

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 17 (1977)

Artikel: L'aménagement du territoire au Tessin : essai d'interprétation
Autor: Urio, Paolo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172083>

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: 23.12.2025

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

L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU TESSIN: ESSAI D'INTERPRETATION

Par Paolo Urio
*Professeur assistant
au Département de Science politique
Université de Genève*

Le but de cet article est de présenter une interprétation des résultats de notre recherche sur l'exécution de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes sur le territoire de la Confédération.¹ Il n'est pas exagéré d'affirmer que l'aménagement du territoire est devenu depuis une dizaine d'années l'un des thèmes principaux de la vie politique du canton. En effet, c'est au début des années soixante que ce thème a fait irruption dans les débats politiques lorsque le développement de l'économie tessinoise faisait apparaître les faiblesses d'un système qui laissait au secteur privé une liberté d'initiative très grande en matière de planification. Les pouvoirs publics s'étaient en effet limités à des interventions fragmentaires, ponctuelles (par exemple en matière de protection des monuments historiques, de normes de construction).² Ces mesures avaient probablement suffi jusqu'alors, mais commençaient à montrer leurs limites face aux modifications structurelles de nature politique et économique de la Confédération et du canton. Il est par ailleurs significatif que certaines dispositions légales qui auraient permis aux autorités publiques d'intervenir, notamment au niveau communal, n'ont pas été utilisées par le canton.

Le paragraphe précédent suggère que l'application de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire (ou de toute autre législation fédérale) par

1 Dans le chapitre consacré au Tessin dans l'ouvrage collectif cité ci-après on trouvera un exposé complet des résultats de notre recherche: Raimund E. Germann / Charles Roig / Paolo Urio / Monica Wemegah, *Le fédéralisme suisse en action. L'exécution de l'Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972 dans les cantons de Genève, Valais et Tessin*, Département de Science politique, Université de Genève, novembre 1975, pp. 229–292, ronéotypé.

2 Dans l'ouvrage de Germann et al., *op. cit.*, nous avons énuméré les dispositions législatives existantes avant l'entrée en vigueur de l'AFU ayant trait directement ou indirectement à l'aménagement du territoire.

le canton dépend (1) du type de développement politique et économique du pays, (2) du type de rapports centre-périphérie, (3) de la structure politique et économique de la subdivision territoriale (dans ce cas le canton) à laquelle cette législation est destinée. Et c'est justement l'examen de ces trois aspects qui constitue le pivot de notre interprétation et, du même coup, l'objet du présent article.

C'est une banalité d'affirmer que le développement politique et économique de la Confédération et du canton du Tessin (ou de tout autre canton suisse) est un cas particulier du développement des sociétés libérales occidentales. Il est beaucoup moins banal d'essayer d'explicitier les conséquences de ce développement pour les problèmes qui nous intéressent ici, c'est-à-dire l'intervention du centre (Confédération) sur la périphérie (canton) ou, d'un autre point de vue complémentaire, le rapport entre territoire (ou espace) et fonctions administratives.³ Si nous examinons le développement des pays industrialisés occidentaux depuis la révolution industrielle, nous croyons pouvoir privilégier trois ensembles de facteurs interdépendants qui permettent de schématiser les caractéristiques fondamentales de ces pays pour comprendre le problème des rapports entre espace et fonctions administratives.

Le premier ensemble de facteurs est à rechercher dans le développement de l'économie libérale. L'évolution démographique et les modalités du processus d'industrialisation ont contribué à produire un phénomène spatial que par commodité on appelle urbanisation, et qui est caractérisé par des concentrations humaines dans certaines parties du territoire. Il s'agit en général de pôles de croissance et donc d'attraction économique. Ce phénomène pose des problèmes très divers pour l'accomplissement des fonctions administratives: circulation dans les villes, banlieues-dortoirs, banlieues-bidonvilles, pollution, dégradation des rapports inter-individuels et entre administrateurs et administrés, criminalité, etc. D'autre part, l'urbanisation n'est pas simplement un phénomène de croissance, mais, par contre-coup, aussi de décroissance, dans la mesure où les centres urbains ont attiré les populations campagnardes et montagnardes en provoquant le phénomène du dépeuplement des régions rurales et de montagne. Les progrès de la technologie des modes de production agricole ont permis de pallier dans une certaine mesure à ce phénomène. Mais il est clair que cette évolution ne saurait se poursuivre indéfiniment. On en arrive même, dans certains cas, à essayer de renverser le mouvement (repeuplement). Mais les effets les plus spectaculaires de l'évolution technologique ont eu lieu dans le secteur industriel lui-même, où elle a provoqué la régression de certains secteurs (par exemple charbon) et le développement d'autres (par exemple chimie, automobile). D'autre part, ces sociétés ont connu un développement considérable du secteur tertiaire, qui tend à absorber actuelle-

3 Nous développons plus en détail cette problématique dans un ouvrage en préparation sur le rôle politique de l'administration publique.

ment un pourcentage élevé de la population active (au Tessin près de 50 pour cent). Enfin, ce développement s'est fait dans une très large mesure sans l'intervention de l'Etat et, essentiellement, sur la base de critères de rentabilité économique. Ceci explique en partie le phénomène de la concentration industrielle (et donc urbaine) et dans une large mesure l'apparition, à l'intérieur du territoire d'un Etat, de régions économiquement développées à côté de régions moins développées, voire sous-développées. En d'autres termes, à côté des inégalités inter-individuelles et inter-groupes, apparaissent des inégalités inter-régionales. La conséquence de cette évolution pour l'administration de ces pays a été que les Etats ont entrepris l'accomplissement de nouvelles fonctions pour essayer de résoudre ces problèmes. On passe ainsi progressivement d'une situation de "laissez-faire" à une situation où l'Etat a tendance à intervenir de plus en plus dans la vie économique et sociale, en mettant ainsi en cause l'état des rapports entre initiative privée et interventions étatiques.

Il est certes tentant d'expliquer ce phénomène de la croissante intervention de l'Etat en attribuant au secteur privé, ou du moins à ses représentants les plus influents, une volonté de transférer les coûts sociaux du développement économique à la collectivité (à l'Etat et donc aux contribuables). Ce transfert impliquerait ainsi l'attribution à l'Etat de nouvelles fonctions administratives (aide aux développement économique des régions les moins développées du pays, lutte contre la pollution, par exemple). Sans vouloir a priori exclure entièrement cette explication, nous en avancerons une autre, qui nous paraît plus fondamentale, car elle découle de la logique même du système politique libéral. Et c'est le deuxième ensemble de facteurs, c'est-à-dire le développement de la démocratie libérale. Depuis la révolution française et à travers les différentes révolutions du XIX siècle et l'évolution du XX siècle, le libéralisme politique a mis progressivement en oeuvre la plupart de son programme et, notamment, des procédures démocratique à tous les niveaux de la structure politique (niveau national et local). En particulier, les procédures électorales constituent l'un des piliers de l'Etat libéral en ce sens qu'elles constituent l'un des fondements du processus de légitimation du pouvoir au sens wébérien du terme (légitimité légale-rationnelle). Elles concrétisent par ailleurs l'idéal égalitaire du libéralisme, résumé dans la célèbre formule anglo-saxonne "one man, one vote". A la même époque, apparaissent et se développent les différents mouvements socialistes, qui mettent l'accent sur un égalitarisme différent en introduisant les concepts d'égalité économique et sociale. Bref, se développent dans ces pays des idéologies égalitaristes (libérale et/ou socialiste) en même temps que sont mis en place des canaux (processus électoraux, mesures garantissant les libertés d'opinion, d'association, etc.) susceptibles d'être utilisées soit pour transmettre des demandes, soit pour retirer la confiance aux dirigeants politiques. Enfin, ces deux ensembles de facteurs conjugués (développement de l'économie et de la démocratie libérales) expliquent en grande partie le développement considérable du niveau d'instruction des populations (alphabétisation, prolongement de la scolarité obligatoire, etc.). Apparaît ainsi une situation où les inégalités de toute sorte (inter-indi-

viduelles, inter-groupes, inter-régionales) apparaissent de plus en plus comme étant politiquement intolérables. Soit par principe (il est juste d'intervenir pour éliminer ces inégalités) soit par calcul politique (il faut se maintenir au pouvoir) les personnes qui occupent des position de pouvoir dans la société sont amenées à demander un changement du rôle de l'Etat dans ces pays. Et ceci constitue le troisième ensemble de facteurs.

