Quelle Suisse aménager? : un exemple: les régions de montagne

Autor(en): **[s.n.]**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **- (1971)**

Heft 160

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1028260

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Quelle Suisse aménager? un exemple: les régions de montagne

Conceptions directrices et principes de portée matérielle

A côté du statut du sol, le projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LFAT) touche un autre aspect essentiel de la vie nationale : selon quels critères politiques va-t-on orienter le développement économique et social des diverses régions du pays ? « Sur la base de ces analyses, précise l'article 23 LFAT, la Confédération établit par la voie de la législation des principes de portée matérielle pour l'aménagement du territoire. Les principes de portée matérielle de la Confédération constituent, avec les plans directeurs des cantons, les bases du statut de l'aménagement du territoire ». Quelles sont ces analyses et quels sont ces principes, qui, avec le droit foncier, les plans directeurs, et l'office fédéral de l'aménagement du territoire formeront les piliers de la politique nationale d'aménagement ?

Les premières ont connu une certaine publicité, ne serait-ce déjà que par les réactions fribourgeoises commentées dans DP 153. Il s'agit des conceptions directrices élaborées, avec la collaboration de l'Institut pour l'aménagement national, régional et local (ORL) de l'EPFZ, par une série d'experts. Ces documents, dont les résumés ont été publiés à la fin de l'année passée, cherchent à décrire l'évolution de tous les secteurs de la vie collective et leur impact sur l'aménagement du territoire (économie, société globale, éducation, habitation, agriculture, industrie, tourisme et loisirs, circulation, économie des eaux, défense nationale, etc.).

Ce travail de prospective se situe à mi-chemin entre l'analyse scientifique et la préparation à des options démocratiques, ce qui vaut à ses auteurs des critiques venant de toutes parts. Il ressort d'une lecture de ce document l'existence d'antagonismes entre divers secteurs d'activité ou divers besoins collectifs essentiels et la nécessité d'un arbitrage politique. En dépit de ses imperfections, cet essai demeure valable, car il permet à l'opinion publique de prendre connaissance des problèmes d'avenir qui, jusqu'ici, restaient l'apanage des spécialistes.

Les principes de portée matérielle ne figurent dans la LFAT que sous forme d'allusion. C'est dans le rapport du Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire (« ROCH ») qui, en décembre 1970, a été rendu public en même temps que le projet de loi, qu'il faut chercher des exemples de ces principes ou, du moins, des énoncés similaires :

« 2. Dans toutes les parties du pays, on établira les conditions d'une structure économique concurrentielle et, en principe, diversifiée.

4. Les zones industrielles seront concentrées dans des pôles régionaux; ceux-ci seront répartis dans tout le pays...

7. Les territoires en dépression... seront l'objet de promotion et d'encouragement par des mesures appropriées de développement régional conformes aux intérêts généraux du pays...

10. La conception spatiale des espaces habités respectera la mesure humaine, tant sous l'aspect de l'hygiène et de l'esthétique que sous l'aspect social et économique. »

On le voit, nombre de ces déclarations recouvrent des notions peu connues ou peu précises, parfois même ambiguës (structure économique concurrentielle, mesure humaine) et, ce qui est plus grave encore, des présupposés qui mériteraient un examen approfondi.

Sous le couvert d'une loi consacrée à l'aménagement du territoire, nous risquons de voir s'ancrer dans la législation des décisions qui sont d'ordre plus général et dont une formulation juridique ne renforcera guère la portée. Il s'agit en fait d'une véritable planification économique et sociale que l'on drape de termes nouveaux et moins « rouges », du genre de conceptions directrices, de concept global ou d'aménagement du milieu de vie. En fait, peu importent les termes dans la mesure où une large discussion peut s'ouvrir dans le public, mais encore faudrait-il disposer d'analyses prospectives plus fouillées, plus concrètes et plus imaginatives.

L'avenir des régions de montagne

Attachons-nous, dans cette perspective, à l'examen d'un rapport que le délégué du Conseil fédéral aux questions conjoncturelles a confié à H. Flückiger [1], à la suite de deux motions déposées en 1966 par les conseillers Brosi et Danioth et qui a été publié il y a quelques mois.

Ce texte contient un certain nombre de remarques très fondées et propose, dans certains domaines, des réformes utiles. Le plus clair de l'analyse a porté sur les données démographiques, sur le revenu des habitants, sur l'économie agricole, l'essor des entreprises touristiques et sur les mesures cantonales et fédérales d'aide à la population montagnarde.

