

Echelles des problèmes d'aménagement du territoire et niveaux d'intervention

Autor(en): **Ruffy, Victor**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **28 (1970)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-136607>

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.

Echelles des problèmes d'aménagement du territoire et niveaux d'intervention

Victor Ruffy
géographe, Lausanne

Prononcer aujourd'hui le terme d'aménagement du territoire ne provoque plus la moindre surprise dans les esprits. L'évolution démographique, l'accroissement de la mobilité et l'augmentation des biens matériels ont imposé par leurs effets sur l'espace tout un vocabulaire qui s'est répandu très rapidement et souvent d'une manière incontrôlée. Les mots aménagement du territoire peuvent à la fois suggérer des images harmonieuses, réelles ou imaginaires, des systèmes d'organisation de l'espace incluant l'économie et des préoccupations socio-culturelles, en passant par des conceptions de nature strictement technique. Si l'on y ajoute les variables introduites par le niveau, le degré et les moyens d'intervention, on prend vite conscience des variétés innombrables d'aménagements du territoire. Autant d'individus, autant de conceptions. La remarque est importante car elle nous indique que si l'aménagement du territoire réunit l'unanimité, c'est à la faveur d'une imprécision qui fait que l'engagement de la plupart de ceux qui s'y rallient ne coûte rien, et n'entraînera donc pas de modifications. Si cette confusion est déjà grave au niveau des concepts, elle risque de l'être beaucoup plus lors de la phase d'application. Aussi est-il urgent pour les responsables de l'aménagement du territoire de se mettre d'accord sur des définitions, de les diffuser dans le public de manière à le familiariser avec le contenu et les incidences d'une véritable politique dans ce domaine.

A cet égard, on doit considérer avec un très vif intérêt l'établissement de conceptions directrices nationales pour les domaines essentiels de l'aménagement du territoire, où figurent en bonne place l'économie, le développement social et culturel¹. Même si ces documents ne revêtent qu'une valeur indicative, l'analyse demandée par le Département de l'économie publique attire l'attention puisque c'est la première fois que l'aménagement du territoire est abordé d'une manière systématique et complète à ce niveau.

DROIT EXISTANT ET RÉGIME POLITIQUE

Sans aborder ici en détail le contenu des plans, il a paru utile d'examiner rapidement l'échelle à laquelle se posent actuellement certains problèmes d'aménagement et à quels niveaux d'intervention doivent se prendre les mesures, en fonction de notre droit et dans le cadre de notre régime politique.

¹ *Landesplanerische Leitbilder der Schweiz*. Erster Zwischenbericht. Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETHZ, November 1969.

Quel que soit le type d'aménagement du territoire choisi, qu'on le subordonne ou non aux contraintes de l'économie publique ou encore aux options sociales, une organisation de l'espace implique obligatoirement le recours à des moyens légaux existants ou à créer; aussi est-il nécessaire, lorsqu'un objectif est recherché, de repérer dans un régime politique donné quels sont les différents niveaux où ils existent déjà et ceux où ils devraient être au besoin introduits.

Dans une démocratie, les préoccupations relatives à l'aménagement du territoire doivent être ressenties au niveau de l'individu tout d'abord, avant de se traduire sur le plan collectif par l'application des moyens légaux à disposition ou par la création de nouvelles lois. L'autonomie communale et la structure fédérale de notre Etat, le développement différencié de nos cantons et par conséquent leurs problèmes spécifiques d'aménagement n'ont pas engendré une prise de conscience rapide au niveau national et n'ont permis ni de dresser un programme minimum ni d'entreprendre une action concertée. (On ne saurait se prononcer sur les conséquences du nouvel article constitutionnel avant d'avoir pris connaissance de la loi d'application.)

Influençant directement la répartition des compétences juridiques, ces particularités donnent à la Confédération peu de moyens directs d'intervention en la matière. En 1967, une étude entreprise sur le plan national et consacrée aux régions industrielles concluait en ces termes ¹:

« L'examen des solutions juridiques capables d'influencer une localisation permet de conclure que *la Confédération*, sans législation particulière sur l'aménagement du territoire, ne dispose d'aucune compétence pour délimiter des zones. En revanche, elle peut exercer à de multiples égards une influence positive ou négative à travers l'exercice de ses droits dans d'autres domaines. Une image directrice fixée par la Confédération dans la mesure où elle serait en accord avec les bases légales pourrait orienter de manière nouvelle les mesures administratives industrielles (par exemple, lors de l'attribution de subventions). Elle ne pourrait cependant lier en rien les Chambres fédérales ni porter atteinte à leurs pouvoirs dans l'attribution de concessions de chemins de fer ou en matière de subventions, etc. ».

