	9 254
35 285	37 122	40 000	5	8	6 487
44 985	56 101	50 000	25	— 11	6 444
28 530	32 331	34 000	13	5	6 897
49 783	56 974	65 000	14	14	6 952
31 676	36 857	42 000	16	14	6 883
43 186	49 923	60 000	16	20	6 015
5 429 061	6 269 783	7 500 000 + 500 000	15	20	8 418

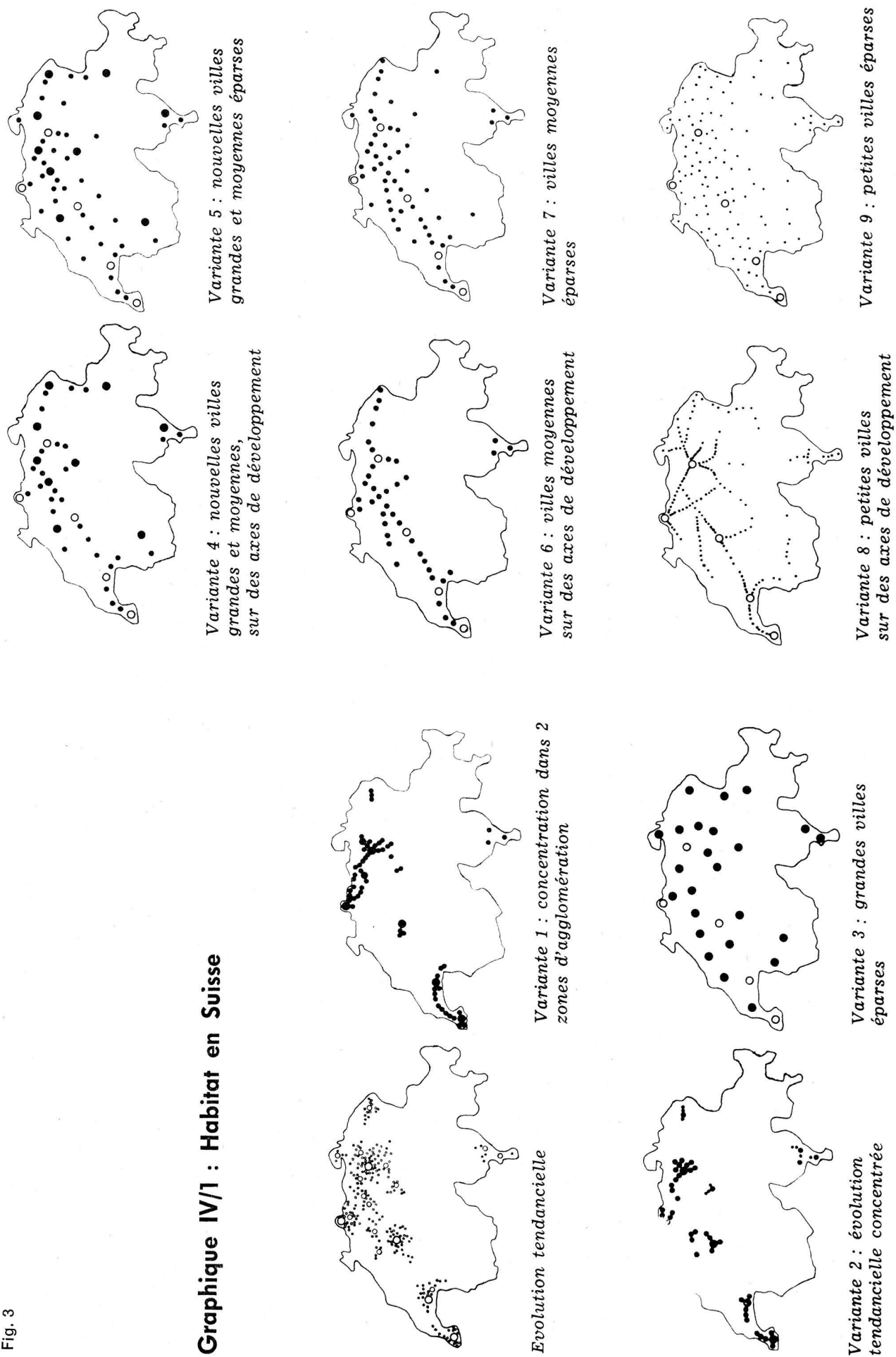
Les moyens de mise en place d'un tel modèle sont là: lois sanitaires permettant le gel du territoire, restrictions de crédits combinées avec la distribution directe de crédits fédéraux pour la construction de HLM dans les zones de peuplement retenues. Toutes mesures qui ont, comme nous l'avons vu, un fil conducteur, la constatation que l'industrie entend se développer dans les régions traditionnelles d'implantation ou dans leur proximité immédiate pour des raisons évidentes de facilités de transports et communications entre les centres de production et de décision.

Nous avons vu plus haut qu'en Angleterre, il y a cent vingt ans, des lois sanitaires avaient servi à discipliner

le secteur immobilier. Plus près de nous, en France, à la même époque on peut observer une démarche parallèle mais qui va beaucoup plus loin: la loi sanitaire du 13 avril 1850 votée vraisemblablement à la suite de l'épidémie de choléra de 1849 est encore plus spécifique. Elle prévoit que le Conseil municipal, sur préavis d'une commission comportant architecte et médecin, peut faire remettre en état des logements insalubres qu'ils soient occupés par le propriétaire ou le locataire. S'il n'est pas possible de porter remède et d'assainir les logements, la commune peut, par vote du Conseil municipal, acquérir les biens-fonds nécessaires à l'opération d'assainissement, par extension de la loi d'expropriation

Fig. 3

Graphique IV/1 : Habitat en Suisse



du 3 avril 1841. Un amendement daté du 23 mai 1852 permettra l'expropriation sans vote sur décision de l'exécutif. Enfin le Conseil d'Etat, dans un arrêt rendu *motu proprio*, décide de ne laisser aux communes que les voies publiques, les terrains étant restitués à leurs anciens propriétaires.

