

Un problème de fédéralisme : la répartition des tâches de l'aménagement entre les cantons et la Confédération

Autor(en): **Vouga, J.P.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **52 (1972)**

Heft 4: **Problèmes d'actualité**

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-886741>

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.

Un problème de fédéralisme : la répartition des tâches de l'aménagement entre les cantons et la Confédération

J. P. VOUGA

Avant de se donner une organisation, les responsables de l'aménagement en Suisse ont voulu créer les éléments d'une doctrine. Or, une telle doctrine ne se crée pas en un jour. Elle est en outre d'une telle importance que les professionnels eux-mêmes n'ont pas voulu en assumer seuls la responsabilité.

Pourtant c'est à eux qu'on a demandé d'en établir les premières bases sous la forme d'une étude d'ensemble, d'une représentation générale des diverses possibilités. Ces conceptions directrices, ces « Leitbilder » si discutées qu'elles soient, sont pourtant l'instrument précieux donnant l'image de ce que pourrait être la Suisse dans l'éventualité où tel ou tel objectif serait admis de préférence à tel ou tel autre.

Chaque **conception directrice**, en effet, correspond à une hypothèse donnée d'implantation des espaces habités allant de l'extrême concentration autour des agglomérations, hypothèse de la plus efficace productivité industrielle à l'extrême dispersion, hypothèse — au contraire — d'une répartition coûteuse de l'appareil de production, en passant d'ailleurs par l'hypothèse d'une absence complète d'intervention des autorités : celle du laisser-aller, du libre jeu des influences désordonnées et contradictoires qui entraînent aujourd'hui le pays.

Les conséquences de ces diverses suppositions furent examinées le plus rigoureusement possible selon une méthode qui s'est voulue scientifique. Les auteurs ont pris pour base de leurs travaux une première série d'analyses dites « conceptions directrices partielles » établies par secteur d'activité : habitat, industrie et artisanat, agriculture, tourisme, éducation, santé publique, transports, énergie, ou par domaine d'intervention : protection des eaux, des forêts, du paysage, défense nationale.

Toutes ces conceptions partielles, confrontées entre elles, firent apparaître soit des convergences, soit des antagonismes donnant alors lieu à des choix. Ces choix, arbitraires, sont précisément les hypothèses décrites plus haut. Il ne s'agit donc que de représentations cohérentes d'une série de systèmes. Leur opposition même prouve qu'il ne saurait s'agir de propositions, encore moins comme on a voulu le faire penser, du plan directeur national, élaboré par les « planificateurs des bords de la Limmat » !

Il n'empêche que ces conceptions directrices, accompagnées d'ailleurs par l'ensemble des travaux menés d'une part par les cantons, d'autre part par des instituts universitaires comme l'Institut ORL de l'EPF-Z ou par l'Université de Saint-Gall ont tout de même permis de cristalliser déjà un certain nombre de principes fondamentaux évidents qui doivent être désormais considérés comme les objectifs — comme la doctrine — de l'aménagement du territoire en Suisse.

Ces **principes fondamentaux** ou principes de portée matérielle (Materielle Grundsätze) figurent pour la première fois dans le rapport « Aménagement en Suisse » (Raumplanung Schweiz) du groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire (1). Abordant successivement les aspects économiques, politiques, sociaux et techniques de l'aménagement national, ils en fixent les grandes lignes. Ils précisent pour commencer que « dans toutes les parties du pays, on établira les conditions d'une structure économique concurrentielle et, en principe diversifiée » (principe n° 1), que « les zones industrielles seront concentrées dans des pôles régionaux et que ceux-ci seront répartis dans tout le pays » (principe n° 4). Pour équilibrer l'économie, « une compensation adéquate sera introduite, par des moyens de politique financière et d'aménagement du territoire entre les régions agricoles et urbaines, entre les régions économiquement faibles et les plus fortes » (principe n° 6). D'ailleurs « les territoires en dépression (...) seront l'objet de promotion et d'encouragement par des mesures appropriées de développement régional conformes aux intérêts généraux » (principe n° 7).

