

**Zeitschrift:** Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 44 (1971)

**Heft:** 3

  

**Artikel:** La Confédération et les cantons devant l'aménagement du territoire

**Autor:** [s.n.]

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-127047>

### **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:** 21.02.2026

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

# La Confédération et les cantons devant l'aménagement du territoire

Les pages qui suivent sont extraites du rapport Aménagement en Suisse, qui vient d'être adressé en consultation par le Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques et aux grandes associations en même temps que le projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Ce rapport a pour auteur le Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire, composé de

MM. Kurt Kim, D' en droit, ancien conseiller d'Etat, Aarau, président;

Aloïs Hurlimann, D' en droit, conseiller d'Etat, Zoug;

Anton Muheim, D' en droit, conseiller d'Etat, Lucerne;

Martin Rotach, ingénieur, professeur EPFZ, Zurich;

Jean-Pierre Vouga, architecte, professeur EPFL, Lausanne.

22

## La situation présente

### Les compétences de la Confédération déployant des effets sur l'aménagement du territoire

Rapport de la Commission fédérale d'experts  
du 6 octobre 1966

Le rapport de la Commission fédérale d'experts pour l'étude de l'aménagement du territoire du 6 octobre 1966 dressa la liste des compétences de la Confédération déployant des effets sur l'aménagement de l'espace et en donna un commentaire. Depuis lors et jusqu'au 14 septembre 1969, date de l'adoption par le peuple et les cantons des articles constitutionnels 22ter et 22quater, peu d'événements importants se sont produits. Il se justifie par conséquent de se référer en détail au rapport du 6 octobre 1966. Un aperçu en est donné par sa table des matières qui est reproduite ici à peine abrégée. Elle donne l'inventaire des dispositions de la législation fédérale déployant des effets sur l'aménagement du territoire:

Dispositions de la législation fédérale déployant des effets sur l'aménagement du territoire

- Exécution et subventionnement de travaux publics.
- Droit fiscal.
- Economie.
  - Agriculture:
    - Loi sur l'agriculture.
    - Loi sur le désendettement.
    - Crédits d'investissement et aide aux exploitations.
    - Maintien de la propriété foncière rurale.
  - Economie forestière:
    - Loi sur la police des forêts.
    - Articles divers.
    - Subventions fédérales.
    - Ordonnance d'exécution du 1<sup>er</sup> octobre 1965.
  - Correction des eaux.
  - Economie des eaux.
  - Installations électriques.
  - Energie atomique.
  - Adjudications de l'Administration fédérale.

Habitat

- Dispositions prises jusqu'ici:
  - Mesures pour encourager la construction de logements à loyers modérés.

Préparation de la lutte contre les crises et de possibilités de travail.

- Dispositions nouvelles.

Transports et communications

- Circulation routière.
- Construction des routes:
  - Routes nationales.
  - Routes principales.
- Voies navigables:
  - Navigation intérieure.
  - Transport des personnes par bateau.
- Trafic aérien.
- Oléoducs et gazoducs.
- Entreprise des postes, téléphones et télégraphes
- Organisation.
  - Trafic postal.

Trafic automobile:

Service postal des voyageurs et colis-marchandises.

Transport concessionné de personnes par automobiles.

Exploitation de trolleybus.

Transport routier de marchandises.

Poste aux lettres et colis, et service financier.

- Chemin de fer.

- Téléphériques:

Téléphériques pour le transport des personnes, avec concession fédérale.

Téléphériques sans concession fédérale (skilifts inclus).

- Protection du paysage:

Protection de la nature et des sites.

Protection des eaux.

- Enseignement, formation.

Le catalogue de ces compétences est impressionnant. Ses points forts se trouvent dans les domaines du trafic, de l'enseignement, de l'agriculture et des forêts. Réunies, ces compétences permettent à la Confédération d'influencer notablement la structure spatiale du pays, pour autant qu'elle en fasse usage consciemment et de façon coordonnée.

## **La fonction de l'Administration fédérale sous l'angle de l'aménagement du territoire**

### *Situation jusqu'à aujourd'hui*

Les compétences qu'on vient d'énumérer ne constituent cependant pas un système homogène. Elles furent accordées une à une à la Confédération par la Constitution. Parallèlement, aux adjonctions à la Constitution, l'Administration fédérale elle aussi s'accroît par paliers. C'est ainsi que se créa un Office pour la protection des eaux après que fut attribuée à la Confédération la compétence d'édicter des lois sur cet objet ou qu'on établit le Service fédéral des routes et des digues après avoir confié à la Confédération la tâche de construire les routes nationales. Cette croissance et cette multiplication de l'administration se firent pourtant sans prendre en considération les relations qui, vues sous l'angle de l'aménagement du territoire, apparaissent essentielles. A cela s'ajoute que dans l'attribution de ces offices à divers départements ne jouèrent pas seulement des considérations matérielles mais aussi politiques. Le principe de collégialité demande entre autres choses que les sept départements aient à peu près le même poids.

La situation réellement arbitraire quant à l'attribution des compétences laisse ainsi indiscutablement aux divers offices et sections une vaste autonomie, qui n'est pas toujours profitable à la coordination, surtout si la coopération doit entrer en jeu à un stade prématuré et non pas une fois les prises de position établies. Pourtant la coopération, aujourd'hui déjà, est possible grâce à la bonne volonté des chefs de services.

### *Experts*

De plus en plus l'administration doit voir loin, présumer de nouvelles tâches et en préparer l'accomplissement. Pour remplir cette fonction, elle fait en partie appel à des experts. Elle s'est ainsi entourée d'une sorte de «ceinture d'experts». Cela a ses avantages. L'appareil administratif n'en est pas exagérément enflé. Les lacunes dans les compétences se laissent plus aisément combler: on peut attirer des spécialistes capables; le contact avec la pratique demeure étroit. Mais la «ceinture d'experts» a aussi ses inconvénients. Elle tient lieu de paravent; les experts conçoivent certes les nouvelles tâches et signalent celles qui évoluent; ils n'ont en revanche aucune possibilité de veiller à ce que l'administration les prenne réellement en main. Beaucoup d'objets s'accumulent en quelque sorte devant les portes, quand ce n'est pas dans les tiroirs.