Pour indirectes qu'elles soient, ces mesures n'en ont pas moins des incidences déterminantes sur l'aménagement du territoire, puisque tous les secteurs vitaux de notre économie s'en trouvent influencés. Elles ne sont cependant presque jamais envisagées sous l'angle spatial. *L'agriculture*, dont le maintien dans sa forme actuelle dépend essentiellement de la politique fédérale, produit aujourd'hui sans disposer de renseignements précis sur les conditions physiques et économiques régionales et sur la vocation agricole relative des terres. Des zones agricoles définitives ou affectées pour une longue durée n'existent pas encore à l'échelle nationale. Or, ce dernier élément capital d'une planification agricole devrait être abordé au niveau national

¹ *Industriestandorte*. Untersuchung zur räumlichen Ordnung der Industrie in der Schweiz. Inst. ORL, Zurich 1967.

pour trois raisons très différentes, mais toutes trois péremptoires. Leur création dépendra, en effet, d'une part de l'uniformité des critères pris en considération pour leur délimitation et d'autre part de l'égalité de traitement découlant de leur apparition dans les différentes parties de notre pays; enfin, il apparaît difficile dans le futur de ne pas subordonner l'attribution de subventions à la création de zones. On voit donc que la création de zones agricoles à un autre niveau est une véritable gageure.

Dans *l'industrie*, les mesures de limitation de la main-d'œuvre et les restrictions de crédits ont touché plus fortement certaines branches et certaines régions. Les régions qui amorçaient vers les années 1960-1962 leur développement accusèrent très sévèrement le coup. Sans discuter ici la valeur de ces développements tardifs, il convient de souligner, car c'est un fait, que ces mesures appliquées uniformément sur toute la Suisse ont été à l'encontre d'une redistribution de l'activité industrielle sur le plan national. Cet exemple montre clairement *a contrario* qu'un aménagement du territoire qui s'appliquerait à revitaliser certaines régions, voire certains cantons, à travers l'activité industrielle exige des mesures au niveau national.

Même le secteur *touristique* bénéficie d'un soutien financier, faible en vérité, de la Confédération par le biais de la loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature. Or, l'aide n'est accordée qu'à la modernisation d'hôtels ou à la reconstruction d'un nouvel hôtel au lieu d'un ancien. Ce paragraphe a) de l'article 4, ainsi que l'article 10 du règlement d'exécution qui stipulent que les prêts ne peuvent être accordés pour l'étude que si l'ampleur et les frais du projet sont vraisemblablement proportionnés à l'importance touristique de la localité ou de la région excluent pratiquement toute aide fédérale pour la mise en valeur de nouvelles régions.

Indirectement, mais de manière très puissante, la Confédération agit encore sur l'organisation de l'espace à travers tous les éléments d'infrastructure dont elle dote le pays et notamment à travers les voies de communications. Cependant, et il convient de le souligner, le tracé des routes nationales n'a pu se faire par exemple en fonction de l'économie régionale, pour la bonne raison que les instruments d'analyse n'existent pas. Comme le disait l'économiste Fischer¹: « Contrairement à ce qui existe dans nos pays voisins, les statistiques officielles de la Suisse ne donnent pas d'indications économiques globales à l'échelon régional. Il est notoire que dans le cadre de la publication annuelle de la comptabilité nationale, on ne fournit que globalement le revenu national et le produit national pour l'ensemble de notre pays. »

Il faut donc constater que la plupart des mesures sectorielles fédérales aux effets indirects sur l'aménagement du territoire ne relèvent pas d'un plan national et ne répondent pas à des objectifs généraux précis et confrontés entre eux. Cette situation regrettable, qui est à l'origine d'une certaine réserve de la part des cantons vis-à-vis d'une telle politique, se double d'un autre inconvénient qui lui est étroitement lié et qui réside dans l'absence d'instruments capables d'en mesurer les conséquences.

