

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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 42 (1969)

Heft: 12

Artikel: Comment la Suisse alémanique cherche-t-elle à résoudre ses problèmes régionaux?

Autor: Aregger, Hans

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-126778>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 16.04.2026

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

Comment la Suisse alémanique cherche-t-elle à résoudre ses problèmes régionaux ?

par Hans Aregger, urbaniste

23

Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, la Suisse alémanique ne connaissait guère de problèmes régionaux. C'est dans le cadre des grandes villes qu'ils commençaient à se manifester. Mais personne ne songeait alors sérieusement à résoudre les problèmes dépassant les limites locales des agglomérations communales d'une autre façon que par des conventions occasionnelles, ou encore, si l'on n'aboutissait pas de cette manière, par des incorporations dans une commune. Rappelons qu'en 1934 encore, huit communes de la banlieue zurichoise comptant environ 45 000 habitants ont été réunies à la ville de Zurich. Le canton de Bâle-Ville, dont l'expansion empiétait peu à peu sur le territoire du canton voisin de Bâle-Campagne, songeait déjà alors à une réunification. Dans ces conditions, les tâches régionales, le cas échéant inter-cantonales, pouvaient se résoudre dans le cadre habituel. Avec le slogan de la ville régionale, certains cercles de Baden (canton d'Argovie) acquis à cette idée propagent encore aujourd'hui l'incorporation des communes avoisinantes. Cependant ils n'entendent pas par là créer un nouveau modèle de coopération régionale, mais l'union des communes contiguës dans une seule commune urbaine, sans que celle-ci marque une prépondérance de la cité déjà établie. C'est là, selon eux, la particularité de leur postulat.

Cependant, depuis la Deuxième Guerre mondiale, on constate une certaine évolution de principe au sujet de la collaboration régionale. Le fort accroissement de la population des années soixante a amené l'interpénétration des communes dans le domaine de l'économie et de la construction non seulement dans les banlieues, mais également dans des zones industrielles de la campagne avec une forte concentration des localités. Par suite de ce développement, on a commencé à craindre la formation d'une ville tentaculaire s'étendant de Sankt-Margrethen dans la vallée du Rhin saint-galloise jusqu'à Genève. A la lumière d'un tel développement, on s'est rendu compte que la fusion communale n'était pas le moyen propre à résoudre les problèmes intercommunaux. Pourtant, c'est précisément maintenant que les questions régionales surgissent impérieusement, et cela très souvent sans rapport avec le modèle connu de la formation urbaine. Dans le canton de Zurich, par exemple, pareilles fusions conduiraient inévitablement à la constitution de quelques grandes communes, quelques petites et très petites communes restant en marge, à l'écart du développement, pour finir également par se confondre avec l'une ou l'autre

des grandes communes une fois entraînées dans le progrès économique. L'interpénétration régionale qui se dessine entraînant la fusion totale des communes contiguës ne présenterait finalement qu'une étape vers un Etat centraliste. Et c'est ici que s'impose une considération politique de la situation.

Vu uniquement sous l'angle de la technique de la planification, un canton de conception centraliste offre certainement moins de difficultés qu'une région à structure fédéraliste marquée. Or, si la raison d'être d'un petit Etat, comme l'a formulé Jakob Burckhardt, est essentiellement d'accorder à ses citoyens le maximum d'autonomie dans l'administration et de responsabilités, la formation de grandes communes et de cantons à orientation centraliste ne saurait, la Confédération mise à part, entrer en ligne de compte. Si cette thèse reconnue par la majeure partie de la population suisse alémanique est exacte, on se demande ce qu'on pourrait offrir à la place de la fusion. Ce n'est pas au pur hasard que l'idée d'un plan d'aménagement national doit d'avoir commencé à s'imposer, malgré une forte méfiance initiale, après la Deuxième Guerre mondiale. D'une part, on a dû se rendre compte que, sans planification, les communes en forte croissance n'étaient plus en mesure d'accomplir leurs tâches; mais en même temps et dans la même mesure c'est sur la base de la coopération régionale reconnue nécessaire que le plan national a pu être introduit. Il convient de reconnaître que les deux chemins conduisaient au même but, soit à la sauvegarde de la commune à une époque qui, dans une mesure jusqu'alors inconnue, faisait apparaître des situations et des événements dépassant toutes limites communales. Cet objectif avait d'abord provoqué deux phénomènes étranges: la passivité des cantons vis-à-vis des cartellisations et enchevêtrements régionaux croissants, et la planification régionale idéologique comme planche de salut empêchant la formation d'agglomérations.

