Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 17 (1977)

Artikel: La coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire

Autor: Wemegah, Monica

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172081

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: 12.07.2025

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

LA COORDINATION HORIZONTALE EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

par Monica Wemegah
Assistante au Département de Science Politique, Université de Genève

I. Introduction

La coordination horizontale n'est pas un problème nouveau. Au sein de l'administration fédérale, un minimum de coordination a existé de tout temps. Ainsi, ce que l'on appelle la "coordination spontanée" est une pratique aussi vieille que l'administration fédérale elle-même. Elle signifie tout simplement que les offices intéressés à une même affaire s'informent réciproquement et veillent à la coordination de leurs travaux.[1] De même, la procédure de consultation (corapports) au sein de l'administration est un moyen en usage depuis fort longtemps. Or, ces procédés, si utiles soient-ils, ne suffisent plus lorsqu'il s'agit de réaliser une politique de nature aussi complexe que l'aménagement du territoire. Cette complexité procède du fait que l'aménagement du territoire a un caractère général non seulement par les domaines qu'il touche, mais aussi par les organismes qu'il concerne. En outre, les exigences de l'aménagement du territoire, notamment la nécessité de faire des prévisions, d'orienter les activités en vertu d'un objectif commun et lointain, en un mot: de planifier, obligent l'administration à s'initier au nouveau, à ce dont elle n'a pas l'habitude ni du point de vue qualitatif ni du point de vue quantitatif. Aussi les procédures traditionnelles de coordination sont-elles devenues largement insuffisantes pour s'attaquer à une tâche aussi gigantesque que l'aménagement du territoire. La nécessité d'une coordination plus systématique dans ce domaine fut d'ailleurs reconnue par le Conseil Fédéral en 1967 déjà.[2] Et en 1969, le principe de la double coordination horizontale et

1 *Rapport et projet de loi de la commission d'experts chargés de préparer la révision totale de la Loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale* (dit Rapport Huber), septembre 1971, p. 41.

2 *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion d'articles 22ter et 22quarter dans la Constitution,* 15 août 1967, p. 11.

verticale[3] dans le domaine de l'aménagement fut ancré dans la Constitution fédérale qui stipule à son article 22quarter:

> "La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle les efforts des cantons et collabore avec eux. Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement du territoire".[4]

Une organisation capable d'assumer ces tâches n'existait cependant pas encore au niveau fédéral, alors que l'importance de la coordination en matière d'aménagement devint de plus en plus évidente. En 1970, la fameux rapport Kim, rédigé par le groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire, insista sur cette condition essentielle à toute politique d'aménagement quand il dit: "L'aménagement continu doit être réalisé par les organes officiels dans un sens horizontal et vertical. Son problème central et pour ainsi dire primordial est la coordination."[5]

Pendant les deux années suivantes cependant, aucun effort dans ce sens ne fut encore entrepris, et en 1972, le gouvernement constata avec regret qu'"à l'échelon fédéral, l'aménagement du territoire, ne s'est encore guère traduit par une activité débordant le cadre des divers départements".[6] Or ce fut dans cette même année que la Confédération mit sur pied une organisation pour l'aménagement du territoire. Désormais, les structures de coordination en matière d'aménagement étaient donc en place. Aussi le but de cette contribution est-il de dresser une sorte de bilan portant sur les années 1972 à 1976, eu égard à cette exigence impérieuse qu'est la coordination horizontale. Quel est l'organe plus spécialement chargé de la coordination horizontale en matière d'aménagement? Comment s'est-il organisé pour s'acquitter de cette tâche? Quelles conséquences pouvons-nous en tirer pour la politique fédérale d'aménagement du territoire? La Confédération possède-t-elle aujourd'hui une organisation capable d'orienter les activités de l'administration fédérale vers les buts que lui assigne l'article 22quarter de la Constitution?

Pour répondre à ces questions, je me baserai, dans une large mesure, sur des informations recueillies au sein de l'administration fédérale pendant les années 1975 à 1976.[7] Une large part sera ainsi faite à la perception des offices de l'utilité et de l'efficacité des structures de coordination auxquelles ils participent. Tout essai d'évaluation de la coordination horizontale se heurte, il est vrai, à la

3 Quant aux problèmes soulevés par la coordination verticale, voire la contribution de Raimund Germann dans ce volume.

4 Constitution fédérale, article 22quarter.

5 Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire, *Aménagement en Suisse, les tâches de l'aménagement et son organisation au niveau de la Confédération,* dit "Rapport Kim", rapport principal, décembre 1970, p. 38.

6 *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire,* du 31 mai 1972, p. 23.

7 Une quarantaine d'interviews ont été menés à ce jour.

discrétion de l'administration fédérale "sur ce qui se passe" d'une part et aux interprétations subjectives, et souvent divergentes, recueillies au sein de l'administration de l'autre. Néanmoins, quand on mesure le potentiel de la politique fédérale d'aménagement du territoire en tant que double moyen d'intervention dans les activités étatiques et privés, il est certainement important de connaître les premières retombées de cette politique au niveau de l'Etat, même si elles ne peuvent que poser les premiers jalons dans une recherche qui se poursuit en vue de l'obtention d'un doctorat en science politique.

II. Quelques réflexions à propos de la coordination horizontale

Alors que, dans les milieux politiques et scientifiques suisses, la nécessité de la coordination dans le domaine de l'aménagement du territoire a été abondamment mise en évidence,[8] la définition de cette coordination, en revanche, reste vague. Je ne veux pas insister sur les diverses définitions que l'on peut trouver dans de nombreux ouvrages traitant des théories de l'organisation ou de la planification.[9] Je me propose plutôt, dans le cadre très spécifique de cette contribution, de me référer à la définition de la coordination telle qu'elle figure dans le "rapport Huber", qui s'est penché sur le problème de la réorganisation de l'administration fédérale. Aux termes de ce rapport, la coordination "implique avant tout une vue d'ensemble sur les tenants et aboutissants des questions traitées et exige que la concertation au sein de l'Etat soit assurée, que les interdépendances de toute nature soient respectées, et qu'il soit tenu compte des divers aspects des affaires". [10]

La coordination ainsi comprise met en évidence l'énormité du problème qu'elle soulève, car elle comprend, dans cette acception large, au moins trois dimensions: matérielle, organisationnelle et politique. Ainsi aux termes de cette définition, la coordination est nécessaire entre les différents domaines d'activités

8 Parmi les politologues suisses, on peut citer notamment:
Martin Lendi, "Koordination staatlicher Aufgabenplanungen", in *DISP* no 37, März 1975, pp. 37–39.
Wolf Linder, "Probleme geplanter Politik" in *DISP*, no 32, pp. 20–30.
Wolf Linder et Rolf Vetterli, *Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz*, Studienunterlagen zur Orts-, Regional- und Landesplanung, no 22, septembre 1974, Institut ORL Zürich, 77 p.
Alberto Naef, "Zur Verwaltung als Exekutive der Raumplanung" in *DISP*, no 36, janvier 1975, pp. 19–24.