### *Commissions*

La coordination s'effectue actuellement principalement par des commissions et par des relations personnelles inofficielles. Les commissions facilitent avant tout les contacts avec l'extérieur, tout particulièrement avec les offices spécialisés des cantons, avec les associations, les milieux scientifiques, les professionnels. Pourtant des commissions assurant la coordination interne à l'intérieur de l'administration sont relativement rares. Lorsqu'elles existent, elles sont souvent peu efficaces.

Des groupes ad hoc, chargés pour un temps d'une tâche spéciale, sont peu utilisés dans l'Administration fédérale. Dans la République fédérale, c'est par exemple une équipe ad hoc, composée de jeunes de disciplines diverses qui, dans le court délai de neuf mois, a élaboré le «plan de survie», conception d'ensemble de l'économie du trafic. Les membres de cette équipe furent détachés de leur poste et en quelque sorte consignés ensemble. Cette méthode se révéla d'une extrême efficacité.

Des contacts inofficiels naissent actuellement surtout du fait que de nombreux hauts fonctionnaires sont membres de différentes commissions (on pourrait même considérer la cumulation des fonctions comme un instrument de coopération). Enfin, à l'échelon des collaborateurs spécialisés, de bonnes relations personnelles se manifestent également de façon positive.

### *Répercussions sur l'aménagement*

Il est surprenant de constater que beaucoup d'offices sont très peu conscients de leur influence réelle sur l'aménagement spatial du pays. Ils considèrent l'aménagement du territoire comme la «tâche réservée» d'un certain nombre d'autres services et ne voient pas que l'aménagement du territoire est une tâche qui déborde les autres. Peut-être se comporteraient-ils avec bon vouloir devant cette tâche; ils ne s'y sentent cependant tenus en rien. Occasionnellement, on observe aussi qu'un certain engagement existe, accompagné même des compétences voulues, mais que des obstacles personnels et financiers empêchent de s'orienter vraiment dans la voie des «nouveaux horizons». On se noie dans la marée des tâches quotidiennes.

## **Nouvelles exigences pour l'aménagement du territoire**

### *Résultats de la nouvelle coordination matérielle*

On pense parfois dans le public que l'aménagement du

territoire ferait en Suisse de grands progrès si la Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches, prenait régulièrement en considération leurs effets sur l'aménagement et veillait à la coordination adéquate de ses activités. Cette affirmation n'est pas fautive, mais elle est défailante sur un point essentiel. Même la meilleure forme de collaboration, même une procédure légalisée imposant le respect de l'aménagement dans le choix de chaque mesure ne conduiront pas encore à l'aménagement du territoire. Pour que chaque mesure puisse être prise en fonction des autres, une base matérielle est nécessaire. Ce n'est que lorsque ce fondement existera et servira de base à toutes les opérations importantes qu'on parviendra à la coordination d'où naîtra un aménagement du territoire.

#### *Défaut de bases matérielles*

Une telle base fait aujourd'hui largement défaut. La coordination doit par conséquent beaucoup au hasard. Le reproche ne peut être adressé aux autorités d'avoir sous-estimé les exigences de l'aménagement. Même là où la volonté existait, là où il fut tenté avec soin de tenir compte des nécessités de l'aménagement lors de l'élaboration et de l'application des décisions, aucune solution vraiment heureuse ne put être trouvée, car les bases de portée matérielle indispensables à la coordination faisaient défaut. Les cantons pallièrent partiellement ce défaut en élaborant quelques directives et en les appliquant à l'examen du bien-fondé des mesures proposées par les communes et les régions. Cela se produisit en partie aussi pour la Confédération.

#### *Création des bases de portée matérielle*

La Constitution fédérale confie aujourd'hui au législateur la tâche de créer ces bases par l'établissement de principes de portée matérielle. Nous avons déjà exposé que cela n'est possible que si la Confédération dispose d'une vision d'ensemble, plus particulièrement de conceptions directrices des implantations d'où sortiront des représentations du développement futur souhaitable de notre pays.

### **Conceptions directrices**

La notion de «conceptions directrices» est aujourd'hui utilisée dans divers contextes. Dans ce rapport il ne sera question que des conceptions directrices du développement spatial. De telles conceptions sont actuellement à l'étude à l'échelon de la Confédération et de quelques can-

tons. Dans le cas de nombreux aménagements régionaux, il est aussi jugé opportun de poser une conception directrice à la base des travaux d'aménagement.

### **Les études des conceptions directrices de l'Institut pour l'aménagement national, régional et local de l'EPFZ**

#### *Mandat*

Sur la base de l'ordonnance d'exécution (du 22 février 1966) de la loi fédérale sur les mesures d'encouragement à la construction de logements, l'Institut ORL reçut le mandat d'élaborer des conceptions directrices de l'aménagement du territoire. Pour l'accomplissement de cette tâche, l'institut opéra tantôt en qualité de centre directeur, tantôt en qualité de collaborateur spécialisé! Divers autres instituts universitaires, des instances fédérales et cantonales de même que des bureaux privés et des équipes de chercheurs furent les collaborateurs de l'institut.

#### *Etat des travaux*

Les études sont encore en cours. Une première phase d'analyse s'acheva au printemps 1969. Ses résultats sont résumés dans un «premier rapport intermédiaire» paru en allemand à la fin de 1969 et en français à la fin de 1970. Un second rapport intermédiaire paraît en ce moment (en allemand seulement); le «rapport final» est attendu en été 1971.

#### *Conceptions directrices partielles*

Un nombre important de facteurs déterminent et influencent l'urbanisation. La tâche d'en proposer des conceptions directrices est si complexe qu'il n'était pas dès lors possible de l'aborder en un seul temps. Les fondements des conceptions d'ensemble furent tout d'abord évoqués dans une première série de conceptions directrices partielles. Ce furent les suivantes:

Conceptions directrices dominantes:

- Société.
- Politique.
- Economie politique.

L'élaboration complète de ces trois conceptions directrices dominantes serait sortie du cadre de la tâche générale et en aurait dépassé les délais. C'est pourquoi ces conceptions partielles ne furent concrétisées que dans la mesure où elles traçaient les grandes lignes sociales,

politiques et économiques permettant de juger et d'apprécier les idées d'aménagement. Par contre, en ce qui a trait à l'élaboration des conceptions partielles à prédominance technique, il s'est réellement agi de formuler des conceptions spatiales susceptibles d'être par la suite exprimées dans des plans.