Il n'est pas question ici de faire un inventaire des nouvelles fonctions que l'Etat a entrepris d'accomplir pour réduire les inégalités, notamment les inégalités inter-régionales. Nous aimerions plutôt mettre en évidence le fait que le rôle accru joué par l'Etat dans ces pays a posé et pose de façon aigue les deux problèmes suivants:⁴ d'une part le problème des rapports entre politique centralisatrice et politique décentralisatrice, d'autre part le problème des rapports entre planification privée et planification publique. Le premier problème correspond au type de réponse que le gouvernement central croit, en général, pouvoir donner pour faire face aux nouvelles tâches qui lui sont confiées. La centralisation est alors présentée comme une nécessité fondée sur les considérations suivantes: (1) les nouvelles interventions des pouvoirs publics nécessitent des moyens financiers et administratifs que la périphérie ne possède pas; (2) les nouvelles politiques, dans la mesure où elles s'attaquent à des problèmes d'équilibre ou de rééquilibrage à l'échelle nationale, doivent être conçues par le centre (ou en tout cas au centre) qui seul peut assurer une vue d'ensemble, et éventuellement exécutées soit directement par celui-ci, soit sous son contrôle; (3) du fait de leur globalité, ces politiques ont de multiples interrelations entre elles et avec d'autres politiques, d'où une tendance accrue du centre à vouloir étendre ses compétences à l'ensemble des activités qui se déroulent sur son territoire.

Les décisions prises par le centre dans le cadre de ces différentes politiques ont tendance à considérer les collectivités locales comme les objets de ces décisions et à diminuer par conséquent l'autonomie des différentes entités (cantons, communes) qui constituent la périphérie du système politique. A la limite, la périphérie perd toute autonomie. On comprend donc que la politique de centralisation soit le lieu privilégié d'application des différentes techniques de rationalisation et/ou de coordination, ainsi qu'un terrain favorable au développement de la bureaucratie et de l'esprit bureaucratique.

Par contre, la politique décentralisatrice est fondée sur l'attribution de compétences juridiques particulières aux différents niveaux de l'organisation territoriale de l'Etat (Confédération, cantons, communes). L'exercice de ces compétences est par ailleurs soumis à des procédures de contrôle démocratiques (notamment les élections) dans le cadre de ces mêmes territoires. La justification de ce partage de compétences et de contrôles doit être recherchée (1) dans la

4 Ces problèmes ont été mis en évidence notamment par Charles Roig dans Germann et al., *op. cit.*

nécessité de tenir compte des particularités des différentes subdivisions territoriales; (2) dans la nécessité de laisser aux populations correspondantes le soin de régler de façon autonome leurs problèmes.

On voit donc que ces deux politiques possèdent chacune une logique propre et correspondent à des nécessités réelles dans les démocraties libérales industrialisées. Le problème est de trouver un équilibre entre ces deux points de vue, et notamment de déterminer les fonctions administratives qui doivent être attribuées au centre et celles qui doivent être accomplies par les collectivités locales. Pour comprendre les difficultés d'une telle entreprise il est important de ne pas se limiter à examiner la structure juridico-politique; il faut également mettre en parallèle la distribution du pouvoir dans les systèmes politique et économique et analyser les stratégies des différents acteurs aux différents niveaux du système (central-local). En ce qui concerne le premier point, on constate dans la plupart de ces pays une forte concentration du pouvoir économique, si bien que ce pouvoir dépasse la capacité de contrôle du pouvoir politique lorsque celui-ci est décentralisé. Ces derniers temps on a beaucoup insisté sur le fait que la décentralisation du pouvoir politique entre Etats a favorisé, au niveau international, le pouvoir des grandes entreprises multinationales. Mais le phénomène de la concentration du pouvoir économique n'est pas moins évident au niveau des Etats industrialisés. Si donc l'Etat veut effectivement intervenir dans les secteurs économique et social, on peut raisonnablement émettre l'hypothèse qu'il aura plus de chances de réaliser ses objectifs s'il conçoit et organise ses interventions au même niveau (central) ou le système économique conçoit et organise les siennes. Si en effet les interventions des pouvoirs publics étaient laissés à la discrétion des collectivités locales, le pouvoir économique pourrait jouer sur les différences d'intervention (par exemple de législation) d'une collectivité locale à l'autre et faire ainsi échec aux objectifs du pouvoir politique central. Il apparaît donc que le problème du partage des compétences entre centre et périphérie ne peut être abordé sans tenir compte de la structure du système économique, à partir du moment où les pouvoirs publics estiment nécessaire intervenir dans les secteurs économique et social.

En soulevant le deuxième point, nous aimerions insister sur le fait qu'une analyse des rapports entre centralisation et décentralisation ne peut pas être réalisée sans tenir compte du fait que partisans et adversaires de ces deux conceptions agissent dans le cadre de stratégies pour le maintien ou la conquête du pouvoir. Ainsi, par exemple, si un groupe détient au niveau local une position de pouvoir, il aura tendance à s'opposer à toute intervention du centre à la périphérie (ce qui correspond à une politique centralisatrice) si cette intervention risque de mettre en danger sa position de pouvoir au niveau local, et inversement. Cette situation pourrait découler soit de la prépondérance au niveau central d'un groupe rival du groupe en question, soit de la prédominance au centre d'un groupe de même tendance, mais ayant opté (par exemple pour des raisons de rationalité ou d'efficacité) pour une politique centralisatrice, sans tenir compte de la distribution du pouvoir au niveau local.

