

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 21 (1981)

Artikel: Planification politique cantonale et politique de l'environnement
Autor: Ratti, Remigio / Camani, Mario
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172255>

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: 25.02.2026

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

PLANIFICATION POLITIQUE CANTONALE ET POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

par Remigio Ratti
PD, Dr. rer. pol.
Université de Fribourg/Bellinzona

et

Mario Camani
Dr. sc. nat.
Délégué aux questions énergétiques
du Canton du Tessin, Bellinzona

La complexité des processus de décision constitue un obstacle grave à la réalisation de stratégies et de politiques de l'environnement.

A partir de cas spécifiques du secteur énergétique – où l'on décrit les difficultés de réalisation d'une politique alternative (installations d'unités force-chaleur; utilisation du bois) – cette contribution veut montrer la nécessité d'une stratégie d'action et de décision politico-administrative mieux coordonnée. Elle débouche sur l'analyse critique des solutions de planification envisagées par le Canton du Tessin dans les années septante et sur la toute récente loi cantonale sur la planification politique du 10 décembre 1980.

Die Komplexität der Entscheidungsprozesse stellt ein wesentliches Hindernis für die Verwirklichung von Umweltschutzstrategien sowie einer integrierten Umweltschutzpolitik dar.

Gestützt auf konkreten Fällen aus dem Energiebereich – worin die mit der Verwirklichung eines alternativen Konzeptes verbundenen Schwierigkeiten beschrieben werden (Wärme-Kraft-Kopplungsanlagen, Holzverwertung) – zielt dieser Beitrag darauf ab, die Notwendigkeit von Handlungsstrategien und besser koordinierten politisch-administrativen Entscheidungen nachzuweisen. Anschliessend werden die vom Kanton Tessin in den siebziger Jahren ins Auge gefassten Planungslösungen sowie das jüngste kantonale Gesetz über die politische Planung vom 10. Dezember 1980 einer kritischen Würdigung unterzogen.

I. Introduction

Le débat autour du thème de la planification politique – mieux connu sous la dénomination allemande “Politische Planung” – a été, en Suisse aussi, particulièrement riche ces dernières années.¹ Certaines limites de notre système politico-administratif ont été dénoncées, telles que la spécialisation et la concentration technocratique des fonctions et du pouvoir public et l'affaiblissement du rôle du pouvoir législatif par rapport à l'exécutif et à la bureaucratie. La nécessité conséquente de démocratisation des processus de décision et de coordination politique s'est concrétisée au niveau de la Confédération et de la majorité des Cantons dans l'instrument des lignes directrices gouvernementales, un instrument certes utile mais qui facilement peut devenir un exercice-alibi.

Les progrès pratiques en cette matière ne sont ni faciles, ni spectaculaires: toutefois, il apparaît évident que la lutte contre les goulots d'étranglement qui menacent notre société post-industrielle passe aussi par l'amélioration de notre système décisionnel public. Le domaine de la politique de l'environnement et, en particulier, de la politique énergétique peut constituer un exemple intéressant et nouveau à cet égard.

A partir de cas spécifiques du secteur énergétique, cette contribution veut montrer la nécessité d'une stratégie d'action et de décision politico-administrative mieux coordonnée; elle débouche sur l'analyse critique de solutions de planification envisagées par le Canton du Tessin dans les années septante et sur la nouvelle proposition de la toute récente loi cantonale sur la planification politique. Une loi qui a considéré largement les travaux de recherche effectués par les politologues suisses, en particulier de l'Institut ORL de l'Ecole polytechnique fédérale.

II. Toute politique de l'environnement nécessite des procédures décisionnelles complexes

Sous la poussée du mouvement environnementaliste des années 1960–1970 et de retentissants rapports tels que ceux du Club de Rome, les préoccupations pour l'environnement sont entrées dans les programmes officiels des gouvernements. Leur incidence sur les procédures de planification et de décisions a été cependant beaucoup plus limitée. Ces dernières, par leur inélasticité, leur inertie, leur cloisonnement bureaucratique et, parfois, leur dépendance des rapports de force établis, peuvent freiner – au lieu d'encourager – la poursuite de solutions nouvelles, même lorsque les problèmes techniques et de gestion semblent théoriquement et pratiquement réglés.