La Suisse alémanique, comme le reste de la Suisse, connaît les trois piliers de la souveraineté: la commune, le canton, la Confédération. Aucun des trois n'a été développé au-delà des compétences judiciaires et administratives. On pourrait dire que là où il s'agit de tâches qui dépassent la compétence locale, le canton devrait intervenir automatiquement. Sans parler des bases légales qui n'accordent, aux cantons également, que des compétences et tâches limitées, ceux-ci voyaient la nouvelle évolution sans grande sympathie. Il est vrai que ce n'était

pas des attributions cantonales qui, pour ainsi dire, flottaient dans le vide entre les communes, mais bien plutôt des affaires purement communales. Pour être équitable, il faut reconnaître en outre que les communes n'avaient nullement envie de remettre aux cantons ces tâches dépassant leur compétence; tout au contraire, elles craignaient que pareils transferts de compétences ne puissent conduire à un affaiblissement de leur propre position. Et puisque les parlements cantonaux passent, non à tort, pour être l'assemblée la plus efficace des présidents communaux, la participation des cantons aux tâches régionales se limitait à des déclarations occasionnelles.

Sous le poids des événements, c'était surtout les communes d'agglomérations urbaines qui se montraient de plus en plus enclines à des consultations mutuelles et à une collaboration directe. Non sans hésitation, les Conférences des présidents communaux, instituées plutôt à des fins récréatives, commençaient à s'occuper de problèmes intercommunaux. L'objet pionnier était avant tout l'épuration des eaux usées. Sur ce point, même des communes qui d'ordinaire défendaient avec véhémence leur politique traditionnelle de clocher, se prêtèrent à des solutions régionales. De plus en plus, des sociétés intercommunales de droit public se formaient pour créer et entretenir non seulement des stations d'épuration, mais également, à la place des anciennes fondations, etc., des hôpitaux, des écoles et même des établissements de loisirs.

Pendant un certain temps, on eut l'impression que la coopération intercommunale allait se fixer sur ce point, bien que tous les esprits clairvoyants aient compris que cette situation ne pouvait suffire aux nouvelles formes d'agglomération. On avait volontiers tendance d'attribuer tout cela à la notion de la planification régionale, d'autant plus que ses partisans espéraient plutôt éliminer les problèmes que de les résoudre. On se rappelle que, même du côté des planificateurs, la croissance des villes et en particulier l'augmentation des agglomérations ont été désignées, sans y regarder de trop près, par des développements anormaux, et qu'il en est résulté la notion assez contradictoire d'une «décentralisation concentrée». Devant ces perspectives, les communes elles aussi sont restées plus ou moins passives, dans une attitude comparable à celle qui se manifeste vis-à-vis de la construction d'habitations: à quoi bon encourager la construction d'habitations dans les grandes villes, puisque les habitants n'y sont pas désirés.