Quant au problème des rapports entre planification publique et planification privée, on peut remarquer qu'il met en évidence une deuxième tendance des sociétés libérales industrialisées, qui correspond à un deuxième type de transfert de compétences: le transfert de compétences de planification du secteur privé au secteur public. Comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, une des principales caractéristiques du développement économique de ces pays, est que ce développement s'est fait essentiellement dans le cadre de la planification privée. Comme cette planification obéit à des règles particulières (rationalité économique) elle ne prend en considération que certaines conséquences de l'activité économique. Or, si les objectifs ainsi fixés par la rationalité économique ont été largement atteints, comme l'atteste l'amélioration générale du niveau de vie, ce même développement a eu des conséquences négatives, comme l'exploitation excessive de certaines ressources naturelles, l'occupation désordonnée du territoire, ou encore les différentes formes de pollution. Pour faire face à ces conséquences négatives, les pouvoirs publics ont été amenés à intervenir en fondant leur action sur une rationalité autre que celle des opérateurs économiques, soit en intervenant dans les rapports de production, soit en intervenant au niveau des équilibres globaux (emploi, crédit, monnaie, balance des paiements) soit encore en fixant des limites à la liberté des entrepreneurs d'occuper le territoire selon les critères de la rationalité économique. Il est clair que ces interventions non seulement soustraient au secteur privé l'accomplissement de certaines fonctions, mais limitent également l'accomplissement de celles qui restent de sa compétence. On peut par ailleurs admettre que ce transfert ne saurait se poursuivre indéfiniment sans mettre en question l'une des caractéristiques fondamentales sur laquelle sont fondés ces pays: la liberté de commerce et d'entreprise. Quoiqu'il en soit, on peut raisonnablement admettre que ces deux rationalités correspondent elles aussi à des nécessités réelles. Le principal problème que ces sociétés ont donc à résoudre à ce propos, consiste à concilier les activités fondées sur la rationalité économique et celles fondées sur le maintien des équilibres globaux, sur une répartition plus équitable des fruits du développement économique, bref sur une rationalité qui fait appel à une notion d'intérêt général. Il s'agit en d'autres termes de trouver un point d'équilibre entre planification privée et planification publique.

La Suisse a organisé les rapports entre centre et périphérie d'une façon très originale, qui ne permet pas de classer ce pays dans les deux principaux modes d'organisation de ces rapports: système préfectoral (par exemple France, Italie) et système fonctionnel (par exemple Grande-Bretagne, Etats-Unis). En effet, la Suisse présente par rapport à ces deux systèmes une particularité connue sous le terme de "fédéralisme d'exécution". Alors que dans les autres systèmes les activités administratives qui découlent directement du droit de l'Etat central sont accomplies généralement par les services administratifs du gouvernement central, en Suisse une pratique de plus en plus répandue confie aux Etats-membres de la fédération la tâche d'appliquer (d'exécuter) le droit fédéral. Ceci a permis à la Suisse d'éviter un accroissement important de l'effectif des fonctionnaires fédé-

raux, les deux exceptions les plus significatives étant les Chemins-de-fer fédéraux et les PTT. Ces deux administrations englobent actuellement plus des deux tiers du personnel de la Confédération.⁵ Ainsi, comme l'a très bien dit Aubert⁶ "les vingt-cinq administrations cantonales, en même temps qu'elles appliquent leurs lois locales, tiennent lieu, dans une large mesure, d'administration fédérale décentralisée." A ce propos, la comparaison avec les Etats-Unis n'est pas sans intérêt. En effet, la règle de base est la même dans les deux pays: la Confédération en Suisse, l'Union aux Etats-Unis appliquent le droit fédéral, alors que les cantons et les Etats appliquent leur propre droit. Toutefois, dans la pratique ce principe est appliqué assez rigoureusement aux Etats-Unis où le gouvernement central intervient lui-même à la périphérie pour exécuter les lois fédérales, alors qu'en Suisse ce même principe est assorti de toute une série d'exceptions qui confient aux cantons le soin d'exécuter le droit fédéral sur leur propre territoire. Certes, la Confédération ne laisse pas aux cantons une entière liberté d'appréciation, elle possède une série de moyens de contrôle, voire d'intervention. Mais, de l'avis de la majorité des observateurs de la vie politique suisse, la Confédération fait un usage très modéré de ces moyens. Sans entrer dans les détails,⁷ on peut remarquer que ces moyens devraient permettre à la Confédération d'intervenir sur l'ensemble du territoire pour corriger des inégalités entre cantons et leur permettre ainsi de s'acquitter de leurs tâches sans qu'il en résulte des différences trop grandes d'un canton à l'autre. Ce qui frappe toutefois ce n'est pas seulement la faiblesse de ces moyens administratifs et financiers, mais aussi l'absence d'une véritable planification économique sans laquelle il serait illusoire de vouloir atteindre les objectifs visés. Dans cette perspective, on peut émettre l'hypothèse que ces lacunes apparaîtront lorsque la Confédération étendra le système de l'exécution par les cantons à des domaines plus complexes et plus intimement liés à l'économie que les domaines traditionnels. Or, la Confédération s'est déjà engagée dans cette voie, notamment dans les domaines de la protection des eaux, de la protection de l'environnement, de l'aide aux régions de montagne et, surtout, de l'aménagement du territoire.

En effet, ces domaines se distinguent des domaines traditionnels par les caractéristiques suivantes: (1) ils font appel directement ou indirectement à la notion de planification; (2) ils s'attaquent directement ou indirectement au problème des disparités économiques entre cantons ou entre régions; (3) présentent un plus haut degré de complexité et nécessitent donc de plus grandes compé-

5 Pour plus de détail sur le développement de l'administration fédérale nous renvoyons à nos travaux: Paolo Urio, *L'affaire des Mirages: décision administrative et contrôle parlementaire*, Genève 1972, et "Aspects de la fonction publique en Suisse", *Annuaire International de la Fonction Publique*, Paris, 1971 à 1972, pp. 405-430.

6 Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967, 2 vol., vol I, p. 228; voir aussi les pages 226-309 pour l'important et complexe problème du partage des compétences entre la Confédération et les cantons.

7 Pour plus de détails voir Aubert, *loc. cit.*

tences à tous les niveaux (Confédération, cantons, communes); (4) posent, ou risquent de poser, avec acuité le problème des rapports entre planification privée et planification publique. La question que l'on est en droit de se poser est donc la suivante: la Confédération a-t-elle les moyens administratifs et financiers pour s'attaquer avec succès à de tels problèmes, notamment au problème de la lutte contre les disparités inter-cantoniales. Le cas de l'aménagement du territoire permet d'apporter une première réponse à cette question.

Le problème de l'aménagement du territoire en Suisse a été abordé par les pouvoirs publics à une époque assez récente, après que les pays voisins (France, Allemagne, Italie) aient pris des initiatives dans ce domaine. S'il en a été ainsi, c'est sans doute à cause du développement économique particulier que la Suisse a connu. En effet, contrairement à ses voisins, elle n'a pas connu le développement d'importantes concentrations industrielles et urbaines. Les premières idées d'aménagement du territoire⁸ apparaissent au début de ce siècle, mais ce n'est que lors du développement économique des années cinquante que les effets négatifs de ce développement, notamment la spéculation foncière, poussent différents milieux à envisager sérieusement une intervention de l'Etat fédéral dans ce domaine. Il s'agit entre autre des motions Spühler et Freimüller (1955) et, surtout, de l'initiative du parti socialiste suisse et de l'Union syndicale suisse (1963) contre la spéculation foncière. Bien que cette initiative ait été rejetée par le peuple et les cantons (1967) à une forte majorité, le problème était posé au niveau fédéral et sa gravité ne pouvait laisser indifférentes les autorités fédérales. Ainsi, sont adoptés deux ans plus tard (1969) deux nouveaux articles constitutionnels (art. 22ter et quater) qui confèrent à la Confédération des compétences en matière d'aménagement du territoire, tout en garantissant la propriété privée. Une loi d'application est mise aussitôt en chantier, mais ce n'est que le 31 mai 1972 que le Conseil fédéral présente un projet de loi à l'Assemblée fédérale. Les débats parlementaires n'aboutiront au vote de la loi qu'au mois d'octobre 1974. De plus, la loi étant soumise au référendum populaire, la Ligue Vaudoise (un des principaux adversaires de la loi) réussit à recueillir les signatures requises pour soumettre la loi au vote populaire. Ce vote a eu lieu en juin 1976 et a abouti au refus de la loi par le peuple et les cantons. Une nouvelle loi est en préparation. Ces longueurs jointes à l'urgence du problème, ont poussé le parlement fédéral à promulguer un arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (17 mars 1972). Cet arrêté a été prolongé jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi ou, au plus tard, au 31 décembre 1979. Le but de cet arrêté est de prendre des mesures pour ainsi dire conservatoires pour empêcher que la situation ne s'aggrave ultérieurement au point de rendre la législation définitive pratiquement sans objet.