1 Linder, W.; Hotz, B.; Werder, H., *Planung in der Schweizerischen Demokratie*, Bern 1979.

*1. La complexité des processus de décision:
un obstacle à une politique énergétique alternative*

Les traits tendanciels de la politique énergétique sont caractérisés par l'effort d'augmentation de l'offre plus que par le contrôle de la demande d'énergie et par la constitution des grandes unités de production centralisées plus que par la recherche de solutions locales. L'exemple typique est donné par la production nucléaire ainsi que par d'autres projets tels que ceux concernant l'utilisation de charbon dans les centrales à grande puissance.²

Or, la responsabilité et l'organisation d'une exploitation à grande puissance se concentre forcément dans les mains de quelques grandes organisations à structures fortement hiérarchisées. Celles-ci connaissent parfaitement les procédures d'action et les législations, disposent des structures de planification, de conception technique et de réalisation des grandes centrales ainsi que des possibilités de repérer les capitaux nécessaires.

D'un autre côté, les traits nouveaux de la politique énergétique s'orientent avant tout vers le contrôle de la demande d'énergie (réduction du gaspillage et des pertes, augmentation du rendement dans les transformations d'énergie) et vers le recours aux sources d'énergie renouvelables et indigènes. En général, une augmentation du rendement des nouvelles installations à énergie renouvelable indigène (ex: pompe à chaleur) sera élevée surtout si on est en mesure d'harmoniser la demande avec la quantité et la qualité d'énergie ainsi produite dans ces petites unités décentralisées. D'autre part, la solution décentralisée assure aussi de meilleurs rendements pour l'exploitation de sources énergétiques primaires, tels que le pétrole, le gaz naturel et le charbon, qui restent nécessaires pour la couverture de nos besoins domestiques à moyen terme.³

Mais beaucoup de ces solutions visant un meilleur contrôle de la demande, la réduction des pertes, l'exploitation de sources d'énergie renouvelables et l'augmentation des rendements par des solutions décentralisées et bien adaptées aux caractéristiques de la demande exigent le recours à une multitude d'instances, différentes par leurs structures, leur capacité et leur pouvoir d'action. Les résultats dépendent de la capacité d'harmoniser les objectifs des différents acteurs: consommateurs, autorités publiques (communales, cantonale), sociétés de production et de distribution, bureaux de planification et entreprises d'installation.

En bref, on est en présence de processus de formation d'action politique et de décisions fort complexes. Les difficultés sont explicitement mention-

2 Eidgenössische Energiekommission (EEK), *Der Bedarfsnachweis für Kernkraftwerke*, Bern, Februar 1981.

3 Par "décentralisé" on n'entend pas ici seulement des installations pour chaque bâtiment mais aussi, par exemple, des centrales de quartier.

nées dans les études pour une conception cantonale de l'énergie des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne⁴ et du Tessin.⁵

Un exemple concret, celui de l'exploitation décentralisée d'unités force-chaleur, a été étudié par Basler & Hofmann pour la Commission fédérale de l'énergie.⁶

La construction d'environ 3000 centrales de ce type d'ici 1990 permettrait une production d'électricité suffisante pour remplacer une fraction importante de la production d'une unité nucléaire. Les difficultés de réalisation, malgré la complexité technique, sont surtout de nature organisationnelle. Il y a peu de gros consommateurs (hôpitaux, groupes d'industries) capables d'utiliser entièrement l'énergie produite par une centrale force-chaleur.

Il faut alors rassembler les consommateurs, par exemple au niveau de quartier, en réalisant des réseaux de distribution de la chaleur.

Aux difficultés d'organisation s'ajoutent les conditions tarifaires imposées par les centrales électriques, qui ont jusqu'à maintenant freiné l'application du couplage force-chaleur. Il s'agit en particulier des bas prix payés pour l'électricité provenant de centrales force-chaleur et injectée dans le réseau et, au contraire, du prix élevé du courant de complément et de réserve fourni par les entreprises électriques aux utilisateurs de la centrale force-chaleur.

D'après le rapport de Basler & Hofmann le nombre de centrales force-chaleur réalisables d'ici 1990 pourrait passer de quelques unités à 750 dans les conditions actuelles de politique tarifaire et à 3000, avec des conditions plus favorablement orientées selon les critères d'une allocation optimale des ressources économiques.⁷

Or, ces sociétés de distribution sont très conditionnantes par leur hétérogénéité (il existe en Suisse environ 2000 entreprises électriques avec chacune des systèmes particuliers de vérification) et par leur objectifs, souvent en contradiction avec la promotion de l'économie d'énergie.

Une politique des autorités publiques se révèle nécessaire à cet égard et une motion parlementaire⁸ a été déposée pour soutenir la création, au niveau fédéral, d'une loi sur la distribution d'électricité.