L'auteur souligne la difficulté de fournir partout des possibilités de travail en usine, ainsi que des services commerciaux adéquats, du fait de la dispersion des habitants et des obstacles dus au relief. Il rappelle que la population montagnarde est vieillie, que les jeunes gens ont de la peine à trouver une épouse et que, par rapport au reste du pays, les collectivités publiques consacrent une plus faible part de leur budget aux tâches sociales, d'éducation et de santé publique.

En matière économique, il est justement souligné le fait que, par suite de pointes de travail saisonnières très marquées, on recourt fréquemment à la collaboration des saisonniers étrangers, tant dans le bâtiment que dans le tourisme (en 1965, deux tiers des travailleurs étrangers étaient des saisonniers dans les cantons des Grisons, Uri et Valais contre un quart dans l'ensemble du pays). En revanche, on ne trouve pas de solution ou de proposition relative au problème très complexe de l'occupation des indigènes à la fois dans l'agriculture et dans le tourisme. On a longtemps prétendu que le cumul de deux professions était défavorable à la qualité de la production ou des services rendus, par absence totale de formation professionnelle. Il nous apparaît que si l'on veut conserver l'agriculture en montagne partout où le tourisme fleurit, en particulier afin de tenir le paysage en état, on ne pourra éviter de recourir toujours plus à cette formule mixte, en prenant toutefois garde que ses inconvénients ne retombent pas, comme c'est aujourd'hui trop souvent le cas, sur l'épouse. La formation professionnelle et le marché du travail devront donc s'adapter aux besoins humains particuliers à la montagne.

Parmi les solutions envisagées, H. Flückiger plaide pour des exploitations agricoles bien regroupées et modernisées, mais s'est-il seulement demandé ce que veut dire une exploitation agricole regroupée dans des vallées où l'exposition et la pente déterminent de grandes variétés de conditions ? Cela sous-entend le partage de chaque qualité de terroir entre les divers exploitants qui cultiveront donc plus de parcelles qu'en plaine. Nous applaudissons à l'idée de verser des indemnités de départ aux agriculteurs âgés en échange de la mise à disposition de leurs terrains pour leurs voisins, mais on croit rêver en lisant les conseils malthusiens où il est déconseillé d'augmenter les allocations familiales, de peur de voir proliférer les familles nombreuses. Quant à l'idée d'attirer en montagne les paysans de plaine qui auraient vu leur domaine absorbé par la ville ou les grands ouvrages de génie civil, elle apparaît bien peu réaliste, même si des cas isolés peuvent se rencontrer. Il manque surtout l'examen approfondi des diverses variantes d'évolution de l'agriculture de montagne, dont l'une des plus vraisemblables dans notre système économique néo-libéral est l'abandon total. Il existe un grand nombre de lieux qui étaient pâturés ou fauchés en 1965 et qui ne le sont plus. Les statistiques des entreprises agricoles ne disent pas la part d'entre elles qui sont surendettées ou sans successeur. Les terres en friche, les hautes herbes qui envahissent un pré abandonné peuvent être un danger (en favorisant les avalanches ou les incendies), elles sont toujours un sacrilège. La disparition d'une commune, faute d'habitants en est un autre. Mais ne vaut-il pas mieux aborder ces questions de front plutôt que d'avancer des remèdes lénifiants ?

En matière d'industrialisation, le rapport recommande de concentrer cette branche économique dans les seules localités où l'on trouverait de la main-d'œuvre pour plusieurs entreprises, afin d'éviter la domination d'une seule d'entre elles. D'une part, cela restera un vœu pie, quand on pense au Valais ou aux Grisons où cette situation de monoindustrie est justement la règle générale et, d'autre part, cela restreint à une dizaine les localités alpines capables de répondre à ces conditions. Or, au départ, le postulat de l'ensemble de l'analyse était justement d'éviter la dépopulation des régions montagnardes. Est-il correct de partir de cette idée, alors qu'un jugement réaliste nous oblige à envisager, parmi les divers avenirs possibles, une forte concentration dans quelques villes de moyenne importance du Jura et des Alpes ?