Sur le plan social, il est précisé que « la croissance des villes et des agglomérations se fera dans le respect d'une saine structure de l'habitat (...) » (principe n° 9) dont la « conception spatiale respectera la mesure humaine (...) » (principe n° 10) et « répondra aux objectifs suivants : densité adéquate, variété et, pour autant qu'il se justifie, mélange des affectations » (principe n° 11). « Au sein même des aires peuplées (...) des espaces seront affectés aux loisirs. Ils seront accessibles en peu de temps et si possible par des transports publics » (principe n° 14). D'autres postulats se préoccupent des aires forestières, de la protection de la nature et des sites, de l'économie des eaux. Enfin, une série de principes ont trait aux transports dont les systèmes « ne seront pas conçus de façon rigide » (principe n° 16) « se répartiront les diverses tâches et fonctions dans le cadre d'une conception globale des transports » (principe n° 17) et aux corridors de distribution « qui seront établis le long des grands axes de développement » (principe n° 24).

Tout en renvoyant le lecteur à deux publications qui illustrent ces principes (2), nous remarquons que leur publication a jusqu'à présent recueilli un consensus à peu près unanime. C'est dire qu'ils sont la traduction assez fidèle des besoins du pays. S'il est permis à un des auteurs d'apporter un commentaire, c'est pour regretter le manque de fermeté du principe consacré à l'agriculture.

Dans le même temps qu'il faisait procéder à ces diverses études, le Conseil fédéral avait mis sur pied le **projet de loi** qui doit régler l'organisation, la procédure et, surtout, la répartition des tâches.

Ce projet, on le sait, est aujourd'hui entre les mains d'une commission du Conseil des Etats qui, déjà, a estimé nécessaire de lui donner plus de force et de poids en y insérant les plus importants des principes fondamentaux dont nous venons de parler. Ils ne figurent en effet que marginalement dans le projet.

