

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

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 35 (1963)

**Heft:** 5

  

**Artikel:** La politique foncière des communes

**Autor:** Reinhard, Hans

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-125445>

### **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:** 01.04.2025

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

# La politique foncière des communes

par Hans Reinhard, architecte, Berne

23

On commence à se rendre compte que la collectivité devrait pouvoir exercer une plus grande influence sur la propriété foncière. D'une part, il s'agirait de stopper le prix des terrains, afin que les loyers restent supportables. Et d'autre part, l'aménagement du territoire ne sera possible que si l'on peut disposer des terrains nécessaires et imposer les restrictions exigées par leur utilisation et leur répartition en zones industrielles et agricoles, en réservant aussi les espaces nécessaires aux installations publiques, écoles et bâtiments administratifs, ce qui devient de plus en plus difficile, en dépit du droit d'expropriation. Cette procédure extrême est d'ailleurs fort lente et souvent aléatoire, de sorte que l'on y renonce dans toute la mesure du possible.

## Une révision de la loi sur les expropriations

s'impose néanmoins pour en accélérer la procédure et en alléger les conditions, surtout si l'on réintroduit la propriété par étages, ce qui – soit dit en passant – est une erreur du point de vue de la politique foncière et de l'aménagement régional du territoire. Une simplification de la procédure d'expropriation qui éliminerait les estimations exagérées permettrait déjà de freiner la spéculation. Quant à savoir, s'il faudra, par surcroît, recourir au droit de préemption sur le sol en faveur des pouvoirs publics, tel n'est pas ici notre propos. L'utilité de telles dispositions légales peut se juger d'après les exigences d'une politique foncière adaptée aux temps modernes.

Il faut dire d'emblée que l'on n'utilise même pas toutes les possibilités dont on dispose. Nous allons tenter d'analyser celles qui s'offrent aux communes pour influencer les prix des terrains et pour acquérir ceux dont elles ont besoin pour remplir leurs tâches.

Comme on conteste souvent aux communes la nécessité de se constituer une réserve de terrains même sans fixer d'avance la destination des parcelles achetées, on recourt malheureusement trop peu au moyen le plus simple qui est celui du marché libre. Nul n'ignore que la commune bourgeoise de Berne, par exemple, a une propriété immobilière bien plus vaste que la commune politique. On sait moins que ces biens-fonds ont été achetés petit à petit tout au long des dernières décennies. La réserve observée par les communes a des causes diverses:

1. Les finances communales sont momentanément chargées par un achat de terrain. Cette charge figure au

budget. Les économies que l'administration communale pourra réaliser ultérieurement du fait d'une politique foncière prévoyante ne ressortent pas des comptes qui n'ont aucune rubrique des «occasions manquées».

2. D'aucuns sont encore d'avis que la commune ne peut pas acheter aux prix offerts par les acquéreurs privés. Ses pourparlers en vue d'un achat se heurtent souvent à cette objection. On vient dire que la commune ne doit pas contribuer à la hausse des prix de terrains. Or, le fait que la commune renonce à un marché faute d'oser accepter les mêmes conditions admises que ses concurrents n'exerce aucune influence sur les prix. Cette conception est aussi erronée que celle de penser régulariser les prix par la vente de terrains communaux à bon marché. Ayant la possibilité de pratiquer une politique à longue échéance, c'est précisément la commune qui peut prendre la responsabilité d'acquérir du terrain cher. On a vu maintes fois que quelques années plus tard cette propriété est considérée comme une bonne acquisition. Ou qu'une commune ayant renoncé à l'achat d'un terrain soit contrainte, dix ans plus tard, pour construire une route, d'en acquérir une parcelle à un prix supérieur à celui demandé auparavant pour toute la propriété.

Même lorsqu'on admet que la commune devrait conserver les terrains qu'elle possède, il arrive souvent qu'on préfère le revendre que de l'affermier avec *droit de superficie*. Ce système, partie essentielle d'une politique foncière prévoyante, n'est pas encore assez utilisé, car on en ignore les heureuses possibilités. Les contrats de ce genre libèrent les constructeurs de tout souci de financement, leur permettent des amortissements normaux sur les immeubles, en sorte qu'ils peuvent demander des loyers plus bas que s'il avait fallu acheter le terrain.

La commune qui veut agir intelligemment a aussi la possibilité de se réserver les terrains qui lui seront nécessaires lors de l'établissement des plans d'alignement. Mais dans ce domaine comme dans bien d'autres, l'idée prédomine que seules les pertes doivent être socialisées. Lorsqu'un espace est doté d'une interdiction de construire, ou simplement de certaines restrictions, les propriétaires privés exigent des pouvoirs publics des dommages et intérêts. Mais lorsque par l'attribution dans une zone supérieure ou par le fait d'une amélioration des voies d'accès, la valeur d'une propriété foncière augmente, la commune n'a aucune part à cette plus-value. Elle pourrait en avoir une en prenant des précautions dans l'établissement des plans d'alignement. Si l'on part de l'idée que dans le secteur envisagé chaque propriétaire foncier doit obtenir la même utilisation de son bien, le remaniement parcellaire pourrait prévoir que le futur propriétaire d'une maison-tour prévue par le plan obtiendra moins de terrain que celui des parcelles sur lesquelles on prévoit des immeubles moins élevés. De la sorte, chaque propriétaire foncier participerait en proportion de son ancienne propriété à la plus-value du nouveau plan d'alignement. Là-dessus, si l'on demande que chaque propriétaire foncier cède un certain pour-cent de sa parcelle pour le tracé des routes ou pour des constructions utilitaires, la commune

obtiendra gratuitement ou à bon compte le terrain nécessaire à l'accomplissement de ses tâches. La valeur de ce qui reste au propriétaire foncier n'en sera pas moins bien plus élevée qu'avant l'établissement du nouveau plan d'alignement.

