

La construction sous contrôle? : faut-il renforcer ou alléger l'aménagement pour mieux gérer les zones à bâtir?

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **61 (1988)**

Heft 11-12

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-128919>

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.

LA CONSTRUCTION SOUS CONTRÔLE?

Faut-il renforcer ou alléger l'aménagement pour mieux gérer les zones à bâtir?

1. UN DÉBAT NÉCESSAIRE

Ce «livre blanc de l'aménagement» prend place dans le cadre des Journées romandes de l'aménagement du territoire que la CEAT organise les 10 et 11 novembre 1988 à Lausanne. Premières du genre, ces journées sont centrées sur le thème de la gestion de la zone à bâtir en Suisse romande. L'un des principaux buts de l'aménagement est d'assurer une utilisation mesurée du sol. Or, cet objectif est au centre d'un débat politique controversé. Si certains parlent de gaspillage de terrains, d'autres par contre accusent l'aménagement d'être à l'origine de la rareté des terrains à bâtir et donc de la hausse de leur prix.

Ce débat, la CEAT a souhaité le mettre sur la place publique en sollicitant les points de vue d'une quarantaine de personnalités pour qui le sol est un enjeu. Elle leur a soumis un même canevas de questions en les invitant à y répondre (cf. section 2 ci-après). Ce sont leurs réponses qui sont consignées dans ce livre. Elles font l'objet d'une synthèse réalisée par la CEAT et destinée à lancer le débat, en particulier dans la journée «Grand public» du 10 novembre 1988.

Les journées romandes s'inscrivent dans le cadre des travaux menés actuellement par la CEAT en matière d'aménagement du territoire. La CEAT développe en effet des réflexions théoriques sur l'aménagement couplées à des expériences pratiques et des mandats pour le compte des collectivités locales, régionales et cantonales. C'est à la lumière de ces travaux que le canevas et la synthèse ont été élaborés.

Les journées et ce livre blanc sont le résultat d'un travail d'équipe. Daniel Béguin, ingénieur rural, Nicolas Mettan, économiste, Suzanne Michel, géographe et Michel Rey, économiste, ont unis leurs compétences pour donner forme à cette manifestation. Ils ont bénéficié des talents de dessinateur de Jacques Macquat, architecte urbaniste, et de l'appui efficace de Maria Vagos qui a assuré la dactylographie et la mise en forme des contributions.

L'expérience est riche d'enseignements. Il s'agit maintenant de les faire fructifier. C'est la raison d'être de ce livre et de ces Journées romandes de l'aménagement du territoire.

2. LE CANEVAS DE QUESTIONS

Ce canevas a été conçu autour de cinq groupes de questions concernant la gestion de la zone à bâtir. Il a servi de «fil rouge» pour l'ensemble des contributions attendues de la part des différentes personnes de divers horizons qui ont été appelées à s'exprimer.

2.1 Votre constat sur la situation actuelle: utilisation mesurée ou gaspillage des terrains à bâtir?

L'aménagement du territoire se propose d'assurer une utilisation mesurée du sol. En ce qui concer-

ne les zones à bâtir, la réalisation de cet objectif est au centre d'un débat politique controversé.

Plusieurs voix s'élèvent en Suisse, en particulier dans les milieux de l'agriculture, de l'environnement, de l'aménagement et des experts, pour affirmer que le sol a été largement sacrifié pour répondre aux besoins de la construction, provoquant ainsi une urbanisation excessive qui prêterait à moyen et long termes les autres affectations (agriculture, paysage, autres besoins futurs).

Preuves en seraient certaines données:

- la surface des logements construits n'a cessé de croître, passant de 81 m² par habitant en 1970 à 103 m² en 1980;
- la surface urbanisée rapportée aux surfaces urbanisables (Plateau, fonds de vallées et sud des Alpes) était de 9,1% en 1950 et de 14,1% en 1980;
- à moyen et long termes, les terrains affectés à la zone à bâtir représenteraient le double des besoins nécessaires à la satisfaction des besoins prévisibles;
- la fonction du sol comme objet de placement ne cesse de croître.