8 La thèse de doctorat que Monica Wemegah prépare au Département de science politique de l'Université de Genève (en phase de rédaction) devrait apporter d'importantes précisions à ce sujet.

Les problèmes juridiques que soulève l'arrêté fédéral (ci-après AFU) ont été traités ailleurs.⁹ Nous nous limiterons à souligner ici les points suivants: (1) les dispositions fédérales permettent aux cantons une grande marge d'appréciation, d'où une grande diversité dans l'application de l'AFU. Etant donné qu'il s'agit ici de mettre en oeuvre une politique de planification à l'échelle nationale, on peut se poser la question de savoir si cette diversité ne va pas à l'encontre de l'intérêt des autres cantons, voire de l'ensemble fédéral; (2) les moyens d'action de la Confédération sont limités de deux façons.¹⁰ D'abord, sur le plan juridique: en effet, alors que les plans établis par les cantons doivent être approuvés par l'autorité fédérale, les modifications éventuelles intervenues lors de la procédure de recours n'exigent pas l'approbation de la Confédération. Ensuite, le personnel de la Confédération était nettement insuffisant pour assurer un contrôle efficace sur l'exécution par les cantons; (3) la Confédération, qui est en général assez réticente à utiliser de son droit de surveillance à l'égard des cantons récalcitrants, n'a fait usage qu'une seule fois de ce droit pour l'exécution de l'AFU; (4) dans les différents cantons, le développement économique s'est fait sous le signe de la primauté de la planification privée. On peut donc émettre l'hypothèse que l'occupation du territoire s'est faite selon le rapport des forces politiques et économiques existant dans les différents cantons. Ce rapport détermine d'une part une certaine congruence entre l'activité privée et l'activité des autorités publiques et, d'autre part, le type de développement économique de chaque canton. On trouvera des données sur la structure économique des cantons de Genève, du Valais et du Tessin dans les travaux déjà mentionnés, ainsi que dans l'article que R. E. Germann publie dans ce même numéro de cet annuaire. Cet article donne aussi une vue d'ensemble de l'exécution de l'AFU dans ces trois cantons. Nous nous limiterons au cas du Tessin.

Notre thèse est que l'intervention de la Confédération, étant donné les faiblesses déjà mentionnées, a peu de chances de modifier la situation existante dans un canton, à moins que des facteurs internes (cantonaux) interviennent dans un sens favorable à l'intervention fédérale. En particulier, l'acceptation de l'intervention du centre n'a de chances d'être exécutée par la périphérie que si la coalition dominante à ce niveau accepte de jouer le jeu.

Le développement économique du canton depuis le début du XX siècle s'est fortement accéléré lors du "boom" des années soixante, en réduisant à environ 5 pour cent la part de la population agricole, en développant extraordinairement le secteur des services et en favorisant le développement d'une industrie qui présente des faiblesses assez remarquables. Ces transformations profondes ont eu lieu dans un environnement où l'intervention de l'Etat était très modeste. C'est dire que le développement économique s'est fait essentiellement sur la base

9 Voir notamment R. E. Germann, in Germann et al., *op. cit.*

10 Pour plus de détails voir Germann *loc. cit.* et du même auteur l'article publié dans cet Annuaire.

d'une planification privée, fondée sur la rentabilité économique. Ce développement a par ailleurs été caractérisé par un processus d'urbanisation très marqué: de 1950 à 1970 le pourcentage de la population résidant dans des communes de plus de 1500 habitants est passé de 46 pour cent à 61,5 pour cent; en 1974 près du 60 pour cent de la population vivait dans les quatre centres principaux du canton (Lugano, Locarno, Bellinzona et Chiasso). Parallèlement est apparu le phénomène du dépeuplement de certaines vallées.

Etant donné les ressources particulières et particulièrement limitées du canton, le développement économique s'est fait (1) en grande partie grâce à un apport extérieur de capitaux (étrangers et confédérés) et (2) en grande partie dans des secteurs, rentables certes, mais soumis aux fluctuations conjoncturelles (banques, bâtiment) ou nécessitant peu d'investissements techniques et pouvant se satisfaire d'une main-d'oeuvre bon marché (habillement). Le résultat essentiel est que le canton est passé très rapidement d'un système économique à prédominance rurale à un système à prédominance tertiaire, avec une industrie soumise à des facteurs extérieurs (sur lesquels elle n'a pratiquement pas de prise) et présentant des faiblesses structurelles assez importantes.¹¹ Certes, d'après les statistiques officielles le secteur secondaire occupait en 1974 environ le 50 pour cent de la population active. Mais un très grand nombre d'entreprises tessinoises présente des caractéristiques typiques des entreprises artisanales. Le pourcentage de la population active occupée dans l'agriculture est passé de plus de 50 pour cent en 1888 à 41 pour cent en 1910, 18 pour cent en 1950, 4 pour cent en 1974.

A côté des conséquences positives de ce développement (notamment l'augmentation du niveau de vie de l'ensemble de la population, quoique de façon inégalitaire) sont toutefois apparues des conséquences négatives: spéculation foncière, pollution, urbanisation désordonnées, dépeuplement des vallées, destruction du paysage, etc. Contre cette situation s'élèvent plusieurs voix, qui demandent une intervention de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit tout d'abord de l'oeuvre d'un homme politique (le conseiller d'Etat Zorzi) issu de l'un des grands partis historiques (radical). Le message qu'il adresse en 1964 au parlement cantonal en appui du projet de loi sur l'aménagement du territoire (*legge urbanistica*) décrit ainsi la situation:¹² "L'expérience de ces dernières années nous a permis de constater les transformations profondes en cours au Tessin dans tous les secteurs d'activité, aussi bien dans le secteur public

11 Renseignements tirés de: Ufficio Ricerche Economiche, Canton du Tessin, *Situazioni e tendenze nel settore industriale del Cantone Ticino*, Bellinzona, 1973, 163 pages et plusieurs annexes. Voir aussi Quirico Leoni, *Banche, assicurazioni private e credito ipotecario: conseguenze per il Ticino: 1957 à 1971*, thèse de l'Université de Fribourg, Locarno 1975; Angelo Rossi, *Un'economia a rimorchio*, Lugano, Ed. Fondazione Pietro Pellegrini, 1975.

12 Texte dans *Verballi del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino*, Bellinzona, Sessione ordinaria autunnale 1968, pp. 562–594. Notre traduction.

que privé". Dans le secteur public l'Etat est engagé dans un ensemble de constructions d'une intensité jamais atteinte dans le canton: développement du réseau routier (notamment la construction de l'autoroute), construction de bâtiments scolaires, amélioration des exploitations agricoles, solution du problème "absolument urgent" de la pollution des eaux, amélioration du système hospitalier, développement des installations hydroélectriques; dans le secteur privé l'activité de construction s'est développée "à un rythme extrêmement rapide et désordonné, en rendant souvent difficile la conciliation des intérêts privés et collectifs, tels que la sauvegarde du paysage, de l'hygiène et de la santé publique, la protection de notre patrimoine historique et artistique...". On constate par ailleurs que "la concentration de l'activité du secteur du bâtiment dans certaines régions produit une tendance nettement spéculative dans le commerce des terrains, ce qui ne peut être que source de préoccupations du point de vue social".

