Aménagement du territoire

Autor(en): **Diacon, Georges**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **59 (1967)**

Heft 1

PDF erstellt am: **30.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-385429

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel: «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

59e année | Janvier | No 1

Aménagement du territoire

Par *Georges Diacon*, vice-président de l'USS

Première partie

Le passé et le présent constituent les meilleurs jalons d'un peuple, d'une race ou d'une civilisation à un moment précis de son histoire pour bâtir son avenir.

Tout ce qui peut être pensé, fait et surtout construit avec discernement en vue d'augmenter le bonheur des individus ne peut, en effet, pas s'éloigner de ce solide principe qui veut que l'on puise, dans le passé, des expériences qui permettent d'orienter le présent afin de parfaire l'avenir. Ce triptyque est valable pour toutes les disciplines universelles, de la technique à l'économie, de la sociologie à la politique et de la culture à l'esprit.

Le passé, le présent et le futur se manifestent de multiples manières dans les arts et dans les sciences. Mais la somme des connaissances humaines se traduit également en chiffres, en moyennes, en statistiques. Et, honnêtement rassemblées, rationnellement présentées et intelligemment interprétées, ces mesures donnent souvent mieux que n'importe quelle savante collection un reflet d'une évolution, d'un fait ou d'un problème.

C'est pourquoi ce puissant moyen évocateur a été choisi pour introduire le sujet d'aujourd'hui. Il est en effet absolument indispensable d'avoir des points de repères simples, logiques et imagés. La comparaison numérique, graphique ou synoptique semble la mieux appropriée en l'occurrence.

Diagnostic

Le XXe siècle apporte quasi quotidiennement des bouleversements dans tous les domaines. A l'échelle de l'homme et de ce que l'on connaît de son histoire pourtant plusieurs fois millénaire déjà, le statisticien devrait sans doute créer de nouvelles unités pour pouvoir établir la proportion entre les développements enregistrés au cours des cent dernières années et ceux qu'il est raisonnable d'admettre ne serait-ce que depuis l'Antiquité (pour ne pas parler de la Préhistoire!). Que

l'on songe seulement aux soixante premières années de ce XX^{e} siècle, au cours desquelles on a pratiquement passé, par exemple, de la lampe à huile à la force atomique domestiquée, du dirigeable aux transports interplanétaires, et des premières tentatives de photogravure à la Mondovision... où, d'une manière plus démonstrative et plus poétique: du «Beau Danube bleu» en traditionnelle boîte à musique pour touristes étrangers au «Michel» des Beatles en transistors miniformat que chaque enfant sait enclencher au moins dès l'âge de trois ans!

La Suisse n'a pas échappé à cet extraordinaire courant de métamorphoses. De nombreux traités, études et publications spécialisées s'emploient à en déterminer les causes, les effets et les conséquences. Voici, à titre d'exemples, quelques faits impressionnants:

Démographie

Le recensement de la population suisse au 1er décembre 1900 permettait de dénombrer un peu plus de 3 300 000 habitants, en 1960, il y en a près de 5 500 000; l'augmentation est donc, en soixante ans, de 65 %.

Parallèlement, le nombre de ménages passe de près de 730 000 en 1900 à 1 600 000 en 1960.

Ces chiffres représentent une occupation du territoire de 80 habitants par km^2 en 1900 contre 131 en 1960.

De 1950 à 1960, l'augmentation de la population de résidence a été de 15,1 %; depuis le premier recensement de 1850, jamais encore on n'avait enregistré un accroissement aussi marqué en l'espace de dix ans; le reccord précédent avait été enregistré de 1900 à 1910 avec 13,2 %.

Au début de ce siècle, une personne qui atteignait 65 ans pouvait espérer vivre en moyenne encore dix ans, tandis qu'aujourd'hui cette longévité des retraités est en moyenne de treize ans; sur l'ensemble des personnes décédées, 23 % étaient alors âgées de plus de 70 ans contre 55 % actuellement; la mortalité infantile accuse une régression spectaculaire durant le même laps de temps, passant en 65 ans de 29 % à un peu plus de 5 %!