Et tout d'abord que faut-il entendre par les régions de montagne ? Un territoire au-dessus d'une certaine altitude, pâtissant de certains handicaps climatiques et de relief, comme les zones de montagne fixées par la Division de l'agriculture ou, comme dans le rapport étudié ici, des cantons pris dans leur ensemble ? Dans ce second sens, les régions de montagne comportent des portions riches et productives (par exemple la vallée du Rhône en Valais ou la vallée inférieure du Rhin dans les Grisons) à côté de districts ou de communes moribondes. A ce titre, ces cantons ne sont pas pauvres dans leur ensemble, mais les écarts économiques en leur sein peuvent être considérables.

Le texte de Flückiger parle de planification, de choix de régions — ici dans un sens plus restrictif — à favoriser, puisqu'on ne peut donner à tous et partout à la fois. Dans cette optique, on mettrait d'un côté ceux qui recevraient et de l'autre ceux qui dépériraient. Malheureusement, on cherche en vain une procédure d'arbitrage; il est certes fait allusion à la nomination d'un délégué du Conseil fédéral pour les régions de montagne et à la participation des intéressés. Mais ne devrait-on pas tout d'abord concevoir la petite région, en montagne, comme un ensemble très varié et hétérogène, groupant des points forts (fond de vallée ou station de tourisme confirmée) et des aires plus deshéritées économiquement, ce qui signifierait que la solidarité régionale deviendrait une nécessité ? De plus, les instruments de la planification n'existent pas et ce n'est pas en ouvrant une banque suisse d'investissements qu'on les forgera. L'argent est là, mais il ne profite pas au plus grand nombre; il s'agit avant tout de l'engager dans des actions d'intérêt général.

Tout le mécanisme du développement touristique doit être démystifié et réorienté. Aujourd'hui, l'argent sert à acheter le terrain et à construire, mais on n'édifie pas une économie prospère sur de juteux profits immobiliers ni sur l'hypertrophie du secteur du bâtiment. Quand le bâtiment va, tout ne va pas forcément bien. Les communes s'endettent à poser des conduites, à racheter l'eau aux sociétés électriques, à construire des routes, à déblayer la neige en hiver; des paysages se détériorent sous les coups des spéculateurs, les nappes d'eau se polluent, les entreprises de remontée mécanique végètent, faute d'une clientèle stable; les occupants de résidences secondaires s'imaginent avoir fait un bon placement et vont passer leurs vacances aux Canaries. Les rares réalisations-modèles de la Caisse suisse de voyages ou d'associations similaires demeurent des exceptions qui confirment la règle.

Enfin on peut reprocher à la publication du Délégué aux questions conjoncturelles d'avoir été le fait d'un économiste, alors qu'un travail en équipe s'imposait. La montagne est une réalité complexe, tant du point de vue humain que physique et il convenait de la voir dans sa totalité. Les travaux sociologiques, mentionnés ici ou là, n'ont pas assez été pris au sérieux. Aujourd'hui, le montagnard se hausse enfin, et pas partout, au niveau économique de ses concitoyens du moyen-pays. C'est cela qu'il veut conserver et non pas tant ses gentianes, ses glaciers sublimes ou son raccard branlant. Si l'on ne peut pas le convaincre que cette option est à courte vue, les plus beaux rapports fédéraux resteront lettre morte. Il apparaît aberrant qu'une conception générale du développement en montagne ne fasse pas une allusion aux zones à protéger, aux parcs naturels, à l'avenir de la faune, de la flore, aux réserves en eau et en gravier, bref à l'environnement. Oui, en Suisse, tout est vraiment à vendre ou à subventionner !

[1] Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet.

Dédié aux évêques suisses

Tiré du document de travail des évêques péruviens pour le synode : « Il convient que le synode dénonce la pseudo-neutralité des pays qui, à travers leurs systèmes bancaires, favorisent la fuite, l'accumulation et la protection des capitaux en réalisant une politique qui appauvrit des pays comme le nôtre. De même, nous proposons que les Eglises nationales des nations puissantes censurent la vente d'armement aux pays du tiers-monde et dénoncent l'armement nucléaire. »

Politique de la jeunesse: utopie et réalité

Depuis quelques années, on parle de plus en plus, dans divers milieux, de « politique de la jeunesse ». Les événements de mai 68, en donnant une brutale actualité aux problèmes de la jeunesse, ont posé de façon urgente la nécessité d'une politique dans ce domaine. Il s'agit à la fois d'une mode et d'une revendication réelle : quelle en est la signification ?

