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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 16 (1976)

Artikel: Les activités de l'administration fédérale se rapportant à l'aménagement du territoire

Autor: Wemegah, Monica

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172019

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: 11.01.2026

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

LES ACTIVITES DE L'ADMINISTRATION FEDERALE SE RAPPORTANT A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

par Monica Wemegah
Assistante au Département de science politique
Université de Genève

I. Introduction

Ce travail a pour but de discuter une étude réalisée voici trois ans, portant sur les offices de l'administration fédérale qui ont une activité se rapportant à l'aménagement du territoire[1]. Dans une première partie, j'exposerai brièvement le contexte dans lequel il convient de placer la problématique envisagée. Dans une deuxième partie j'analyserai l'étude mentionnée pour en dégager d'éventuels défauts ou difficultés d'analyse. Dans une troisième partie je m'efforcerai de donner quelques raisons pouvant expliquer ces difficultés. Finalement, je tracerai quelques perspectives susceptibles de stimuler la recherche dans le domaine quasi vierge que constituent, au niveau de la Confédération, les aspects administratifs de l'aménagement du territoire. Alors que la source principale sur laquelle repose ce travail est l'étude sus-mentionnée, une source complémentaire est constituée par une vingtaine d'interviews que j'ai menées au sein de l'administration fédérale au cours de l'année 1975. Le présent rapport s'insère dans une recherche qui se poursuit en vue d'une thèse de doctorat portant sur les aspects politico-administratifs de l'aménagement du territoire en Suisse.

II. Aperçu du contexte politique

Depuis l'acceptation par le peuple en 1969 des articles constitutionnels sur le droit foncier qui devaient jeter la base pour une politique fédérale d'aménagement du territoire, la Confédération s'est attelée non sans peine aux multiples

1 Cette étude a été réalisée par le Groupe de travail pour la coordination en matière d'aménagement du territoire au sein de l'administration fédérale, et fut publiée dans le Bulletin d'information du Délégué à l'aménagement du territoire *Aménagement nationale suisse,* No. 3, octobre 1973, pp. 7–12.

tâches qui en découlent. Les difficultés de l'administration fédérale proviennent du fait qu'elle est mal préparée au niveau de ses structures et de ses compétences, à un travail de planification tel que l'exige l'aménagement du territoire, qui a un caractère général non seulement par les domaines qu'il touche mais aussi par les organismes qu'il concerne. En 1966 déjà, une commission fédérale d'experts pour l'étude de l'aménagement du territoire avait dressé une liste des compétences de la Confédération déployant des effets sur l'aménagement du territoire[2]. Cette liste révèle la situation arbitraire quant à l'attribution de compétences au sein de l'administration fédérale, en montrant que ces compétences, qui furent accordées une à une à la Confédération par la constitution, sont loin de constituer un système homogène. Parallèlement aux adjonctions à la constitution, l'administration fédérale s'accrut 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 les lois sur cet objet, ou qu'on établit l'office du Délégué à l'aménagement du territoire en 1972, après avoir confié à la Confédération la tâche d'encourager et de coordonner l'aménagement du territoire. Jusqu'à ce jour, cette croissance et cette multiplication de l'administration se sont faites sans prendre en considération les relations qui, vues sous l'angle de l'aménagement du territoire, sont essentielles. A cela s'ajoute que dans l'attribution de ces offices à divers départements ne jouèrent pas seulement des condidérations matérielles, mais aussi politiques. Aujourd'hui la nécessité d'une coordination des activités des différents services ayant une activité se rapportant à l'aménagement du territoire est reconnue dans les milieux officiels comme indispensable au même titre que la coordination verticale entre la Confédération, les cantons et les communes[3]. A l'heure actuelle cette double coordination horizontale et verticale devrait s'orienter d'après la conception globale de l'aménagement du territoire "CK-73" élaborée par les directeurs des offices dont l'activité se rapporte à l'aménagement du territoire[4]. La CK-73 se veut essentiellement un instrument de collaboration entre les différents échelons politiques de la Confédération d'une part, et une base de coordination au niveau de l'Etat fédéral d'autre part.

2 *Rapport de la Commission fédérale d'experts pour l'étude de l'aménagement du territoire,* du 6 octobre 1966, Berne, 1967, p. 131.

3 La nécessité de la coordination en matière d'aménagement du territoire ressort notamment des textes officiels suivants:
- *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion d'articles 22ter et 22quater dans la Constitution,* du 15 août 1967, p. 11.
- *Aménagement en Suisse, les tâches de l'aménagement et son organisation au niveau de la Confédération,* rapport principal, Groupe de Travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire, décembre 1970, p. 161 (Ce rapport est également connu sous l'appelation "Rapport KIM").
- *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire,* du 31 mai 1972, p. 23.

  Conception directrice de l'aménagement du territoire CK-73, Aménagement national suisse, Département fédéral de Justice et de Police, novembre 1973, p. 42.

4 Conception directrice, *op. cit.*

Or tandis que la collaboration verticale concerne les structures bien définies que sont les cantons et les communes, la coordination horizontale, tout en intéressant essentiellement l'administration fédérale, ne touche pas de la même manière toutes ses unités composantes, mais doit se réaliser entre ceux des offices fédéraux qui ont une activité "se rapportant à l'aménagement du territoire, ce que l'on appelle en allemand des *Raumrelevante* ou *Raumordnungswirksame Tätigkeiten*[5]. Qui sont donc ces offices et qu'est-ce qui caractérise leur activité?

Voici trois ans que le Groupe de travail pour la coordination en matière d'aménagement du territoire au sein de l'administration fédérale[6] a essayé d'apporter une première réponse à cette question, en lançant une enquête auprès des offices fédéraux dont on pouvait présumer qu'ils avaient une activité "se rapportant à l'aménagement du territoire"[7]. Cette enquête correspondait à un besoin né dans le sillon de la politique fédérale d'aménagement du territoire, de se faire une idée d'ensemble de toutes les activités de l'administration fédérale se rapportant à cet aménagement.

"Ce besoin est né en premier lieu du fait que l'aménagement du territoire, même sur le plan fédéral, n'est pas quelque chose d'absolument nouveau ni de fermé. Au contraire, certains points de vue et principes se rapportant à l'aménagement du territoire ont été appliqués de tout temps dans plusieurs services et ils prennent de plus en plus d'importance dans d'autres. Il apparait donc tout naturel que tous les services fédéraux qui, aujourd'hui déjà, travaillent à l'organisation et à la modification du territoire suisse soient encore employés à l'avenir, à la réalisation de l'aménagement national suisse"[8].

L'étude du Groupe de travail montre qu'environ vingt offices fédéraux exercent "sous une forme ou sous une autre" une activité se rapportant à l'aménagement du territoire[9]:

1. Office de l'économie énergétique (AEW)
2. Office de la protection de l'environnement (AFU)
3. Division de l'agriculture (ALW)
4. Service des routes et des digues (ASF)
5. Office de l'économie hydraulique (A+W)

5 Voir "Umfrage über die raumordnungswirksamen Tätigkeiten und Kompetenzen, Konzepte, Prognosen und verfügbaren Bundesmittel der Bundesverwaltung", *Raumplanung Schweiz*, No. 3, octobre 1973, pp. 3–7.