4 Infrac, *Energieleitbild beider Basel*, April 1980.

5 Infrac, *Energieleitbild für den Kanton Tessin*, 1981.

6 Arbeitsgemeinschaft Basler & Hofmann und Sulzer Consulting, *Der Beitrag neuer Wärme-Kraft-Kopplungsanlagen zur Elektrizitätsversorgung*, Schriftreihe des Bundesamtes für Energiewirtschaft Nr. 11.

7 Dans son analyse de la preuve du besoin de la centrale nucléaire de Kaiseraugst la Commission fédérale de l'énergie a considéré plusieurs variantes de production d'électricité. Le facteur principal déterminant la différence de production entre les différentes variantes est constitué par le nombre d'unités force-chaleur mises en fonction d'ici à 1990 (Résumé du rapport de la Commission fédérale de l'énergie = Bericht über den Bedarfsnachweis für Kernkraftwerke, Février 1981, pag. 23).

8 Motion Petipierre du 13. 12. 1979, *Elektrizitätswirtschaftsgesetz*.

2. Un exemple: l'exploitation du bois en tant que facteur énergétique

Il y a quarante ans, le bois jouait un rôle important dans l'approvisionnement énergétique de la Suisse. Après 1950, son importance en tant que source énergétique a constamment diminué et ce n'est que tout récemment que son utilisation a repris à augmenter.

L'intérêt accru pour le bois s'explique par plusieurs raisons.⁹ En tant que ressource indigène renouvelable, le bois est disponible aussi en cas de crise du marché énergétique international. Dans une chaudière moderne, la combustion du bois est beaucoup moins polluante que celle du mazout. Une économie régionale du bois peut jouer un rôle important dans le développement et la création de postes de travail.

La gestion des forêts, prémisses indispensables pour la production de bois, permet en même temps d'assurer les fonctions de loisirs et de protection qu'ont les forêts, tout en augmentant la production du bois même. Ce type de gestion a été longtemps négligé, entre autre à cause des frais élevés qu'un marché très restreint du bois ne parvenait pas à couvrir.

Les études menées récemment ont montré qu'il est possible et même désirable d'augmenter considérablement l'emploi du bois à des buts énergétiques. Ceci implique un renforcement ou même la création des infrastructures indispensables à une gestion convenable des forêts comportant la récolte, le transport et la distribution du bois, aussi bien que des installations destinées à la combustion du bois et à la production de chaleur.

L'utilisation rationnelle de grandes quantités de bois exige des installations à puissance et rendement élevés. Cela implique l'existence de consommateurs importants ou bien la création de centrales de quartier. Afin d'éviter le gaspillage du bois, cette source devra être réservée au chauffage de bâtiments pourvus d'un bon isolement thermique.

Abstraction faite de certains problèmes d'optimisation qui sont encore à résoudre (récolte dans des zones d'accès difficile, gazéification et utilisation du gaz de bois dans des unités force-chaleur), ce sont surtout les difficultés d'organisation qu'il faut éliminer, afin que le bois puisse de nouveau occuper une place plus importante parmi les vecteurs énergétiques.

Si déjà les centrales force-chaleur mentionnées plus haut étaient caractérisées par leurs nombreux liens avec des fonctions, des institutions et même des objectifs différents, ceci vaut à plus forte raison pour le bois. La figure No. 1 montre les objectifs et les fonctions d'une politique de gestion des forêts et d'utilisation du bois, tandis que la figure No. 2 donne un aperçu des différentes institutions concernées. L'utilisation optimale de potentiel énergétique de nos forêts suppose une action concertée de la part de toutes ces institutions, afin d'atteindre les objectifs proposés. Ceux-ci devraient être plus clairement définis sur la base d'un consensus politique et être consolidés dans un véritable processus de planification et de coordination politique.

9 Mario Camani, *Legna: prospettive per l'approvvigionamento del Cantone Ticino*, in Rivista Tecnica della Svizzera Italiana, No. 8, agosto 1980.

Figure 1: Diagramme des objectifs et des fonctions dans le cycle du bois.