Un changement d'attitude à l'égard des problèmes régionaux ne s'est produit qu'au moment où les communes ont reconnu qu'elles ne sauraient aboutir avec la planification régionale idéologique. En outre, l'accomplissement, de cas en cas, d'obligations régionales disparates avec l'aide d'associations à but défini ou de corps intercommunaux analogues s'avérait utile mais insuffisant. De plus en plus il fallait reconnaître que, surtout en ce qui concerne les agglomérations urbaines, seul un examen intégral des cartellisations ainsi qu'une délégation des compétences communales à une institution encore inconnue permettrait de dominer cette nouvelle forme d'urbanisation. Ce qui fut décisif, c'est qu'on finit par comprendre que devant ces agglomérations intercommunales il ne pouvait être question de fusions occasionnelles de communes, mais d'un procédé d'urbanisation dans une société motorisée et industrialisée. Ce procédé, sans pour autant entraver la forme ancienne des implantations dans notre pays, avec ses villes et villages d'un genre traditionnel, ne suit plus les anciennes règles, mais se développe selon ses propres lois qui sont tout à fait dignes de respect. En face de ces événements, de nombreuses communes de cantons fortement industrialisés de la Suisse alémanique se montrèrent plutôt favorables à un engagement régional d'une certaine importance. Il est propre à l'esprit pragmatique de la population alémano-celtique de ne pas se lancer tête baissée dans des entreprises nouvelles et non éprouvées; on s'approche avec circonspection d'un élément inconnu, à l'égal d'un baigneur qui d'abord ne plonge que ses orteils, tout prêt à les retirer dans le cas où la sensation serait désagréable. De toute façon, des sociétés d'aménagement régional, de droit civil, commençaient à se constituer par-ci, par-là, auxquelles s'affiliaient en premier lieu les communes. Au début, on admettait volontiers aussi des membres privés, cela pour marquer mieux encore le caractère facultatif de l'entreprise. Mais bientôt l'admission de membres se limitait aux communes, devant l'évidence du besoin d'une entente réciproque, tout au moins entre les conseillers communaux d'une même région. Un pas de plus fut accompli lorsque, à divers endroits, des sociétés semblables décidèrent de créer une planification commune. Pour ce faire, les communes devaient participer aux frais. Or, les décisions de ce genre furent sans autre annulées lorsqu'une ville participante était prête à assumer la majeure partie des frais de planification. Et quelle ville aurait voulu se soustraire à une telle demande, au détriment de sa réputation politique?

Les premiers aménagements ainsi réalisés n'avaient rien de remarquable, car ils se résumaient en la recherche et la présentation plus ou moins correcte des données. Les communes ne savaient trop qu'en faire, mais appréciaient ces résultats d'efforts réunis comme justifications d'une coopération régionale. Même les premiers projets d'aménagement encore assez généraux rencontrèrent l'approbation unanime, parce que tout le monde estimait leur réalisation encore fort lointaine.

Mais à la longue, les communes ne purent se contenter de ces activités sympathiques mais insignifiantes, ce qui fait preuve de leur sens des responsabilités politiques. La discussion sur l'aménagement régional approchait de plus en plus les points névralgiques, c'est-à-dire la réalisation de postulats d'aménagement communs, y compris leurs conséquences juridiques et financières. Il est bien étrange que dans la plupart des sociétés d'aménagement régional, ces discussions n'eurent pas pour objets des projets techniques, mais la réalisation de postulats pour la protection et l'entretien des sites et paysages. A ce point de la discussion, une nouvelle phase s'annonce, maintenant comme jadis, ainsi par exemple dans les cantons de Zurich, Schaffhouse, Berne et autres. C'est alors qu'on se souvient tout à coup du canton. En relation avec le règlement du droit des choses, du Code civil et des lois d'exécution cantonales correspondantes, il ne peut rejeter de telles demandes sans autre. Le canton de Zurich, par exemple, a créé un fonds destiné à la protection du paysage auquel il attribuera pendant les trois premières années cinq millions de francs par an, et les années suivantes, selon les tâches prévues, trois autres millions par an. Il a ainsi préalablement assuré le financement d'un projet important, sujet des discussions précédentes au sein des associations zurichoises d'aménagement, tout en prévoyant la participation des communes. Ces dernières cherchent naturellement à fournir la preuve d'un intérêt cantonal prédominant, afin de limiter ainsi leur participation.....

Avec la disposition croissante des cantons à s'engager davantage en faveur de la protection des sites, on a constaté qu'un postulat important dans l'aménagement régional était devenu plus facile à réaliser. Mais le problème de l'aménagement régional n'est pas résolu pour autant. On peut de nouveau s'étonner que la recherche de formes organiques se poursuive, avant même qu'on se rende bien compte de la nature et de l'essence de l'aménagement régional. C'est le cas du malade qui, sachant qu'il

doit être opéré, se préoccupe davantage de la réorganisation des caisses de maladie que de son opération.