Le nombre d'étrangers résidant et travaillant en Suisse est très mouvant au cours des décennies de la première moitié de ce siècle, parce que fortement tributaire de la situation internationale; on oublie souvent qu'en 1910 plus de 550 000 étrangers vivaient en Suisse, représentant le 15 % de la population totale. Après être descendu à 220 000 en 1940, il est remonté en flèche à la suite de la seconde guerre mondiale pour atteindre près de 590 000 en 1960, soit un peu plus de 10 % de la population totale, puis à nouveau, en 1964/1965, approximativement le même niveau qu'en 1910. A fin 1965, 810 243 étrangers avaient leur domicile en Suisse, dont 610 000 avec permis

de séjour et 200 000 avec permis d'établissement; la part des étrangers dans la population totale était donc exactement de 14 %; sur ces 810 000 étrangers, 554 000, soit le 67 %, exerçaient une activité lucrative.

Habitat

En 1900, 20 % des habitants résident dans des communes de plus de 10 000 habitants, et en 1960 cette proportion double pour passer à plus de 40 %.

Le nombre des maisons habitées passe également de 430 000 en 1900 à 760 000 en 1960.

A fin 1960, l'effectif global des logements occupés ou vacants approche 1 600 000 unités.

La production nette de logements enregistrée chaque année dans l'ensemble des communes a presque quadruplé de 1946 à 1962 en passant de 14 300 à 51 450 unités.

Mais le nombre d'habitants par logement diminue si l'on en croit des moyennes récentes; en 1950, on trouvait 3,63 personnes par appartement et en 1965 plus que 3,26; on compte actuellement en Suisse près de 1 600 000 logements occupés, et il s'en est cependant construit 56 000 nouveaux en 1965.

De 1950 à 1960, divers facteurs ont exercé une influence sur la demande de logements: La proportion des personnes âgées de plus de 50 ans a nettement augmenté tandis que celle des enfants de moins de 10 ans a diminué; la proportion des personnes mariées est passée de 43 à 45 % de la population globale (soit une augmentation de 12 % en dix ans); le revenu disponible par habitant a augmenté de 57 % en une décennie.

Depuis la fin de la guerre, la famille traditionnelle de trois générations vivant dans le même logement est en voie de disparition. De plus en plus la famille réunit deux générations, voire une seulement. Dans une proportion grandissante, les enfants quittent les parents avant le mariage.

De 1950 à 1960, l'augmentation de la proportion des petits logements indique qu'un nombre croissant de personnes seules aspirent à disposer de leur propre logement.

En 1946, sur 100 nouveaux logements, on en construisait 2 (1962: 9) d'une pièce, 10 (16) de deux pièces, 35 (36) de trois pièces, 33 (27) de quatre pièces, 16 (8) de cinq pièces et 4 (4) de six pièces ou davantage.

Depuis la fin de la guerre jusqu'à 1961, les prix des terrains ont renchéri de 300 % pour l'ensemble du canton de Zurich, de 500 % pour les communes zuricoises autres que Zurich et de 800 % pour la ville de Zurich.

Dans le coût global de la construction, c'est dans les villes, d'une manière générale, que la part du prix du terrain est la plus élevée;

elle diminue au fur et à mesure qu'on s'éloigne du centre; les spécialistes l'évaluent à 40–50 % au centre d'une agglomération et à 10–15 % dans un village.

En 1943, les charges de loyer représentaient en moyenne le 13,7 % du budget familial; en 1963, elles ne représentent plus que 11,7 % du revenu total de la famille; il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui des sources officielles admettent que le loyer de maints jeunes ménages logés dans des immeubles de construction récente absorbe de 20 jusqu'à 40 % du revenu.

Activité

En cinquante ans, la proportion de la population active, c'est-à-dire des personnes exerçant une profession, ne varie guère, restant autour du 47 % de l'ensemble; par contre, au sein de cette population active, on assiste à des changements importants: en 1910, en effet, les personnes indépendantes et les membres coopérants de leur famille représentent 18 % de la population totale, et en 1960 plus que 9 %; inversément, les employés, les ouvriers et les employés de maison forment en 1910 le 30 % de la population totale, proportion qui ne cesse de s'accroître pour atteindre en 1960 plus de 37 %.

En 1910, l'agriculture faisait vivre environ 1 million de personnes (27 % de l'ensemble de la population); aujourd'hui 670 000 personnes (11 %) en dépendent.

Dans ce même intervalle de cinquante-cinq ans, le secondaire passe d'environ 1 560 000 personnes (41 %) à 2 480 000 personnes (44 %).

Le tertiaire, lui, fait vivre environ 956 000 personnes (25 %) en 1910 contre 1 731 000 (31 %) aujourd'hui.

L'activité du bâtiment en Suisse a passé de 2 796 000 000 francs en 1948 à 8 515 000 000 francs en 1962.