Un terme ambigu

Il faut tout d'abord remarquer que si l'on parle fréquemment de politique de la jeunesse, le terme reste ambigu. Il a désigné tout d'abord l'ensemble des activités extrascolaires et surtout le secteur des loisirs propre aux jeunes. C'est dans ce sens restrictif que le terme a fait son apparition et qu'il est utilisé le plus souvent. Puis, l'on a pris en considératino l'ensemble des problèmes de la jeunesse depuis les problèmes de travail jusqu'aux problèmes de loisirs. Ce sens fort prévaut dans les milieux « engagés ».

L'ambiguité se retrouve aussi ailleurs. Pour certains, établir une politique de la jeunesse c'est planifier les activités de jeunesse et donner des moyens aux jeunes, sans plus. Pour d'autres, c'est une réelle intervention du pouvoir politique qui est en jeu, intervention qui devrait conduire à une prise en charge par l'Etat de la solution de ces problèmes. Qu'en est-il en Suisse, au niveau des faits ?

Une vieille histoire

Les pouvoirs publics n'ont pas attendu ces dernières années pour intervenir dans les questions de jeunesse. La première intervention s'est traduite par une législation de protection dans certains secteurs comme la famille, le mariage, la santé. L'enseignement et le service militaire ont de même été l'objet d'une prise en charge du pouvoir politique. A l'action des cantons s'ajoute une action de plus en plus grande de la Confédération. Dans le domaine de l'enseignement, la Conférence des chefs de l'instruction publique prend une importance grandissante en accélérant le processus de la coordination scolaire. Le système des bourses et allocations des études se développe.

Quant à la formation professionnelle, c'est en 1908 déjà qu'est introduit un article constitutionnel donnant à la Confédération « le droit de légiférer sur la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison ». En 1933 ,une première loi sur la formation professionnelle entre en vigueur, qui est renforcée par une loi de 1965 donnant de fortes prérogatives à la Confédération.

Un autre type d'intervention des pouvoirs publics concerne le secteur des loisirs et des sports. La Confédération a créé Macolin en 1944 qui a retrouvé un seconde souffle avec le projet « Jeunesse et sports ». Ce projet, maintenant accepté, prévoit une intégration des garçons et des filles (14 à 20 ans) dans un seul mouvement, ainsi que l'extension du programme à des sports très variés. La population suisse a fait un accueil favorable à ce projet, alors que dans certains milieux de l'extrême gauche on mettait en évidence une volonté du pouvoir politique d'« encadrer » la jeunesse.

Les cantons et les communes aident aussi les groupes et mouvements de jeunes dans le domaine des sports et des loisirs. De plus, certains cantons tels que Berne, Genève, Zurich, Nidwald ont institué des « Services » ou « Offices de la Jeunesse ».

Le bilan de cette première étape de la politique de la jeunesse peut se résumer de la manière suivante : interventions de plus en plus fréquentes ; politique de protection, souvent de style paternaliste ; dispersion des efforts entrepris.

Rebondissements récents

La politique de la jeunesse a connu un nouveau départ en Suisse à partir de 1965 et cela par l'initiative de deux organismes : le Cartel Suisse des Organisations de Jeunesse (CSAJ) et la Section Jeunesse de la Commission nationale Suisse pour l'Unesco.

Le CSAJ est une association des mouvements de jeunesse. « Le CSAJ est politiquement et confessionnellement neutre. Il a pour but d'encourager tous les efforts des jeunes et des associations de jeunesse. Il favorise la collaboration entre les groupements de jeunes et les représente en Suisse et à l'étranger. Il respecte l'indépendance de ses membres dans leur travail et leur organisation propre et ne se charge que des tâches d'intérêt général qui ne sont pas du ressort des membres actifs auxmêmes. » (Statut art. 1 et 2) Le CSAJ a son secrétariat au siège de Pro Juventute à Zurich. Il regroupe quelque 50 mouvements actifs et un nombre variable de membres correspondants. Sa fondation remonte à 1933.

Si le programme du CSAJ est ambitieux, cet organisme connaît de graves difficultés tenant tant à la diversité de ses membres qu'à l'insuffisance de ses moyens. Certains lui reprochent d'être par trop inféodé à la très puissante institution Pro Juventute. D'autres le trouvent archaïque dans ses structures et son fonctionnement.