D'autres milieux, par contre (milieux immobiliers, de la construction, institutions de placement), affirment que ce développement de l'urbanisation est nécessaire pour répondre aux besoins légitimes d'une grande partie de la population suisse qui aspire à devenir propriétaire de sa maison ou de son appartement. Environ 50% des Suisses expriment un tel souhait, alors que seuls 30% d'entre eux sont actuellement des propriétaires. Il serait dès lors légitime de répondre à de telles aspirations, d'autant plus que la Confédération encourage l'accès à la propriété.

Des appréciations différentes d'un même problème, alors:

Du point de vue de vos activités ou des intérêts des membres de votre association, quelle est votre appréciation de l'urbanisation en Suisse romande: utilisation mesurée ou gaspillage des terrains à bâtir?

Selon vous, quelles sont les causes essentielles du gaspillage ou de l'utilisation mesurée des terrains en zone à bâtir?

2.2 Votre appréciation des lois sur l'aménagement: efficaces ou inefficaces?

Les articles des législations cantonales et fédérales sur l'aménagement, concernant la zone à bâtir, sont diversement appréciés. Pour certains, cette législation serait à l'origine des maux constatés. Outre les tracasseries administratives qu'elle engendre, cette législation a créé la rareté en restreignant les possibilités de construire et/ou de rénover. Elle perturbe l'offre de terrains, crée des inégalités entre les propriétaires sans les corriger et entraîne une hausse des prix du terrain.

Pour d'autres, la source des maux est à rechercher dans un comportement égoïste ou spéculatif des propriétaires de terrains, qui ont toute liberté d'action dans une législation qui ménage leurs intérêts. Les lois sur l'aménagement du territoire sont dépourvues de moyens aptes à influencer le comportement des propriétaires; les autorités chargées de l'application des articles existants font preuve de laxisme et de manque de volonté politique.

Est-ce que cette législation incite ou oblige les propriétaires fonciers, les constructeurs, les promoteurs à gaspiller ou, au contraire, à utiliser les terrains à bâtir de façon mesurée?

Quel est l'impact de la législation concernant la zone à bâtir sur vos activités ou celles des membres de votre association?

Les éventuelles limites de la législation sont-elles dues:

- à un déficit de mesures légales, la législation actuelle étant impuissante à maîtriser cette urbanisation?
- à un déficit de mise en œuvre, les cantons et les communes n'ayant pas la volonté politique d'appliquer les mesures existantes?
- à d'autres causes?

2.3. Vos propositions d'objectifs: la gestion économe du terrain à bâtir: un moyen ou un but pour les collectivités?

Tous les milieux concernés s'accordent pour préconiser une meilleure gestion des zones à bâtir. On parle alors de développement harmonieux, équilibré, maîtrisé. Mais au-delà des mots « passe-partout », quels sont les objectifs à poursuivre en matière d'utilisation du sol dans le cadre d'une gestion mesurée des zones à bâtir?

La Confédération ne cesse, depuis quelque temps, de le clamer: il faut gérer les zones à bâtir pour économiser le sol qui est une ressource rare. Et elle renvoie aux autorités cantonales et communales la responsabilité de réaliser cet objectif, sans toutefois lui donner un contenu plus précis, si ce n'est la référence à la loi fédérale sur l'aménagement. Les plans directeurs cantonaux sont très flous sur cet objectif, les cantons s'efforçant surtout d'éviter l'éparpillement des zones à bâtir et des coûts d'équipement élevés.

Les autorités communales, quant à elles, n'ont souvent guère le souci d'économiser le sol, souci qui demeure accessoire dans leurs préoccupations d'aménagement. Le plan de zones vise à organiser l'espace communal, mais il apparaît comme l'addition des intérêts particuliers, sans prendre réellement en compte l'intérêt général, formulé d'ailleurs de façon très vague. La délimitation et la gestion des zones à bâtir sont plutôt mises au service d'une stratégie communale pour attirer de nouveaux contribuables ou alors pour empêcher l'arrivée de nouveaux habitants.

Est-ce que la gestion de la zone à bâtir ne souffre pas d'une absence d'objectifs précis en matière d'utilisation mesurée du sol, objectifs légitimant la stratégie de chacune des collectivités publiques concernées?