Dans le canton de Zurich et ailleurs, quelques associations communales ont franchi le pas qui va de la société de droit civil à l'association de droit public. En fait, dans le district de Knonau ou à Winterthour, des associations communales d'aménagement régional se sont constituées. Il semble que les communes ont ainsi manifesté leur volonté de s'engager plus fortement dans l'aménagement régional que ne le permet une société. Mais au-delà de l'aspect politique, aucun changement remarquable ne peut être constaté par rapport à une société d'aménagement. Il existe des associations communales sur la base d'associations à but limité qui, dans ce cadre, peuvent s'organiser d'une manière quelconque. Il est remarquable que les statuts ont pour modèle ceux de la société, et que les obligations elles aussi ne vont pas au-delà de celles d'une société. Pourquoi donc passer à l'association? Il me semble qu'il ne faut pas sous-estimer cette évolution. Même la démonstration de caractère politique a son importance. En outre, et pourvu que les bases légales existent, il est sensiblement plus facile d'attribuer à une association de véritables obligations régionales que ce ne serait le cas pour une société de droit civil liée à une idée déterminée. Ensuite on charge les dirigeants d'une association d'une certaine forme de responsabilité habituelle dans le domaine communal. Pour cette raison déjà, ils tendront à conduire l'association vers le but désigné, pour autant qu'ils sachent à peu près en quoi consiste ce but.

Et c'est précisément sur ce point-là que s'engage la discussion. Dans le canton de Zurich, qui sert de modèle à la plupart des cantons de la Suisse orientale, le Conseil d'Etat a la compétence d'établir des plans d'ensemble. A défaut d'un autre instrument, ces plans d'ensemble ont été placés au même niveau que les plans régionaux, ce qui répond, du reste, à la volonté du législateur. On pourrait aussi songer à un plan d'ensemble cantonal sous forme d'assemblage de plans régionaux établis autre part et, partant, d'un contenu très général. Cependant, le Conseil d'Etat de Zurich a décidé de reconnaître au plan d'ensemble le double effet de plans régionaux et d'un plan-cadre cantonal. Vu la grandeur du canton et ses conditions d'urbanisation, ce point de vue est absolument défendable sur le plan technique; c'est une solution pratique parce que simple. Le plan d'ensemble subdivisé en plans partiels et techniques a donc été établi dans les

groupes d'aménagement sous la direction du canton et avec son aide financière, avec quelques contributions relativement modestes des régions. A ces fins, il était indispensable de subdiviser tout le territoire cantonal en groupes d'aménagement. Ce travail a été facilité par le fait que déjà avant l'intervention du canton, des groupements d'aménagement régional avaient été formés, soit sur le modèle de la conférence des présidents de communes, soit sur celui de la société. C'est le cas notamment aux environs de la ville de Zurich. Sur la base de ces groupes d'aménagement quasi historiques, on est parvenu à constituer, dans un délai utile, des groupes semblables englobant tout le territoire cantonal, qui sont devenus les supports du plan d'ensemble. A cette occasion on a, dans deux cas, pris le risque d'omettre l'échelon de la société et de constituer dès le début le groupe en tant qu'association communale.

L'essai de parvenir ainsi à des plans régionaux peut être considéré comme réussi. On peut dire que ces plans, tout au moins de par leur contenu, ne sont pas restés au niveau des généralités; tout au contraire, ils ont fait apparaître toute l'échelle des tâches et problèmes régionaux: entreprises régionales de la circulation, entreprises techniques et construction de routes régionales, conception régionale de l'urbanisation, protection des sites, établissements de loisirs et de formation, etc. J'estime que cette liste est assez complète. Si le but et la raison de l'aménagement régional devaient être de mettre en relief toutes ces corrélations et de proposer des solutions, il aura atteint ce but. Des défauts éventuels de l'aménagement sur le plan technique pourraient facilement être éliminés lors des révisions périodiques qui sont de toute façon nécessaires. Mais l'aménagement régional est-il ainsi vraiment réalisé?

L'œuvre d'aménagement devait inévitablement conduire à des discussions sur le caractère et les effets juridiques du plan d'ensemble ainsi que sur les moyens de réalisation de son contenu, et notamment aussi au sujet de la compétence de légiférer sur son exécution et le financement des travaux. L'aménagement régional débouche donc forcément dans la politique régionale. Et ici il faudra constater que le support fait défaut, tout simplement. Tel est certainement le cas si le but des associations communales ne consistait qu'à établir le plan.