On est arrivé ainsi à l'un des problèmes fondamentaux de l'urbanisme: le sort réservé aux biens-fonds expropriés ayant acquis une plus-value par les travaux d'aménagement.

Voyons ce que prévoit le projet de loi d'aménagement du territoire:

Art. 43: S'il est impossible ou difficile à l'excès d'exécuter des plans d'affectation, les autorités cantonales compétentes peuvent exceptionnellement exproprier certains biens-fonds ou des droits sur ces biens-fonds. Des constructions seront implantées sans délai sur ces biens-fonds expropriés, en règle générale, ces biens-fonds seront ensuite revendus à des particuliers.

Art. 45: Lorsque les plans d'affectation ou d'autres mesures d'aménagement du territoire entraînent des plus-values importantes, notamment lorsqu'ils permettent ou rendent possible une utilisation plus intensive du sol, ces plus-values doivent être prélevées de façon équitable, sous forme de contribution ou par la voie de cession de terrain, par la collectivité que le droit cantonal habilite à cet effet. Le produit de ce prélèvement doit être utilisé à des fins d'aménagement de territoire.

Il est frappant de constater que la Fédération romande immobilière s'en prend précisément à ces deux articles: «Ces deux institutions ne devraient pas figurer dans la loi définitive, leur absence ne compromettra en rien les résultats escomptés car elles ne concernent pas l'aménagement en tant que tel.»¹ Car elle comprend l'article 22 *quater* de la Constitution voté par le peuple le 14 décembre 1969 pour permettre «une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire» non pas comme une disposition favorisant le maintien des marchés extérieurs de l'industrie par une planification physique, mais bien dans la perspective de qualité de vie, protection de l'environnement, aménagement du territoire. En effet, en théorie, l'aménagement devrait «poursuivre le développement socio-économique; permettre de supprimer les diverses formes d'inégalité qui lui sont concomitantes, telles celles liées à l'emploi, à la participation politique, à la répartition des investissements, à l'implantation d'infrastructures et d'équipements culturels, sociaux, médicaux, etc.»²

En pratique, il ne faut pas oublier que c'est en s'appuyant sur la loi sanitaire du 13 avril 1850 et son arsenal d'amendements que le baron Haussmann a réalisé la rénovation urbaine de Paris qui a donné à la capitale une planifi-

cation physique de prestige, mais a accentué le déséquilibre entre cette région et le reste de la France.

Au moment où nous apprenons que le revenu par tête d'habitant en Suisse est le deuxième du monde, il est pensable de croire qu'il est possible de mener simultanément une politique de développement socio-économique et de suppression des inégalités qui lui sont concomitantes.

Autrement dit, assurer à l'industrie le maintien de tout ou partie de ses marchés extérieurs sans condamner des régions au sous-développement. Une fiscalité différenciée serait l'outil puissant dont le «ratio» serait la «regio».

Jacques Vicari, architecte

De la théorie à la pratique: le jour où ce texte était achevé, on pouvait lire, dans le *Journal de Genève*, les informations suivantes:

Fabrication de vitamine C

Hoffmann-La Roche va construire la plus grande usine du monde

Bâle (ATS) — La société Hoffmann-La Roche (Bâle) prévoit la construction dès 1975 de la plus grande usine du monde de fabrication de vitamine C. La construction est projetée à Sisseln, dans le canton d'Argovie, et l'investissement est estimé à 100 millions de francs... L'installation de cette nouvelle unité à Sisseln se traduira par la *création de trois cents nouveaux emplois* qui viendront s'ajouter aux trois cent cinquante actuels. Etant donné que la demande de main-d'œuvre supplémentaire s'étalera sur une période de dix années environ, aucune perturbation n'est à craindre, en ce qui concerne le marché du travail et les structures sociales de la région.

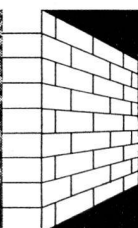
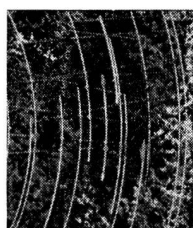
Fermeture — Canada Dry

Canada Dry Suisse SA, Le Landeron (NE), va fermer ses ateliers de production à la fin de 1973. Telle est la décision qui a été communiquée mardi aux *trente-cinq employés* de l'entreprise lors d'une assemblée. La production et la distribution de Canada Dry seront reprises par Unifontes Holding SA, Eglisau. Les employés licenciés seront reclassés dans des entreprises de la région. Des raisons économiques ont été invoquées pour justifier la fermeture de l'entreprise du Landeron.

En résumé: transfert de 35 emplois du Landeron à Eglisau et création de 300 emplois à Sisseln.

¹ Rapport annuel de la Fédération romande immobilière, p. 7.

² Michel Bassand dans *Aspects sociologiques du développement régional*, texte ronéotypé, Université de Genève, 1973, p. 7.



Les parois en briques silico-calcaires vous protègent du bruit

SA HUNZIKER + CIE

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