Voici les thèmes des conceptions directrices partielles à prédominance technique avec effets directs sur l'aménagement du territoire:

- |                             |                          |
|-----------------------------|--------------------------|
| - Habitat.                  | - Economie des eaux.     |
| - Instruction et formation. | - Agriculture.           |
| - Santé publique.           | - Loisirs et tourisme.   |
| - Industrie et artisanat.   | - Forêt.                 |
| - Télécommunications.       | - Protection du paysage. |
| - Energie.                  | - Défense nationale.     |

#### *Première et seconde partie*

Chaque conception directrice partielle fut élaborée en deux phases. Dans la phase dénommée «première partie» toutes les idées générales, toutes les représentations qu'on pouvait se faire de l'avenir furent formulées. Dans la «seconde partie» les idées de la première furent en revanche confrontées avec la réalité concrète du pays. A l'aide de plans, de figures et de descriptions, les variantes de la seconde partie sont analysées dans leurs effets spatiaux.

#### *Limites*

Les objectifs et les mesures qui résultent des conceptions directrices partielles peuvent se combiner en un nombre immense de variantes. Concrètement, le «cas suisse» pose des limites au jeu des combinaisons. Elles surgissent par exemple de certaines prévisions ou des analyses d'aptitudes qui désignent les territoires particulièrement favorables à certaines affectations.

#### *Représentation de l'urbanisation*

C'est à partir de là qu'un certain nombre de possibilités concrètes de la répartition de la population dans le territoire peuvent être représentées. Dix possibilités d'urbanisation sont en œuvre. Elles montrent, entre les deux extrêmes de la concentration et de la décentralisation poussées très loin, des variantes pensables et servent de bases aux recherches d'un ordre spatial possible. Pour en développer les détails, les idées évoquées dans les conceptions partielles sont subordonnées et appliquées aux diverses représentations. Ainsi, les variantes de

conceptions directrices d'ensemble qui en découlent ne sont-elles pas en soi sujettes à caution.

#### *Synthèse et confrontation*

Dans chaque variante, il est tenu compte des objectifs et mesures essentielles avec cette nuance qu'il faut distinguer entre ceux de portée générale et ceux de portée particulière; les premiers s'appliquent à toutes les variantes, les seconds sont spécifiques. Parmi les mesures proposées, on distingue encore celles de nature technique, économique, celles d'organisation et celles de droit.

La synthèse des conceptions directrices partielles en conceptions directrices d'ensemble n'est pas l'achèvement de la tâche. Il faut encore confronter entre elles ces variantes. A l'aide d'un catalogue de critères à établir sur une base pluridisciplinaire, les avantages et les inconvénients des diverses variantes doivent être décelés et décrits. Ainsi sera-t-il possible de formuler des principes concrets pour l'évolution de l'organisation de l'espace dans notre pays.

#### **Les conceptions directrices cantonales**

##### *Enquête auprès des cantons*

L'Institut ORL a mené auprès des cantons une enquête qui lui donne un aperçu des représentations que se font les cantons de leur évolution. Des personnalités compétentes du gouvernement ou de l'administration, des conseillers d'Etat ou, selon les cantons, les chefs des offices d'aménagement, les ingénieurs cantonaux, des secrétaires de départements ou d'autres hauts fonctionnaires furent questionnés.

##### *Résultat général*

L'enquête montra qu'aucun canton ne dispose d'une conception d'ensemble du développement spatial entièrement rédigée et approuvée par l'autorité. Dans de nombreux cantons, des travaux importants sont en cours, des conceptions partielles d'aménagement ou d'organisation ou encore des variantes de conceptions d'ensemble. On remarque, en particulier là où des situations de crise se sont manifestées, une volonté d'aménagement. Plus les problèmes se sont faits pressants, plus les travaux vers des conceptions directrices sont avancés. Presque partout la chose est réjouissante, la volonté existe d'une coopération intercantonale. Dans certains secteurs, comme celui des écoles, de la santé publique, des transports, et

de l'alimentation il y a mieux que des cantons. Presque tous les cantons préconisent l'intensification de la collaboration.

#### *Résultats particuliers*

La confrontation des divers résultats de l'enquête montre quelques particularités dignes d'intérêt. Quatre exemples l'illustreront:

Les objectifs économiques correspondent dans la plupart des cas à la tendance actuelle. Les cantons qui s'appliquent énergiquement à attirer de nouvelles activités ne se voient pas amenés à exercer sur l'industrie un dirigisme quelconque. Par contre, dans les cantons d'Argovie, de Neuchâtel et du Tessin, on tend vers une certaine concentration de l'industrie. Les cantons de Zurich et de Vaud, mais aussi Berne et les Grisons souhaitent combattre la tendance à la concentration pour des raisons toutefois très diverses.

A Zoug, Bâle-Ville, Nidwald et en Thurgovie, il fut répondu négativement à la question de l'existence de secteurs en dépeuplement. Partout ailleurs, la réponse fut positive. Les cantons économiquement forts conçoivent ce phénomène comme une évolution normale des structures, mais souhaitent pourtant le freiner, en partie pour conserver l'agriculture. Les cantons économiquement faibles voudraient le combattre par des efforts de la collectivité et envisagent pour cela des mesures telles que l'amélioration des voies et moyens d'accès, une péréquation financière directe et indirecte, l'encouragement au tourisme.

La plupart des cantons souhaitent, quelques-uns provoquent, la fusion des communes. Dans ce contexte il est souvent fait état des difficultés politiques qui apparaissent dans la réalisation des fusions de communes.

La répartition des écoles secondaires correspond dans la règle à la répartition de la population; dans de nombreux cantons, elle est conditionnée par des raisons géographiques ou historiques. Quelques cantons (Zurich, Berne, Lucerne) ont le souci, par une planification des écoles secondaires, d'encourager des régions déterminées.

Les compromis politiques et l'intention de bien desservir toutes les régions jouent ainsi de pair.