Quels devraient être, selon vous, ces objectifs et par qui doivent-ils être définis?

2.4. Vos propositions de: libéraliser, réglementer ou négocier?

Une meilleure gestion des zones à bâtir est, semble-t-il, souhaitée. Il faut être raisonnable, mais comment? Personne ne préconise, par exemple, de limiter arbitrairement le nombre de m² de logement par habitant. On s'accorde également sur le fait que des progrès ont été – et seront encore – faits en matière de construction et d'architecture, en vue d'assurer une utilisation parcimonieuse du sol. Mais au-delà de ces accords, des divergences importantes subsistent sur le contenu et les modalités de mise en œuvre des dispositions légales à prévoir pour gérer la zone à bâtir.

Si certains milieux revendiquent un assouplissement et même une libéralisation des lois d'aménagement, d'autres préconisent un renforcement de l'arsenal juridique, par exemple sous la forme de l'obligation pour le propriétaire foncier de construire dans un certain délai. D'autres, par contre, estiment que les lois actuelles sont adéquates et qu'il suffit d'une volonté politique de les appliquer aux « niveaux » cantonal et communal. D'autres encore constatent qu'en élaborant ou en révisant leur plan d'aménagement et donc en distribuant les droits à bâtir, les communes créent de la valeur économique, création qui, selon eux, devrait être négociée avec leurs bénéficiaires sous la forme de contreparties en faveur de la collectivité.

Plusieurs options sont alors possibles, permettant d'agir sur l'offre et sur les prix des terrains à bâtir:

- pour les partisans de l'accroissement de l'offre des terrains à bâtir:
 - maintien et équipement rapide des zones existantes, ouverture de nouvelles zones;
- pour ceux qui veulent stopper ou freiner l'urbanisation, deux types d'action sont possibles:
 - a) diminution de l'offre de terrains à bâtir: dézonage, équipement différé, ouverture par étapes, refus des extensions, pratique restrictive des dérogations dans les autres zones (par exemple dans les zones agricoles);
 - b) prélèvement ou versement d'une contrepartie à la plus-value issue de l'affectation du terrain en zone à bâtir (impôt, rétrocession d'une partie du terrain constructible à la collectivité, vente à prix préférentiel, etc.).

Quelle stratégie préconisez-vous pour assurer la gestion de la zone à bâtir? Vos propositions impliquent-elles:

- le maintien, l'assouplissement ou le renforcement des législations sur l'aménagement?
- d'autres modalités d'application pour les mesures existantes?
- le recours à d'autres mesures et moyens d'action?

Vos propositions impliquent-elles un renforcement des compétences fédérales, cantonales ou communales?

**2.5. Les enjeux liés à vos propositions:
consommer moins ou payer plus cher?
au profit et au détriment de qui?**

Toute stratégie retenue aura des conséquences sur l'offre et la disponibilité des terrains à bâtir, sur leur prix et sur la consommation de ces terrains et donc sur l'évolution de l'urbanisation, avec ses coûts sociaux, mais aussi ses avantages. Si la stratégie consiste à:

- accroître l'offre de terrains à bâtir, il pourrait en résulter une diminution du prix du m², mais cela induira sans aucun doute une augmentation de la demande de terrains et donc une extension de l'urbanisation au détriment d'autres affectations et utilisations du sol, présentes et futures (agriculture, paysage, détente, etc.);
- diminuer l'offre, cela va certainement entraîner une augmentation du prix et en conséquence une diminution de la demande de terrains à bâtir; l'urbanisation devrait être freinée;

– grever le prix du terrain de taxes, impôts ou toute autre contrepartie financière liée à l'octroi des droits à bâtir; on devrait alors assister à une hausse des prix des terrains et à une baisse de la demande de terrains et donc à un frein à l'urbanisation.

Toute stratégie a un coût, qui doit être payé sous la forme

- d'une hausse du prix des terrains;
- et/ou d'une réduction de la consommation du sol pour l'urbanisation;
- d'une restriction du droit de propriété;
- ou alors d'une extension de cette urbanisation au détriment d'autres utilisations.