¹ *Volkseinkommen der Kantone 1950-1965*, p. 1 et 2.

Aujourd'hui encore, il est difficile de dire si les mesures fédérales sont en accord entre elles ou non, positives ou négatives, car elles ne sont que très rarement réexaminées à l'échelle nationale, n'ayant pas à se conformer à des lignes directrices déterminées. Aussi tout notre appareil statistique, donc notre secteur de recherche, se trouve-t-il déficient et accuse-t-il un sérieux retard. Sur le plan purement technique, la tentative d'introduire, à l'occasion du recensement fédéral de population de 1970, une nouvelle codification pour l'enregistrement des données sur l'ensemble de notre territoire constitue un bon exemple. L'Institut pour l'aménagement du territoire national, régional et local, rattaché à l'EPFZ, en déployant des efforts méritoires, espérait persuader les cantons d'introduire un quadrillage à l'hectare qui permette d'adjoindre aux renseignements démographiques des coordonnées offrant la possibilité par la suite de les localiser avec précision. Ce quadrillage pourrait être utilisé ultérieurement pour de nombreux autres recensements ou inventaires. Il s'agit en fait de mettre en place l'infrastructure pour pouvoir alimenter une banque nationale d'informations capable, entre autres, de restituer ces dernières sous forme cartographique. Or, en dépit de la bonne volonté des responsables de l'Institut ORL, qui a bénéficié d'un soutien relativement modeste de la Confédération et en raison des difficultés matérielles ou de personnel au niveau cantonal, cette réalisation ne sera que très partielle et là où les Suédois avaient innové en 1940, nous allons échouer en 1970. A titre d'exemple d'application, au Canada, utilisée dans la planification agricole, cette façon d'inventorier l'espace permet au service de l'agriculture de dire à un agriculteur, dans les 12 heures, si à l'endroit où se trouve sa ferme, il a la possibilité ou non de pratiquer telle ou telle culture.

LÉGISLATION FÉDÉRALE CONCERNANT DIRECTEMENT L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET PROBLÈMES D'APPLICATION

Certains domaines touchant plus spécialement à la conservation du milieu naturel font l'objet d'une législation précise sur le plan fédéral, dont l'application est laissée aux cantons.

La législation forestière constitue un excellent exemple d'intervention efficace où la coopération entre Confédération et cantons est parvenue à des résultats positifs. Certes, on commence à percevoir des difficultés dans l'application de la loi et particulièrement dans l'application de la clause du reboisement des environs si possible immédiats, ceci en raison du prix des terrains. Par ailleurs, des cas de déboisement précipité comme celui de la forêt de Thion, qui a provoqué un recours au Tribunal fédéral, montrent bien que la tension sur le sol se fait de plus en plus menaçante et entraîne des infractions au nom d'une économie régionale. Ceci doit nous amener à penser que le plus sûr garant de cette loi réside dans le maintien de la vitalité économique forestière, dans la fermeté des responsables cantonaux et dans l'éducation de chaque citoyen. A ce propos, mais dans un sens négatif, il faut citer un exemple où l'inapplication des mesures touchant le milieu naturel relève à la fois d'un manque

de réalisme politique dans le choix des modalités d'application et d'une inconscience générale, voire du mépris, vis-à-vis de la nature. En effet, dans la lutte contre la pollution des eaux, il est navrant de constater que quinze ans après la sortie de la loi fédérale sur la protection des eaux ¹, il y a encore des cantons dont les 80 à 90 % des eaux usées ne sont pas épurées. Cette situation choque d'autant plus que nous avons traversé durant cette période, sur le plan national, une ère de prospérité générale.