### **Problématique et application des conceptions directrices**

#### *Généralités*

Les études des conceptions directrices de l'Institut ORL

ont permis un premier pas vers l'élaboration de vastes bases de portée matérielle pour l'aménagement du territoire. On peut se demander si, professionnellement et méthodiquement, le chemin choisi a été le bon. On peut aussi s'interroger sur l'opportunité du mot «conception directe» (en allemand «Leitbild»). Ce qui est décisif aux yeux du groupe de travail, c'est que les travaux ont contribué à résoudre les tâches de la Confédération. Ils sont même une base indispensable et permettent à la Confédération d'aborder ses futures tâches d'aménagement selon leurs aspects non seulement de portée formelle, mais encore de portée matérielle.

Les conceptions directes d'ensemble doivent maintenant être analysées par la Confédération. Elle le fera en prenant en considération les études analogues des cantons. Dans la première phase, aussi longtemps que toutes les variantes possibles et souhaitables sont encore en cause, ce travail demeure une analyse de caractère scientifique.

#### *Choix des conceptions directrices*

Dès lors cependant que, parmi la multitude des variantes il faudra n'en plus choisir que quelques-unes, le cas échéant qu'une seule, il s'agira d'une tâche politique. La science ne peut pas et ne doit pas choisir; sa tâche consiste à montrer où se trouve le choix. Ce qui reste à déterminer, c'est jusqu'où doit maintenant porter le choix politique. Il n'est pas nécessaire de ne s'arrêter qu'à une seule conception. Le processus de décision peut se limiter à délimiter les conceptions du «dernier tour de scrutin» et au sein de ce dernier groupe en préférer quelques-uns sans exclure par cela les autres.

Ce qu'il faudra cependant, c'est que le choix aille assez au fond pour que la formulation de principes soit possible et qu'une base s'en dégage pour la coopération entre Confédération et cantons ainsi que pour un programme d'aménagement du territoire au niveau de la Confédération.

#### *Responsabilités du choix*

Qui entreprendra ce choix? La question n'est pas simple car on n'attend pas une réponse décisive, mais une succession de réponses. Le Conseil fédéral lui-même procédera à une sélection préalable. Le résultat en sera un catalogue de principes. Les variantes de conceptions qui resteront «dans la course» seront l'illustration des objectifs de ces principes. La procédure de choix se poursuivra alors sur le terrain de ces principes: c'est sur eux que por-

tera la décision, c'est eux qui recevront force de loi. C'est la tâche du Parlement fédéral. Le choix des conceptions directrices ne se fera donc qu'indirectement, c'est-à-dire à travers les principes et sous forme de principes.

#### *Signification des conceptions directrices en politique*

Les conceptions directrices ne sont donc pas l'objet de décisions politiques. Dans les organes qui assurent la coopération entre Confédération et cantons, en particulier parmi ceux qui confronteront entre eux les plans généraux à tous les niveaux, ils devront certes être discutés. Ce qui demeure soumis à des décisions politiques n'est pourtant que leur extrait: un catalogue de principes.

### **Principes du développement spatial**

Aux termes de la Constitution, les principes sont au centre de l'activité d'aménagement de la Confédération. Ils sont l'instrument essentiel d'un aménagement en profondeur en ce qu'ils posent à tous les interlocuteurs les limites de portée formelle et matérielle.

#### *Nature et élaboration des principes de portée matérielle*

Les principes de portée matérielle définissent les objectifs d'aménagement d'espace et cela pour chaque variante de conceptions directrices qui se situe non seulement dans le domaine de «souhaitable», mais dans celui de l'«avantageux». En même temps, ils excluent les autres directions, posent au développement des limites qui ne doivent pas être dépassées.

L'exigence d'une adoption légale des principes ne signifie pas qu'aucun conflit d'application ne surgira plus. Il est concevable que l'application simultanée de deux ou de plusieurs règles conduise à des contradictions tout comme l'application de principes dans la vie de tous les jours. Dans de tels cas, il s'agira de peser à leur juste mesure les principes en conflit. Ces principes ne fournissent donc en aucune manière une échelle de valeur prête à l'usage; ils n'en fournissent que les éléments. Considérée sous l'aspect des principes, la double fonction des conceptions directrices apparaît en pleine lumière: les conceptions constituent la matière première des principes et elles les illustrent par un système cohérent à l'intérieur d'un champ d'action.

#### *Nature juridique*

Les principes doivent, aux termes de la Constitution, être

établis «par la voie de la législation». Même dans les formes extérieures d'un Etat de droit, un principe n'a pas la même portée qu'une règle de droit. Il demeure une indication de comportement qui n'a de sens que lorsqu'une certaine attitude concevable doit être préférée à une autre qui pourrait s'appuyer le cas échéant sur un autre principe. La signification pratique d'un principe isolé n'est pas partout et toujours la même; elle doit constamment être redéfinie en fonction du système et des cas d'applications concrètes.

Au stade actuel de l'aménagement en Suisse, il paraît presque exclu de mettre au point un système homogène de principes. Dans le projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire se trouvent déjà maintenant quelques principes de portée matérielle, cela bien que cette loi ait pour objet principal de régler la procédure de l'aménagement. La possibilité subsiste de compléter cette loi par d'autres principes de portée matérielle. Pour le moment, il a fallu y renoncer car un système homogène de principes – on l'a dit – n'a pas été élaboré; quelques principes isolés ne conduisent à rien. Il s'agit donc maintenant d'engager la procédure qui mènera à ce système. Il n'est pas nécessaire de décider si ces principes feront l'objet d'une loi spéciale ou s'ils seront introduits par la suite dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il est plus utile d'édicter tout d'abord sous forme de directives une première sélection de principes et d'en attendre les effets. Le projet de loi fédérale a prévu cette possibilité.

### **Principes de portée matérielle retenus par le groupe de travail**

#### *Catalogue des objectifs et des mesures*

Dans le cadre des études de conceptions directrices, l'Institut ORL a établi un catalogue important d'objectifs et de mesures d'aménagement. Ce catalogue s'est dégagé des conceptions directrices partielles et indique un grand nombre d'objectifs et de mesures destinées à les atteindre. Le passage de l'objectif à la mesure est fluide en ce sens que chaque mesure peut devenir à nouveau un objectif.

#### *Choix du groupe de travail*

De ce catalogue, le groupe a retenu vingt-quatre objectifs et les a rédigés sous la forme de principes de portée matérielle. Il s'est laissé guider dans son choix essentiellement par la portée pratique et par l'urgence relative de la satisfaction de l'objectif. Il saute aux yeux qu'un système

homogène de politique de l'aménagement n'a pas pu être établi ainsi. Il y faudrait des bases mieux mûries et un délai moins bref. Mais pour engager la discussion publique, il a paru indispensable de présenter un premier aperçu.