9 Le concept de coordination fait l'objet de chapitre dans notre thèse de doctorat portant sur l'aménagement du territoire et l'administration fédérale. Au demeurant, j'aimerais attirer l'attention sur un ouvrage fort instructif quant aux multiples facettes que représente la notion de coordination. Voir François Bloch-Laine, *La coordination administrative en matière économique et sociale*, Institut français des sciences administratives, Paris 1967, 116 p.

10 Rapport Huber, *op. cit.*, p. 13.

étatiques d'abord, entre les différentes unités administratives étatiques ensuite et, enfin, entre les différents niveaux politiques de l'Etat fédéral.[11] Il n'est dès lors pas étonnant de constater que certains auteurs, conscients de la complexité du réseau d'interdépendances au niveau de l'administration d'une part et, entre l'administration et la société d'autre part, parviennent à la conclusion de l'insolubilité du problème de la coordination.[12] Fritz Scharpf, un des théoriciens avant-gardistes allemands de l'organisation de la planification, postule d'emblée que "le problème de la coordination est en principe insoluble".[13]

Il est vrai que la coordination telle que je l'envisage dans cet article ne renferme que deux des trois dimensions relevées, à savoir la dimension matérielle, et la dimension organisationnelle. A ce propos, c'est encore Fritz Scharpf qui s'est particulièrement attaché à démontrer les possibilités, mais aussi les limites, de la coordination au sein d'organisations complexes telles que le sont notamment les organisations publiques. Ce qu'il appelle la "planification de la coordination" constitue, selon lui, une stratégie permettant de réduire l'antinomie existant entre les exigences coordinatrices de la planification d'une part, et la fragmentation des tâches et compétences au sein de l'appareil étatique d'autre part.[14] Mais pour que la coordination horizontale devienne possible, Scharpf pose plusieurs conditions. D'abord l'Etat devra disposer d'une base d'informations extrêmement large afin de pouvoir déterminer "qui doit être coordonné avec quoi".[15] Au risque de se perdre dans un flot d'informations infini, il ne faudra cependant choisir que celles qui sont directement pertinentes pour un problème donné car "dans la pratique . . ., la coordination n'est promise au succès qu'à l'intérieur d'une problématique limitée et au sein d'un cercle limité d'unités administratives participantes".[16] Enfin, les offices participant aux groupes de travail pour la coordination doivent être sélectionnés sans égard à leur origine administrative, car ainsi seulement pourront être surmontés les multiples cloisonnements administratifs. Le respect de ces conditions permet, mais ne garantit pas, une amorce vers ce que Scharpf appelle la coordination positive.[17]

11 Voir aussi Ulrich Klöti, "Fragen der Koordination im Bunde", in *Verwaltungspraxis*, no 4, 25 avril 1975, pp. 15–22.

12 Voir par exemple Lucien Nizard, "Administration et société: planification et régulations bureaucratiques" in *Revue française de science politique*, Vol XXIII, no 2, avril 1973, p. 211 et Pierre Gremion, "La théorie de l'apprentissage institutionnel et la régionalisation du Cinquième Plan in *Revue française de science politique*, Vol XXIII, no 2, avril 1973, p. 315–316.

13 Fritz Scharpf, "Koordinationsplanung und Zielplanung", in *Planungsorganisation. Die Diskussion und die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, Hrsg. Renate Mayntz et Fritz Scharpf, München 1973, p. 107.

14 *ibid.*, pp. 107–109.

15 *ibid.*, p. 113.

16 *idem.*

17 Voir notamment Scharpf, *Planung als politischer Prozess, Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt am Main 1973, pp. 85–89.

Pour revenir en Suisse, les procédés de coordination que nous avons relevés ci-dessus peuvent être classés dans ce que Scharpf appelle la *coordination négative.* Elle signifie que les services de l'administration essaient d'accorder leurs projets avec ceux des autres offices seulement s'ils estiment que les activités de ces dernières sont touchées par leurs propres projets. Et là encore, la coordination négative sert avant tout à éliminer des restrictions qui pourraient naître de la part d'autres offices pour le service initiant un projet.

La caractéristique propre à la coordination négative réside dans le fait qu'un seul office élabore des solutions alternatives, tandis que les autres ne font que soit les approuver, soit les désapprouver. La *coordination positive,* en revanche, sous-entend que tous les offices concernés par une même affaire confrontent simultanément toutes les alternatives élaborées par chacun d'eux. "Das Modell der positiven Koordination wird charakterisiert dadurch, dass in allen voneinander abhängigen Entscheidungsbereichen alle in Frage kommenden Entscheidungsalternativen gleichsam und gleichzeitig zur Disposition gestellt werden. Der Aktionsraum erstreckt sich hier also auf die Handlungsmöglichkeiten aller beteiligten Bereiche". [18] Si la coordination positive dans toute sa portée ne semble guère réalisable, il reste que l'idée de la prise en considération par un office d'autres points de vue matériels que le sien, l'idée aussi que les plans ou projets de plusieurs offices soient confrontés et discutés simultanément, peuvent être retenus comme critère provisoire permettant de juger si, au sein de l'administration fédérale, la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire a été effectivement amorcée. Il semble en effet, eu égard aux théories de Fritz Scharpf, que l'aménagement du territoire présente un champ d'études particulièrement fructueux afin d'examiner les différents problèmes que la coordination horizontale soulève au sein de l'administration, du double point de vue de la matière à traiter (quelles sont les activités de l'administration ayant un rapport acec l'aménagement du territoire?) et de l'organisation à créer (quelles sont les structures les plus adaptées à réaliser la coordination horizontale en matière d'aménagement?). J'ai déjà parlé ailleurs de la question délicate des activités administratives se rapportant à l'aménagement du territoire. [19] Dans les pages qui suivent, je mettrai l'accent sur l'organisation et le fonctionnement de la coordination dans ce domaine, en espérant pouvoir en tirer quelques conclusions significatives quant à la coordination horizontale en matière d'aménagement au sein de la Confédération.

18 *ibid.*, p. 91.

