

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** - (1973)  
**Heft:** 249

**Artikel:** Ne pas confondre aménagement du territoire et planification économique  
**Autor:** Raffestin, Claude  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1027968>

#### **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:** 29.01.2026

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

# Ne pas confondre aménagement du territoire et planification économique

*La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, qui est toujours en discussion au Conseil National, est, quelle que soit sa valeur, un moment important de l'histoire de notre pays.*

*En effet, même si cela n'a pas été perçu comme tel, l'élaboration de cette loi est une critique implicite d'un système socio-économique dont les mécanismes traditionnels, en l'occurrence ceux de l'offre et de la demande, se révèlent incapables de réaliser une gestion satisfaisante de l'enveloppe spatio-temporelle dans laquelle se déroule l'existence de la collectivité helvétique.*

*Cette critique, la Suisse la fait après nombre d'autres pays européens, mais beaucoup plus tardivement. Ce retard provient, sans doute, du modèle économique helvétique fondé sur des activités dont l'impact sur l'organisation de l'espace est moins sensible que celui observa-*

*ble ailleurs, comme en Grande-Bretagne, en Allemagne ou en France, par exemple. La Suisse a découvert la nécessité d'aménager le territoire à travers la croissance démographique qui se traduit par une demande accrue d'espace. Une phrase contenue dans le message du Conseil fédéral permet d'illustrer cette interprétation : « Il est d'importance capitale, pour la bonne intelligence du projet, de distinguer la zone à bâtrir et le territoire dans lequel les constructions sont interdites, en recourant à une série de mesures adéquates. »*

*Une des clés pour comprendre le projet de loi est donc fournie par l'exiguïté et la rareté du support spatial. La loi est, par conséquent, très orientée vers la défense du sol. C'est un objectif nécessaire, mais peut-être pas suffisant en matière d'aménagement du territoire.*

D'emblée, il faut relever que si la loi définit très clairement le but de l'aménagement du territoire : « délimiter le territoire destiné à être occupé en tenant compte du développement futur du pays... », elle ne définit pas ce qu'est l'aménagement lui-même. Cette lacune est regrettable en ce sens qu'il peut se créer une confusion entre aménagement du territoire et planification économique. Comme nous le verrons, la confusion existe dans le projet de loi.

L'aménagement doit devenir, au sens de la loi, une préoccupation permanente et continue des cantons et de la Confédération. Ceci est d'une extrême importance, car cela signifie l'apparition d'une nouvelle dimension dans les politiques cantonales et fédérale. Autrement dit, il faudra constamment tenir compte de la gestion de l'enveloppe spatiale. Pour atteindre cet objectif, la Confédération émettra des principes généraux qui trouvent

ront leur application dans les plans directeurs des cantons, revus au moins tous les dix ans, et qui prendront en considération l'occupation du territoire, les sites, les transports, l'approvisionnement et les constructions publiques. La responsabilité cantonale est donc bien définie au niveau de l'application des principes généraux. Mais il serait important de savoir comment ces principes seront élaborés : jusqu'à maintenant la Confédération a surtout puisé dans les travaux de l'Institut ORL de Zurich et il n'est pas concevable, si l'on veut préserver un véritable fédéralisme, indispensable en matière d'aménagement du territoire où le gradient ethnique joue un rôle certain, que la Suisse romande ne possède pas un centre de recherche dont les travaux pourraient contribuer à la mise au point de ces principes généraux.

On peut légitimement penser que ce centre sera créé car la Confédération a prévu, afin de mieux

remplir ses tâches, d'encourager la recherche, l'enseignement et la formation en matière d'aménagement national, régional et local du territoire. Il est à craindre pourtant qu'en vertu du principe de la coordination universitaire, un déséquilibre sérieux demeure entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. Si tel devait être le cas, ce serait la négation du fédéralisme, donc d'un pluralisme, dans un domaine où il se justifie pleinement.

En matière d'organisation la loi institue deux niveaux, l'un cantonal et l'autre fédéral. En conséquence, chaque canton devra posséder un office d'aménagement dont les tâches et les attributions sont précisées. De son côté, la Confédération dispose d'un office de l'aménagement du territoire chargé d'appliquer la loi et de coordonner les activités relatives à l'aménagement. En outre, un Conseil de l'aménagement du territoire de cinquante membres, désignés pour une moitié par les cantons et pour une autre par la Confédération, doit jouer le rôle d'organe consultatif au niveau fédéral. Cet organe, bien que consultatif, peut remplir une tâche extrêmement importante si les critères qui présideront au choix de ses membres sont diversifiés, c'est-à-dire pas exclusivement politiques ou économiques.

Arrivons enfin aux lignes directrices de la Confédération contenues dans l'article 79 de la loi. Elles intéressent la protection des bases naturelles de la vie humaine telles que l'air, l'eau et les sites, l'utilisation du sol, la péréquation entre régions économiquement faibles et régions économiquement fortes, les beautés et les caractéristiques des localités, les surfaces nécessaires à la construction et la production indigène de denrées alimentaires. La confusion dont nous parlions, plus haut, est ici évidente. En effet, à côté d'objectifs d'aménagement, on trouve tous ceux qui relèvent de la planification économique. Ne pas faire plus nettement la distinction, c'est fausser, dès le départ, la loi avec des intentions qui ne ressortissent pas spécifiquement à l'organisation de l'espace. Ce n'est pas seulement grave sur le plan logique mais ça l'est sur le plan de la réalité.