6 Ci-après nommé Groupe de travail.

7 "Enquête sur les activités et compétences, les concepts, les pronostics se rapportant à l'aménagement du territoire et les fonds mis par la Confédération à la disposition de l'administration fédérale", dans *Aménagement national suisse*, No. 3, octobre 1973, pp. 7–12.

8 Ibid. p. 8.

9 Pour mon étude, je ne retiendrai que quinze des vingt offices énumérés, en éliminant notamment l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, l'office fédéral de la protection civile, le Secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique et l'office central de la défense, dont les réponses ont été trop fragmentaires pour être utiles dans la présente recherche. Voir également *infra*. p. 116.

6. Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT)
7. Office fédéral de la protection civile (BZS)
8. Délégué à la construction des logements (DFW)
9. Délégué à l'aménagement du territoire (DAT)
10. Délégué à la défense nationale économique (DWK)
11. Office des transports (EAV)
12. Département militaire (DMF)
13. Administration des finances (FV)
14. Secrétariat général DEP (SG/DEP)
15. Office de l'air (L+A)
16. Inspection des forêts (OFI)
17. Chemins de fer fédéraux (CFF)
18. PTT
19. Office central de la défense (ZGV)
20. Office central pour l'encouragement de l'économie régionale (SG/DEP).

Quant à ces vingt offices il s'agit là d'un choix opéré par l'administration fédérale elle-même et repose en l'occurence sur le critère, au demeurant très vague, d'un rapport de leurs activités avec l'aménagement du territoire. Ceci laisse supposer que les tâches de ces offices sont définissables en des termes qui permettent de les différencier des autres activités de l'administration fédérale n'ayant pas de rapport avec l'aménagement. En prenant comme point de départ l'enquête menée par le Groupe de travail, le problème dont traite cet article peut être formulé comme suit: En quoi consiste la spécifité d'une activité se rapportant à l'aménagement du territoire? Supposant que l'on puisse la saisir à travers l'enquête en question, pourra-t-on conclure à l'introduction d'une dimension nouvelle au sein des activités administratives, dont certaines de simples tâches gestionnaires, seraient en passe de devenir des activités coordinatrices voir planificatrices, en vertu de leur orientation vers l'aménagement du territoire, notamment vers la conception directrice CK-73?

III. Etude critique de l'enquête portant sur les activités de l'administration fédérale se rapportant à l'aménagement du territoire

Quelles sont donc ces activités dites ayant un rapport avec l'aménagement du territoire et qu'est-ce qui caractérise ce rapport? Le Groupe de travail a essayé de répondre à cette question en établissant son aperçu des activités se rapportant à l'aménagement du territoire selon deux points de vue, l'un portant sur l'orientation, l'autre sur la nature des moyens d'exécution des activités se rapportant à l'aménagement. Outre de renseigner sur le genre des activités en faveur de l'aménagement, le rapport donne également des renseignements sur les fonds qui lui sont consacrés. J'analyserai successivement ces différents points de vue en essayant d'en tirer des conclusion significatives quant à l'essence d'une activité se rapportant à l'aménagement du territoire.

1. L'orientation d'une activité

Le rapport fait une distinction entre une activité qui est "orientée selon une conception" et une activité "orientée selon une tendance", la première étant définie comme une activité qui devance, la deuxième comme une activité qui suit le développement naturel [10]. Or si l'on accepte qu'une activité "orientée selon une conception" et une activité "orientée selon une tendance" sont mutuellement exclusives dans la mesure où la première est censée exercer une action positive sur l'évolution du pays alors que la seconde ne fait que suivre cette évolution, il peut sembler pour le moins surprenant de constater que dans le rapport, une même activité apparaît souvent comme étant à la fois *"concept-oriented"* et *"trend-oriented"*. Ainsi, sur les 29 activités retenues par l'enquête, pas moins de 12, soit presque la moitié, sont en proie de cette ambiguité. Au niveau des offices, nous retrouvons la même proportion en dénombrant 7 offices sur 15 dont un ou plusieurs domaines d'activités sont orientés à la fois selon une conception et selon une tendance [11]. Le Groupe de travail ne tranche pas la question quand il dit:

> "L'attribution exclusive des différentes activités officielles à une orientation dans le sens d'une conception ou d'une tendance n'est pas toujours possible car suivant le domaine des tâches, les activités sont commandées par une conception existante ou, du moins, ont une orientation anti-tendance, c'est-à-dire, qu'elles sont orientées vers une politique fondée sur des principes généralement reconnus (par exemple encouragement de l'agriculture en vue d'obtenir une base alimentaire suffisante); mais elles peuvent tout aussi bien être orientées dans le sens d'une conception ou d'une tendance lorsqu'il s'agit dans l'immédiat, de satisfaire la demande, tandis qu'à long terme on travaille selon un plan" [12].

Par quoi une activité orientée selon une conception se distingue-t-elle en fin de compte d'une activité orientée selon une tendance? J'ai essayé de trouver une réponse à cette question à l'aide des investigations que j'ai faites auprès des différents offices à propos des conceptions qu'ils utilisent dans le domaine de l'aménagement du territoire. J'ai pu constater à cette occasion que la notion de "conception" même reçoit une interprétation très extensive de la part des différents services. Ainsi ai-je pu repérer, parmi les réponses données à la question de

10 Quant à cette dernière, il s'agit d'activités "conditionnées par la demande et, par conséquent, d'une importance tout à fait secondaire pour *l'aménagement* du territoire – autrement dit: la préparation réfléchie et coordonnée de mesures en vue d'organiser le territoire", voir "Enquête . . .", *op. cit.* p. 8. Au sens strict, je pense que ces activités ne devraient donc pas faire partie des activités "en rapport avec l'aménagement du territoire", mais uniquement des activités "en rapport avec territoire". Nous nous trouvons ainsi en face d'un problème de terminologie auquel je tenterai d'apporter quelques éclaircissements plus loin dans l'analyse.

11 Voir tableau I à la page 104.

12 "Enquête", *op. cit.* p. 8.