19 Voir Monica Wemegah, "Les activités de l'administration fédérale se rapportant à l'aménagement du territoire" in *Annuaire suisse de science politique,* 1976, pp. 99–121.

III. L'organisation de la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire

1. Le Délégué à l'aménagement du territoire

L'Organisation administrative en matière d'aménagement du territoire au niveau fédéral est issue de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972. Cet arrêté institua un Délégué à l'aménagement du territoire ainsi qu'une Commission consultative, destinée à assurer la coordination verticale entre la Confédération et les cantons.[20] Au moment de la promulgation de l'arrêté fédéral urgent, donc, le Délégué à l'aménagement du territoire était le seul organe chargé de la coordination horizontale. Celle-ci apparut d'ailleurs comme une tâche plutôt subordonnée – ou secondaire – de celui-ci, par rapport à la tâche plus urgente qui consista pour le Délégué en l'application des mesures urgentes et en son soutien aux cantons dans l'accomplissement de leurs obligations. La coordination horizontale est pourtant mentionnée à l'alinéa 3 de l'article 9 de l'ordonnance d'exécution qui stipule entre autres que "le Délégué assure la coordination entre les plans de la Confédération".

La coordination horizontale est également implicite à l'alinéa 4 de ce même article même s'il ne la mentionne pas expressément. Stipulant que "le Délégué entreprend les préparatifs nécessaires pour que les mesures urgentes soient incorporées dans l'aménagement général du territoire que visera la loi",[22] cette disposition sous-entend que le Délégué à l'aménagement du territoire doit "coordonner tous les services fédéraux dont l'activité intéresse l'aménagement du territoire . . . et informer tous les services de l'administration fédérale qui s'occupent de l'aménagement du territoire, former et aider les fonctionnaires chargés de tâches ayant des répercussions sur l'aménagement du territoire."[23]

Or lorsqu'on sait que les offices ayant une activité se rapportant à l'aménagement du territoire ne sont pas seulement au nombre de vingt au moins, mais se trouvent éparpillés à travers virtuellement tous les départements fédéraux,[24] on voit mal comment le Délégué aurait pu intervenir efficacement auprès d'eux, et quelle aurait pu être son emprise sur l'administration fédérale, alors qu'il ne représente lui-même qu'un simple organe de ligne, rattaché de surcroît à un département qui n'a que peu de compétences de portée matérielle et qui, jusqu'à l'adjonction du Bureau du Délégué à l'aménagement du territoire, n'avait pra-

20 Cette commission étant essentiellement un organe devant assurer la coordination verticale, elle ne sera pas prise en considération dans la présente étude.

21 *Ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire,* 29 mars 1972.

22 *idem.*

23 *Aménagement national suisse,* mars 1973, p. 18.

24 Voir Monica Wemegah, "Les activités . . .", *op. cit.*

tiquement aucune activité en rapport avec l'aménagement du territoire.[25] De toute évidence, les liaisons horizontales devaient rester faibles si l'on voulait se limiter à confier au Délégué à l'aménagement du territoire seul, la tâche de la coordination horizontale.

2. *La Conférence des hauts fonctionnaires*

Aussi, pour faciliter la coordination au niveau de l'administration, le Conseil fédéral décida de créer la Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire. Le cahier des charges de celle-ci ne laisse aucun doute sur la volonté gouvernement de se doter par là d'un instrument plus spécialement destiné à réaliser la coordination horizontale.

Ainsi, la Conférence des hauts fonctionnaires doit-elle notamment coordonner les plans sectoriels de la Confédération et coordonner les contributions réelles, en matière d'aménagement, des différents offices chargés du développement du pays.[26]

Par ailleurs, le Conseil fédéral délégua à la Conférence des hautes fonctionnaires d'importants compétences en vue de la réalisation de ses tâches:

> "Est attribuée expressément à la Conférence des hauts fonctionnaires selon la volonté du Conseil fédéral, la compétence de coordonner étroitement les bases de travail (pronostics, directives, délais, etc.), des offices dont l'activité intéresse l'aménagement du territoire, d'encourager la collaboration horizontale dans l'administration fédérale, de définir les droits et devoirs d'informations et d'instituer des groupes de travail interdépartementaux pour la solution des problèmes à délais limités. *La Conférence des hauts fonctionnaires doit devenir l'instrument central de coordination*".[27]

Qui sont donc les offices participant à la Conférence des hauts fonctionnaires? J'ai déjà démontré dans une autre étude la difficulté qu'il y a à définir un office sous l'angle de la relation entre son activité et l'aménagement du territoire et, partant, l'ambiguïté qui entoure la notion des "raumrelevanten Ämter" au sein de l'administration fédérale.[28] Aussi la sélection des offices membres de la Conférence des hauts fonctionnaires se fit-elle selon aucun autre critère que celui d'un rapport – au demeurant très vague – de leurs activités avec l'aménagement du territoire. Ces offices, représentés le plus souvent par leur directeur, se recru-

25 En se basant sur l'organigramme de l'administration fédérale, le Bureau du Délégué à l'aménagement du territoire apparaît formellement comme organe de ligne. Or le rôle des organes de lignes – et de leur pendant, les états-majors – ne correspond pas toujours à leur statut officiel. Voir aussi Monica Wemegah, *Aspects politico-administratifs de l'aménagement du territoire,* thèse de doctorat, à paraître.