Dans l'industrie des tuiles et des briques, les salaires représentent en moyenne 35 à 40 % des coûts de la production. Dans une entreprise thurgovienne moderne, ils ne constituent plus que le 15 à 20 %; le record est atteint dans une fabrique moderne de ciment avec le chiffre de 10 %!

Production

En 1905, 238 000 entreprises enregistrées occupaient 971 000 personnes; cinquante ans plus tard, 264 000 en occupent 1 228 000. A fin 1964, l'ancienne loi sur les fabriques couvrait près de 15 000 exploitations occupant environ 770 000 personnes dont 37 000 apprentis et apprenties avec contrat d'apprentissage; les chiffres relatifs à la nouvelle loi sur le travail sont encore inconnus, mais l'on peut dire, d'une manière schématique, qu'elle embrasse dans son champ d'application toute l'économie du pays sauf l'agriculture.

Au cours des quinze dernières années, la production annuelle de cigarettes a passé de 6 milliards à plus de 15,5 milliards.

Durant la même période, la production de ciment a plus que quadruplé, passant de 977 000 tonnes à environ 4 325 000 tonnes.

En quinze ans également, la production d'énergie électrique en Suisse a passé de près de 10 milliards de kWh à plus de 22 milliards de kWh.

A la fin du siècle dernier, une fabrique suisse de ciment produisait 600 tonnes de matière par an, alors qu'aujourd'hui elle en produit 876 000 tonnes par an: en d'autres termes, la production d'une année jadis se fait en six heures actuellement!

Les anciennes fabriques de tuiles et de briques produisaient en chiffre rond 10 millions de pièces avec soixante-cinq ouvriers, tandis que les installations modernes atteignent une production de 34 millions de pièces avec trente-cinq ouvriers: autrement dit, la moitié moins d'ouvriers produisent trois fois et demi plus aujourd'hui qu'hier!

En 1958, 75 000 personnes produisaient en Suisse 35 millions de montres et mouvements, alors qu'en 1965 82 000 personnes fabriquent 53 millions de montres et mouvements: en sept ans, un accroissement de personnel de 9,3 % correspond à une augmentation de la production de 51,4 %!

Consommation

Au début du siècle, une personne adulte consomme en moyenne 110 litres de vin par année; soixante ans plus tard, elle n'en boit plus que 50 litres; la consommation de la bière est beaucoup plus stable, passant de 95 à 85 litres pendant le même temps.

Avant la seconde guerre mondiale, le Suisse mangeait en moyenne 52 kg de viande par année; aujourd'hui, il en consomme 65 kg; au cours de ces vingt-cinq années, la consommation de viande de bœuf, de veau, de cheval et de mouton est quasiment stable, tandis que celle de viande de porc augmente de 35 %, celle de volaille de près de 60 % et celle de poisson également de près de 60 %.

En 1910, 2276 autos circulaient en Suisse. En 1925, on dénombre 56 000 véhicules à moteur en circulation et 678 000 bicyclettes; quarante ans plus tard, il y a 1 388 000 véhicules à moteur et 1 552 000 bicyclettes; cela représente, pour 1000 habitants, en 1925: 14 véhicules à moteur et 170 bicyclettes, en 1965: 236 véhicules à moteur et 264 bicyclettes.

En 1905, les chemins de fer possèdent 1270 locomotives à vapeur (1960: 180), 16 locomotives électriques (833), 143 automotrices (585), 3317 voitures à voyageurs (4675), 15 000 wagons à marchandises (33 000).

En 1955, il y a en Suisse 10 500 concessions de télévision, en 1960, 129 000 et à fin août 1966, 713 711!

En 1914, 450 caisses-maladie comptent 361 000 assurés; cinquante ans plus tard un peu plus de 1000 caisses-maladie assurent environ

5 millions de personnes; 10 000 polices collectives représentent plus de 40 millions de francs de primes.

Il y a lieu de remarquer aussi l'évolution dans l'assurance-accidents, où dans l'espace d'une génération, la part de primes afférente aux polices collectives est passée d'un tiers à deux tiers pour atteindre aujourd'hui la somme respectable de 200 millions de francs versés essentiellement par les exploitations artisanales, commerciales et communales, mais aussi par les employeurs agricoles et en outre en faveur des écoliers.

Deux ans après l'entrée en vigueur de l'AVS, on dénombrait 3545 assurances de groupe, avec 151 640 bénéficiaires. En 1960, 375 126 personnes étaient couvertes par 9418 assurances de groupe. Le nombre des polices atteignait 15 797 en 1964, avec 633 505 assurés, soit environ le quart des salariés suisses.