Tableau I: Domaines d'activités ou de compétences des offices fédéraux ayant une activité en rapport avec l'aménagement du territoire, classés selon leur orientation

Office, domaine d'activité, domaine de compétence		orientation des activités	
		orientées selon une conception	orientées selon une tendance
ASF	1 Haute surveillance sur la construction du réseau des routes nationales, l'extension du réseau des routes principales et les corrections des eaux	(x)	x
OFI	2 Haute surveillance sur la police des forêt	x	
	3 Sauvegarde des intérêts de la Protection de la nature et du paysage lors de l'accomplissement de tâches fédérales	x	
	4 Contributions aux efforts de la Protection de la nature et du paysage, acquisition pour la Confédération d'objets et de terrains pour des motifs de protection de la nature et du paysage	x	
	5 Répartition fiduciaire des contributions fédérales pour des crédits d'investissements et des tâches d'infrastructure forestière	x	
AFU	6 Contrôle de l'opportunité dans les domaines de la protection des eaux, de la lutte contre la pollution de l'air ainsi que contre le bruit et les trépidations	x	x
	7 Haute surveillance sur l'exécution de plans de constructions, pour autant qu'elle soit du ressort de l'AFU	x	x
	8 Elaboration de bases (valeurs indicatives, plans directeurs, définitions) pour le contrôle des prescriptions dans les domaines de la protection des eaux, de la lutte contre la pollution de l'air ainsi que contre le bruit et les trépidations	x	
DAT	9 Coordination des plans d'aménagement des cantons entre eux et avec ceux de la Confédération	x	
	10 Elaboration de bases et de conceptions en vue de l'exécution de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire	x	

La suite de tableau 1:

Office, domaine d'activité, domaine de compétence		orientation des activités	
		orientées selon une conception	orientées selon une tendance
AWP	11 Armement, équipement et formation de l'armée: – dépôts, places de travail – stationnement de troupes – préparation de places d'armes et de tir – construction et exploitation d'installations militaires	x	
ZRW	12 Elaboration et exécution de la loi fédérale sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne; approvisionnement en marchandises provenant du commerce de détail	x	
	13 Coordination de toutes les mesures en matière économique et commerciale sur le plan fédéral; propositions de conceptions pour une politique régionale suisse	x	
ALW	14 Politique agraire propre	x	
	15 Participation à la politique des céréales, fruits et pommes de terre	x	
DWK	16 Préparation et exécution de la loi sur l'économie de guerre; organisation de l'économie de guerre, instruction et formation des organes de l'économie de guerre	x	x
BWW	17 Préparation et exécution de la législation sur l'encouragement à la construction de logements et sur l'amélioration des conditions de l'habitat dans les régions de montagne. Aide à l'équipement dans la construction de logements et baisse des loyers		x
EAV	18 Gestion des affaires concernant le tourisme	x	
	19 Octroi de concessions et autorisations	x	(x)
	20 Approbation de plans et modifications de plans de constructions et installations, dans le domaine de compétence de l'office	x	x
	21 Exécution de la législation sur les chemins de fer, les entreprises concessionnées de navigation et de bus, de trolleybus, de téléfériques et d'ascenseurs	x	x

La suite de tableau 1:

Office, domaine d'activité, domaine de compétence		orientation des activités	
		orientées selon une conception	orientées selon une tendance
L+A	22 Sécurité aérienne, aéroports		x
A+W	23 Canalisation de cours d'eau suisses, navigation sur le Rhin	x	(x)
	24 Utilisation de la force hydraulique (contrôle des projets de concessions de droit d'eau sur des eaux internationales, tâches spéciales). Régularisation des lacs (tâche en rapport avec les régularisations existantes, surveillance des travaux de régularisation subventionnée). Questions d'économie hydraulique, concernant: les eaux indéterminées, le refroidissement des usines thermiques, les eaux limitrophes	x	x
AEW	25 Préparation et exécution de la législation: – sur la conduite, la distribution et l'exportation d'énergie électrique – dans le domaine de l'énergie atomique – sur les installations de pipelines	(x)	x
	26 Etude des problèmes de l'approvisionnement du pays en énergie	x	x
PTT	27 Approvisionnement de la population en prestations de tous genres des PTT		x
CFF	28 Construction de nouvelles lignes ou cessation de l'exploitation d'anciennes lignes, dans le sens de la compétence d'autorisation de l'Assemblée fédérale	x	x
	29 Transport de personnes et de marchandises; entretien et exploitation des lignes existentes		x

Source: "Enquête", *op. cit.*

savoir quels concepts les offices utilisent pour orienter leurs activités vers l'aménagement du territoire, au moins 36 concepts différents qui vont de la conception globale de l'aménagement du territoire CK-73 à la Constitution fédérale, en passant par les grandes lignes de la politique gouvernementale, des rapports d'experts ou de simples circulaires. L'office de la protection de l'environnement, pour ne prendre que cet exemple, fait état d'au moins huits concepts différents qui se rattachent chaque fois à une tâche précise, soit: circulaire, plan d'assainissement, lignes directrices, plan décennal, rapport d'experts, directives, conception de la protection de l'environnement et plan de zones. Aussi me semble-t-il probable que les difficultés d'attribution des activités à l'une ou l'autres des orientations retenues par l'enquête proviennent, au moins en partie, du fait de l'hétérogénéité des documents utilisés par les offices en tant que "conception". Or même dans les instances ou une activité a pu être attribuée clairement à l'orientation selon une conception, comme c'est le cas par exemple pour l'Inspection des forêts ou la Division de l'agriculture, cette attribution en elle-même ne signifie nullement que l'activité en question soit orientée selon une conception d'aménagement du territoire et encore moins vers la conception globale de l'aménagement du territoire CK-73. A travers les contacts que j'ai eus au sein de l'administration fédérale, j'ai pu me rendre compte qu'un office classé par l'enquête comme ayant une activité orientée selon une tendance est souvent plus conscient de la problématique de l'aménagement du territoire et fait des efforts plus concrets en vue d'orienter son activité vers la conception CK-73 que certains offices dont l'activité est dite être orientée selon une conception. Par conséquent, à mon sens, la classification des offices fédéraux en fonction de l'orientation de leur activité telle qu'elle a été opérée par le Groupe de travail, n'apporte que très peu à la compréhension de ce que sont ces activités se rapportant à l'aménagement du territoire. D'abord en raison de l'impossibilité de faire une distinction systématique entre les activités orientées selon une conception et celles orientées selon une tendance, et ensuite, à cause de l'absence d'une relation entre une activité orientée selon une conception d'une part, et l'aménagement du territoire de l'autre.