La réalité physique veut que l'on conçoive les problèmes d'eau en fonction des bassins versants. En remettant aux cantons le soin d'appliquer la loi, les autorités fédérales ont certainement voulu respecter la souveraineté cantonale, sans se rendre très bien compte des conséquences négatives qu'allait entraîner une telle attitude. Parmi les cantons, en effet, rares furent ceux qui empoignèrent le problème à leur niveau. La plupart s'en remirent aux communes. Ainsi, au xx^e siècle, en dépit des exigences spécifiques du problème à résoudre, le finage médiéval a triomphé de la circonscription naturelle du bassin versant. Augmenter les responsabilités des citoyens, en leur confiant au niveau de la commune la gestion du patrimoine naturel peut sembler positif, encore faut-il que les autorités en soient capables et encore faut-il prévoir des mesures d'intervention en cas d'inapplication de la loi et des punitions sévères en cas d'infractions aux règles de protection. On ne peut transiger dans un domaine où l'évolution négative peut être irréversible et où les mesures doivent être appliquées partout pour qu'elles aient un effet. Les interventions à l'amont restent inutiles si à l'aval les eaux ne sont pas épurées et inversement il est vain d'intervenir à l'aval si rien n'est entrepris à l'amont. C'est notamment afin d'accélérer les travaux dans certains cantons qu'un nouveau projet de loi est à l'étude. Il devrait permettre à la Confédération d'intervenir lorsque les cantons ne prennent pas à temps les dispositions propres à assurer l'application de la loi ou ne s'y emploient pas de manière suffisamment efficace. Cette nouvelle loi reconnaît implicitement l'échec partiel d'une politique, dont l'application, pour avoir été renvoyée de niveau supérieur à niveau inférieur, n'a pu se faire à l'échelle adéquate en l'absence d'une pensée spatiale. Les effets malheureux de cet exemple sont à mettre au compte d'une erreur politique dictée vraisemblablement par des soucis d'économie bien malvenus et aussi à celui d'une carence culturelle généralisée.

LE PLAN D'AMÉNAGEMENT CANTONAL

Comment, dès lors, justifier un plan d'aménagement cantonal après avoir tant insisté sur l'échelle nationale de certains problèmes essentiels ? Est-ce un souci purement formel ?

Pour traduire la hiérarchie des plans, on qualifie en effet ceux-ci de locaux, régionaux et nationaux. Cette gradation se retrouve dans le titre porté par l'Institut universitaire de Zurich, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung. Les échelles

¹ Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution (du 16 mars 1955).

précisées correspondent pour la première et la dernière à des niveaux politiques concrets, tels que la commune et la Confédération, alors que l'échelle intermédiaire reste sans homologue immédiat dans la hiérarchie politique. Certes, une démarche sommaire et uniquement théorique consisterait à faire correspondre, sans autre, l'échelle régionale au niveau cantonal. Car, là encore, comment ramener à une seule notion des territoires aussi différents par leur situation géographique, leur superficie, leur importance démographique, leur économie, que nos cantons ? Il faut donc renoncer à ce parallèle théorique de peur d'introduire une nouvelle confusion et rechercher ailleurs la justification d'un plan directeur cantonal. Les autorités cantonales disposent d'un pouvoir économique et pourraient participer à, sinon susciter, un plan de développement. A condition de le vouloir, elles pourraient étudier, contrôler, voire dénoncer les effets négatifs sur le plan spatial des mesures fédérales indirectes. Elles détiennent également un pouvoir administratif non négligeable, puisque, comme il a été mentionné plus haut, la Confédération, dans des domaines tels que la politique forestière, la lutte contre la pollution des eaux et la protection de la nature, s'en remet à elles pour l'application et leur laisse la liberté de renforcer les mesures. Enfin, elles ont toute latitude, tant que les principes constitutionnels fédéraux sont respectés, d'édicter des lois, de voter des décrets leur permettant de régler par leurs propres moyens les problèmes d'organisation de l'espace et de coordonner les mesures au sein de leur administration.

Avant d'examiner le bien-fondé de ces arguments, il convient d'écarter une réserve qui peut sembler a priori fondée. En effet, l'établissement d'un plan à l'échelle du canton, dont les limites ne constituent pas une fin en soi, ne risque-t-il pas d'entraîner une coordination intercantonale, voire même de se trouver en opposition avec un plan national ? Cette objection valable en soi n'est cependant pas spécifique de l'échelle cantonale. Jamais les problèmes d'aménagement d'un territoire donné ne se limitent à ce dernier. Il appartient aux responsables d'un aménagement, qu'il soit local, régional ou national :

1. de définir et de respecter les contraintes dictées par le niveau supérieur, dans la mesure où on ne peut pas les modifier ;
2. de s'attacher à résoudre les problèmes qui relèvent de l'échelle à laquelle ils se trouvent en étudiant le prolongement des solutions aux échelons supérieurs et inférieurs.