La conséquence que le Conseil d'Etat tire de cette analyse est "la nécessité de mettre sur pied un programme complet, ordonné et harmonieux des travaux publics du canton, des communes et des instances fédérales qui travaillent dans notre pays, fondé sur des prévisions susceptibles d'assurer des solutions rationnelles à long terme. Ce programme ne peut être dissocié d'une oeuvre de planification du territoire...". Toutefois, celle-ci "ne peut pas se limiter à la prévision des travaux d'intérêt public, mais doit aussi comprendre et fixer des normes générales pour l'occupation du territoire grâce à la délimitation de zones permettant d'éviter les inconvénients qui découlent de l'implantation de fabriques dans des zones typiquement résidentielles ainsi que l'exploitation illimitée du territoire dans toutes les parties du pays où le développement économique s'est manifesté avec une plus grande intensité et de façon plus rapide en provoquant des transformations incisives, parfois dangereuses, de régions entières". Les principaux buts de la loi sont les suivants: (1) établir la coordination entre le niveau cantonal et communal, (2) donner au citoyen les garanties nécessaires pour la sauvegarde de tous ses droits; (3) mettre à la disposition des communes les instruments législatifs nécessaires pour un aménagement plus rationnel du territoire. En outre, la nouvelle loi doit nécessairement prévoir des limites à la propriété individuelle.

Il n'est peut-être pas inutile de nous arrêter un instant et de formuler quelques remarques. Premièrement, tout en dénonçant les effets négatifs de l'initiative privée et tout en prévoyant des limites à la propriété individuelle, le Conseil d'Etat ne met pas foncièrement en cause le système économique existant. La planification du territoire est présentée essentiellement comme un instrument technique de rationalisation, ce n'est pas un instrument de changement social. Il s'agit plus simplement d'intervenir pour corriger les effets négatifs de la planification privée et pour définir un nouveau *modus vivendi* entre celle-ci et la planification publique.

Deuxièmement, les effets négatifs du développement économique planifié par le secteur privé sont présentés en conjonction avec des symboles, ou entièrement

positifs ou très négatifs, qu'il est difficile de contester: désordonné, sauvegarde du paysage, hygiène et santé publique, notre patrimoine artistique et historique, spéculation.

Troisièmement, il n'est établi aucun lien explicite entre aménagement du territoire et planification économique. Ces trois remarques nous conduisent à formuler l'hypothèse suivante: étant donné que le secteur privé n'était pas foncièrement mis en cause, que le canton ne pensait pas devoir augmenter son pouvoir d'intervention dans la planification économique et qu'il y avait en jeu des valeurs ou des symboles chers à la majorité des citoyens, le projet de loi ainsi conçu avait de bonnes probabilités d'être accepté par le parlement et, éventuellement, par le peuple en cas de référendum.

Il faut maintenant remarquer que si le projet de loi avait été inspiré par un homme politique, c'est un groupe de fonctionnaires qui en a été l'auteur. Ceux-ci, pour la plupart formés après 1955–1960, ont une formation universitaire (ou post-universitaire) dans le domaine de l'aménagement du territoire ou dans des domaines connexes (architectes, ingénieurs des forêts, ingénieurs agronomes, etc.). Ces fonctionnaires, qui sont particulièrement sensibles à tout ce qui touche à l'aménagement du territoire, ont évidemment tendance, en général, à poser les problèmes du point de vue technique. Ils sont donc particulièrement à l'aise à ce stade du processus. Ils seront bientôt groupés au sein d'une nouvelle unité administrative: la Section de planification du territoire (*Sezione pianificazione urbanistica*, SPU, 1965) rattachée tout d'abord au Département des travaux publics et, depuis 1976, au Département de l'Environnement nouvellement créé.

Le parlement cantonal constitue aussitôt une commission parlementaire ad hoc pour examiner le projet de loi. Elle tient une quarantaine de séances de 1964 à 1967, lorsque ses travaux sont suspendus en vue des élections législatives cantonales. Celles-ci marqueront l'arrivée au législatif des représentants de deux groupes de citoyens. Le premier est constitué de jeunes politiciens de formation universitaire qui sont entrés dans la vie politique cantonale au milieu des années soixante. Le groupe n'est pas homogène: l'éventail des tendances partisans va des partis bourgeois au courant de gauche du parti socialiste. Ce qui les unit c'est une attitude générale, hostile à un certain laisser-aller de la part des pouvoirs publics, à la spéculation foncière, et favorable (dans une mesure variable selon les tendances politiques) à une plus grande intervention de l'Etat dans les domaines économique et social. Le deuxième groupe est plus homogène: c'est l'aile gauche du parti socialiste et est constituée en grande partie par des jeunes (il recoupe donc le groupe précédent). L'inspiration franchement marxiste de ce groupe le poussera à rompre avec le parti socialiste (avril 1969). Nous assistons ainsi à la naissance d'un nouveau parti, qui acquiert d'emblée une représentation au parlement cantonal. Ce nouveau parti, qui compte dans ses rangs plusieurs architectes ouverts aux problèmes de l'urbanisme ainsi que de nombreux enseignants, est particulièrement sensible aux problèmes de la spéculation foncière, de l'aménagement du territoire et de la planification économique. Or, ces deux groupes

obtiennent un bon succès aux élections de 1967 en faisant élire un certain nombre de leurs représentants. A parlement nouveau, commissions parlementaires nouvelles: les nouveaux venus obtiennent cinq sièges au sein de la commission sur l'aménagement du territoire (deux représentants de l'aile gauche du parti socialiste, deux radicaux et un démocrate-chrétien "progressistes"). Trois de ces nouveaux membres seront chargés de proposer un nouveau texte relatif à la partie introductive du rapport que la commission doit présenter au parlement. C'est en quelque sorte le tournant du processus législatif. En effet, le rapport de la commission ainsi préparé déplace l'axe de la réflexion du technique au politique, voire à l'idéologique.

La commission souligne avec force les aspects politiques de la planification du territoire: "Etant donné que la planification du territoire est le premier problème de planification abordé concrètement par le Grand Conseil, votre commission a pensé qu'il était nécessaire de l'insérer dans le contexte idéologique général, dans le but de conférer une certaine continuité et une certaine cohérence aux considérations spécifiques que nous exposerons par la suite."¹³ Le cadre de référence qui assure cette cohérence est manifestement le cadre de l'analyse marxiste, dont s'est inspiré l'auteur (ou les auteurs) de cette partie du rapport. Etant donné que la loi devait de toute façon s'intégrer dans le cadre d'un système de type capitaliste, on peut se demander pourquoi la commission a voulu présenter le projet enrobé dans un tel cadre. La commission elle-même s'est rendue compte de cette situation contradictoire: "Nous nous rendons parfaitement compte que les considérations qui suivent sortent du cadre de la politique cantonale et de nos possibilités de gouvernement et sortent également des limites imposées jusqu'à présent par la Constitution et par la législation." Toutefois, la commission estime que la planification "n'a pas de sens si on la limite à des problèmes purement techniques; ou alors, dans ce cas, elle n'a qu'une signification conservatrice". Quoiqu'il en soit, cette partie idéologique du rapport de la commission était de nature à apporter de l'eau au moulin des adversaires de la loi, ce qui n'est pas étonnant. Ce qui surprend, c'est que ce rapport a été approuvé et signé par tous les membres "bourgeois" de cette même commission, sauf un qui n'a pas signé et un autre qui a signé avec réserve. Le projet de loi a été voté par le parlement à une très forte majorité (51 pour, 3 contre, une abstention; 9 députés étaient absents).