On a pu calculer que la quantité d'eau nécessaire à la production de la nourriture d'un adulte en activité normale, nécessite quotidiennement l'équivalent de 35 tonnes d'eau de pluie, c'est-à-dire d'eau pure, soit par exemple pour obtenir:

1 kilogramme de pain	2 700 litres
1 livre de viande	55 000 litres
1 litre de lait	3 900 litres
1 orange	500 litres

De 1952 à 1960, les dépenses de la Confédération ont augmenté en moyenne de 2,5 % par an. De 1960 à 1965, l'augmentation a atteint 18 %, et elle est de 20 % dans le budget de 1966. Une tendance semblable se manifeste dans les cantons, à savoir une augmentation de 9 % en moyenne annuelle de 1952 à 1960, et de 21 % de 1960 à 1965, et enfin de 6 % et 21 % dans les communes. Dans les années cinquante, les recettes s'accroissaient plus rapidement que les dépenses. Depuis lors, la situation s'est retournée, bien que, de 1959 à 1965, les recettes de la Confédération aient doublé.

On constate aujourd'hui qu'en regard de la période 1953/1957 la part de l'épargne individuelle volontaire est passée de 12 à 21 %, tandis que celle des pouvoirs publics a reculé de 40 à 34 % et celle des entreprises privées est également tombée de 29 à 25 %.

Pronostic

Le pronostic n'est pas aussi aisé, certes, que le diagnostic. Les hypothèques s'affrontent à tous les échelons. Les techniciens de l'évaluation, de la supputation et de la prévision s'en donnent à cœur joie...

La population suisse atteindra-t-elle 6,3 millions d'habitants en 1970, 6,7 millions en 1980, 7,3 millions en 1990 et 8 millions en l'an 2000 ?

Trouvera-t-on encore plus de trois habitants en moyenne par logement en 1980 ?

La construction de 200 000 nouveaux logements jusqu'en 1970 est-elle suffisante ?

Le tiers de la production d'électricité sera-t-elle nucléaire en 1980, comme en Belgique ?

La transparence de l'eau de nos lacs continuera-t-elle à diminuer ? Elle a baissé de 2 mètres en soixante ans dans le Léman pour atteindre une moyenne de 7,8 m. Sur la Riviera vaudoise, elle est la plus faible avec 5,9 m. !

Nous pourrions, il va de soi, multiplier les points d'interrogation, mais nous préférons entrer dans le vif du sujet.

Deuxième partie

Ce tableau, tracé à grands traits, est forcément incomplet. Il faudrait notamment, pour mieux définir le problème de l'aménagement du territoire, établir un bilan de la situation économique et sociale des salariés. Bornons-nous donc à citer par exemple que

- l'évolution du pouvoir d'achat, de 1939 à 1965, a augmenté de 86 % pour le personnel ouvrier et de 55 % pour les employés, soit respectivement de 2,5 % et de 1,7 % par année,

alors que, pour cette même période,

- le niveau général des salaires du personnel ouvrier de toutes les catégories s'est élevé de 309 % soit de 273 % pour les ouvriers qualifiés, de 307 % pour les ouvriers semi-qualifiés et non qualifiés, de 337 % pour les femmes, de 446 % pour les jeunes gens et de 442 % pour les jeunes filles.

Nous nous limitons à ces deux exemples, mais nous pourrions nous étendre longuement sur l'augmentation du temps des loisirs par la réduction du temps de travail, l'allongement des vacances et des jours fériés payés.

Toutefois, devant un auditoire composé de responsables et de militants syndicalistes, il ne nous paraît pas nécessaire d'insister sur cette évolution, qui est le résultat, dans une très large mesure, de l'activité de nos fédérations et de l'Union syndicale.

Il faut cependant insister sur le fait que l'aménagement du territoire ne peut, valablement, être réalisé que si l'on applique la formule de Le Corbusier: «L'aménagement du territoire vise à l'organisation sur le sol des établissements humains de manière à satisfaire au mieux les aspirations des hommes.»

C'est donc aussi la tâche des syndicats, et il n'est pas inutile de souligner à cette tribune que le mouvement syndical libre est conscient des responsabilités qui lui incombent pour que notre génération, tout

en assurant le présent, garantisse l'avenir des générations montantes. Par nos actes, ou nos omissions, nous exerçons une grande pression sur l'avenir du pays tout entier.