2. Les moyens d'exécution

Reste à voir si le deuxième point de vue retenu par le Groupe de travail, à savoir la nature des moyens d'exécution, peut nous éclairer plus que le précédent, sur la nature d'une activité se rapportant à l'aménagement du territoire. Le rapport classe les activités de l'administration fédérale se rapportant à l'aménagement en six groupes [13]. Notons bien que cette classification porte non sur les officiel mais sur leurs tâches respectives. Ce regroupement par tâches explique pourquoi l'on

13 Voir tableau II à la page 109. Les x entre paranthèse (x) signalent que le moyen d'exécution n'est caractéristique que de manière limitée.

retrouve dans certains cas un même office dans plusieurs groupes à la fois, comme c'est le cas par exemple pour le Délégué à l'aménagement du territoire, l'office de la protection de l'environnement, l'Inspection des forêts, l'Office des transports et les Chemins de fer. Or si cette classification sous-entend que les activités classées dans un groupe donné se distinguent de celles dans les autres groupes par certains traits bien définis, rien ne permet par contre de saisir ces traits à partir du tableau II. Ainsi, en parcourant dans le sens vertical la liste des activités, il me semble difficile à expliquer pourquoi, par exemple, le groupe V contient à la fois une activité aussi abstraite que celle de "bases, concepts, haute surveillance, encouragement" de l'Office de la protection de l'environnement et des tâches aussi concrètes que l'"endiguement des avalanches, des torrents" de l'Inspection des forêts. Par un raisonnement en sens inverse, je vois mal pour quelle raison des activités telles que par exemple la "construction de nouvelles lignes" des Chemins de fer et celle de "l'encouragement à la construction de logements" du Bureau de la construction des logements soient classées dans deux groupes différents (groupe V et VI respectivement) alors qu'il s'agit dans les deux cas de tâches qui non seulement se répercutent concrètement au niveau du sol, mais qui se manifestent également par la même activité, à savoir la construction (de rails pour les CFF, de bâtiments pour le bureau de la construction de logements). Il est vrai que le rapport ne se contente pas de présenter le tableau, mais en fait également un commentaire destiné à relever les éléments qui caractérisent chacun des groupes. Ainsi le groupe I comprend les "fonctions de coordination et de direction, orientées selon une conception" [14], alors que le groupe II concerne "les bureaux officiels chargés d'édicter les règles, les restrictions et prescriptions juridiques pour l'aménagement du territoire et l'utilisation du sol . . ." [15]. Le groupe III, pour sa part, comprend les "offices fédéraux chargés d'encourager les branches de l'économie et les régions qui ont besoin d'aide . . ." [16], tandis que le groupe IV comprend uniquement le département militaire fédéral dont les fonds "peuvent être engagés, entre autres, dans le sens d'une conception, au service d'une politique structurelle régionale." [17] Le groupe V concerne les "offices fédéraux chargés des questions se rapportant aux transports et communication et à l'énergie, de la politique du marché du travail, de l'économie de guerre ainsi que de l'économie hydraulique . . ." [18] et le groupe VI enfin, renferme les "offices dont l'activité etc. est orientée selon une tendance . . ." [19]. A mon avis, cette manière de définir les groupes prête à confusion, au lieu d'apporter des éclaircissements. D'abord, à la lecture de ces explications on a l'impression qu'il s'agit bel et bien d'une classification par

14 "Enquête . . .", *op. cit.*, p. 10.
15 *Idem.*
16 *Idem.*
17 *Idem.*
18 *Idem.*
19 *Idem.*

Tableau II: Les activités de l'administration fédérale se rapportant à l'aménagement du territoire, classées en six groupes

		moyens d'exécution				
		Coordination, Classification de l'urgence; soutien technique	*Prescriptions juridiques,* fonctions policières, concessions	*Subventions +crédits d'investissement* aux cantons, aux communes et aux privés; peréquation financière; politique commerciale	*Investissements régionaux de la Confédération*	*Infrastructures et préstations de services*
Groupe I						
DAT	coordination de plans	x				
Groupe II						
AFU	normes et directives					
DAT	normes et directives		x			
OFI	police des forêts, sauvegarde des intérêts de la protection de la nature et du paysage					
Groupe III						
OFI	contribution à la protection de la nature et du paysage crédits d'investissements et contributions à l'industrie forestière					
ALW	politique agraire, politique des céréales, fruits et pommes de terre		(x)	x		
ZRW	aide à l'investissement dans les régions de montagne					
EAV	tourisme					
Groupe IV						
AWP	armement, équipement et formation de l'armée				x	
Groupe V						
AFU	bases, concepts, haute surveillance, encouragement					
OFI	endiguement des avalanches, des torrents					
A+W	utilisation de la force hydraulique, questions d'économie hydraulique, régularisation des lac, navigation					

		Moyens d'exécution				
		Coordination, Classification de l'urgence; soutien technique	*Préscriptions juridiques*, fonctions policières, concessions	*Subventions + crédits d'investissement* aux cantons, aux communes et aux privés; peréquation financière; politique commerciale	*Investissements régionaux de la Confédération*	*Infrastructures et préstations de service*
DWK	exécution de la loi sur l'économie de guerre, organisation de l'économie de guerre					
AEW	exécution de la législation sur l'électricité, l'énergie atomique, les pipelines; étude des problèmes de l'approvisionnement en énergie	(x)	x	(x)	(x)	x
EAV	concessions, autorisations, exécution de la législation sur les chemins de fer, entreprises concessionnées de transport par bateaux et par bus, téléferiques et ascenseurs; approbation de plans et de modifications					
ASF	surveillance du réseau des routes nationales, du réseau des routes principales, des corrections d'eaux					
CFF	construction de nouvelles lignes					
Groupe VI						
BWW	encouragement construction de logements, aide à l'équipement, baisse des loyers					
L+A	sécurité aérienne, aéroports		(x)		x	x
CFF	transport personnes+marchandises, entretien et exploitation des lignes existantes					
PTT	approvisionnement de la population en prestations de tous genres des PTT					

Source "Enquête", *op. cit.*

offices, alors que nous avons affaire, au contraire, à un regroupement par activités. Ensuite, la description de chaque groupe telle que nous venons de la citer ne permet pas d'y voir les critères en vertu desquels chaque groupe se distinguerait des autres. Pour reprendre l'exemple cité plus haut, on pourrait maintenant se demander pourquoi la tâche du Bureau à la construction de logement "encouragement à la construction de logement" figure dans le groupe VI plutôt que dans le groupe II qui comprend précisément les offices "chargés d'encourager les branches de l'économie". D'autre part je constate un manque de différenciation non seulement à propos de groupes d'activités se rapportant à l'aménagement du territoire, mais aussi, ce qui est plus grave à mon sens, à propos de la différence entre les activités (classées en six groupes, rappelons-le) et les moyens d'exécution (classées en cinq groupes selon le tableau à la page 109). A ce propos, le Groupe de travail souligne que la classification des activités veut montrer que les moyens d'exécution peuvent varier *suivant l'activité* d'un office, et que par conséquent un office non seulement peut, mais doit avoir plusieurs moyens d'exécution à sa disposition.

	Office	*activité*		*moyen d'exécution*
Exemple 1: [20]	DAT	(a)	coordination de plans	coordination, classification d'urgence, soutien technique
		(b)	normes et directives	prescriptions juridiques, fonctions policières, concessions
Exemple 2:	OFI	(a)	police des forêts etc.	prescriptions juridiques, fonctions policières, concessions
		(b)	contributions à la protection de la nature, crédits d'investissements, etc.	subventions et crédits d'investissements, etc.