Comment expliquer ce vote, et notamment le vote des députés des partis politiques proches des milieux d'affaires? Très probablement parce que la loi, malgré la partie idéologique du rapport de la commission parlementaire, se proposait de protéger des valeurs chères à la majorité de la population et de lutter contre des abus qu'il n'était pas facile de défendre publiquement. Surtout pour les députés, qui doivent se présenter périodiquement devant les électeurs. Un seul parti se prononce clairement contre la loi: le parti agraire, l'actuelle Union

13 *Ibidem.*, pp. 695–699.

démocratique du centre, qui représente des propriétaires fonciers ainsi que des milieux d'affaires liés à l'exploitation de ces biens. Les trois votes contraires à la loi sont ceux de ses trois députés. Ceci ne signifie pas que les membres des autres partis, notamment ceux du centre-droite (mais aussi certains sociaux-démocrates) aient été tous pour la loi. Bien au contraire. Mais comme il n'était pas politiquement adroit de se prononcer clairement et publiquement contre la loi, il fallait attendre un fait nouveau qui permette de contourner l'obstacle.

Le fait nouveau est provoqué par une initiative de la Fédération tessinoise de l'économie foncière, qui comptait parmi ses membres plusieurs hommes politiques radicaux, démocrates-chrétiens et agraires. La Fédération lance en effet une collecte de signatures pour obtenir que la loi soit soumise au référendum populaire. Elle est appuyée par la Chambre de commerce tessinoise et par l'Association des industriels tessinois. Plus de 10 000 signatures ayant été recueillies, la loi est soumise au vote populaire qui donne une forte majorité aux opposants de la loi. Les forces économiques et politiques qui avaient planifié l'économie du canton avaient trouvé parmi les nombreux petits propriétaires tessinois un nombre suffisamment élevé de votants pour faire échec à la loi, fruit de la collaboration directe ou indirecte de jeunes (et moins jeunes) politiciens "progressistes", de quelques marxistes et de quelques fonctionnaires de l'administration cantonale. C'est le mois d'avril 1969.

Mais l'échec ne peut être que provisoire. Les problèmes réels subsistent, les forces politiques qui avaient soutenu la loi restent actives et les fonctionnaires de la Section de planification du territoire poursuivent leurs études, dans l'attente d'un support juridique qui leur permette de les mettre en pratique.

Ce support arrive trois ans plus tard: c'est l'arrêté fédéral en matière d'aménagement du territoire. L'exécution de l'AFU est tout naturellement confiée à la Section de planification du territoire. Celle-ci s'applique à exécuter l'AFU de façon très rigoureuse.¹⁴ Il faut remarquer que la Section, ainsi que, à un niveau plus élevé, le Conseil d'Etat, ne sont pas mécontents du fait que la planification soit imposée par la Confédération. C'est ce qui apparaît clairement dans une lettre adressée par le gouvernement cantonal aux communes: l'aménagement est imposé par la Confédération aux cantons, on ne peut pas s'y soustraire. Mais si tel est bien le cas, c'est qu'il existe déjà au sein du gouvernement une majorité favorable à l'aménagement du territoire. De plus, le gouvernement est conscient du fait que l'aménagement correspond à une véritable nécessité pour le canton et que plusieurs milieux sont favorables ou sont en train de le devenir. C'est le cas notamment de la Chambre de commerce, de l'industrie et de l'artisanat du canton qui, nous l'avons vu, s'était clairement prononcée contre la loi cantonale de 1964.¹⁵ Notre interprétation est que la Chambre a entre-temps compris

14 Pour plus de détails sur l'exécution de l'AFU au Tessin voir Paolo Urio, in Germann et al., *op. cit.*

15 Voir l'article paru dans le Bulletin de la Chambre: "Il progetto di legge sulla pianificazione", *Economia Ticinese*, Anno XXX, n. 8-9, Août-Septembre 1972, pp. 21-29.

l'intérêt que pourrait avoir pour ses membres une planification du territoire, soit que cette association compte influencer, avec l'aide des partis qui lui sont proches, l'orientation de l'aménagement du territoire (planification publique) de façon à ce qu'il n'y ait pas de contradiction avec les projets de ses membres (planification privée), soit qu'elle considère, sur un plan plus général, que le principe même de l'aménagement du territoire "correctement appliqué" peut faciliter un développement économique plus ordonné et donc plus rentable pour l'économie privée tessinoise. Les deux aspects de notre interprétation ne sont évidemment pas exclusifs l'un de l'autre, au contraire. Les autres principaux acteurs n'ont pas changé fondamentalement leur position depuis le référendum de 1969.

L'exécution de l'arrêté fédéral a permis de mettre en évidence les points suivants. Premièrement, nous avons pu déceler soit au niveau des instances publiques et privées qu'au niveau des particuliers, une tendance générale à diminuer, voire à annuler, l'impact de l'intervention fédérale. Cette tendance a été favorisée au Tessin par (a) la faible organisation territoriale de l'administration fédérale et (b) l'existence au niveau cantonal de tendances favorables à l'aménagement du territoire. Ces tendances parviennent à mettre en route une politique d'aménagement qui rend sans objet l'intervention fédérale. Au pire, le canton utilise l'intervention fédérale comme un alibi vis-à-vis des communes et des particuliers. Une tendance analogue a pu être vérifiée dans les deux autres cantons étudiés (Valais et Genève) avec, évidemment des modalités différentes, propres à la situation économique et politique particulière de ces deux cantons. En fait notre recherche nous conduit à affirmer que c'est la situation cantonale qui détermine la façon dont la loi fédérale est appliquée et non pas la volonté du législateur fédéral.

La deuxième remarque concerne les rapports entre canton et communes. L'exécution de l'arrêté fédéral a mis en évidence une nette tendance à la centralisation au niveau cantonal. Les communes n'ont été consultées que de façon très sommaire lors de la phase de préparation du plan d'aménagement cantonal. Certes, l'administration cantonale était tenue de respecter le délai très court, qui lui était imposé par la Confédération. On ne peut pas lui en tenir rigueur. Mais le fait est là: le plan a été préparé par les fonctionnaires du canton sur la base de principes fédéraux opérationnalisés par des critères cantonaux. Cette mise à l'écart des communes lors de l'élaboration des plans, explique sans doute le nombre élevé de communes qui ont fait recours devant l'autorité cantonale (194 sur 250). Il faut toutefois remarquer que la Section de planification du territoire, dans un effort louable pour établir de bons rapports avec les communes, a tenu à s'entretenir également avec les communes qui n'avaient pas fait recours. L'analyse des recours des communes fait apparaître les motivations suivantes d'opposition à l'intervention fédérale-cantonale: (a) défense de l'autonomie communale. Les plans établis par le canton empêchent les communes de disposer comme elles l'entendent de leur territoire; (b) préoccupations électorales des membres des Conseils municipaux, dans la mesure où l'acceptation des plans

établis pas le canton indisposerait les électeurs qui se sentiraient lésés; (c) les plans cantonaux établissent des injustices dans la mesure où certains propriétaires de la commune ne pourront plus disposer librement de leur propriété, alors que d'autres pourront plus disposer librement de l'avenir; (d) intérêts privés défendus sous le couvert de l'intérêt public: il s'agit des intérêts des membres des conseils municipaux, de leurs parents, de leurs amis politiques, ou de spéculateurs qui ont promis à la commune certains avantages en échange de l'autorisation de disposer de terrains situés sur le territoire de la commune; (e) la tendance politique dominante au sein des Conseils municipaux peut enfin déterminer une attitude plus ou moins favorable ou hostile à l'aménagement du territoire en tant que tel. Ce qui montre clairement que décentralisation et centralisation ne sont pas nécessairement synonymes de démocratie et d'autoritarisme, respectivement.