#### *Portée des principes*

La portée juridique des principes est très diverse. Le catalogue comporte au moins deux catégories différentes de règles:

- objectifs de portée strictement matérielle,
- moyens et instruments d'organisation par lesquels les objectifs pourront être atteints.

Dans cette première phase, nous avons renoncé à grouper ces principes selon une systématique juridique car le groupement thématique nous a paru mieux apte à favoriser la discussion politique.

### **Données fondamentales**

Le groupe de travail s'est inspiré de quatre données fondamentales qui doivent être placées en exergue et faciliter la compréhension des principes. On peut les comparer à l'article d'une loi qui en précise le but.

#### **L'homme**

L'aménagement du territoire est au service de l'homme. Il veut établir les conditions les plus favorables au développement de la personne et à la vie de la collectivité.

#### **Le sol**

Le sol est un bien précieux qui ne peut s'accroître. Il est mis à contribution de façon multiple et croissante par le développement de la population et de l'économie. Il faut donc en user avec mesure et parcimonie.

#### **Les biens nécessaires à la vie**

C'est une des tâches de l'aménagement du territoire de protéger les biens nécessaires à la vie des atteintes inconsistantes et du gaspillage. A ces biens appartiennent l'air, l'eau, le paysage ou dans un sens plus large encore, la nature, communauté de créatures vivantes.

#### **Le maintien du peuple et de l'Etat**

Par la volonté de la Constitution, l'aménagement du territoire doit établir les conditions:

- d'une relative autonomie alimentaire de la population,
- de la défense nationale totale.

### **Principes**

#### *Environnement*

1. La population sera protégée des éléments naturels, de la pollution de l'air, de l'eau et des aliments, du bruit et des autres nuisances, ainsi que des dangers provoqués par les ouvrages de la technique.

A l'heure actuelle, un article constitutionnel sur la protection de l'environnement (art. 24 septies Cst) est en préparation. Dès qu'il aura été adopté par le peuple et les cantons, la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les effets dommageables deviendra une tâche constitutionnelle de la Confédération. Jusqu'ici les cantons étaient compétents dans la mesure où la Confédération n'avait pas de compétences spéciales comme, par exemple, dans le domaine de la protection des eaux. De nombreuses mesures de protection de l'environnement ont des effets importants sur l'espace. Elles prendront dans l'aménagement toujours plus de poids. Il est par conséquent nécessaire et judicieux, si on pense aux plans généraux des cantons et aux plans sectoriels de la Confédération d'introduire ici par un principe les tâches de protection de l'environnement.

#### *Economie*

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

Le catalogue des objectifs et des mesures de l'Institut ORL demandait une structure économique non exclusive dans toutes les parties du pays. Cette exigence est apparue trop absolue. On releva deux faits: il existe des régions qui, bien qu'étant vouées au seul tourisme, ont de réelles chances de développement. Par ailleurs, la tendance à la concentration qu'on observe dans l'industrie conduit inévitablement dans certains bassins à la monoindustrie. L'aménagement doit tenir compte de telles données et ne pourra pas dans chaque cas consacrer le principe de la structure économique diversifiée.

3. L'agriculture sera renforcée par des remaniements parcellaires, par des mesures de rationalisation et d'autre nature. Les remaniements parcellaires seront coordonnés avec l'aménagement local et exécutés généralement en même temps.



C'est un postulat reconnu que l'agriculture, dans le Plateau comme dans les régions de montagnes, doit être renforcée par des mesures structurelles qui sont d'ailleurs déjà en cours. Une mesure particulièrement intéressante sous l'angle de l'aménagement du territoire est le remaniement parcellaire. S'il est conduit en même temps que l'aménagement local, il sera possible de réaliser une certaine péréquation foncière. On évitera ainsi la création de zones à bâtir surdimensionnées et on améliorera les conditions économiques de tous les paysans qui veulent rester à la terre.

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

Ce principe s'efforce de concilier deux exigences contradictoires. Derrière la première, on trouve des données économiques et techniques. Elles postulent une concentration de l'industrie en des endroits favorables. La seconde ressortit à des considérations de politique structurelle qui réclament une répartition équitable entre toutes les régions. Définir les endroits favorables d'après des critères plus économiques ne présente pas de difficultés. Comment, en revanche, répartir l'industrie régionale? Dans chaque région, dans chaque vallée des Alpes, une trop grande dispersion ne serait ni économique, ni souhaitable pour l'urbanisation. Par ailleurs, il faut répartir de façon appropriée. Les régions en dépeuplement ne se laissent renforcer que si des places de travail de l'industrie et de l'artisanat s'y installent. A cet égard, la conception du Département fédéral de l'économie publique pour le soutien aux régions de montagne a déjà sélectionné un certain nombre de pôles et de centres régionaux dans les cantons montagnards. Les critères de choix pour la désignation des pôles doivent donc être le fruit d'une collaboration entre la Confédération et les cantons.

5. Les industries qui entraînent des nuisances ou compromettent le paysage et l'aspect des localités seront établies à une distance raisonnable du centre des localités ou des quartiers habités.

Ce principe représente un cas d'application du principe N° 1 sur la protection de l'environnement. Il veut éviter que de nouvelles sources de nuisances surgissent là où aujourd'hui ou demain elles seraient gênantes. Ce principe sera d'une application concrète dans l'élaboration des plans généraux des cantons.

#### *Structure politique régionale*

Les quatre principes qui suivent cherchent à esquisser les premières règles d'une structure politique régionale. Le groupe de travail n'avait pas le mandat et n'eut pas la possibilité d'approfondir ce thème. La Commission d'étude des prix, des coûts et des structures économiques du Département fédéral de l'économie publique en a mis l'étude en chantier. Mais les résultats de ces travaux ne sont pas encore disponibles. Un cas particulier de structure régionale est – il est vrai – entre les mains du délégué pour les questions conjoncturelles. Il s'agit d'une étude sur le développement économique des régions de montagne. Une autre approche se trouve dans la nouvelle conception de l'encouragement à la construction de logements. Elle a pour objet de provoquer l'attractivité d'un petit nombre de secteurs habités ayant une situation centrale et de freiner l'immigration excessive vers les grandes villes, qui est une des sources du renchérissement.

