

Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 52 (1972)
Heft: 4: Problèmes d'actualité

Artikel: L'aménagement du territoire en Suisse
Autor: Grosjean, Carlos
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-886740>

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: 11.05.2025

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

L'aménagement du territoire en Suisse

CARLOS GROSJEAN

Le monde de demain sera-t-il un enfer? Des villes encombrées de tours, d'usines, de béton, sans âme et sans charme; un horaire minuté prévoyant rigoureusement le travail les loisirs, les sports, la sexualité; une vie géométrique, bourrée d'ennui, bureaucratique, kafkaïenne. C'est tout cela qui nous attend, si l'on continue à prôner le développement économique à tout prix, la fuite en avant, la course au pouvoir d'achat.

Mais peu à peu, dans nos contradictions humaines, une nouvelle éthique semble se développer et influencer ceux qui pensent et cherchent à dominer les phénomènes étouffants de notre époque. Les jeunes générations sont particulièrement sensibles à ce vent de mutation et se mettent à douter du crédo qui a animé des générations. D'aucuns pensent que la lutte des classes, aujourd'hui périmée, va être remplacée par la recherche d'une nouvelle qualité de vie.

Le Conseil fédéral suisse et certains gouvernements cantonaux se rendent compte qu'il faut agir en repensant le droit foncier. Notre cadre législatif d'aujourd'hui, issu des codes Napoléon et germanique, n'est plus adapté à notre société. Loin de nous de penser à une étatisation du sol. L'expérience désastreuse des pays socialistes démontre l'échec d'une telle solution. Mais le libéralisme de Manchester est tout aussi mort. Il faut donc faire preuve d'empirisme. Là où les doctrines ont échoué, l'analyse scientifique doit permettre de trouver la solution.

De quoi s'agit-il ?

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, actuellement à l'étude, vise à délimiter strictement le territoire destiné à être construit, afin de préserver les terres agricoles et les sites. En 1971, c'est le 2,5 à 3 % de la surface de la Suisse qui était occupé par les maisons, fabriques, voies de communications et autres infrastructures.

On considère que les besoins de surface par habitant devraient être de quelque 180 m², ce qui fait environ, pour notre pays, 1 100 km² pour une population de six millions et quart d'habitants. Or, l'espace construit dépasse largement cette surface. C'est dire que les besoins de terrains croissent dans une mesure trop forte par rapport à l'augmentation de la population et à l'amélioration du bien-être. L'aménagement du territoire entend s'opposer à ce gaspillage, ainsi qu'à l'anarchie en matière de construction. D'autre part, il faut que les promoteurs immobiliers ne puissent plus, à leur guise et selon le hasard de la propriété foncière, obliger les collectivités publiques à s'étendre.

Aux termes de la législation à l'étude, il appartiendra aux cantons, sous la haute surveillance de la Confédération, de fixer les principes généraux de l'affectation de leur sol. Et les Etats confédérés pourront agir de quatre manières, soit :

- Zone d'occupation, c'est-à-dire territoires bâtis et à bâtir; mais ces derniers doivent être préalablement équipés.
- Zone agricole et forestière, dans laquelle les constructions à des fins rurales sont autorisées.
- Zone sans affectation spéciale, dont seul est licite le mode d'utilisation actuel de ces territoires; les propriétaires devant renoncer à toute mesure d'équipement.
- Zone de détente, tels que rives de lacs et rivières, lisières de forêts, sites de montagnes et paysages remarquables.

Cette simple énumération permet de dire qu'il s'agit d'une transformation fondamentale de notre droit. Sans tomber dans la logorrhée verbale de notre époque, c'est un tournant de notre politique. En effet, le propriétaire foncier pourra acquérir, vendre et jouir de son terrain ; *mais il ne pourra plus modifier la nature du sol sans autorisation expresse de l'Etat*. Il ne s'agit pas d'une limitation à la propriété dans quelques villes ou régions particulières, mais bien d'une législation qui frappera les 41 000 km² de la Confédération. Et les zones d'occupation seront limitées, car le Conseil fédéral a, d'ores et déjà, prévu que la zone à bâtir ne peut comprendre que des terrains sur lesquels des constructions sont déjà implantées ou dont il faudra pouvoir disposer pour la construction dans les dix à quinze ans au maximum, à la condition sine qua non *qu'ils soient équipés*.