On sait, par expérience, que les pays qui ont confondu aménagement et planification n'ont jamais pu parvenir à réaliser le premier d'une manière satisfaisante. La France en donne un exemple éclatant dans plusieurs de ses régions. Il faut rappeler que l'aménagement du territoire, qui pourrait être défini comme la transcription d'un système socio-économique dans une enveloppe spatio-temporelle au moindre coût économique et social, est essentiellement écologique. Les seuls à avoir bien compris cela sont à notre connaissance les Anglais qui par des processus d'arbitrage résolvent les conflits entre écologie et économie mais prennent bien garde à ne pas confondre les deux. Dès lors, on peut se demander si la loi sur l'aménagement du territoire ne servira pas à retarder une planification économique en Suisse qui est nécessaire mais qui n'est évidemment pas

souhaitée par tous les milieux parce que le terme même inquiète, à tort, croyons-nous.

Reste une dernière chose intéressante dans la loi et dont il faut parler, c'est la plus-value. La plus-value entraînée par des décisions d'affectation du sol ou d'autres mesures d'aménagement ne saurait appartenir au propriétaire du sol. Elle doit être prélevée d'une façon équitable et utilisée à des fins d'aménagement. Il s'agit donc, en quelque sorte, de l'instauration d'un mécanisme régulateur dont il est, pour l'instant, difficile d'apprécier l'efficacité avant la mise en place des différents plans directeurs.

Bien que faite pour une collectivité humaine, la loi ne contient pratiquement rien du point de vue social si ce n'est à l'article 79 dans les lignes directrices où l'on dit qu'il faudra tenir compte des conditions propres à la vie personnelle, sociale

et économique. Tout semble orienté vers une différenciation du territoire génératrice d'ordre mais il n'est pas question finalement de l'insertion de l'homme dans ce territoire. Faut-il dire, cela paraît un truisme, que l'aménagement n'est pas fait pour l'espace mais pour l'homme qui s'y trouve ?

Quoi qu'il en soit, cette loi est un moment important et il est souhaitable qu'elle soit rapidement adoptée. Le vrai travail commencera ensuite à l'intérieur de ce cadre. Après tout, la Constitution de 1848 était elle aussi, un compromis et pourtant elle s'est révélée un instrument efficace pour construire la Suisse moderne. Peut-être la loi sur l'aménagement du territoire sera-t-elle tout aussi utile malgré des ambiguïtés nombreuses.

Claude Raffestin

## Réévaluation des fonctions: les nuages de fumée de M. Babel

M. Babel (démo-chrétien), qui vient d'être réélu au gouvernement genevois, doit une fière chandelle aux responsables syndicaux de l'administration. La tentation, pour eux, était grande de faire exploser avant les élections la « bombe » de l'affaire de la « réévaluation des fonctions de l'Etat ». Il leur a semblé plus efficace de ne pas accabler celui qui, depuis trois ans, leur fait des promesses sans les tenir ; ce dans l'espoir tenu que, passées les échéances électorales, leur silence serait compris comme un gage de bonne volonté.

Il faut admettre qu'un nouveau venu au dicastère de M. Babel aurait peut-être renoncé définitivement à poursuivre dans la voie tracée par son prédécesseur, tant l'entreprise est mal engagée.

Depuis trois ans, les améliorations de traitements ont été peu à peu bloquées ; motif officiel : on attend la réévaluation des fonctions.

A la clef de cette dernière, une transformation radicale du système en vigueur jusqu'ici : soit l'abandon des anciens critères, parmi lesquels le poids personnel (pour les cadres), l'influence du chef de service ou l'appartenance politique, jouaient un rôle indéniable ; ce, au bénéfice d'une méthode scientifique. Engagée en 1969, l'opération aurait dû être terminée en octobre 1973. Un an après, on apprend que les représentants du personnel quittent le bateau, tant leur semble compromise une issue convenable.

A l'origine de cette faille, l'application déficiente de la méthode dite Milox, dont l'emploi est courant dans l'industrie — un milieu relativement homogène — mais qui, dans une entreprise aussi diversifiée qu'une administration cantonale, n'a de valeur que si sa mise en œuvre est précédée de la sélection des grandes familles de professions à l'intérieur

desquelles une comparaison utile peut être faite. M. Babel n'en a pas tenu compte, comme il a ignoré que les résultats d'une telle enquête n'ont de sens que replacés dans le cadre précis de choix politiques dont les critères sont, entre autres, l'éventail des salaires entre les cadres et les fonctions les moins bien rémunérées, le rapport entre manuels et non-manuels, l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes.

Seule une intense activité politique et méthodologique permettra aux services de M. Babel d'utiliser les résultats obtenus jusqu'ici et dont le moins que l'on puisse dire est qu'ils sont peu significatifs : 80 % des fonctionnaires se retrouvent tassés dans un dixième de l'échelle des traitements ; à cela s'ajoute que le secteur technique est pour l'instant nettement privilégié par rapport aux autres.

Le bilan est donc négatif : vingt-trois mois de retard, aucun espoir sérieux d'aboutir dans un délai rapproché. Il est indécent, de la part de M. Babel, de renvoyer le personnel de l'hôpital à la conclusion d'un tel travail !