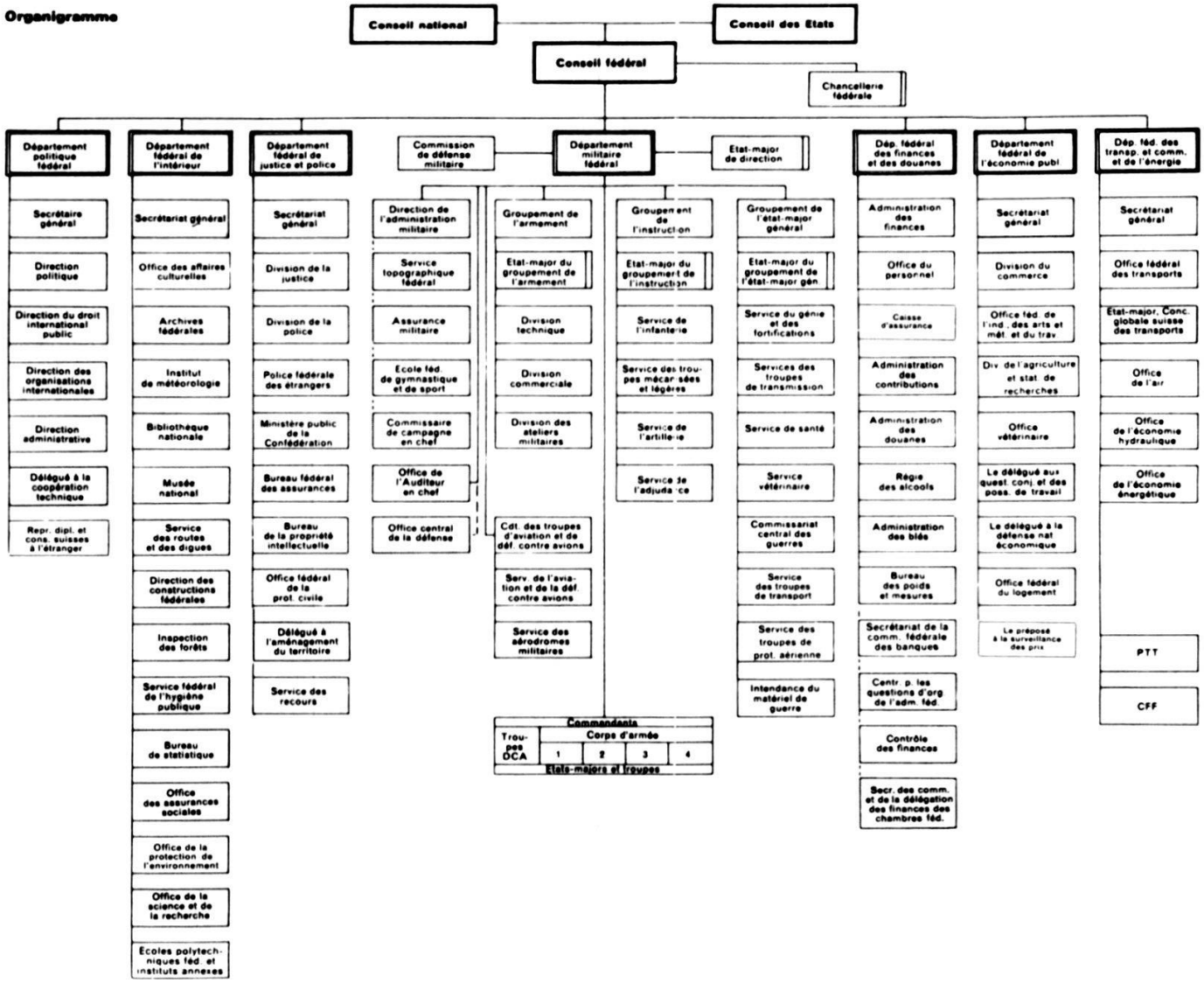
26 *Voir Aménagement national suisse,* mars 1973, p. 23 (L'arrêté fédéral instituant la Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire date du 31 mai 1972).

27 *idem.*, souligné par l'auteur.

28 Voir Monica Wemegah, "Les activités . . .", *op. cit.*

Les offices fédéraux participant à la Conférence des hauts fonctionnaires

Organigramme



tent dans tous les départements de l'administration fédérale, à l'exception du Département politique fédéral.[29] A l'origine, la Conférence des hauts fonctionnaires comptait douze membres, tandis que quatre offices, à savoir l'Office de l'air, l'Office de l'économie énergétique, l'Office de l'économie hydraulique et l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, n'y participaient qu'à titre "d'invités pour des tâches spéciales" (Gäste für Spezialaufgaben). Quatre ans plus tard, la composition de la Conférence fut modifiée. Les offices "invités" devinrent membres à part entière, et la Conférence accueillit en plus la Direction des constructions fédérales et le Bureau fédéral des statistiques. Cet élargissement répondait au souci de rendre la Conférence plus représentative des multiples activités de l'administration influant directement ou indirectement, sur l'aménagement du territoire: "Il s'est avéré avec le temps que le recrutement des membres de cet organe, crée en 1972, avait été conçu à l'origine de façon par trop restreinte. On a dû sans cesse faire appel, pour des raisons techniques, à d'autres fonctionnaires."[30]

Cette modification montre bien le problème inhérent à la définition d'une structure de coordination optimale. Dans les années à venir, le Conférence des hauts fonctionnaires sera encore confrontée à ce dilemme qui consiste à choisir entre une dimension étroite, avec le risque d'exclure des offices dont l'activité s'avère être pertinente pour l'aménagement du territoire, et une dimension large avec le danger que la coordination devienne virtuellement impossible.

3. Les groupes de travail

Le Délégué à l'aménagement du territoire et la Conférence des hauts fonctionnaires ont chacun créé un groupe de travail qui assure la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire. En août 1972, la Conférence des hauts fonctionnaires institua un groupe d'études pour la coordination dans l'administration fédérale en matière d'aménagement du territoire, communément appelé AGROK.[31] L'AGROK constitue le "Comité de travail" (Arbeitsausschuss) de la Conférence. Les membres de l'AGROK ne font pas nécessairement partie des offices représentés au niveau de la Conférence des hauts fonctionnaires. D'autre part, il existe des services représentés au niveau de la Conférence, que l'on ne retrouve pas au niveau de l'AGROK. Il s'agit là de cas exceptionnels, la règle étant que chaque office, dont le directeur siège à la Conférence des hauts fonctionnaires se retrouve également représenté au sein de l'AGROK.[32] En sep-

29 Voir tableau à la page 156.

30 *Aménagement national suisse,* mars 1976, p. 7.

31 AGROK: Arbeitsgruppe für raumordnungspolitische Koordination.

32 Au mois de juin 1975, l'AGROK se subdivisa en deux sous-groupes distincts, qui, tout en restant quasiment identiques en ce qui concerne leur composition, se distinguent par la tâche qui incombe à chacun d'eux, ainsi que par la personne qui les préside. Ainsi ce

tembre 1972, le Délégué à l'aménagement du territoire constitua à son tour un groupe de travail interdépartemental chargé de recherches concernant la gestion de l'espace rural. Ce groupe de travail, appelé "groupe de travail Planification dans l'espace rural" (Arbeitsgruppe ländlicher Raum) fut chargé d'élaborer des bases de planification destinées à faciliter le remplacement du régime provisoire des zones protégées par des mesures définitives. Ces données devaient également fournir des documents utiles à l'établissement des plans sectoriels de la Confédération voués plus particulièrement aux transports et aux communications, à l'approvisionnement, et aux constructions et installations publiques.[33]

Les services fédéraux participant à ce groupe de travail sont la Division de l'agriculture, l'Office de la protection de l'environnement, l'Inspection des forêts, la Section des places d'armes et de tir (une subdivision de l'Etat-major du groupement de l'instruction) et la Centrale pour le développement économique et régional. Notons en passant que tous ces offices participent également à l'AGROK, et au niveau supérieur à la Conférence des hauts fonctionnaires.