Ces deux exemples suffisent pour montrer la ligne extrêmement fragile, voire inexistante, qui sépare une activité de son moyen d'exécution. En effet, quelle est la différence entre l'activité "coordination des plans" du Délégué à l'aménagement du territoire et le moyen d'exécution "coordination"; entre l'activité "normes et directives" et le moyen d'exécution "prescriptions juridiques"; ou encore entre l'activité "crédits d'investissements" de l'Inspection des forêts et le moyen d'exécution "crédits d'investissements"? Il est vrai qu'en d'autres occasions les lignes de démarcation entre une activité et son moyen d'exécution

20 Les deux exemples sont tirés du tableau II.

sont plus nettes (PTT par exemple) mais ce sont plutôt des exeptions par rapport aux cas où l'activité se confond plus ou moins avec le moyen d'exécution. A ce propos on peut lire dans le rapport:

> "Moyen d'exécution – cela signifie en même temps activité. En d'autres termes, les tâches de différents services se rapportent de préférence par exemple, aux fonctions policières: contrôles, instructions, octrois de concessions; ou aux activités en rapport avec les subventions, les investissements et les prestations de service; d'autres enfin sont consacrés en premier lieu à des fonctions de coordination. Il est clair . . . que chaque service doit disposer de plusieurs moyens" [21].

Si le *moyen d'exécution signifie* en même temps *activité,* pourquoi alors s'attacher à les dichotomiser? Dans mon opinion, la double classification des tâches de l'administration fédérale en classes d'activité et catégories suivant leurs moyens d'exécution, n'apporte rien à la compréhension de ce que pourrait être une "activité se rapportant à l'aménagement du territoire", tout simplement parce que le rapport entre ces activités et l'aménagement du territoire fait défaut. D'un côté, comme nous l'avons relevé plus haut, le critère de l'orientation d'une activité n'aboutit pas à une définition de ces activités en raison de leur orientation vers *l'aménagement du territoire.* De l'autre côté, l'aperçu des tâches suivant leur moyens d'exécution se résume dans la plupart des cas, en une simple tautologie. En conséquence, ni l'étude de l'orientation des activités se rapportant à l'aménagement du territoire ni celle de la nature des moyens d'exécution nous permet de formuler une définition, quelque vague quelle soit, de ces tâches dites se rapporter à l'aménagement du territoire. La même conclusion semble se dégager de l'analyse de ces activités sous l'angle financier.

3. Les fonds consacrés à l'aménagement du territoire

L'évaluation des activités se rapportant à l'aménagement du territoire en termes financiers est censée nous donner une idée des sommes que chaque office dépense pour l'aménagement du territoire. A cette fin, le groupe de travail a constitué un tableau récapitulatif mentionnant les crédits mis à la disposition des différents services et offices par la Confédération.

> "Selon une estimation sommaire", dit le rapport, "la Confédération dépense chaque année environ quatre milliards de francs pour des activités se rapportant à l'aménagement . . . (Cependant) il ne faut pas oublier que ce montant n'est utilisé directement qu'en partie. La question concernant l'importance de ces crédits, qui peuvent être employés avec une relative liberté, selon l'estimation des services, pour des mesures d'*aménagement* du territoire, n'a reçu que des réponses très incomplètes" [22].

21 "Enquête . . .", *op. cit.* p. 9.
22 *Ibid.*, p. 12.

C'est effectivement à propos de ces chiffres que ressort au plus clair, me semble-t-il, toute l'ambiguité qui entoure la notion d'une activité "se rapportant à l'aménagement du territoire" et partant, le groupe des offices censés participer à la réalisation de la politique d'aménagement du territoire de la Confédération. En effet, voici ce que donne une classification des offices selon l'importance des fonds qu'ils disent employer en faveur de l'aménagement du territoire [23].

Office	*Fonds (en millions)*
Routes et digues (AFS)	1 377
Agriculture (ALW)	872
PTT	522
Département militaire (DMF)	400
CFF	268
Développement régional (ZRW)	200
Protection de l'environnement (AFU)	150
Construction des logements (DFW)	86
Forêts (OFI)	50
Transports (EAV)	50[24]
Economie hydraulique (A+W)	15[24]
Office de l'air (L+A)	10[24]
Défense nationale économique (DWK)	7
Aménagement du territoire (DAT)	2[25]
Total	4 009

D'après ces chiffres il apparaît que les sommes les plus importantes destinées à l'aménagement du territoire proviennent du Service des routes et des digues, de la Division de l'agriculture et des PTT, alors que l'Office de l'air, le Délégué à la défense nationale économique et le Délégué à l'aménagement du territoire viennent en queue de liste. Or si le seul nom du Service des routes et des digues de ces deux offices ont avec le territoire, il est moins évident que ces activités soient orientées vers l'*aménagement* du territoire, tel qu'il est contenu notamment dans la conception directrice de l'aménagement du territoire CK-73. En ce qui concerne le Service des routes et des digues, je voudrais rappeler que selon la classification en vertu de l'orientation de l'activité, cet office fait partie des services dont l'activité est orientée essentiellement selon une tendance, donc "d'une importance tout à fait secondaire pour l'*aménagement* du territoire" [26].

23 "Enquête . . ., *op. cit.* p. 12. La classification a été opérée par l'auteur.

24 Il s'agit d'estimations faites à partir de l'histogramme figurant dans le rapport, des chiffres précises n'existant pas pour ces offices.

25 Ce chiffre est ajouté par l'auteur à titre comparatif. Il a été tiré du rapport intitulé *Budget de la Confédération Suisse pour l'année 1975,* du 31 janvier 1975, p. 21 et correspond à l'année 1973.

26 Cf. *supra,* p. 103, annotation 10.

D'autre part, d'après les informations que j'ai pu recueillir au sein du Service des routes et des digues, sa tâche primordiale consiste à réaliser le réseau des routes nationales et principales tel qu'il a été défini par la loi fédérale en la matière [27], ce qui limite – me dit-on – sa marge de manoeuvre quant à l'orientation de son activité vers la CK-73. "Au demeurant", me fit-on encore remarquer, "nous constatons que le réseau des routes nationales se recouvre de toute façon avec la CK-73 – un effort dans ce sens n'est donc plus nécessaire" [28]. Quant à la Division de l'agriculture je pourrais faire des remarques analogues. Il est vrai que l'activité de cet office a été classée par le Groupe de travail comme étant "orienté selon une conception", mais comme je l'ai montré plus haut, cette classification en soi ne signifie pas encore que l'activité soit orientée selon la conception suisse d'aménagement du territoire. Ainsi parmi les conceptions de la Division de l'agriculture j'ai pu relever, entre autres, les rapports sur l'agriculture, les programmes de production et les rapports sur les subventions directes, pour ne mentionner que quelques documents. Or une orientation des activités selon ces "conceptions"-là, ne donne-t-elle pas plutôt à penser que le souci principal de la division de l'agriculture soit l'encouragement de l'agriculture, en-dehors de tout souci d'aménagement du territoire? Ceci est au moins l'impression que j'ai gagnée des entretiens avec cet office. Apparemment l'introduction d'une politique d'aménagement du territoire au niveau fédéral n'a rien changé à l'orientation des tâches de cette division. "La Division de l'agriculture existe, elle est un fait. Si nous constatons que nos mesures sont conformes à la conception CK-73, elles y sont conformes par hasard. L'aménagement du territoire n'a aucune influence sur les activités de notre division, mais si notre activité correspond à la conception directrice suisse, tant mieux" [29]. Par un raisonnement "a contrario" il est tout aussi évident que l'activité du Délégué à l'aménagement du territoire, par exemple, qui figure tout au bas de la liste, est certainement une des plus orientées, sinon la plus orientée vers l'aménagement du territoire. Seulement, ici il s'agit d'un office à qui incombe essentiellement des fonctions de coordination et de direction sans que des fonds soient engagés directement au niveau du territoire. Il serait donc faux de conclure, à partir des chiffres avancés, à une correlation positive entre les sommes indiquées et l'aménagement du territoire, mais il serait encore plus absurde de conclure, à partir des quelques exemples que j'ai donnés, que l'orientation d'une activité vers l'aménagement du territoire est inversément proportionnée à la somme engagée en faveur de l'aménagement. Une interprétation plus réaliste de ces chiffres, qui irait également dans le sens de la caution à laquelle nous invite le Groupe de travail, [30] semblerait de les attribuer à des fonds engagés en faveur – ou au niveau – du territoire tout court, sans vouloir y introduire la dimension de *l'aménagement.*