De telles tendances ne constituent-elles pas déjà une conception directrice? On pourrait la résumer dans ces mots: décentralisation au niveau national, concentration au niveau régional. Les principes qui suivent s'inspirent de cette conception, ou pour s'exprimer plus prudemment y font allusion. Mais ils laissent un large champ libre à la mise en place des accents. On devra se demander si le poids de la croissance des grandes agglomérations peut réellement être réparti dans tout le pays sur des centres régionaux. A l'heure actuelle rien n'indique que la croissance des grandes villes suisses pourrait être retenue. C'est bien pourquoi il faut tout faire pour l'orienter dans la bonne direction.

6. Une compensation adéquate sera introduite, par des moyens de politique financière et d'aménagement du territoire entre les régions agricoles et urbaines, entre les régions économiquement faibles et les plus fortes.

Cette exigence a déjà fait son apparition dans la législation et dans la politique fédérale. Au sens d'une politique consciente d'aménagement du territoire, elle devrait s'inscrire de façon plus insistante dans la réalité des faits. Les conditions de la vie économique, sociale et culturelle doivent être améliorées dans les régions moins développées par la construction de l'infrastructure et par une péréquation efficace à tous les niveaux de l'Etat. Cette péréquation implique l'exigence d'une harmonisation de la fiscalité.

7. Les territoires en dépression, en particulier ceux qui stagnent, se dépeuplent ou en sont menacés, seront

l'objet de promotion et d'encouragement par des mesures appropriées de développement régional conformes aux intérêts généraux du pays.

L'objectif exprimé par ce principe ne pourra être atteint que si des moyens de politique économique et des travaux d'infrastructure viennent compléter les mesures d'aménagement. Pour chaque territoire en dépression, des conceptions de promotions doivent être élaborées. La Confédération aussi bien que les cantons peuvent promouvoir des actions de développement.

8. Les services concentreront leurs institutions et leurs installations dans des pôles régionaux; ceux-ci seront répartis de façon adéquate dans tout le pays.

Le double objectif de ce principe s'apparente à celui du principe N° 4. On en trouve le pendant dans d'autres pays d'Europe. Il consiste à créer et surtout à renforcer des centres régionaux. Il se justifie pour des raisons aussi bien sociales qu'économiques. Il est, en outre, entièrement conforme à la structure politique et culturelle de la Suisse.

9. La croissance des villes et des agglomérations se fera dans le respect d'une saine structure de l'habitat. On s'efforcera de créer des axes de développement ou des systèmes de centres secondaires qui seront équipés et reliés par des transports publics de grande capacité.

Ce principe vise à orienter dans la bonne voie l'évolution de nos grandes zones en expansion. Deux possibilités sont indiquées de façon concrète: axes de développement (dans le sens d'un ruban de villes) ou centres secondaires attractifs (dans le sens des cités satellites). Dans un cas comme dans l'autre, un système de transports publics à haute capacité, et en principe sur rails, est l'ossature indispensable des liaisons avec la métropole.

#### *Habitat*

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

Cette exigence sonne comme un lieu commun; elle a pourtant un contenu bien réel: le logement, la maison, le village ou le quartier, la ville ou l'agglomération constituent le «milieu bâti» de l'homme. Il agit de façon marquante sur le développement de l'enfant, de l'adolescent et même de

l'adulte. Il influence la santé physique et morale. Il est à la charnière entre le développement de la collectivité et de l'individu. Qu'on songe seulement combien nos villes et même nos quartiers périphériques sont toujours plus dangereux pour les enfants et les vieillards. Les territoires habités doivent être conçus de façon à permettre et à provoquer un sain épanouissement de l'homme et de la société. Si ce principe est traduit dans la réalité des faits, l'expression «la Suisse confortable» cessera d'être une formule vide de sens.

11. La conception des villes répondra aux objectifs suivants: densité adéquate, variété et, pour autant qu'il se justifie, mélange des affectations.

Ce principe s'adresse avant tout à l'aspect des cités, de l'urbanisme.

La ville se caractérise par le fait qu'une grande activité se déploie sur un espace restreint grâce à un tissu dense de communications et de relations qui se manifeste extérieurement sous la forme de la densité, de la variété et du mélange des affectations. La prétendue déconcentration des utilisations, une architecture souvent peu convaincante, des ouvrages démesurés pour assurer la fluidité du trafic menacent aujourd'hui les valeurs fonctionnelles et humaines de la ville. Aux exigences formulées quant à la densité, à la variété et au mélange des affectations s'ajoutent quelques réserves: il est parlé de densité «adéquate»; il faut que le mélange des affectations «se justifie». La densification de quelques noyaux urbains ne doit pas être trop poussée puisque précisément ce mélange, comme par exemple le maintien de l'habitat en est rendu impossible. D'ailleurs, toutes les formes d'affectations ne peuvent être combinées indistinctement.

#### *Paysage*

12. Les objets à protéger d'importance nationale, qui figurent dans l'inventaire de la Confédération, seront pris en considération par les collectivités à tous les niveaux de l'autorité.

Les autorités et les instances de la Confédération, ses régies et ses services ont à veiller, dans l'accomplissement de leurs tâches, au respect des sites naturels et construits, aux cités historiques ainsi qu'aux monuments de la nature et de la culture. Ils doivent les maintenir intacts lorsque l'intérêt général prévaut. Ce devoir est également fondé sur la loi fédérale sur la protection de la na-

ture et du paysage du 1<sup>er</sup> juillet 1966. Une protection efficace n'est cependant pas assurée si la Confédération est seule astreinte dans l'accomplissement de ses tâches au respect d'un objet digne de protection. Il est beaucoup plus important que les corporations de droit public à tous les niveaux coordonnent leurs efforts. Dans tous les cas, il est indispensable que les objets d'importance nationale soient protégés non seulement par la Confédération mais aussi par les cantons et les communes. C'est le postulat minimum qui peut donc être formulé, à savoir le respect par toutes les corporations de droit public des objets d'importance nationale inscrits dans l'inventaire de la Confédération.

13. L'aire forestière de la Suisse sera maintenue. Toutes les fonctions de la forêt (protection, détente, formation du paysage) seront prises en considération dans l'économie forestière.