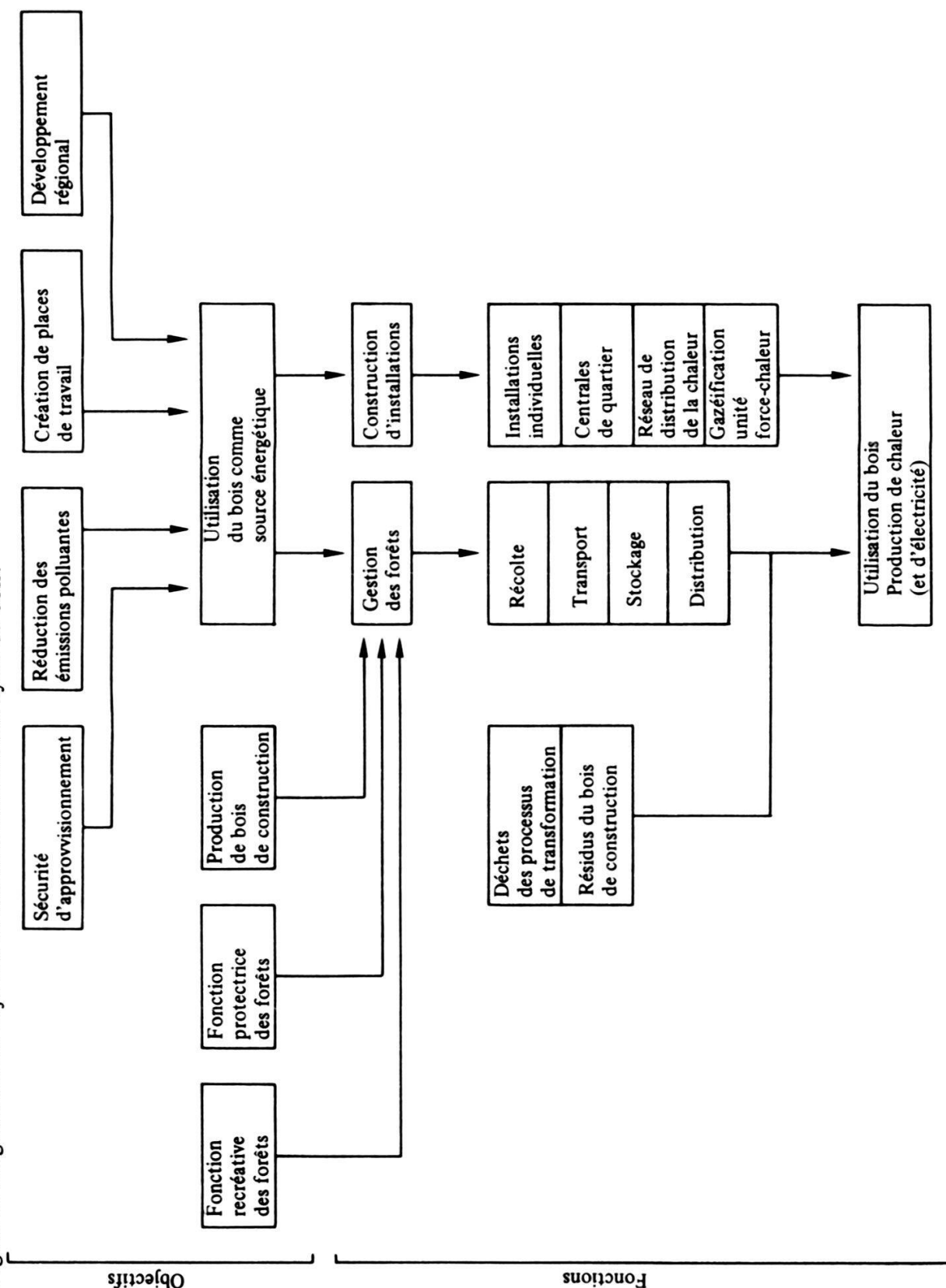
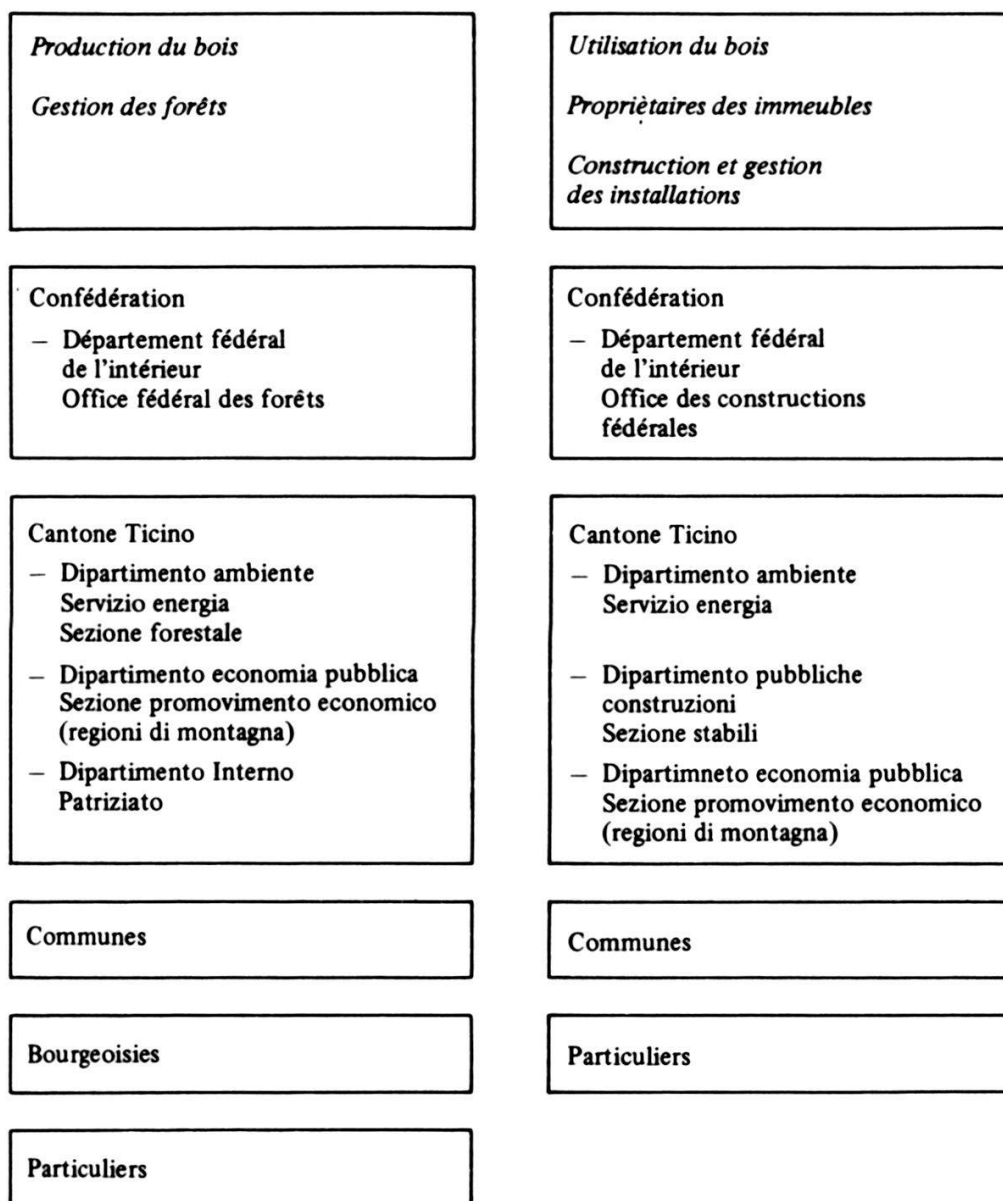