Il convient en premier lieu de savoir dans quelle mesure le plan régional correspond à l'autonomie d'aménagement de la commune plus ou moins établie, et de quelle

façon la protection juridique du citoyen peut être assurée. Selon le droit zurichois, on reconnaît au plan d'ensemble le caractère de directive administrative dont le Conseil d'Etat tient compte lors de l'examen de la justification juridique et du bien-fondé des arrêts communaux. Il n'exerce donc aucune action directe sur la propriété privée, mais agit indirectement par le truchement des arrêtés communaux. Selon les divers éléments du plan, il peut cependant en découler une obligation étendue. Il s'ensuit que, par son genre et son contenu, le plan doit être considéré non seulement sous un angle technique, mais aussi juridique. Malgré cela, s'il s'agit simplement de compétences d'aménagement déléguées par la loi aux communes, il en résulte un décalage involontaire de l'autonomie administrative de la commune et de la protection juridique du citoyen. Les deux problèmes perdront sans doute de leur acuité, sans pourtant être supprimés, si le Conseil d'Etat observe une certaine réserve dans l'application du plan. En outre, l'aménagement influence dans une large mesure l'économie d'une commune. Des parts importantes de l'économie reçoivent leur destination par le plan d'ensemble régional ou cantonal. L'argument que sans aménagement, les mêmes dépenses deviendraient également nécessaires n'est pas valable; en fait, un véritable aménagement régional peut amener des décalages et une concentration, ou encore une décentralisation des tâches qui peuvent même s'opposer aux intérêts de l'économie communale proprement dite. Il en est à peu près de même de la protection juridique. Dans le fond, elle devrait être observée lors de l'établissement du plan directeur indicatif, ce qui pourrait théoriquement se faire sous forme de plainte administrative. En réalité, le citoyen n'a pas la vue d'ensemble nécessaire; c'est au plus tôt par les arrêtés communaux qu'il sera confronté avec les détails des plans dont les relations internes sont déjà fixées et ne peuvent, dans de nombreux cas, plus être modifiés sans dommage. Cela aurait probablement été possible à une phase antérieure, alors que la liberté d'action et de choix était plus grande.

C'est exactement sur ces points-là que l'aménagement régional en Suisse alémanique se trouve aujourd'hui arrêté dans son évolution. La manière de surmonter les difficultés décidera dans une large mesure du succès de la méthode appliquée pour la solution des problèmes régionaux, tels qu'ils ressortent de l'aménagement. Dès maintenant il appert qu'une voie qui, selon une opinion répandue, offre une véritable chance, ne sera guère pra-

ticable: un plan régional établi avec l'aide d'une association à but limité et qui doit être réalisé avec la collaboration d'autres associations de ce genre en contractant des conventions complémentaires. Les premières tentatives ont déjà démontré que ce système conduirait à une surabondance désordonnée d'associations à but limité, qui ne sauraient fonctionner à satisfaction pour la seule raison déjà qu'il n'y a pas un nombre suffisant de personnalités disposant de l'expérience politique nécessaire pour les diriger. Mais même si pareils obstacles pouvaient être surmontés, un problème reste à résoudre. L'association à but limité soustrait aux règles de jeu démocratiques des parts importantes de l'activité publique, et elle doit nécessairement le faire afin de remplir ses fonctions en tant qu'organe chargé de tâches publiques.