Les forêts furent longtemps considérées seulement comme des moyens de protection contre les avalanches et l'érosion et pour le bois qu'elles fournissaient. Aujourd'hui, d'autres avantages des forêts s'imposent. Elles nous deviennent toujours plus précieuses comme espaces de détente, îlots de repos et d'air pur sans oublier leur rôle dans la création du paysage. Les surfaces forestières de la Suisse sont demeurées constantes; elles doivent conserver leur actuelle répartition sur notre territoire. Mais elles méritent aussi d'être soignées et exploitées en harmonie avec les nouvelles fonctions auxquelles elles sont vouées.

14. Au sein même des aires peuplées et des territoires en expansion, des espaces seront affectés aux loisirs. Ils seront accessibles en peu de temps et si possible par des transports publics.
15. Les territoires de vacances et de tourisme seront désignés comme tels et largement pourvus de l'infrastructure nécessaire. Les constructions et les installations dispersées qui compromettent le potentiel touristique seront empêchées.

Plus le bruit, l'air pollué et la tension nerveuse s'accroissent dans les agglomérations et atteignent le bien-être de l'homme, plus grandit le besoin de détente. Il faut y distinguer deux besoins distincts: d'une part, la possibilité devrait exister, en n'importe quel point d'une agglomération, d'atteindre en peu de temps, si possible à pied ou par les transports publics, un territoire où pouvoir jouir pour

quelques heures d'air pur, de repos, de détente corporelle et physique. D'autre part, il devrait être possible à chacun de séjourner pendant un temps plus long, pour le week-end ou pour les vacances, dans un paysage intact, pour s'y régénérer le corps et l'esprit. L'aménagement du territoire doit donc assurer des espaces de détente proches et lointains en suffisance et veiller à en maintenir l'étendue et l'intégrité.

Les territoires de détente ne demandent pas seulement une protection passive, mais aussi des soins actifs. L'équipement en travaux d'infrastructure doit être créé, notamment dans les régions qui se vouent aux vacances et au tourisme. Dans cet objectif, la loi fédérale pour l'aménagement du territoire prévoit, elle aussi, que la Confédération établira des directives pour les stations touristiques et pour les régions vouées au tourisme.

#### *Transports*

16. Les systèmes de transport ne seront pas conçus de façon rigide; ils devront pouvoir s'adapter à de nouveaux besoins et aux exigences de moyens de transport non classiques.

Les installations et les aires de trafic se signalent par une durée extrêmement longue. Au cours du temps, la nature et l'intensité de l'utilisation varient cependant: une place du marché devient place de stationnement, une piste devient route, le tracé d'un train local devient celui d'une route nationale. Il est donc indispensable que ces surfaces et ces installations ne soient pas aménagées en fonction du seul usage actuel, mais laissent ouvertes les possibilités d'un emploi futur: on peut penser par exemple à l'utilisation de la berme centrale des autoroutes pour des monorails ultrarapides.

17. Les diverses tâches et fonctions du trafic doivent être attribuées aux divers systèmes de transport dans le cadre d'une conception d'ensemble des transports.

Le Conseil fédéral a mis dans son programme de gouvernement pour la législature en cours l'élaboration d'une conception générale des transports et il en a jeté depuis les bases d'organisation. Les transports sont un élément de l'aménagement du territoire et la politique des transports un aspect essentiel sinon décisif de toute politique d'aménagement. Le projet de loi fédérale pour l'aménagement du territoire définit en conséquence l'établissement d'une telle conception comme une des tâches incombant à la Confédération dans le cadre de ses compétences.

18. Dans les agglomérations et dans les territoires en expansion, le développement des transports publics sera mené de toute urgence.

Une phrase du rapport de gestion du Conseil fédéral pour l'année 1969 définit en peu de mots comment il faut maîtriser le problème du trafic dans les agglomérations: «Le but d'une politique des transports ne doit pas être d'adapter la ville aux transports, mais d'adapter les transports à la ville.» La tâche est d'une extrême urgence. La Confédération devra aider à la résoudre déjà pour la bonne raison qu'elle dispose du mode de transport public le plus efficace, les CFF. Ce principe doit être compris comme une manière d'appliquer le principe N° 9. Il indique un moyen par lequel la croissance future des villes peut être orientée de façon correcte.

19. Les grandes zones industrielles seront pourvues de raccordements routiers et ferroviaires de grande capacité.

Ainsi, un équipement suffisant des bassins industriels deviendra obligatoire et évitera ces zones industrielles légalisées et qui demeurent inutilisées faute d'équipement.

#### *Constructions et installations publiques*

20. L'effet déployé sur l'organisation de l'espace par les constructions publiques sera mis à profit; on pense en particulier aux écoles, aux hôpitaux, aux installations du trafic et de l'approvisionnement. Le choix des localisations répondra aux objectifs de la structure régionale.

On n'organise l'espace que si toutes les mesures propres y concourent et jouent harmonieusement entre elles. Avant tout, c'est la construction coordonnée des tâches de l'infrastructure qui sert les intérêts de l'aménagement du territoire: écoles, hôpitaux, voies ferrées, routes, aménagements d'eau, d'énergie, réseaux des eaux usées.

21. Les diverses utilisations de l'eau seront décidées en fonction l'une de l'autre dans le cadre d'une conception d'ensemble de l'économie des eaux.

Il sera toujours plus difficile d'alimenter la population en eau potable. L'industrie est en outre tributaire de l'eau industrielle et les centrales hydrauliques prennent à l'eau son énergie. L'utilisation des ressources limitées qui sont à la disposition de notre pays doit donc être coordonnée

dans le cadre d'une conception nationale où l'eau potable aura la priorité. A cet effet, un nouvel article constitutionnel est en préparation, qui donnerait à la Confédération la compétence de procéder à une planification générale de l'économie hydraulique. Les tâches fédérales de coordination en matière d'aménagement réclament cependant dès maintenant que la Confédération voue l'attention nécessaire aux problèmes hydrauliques par-dessus les frontières cantonales.

22. Les aires d'alimentation et de captage des eaux souterraines seront protégées de manière à ne compromettre ni la quantité ni la qualité de celles-ci.