Figure 2: Institutions concernées par l'utilisation du bois.



III. La nécessité d'amélioration du processus de planification et de décision: le cas du Tessin

Le cas du Tessin peut être significatif à cet égard. En effet, il a vécu, pendant les trente dernières années, une croissance démographique et économique supérieure au reste de la Suisse et une rapide phase de rattrapage infrastructurel qui a profondément modifié son organisation du territoire. S'agissant d'un espace extrêmement délicat et soumis aux fortes pressions d'une demande hétérogène et conflictuelle (demande résidentielle contre demande touristique, lieu de séjour contre fonction de couloir de transit international, etc.), il apparaît naturel que, plus qu'ailleurs, les lacunes et les difficultés d'organisation d'un processus de planification et de coordination se soient rendues évidentes. Nous n'analyserons pas ici les efforts et les échecs des années soixante, période durant laquelle le Canton avait lancé sa "Program-mazione economica"¹⁰ et présenté une loi avant-gardiste sur la planification du territoire, qui devait malheureusement tomber en 1969 en votation populaire.¹¹ On soulignera simplement comment ces essais, impliquant de véritables sauts dans les mentalités et dans les modalités d'approche politique des problèmes, n'ont pas respecté certaines caractéristiques de base de la planification. En effet, la planification en tant que moyen de gérer les activités d'intérêt collectifs¹² doit être considérée comme un processus continu et progressif.¹³ En particulier, son succès semble lié à l'existence d'un équilibre et d'une cohérence entre objectifs, instruments et capacité de réalisation („Implementierung”).