Troisièmement, le nombre élevé de recours de particuliers et leurs motivations mettent en évidence le danger qu'il y a lorsque les citoyens n'ont pas la possibilité de participer (ne serait ce qu'au niveau de la simple information) au processus politico-administratif. Certes, encore une fois, le délai était très court, mais les faits sont là: 2875 particuliers ont fait recours. L'analyse d'un échantillon de 379 recours permet de distinguer deux catégories principales de recourants:¹⁶ (a) les petits propriétaires considèrent que l'application de l'AFU constitue un acte d'injustice à leur égard. Ils défendent leurs intérêts de propriétaires, mais avec des motivations tout à fait personnelles, sans aucune élaboration idéologique. La plupart considère qu'il y a une application partielle de l'AFU par rapport à d'autres propriétaires (il y a le terrain du voisin qui n'a pas été inclus dans la zone où la construction est interdite). La plupart de ces petits propriétaires avait destiné son terrain (bien souvent fruit d'un héritage) pour y faire construire une maison d'habitation familiale. D'autres le considèrent comme une garantie en cas de difficultés financières. Ils ne se considèrent pas comme des spéculateurs. Par contre, ils ont le sentiment que les gros spéculateurs ne sont pas touchés par les mesures restrictives de l'AFU, ou bien que l'AFU ne devrait toucher que cette catégorie de propriétaires. Enfin, ils n'attaquent pas le principe de l'aménagement du territoire parce que, vraisemblablement ils ne l'ont pas compris dans sa dimension globale; (b) les gros propriétaires et les sociétés immobilières pour lesquelles les terrains constituent une source de profit et la matière première de leur activité économique. La presque totalité de ces recourants ont fait défendre leurs intérêts par des avocats, alors que les recourants du groupe précédent ont rédigé eux-mêmes leurs recours, aidés dans certains cas par le secrétaire communal ou une autre personnalité de la commune. Les recours du deuxième groupe débutent en général par une introduction assez sophistiquée sur les fondements juridiques de l'AFU et sur les critères d'application, notamment sur le principe de proportionnalité. Selon les avocats, il est

16 L'analyse de ces recours a été faite par Gabriella Arigoni dans le cadre de notre séminaire de science administrative.

difficile, sur la base du principe de proportionnalité, de faire prévaloir l'intérêt public car celui-ci est difficilement définissable en matière d'aménagement du territoire. L'AFU a posé des principes et l'application est faite par une poignée de bureaucrates. Par conséquent il ne peut pas être mis au-dessus des intérêts privés, surtout quand il s'agit de limiter le droit de propriété privée. Ces grands propriétaires acceptent l'AFU en tant que prise de conscience de la part des hommes politiques de l'importance et de la vulnérabilité de l'environnement naturel de l'homme. Ils considèrent que le progrès a amené des déséquilibres évidents et qu'il faut donc trouver des solutions pour sauvegarder un certain équilibre. Toutefois, les solutions à mettre en pratique ne doivent pas limiter de façon arbitraire le droit de disposer librement des terrains appartenant à des particuliers. Par ailleurs, les grands propriétaires et les sociétés immobilières considèrent l'utilisation de leur terrain pour la construction de maisons de vacances ou d'immeubles locatifs comme une activité qui va dans le sens de la défense de l'intérêt public: les maisons de vacances sont une condition pour la réalisation de zones de repos et de détente, comme prévu par l'AFU, alors que les immeubles locatifs sont une condition nécessaire pour satisfaire le besoin premier de l'homme, le logement. Enfin, pour cette catégorie de propriétaires il y a un abus de pouvoir de la part des technocrates de la SPU. Le choix des critères et leur application est "arbitraire, empirique et approximative". L'analyse de ce deuxième type de recours montre comment l'action de l'administration publique peut aller à l'encontre d'intérêts privés manifestement contraires à l'intérêt général et comment ces mêmes intérêts particuliers essaient de défendre leurs intérêts en les faisant passer pour des intérêts généraux.

Le paragraphe précédent nous conduit tout naturellement à notre quatrième remarque, qui concerne les pressions exercées sur l'administration cantonale dans le but d'obtenir des exceptions à l'application de l'AFU. Selon les renseignements que nous avons pu recueillir à travers une série d'entretiens avec des fonctionnaires cantonaux, les pressions (surtout celles des spéculateurs) se sont manifestées à tous les niveaux. Tout d'abord au niveau des communes, dont les responsables se sont souvent conduits en porteparole des spéculateurs. Ensuite au niveau cantonal où l'on poursuit les pressions déjà amorcées lors de la phase de préparation des plans. N'ayant pas pu obtenir satisfaction auprès de l'administration (notamment de la Section de planification du territoire) on menace et on essaie même d'exercer des pressions au niveau du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil, en escomptant, dans ce dernier cas, une pression indirecte sur le Conseil d'Etat. Les raisons qui expliquent cet échec sont les suivantes. La Section de planification du territoire avait adopté la politique d'appliquer strictement le plan cantonal, après que ce dernier ait été approuvé par l'autorité fédérale. Par conséquent, lorsqu'elle examine les recours, elle ne fait que confirmer les décisions antérieures. Elle transmet ensuite ses conclusions à l'autorité de recours, c'est-à-dire au Conseil d'Etat, où nous trouvons la situation suivante: d'une part le chef du Département des travaux publics, dont dépend la Section, a toujours soutenu l'AFU et le travail accompli par la Section. De plus, il

entretient des rapports de confiance avec le chef de la Section. D'autre part, les recours arrivent au Conseil d'Etat par paquets contenant un nombre assez élevé de cas. La conséquence en a été que le gouvernement n'a pas eu le temps d'analyser les recours dans une optique globale, il a donc été amené à faire confiance à la Section et à traiter les cas sur la base des propositions de celle-ci. La procédure des recours met donc en évidence le rôle important joué par l'administration cantonale, qui apparaît comme le pivot de l'exécution de l'AFU. Dans la mesure où elle décide d'appliquer rigoureusement le plan cantonal, elle s'oppose nécessairement aux intérêts des particuliers, et notamment aux intérêts des grands propriétaires et des groupes immobiliers. Elle contribue en quelque sorte à modifier la pratique antérieure en modifiant le rapport entre initiative privée et intervention publique. Nous y reviendrons dans le cadre de notre dernière remarque.