27 *Loi fédérale sur les routes nationales,* du 8 mars 1960.

28 Entretien avec un fonctionnaire du Service des routes et des digues; traduction par l'auteur.

29 Entretien avec un fonctionnaire de la Division de l'agriculture; traduction par l'auteur.

30 Cf. *supra,* citation à la page 112.

Le bref survol de l'enquête du Groupe de travail pour la coordination en matière d'aménagement du territoire au sein de l'administration fédérale, ainsi que les quelques remarques critiques que j'ai formulées à son égard, revèlent les difficultés méthodologiques et conceptuelles que doit rencontrer toute tentative de définition d'une activité sous l'angle de son rapport avec l'aménagement du territoire. Ces difficultées proviennent du fait que l'aménagement du territoire reste une notion floue, malgré les nombreux efforts entrepris en vue d'une définition de ce concept. Dans une dernière partie j'essayerai de dégager quelques raisons qui pourraient expliquer ces difficultés d'une part, et d'indiquer une voie possible permettant de les applanir, d'autre part.

IV. Une activité se rapportant à l'aménagement du territoire – une notion indéfinissable?

Au niveau de nos recherches empiriques, nous avons pu constater d'emblée le flottement qui existe dans la pratique quant à la distinction entre une activité se rapportant à l'aménagement du territoire et une activité qui ne s'y rapporte pas et partant, l'arbitraire qui a entouré, à plus d'une occasion, la désignation même d'une activité comme "se rapportant à l'aménagement du territoire". En répondant au questionnaire du Groupe de travail, me dit-on, il fallait souvent "réfléchir" si telle activité de l'office avait ou non une influence sur l'aménagement du territoire. Pour certaines activités, m'affirma-t-on, tout dépend de l'angle sous lequel on voulait la juger, si par exemple, on prenait en considération les effets à long terme ou à court terme, ou si l'on examinait les effets directs ou indirects. Ainsi parmi les vingt offices retenus par l'enquête, certains tels que le Secrétariat général du Département de l'économie publique ou l'office de la défense s'étaient abstenus de répondre au questionnaire du Groupe de travail, estimant que leur activité ne se rapportait "pas directement" ou "pas vraiment" à l'aménagement du territoire. D'autres offices, par contre, se sont appliqués à répondre tout en admettant le dilemme que représentait pour eux la définition d'une activité en rapport avec l'aménagement du territoire. J'ai eu l'occasion de consulter les réponses données par l'Office de l'économie hydraulique à la question de savoir lesquelles, parmi ses activités, étaient en rapport avec l'aménagement du territoire. A propos de l'hydrologie nationale, cet office répondit avec une hésitation typique: "Oui, *mais pas directement.* La connaissance des données hydrologiques est une condition indispensable pour l'exécution de toutes les tâches relevant de l'économie hydraulique et elle peut également être importante pour d'autres mesures de planification spatiale" [31]. Aussi, tout au long de mes investigations au sein de l'administration fédérale, me fit-on comprendre qu'il n'existait aucun critère scientifique en vertu duquel une activité se rapportant à l'aménage-

31 Citation tirée de l'Auswertungsblatt "Tätigkeiten" rempli par l'Office de l'économie hydraulique et remis à l'auteur avec la permission de la divulger. Traduction par l'auteur.

ment du territoire puisse être définie, que dans un sens large, toute activité humaine a des répercussions dans l'espace et qu'en ce qui concernait l'administration, on avait tout simplement commencé par constater que certaines activités ont un rapport plus étroit avec l'aménagement du territoire que d'autres.

> "Le rapport d'une activité avec l'aménagement du territoire ne peut être défini que dans le concret. Ce qui complique la chose, c'est que le rapport avec l'aménagement du territoire varie en intensité suivant le niveau où l'on l'étudie. Prenons l'exemple de la construction des hôpitaux. Au niveau de la commune, cette activité est en rapport directe avec l'aménagement du territoire, et ceci vaut pour pratiquement toutes les activités au niveau communal. Au niveau fédéral, par contre, la construction des hôpitaux devient une acitivité déjà beaucoup plus abstraite. L'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, par exemple, n'a pas répondu à l'enquête parce qu'il n'a pas une activité qui se rapporterait *directement* à l'aménagement du territoire" [32].

Aux difficultés qu'il y a sur le plan pratique à savoir ce qui est, au juste, une activité rapportant à l'aménagement du territoire, je voudrais ajouter les incertitudes qui règnent sur le plan linguistique. Il existe, dans mon opinion, une différence fondamentale entre l'expression française "activité se rapportant à l'aménagement du territoire" et les termes correspondants allemands *"Raumrelevante, raumwirksame* ou *raumordnungswirksame Tätigkeiten"*. La traduction littérale de "raumrelevant" ou de "raumwirksam" est "ayant des effets sur l'espace" ou "étant important du point de vue de l'espace". A travers la traduction française littérale apparaît donc l'idée d'une activité qui a un "effet spatial", effet qui, à la limite, peut se produire à tout moment et de façon totalement incontrôlée. La traduction française courante, par contre, contient une idée plus restrictive, puisque elle associe le terme "aménagement" à la notion de territoire. Il ne s'agit donc pas d'une activité se rapportant au territoire tout court, mais bien d'activités se rapportant à l'*aménagement* de celui-ci. Or aménager veut dire "disposer avec ordre" [33] ou pour reprendre la formule de Henri Roh: "accepter la notion d'aménagement du territoire signifie que l'on n'admet plus que les hommes, que les choses laissés à eux-mêmes vont pour le mieux dans le meilleur des mondes" [34]. Vu le sens différent qui se dégage de l'expression allemande d'une part et de sa traduction française courante de l'autre, il est pour le moins surprenant de constater qu'au niveau officiel, il n'existe pas une traduction différenciée des différents termes-clé allemands employés en relation avec la politique fédérale d'aménagement du territoire. Le concept-clé de *"Raum-*

32 Interview auprès d'un membre de l'état-major du Délégué à l'Aménagement du territoire. Traduction par l'auteur.

33 Cf. Jerôme Monod et Ph. De Castelbajac, *L'aménagement du territoire,* P. U. F., Collection "Que-sais-je? ", Paris 1973, p. 6.