POUVOIR ÉCONOMIQUE

Les cantons peuvent-ils prétendre lier des objectifs économiques, financiers et sociaux à leur plan d'aménagement et disposent-ils des moyens suffisants ?

Un plan cantonal n'apparaît donc pas en opposition avec une politique nationale ou intercantonale, au contraire, il semblerait que les démarches qu'il exige devraient contribuer à revitaliser notre régime fédéraliste en mettant en évidence les problèmes à résoudre par des ententes entre cantons.

Tout en rappelant le poids des interventions de la Confédération dans les divers secteurs d'activité économiques, il est nécessaire d'examiner rapidement la nature des prérogatives cantonales en la matière, de mesurer l'importance des moyens existants et de voir s'ils permettent d'orienter leur aménagement en fonction d'objectifs économiques, financiers et sociaux. La simple énumération des institutions et des lois cantonales intervenant dans ce sens suffirait à nous prouver que les initiatives prises à ce niveau-là peuvent ou pourraient apporter une sérieuse contribution à une organisation de l'espace. En se limitant aux seuls organismes d'intervention où les pouvoirs publics cantonaux ont une influence directe, il faut citer les banques cantonales, les sociétés semi-publiques distributrices d'énergie, les offices cantonaux pour le développement de l'industrie, les chambres cantonales d'agriculture. A cela s'ajoutent les possibilités d'agir dans le domaine fiscal par le régime des impôts cantonaux et le domaine social à travers les diverses assurances cantonales. Ce type de planification, même compte tenu des réserves faites, s'avère encore compatible avec le niveau cantonal et relève de l'essence même de notre régime politique. Il témoigne encore de la souveraineté des cantons en leur permettant d'intervenir dans un domaine qui, en dehors de nos frontières, est réservé le plus souvent au niveau supérieur. Cependant, toute initiative cantonale, pour se révéler efficace à son niveau ou pour influencer la politique nationale, doit reposer sur une connaissance précise des tendances qui se dessinent à son échelle et requiert des informations nombreuses et exactes que seul un office de statistique régulièrement alimenté et publiant fréquemment peut fournir. Dans ces conditions seulement, les cantons pourront prétendre assumer la part encore importante de leurs responsabilités dans le développement économique et éviter une centralisation de plus en plus critiquée.

« Le cadre de l'Etat centralisé est le plus mauvais que puisse trouver une région à l'heure du danger économique, à l'intérieur de cet Etat le désordre capitaliste jouit d'une liberté absolue, puisque le protectionnisme n'est conçu qu'au niveau national. La destruction de l'économie d'une région n'est pas sentie comme un mal pourvu que globalement l'Etat ne se sente pas appauvri »¹. C'est davantage le contenu politique et économique de la réalité cantonale que l'échelle des problèmes qui justifie donc l'établissement d'un plan cantonal.

POUVOIR ADMINISTRATIF

Le pouvoir administratif qui consiste à appliquer les lois fédérales participe aussi indirectement de la souveraineté des cantons qui gardent le droit de renforcer ou non les modalités à l'intérieur de leurs frontières. A condition que les gouvernements cantonaux se montrent décidés à agir, cette répartition assure une liaison organique essentielle entre le niveau d'adoption des lois fédérales et le niveau d'application

¹ Robert LAFFONT: *La révolution régionaliste*.

reconnu aujourd'hui encore comme le plus efficace. Ce système offre aux entités cantonales la possibilité de trouver des solutions originales et adaptées à leurs conditions particulières et d'intégrer les mesures prises à un plan élargi.

POUVOIR POLITIQUE

Le Grand Conseil vaudois, en votant en 1964 la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire, manifestait nettement son intention de régler, autant que possible par ses propres moyens, les problèmes d'organisation de l'espace vaudois. Au même moment, et ceci dans une perspective positive, il donnait à l'Etat un délai de dix ans pour mettre sur pied un plan directeur d'aménagement du territoire en précisant son contenu. Ce dernier devrait comporter les voies de communication, le transport d'énergie, les zones agricoles, industrielles, résidentielles, touristiques, urbaines, etc.