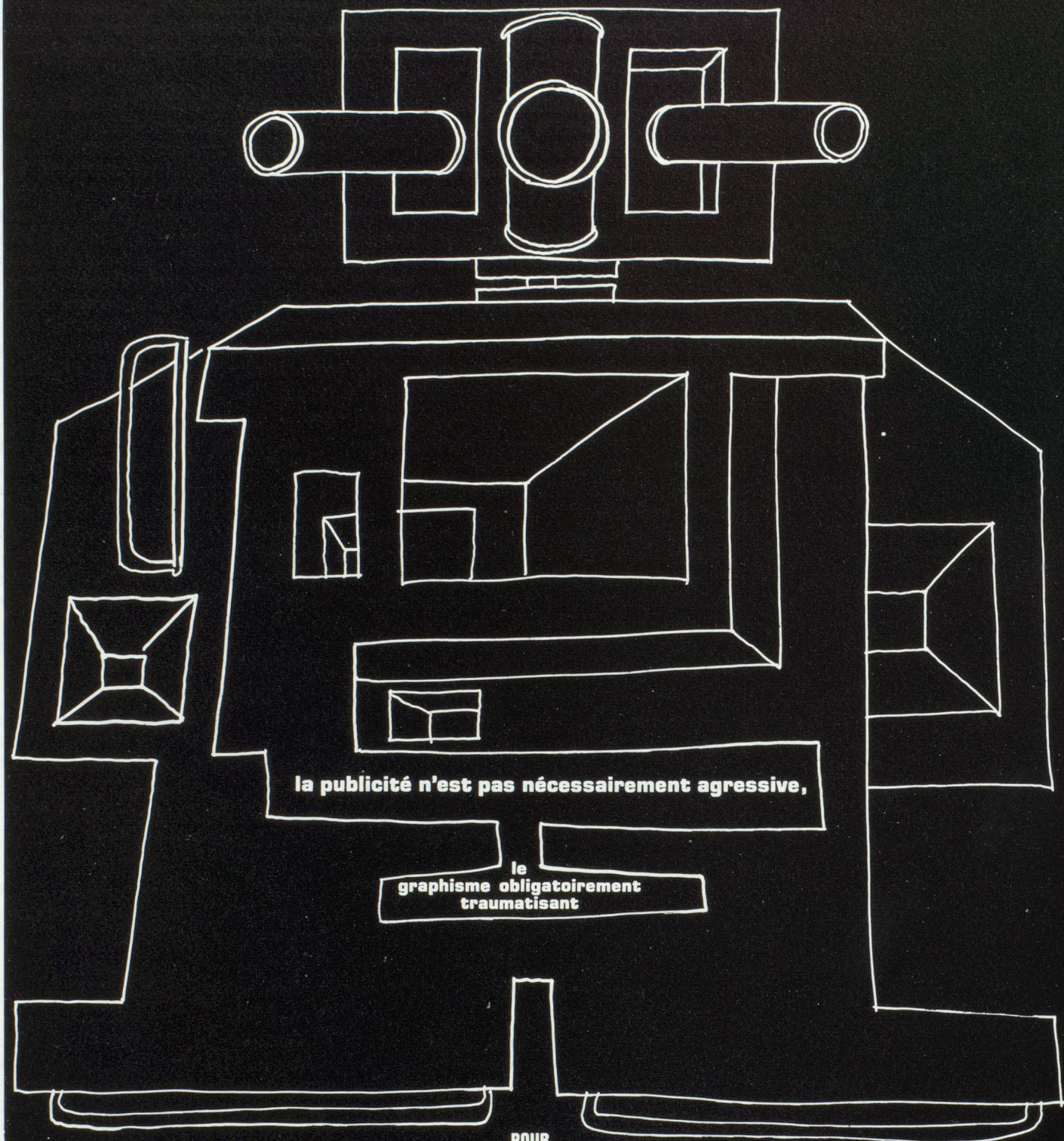
Sur ces bases, il s'est agi de concevoir une **organisation** adaptée à notre Etat fédératif, à ses souverainetés et à ses particularités.

L'organisation prévoit, en effet, sous la direction d'un département, celui de justice et police, un **office de l'aménagement**, organe d'exécution pour les tâches qui sont de la compétence de la Confédération et de coordination pour celles que se partagent les cantons et la Confédération. Cette coopération s'exercera essentiellement au sein du **Conseil de l'aménagement** composé d'un représentant de chaque canton et d'un nombre égal de personnes désignées par la Confédération. Par ailleurs, une **conférence des hauts fonctionnaires** assure en permanence la coordination horizontale entre les services de la Confédération chargés de tâches ou disposant de compétences en rapport avec l'aménagement du territoire.

Si la loi est muette sur l'organisation interne de l'office de l'aménagement, il est dès maintenant assuré qu'il comportera, outre une section administrative, une section de

(1) Groupe de travail KIM (du nom de son président) dit aussi « ROCH » (Raumordnung Schweiz) et composé de MM. Kurt KIM, ancien Conseiller d'Etat, Aloïs HURLIMANN, Anton MÜHEIM, Conseillers d'Etat et de MM. les professeurs Martin ROTACH et Jean-Pierre VOUGA.

(2) Wie soll die Schweiz von morgen aussehen ?
Comment sera la Suisse de demain ? Bureau du délégué à l'aménagement du territoire, Bahnhofplatz 10, 3003 Berne.



la publicité n'est pas nécessairement agressive,

**le
graphisme obligatoirement
traumatisant**

**POUR
UNE
VISION NOUVELLE
DES
PROBLEMES
DE LA COMMUNICATION**

**REALISATIONS GRAPHIQUES
GILBERT BALE**

**11 RUE BLEUE - 75009 PARIS
TEL. 523.35.25 +**

la doctrine et des méthodes, une section de l'aménagement national, une section chargée de l'application et une dernière section pour l'information et l'enseignement.