Les disparités économiques

La loi projetée poursuit un but encore plus ambitieux que celui de parer au gaspillage du sol. Elle cherche à mettre fin, en tous cas à atténuer, les disparités économiques des diverses régions de notre pays.

La Suisse ne souffre pas d'une capitale qui laisse les provinces exsangues. Néanmoins, les disparités économiques existent d'une région à l'autre. A ce sujet, le professeur Gaston Gaudard, de l'université de Fribourg, a fait une remarquable étude dont nous nous permettons de tirer quelques chiffres pour résumer le problème.

Les trois cantons de Bâle, Genève et Zurich regroupent à eux seuls près du 30^e de la population sur une superficie qui ne représente que le 6^e du pays. Quant aux cantons de Uri, Schwyz, Unterwald, Appenzell, Fribourg, Tessin, Glaris, Valais, et Grisons, ils ne réunissent que le 16^e de la population sur une superficie qui constitue le 50^e du pays.

Le rapport du nombre des exploitations entre les cantons les plus industrialisés et ceux qui sont le moins est de soixante à un. La relation des travailleurs est encore plus frappante : elle est de nonante à un entre Zurich et Obwald.

Il est un indice très important pour apprécier la puissance économique relative des diverses parties de la Confédération : c'est le produit social régional basé sur un indice global. Par produit social régional, il faut entendre la valeur des biens et des services obtenus en une année dans ladite région. En d'autres termes, c'est le résultat de l'activité économique de l'entité géographique étudiée. Il appert de cette analyse que les cantons de Zurich, Berne, Vaud, Argovie, Genève, Bâle et Saint-Gall interviennent pour plus des deux tiers du produit social de l'ensemble du pays. Le poids de la nature influence les destinées régionales. Les zones du Plateau sont évidemment avantagées par rapport aux régions des Alpes et du Jura.

En revanche, Uri, Appenzel, Glaris, Zoug et Unterwald n'obtiennent pas ensemble le 4^e du produit social helvétique. Il en résulte que le revenu par tête est bien inégal et qu'il existe des écarts très sensibles des niveaux de vie. Le fossé qui sépare la région la plus favorisée de Suisse est dans le rapport de deux à un, si l'on prend en considération le canton le plus pauvre.

La dette publique souligne ces disparités. Cette dette par habitant, à Zurich, se monte à F 376,50, alors qu'à Fribourg, c'est une somme de F 1 515 qui frappe le ressortissant de ce canton.

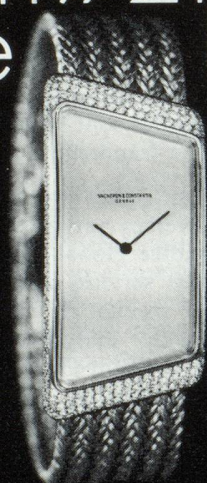
Un certain correctif réside dans l'attrait touristique. Mais il est incontestable que les grands itinéraires entre la Rhénanie et la Lombardie, entre la France et l'Autriche se coupent à l'intérieur du triangle Bâle-Zurich-Olten, région qui possède une énorme force d'attraction pour la localisation de l'industrie et du commerce. La loi sur l'aménagement du territoire entend imposer une croissance dirigée pour permettre de rééquilibrer les diverses régions, tant sur le plan démographique qu'économique.

Est-ce un vœu pie ?