Le Délégué à l'aménagement du territoire, la Conférence des hauts fonctionnaires et les deux groupes de travail: voici les structures de coordination dans le domaine de l'aménagement telles qu'elles existent à l'heure actuelle au niveau de l'administration fédérale. L'unité d'action de ces divers organismes est assurée par le Délégué à l'aménagement qui préside à la fois le groupe de travail Planification dans l'espace rural et la Conférence des hauts fonctionnaires. C'est également l'Etat-Major du Délégué qui est chargé de diriger le secrétariat permanent de la Conférence des hauts fonctionnaires. Celle-ci, malgré le rôle primordial en matière de coordination qui lui est dévolu d'après les textes, reste dans les faits fortement dépendante de l'initiative du Délégué à l'aménagement du territoire, à la fois quant à l'organisation et au contenu de son travail:

"Il est vrai que la Conférence des hauts fonctionnaires a d'importantes compétences de coordination. Or c'est le Délégué à l'aménagement du territoire qui décide ce que la

que l'on appelle dans le jargon administratif l'AGROK. A est le groupe de travail de la Conférence des hauts fonctionnaires. Par contre, le groupe de travail intitulé AGROK B, est le Comité de coordination pour les questions relevant de l'application de la loi fédérale concernant l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne. Contrairement à l'AGROK A, l'AGROK B repose sur une disposition légale, à savoir l'article 29 de l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale du 9 juin 1975. La question soulevée par l'existence de l'AGROK B, à savoir la relation entre la politique de développement spatiale de la Confédération d'une part, et sa politique de développement économique de l'autre, ne peut malheureusement être abordée dans cet article, qui lui, se limite à l'organisation née de la législation portant sur l'aménagement du territoire proprement dit.

Or il est évident que de multiples regroupements entre ces deux politiques existent. Cette question est traitée par Monica Wemegah dans l'aménagement du territoire et l'administration fédérale, *op. cit.*

33 *Aménagement national suisse,* décembre 1975, p. 12.

Conférence doit coordonner. C'est également lui qui décide quand elle doit se réunir. Dans la pratique elle se réunit chaque fois que le Délégué estime qu'il y a suffisamment de 'matière' à discuter, c'est-à-dire environ tous les deux mois".[34]

Ci-après, je vous entretiendrai des premiers efforts que la Conférence des hauts fonctionnaires a entrepris en vue d'amorcer la coordination administrative en matière d'aménagement du territoire. Dans les limites de cet article, je me concentrerai sur le travail le plus spectaculaire que la Conférence a fourni dans ce domaine, sans vouloir préjuger des nombreuses autres mesures qu'elle a prises et qui toutes, vont dans le sens d'une meilleure coordination en matière d'aménagement.[35]

IV. Le fonctionnement de la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire

1. La signification de la CK-73 en tant qu'instrument de coordination au sein de l'administration

A ce jour, un des documents les plus intéressants du point de vue de l'étude de la coordination horizontale en matière d'aménagement est la conception directrice de l'aménagement du territoire, dite CK-73. Toute coordination, quel que soit son objet, présuppose une idée commune quant aux buts vers lesquels il convient de tendre. A peine constituée, la Conférence des hauts fonctionnaires reconnut l'urgence qu'il y eut à élaborer une conception directrice nationale d'aménagement du territoire. Sans une telle conception, la coordination horizontale lui parut pratiquement impossible, faute d'idée commune des objectifs à atteindre. En novembre 1972 "la Conférence des hauts fonctionnaires a constaté que l'une de ses tâches principales consistait à réfléchir à l'avenir de la Suisse. Elle a reconnu du même coup que cette tâche devait être entreprise sur le champ, car le besoin d'une conception directrice nationale s'est manifestée de divers côtés." [36]

C'est notamment du côté de l'Institut pour la planification locale, régionale et nationale (Institut ORL) de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich qu'étaient issues les premières études systématiques quant à l'image future de la Suisse. Cet Institut avait élaboré neuf variantes de conceptions directrices en matière d'aménagement du territoire, pensées en tant qu'alternatives à une urbanisation incon-

34 Interview avec un fonctionnaire du Bureau du Délégué à l'aménagement du territoire. Traduction par l'auteur. Pour l'année 1977, trois séances seulement sont prévues. Pour les raisons, voir Monica Wemegah, "l'aménagement . . .", *op. cit.*

35 Voir aussi *Aménagement national suisse,* décembre 1975, p. 19.

36 "Conception directrice de l'aménagement du territoire CK-73 dans *Aménagement national suisse,* Département fédéral de Justice et de Police", novembre 1973, Annexe no 2. CK signifie Chefbeamter-Konferenz, en français: Conférence des hauts fonctionnaires.

trôlée, c'est-à-dire, non dirigée par une idée directrice nationale. Ces variantes vont de la concentration urbaine extrême dans deux zones d'agglomération à la dispersion de petites villes éparpillées à travers le pays, en passant par des variantes intermédiaires, avec des tendances soit vers la concentration soit vers la dispersion. La Conférence des hauts fonctionnaires décida de recourir à ces variantes de l'Institut ORL pour déterminer, à partir de celles-ci, une conception directrice nationale. Chaque membre de la Conférence fut invité à réfléchir quant à l'opportunité de telle variante du point de vue de l'activité de son office. Des discussions s'engagèrent ensuite au sein de la Conférence en vue de définir la variante qui pouvait faire l'unanimité des offices concernées. A fin mars 1973, la Conférence chargea l'Institut ORL d'élaborer une conception nouvelle, tenant compte des remarques formulées par chacun des membres de la Conférence, relatives aux divers secteurs tels que l'agriculture, la protection de l'environnement, l'énergie, la défense nationale, etc. Cette nouvelle conception directrice-dite CK-73 – fut publiée en novembre 1973 en tant que première conception directrice "fondée sur le point de vue de la Confédération". [37] La CK-73 voulait être une base de discussion entre la Confédération et les cantons ainsi qu'au niveau de la Confédération. Son idée fondamentale consiste en la concentration décentralisée, autrement dit, l'idée de freiner la croissance des grands centres urbains existants, au profit du développement ou de la création des villes moyennes. Cette idée ne représente rien de nouveau en soi, puisque le principe de concentration décentralisée était déjà contenu dans les vingt-quatre principes mis en discussion par le groupe de travail pour la Conférence pour l'aménagement du territoire en 1970. [38] On ne peut pas non plus dire qu'elle innovait grandement par rapport aux variantes moyennes. Alors que j'analyserai ailleurs le contenu matériel de la CK-73, [39] je me limite, dans le cadre de cet article, à souligner le rôle important qui devait revenir à la CK-73 en tant que base de coordination horizontale au niveau de l'Etat.