34 Henri Roh, *Planification – Aménagement – Développement,* tome II: "L'Aménagement du territoire", Association suisse pour le plan d'aménagement national, Section du Valais, Sion 1966, p. 25.

planung", par exemple, est traduit tantôt par "aménagement du territoire", tantôt par "planification" ou par "plan d'aménagement" [35]. D'autre part, le terme "aménagement du territoire" recouvre tantôt la notion de *"Raumplanung"*, tantôt celle de *"Raumordnung"*, deux concepts qui selon le rapport Kim ainsi que selon les récentes définitions conceptuelles élaborées par le Groupe de travail, ne sont points identiques ou substituables, mais complémentaires [36]. Par ailleurs, on constate que dans la version française du rapport Kim, l'expression "aménagement du territoire" n'est l'équivalent ni du terme *"Raumplanung"* ni de celui de *"Raumordnung"*, mais que la notion *"Raumordnung"* y est traduite par *statut de l'aménagement du territoire* qui décrit la situation de fait obtenu ou à obtenir à la suite d'une activité d'aménagement. On pourrait circonscrire cette notion par un synonyme tel que "ordre spatial". Le terme *"Raumplanung"*, par contre, est rendu par l'expression *méthodes de l'aménagement du territoire,* à propos duquel le rapport Kim dit ceci: "aménager, planifier veut dire préparer de façon rationnelle et coordonnée différentes mesures permettant d'atteindre un but déterminé avec des efforts aussi adaptés que possible. Si ce but est le statut de l'aménagement du territoire, on parlera tout simplement des méthodes de l'aménagement du territoire" [37]. Par conséquent, la notion d'une activité se rapportant à l'aménagement du territoire reste une notion ambiguë non seulement au niveau de la pratique administrative mais également sur le plan des définitions, dans la mesure où elle ne renvoie explicitement ni à la *Raumplanung* ni à la *Raumordnung.* Les critiques que nous avons fait à l'égard du rapport du Groupe de travail reposent essentiellement sur la constatation d'une divergence fondamentale entre le concept "activité se rapportant à l'aménagement du territoire" et la réalité que ce concept recouvre. Les points de vue choisis par le Groupe de travail pour étudier des activités qui se rapportent à l'aménagement du territoire ne permettent pas de voir par quoi ces activités se distingueraient des autres tâches de l'administration fédérale si ce n'est par le fait qu'elles ont des répercussions au niveau de l'espace. Rien ne permet de conclure par contre, qu'avec l'introduction de la politique fédérale en matière de l'aménagement du territoire, ces répercussions soient dorénavant contrôlées et dirigées en fonction de la conception suisse de l'aménagement du territoire CK-73.

35 Voir par exemple Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire, du 31 mai 1972, version allemande et version française comparées (les pages pour le texte allemand et français sont identiques):
p. 23 et p. 30: Raumplanung = aménagement du territoire
p. 26 et p. 29: Raumplanung = planification
p. 27–28: Raumplanung = plan d'aménagement.

36 En août 1973, le Groupe de travail a établi une liste de définitions des concepts les plus importants se rapportant au domaine de la politique de l'aménagement du territoire. A notre connaissance, il n'existe pas de liste correspondante en français. Les définitions de concepts les plus récentes en langue française remontent à 1970 *(Rapport Kim).*

37 Rapport Kim, p. 29.

V. Quelques propositions dans le domaine de la recherche sur les aspects administratifs de l'aménagement du territoire

Malgré les difficultés d'ordre théorique et pratique que rencontre tout effort de vouloir saisir l'essentiel d'une activité se rapportant à l'aménagement du territoire, il reste le fait que les *"raumrelevanten Ämter"* ou les offices dont l'activité se rapporte à l'aménagement du territoire, constituent une réalité désormais concrète. Depuis 1972 ces offices se trouvent coordonnés à plusieurs niveaux de l'administration fédérale, notamment au sein de la Conférence des hauts fonctionnaires et au sein de divers organismes interdépartementaux de coordination en matière d'aménagement du territoire, dont fait partie également le Groupe de travail pour la coordination dans l'administration fédérale en matière d'aménagement du territoire. Vu l'introduction relativement récente de la politique d'aménagement du territoire au niveau fédéral d'une part, et étant donné la nouveauté que représente pour les différents offices concernés le fait de devoir penser en termes "d'aménagement", il ne paraît dès lors guère surprenant que l'orientation des activités de l'administration en fonction de la conception directrice CK-73 ne puisse se faire d'un jour à l'autre. Comme j'ai pu m'en rendre compte à l'occasion des entretiens que j'ai eus au sein des divers offices concernés, la "prise de conscience" de la nécessité de l'aménagement varie non seulement d'un office à l'autre, mais également suivant l'échelon hiérarchique à l'intérieur d'un même office et suivant les personnes qui y travaillent.

Dès lors une analyse basée sur des critères purement formels tels que ceux qui ont été choisis par le Groupe de travail ne pourra aboutir à des conclusions significatives quant à l'orientation *effective* de ces activités vers la conception directrice en matière d'aménagement du territoire. Ce fait fut reconnu par le Groupe de travail lui-même qui entretemps a organisé une deuxième enquête aurpès des offices ayant des activités se rapportant à l'aménagement du territoire, en insistant cette fois-ci sur les domaines de convergence et de divergence que les différents offices constatent entre leurs activités et la conception directrice CK-73, ainsi que les raisons d'ordre juridique, organisationel ou financiers qui s'opposent à l'orientation d'une activité donnée vers la CK-73. En attendant la publication de ces résultats qui au demeurant restent secrets, je me permets de proposer quelques lignes de recherche dans le domaine de l'étude de l'aménagement du territoire au niveau de l'administration fédérale qui pourraient aboutir, dans le cadre et avec les moyens relativement limités d'un seul chercheur, à une meilleure connaissance de l'importance que revêt la politique de l'aménagement du territoire pour les différents offices censés avoir une activité s'y rapportant.