Alors la question centrale devient:

Quel est le coût de votre stratégie et par qui sera-t-il payé?

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE			
de Monsieur le Conseiller d'Etat Dominique FÖLLMI, Président du Conseil de la CEAT	V		
TABLE DES MATIÈRES	VII		
CHAPITRE I: INTRODUCTION	1		
1. Un débat nécessaire	3		
2. Le canevas de questions	3		
CHAPITRE II: LA CONSTRUCTION SOUS CONTRÔLE?	9		
1. Le point de vue des élus politiques	13		
– <i>L'aménagement: de la perte du sens des responsabilités à la prolifération des règlements</i> , Roselyne CRAUSAZ, Conseillère d'Etat, Directrice des travaux publics du canton de Fribourg	15		
– <i>Gestion de la zone à bâtir urbaine</i> , Gilbert DEBONS, Président de la ville de Sion	19		
– <i>Vers un aménagement qualitatif</i> , Riccardo JAGMETTI, Conseiller aux Etats, Président de la Commission fédérale chargée de la révision de la LAT, Professeur de droit public à l'EPFZ	25		
– <i>L'aménagement des zones à bâtir, élément essentiel de la politique foncière</i> , Elisabeth KOPP, Conseillère fédérale, Chef du Département fédéral de justice et police	29		
– <i>La gestion de la zone à bâtir</i> , Ferdinand MASSET, ancien Conseiller d'Etat, Fribourg	33		
2. Le point de vue de l'administration	35		
– <i>La construction sous contrôle?</i> , Benedetto ANTONINI, Chef de l'Office de l'aménagement du territoire du canton du Tessin	37		
– <i>La construction sous contrôle?</i> , Roger CURRAT, Architecte-urbaniste, Fribourg	43		
– <i>Apprendre à restructurer le domaine bâti</i> , Pierre-Alain RUMLEY, Chef de l'Office de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel, Président en exercice de la CORAT	49		
– <i>La gestion des zones à bâtir à Genève</i> , Anni STROUMZA, Chef du Service d'urbanisme de la ville de Genève	53		
3. Le point de vue de l'agriculture	55		
– <i>Loi sur l'aménagement du territoire, point de vue des milieux agricoles</i> , Jean-Pierre BERGER, Conseiller national, Président de la Chambre vaudoise d'agriculture	57		
– <i>La construction sous contrôle?</i> , John DUPRAZ, Willy STRECKEISEN, Chambre genevoise d'agriculture	61		
– <i>L'agriculture oblige à penser deux fois avant de gaspiller le sol</i> , Melchior EHRLER, Directeur de l'Union suisse des paysans	65		
– <i>Aménagement du territoire et agriculture</i> , Jacques GRANGES, Agriculteur, Beudon – Fully	69		
– <i>L'aménagement du territoire</i> , Jean-Nicolas PHILIPONA, Conseiller national, Président de l'Union des paysans fribourgeois	73		
– <i>Le point de vue de l'Office fédéral de l'agriculture</i> , Jean-Claude PIOT, Chef de l'Office fédéral de l'agriculture	77		
4. Le point de vue de la protection de la nature et de l'environnement	81		
– <i>Détruire pour construire</i> , Pierre LEHMANN, Physicien, SEDE SA, Montreux	83		
– <i>Nous avons emprunté leur sol à nos descendants</i> , Jacques MORIER-GENOUD, Président de la Ligue suisse pour la protection de la nature	89		
– <i>Vivre en ville</i> , Philippe ROCH, Directeur WWF-Suisse	93		
– <i>La beauté n'a pas de prix</i> , Hans WEISS, Fondation suisse pour l'aménagement du paysage	101		