> "La politique d'aménagement du territoire ne peut conduire au succès que si l'on suit une politique coordonnée à tous les échelons et dans tous les secteurs de l'activité officielle . . . Les politiques financière, économique, énergétique, comme celles de l'urbanisation, du trafic, de la santé, de la protection de l'environnement et des sites, doivent être harmonisées entre elles. La coordination doit s'étendre à l'ensemble de l'activité législative et administrative. *Cela exige de tous les services d'aménagement que d'une part, ils gardent constamment en vue la conception directrice et, de l'autre, qu'ils soient en contact permanent les uns avec les autres.* "[40]

Ce texte semble démentir, dans une certaine mesure, le caractère facultatif que l'on a voulu conférer à la CK-73. N'était-elle vraiment qu'une simple "base de

37 *idem.*
38 Rapport KIM, *op. cit.*, pp. 77–90.
39 Monica Wemegah, "l'aménagement . . .", *op. cit.*
40 "Conception directrice . . ." *op. cit.*, p. 42, souligné par l'auteur.

discussion",[41] ou était-elle plutôt un instrument destiné à orienter les activités en vertu des principes d'aménagement qu'elle contenait? En se basant sur la conception directrice elle-même, on serait tenté de pencher vers la seconde alternative. D'autant plus que l'on trouve dans la conception CK-73 un calendrier très précis quant à la "marche à suivre". Celle-ci prévoit plusieurs phases pour sa mise en oeuvre dont la première – appelée phase de matérialisation – devait se terminer en 1975 déjà:

> "La Confédération revoit ses plans sectoriels et les conceptions sur lesquelles ils se fondent à la lumière de la conception directrice CK-73, et remanie simultanément cette conception. Cette phase laborieuse, qui exige beaucoup de la coordination horizontale, doit être achevée au début de 1975."[42]

Dans le même sens on peut citer l'arrêté du Conseil fédéral du 21 décembre 1973 par lequel il "prit connaissance" de la CK-73 et décida que:

> "Tous les services administratifs de la Confédération qui ont à prendre des décisions importantes en matière d'aménagement sont chargés d'utiliser le projet de conception directrice, comme hypothèse générale, dans l'établissement de conceptions partielles et de plans sectoriels, de prendre exemple sur la conception directrice CK-73 pour leurs décisions futures et de faire rapport, au bout d'une année, sur les connaissances ainsi acquises".[43]

Il ressort de ces textes que la CK-73, toute provisoire et modifiable qu'elle fut, devait amorcer concrètement cette coordination horizontale indispensable à la réalisation de la politique fédérale de l'aménagement du territoire. Reste à voir si cette coordination a effectivement débuté et si, en 1976, on peut en saisir concrètement ses premiers effets.

Afin de mettre en chantier la mise en oeuvre de la CK-73, le Délégué à l'aménagement du territoire organisa une enquête intra-administrative, demandant aux offices ayant une activité en rapport avec l'aménagement du territoire[44] de prendre position par rapport à la conception directrice CK-73. A cette fin, un questionnaire fut lancé auprès de tous ces offices, comportant un catalogue de questions précises, permettant de déceler les zones de convergence et de divergence entre une activité administrative donnée et la conception directrice CK-73. Au cas où un office constatait des divergences, il était invité à spécifier si celles-ci étaient dues à des raisons juridiques, organisationnelles, financières, à

41 *ibid.*, p. 2.
42 *ibid.*, p. 39.
43 *Aménagement national suisse*, juin 1974, p. 51.
44 Le flottement qui existe quant à savoir quelles activités de l'administration ont – ou n'ont pas – un rapport avec l'aménagement du territoire peut être constaté, une fois de plus, en consultant la liste des offices qui ont participé à cette enquête. Ainsi trouve-t-on parmi les offices "ayant des compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire", des services tels que la Division de la Justice, la Division de la Police, l'Office fédéral de la protection civile et l'Office central de la défense. Aucun de ces services ne participe (faudrait-il dire: pour le moment) aux organes de coordination existants (Conférence des hauts fonctionnaires, AGROK, etc.).

l'action de tierces personnes ou à des conflits avec d'autres domaines d'activité de l'administration fédérale.

A ce jour, les résultats de cette enquête sont encore mal connus. Aucun rapport officiel n'a été publié à ce sujet si ce n'est des remarques d'ordre plutôt général parues dans le bulletin d'information du Délégué à l'aménagement du territoire.[45] Il fallait donc se renseigner directement auprès des différents offices pour pouvoir se faire une idée plus précise de la CK-73 en tant que base de coordination en matière d'aménagement du territoire. Parmi une vingtaine d'offices interviewés, tous, sauf un, ont estimé que dans les grandes lignes, leurs activités s'accordaient parfaitement avec les lignes directrices de la CK-73. Ainsi à l'Office des routes et des digues on me dit:

> "La CK-73 a confirmé le réseau des toutes nationales et principales, ou vice-versa, comme vous voulez. C'est la question de l'oeuf ou de la poule".[46]

De même, à l'Office de l'agriculture, on me signale:

> "Nous constatons tout simplement que toutes nos mesures sont conformes à la conception directrice CK-73".[47]

Il est vrai que ces constatations optimistes ne doivent guère surprendre si l'on tient compte du fait que la Conférence des hauts fonctionnaires avait, lors de l'élaboration de la CK-73, cherché expressément un dénominateur commun pour que la conception directrice soit acceptable pour tous. Or on peut se demander où sont ces efforts concrets exigés tant par la CK-73 que par le Conseil fédéral tendant à "revoir les plans sectoriels", et à "prendre exemple sur la conception directrice CK-73".[48] Que doit-on penser du point de vue de cet office où on me dit:

> "Quant à moi, ladite phase de matérialisation qui aurait dû s'achever au printemps 1975 n'a pas eu lieu. En ce qui concerne notre office, absolument rien n'a été fait dans le domaine de la coordination en matière d'aménagement du territoire."[49]

Ainsi, en essayant de trancher la question sur le rôle précis de la CK-73 au niveau de la Confédération, il semble que son rôle "informateur" l'ait emporté sur son rôle "directeur". Le Délégué adjoint à l'aménagement du territoire a d'ailleurs bien voulu me rappeler qu'il ne pouvait s'agir, à propos de la conception direc-

45 *Aménagement national suisse,* no 3/4, 1975, pp. 18–19. Il est intéressant de noter que les divergences mentionnées dans cette revue ont été minimisées, ou ignorées par la plupart des interviewés.