Il est difficile de se prononcer ; mais le Conseil fédéral se préoccupe très sérieusement des inégalités économiques régionales. Il s'agit d'élaborer, en ce



Première entreprise
horlogère à remporter
cette éminente distinction
Vacheron Constantin
la plus ancienne
manufacture d'horlogerie
du monde
a obtenu en 1972 le diplôme
«Prestige de la France»



*A cette occasion,
Vacheron Constantin
a créé ce modèle spécial
«Prestige de la France»
diffusé*

*à un très petit nombre
d'exemplaires numérotés.*

*Illustration :
modèle unique
or gris 18 ct,
boîtier pavé de près
de 300 brillants.*

✱ **VACHERON** ✱
CONSTANTIN

A Genève depuis 1755

domaine, une formule satisfaisante qui respecte à la fois notre structure fédérale et notre individualisme.

Pourtant, une solution doit être possible, puisque d'autres pays à économie de marché et un Etat fédératif, les Etats-Unis, ont trouvé l'accomodement nécessaire.

Avec une personnalité politique comme celle de Monsieur Ernest Brugger, chef de notre économie, une décentralisation se fera très vraisemblablement.

Les travaux législatifs

La loi actuellement à l'étude sur l'aménagement du territoire passera très vraisemblablement le cap parlementaire dans un délai maximum de trois ans. Mais, entre-temps, des mesures urgentes obligent les cantons à bloquer les constructions dans les zones qui font l'objet de spéculations immobilières. Les arrêtés d'exception seront pris avant le 31 décembre 1972 et dureront trois ans. Ils permettront une transition harmonieuse, sans qu'il y ait à craindre un rush sur les valeurs immobilières.

Les travaux devant l'assemblée fédérale seront cependant après. Deux points retiendront plus particulièrement l'attention des députés. Pour lutter contre la pénurie de logements, une arme juridique a été donnée aux collectivités publiques leur permettant de frapper d'expropriation des terrains équipés en zones de construction lorsque le propriétaire ne voudra pas y bâtir à l'expiration d'un délai raisonnable.

Le désir du législateur est pur. Comme les terrains à bâtir seront rares, il ne faut pas que leurs détenteurs cherchent à faire monter les prix. Mais on se rend compte que l'application sera bien difficile.

Quand il y aura-t-il abus et désir de spéculation ? Il est plus facile d'exposer la philosophie du législateur que de procéder à une exécution juste et équitable.

La seconde question délicate porte sur un prélèvement par l'Etat d'une plus-value lorsque les plans d'affectation entraînent une valorisation importante du sol. En principe, tout terrain à bâtir devrait faire l'objet de cet impôt déguisé. Mais quels seront les critères d'application ?

Là encore, le Conseil fédéral devra fournir des explications supplémentaires pour que l'on puisse se prononcer en toute connaissance de cause. L'idée paraît juste, d'autant plus que le produit de ce prélèvement doit être utilisé à des fins d'aménagement du territoire. Cependant, le parlementaire suisse ne se contente pas de généralités, d'à peu près, d'idées généreuses mais fumeuses. Il veut savoir ce que les textes de lois signifient dans la réalité quotidienne et veut protéger l'individu contre toute atteinte inutile à sa liberté. Cela promet donc quelques joutes juridiques.

Nous avons mis en relief ces questions pour montrer le caractère fondamental de la loi sur l'aménagement du territoire et aussi les difficultés qu'elle va susciter.

Conclusions

Gaston Berger, cet esprit qui honore la France, disait que la prospective n'est ni une doctrine, ni un système. Elle est une réflexion sur l'avenir qui s'applique à décrire les structures générales rendues nécessaires par l'évolution. Les autorités suisses se sont inspirées de ce mode de pensée. Il ne s'agit pas de prophétiser, moins encore de cristalliser la décision politique de demain. Mais il existe des faits, porteurs d'avenir, qui obligent à modifier les cadres sociologiques dépassés, avant qu'il ne soit trop tard.

Les besoins toujours nouveaux de l'homme, la rareté croissante de l'espace et de l'eau, le développement de l'urbanisme, l'appétit de motorisation, les loisirs multiples obligent à repenser le droit foncier. On peut, certes, le regretter. Mais ce ne sont pas des combats d'arrière-garde qui réussiront à cacher la réalité. Sinon, demain, il fera nuit.