5. Le point de vue des locataires	109	– <i>Eléments pour une théorie du sol,</i> Claude RAFFESTIN, Professeur à l'Université de Genève	185
– <i>Politique du logement et aménagement du territoire,</i> Philippe BIÉLER, Président de la Fédération romande des locataires	111		
– <i>Politique foncière communale – politique du logement: problème à Lausanne,</i> Pierre-Etienne MONOT, Architecte EPFL, Conseiller communal à Lausanne	117		
6. Le point de vue de la construction	121		
– <i>La gestion de la zone à bâtir,</i> Philippe BORLAT, Président de la Fédéra- tion romande des métiers du bâtiment	123		
– <i>Problèmes d'aménagement du territoire vus par l'industrie du bâtiment (Analyse de l'actualité et des perspectives d'avenir),</i> Erwin GRIMM, Président central de la Société suisse des entrepreneurs	127		
– <i>Comment rendre l'aménagement de la zone à bâtir plus efficace?,</i> B. SCHNEWLIN, Directeur de l'entreprise générale Karl Steiner SA, Association suisse des entrepreneurs généraux	133		
7. Le point de vue de la promotion immobilière	139		
– <i>L'aménagement du territoire: un mal de plus,</i> Albert BLONDEL, Chambre genevoise immobilière	141		
– <i>Réponses carrées à des questions trop fines,</i> Jean-Pierre DING, Fédération romande immobilière et Chambre vaudoise immobilière	145		
– <i>La construction sous contrôle?,</i> Carlo LAVIZZARI, Administrateur, Genève	149		
8. Le point de vue des banques et des institutions de placement	151		
– <i>Epargne, placements dans le cadre de l'activité des compagnies d'assurance sur la vie,</i> André SOCCHI, Directeur-adjoint, Rentenanstalt	153		
– <i>La construction sous contrôle?,</i> W. ZWAHLEN, Directeur du Crédit foncier neuchâtelois	157		
9. Le point de vue des experts	161		
– <i>Economie du sol ou environnement de qualité: quel objectif?,</i> Jacques BARBIER et Léopold VEUVE, Urbaplan	163		
– <i>Pour un nouvel équilibre entre utilisations du sol à bâtir,</i> Manuel BIANCHI et Pierre MOOR, Institut de droit public, Université de Lausanne	167		
– <i>Rente foncière injuste? Rendre justice à notre sol,</i> Laurent BRIDEL, Président du groupe de travail « Aménagement du territoire et droit foncier », de la Fédération des Eglises protestantes de Suisse et de la Commission Justitia et Pax	171		
– <i>Utilisation mesurée ou gaspillage du sol?,</i> Ruggero CRIVELLI, Maître-assistant, Université de Genève	175		
		10. Le point de vue de personnalités indépendantes	191
		– <i>Quelques réflexions sur l'aménagement du territoire tel qu'il a été pratiqué ces dernières décennies et perspectives d'avenir,</i> Monique BAUER-LAGIER, ancienne Conseillère aux Etats	193
		– <i>Pour une modération de la « croissance »,</i> Henri DEBLUË, Ecrivain	197
		– <i>De la résolution de problèmes insolubles,</i> Gil STAUFFER, Journaliste	199
		– <i>La construction sous contrôle?,</i> Marian STEPCYNZKI, Journaliste	205
		CHAPITRE III: UTILISATIONS DU SOL: DÉBAT AUTOUR D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE, SILENCE SUR LES ENJEUX, par Nicolas METTAN, Suzanne MICHEL et Michel REY	209
		1. Introduction	211
		2. L'utilisation mesurée du sol en question	212
		2.1 Une notion floue et un débat forcément idéologique	212
		2.2 Une notion à géométrie variable	212
		2.3 La mesure du gaspillage	213
		2.4 L'utilisation mesurée du sol: un objectif d'intérêt général?	214
		2.5 Le gaspillage des terrains à bâtir: des constats divergents	214
		2.6 Les facteurs de l'urbanisme	215
		3. Vers une modification de la législation	216
		3.1 Les limites de la régulation par le marché	216
		3.2 L'aménagement du territoire: une législation sous influence	217
		3.3 Une bonne loi mal ou pas appliquée	218
		3.4 Propositions pour une meilleure gestion de la zone à bâtir ou du bon usage des lois existantes	218
		4. Pour une meilleure explication des enjeux	221
		ANNEXE STATISTIQUE: L'URBANISATION DE LA SUISSE EN CHIFFRES	223
		1. Données illustratives pour la Suisse	225
		2. Données illustratives pour les cantons romands	229
		LISTE ET ADRESSE DES AUTEURS	237
		LA CEAT EN BREF	243