46 Entretien avec un fonctionnaire du Service des routes et des digues. Traduction par l'auteur.

47 Entretien avec un fonctionnaire de la Division de l'agriculture. Traduction par l'auteur.

48 *Supra,* p. 12.

49 Entretien avec un fonctionnaire de l'Office de l'air. Traduction par l'auteur.

trice, de forcer la main aux divers offices, mais uniquement de recueillir leurs points de vues sur la question:

> "Le but de notre enquête intra-administrative sur la CK-73 n'était pas de corriger ou de "remanier" la CK-73, mais uniquement d'apporter une critique constructive. Il s'agissait dans le fond d'une sorte de "jeu de planification" où nous disions aux offices: si vous deviez tenir compte de la CK-73, que feriez-vous? " [50]

Dans le même sens, on peut lire dans le bulletin d'information du Délégué à l'aménagement du territoire:

> "La Conférence des hauts fonctionnaires était consciente du fait que la CK-73 ne pouvait représenter qu'une esquisse très rudimentaire de l'aménagement futur possible de la Suisse . . . Dans sa forme de novembre 1973, elle était destinée essentiellement à être une *base de discussion.* " [51]

On sait aussi que depuis la publication de la CK-73, la Conférence des hauts fonctionnaires a lancé d'autres études destinées à obtenir des informations supplémentaires pour la discussion autour de la conception directrice et pour la coordination des plans de la Confédération. [52] Il semble qu'il ne faudra donc pas attacher trop d'importance aux échéances contenues dans la CK-73. Le Délégué à l'aménagement du territoire a d'ailleurs jugé nécessaire lui-même d'en préciser la portée. Cette phase de matérialisation, dit-il,

> "ne doit pas être limitée dans le temps, car il faut assurer une analyse continue du développement du pays, mais aussi parce que la tâche d'élaborer des conceptions directrices est une tâche permanente." [53]

La CK-73 ne doit donc être considérée que comme un tout premier pas en direction de cette coordination horizontale, qui ne sera jamais une donnée, mais restera, de par son essence même, une tâche difficile et "toujours recommencée". [54]

2. Essai d'évaluation de l'utilité des structures horizontales en matière d'aménagement du territoire

Si la CK-73, dans sa forme actuelle, ne semble donc guère avoir pu orienter les activités administratives dans une direction nouvelle, il reste que son auteur, la Conférence des hauts fonctionnaires, fournit néanmoins des possibilités de coordination nouvelles, et sans doute importantes, à la réalisation de la politique

50 Traduction par l'auteur.

51 *Aménagement national suisse,* no 3/4 1975, p. 19.

52 *ibid.*

53 Citation tirée d'un document intitulé "Zeitplan CK-73". Ce document fut envoyé aux différents offices ayant une activité avec l'aménagement en vue de les éclaircir sur la portée réelle des échéances contenues dans la CK-73. Traduction par l'auteur.

54 Pierre Grémion, "La théorie de l'apprentissage . . .", *op. cit.,* p. 315.

fédérale d'aménagement du territoire. Même si son utilité est parfois contestée, une grande partie des participants à cette Conférence estime qu'elle est une "bonne chose", car elle permet des échanges d'informations et des discussions, comme par exemple celles autour de la CK-73, qui n'auraient pas eu lieu autrement.

> "L'avantage de la Conférence des hauts fonctionnaires est que l'on puisse discuter ensemble. Ceci n'est pas possible lors de la procédure de consultation traditionnelle où un échange d'opinions est impossible, puisque chacun prend position séparément par rapport à un problème donné." [55]

D'autres offices, en revanche, sont plus sceptiques quant aux possibilités de coordination offertes par la Conférence.

> "Nous avons depuis toujours des contacts avec l'Office fédéral des routes et des digues et l'Office pour la protection de l'environnement. Ce n'est pas parce que nous participons à la Conférence que nous avons maintenant de meilleures relations avec les CFF ou les PTT. On connaît tout simplement quelques gens de plus, mais cela ne veut pas dire que nous ayons des relations nouvelles avec d'autres offices." [56]

Dans d'autres cas enfin, il apparaît que la simple participation à la Conférence ne peut assurer, à elle seule, cette coordination horizontale pour laquelle elle a été créée:

> "En ce qui me concerne, la Conférence des hauts fonctionnaires n'est pas un organe de coordination. L'Office fédéral des routes et des digues, par exemple, et l'Office fédéral des transports, sont membres de cette Conférence et la coordination entre ces deux offices est quand même zéro." [57]

Or, si les opinions sont assez partagées en ce qui concerne la Conférence des hauts fonctionnaires elle-même, un consensus relativement large exista quant à l'utilité des groupes de travail. Il est vrai que la nature même de la Conférence qui réunit des directeurs d'offices souvent surchargés par le travail de leurs offices respectifs ne lui permet pas d'élaborer elle-même des solutions concrètes. Nécessairement, les discussions au sein de la Conférence sont ressenties par beaucoup comme étant d'ordre plutôt théorique, alors que le véritable travail se fait au sein de l'AGROK ou du groupe de travail pour la Planification dans l'espace rural. A travers mes discussions au sein de l'administration fédérale, il apparut, il est vrai, que les débuts de ces deux groupes de travail étaient assez difficiles. On avait de la peine à trouver son identité au sein de ces organismes pluridisciplinaires, notamment au sein de l'AGROK. Les participants furent déconcertés de constater combien différentes étaient les bases, avec lesquelles

55 Entretien avec le Service des routes et des digues. Traduction par l'auteur. Plusieurs offices se sont prononcés dans le même sens.