Avant d'établir un de ces plans, il convient donc de s'efforcer de réaliser une entente avec les propriétaires intéressés. Si la commune possède du terrain dans le quartier en cause, elle a généralement tort de le réserver aux tâches de l'édilité; elle doit plutôt conserver sa part équitable de terrain à bâtir et en céder une parcelle pour les besoins publics dans la même proportion que les autres propriétaires. Actuellement, on fait le plus souvent le contraire: on commence par établir le plan d'alignement et de construction, ce qui augmente immédiatement la valeur de la propriété foncière, après quoi seulement la commune traite avec les propriétaires pour l'acquisition du terrain devenu cher, mais néanmoins nécessaire pour les besoins de la collectivité. Les plans d'alignement ont déjà fait gagner des millions aux propriétaires fonciers. Si l'on procède comme nous venons de l'indiquer, la commune peut bénéficier d'une partie de ces gains. Mais pour cela il faut que la commune s'assure une forte position:

1. Avant l'établissement des plans, le terrain doit être réparti en zones de constructions aussi restrictives que possible.
2. Les plans d'alignement ne doivent être publiés que lorsque des ententes ont pu être conclues avec les propriétaires fonciers. De cette façon, la commune pourra aussi négocier des terrains pour des constructions spéciales ou coopératives. On croit encore qu'en autorisant des constructions plus élevées, cela permet d'emblée une meilleure utilisation du terrain et de ce fait des loyers plus bas. Mais on oublie que les loyers ne reposent pas uniquement sur le prix de revient des constructions, mais sur le prix qu'autorise la loi de l'offre et de la demande. La planification ne procure des loyers modérés que si le terrain appartient à la commune ou à des coopératives d'habitation et se trouve ainsi soustrait à la spéculation. Sans quoi c'est simplement le prix des terrains et le rendement des immeubles qui augmentent.

Pour assurer à la collectivité une partie de la plus-value résultant de l'établissement des zones de constructions, il existe une autre possibilité, c'est que la commune, les propriétaires fonciers, les coopératives d'habitation et éventuellement d'autres constructeurs constituent une communauté d'intérêts qui concède les terrains à bâtir avec droit de superficie seulement. Ce moyen est souvent plus accessible qu'on l'imagine.

Un moyen efficace dont les communes disposent pour influencer le prix des terrains est l'encouragement à la production et à la construction d'un certain nombre de logements confortables soustraits à la spéculation. Il va de soi que c'est par l'intermédiaire des coopératives d'habitation que cela est le mieux réalisable.

Lorsqu'on réussit à soustraire à la spéculation une proportion relativement élevée de logements, cela peut influencer le niveau des loyers et indirectement celui des biens

fonciers. Mais pour cela il ne faut pas cesser de construire. Malheureusement nous ne connaissons en Suisse que peu de coopératives décidées à construire sans subventions. Pourquoi ne profite-t-on pas de la conjoncture pour construire les logements coopératifs? Pourquoi les coopératives ne construisent-elles que lorsque les risques sont grands et les matériaux de mauvaise qualité? Le but des coopératives d'habitation ne doit pas être seulement d'offrir des logements à un cercle restreint d'intéressés. Elles doivent bâtir en permanence et conserver la propriété de leurs immeubles. Il serait désirable que 30% au moins des appartements soient produits par des coopératives. Les pouvoirs publics et les syndicats ne devraient soutenir que les coopératives dont les statuts et l'activité répondent à cette exigence. Sinon les moyens financiers mis à disposition sont bloqués au lieu de se renouveler. Les expériences coûteuses faites par ces coopératives d'habitation sont bientôt perdues et il faut sans cesse repartir à zéro. Si au contraire une de ces coopératives peut prendre une certaine importance, la plus-value acquise par ses immeubles et les réserves accumulées lui permettront de financer ses nouvelles constructions par ses propres moyens. Aujourd'hui encore, une gestion intelligente et l'acquisition de terrains à des conditions relativement favorables permettent de construire des immeubles dont les loyers seront de 30% inférieurs à ceux des logements récents de nos villes, et cela sans subventions. On peut même envisager une réduction des loyers par étapes. Si, par exemple, on renchérit de 5% les quatre cinquièmes des logements, on peut réduire de 20% le loyer du cinquième restant. La majoration est peu sensible, tandis que la réduction est essentielle pour les intéressés.

On peut aussi concevoir que les loyers de ces logements à prix très modérés suivent la courbe de l'indice des salaires. Même si l'adaptation n'est pas intégrale, la coopérative en tirera la possibilité de réunir de nouveaux fonds pour continuer à construire des habitations à loyers modérés.

En résumé, on peut dire que sur le plan local, les possibilités offertes aux pouvoirs publics d'exercer une influence sur la politique foncière peuvent et doivent encore être améliorées. Plus on attend et plus les mesures à prendre devront être rigoureuses. Mais il est tout aussi nécessaire que nos représentants dans les autorités, les administrations et les commissions soient bien renseignés, afin de pouvoir tirer parti de toutes les possibilités dont on dispose.

(Bulletin d'information  
pour les militants du Parti  
socialiste suisse.)