10 A la suite d'une motion (L. Olgiati – 7. 2. 1962) présentée au Grand Conseil, le Conseil d'Etat donne mandat le 12. 3. 1963 au Prof. F. Kneschaurek de diriger les travaux préliminaires pour la programmation économique. A l'étude du professeur de St. Gall *Stato e sviluppo dell'economia ticinese: analisi e prospettive*, Bellinzona 1964, fait suite le travail d'une commission consultative spéciale. Mais le rapport final (mars 1968) admet pratiquement l'incapacité de gérer une vaste opération de planification globale et indicative.

11 Urio, Paolo, *Le Tessin: les contrecoups du boom économique*, dans Germann, R., *Fédéralisme en action: l'aménagement du territoire*, 1979, p. 183.

12 Archibugi, F., *Principi di pianificazione regionale*, Vol. 1: Metodi e obiettivi, Milano 1980, p. 47.

13 Face à l'échec de la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et aux problèmes croissants de l'environnement on a pensé au moins améliorer les capacités de gestion et, en 1976, on a réuni sous le toit d'un nouveau "département de l'environnement" (Dipartimento Ambiente) toutes les sections et services administratifs dont les fonctions sont directement convergentes sur la politique de l'environnement. Il s'agit des secteurs suivants: protection des eaux et de l'air, aménagement du territoire, économie des eaux, inspectorat forestier ainsi que la Commission pour la sauvegarde des "beautés naturelles et du paysage" et la Commission pour la sauvegarde des monuments historiques et du patrimoine artistique.

a) Planification en tant que technique de coordination de l'activité publique et de recherche d'un consensus politique

Le domaine de la politique de l'environnement, comme démontré dans les exemples concernant la problématique énergétique, présuppose le dépassement de toute vision sectorielle tant technique qu'administrative. Les améliorations proposées à ce niveau doivent être intégrées dans un véritable processus de planification politique de l'action publique, où par planification il faut entendre avec Scharpf: „Eine Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit, welche auf diese Weise die Möglichkeiten kollektiven Handelns steigert”.¹⁴

Cette politique, appelée par Werder¹⁵ “Konzeptionelle Politik” demande une coordination à deux dimensions:

- sur le plan matériel, il faut coordonner les rôles et les apports des différentes fonctions publiques mises en cause par une problématique spécifique (cf. par ex. le cas du bois cité dans la première partie);
- sur le plan temporel, une coordination apparaît nécessaire afin d'assurer, à moyen et surtout à long terme, cohérence et continuité dans le cadre toutefois d'une planification adaptative.

Cette planification devient “politique” parce que la coordination repose sur un “consensus” entre toutes les parties en cause, ce qui signifie, dans le système politique suisse, la capacité d'animer et d'équilibrer le jeu des rapports entre administration, exécutif et parlement ainsi que entre instances fédérales, cantonales et communales.¹⁶

b) Les faiblesses des Lignes directrices de législature

Pendant les années septante, le Canton du Tessin a cru – comme une douzaine d'autres Cantons¹⁷ – améliorer la transparence de l'action politique par l'introduction de l'instrument des “Lignes directrices gouvernementales valables pour une législature”.¹⁸ L'expérience des deux Lignes directrices présentées jusqu'ici a été cependant jugée insuffisante par le Conseil d'Etat lui-même,¹⁹ surtout à cause des raisons suivantes:

14 Scharpf, Fritz, *Planung als politischer Prozess*, Frankfurt 1973, p. 38.

15 Werder, Hans, *Ist konzeptionelle Politik in der Schweiz möglich? Überlegungen aus politologischer Sicht*, dans A.A.V.V. *Strategische Erörterungen zur Regional- und Strukturpolitik – La Suisse et le pari régional*, 1981, p. 243.

16 Linder, Wolf, *Planung als demokratischer Prozess – Prinzipien und Möglichkeiten einer Reform*, dans Linder W., Hotz, B. Werder, H., *op. cit.*, p. 1.

17 Bern, Luzern, Obwalden, Solothurn, Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Uri, Valais, Zürich.

18 Decreto legislativo concernente la presentazione quadriennale del rapporto sulle linee direttive della politica del Consiglio di Stato e del piano finanziario del 20 dicembre 1973.