La protection des réserves d'eaux profondes exploitables est devenue un postulat urgent. Il en va de la garantie des captages à venir sous l'angle de leur abondance et de leur qualité. La protection appropriée des eaux profondes ne peut à longue échéance pas être assurée par de simples mesures de protection des eaux ou de police des constructions. Il ne suffit pas non plus d'entourer les captages par des zones de protection car elles ne protègent ni les rivières souterraines ni les territoires par où s'alimentent les réserves d'eaux profondes. Une protection réelle des réserves d'eaux profondes ne sera assurée que lorsqu'on prendra en considération, dans le cadre de l'aménagement du territoire, les réserves d'eaux profondes et qu'en complément des mesures de la législation contre la pollution de l'eau, on adaptera l'affectation des territoires intéressés à la protection des eaux.

23. Le captage d'eau dans les cours d'eau et dans les lacs sera réglé de manière à ne mettre en péril ni le débit ni l'équilibre biologique des eaux.

Ce principe se réfère avant tout au captage d'eau pour les besoins industriels. L'eau potable passe avant l'eau industrielle et l'eau de refroidissement. La qualité de l'eau ne doit pas seulement être compromise, elle doit aujourd'hui être améliorée. L'utilisation de l'eau doit se conformer à cette exigence. C'est ainsi par exemple que le recours à l'eau des rivières pour le refroidissement des centrales thermonucléaires doit être limité. Le réchauffement de l'eau ne doit pas mettre en péril son équilibre biologique. Le principe N° 13 restreint les possibilités d'implantation de certaines industries; il contient, comme d'ailleurs les principes N°s 21 et 22, des postulats de protection de l'environnement; il n'en est que plus important.

24. Des corridors de distribution seront établis le long des axes de développement.

Les cités croissent, les besoins d'approvisionnement de la population et de l'économie augmentent. Pour assurer à long terme une distribution suffisante et économiquement supportable de l'énergie sous ses diverses formes, il faut créer le long des rubans d'implantation des corridors de distribution et y éviter les constructions.

#### 4.5 Programme d'aménagement du territoire

##### *Nécessité d'un programme d'aménagement du territoire*

Le statut futur de l'aménagement du territoire en Suisse sera représenté d'une part par les principes établis par la Confédération, d'autre part par les plans généraux adoptés par les cantons sur ces bases. Il ne servirait à rien de se limiter à fixer ce seul statut. Il y faut encore un programme définissant, pour un temps déterminé, les mesures appropriées permettant de déceler les priorités qui s'imposent dans les faits et dans le temps et les faisant entrer dans le concert des tâches de l'Etat. Tout comme un plan local reste sur le papier lorsqu'il n'est pas accompagné d'un plan d'application, l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération et des cantons restera lettre morte si les mesures à prendre ne sont pas arrêtées dans un programme et exécutées conformément à ce dernier. Au niveau du canton, on peut par exemple joindre au plan général des indications sur la nécessité ou sur l'urgence des mesures ainsi que sur leur implication financière. Au niveau fédéral, il sera nécessaire d'établir un programme particulier pour l'aménagement du territoire.

##### *Expériences étrangères*

Les expériences étrangères montrent qu'un plan général, si indispensable qu'il soit pour préciser le statut de l'aménagement du territoire, ne remplit pas à lui seul le rôle d'un instrument politique pour l'aménagement du territoire. Il faut en voir la raison dans le fait que les données contenues dans un plan à long terme ne peuvent pas être assez concrètes pour en déduire longtemps à l'avance la nécessité et surtout l'urgence de certaines mesures ou de certaines tâches. Sans examiner à fond la planification française, il est intéressant de noter qu'on a renoncé aujourd'hui en France à un plan d'ensemble pour lui substituer une conception de portée générale. Aux Pays-Bas, également, en 1965, le plan national fut abandonné et remplacé par une conception d'ensemble qui joue le rôle de ligne directrice. A l'inverse, la loi sur l'aménagement du territoire de la République fédérale d'Allemagne comporte, elle, uniquement des principes de portée générale sur l'évolution de l'aménagement du territoire. Ceux-ci restent sans effet en raison de leur manque de précision parce qu'un véritable programme fait défaut. C'est ainsi qu'on se préoccupe précisément de créer un nouvel instrument: le «Bundesraumordnungsprogramm». Il doit permettre, sur la base d'objectifs concrets touchant tout le territoire de la République, une mise en œuvre coordonnée de toutes les mesures fédérales ayant une portée sur l'aménagement. Ainsi apparaît-il clairement qu'à côté de la doctrine de l'aménagement, un programme concret permettant aux organes gouvernementaux de déployer leurs

mesures au bon moment et de manière coordonnée est également nécessaire.

##### *Bases d'un programme de la Confédération pour l'aménagement du territoire*

Ce sont tout d'abord évidemment les plans généraux des cantons, les principes établis par la Confédération et les plans sectoriels de cette dernière qui constituent les bases d'un programme limité dans le temps. Comme ses bases sont trop peu concrètes, elles doivent être densifiées et replacées dans le cadre des contingences de l'évolution d'ensemble en Suisse, vues sous leurs aspects financier, conjoncturel et social.

##### *Elaboration d'un programme d'aménagement du territoire*

L'exigence selon laquelle le programme d'aménagement du territoire doit viser un délai déterminé permet de le définir comme un programme à moyen terme. Par là, on établit en même temps le pont avec la planification financière. C'est pourquoi il faudrait s'efforcer de faire concorder la durée de validité du programme d'aménagement avec celle d'un programme gouvernemental. Le programme d'aménagement dira dans son contenu quelles mesures sont urgentes pour l'aménagement, quelle est leur priorité et quels sont leurs objectifs. Ce programme ne s'identifie pas avec la planification financière puisque celle-ci comporte des mesures sans aucun effet sur l'aménagement. En revanche, le contenu du programme d'aménagement doit s'adapter au plan financier.

##### *Limites du programme d'aménagement du territoire*

On comprendrait mal la portée du programme d'aménagement du territoire si on y voyait l'énoncé des activités que le gouvernement s'engage à accomplir. Comme pour un plan financier, il s'agit seulement de disposer d'une base permettant aux autorités fédérales de vérifier non seulement la portée matérielle et l'urgence de leurs décisions, mais encore leur opportunité et de les concevoir dans un contexte plus vaste. Il ne s'agira donc jamais d'une prise de position préalable, mais seulement d'une base garantissant la concordance matérielle des décisions politiques.