Pour cette raison les efforts tendant à créer une association à but limité et quasi déclaré ont été largement freinés. Certains juristes traditionnels se heurtent visiblement à l'idée de se familiariser avec de nouvelles autorités placées entre les communes et le canton. Si aucune voie ne devait cependant s'ouvrir, on serait obligé d'élargir dans ce sens l'association communale pour la mettre en état non seulement d'établir des plans régionaux, mais aussi de résoudre les problèmes qui se posent. En effet, les notions de l'aménagement régional sont déjà assez développées pour qu'il ne suffise plus de déceler et de projeter les relations et les structures régionales. L'aménagement régional ne saurait être séparé de la politique régionale, pour autant qu'on entende par là l'accomplissement de tâches publiques sur le plan régional. On pourrait penser à conférer au plan régional une force obligatoire qui en imposerait la réalisation aux communes. Or, de cette façon, l'apparence même d'une autonomie administrative communale serait abandonnée. Pareille construction suppose forcément que le canton devienne l'organe d'aménagement et de contrôle. Les communes seraient ainsi réduites au rôle de simple organe exécutif. Si l'on renonce à cette construction, il ne reste – à moins d'instituer un nouvel organe – que la possibilité d'une association communale élargie. Dans ce cas, les communes devraient déléguer autant de leurs attributions et compétences que la solution de tâches régionales le requiert. Or, dans le cas où elles conserveraient leur souveraineté financière et fiscale, cette délégation ne serait qu'une demi-mesure car, au plus tard lors de l'ouverture de crédits, elle pourrait être refusée ou retirée. Le fonctionnement de l'association communale élargie n'est con-

cevable que si elle constitue un ensemble de buts divers avec des comptes séparés. Seulement, à ce moment, elle serait hors d'état de remplir la tâche primordiale qui lui incombe, c'est-à-dire la répartition des charges sur la région. Il est cependant contraire à toutes les expériences politiques aussi bien qu'à la répartition systématique des tâches d'attendre des communes qu'elles prennent volontairement des charges concernant le territoire d'une autre commune, éventuellement assez éloignée, charges dont elles ne retireraient qu'un profit purement idéologique. Cela reviendrait à trop exiger d'un souverain communal même de bonne volonté.

Deux moyens de répartition financière sont évidemment possibles dans le cadre d'un aménagement régional. Admettons le cas d'une commune quelque peu éloignée qu'il serait dans l'intérêt régional de laisser dans son état de communauté rurale. La conséquence en serait probablement que cette commune resterait en permanence, en tout cas assez longtemps, un des membres financièrement faibles de la région, malgré l'intérêt de celle-ci. Pareilles différences de situation et de destination devraient, me semble-t-il, être réglées par une compensation financière cantonale. Sans cela, cette commune pourrait facilement tomber sous la tutelle de communes proches et pas forcément désintéressées. La situation est différente pour les tâches d'intérêt régional dont les frais incombent, en entier ou en partie, à une seule commune ou à un groupe de communes. C'est ici que la région doit intervenir par des compensations, si l'on veut que des solutions interrégionales soient réalisables. Il serait normal, devant le bien-fondé de ces solutions, de songer à adapter les districts à ces fins en les promouvant quasi au rang de districts d'aménagement, ce qui, du reste, a déjà été tenté. Après un examen plus approfondi on doit cependant convenir que, justement de ce fait, ils ne gagneront pas en importance, parce qu'ils ne correspondraient et ne correspondent souvent plus aux autres structures, aussi bien du point de vue territorial qu'objectif. N'oublions pas qu'une des caractéristiques de l'évolution actuelle de l'urbanisation est son puissant dynamisme qui renverserait en peu de temps toute conception rigide d'urbanisation et d'organisation territoriale.

On comprend toujours mieux que les tâches découlant de l'interpénétration croissante de l'urbanisation actuelle ne peuvent être accomplies que par une nouvelle autorité placée entre les communes et le canton, c'est-à-dire une

De nouvelles perspectives dans l'encouragement à la construction de logements

28

Parallèlement à l'important débat sur une éventuelle prorogation de la surveillance des loyers dès le 1^{er} janvier 1970, la question de l'encouragement à la construction de logements par la Confédération est elle aussi à l'ordre du jour. La loi qui donne cette compétence à la Confédération date du 1^{er} mars 1965. Elle devrait normalement être abrogée le 31 décembre 1970. Par un message publié le 3 septembre 1969, le Conseil fédéral propose néanmoins sa prolongation jusqu'en 1973. Les raisons de cette prorogation sont essentiellement que durant ce délai supplémentaire la Confédération mettra sur pied une politique concertée du logement.