56 Entretien avec un fonctionnaire de l'Office de l'économie hydraulique. Traduction de l'auteur.

57 Entretien avec un fonctionnaire de l'Office fédéral des transports. Traduction par l'auteur.

chacun d'eux travaillait. On se rendit compte pour la première fois, que les offices fédéraux utilisaient des pronostics démographiques différents, que certains se basaient, par exemple sur l'hypothèse qu'en l'année 2000, il y aurait 7 millions d'habitants en Suisse, alors que d'autres se basaient sur le chiffre de 7,5 millions, etc. Les mêmes divergences furent découvertes à propos du produit national brut et d'autres variables économiques et sociales. Ce fut donc assez brutalement que les offices fédéraux se réveillèrent à l'urgence d'harmoniser leurs bases de travail. Aussi est-ce dans ce domaine, que l'AGROK a fourni déjà un travail appréciable. Elle a notamment élaboré des propositions concrètes pour des bases de planification communes à tous les offices, en tant que "moyen auxiliaire pour réaliser la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire".[58]

> "Sans l'AGROK, une vue globale des multiples interdépendances de l'aménagement du territoire ferait défaut au niveau de la Confédération. C'est la première fois que je pense en terme 'd'aménagement du territoire' et que je réfléchis à des critères tels que la protection de la nature ou du tourisme." [59]

Pour certains offices, ce n'est pas l'AGROK mais le groupe de travail Planification dans l'espace rural qui est déterminant pour leur activité:

> "Pour nous, le groupe de travail Planification dans l'espace rural est encore plus important que l'AGROK. Jusqu'à l'introduction de la politique d'aménagement du territoire au niveau fédéral, la planification militaire était "grise", c'est-à-dire que l'on pouvait construire plus ou moins partout. Maintenant nous discutons de la transition à une planification "noire et blanche". Autrement dit, il faut se décider où nous voulons des installations et où nous ne les voulons pas. Si l'on veut réaliser l'aménagement du territoire, des solutions 'noires blanches' sont indispensables. Maintenant nous sommes obligés de tenir compte de l'aménagement." [60]

Par conséquent, loin d'être tout simplement "quelques groupes de travail en plus" de l'administration fédérale, ceux-ci semblent jouer un rôle jusqu'alors inconnu au sein de l'organisation étatique. Ainsi l'AGROK apparaît-elle comme une création tout-à-fait originale:

> "Jamais encore un organisme pareil a existé au sein de l'administration fédérale . . . C'est la première fois que l'on regarde l'ESPACE. C'est la première fois que l'on se place dans une perspective de quinze ans et que l'on se demande comment on pourrait orienter les activités de l'administration selon une conception spatiale." [61]

Ces différents témoignages, même s'ils ne concordent pas toujours, n'amènent-ils pas à penser qu'au niveau de la Confédération, le fondement pour une politique d'aménagement coordonnée ait été posé?

58 Qualificatif apporté par un fonctionnaire de l'Office fédéral des transports.

59 Entretien avec un fonctionnaire de l'Etat-Majour du groupement de l'instruction. Traduction par l'auteur.

60 *idem.*

61 Entretien avec un fonctionnaire du Bureau du Délégué à l'aménagement du territoire. Traduction par l'auteur.

V. Conclusion

Que pouvons-nous conclure, en effet, de cette étude sur la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire? Les structures et procédures actuelles de coordination sont-elles suffisantes pour réaliser la politique fédérale d'aménagement?

Au stade actuel de nos recherches, il n'y a sans doute pas de réponse définitive à cette question. Tout au plus, cette étude a-t-elle pu soulever les problèmes graves que pose l'aménagement du territoire au niveau de l'administration, du double point de vue matériel et organisationnel. La multitude des activités administratives susceptibles de relever de l'aménagement du territoire d'une part, la perception sélective des fonctionnaires de la problématique de l'aménagement d'autre part, dressent des obstacles en l'occurence insurmontables à la coordination horizontale. L'expérience de la conception directrice CK-73, jugée pourtant indispensable à la coordination par la Conférence des hauts fonctionnaires elle-même, montre combien il est difficile d'introduire une orientation futuriste dans les activités de l'administration traditionnelle. Le faible potentiel de la CK-73 en tant que base de coordination peut être imputé, en partie, au fait qu'elle représentait déjà un compromis intégrant la plupart des restrictions que les offices avaient posées à l'égard des variantes de l'Institut ORL. A la limite, chaque office pouvait interpréter la CK-73 comme étant parfaitement congruente avec ses propres options, un effort de coordination pouvait donc apparaître superflu.

Or, peut-on suivre l'avis de ceux qui renient toute activité coordinatrice de l'administration dans le domaine de l'aménagement? De telles affirmations, semble-t-il, doivent être nuancées. Certes, les résultats concrets de cette coordination semblent encore maigres, d'autant plus qu'il faut tenir compte de la réticence de l'administration fédérale à les divulger à l'extérieur [62]. Or on ne peut ignorer, au-delà des premiers effets organisationnels, un effet psychologique qui me semble de toute première importance. Cette prise de conscience de l'importance de la dimension spatiale, si timide soit-elle, semble présager un début vers cette coordination positive qui supplantera peut-être, très progressivement et très partiellement il est vrai, les procédés de coordination traditionnels. Force est de reconnaître que les structures actuelles de coordination fournissent un cadre d'action tout-à-fait nouveau, dans la mesure où ils permettent une confrontation à la fois personnelle et matérielle des problèmes d'aménagement, et un examen approfondi des interdépendances d'actions administratives qui, autrement resteraient isolées. La seule perception de l'urgence de la coordination en matière

62 Certains exemples m'ont été relevés, contre la promesse de les traiter, pour l'instant du moins, confidentiellement. Ces exemples concernent cependant des cas de coordination bilatérale entre le Délégué à l'aménagement du territoire et un office donné. Ils ne rentrent donc pas directement dans le cadre de cette étude qui porte sur la coordination GLOBALE entre toutes les activités se rapportant à l'aménagement de territoire au sein de l'administration.

d'aménagement du territoire, et les mesures prises pour remédier à la situation actuelle défaillante (CK-73, bases de planification communes), témoignent du fait que l'administration fédérale ne reste pas inactive face au problème de la coordination. Aussi les organes de coordination sont-ils jugés positivement par une majorité de leurs membres: sans doute faudra-t-il du temps pour rallier autour de l'aménagement tous les offices dont l'activité est susceptible de s'y reporter:

> "L'aménagement du territoire est essentiellement une politique de petits pas. Elle se réalisera peu à peu, à condition qu'on ne bouscule pas les offices et qu'on les assure d'une discrétion totale." [63]

Ainsi, malgré les incertitudes qui entourent l'aménagement du territoire sur le plan politique [64] malgré les distorisions occasionnelles que l'administration inflige à ses objectifs, force est de constater que l'administration a relevé le défi difficile de l'aménagement du territoire. Plutôt qu'un échec, ses premières tentatives vaccillantes dans ce domaine me paraissent être un tâtonnement, dans un long et lent processus de changement d'une administration de gestion traditionnelle vers une administration de planification moderne.

63 Entretien avec un fonctionnaire du Bureau du Délégué à l'aménagement du territoire.

64 Notamment en raison de l'absence d'une base légale, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ayant été rejeté par le vote populaire du 13 juin 1976.