Une des études rendues nécessaires par un tel plan fournit un bon exemple de contributions apportées par des travaux entrepris au niveau du canton. Mis en demeure de délimiter des zones agricoles afin de conserver à l'agriculture des possibilités de développement rationnel, l'Office de l'urbanisme a dû rechercher les moyens scientifiques à disposition permettant de déterminer la valeur agricole des terres. C'est grâce à l'application d'une méthode enseignée il y a quelques années à l'EPFZ que cet élément du plan pourra être achevé à la fin de cette année. Cette méthode repose sur l'analyse de cinq facteurs naturels, jugés déterminants pour la croissance de la plante et qui sont:

1. la chaleur,
2. le gel printanier et le risque de grêle,
3. l'humidité du sol,
4. la qualité du sol,
5. la pente ¹.

Testée déjà en Allemagne, confirmée par l'expérience vaudoise, cette méthode a été reprise récemment de manière partielle par l'Institut ORL pour délimiter les zones agricoles sur le plan national. C'est donc, contre toute attente, grâce à une étude cantonale rendue indispensable par un plan à ce niveau que l'on accélère les travaux au niveau supérieur qui correspond en fait à l'échelle du problème. Ce n'est pas son seul mérite. Dans le canton de Vaud, rares sont encore les zones agricoles communales

¹ L'application de cette méthode à deux régions du canton a fait l'objet de deux publications de l'Office de l'urbanisme: K.-F. SCHREIBER: « *Ecologie appliquée à l'agriculture dans le Nord vaudois* », *Cahiers de l'aménagement régional*, n° 4. R. HAEBERLI: « *Levé cartographique agricole des stations végétales de la Côte* », *Cahiers de l'aménagement régional*, n° 6.

pourtant rendues possibles dans le cadre de la loi. On sait que sans indemnité (le récent article constitutionnel l'a encore rappelé), il sera difficile d'amener les agriculteurs à mettre spontanément leur terrain en zone agricole.

Les solutions compatibles avec le respect de la propriété privée du sol sont rares. Il en est une cependant qui, se fondant sur le principe de la péréquation, mérite une attention spéciale¹. Les propositions faites par le comité pour « une zone agricole prospère » consistent en un prélèvement sur le prix de vente d'un terrain agricole destiné à la construction, qui servirait à indemniser les propriétaires décidant de leur plein gré de mettre leurs terres en zone agricole. Taxes de prélèvement et taux d'indemnisation se calculeraient sur la valeur agricole des terres. L'étude, citée plus haut, grâce aux critères retenus, permettrait donc d'estimer objectivement leur valeur et concourrait à la solution d'un des problèmes les plus épineux de l'aménagement du territoire.

L'APPLICATION D'UN PLAN D'AMÉNAGEMENT CANTONAL A L'ÉCHELLE RÉGIONALE ET LOCALE

Après un certain nombre d'années consacrées aux études d'inventaires, à la recherche de critères de jugement et à l'analyse des tendances, les responsables du plan directeur cantonal sont préoccupés par le problème de son application aux niveaux inférieurs. Les éléments généraux, présentés ici sont ceux d'un schéma qui a été proposé par l'Office cantonal vaudois de l'urbanisme.

Un plan d'aménagement cantonal reposant sur des principes généraux et dont l'armature est constituée par des plans spécialisés (plan d'équipement hospitalier, plan des grands axes de circulation, plan des équipements cantonaux — gymnase, écoles professionnelles) doit être repris à l'échelle régionale. Cette démarche, qui se traduit sur le plan cartographique par un passage du 1/100.000^e au 1/25.000^e voire au 1/10.000^e, est dictée par la nécessité de délimiter avec précision des zones de protection et d'aires agricoles importantes, d'établir le plan des sites opérationnel, de déterminer les diverses affectations possibles (potentialités) des régions, de localiser et dimensionner enfin les équipements collectifs et techniques. Ces plans directeurs, ayant la région pour cadre, devraient présenter des solutions répondant aux préoccupations supracommunales tout en respectant les données du plan cantonal. Il conviendrait donc, afin de sauvegarder l'unité et la cohésion du plan cantonal, et afin que certains principes ne puissent être remis en question, que les plans directeurs régionaux soient confiés au canton. Ces plans *directeurs* ne devraient pas être considérés comme destinés à limiter le pouvoir des communes. En effet, ces dernières en se regroupant pourront présenter comme répondant aux plans directeurs des *plans d'aménagement régional* qui préciseront les données des premiers, qui localiseront définitivement en