19 Message du Conseil d'Etat du 11. 7. 1980 accompagnant la proposition d'une *loi sur la planification cantonale*.

- faible impact – après une première discussion positive – des lignes directrices sur l'activité parlementaire et sur celle de l'administration à cause de l'inexistence d'une procédure de contrôle ainsi que de la faible propension de l'exécutif à faire des lignes directrices un véritable instrument de gestion;
- faible cohérence entre objectifs généraux (élaborés surtout au niveau macro-économique) et objectifs intermédiaires au niveau des secteurs; faute d'un effort de coordination interne, les lignes directrices ressemblaient à un "collage" de politiques spécifiques;
- prédominance pratique des contraintes de la planification financière sur les indications politiques contenues dans les lignes directrices.

c) Un nouveau cadre conceptuel du processus de planification

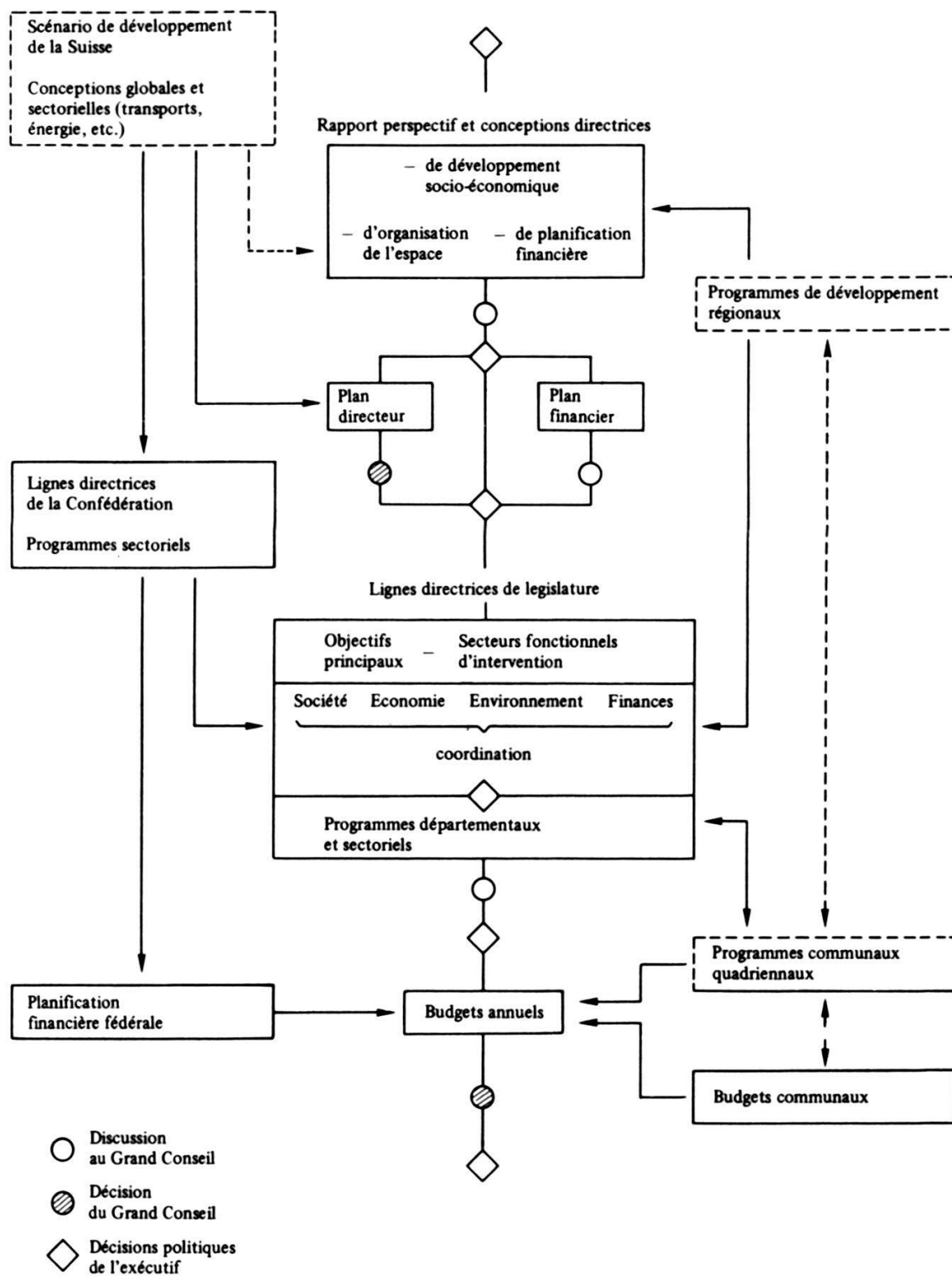
Ce cadre est décrit dans la figure No. 3 et constitue le schéma de référence adopté dans la nouvelle loi cantonale tessinoise du 10. 12. 1980 sur la planification cantonale.