Schématiquement résumé, le mécanisme de la loi est le suivant: certaines mesures tendent à augmenter la productivité dans la construction de logements ou à financer des travaux de recherche en matière d'aménagement du territoire. L'abaissement des loyers est réalisé par l'octroi de subventions servant à payer une partie des intérêts du capital engagé. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, un peu plus de 124 millions de francs ont été versés par la Confédération pour procéder à l'abaissement du loyer de 12 733 logements. Ces chiffres sont nettement inférieurs aux prévisions qui avaient été faites lors de la préparation de la loi, puisque l'on envisageait que l'abaissement des loyers serait réalisé pour environ 5000 logements par an et jusqu'à concurrence de 320 millions de francs octroyés par la Confédération.

Si les possibilités offertes par la loi n'ont pas été entièrement utilisées, cela tient peut-être au fait que les conditions mises à l'octroi de subventions permettant l'abaisse-

ment du loyer sont peut-être un peu trop draconiennes. A titre d'exemple, on citera que le coût de revient brut comprenant le prix du terrain, les frais de raccordement et d'aménagement des abords, ainsi que les intérêts de construction et les taxes diverses ne doivent pas dépasser (sur la base de l'indice du coût de la construction à fin juin 1965) 68 000 fr. pour un appartement de trois chambres pour que la subvention fédérale soit accordée. Mais il y a également d'autres raisons que ces motifs d'ordre technique qui ont fait que la loi n'ait pas été plus souvent sollicitée. Dans son message, le Conseil fédéral note que «si les promesses de subvention n'ont pas été entièrement utilisées, cela doit être attribué à la situation économique favorable ainsi qu'aux difficultés qui ont entravé d'une manière générale la construction de logements». Parmi celles-ci, et la plus importante, est vraisemblablement l'aménagement insuffisant de terrains équipés pour la construction de logements. Les frais nécessaires à la viabilisation d'un terrain sont extrêmement élevés; en l'état actuel, les communes ne peuvent que difficilement entreprendre une politique générale d'équipement des terrains sans courir le risque d'obérer gravement leurs finances communes. Saisissant l'occasion de la prolongation de la loi, le Conseil fédéral propose aux Chambres d'apporter, dans ce but, une modification, d'apparence anodine, mais qui est néanmoins essentielle, sur le système actuel.

Dès le 1^{er} janvier 1971, la loi prorogée permettra (article 4 bis) à la Confédération d'*octroyer des prêts aux communes pour l'aménagement de zones d'habitation.*

En l'état actuel de la préparation de cette loi, il n'est guère possible de dire sous quelle forme se matérialisera cette nouvelle possibilité offerte aux communes, puisque le Conseil fédéral sera compétent pour fixer les conditions de ces prêts.

Toutefois on peut d'ores et déjà considérer qu'il existera dès 1971 une nouvelle perspective pour les communes de promouvoir une politique cohérente d'équipement de terrains à bâtir. Il en résultera une offre plus substantielle de terrains sur le marché, sur lesquels des immeubles, eux-mêmes également subventionnés, pourront, le cas échéant, être construits. Cette mesure est assez importante pour être soulignée et laisser entrevoir des perspectives intéressantes en ce qui concerne l'encouragement à la construction de logements par les pouvoirs publics.

région d'aménagement dans le sens d'une communauté régionale faitière. La région d'aménagement devrait être dotée d'une souveraineté fiscale, même limitée, si l'on veut que l'aménagement régional ne reste pas un simple objet de discussion dans les assemblées des sociétés. En plus, la région d'aménagement doit répondre aux postulats de l'élasticité territoriale et de l'adaptation structurelle. Finalement, elle doit se situer dans le cadre de notre Etat fondé sur le droit et la démocratie et répondre à l'idée que nous nous faisons de la vie publique; sans cela elle

risquerait d'échouer un jour ou l'autre devant la résistance des forces démocratiques.

J'ai dit que l'urbanisation croissante dans notre pays est extrêmement dynamique. Elle l'est effectivement et ne s'embarrasse pas d'idées préconçues et de recettes désuètes. Surtout dans le domaine de l'aménagement, il importe d'adapter constamment sa position et d'en reviser l'instrument: les expériences faites dans l'aménagement régional en Suisse alémanique nous le montrent très clairement.