La Section Jeunesse de la Commission nationale pour l'Unesco est l'une des 7 sections chargées de répercuter en Suisse le programme de l'Unesco. Il s'agit d'un organisme gouvernemental, rattaché à la Division des organisations internationales du Département politique fédéral. Le Section Jeunesse, comme d'ailleurs l'ensemble de la Commission nationale manque de moyens pour réaliser ses objectifs car les crédits sont dérisoires ; mais son caractère gouvernemental ne le prive pas d'un très réel dynamisme qui lui vient de ses liens avec le Secrétariat général de l'Unesco à Paris. En effet, les prises de position de l'Unesco sur la jeunesse sont très nettement en avance sur les positions généralement admises dans notre pays. Il y a donc à ce sujet une très nette influence de l'Organisation sur notre pays. A un moindre niveau, on peut faire les mêmes remarques pour le Conseil de l'Europe qui organise de fréquents colloques sur la jeunesse auxquels la Suisse participe largement.

En 1964, l'Unesco organise à Grenoble un colloque sur la jeunesse qui influence profondément la délégation suisse. Dès lors, la Section Jeunesse va entreprendre des efforts en collaboration avec le CSAJ pour la mise en œuvre d'une politique de la jeunesse.

Le rapport « Jeunesse et Société »

Le premier pas est constitué par un rapport sur la jeunesse financé en grande partie par le Département fédéral de l'Intérieur. Le rapport est fait par 3 sociologues genevois et un sociologue suisse-alémanique. « Jeunesse et Société » marque un premier essai systématique pour cerner le problème de la jeunesse en Suisse. Malheureusement la faiblesse des crédits mis à disposition des chercheurs n'a pas permis de procéder à de nécessaires et urgentes enquêtes sur le terrain. Dans un nombre considérable de problèmes « Jeunesse et Société » doit se contenter de tracer des pistes de recherche et des hypothèses. C'est un effort théorique de synthèse et un point de départ plus qu'un aboutissement.

Un document « audacieux »

La première version de « Jeunesse et Société » sort en été 68. Ce qui permet, lors de la session des Chambres d'automne, au Conseiller fédéral Tschudi de répondre aux interpellations Tanner et Rasser que la Suisse n'avait pas attendu les événements de 68 pour s'occuper sérieusement de la jeunesse ! De son côté la Section Jeunesse, à partir du rapport, réfléchit sur la politique de la jeunesse. Le problème fondamental auquel elle s'attaque est le suivant : comment demander une aide matérielle à l'Etat pour une politique de la jeunesse, politique qui doit être totalement autonome ? Comment gagner la confiance de la jeunesse en évitant une politique d'encadrement et de contrôle ?

La Section Jeunesse établit un document — avant-projet d'une politique de la jeunesse — qui suggère l'idée d'un modèle original de politique :

— Dans un premier temps, les moyens sont donnés à tous les groupes de jeunes, quels qu'ils soient, pour exprimer leurs aspirations, besoins, critiques, face à leurs propres problèmes et face à la société.

— Dans un second temps, des solutions et décisions sont envisagées pour répondre au problème des jeunes.

— Une commission de coordination serait établie qui devrait avoir un statut totalement autonome tout en gérant des fonds donnés par l'Etat.

Le projet de la Section Jeunesse tente en quelque sorte de sauvegarder deux exigences : l'autonomie des groupes de jeunes et l'aide matérielle de l'Etat. Certains membres de la Commission nationale pour l'Unesco trouvent le projet trop « risqué » et un séminaire consultatif est organisé en février 71 à Macolin où différentes personnes venant des Départements cantonaux de l'instruction publique, des mouvements de jeunesse et de la jeunesse inorganisée donnent leur avis sur le projet de la Section Jeunesse. L'adhésion au projet est presque unanime.

Pendant ce temps le CSAJ adresse une demande au Département fédéral de l'Intérieur pour obtenir une subvention de Fr. 450 000.—. Ce crédit viendrait en aide aux mouvements de jeunesse dont les difficultés matérielles ne cessent d'augmenter.

Le rôle du Département fédéral de l'intérieur et l'avenir du projet

Le 2 juin 1971, le Conseiller national Chavanne adresse une question au Conseil fédéral, dont voici le texte : « Lors de la dernière session, le Conseil des Etats a adopté un postulat de M. Alfred Borel traitant de l'aide accordée par la Confédération aux organisations de jeunesse, dans lequel il évoquait d'une part les travaux du Conseil de l'Europe relatifs à l'élaboration d'une politique de la jeunesse sur le plan européen et, d'autre part, la demande d'une

(suite en page 4)