Il appelle les explications suivantes:

- sur le plan *temporel*, le processus de planification politique comporte trois composantes: un rapport sur les lignes directrices de longue période (environ deux législatures); un programme de législature (4 ans) et le budget annuel. Seul le premier niveau donne lieu à un nouvel instrument (le "Rapporto sugli indirizzi") qui contient la description des tendances évolutives probables, l'appréciation des principaux problèmes et la délimitation des degrés de liberté de l'action publique. Il détermine aussi des objectifs et des indications de stratégie politique, plus que des mesures. Ces dernières se concrétisent – sauf dans le cas du plan directeur de l'aménagement du territoire – plutôt au niveau des lignes directrices de législature;
 - sur le plan *matériel*, la planification se construit autour de trois composantes principales qui doivent être coordonnées: la politique de développement (social, économique, culturel), la politique d'organisation de l'espace et de l'environnement et la politique financière. L'approche à long terme devrait permettre de faire ressortir les problèmes politiques essentiels, de coordonner les objectifs cantonaux avec les indications disponibles au niveau fédéral (conceptions globales, nouvelle répartition des tâches, etc.) et les requêtes provenant des régions, surtout des régions de montagne.²⁰
- Le processus de planification exige un travail permanent et élargi de la part de l'administration ainsi qu'une ferme volonté politique au niveau de l'exécutif et des forces politiques à responsabilité gouvernementale. Sans

20 Les programmes de développement promus par la Loi fédérale d'aide aux régions de montagne du 28 juin 1974 constituent aujourd'hui une réalité positive qui ne manque cependant pas de poser de sérieux problèmes du conflits d'objectif et de cohérence avec la planification cantonale. Les programmes régionaux sont établis sur un horizon d'une douzaine d'année, tandis que, jusqu'ici, les cantons ne disposaient pas d'une planification à long terme globale.

Figure 3: Encadrement de la planification cantonale tessinoise (d'après la loi du 10. 12. 1980).



créer un office du plan, le Canton du Tessin a constitué – sous la direction du chancelier d'Etat – un groupe de travail responsable de l'élaboration des principaux instruments de planification, de leur coordination, de leur application et de leur révision. Le programme de législature et le plan financier – tout en restant un programme indicatif vis-à-vis du Parlement – devraient devenir un véritable instrument de gestion administrative. Remarquons encore – malgré l'aspect hiérarchique et rigidement déductif – que cette planification doit être vue comme un processus permanent et dynamique, qui permette, à des échéances régulières, des révisions d'objectifs et des approfondissements des instruments;

- sur le *plan politique*, le processus de planification comporterait – grâce aux nouveaux instruments – une meilleure intégration du parlement dans la phase d'appréciation préliminaire des problèmes, dans la formulation des lignes politiques et dans le rôle de contrôle de l'administration et de l'exécutif.

d) La loi sur la planification politique cantonale du 10. décembre 1980

Les principes du nouveau cadre conceptuel du processus de planification politique sont contenus dans les dix articles de la loi qui vient d'être votée par le Grand Conseil.

Ces articles concernent essentiellement les objectifs de la planification cantonale, les compétences de l'exécutif et du parlement et les instruments; c'est-à-dire: le rapport sur les lignes directrices de long terme, le plan directeur d'aménagement du territoire, le programme du gouvernement et le plan financier de législature.

- ~~Le débat~~ au sein de la commission parlementaire ²¹ et du Grand Conseil a montré une bonne volonté de promouvoir ce renforcement des procédures de planification et de coordination politique. Il est significatif de constater que le vote des nouveaux instruments d'aménagement du territoire (en tant que premiers éléments d'application de la législation fédérale) ait été subordonné au vote de la loi sur la planification cantonale, considérée ainsi comme loi cadre.

Toutefois toute vision optimiste est soumise à caution, en particulier à l'existence d'un substantiel accord entre les partis au pouvoir (libéraux-radicaux; démocrates-chrétiens et socialiste); enfin, l'expérience ne pourra être appréciée qu'à moyen terme.

21 L'analyse de ces débats – présentée par R. Ratti au séminaire de l'Institut ORL de Zürich (19.9.80) a démontré comment les préoccupations politiques ne portaient pas tellement sur les instruments mais plutôt sur les objectifs et sur les modalités de gestion de ces instruments (Implementierung). Les réserves principales étaient liées à la peur de voir cette planification se résoudre en "exercice-alibi" et à celle de voir augmenter encore plus le pouvoir des technocrates.