On peut enfin constater que les tentatives pour mettre en oeuvre une politique d'aménagement du territoire ont mis en évidence les difficultés que rencontre un type de système politico-économique dominé par la planification privée à s'adapter aux problèmes de la croissance, notamment lorsque les solutions envisagées impliquent une modification du rapport entre planification privée et planification publique. D'autre part, l'étude du cas tessinois (mais la même chose est valable pour Genève et le Valais) montre comment un tel type de système politico-économique tente de résoudre ces mêmes problèmes. Nous suggérons le schéma suivant, qui mériterait bien entendu d'être confirmé par des études ultérieures. La classe politique (ou dirigeante) du canton occupe une position stratégique qui lui permet de contrôler deux types de ressources. Tout d'abord, elle contrôle le flux de capitaux, notamment ceux qui proviennent de l'extérieur (de l'étranger et des autres cantons) et les canalise vers certains secteurs du système économique cantonal. D'autre part, elle contrôle le système politique soit en fournissant un certain nombre de dirigeants politiques, soit en s'assurant la collaboration d'autres politiciens. Cette situation lui permet de diriger les investissements publics et la législation cantonale de telle sorte qu'il n'y ait pas de contradiction avec la planification du secteur privé. Ce double contrôle assure la cohérence entre système économique et système politique. Le résultat en a été sur le plan économique, le développement que nous avons rapidement décrit ci-dessus. Ce développement satisfait différentes catégories de citoyens. Tous d'abord il satisfait les entrepreneurs, dans la mesure où il leur offre de nouvelles possibilités de profit. D'autre part, il satisfait l'ensemble de citoyens (ouvriers, employés, etc.) dans la mesure où il a indéniablement contribué à élever leur niveau de vie, leur pouvoir d'achat. Cette situation produit, de la part de ces groupes de citoyens, deux sortes de soutien. Premièrement, un soutien au système économique, à travers une augmentation des investissements de la part des entrepreneurs et une augmentation de la consommation de la part de l'ensemble de la population. Deuxièmement, un soutien au système politique sous forme notamment d'une confiance périodiquement renouvelée à la classe politique et aux institutions politiques qu'elle contrôle, lors des différentes

votations et élections. Enfin, la classe politique parvient à cimenter le tout, en ayant recours aux agents de socialisation, notamment les mass media et l'école. L'équilibre ainsi réalisé, est mis en question par deux sortes de facteurs. D'abord, des facteurs que nous qualifierons d'objectifs: ce sont les conséquences négatives du développement économique que nous avons mentionnées. Ensuite, des facteurs politico-administratifs: il s'agit notamment des jeunes politiciens "progressistes" des années soixante, du nouveau parti socialiste autonome, de certains fonctionnaires de l'administration cantonale qui, à partir d'une analyse des facteurs objectifs, arrivent à proposer un changement. Tout ceci se passe, jusqu'à environ 1970, au niveau local sans que le centre (la Confédération) ait une influence significative sur la politique cantonale. Dans le domaine qui nous occupe ici, l'aménagement du territoire, l'impact de la Confédération est très limité. Lorsque la Confédération intervient en 1972 avec l'arrêté fédéral urgent (AFU) la classe politique a théoriquement le choix entre deux alternatives: (1) jouer le jeu de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire accepter une modification du rapport planification privée-planification publique en faveur de cette dernière; (2) essayer de maintenir l'équilibre existant en nullifiant, ou en tout cas en réduisant au minimum, l'exécution de l'AFU, comme dans le cas du Valais.

Or, il existe quatre facteurs qui poussent la classe dirigeante vers la première solution: (a) la prise de conscience des conséquences négatives du développement économique de l'après-guerre par la grande majorité de la population est un fait que le débat sur la loi cantonale de 1964 a bien mis en évidence; on ne peut pas le négliger; (b) la pression des forces politiques et administratives favorables à un changement en matière d'aménagement du territoire et, d'une façon plus générale, le déplacement à gauche de l'axe de la politique cantonale; (c) l'apparition d'une récession économique, soit qu'on considère que le ralentissement de l'activité économique (notamment dans la construction) rend la politique d'aménagement du territoire sans objet, soit qu'on estime au contraire, que l'Etat doit intervenir en cas de difficultés du secteur privé. Dans le premier cas, il n'y a rien à craindre d'une politique d'aménagement du territoire et donc, compte tenu des deux facteurs précédents, on peut accepter que l'Etat se charge de cette politique. Dans le deuxième cas, on accepte l'intervention de l'Etat parce qu'on escompte en tirer des avantages; (d) le nouveau pouvoir d'intervention de l'Etat dans le domaine en question est somme toute assez limité et offre de garanties suffisantes à l'initiative privée. De plus, aucun lien explicite n'est prévu avec la planification économique, qui continue d'être assurée dans une très large mesure par le secteur privé; (e) enfin, et surtout, la classe dirigeante continue d'occuper sa position stratégique qui lui permet de contrôler dans son ensemble le système social. Elle est donc en mesure de contrôler également la politique d'aménagement du territoire.

La seule force qui semble être en mesure de contrecarrer ce pouvoir est l'administration publique. En effet, les forces politiques opposées à la classe dirigeante (notamment le parti communiste et le parti socialiste autonome) sont nettement minoritaires. Certes, elles peuvent publiquement dénoncer ce qu'elles

considèrent comme des abus de la classe dirigeante et oeuvrer au niveau de la population. Elle peuvent ainsi limiter dans une certaine mesure le pouvoir de la classe dirigeante. Mais elles ne peuvent infléchir de façon substantielle (en tout cas à court et à moyen terme) les outputs du système politique, notamment sa production législative. Par contre, nous l'avons vu, dès que l'administration publique se voit confier une tâche déterminée sur la base d'un support juridique solide (dans notre cas l'AFU) elle acquiert, si elle le veut bien, un pouvoir relativement autonome contre lequel il est difficile de lutter. C'est ce que montrent les nombreuses pressions exercées sur l'administration publique lors de l'exécution de l'AFU ainsi que sa capacité de s'y opposer en faisant valoir des raisons politico-juridiques (la loi existe, il faut l'appliquer) soit des compétences techniques que les autres instances ne possèdent généralement pas.

Cette conclusion doit être tempérée par les changements intervenus ces derniers temps. Il est évidemment encore trop tôt pour les intégrer dans un schéma d'interprétation même approximatif. On peut toutefois faire les constatations suivantes. Le chef de la Section de planification du territoire a annoncé sa démission pour des raisons de santé. Il y a toutefois peu de chances qu'il soit remplacé par un homme qui défende fermement la politique réalisée jusqu'à présent par la Section. La Section elle-même a été incorporée au nouveau Département de l'Environnement, dirigé par un nouveau Conseiller d'Etat. Sur le plan pratique, on avait escompté que l'exécution de l'AFU accélère considérablement la planification locale (planification par les communes sous le contrôle cantonal). Force est de constater que beaucoup reste encore à faire dans ce domaine. En effet, il n'y a que 44 communes avec un plan de zone (piano regolatore) approuvé par le Conseil d'Etat. Or, le nouveau Conseiller d'Etat dont dépend la Section vient de se prononcer¹⁷ très clairement en faveur d'une conception de l'aménagement du territoire qui met l'accent sur ces plans de zone communaux. Quant à la Section, elle s'en tient à sa politique d'exécution de l'AFU, dans l'attente de la nouvelle loi fédérale. Elle continue donc de défendre une conception de l'aménagement du territoire axée sur l'exécution par le canton d'une législation fédérale qui permette aux autorités cantonales de contrôler et coordonner l'effort de planification des communes. Une troisième voie semble enfin être ouverte par les études du Bureau cantonal de recherches économiques, qui met surtout l'accent sur la planification au niveau régional (sub-cantonal) tout en essayant d'établir un lien entre aménagement du territoire et planification économique. Il est évidemment encore trop tôt pour dire quelle tendance aura le dessus (et où iront les appuis des forces politiques et économiques du canton). Cela devrait être un excellent sujet pour une nouvelle recherche.

17 Communiqué distribué à la presse le 24. 3. 1977, 6 pages.