La structure fédéraliste de la Suisse trouve sa pleine expression dans la **répartition des tâches** entre la Confédération et les cantons :

— Les conceptions régionales sont entre les mains des cantons qui les élaborent sous la forme de **plans directeurs** ; ces plans sont soumis à l'approbation de la Confédération qui, en retour, s'engage à les respecter dans l'accomplissement de ses tâches.

— Les **plans sectoriels** (ou particuliers) sont de la compétence de la Confédération : il s'agit principalement d'une conception globale suisse des transports, de la production et de la distribution de l'énergie, d'une vue d'ensemble de l'approvisionnement en eau et de l'économie des eaux, d'une vue d'ensemble de l'assainissement et d'un inventaire général des paysages à sauvegarder.

Parallèlement à leurs plans directeurs d'ensemble, les cantons établissent une **conception d'ensemble** de leur politique économique et sociale, préjugent de leurs besoins en surfaces d'expansion — ceci ne signifiant nullement la poursuite d'un objectif de croissance mais simplement la recherche d'un mieux-être généralisé — ils en définissent les échéances en fonction des prévisions.

Cette tâche, cette vue d'ensemble, constituent le cadre dans lequel les communes — le cas échéant les régions — élaborent leurs **plans d'affectation**, dans des limites désormais beaucoup plus serrées que jusqu'ici, grâce à la loi fédérale, grâce déjà aux mesures d'urgence qui en sont la préfiguration.

C'est ici l'occasion de relever que, déjà, les Chambres fédérales en adoptant, en octobre 1971, la **loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution** ont édicté des règles précises qui limitent fort la latitude laissée souvent aux particuliers et même aux communes de construire ou de laisser construire un peu partout. Le projet de loi fédérale sur l'aménagement reprend à son compte ces règles.

La limite sera désormais claire et rigoureuse entre les zones à bâtir et celles qui ne le seront pas ; le spectre des exigences des particuliers sera demain moins menaçant qu'hier ; la définition que va donner la législation en précisant qu'un terrain à bâtir doit être un terrain équipé, fera que d'innombrables prétentions injustifiées vont fondre comme neige au soleil.

D'ailleurs, l'autorité d'application — commune ou région — sera elle aussi contrainte de coordonner son plan des zones avec son plan d'investissements. Elle sera en quelque sorte mise ainsi en garde contre elle-même, contre ses propres exagérations.

Les finances viendront en quelque sorte au secours de l'**aménagement** grâce aux règles d'un **droit foncier** qui se forge en ce moment.

Cela exposé, il est facile de voir que l'**arrêté fédéral urgent** constitue déjà un premier pas dans cette heureuse direction et il est facile de voir que les cantons l'ont tous fort bien compris. D'un horizon de la Suisse à l'autre, ils saluent ces mesures avec le même élan et se préparent à tirer le maximum des possibilités ainsi offertes.

A certains égards, on peut dire que les cantons auront vraisemblablement élaboré à la fin de l'année la première partie de leur plan directeur général : le plan des sites (Teilrichtplan Landschaft) et qu'une grande partie d'entre eux auront mis à profit cet arrêté d'urgence pour élaborer également les secteurs les plus brûlants de leur plan des sites construits : l'inventaire des villages (Teilrichtplan Heimatschutz).

Il convient de dire enfin que, la Ligue suisse pour la protection de la nature, la Ligue suisse du Heimatschutz, le Club alpin suisse, la Fondation pour la protection et l'aménagement du paysage ainsi que l'ASPAN ont été appelés à coopérer activement à cette tâche et qu'ils l'ont fait avec enthousiasme aussi bien sur le plan fédéral que sur le plan cantonal par leurs sections cantonales.