Une première voie de recherche que j'appellerai *voie organisationnelle,* vise à localiser, à l'aide d'indications qui m'ont été fournies par l'administration elle-même, les activités se rapportant à l'aménagement du territoire sur l'organigramme de chaque office concerné. Cette méthode aboutit à une sorte de "photographie organisationnelle" de l'aménagement du territoire, permettant de voir quelles sections s'occupent à quels niveaux de quelles tâches se rapportant

à l'aménagement du territoire. Mes premières investigations dans ce domaine ont montré que l'aménagement du territoire n'est pas nécessairement l'affaire de la direction de l'office mais se situe le plus souvent aux échelons intermédiaires de la pyramide organisationnelle, c'est-à-dire aux niveaux les plus engagés à travailler sur des questions territoriales concrètes. Toujours est-il que la simple localisation organisationnelle des activités se rapportant à l'aménagement ne révèle pas, à elle seule, les variations qu'il peut y avoir dans la prise en considération effective de l'aménagement du territoire au sein des sections concernées. Aussi voudrais-je rappeler cette phrase d'un chef de service qui venait de marquer sur l'organigramme toutes les cases qui lui sont subordonnées comme "se rapportant à l'aménagement du territoire". "En ce qui me concerne, toutes ces subdivisions se rapportent à l'aménagement du territoire, mais en ce qui concerne les fonctionnaires qui travaillent en leur sein, c'est une autre histoire. Pour certains, prononcer le mot 'aménagement du territoire' revient à agiter la muletta devant leurs yeux. Il faudra sans doute beaucoup d'efforts et de patience pour rendre les gens sensibles à la problématique de l'aménagement du territoire" [38].

Si la prise en considération de l'aménagement du territoire varie d'un office à l'autre ou d'une section à l'autre, ce n'est donc pas nécessairement pour des raisons organisationnelles, juridiques ou financières, mais aussi, et souvent, pour des raisons psychologiques. Ainsi certains offices, où ni les bases légales ni les finances ne s'opposent à priori à ce qu'ils travaillent dans le sens de la conception directrice CK-73, contiennent des sections qui constituent de véritables "nids de résistance" à toute idée d'aménagement. D'autre part, j'ai connu des offices fortement handicapés sur le plan formel en vue d'orienter leur activité vers l'aménagement, faire preuve de grands efforts et de beaucoup d'imagination afin de prendre en considération les exigences de la conception directrice de l'aménagement du territoire.

Une deuxième voie de recherche, que j'appellerai *voie documentaire,* doit permettre de voir dans quelle mesure les offices incluent la problématique de l'aménagement du territoire dans les divers documents qu'ils ont publiés depuis la naissance de la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire. En effet, la présence ou l'absence du thème d'aménagement du territoire et notamment de la CK-73, dans les diverses publications, brochures ou comptes rendus des offices dits avoir une activité en rapport avec l'aménagement du territoire, me semble fournir un indicateur utile pour mesurer "l'intensité" de ce rapport. En outre, il s'avère complémentaire des indications obtenues à travers la voie organisationnelle, les personnes travaillant dans les sections "conscientes" de l'aménagement du territoire étant souvent les auteurs d'un ou de plusieurs rapports dans lesquels est soulignée la nécessité pour l'office en question d'orienter ses activités vers la conception directrice d'aménagement du territoire, certains

38 Interview avec un fonctionnaire de l'Office fédérale des transports, (Traduction par l'auteur).

documents contenant même des propositions concrètes quant à la façon dont cette orientation pourrait être réalisée [39]. Par ailleurs, il n'est pas surprenant de constater que les documents qui parlent de l'aménagement du territoire en général – en dehors de la CK-73 – datent rarement d'avant 1972. Cela signifie que si l'on veut voir une corrélation entre l'introduction de la politique d'aménagement du territoire sur le plan fédéral et les retombées de cette politique au niveau des écrits publiés par l'administration fédérale, le moment déterminant n'aura pas été la consécration de l'aménagement du territoire dans les articles constitutionnels 22ter et quater, mais leur première loi d'application, à savoir les mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972, dont est issue d'organisation fédérale en matière d'aménagement du territoire. Le phénomène de l'aménagement du territoire au sein des offices individuels est donc aussi récent qu'est ce thème pour l'administration fédérale prise dans son ensemble.

VI. Conclusion

En conclusion il apparaît que la politique d'aménagement du territoire sur le plan fédéral est un fait trop nouveau pour que tous les offices concernés par cet aménagement soient d'ores et déjà en mesure de s'orienter selon ses principes directeurs. Bien au contraire, ces offices se trouvent actuellement dans un processus d'apprentissage dont l'objectif consiste à les faire prendre conscience de l'urgence de l'aménagement du territoire et partant, de la nécessité de coordonner et de planifier leurs activités dans la mesure où elles influent sur cet aménagement. Dans ce processus, les offices fédéraux dont les activités sont censées se rapporter à l'aménagement du territoire, se situent à des moments différents. Alors que certains offices semblent rester indifférents à la problématique de l'aménagement, chez d'autres, par contre, un peut déceler les premières amorces vers une activité coordonnée et planifiée en fonction de la conception directrice CK-73. Or il s'agit là d'un processus fort complexe qui dépend d'une multitude de facteurs d'ordre juridique (nature des bases légales), matériel (importance des moyens financiers) et psychologique (attitude face l'aménagement du territoire) qui interviennent différemment pour chaque office considéré, sans parler des pressions qui sont susceptibles de s'exercer sur ces offices de la part de leur "clientèle", c'est-à-dire de la part du milieu socio-économique dans lequel ils déploient leur activité. Pondérer l'importance de chacun de ces facteurs pour chacun des offices va sans doute au-delà des possibilités d'un seul chercheur. Au demeurant, il me semble à la fois nécessaire et utile de faire un

39 Voir par exemple, en ce qui concerne les Chemins-de-fer, l'étude de O. Baumann, Studienbureau Bau/BA, intitulé, *Die Planung des Eisenbahn-Schnellverkehrs in Europa und in der Schweiz*, notamment pp. 11 et 14.

effort vers une classification de ces activités se rapportant à l'aménagement du territoire, qui pourrait prendre la forme d'une typologie "floue", allant des offices à la fois capables et décidés de suivre la conception directrice CK-73, aux offices matériellement handicapés et psychologiquement désintéressés de l'aménagement du territoire, en passant par les services qui font des efforts dans le sens de la CK-73 tout en ayant des possibilités concrètes limitées d'une part, et ceux qui auraient les moyens matériels tout en se désintéressant du problème de l'aménagement de l'autre. Une telle typologie permet d'étudier des activités de l'administration fédérale se rapportant à l'aménagement du territoire dans une double optique, psychologique et matérielle. Elle a l'avantage d'inclure tous les offices dits ayant des activités en rapport avec l'aménagement, tout en rendant compte du degré d'orientation concrète que ces activités ont à ce jour vers l'*aménagement* du territoire tel qu'il a été tracé par la Confédération. Une telle typologie devrait ultimement permettre une discussion des causes qui sont déterminantes pour la "place" que le chercheur aura assigné à chacun des offices sur l'axe allant des offices orienté vers, aux offices indifférents à l'aménagement du territoire ainsi que des conséquences que cette hétérogénéité administrative dans l'orientation vers l'aménagement du territoire peut avoir au niveau de la politique d'aménagement du territoire suisse.