¹ *Revue suisse d'agriculture*, numéro spécial, juillet-août 1969, vol. n° 4.

les modifiant ou en les laissant telles quelles, les différentes zones légalisées des plans actuellement en vigueur et qui fourniront des indications précises sur le degré d'équipement des zones légalisées. Le regroupement des communes intéressées, nécessaire pour établir de tels documents, pourrait se faire à la faveur des associations de communes. En effet, ces régions déterminées à partir des centres secondaires ne correspondent à aucun niveau politique ni administratif. Il serait trop compliqué et même risqué de créer un niveau politique et administratif supplémentaire entre la commune et le canton en remaniant les actuels districts, ceci d'autant plus qu'on ne pourrait en tout cas pas se fonder sur les circonscriptions administratives spécialisées (arrondissements forestiers, inspection des eaux, etc.) qui sont par nature de dimensions très variables et dont les limites ne coïncident pas forcément entre elles ni avec celles d'une région d'aménagement.

Enfin, les communes, sur le plan individuel, en raison de la prudence qu'imposent les caprices de l'évolution, conserveraient la possibilité de modifier leur plan d'extension. En effet, lorsqu'on descend à l'échelle régionale, il est difficile de prévoir le rythme, l'ampleur et la localisation du développement; aussi, est-il nécessaire de réserver aux communes la possibilité d'adapter leurs plans d'extension communaux en n'oubliant pas que ces derniers se trouvent dans des rapports d'étroite dépendance vis-à-vis des plans d'aménagement et des plans directeurs régionaux. Néanmoins, ces plans d'extension communaux pourraient légaliser au fur et à mesure des besoins les zones de construction (habitation et industrie) et détermineraient le programme de réalisation des équipements.

Les quelques problèmes d'aménagement du territoire choisis comme exemples tendent à montrer que l'échelle à laquelle on doit les aborder est dictée par leur nature spécifique (exigences techniques), par l'importance des moyens à mettre en œuvre (aspect financier), par le type des mesures à prendre (aspect psychologique dû au sentiment d'égalité de traitement agissant directement sur le comportement politique).

En dépit de certaines difficultés initiales de coordination, l'absence de moyens d'intervention au niveau correspondant à l'échelle des problèmes ou encore l'absence de ce niveau ne doit pas être considérée comme un obstacle insurmontable à une politique d'aménagement du territoire. Cette dernière, en effet, quelque soit le problème à résoudre, ne se limite presque jamais à un seul niveau et même s'il ralentit souvent une action, le partage des responsabilités amène à une prise de conscience plus générale du problème et à des résultats meilleurs à long terme. A l'inverse, l'action politique à un niveau précis reposant sur des études approfondies s'avère positive quand bien même ce niveau ne correspond pas toujours à l'échelle des problèmes posés. Il est nécessaire d'abandonner toute prétention qui relèverait d'un point de vue systématique inapplicable et qui consisterait à faire coïncider chaque fois niveaux d'intervention et échelles des problèmes. Une redistribution des responsabilités ou une répartition de nouvelles responsabilités, due à une volonté d'aménager le territoire, n'exige pas nécessairement des modifications dans nos structures politiques.

Sans aucun doute, le respect des prérogatives actuelles jusqu'au niveau communal nécessitera de patients ajustements dans l'application d'un plan à vaste échelle. Cette attitude générale, limitative à certains égards, devra cependant être préférée à toute autre, en raison de trois avantages majeurs :

1. elle exige des responsables de l'aménagement du territoire des analyses fournissant une connaissance précise des faits et débouchant sur des solutions réalistes;
2. elle invite les citoyens et les responsables politiques à tenir compte dans leur choix de nouvelles préoccupations;
3. elle engage les éléments du secteur public en général à resserrer les liens, aussi bien sur le plan vertical qu'horizontal.