Prise de conscience

Lorsque nous étudions attentivement la nécessité de l'aménagement du territoire et les possibilités de réalisation, nous nous apercevons immédiatement que nous devons modifier de fond en comble notre attitude présente, notre laisser-aller actuel, constituant précisément un danger pour l'avenir de notre pays. Si nous avons été heureusement épargnés par ce fléau qu'est la guerre et par ses conséquences morales et matérielles, il n'en reste pas moins que, même si nous n'avons pas été contraints à dresser des plans de reconstruction, partant d'aménagement, nous devons, nous aussi, procéder à une certaine planification de nos réalisations futures, réalisations dictées par le bouleversement général de nos us et coutumes, ainsi que nous en avons fait la démonstration au début de cet exposé.

Une prise de conscience s'impose.

Analyse de la situation

Cette prise de conscience est déjà, dans une très large mesure, une réalité.

En effet, de nombreuses personnalités, issues de tous les milieux de notre peuple, se sont prononcées dans ce sens.

Evoquons, tout d'abord, un souvenir qui nous est cher, celui de la «Voie suisse» de l'Exposition nationale de 1964.

De nombreux écrits traitent des nécessités d'une planification de nos activités et de l'aménagement du territoire. Citons à ce propos les ouvrages intitulés «Planification – Aménagement – Développement» de M. Henri Roh, secrétaire de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national, section du Valais, qui dit notamment:

«La première observation à formuler, c'est que la Suisse ne possède pas de planification au sens premier du terme.

»Pendant la guerre, nous avons connu un plan partiel, un modèle du genre, le plan Wahlen, qui a mis en valeur les ressources agricoles du pays.

»Divers bureaux fédéraux ont établi, en outre, des plans de mise en valeur de l'énergie hydroélectrique, de construction de voies navigables, de routes nationales, d'autoroutes, de tunnels routiers, de sauvegarde de l'agriculture, etc.

»Il existe également une commission d'études de la conjoncture ainsi qu'un bureau pour la défense nationale économique. Mais aucun organisme fédéral ne planifie l'ensemble de l'économie en faisant de

la prospective à court et moyen terme ou en donnant des objectifs à l'économie nationale.

»Certes, de temps en temps, le gouvernement consulte les associations économiques en vue de connaître leur avis sur tel ou tel problème. Mais il n'existe pas, comme en France, des commissions du plan recrutées dans les milieux ouvriers, patronaux ou officiels et qui donnent leur avis sur chaque secteur de l'économie.

»Nous pratiquons actuellement (1964–1965) une politique conjoncturelle visant à équilibrer notre balance des comptes, à réduire l'inflation, à maintenir la stabilité du franc et par là contenir la hausse des prix, provoquer une automatisation de l'industrie, une augmentation de la productivité, arrêter l'afflux de la main-d'œuvre étrangère, diminuer la consommation et par conséquent les importations étrangères.

»Il s'agit d'une pure politique conjoncturelle. Aujourd'hui, il faut aller plus loin.

»Aujourd'hui, si l'on veut connaître les taux de croissance de notre économie, sa situation réelle, de même que les maladies dont elle souffre, nous procédons de la même manière que l'ancien chef d'entreprise qui n'avait à sa disposition que la comptabilité générale. Il attendait la fin de l'année pour savoir comment avaient évolué ses affaires. Or, cette connaissance a posteriori des affaires est parfois fatale. La comptabilité moderne exige que le chef d'entreprise ait non seulement une comptabilité générale mais aussi une comptabilité des prix de revient et un contrôle budgétéaire.

»Grâce au contrôle budgétaire, l'entrepreneur dresse une programmation de son activité, prévoit les difficultés à venir et agit en conséquence, en vue de maintenir le dynamisme de son entreprise.

»Eh bien! sur le plan économique, je comparerai la planification au contrôle budgétaire, et l'examen des résultats de l'économie nationale, tel qu'il est fait en Suisse, à la comptabilité générale.

»Aucune prospective d'ensemble n'est réalisée pour l'économie suisse, du moins à la connaissance du public, aucun objectif ne lui est donné, les divers milieux économiques ne participent à la politique du pays que par l'intermédiaire de leurs représentants aux Chambres fédérales ou à l'exécutif; remarquons cependant que le gouvernement consulte les partenaires sociaux sur certains sujets. Mais ces contacts ne sont pas institutionalisés.

»Au lieu de prendre des mesures préventives contre la maladie, en l'occurrence les déséquilibres économiques, nous en sommes réduits, la plupart du temps, à faire des diagnostics a posteriori et à administrer des remèdes.

»Si nous avions un plan, nous pourrions, comme c'est le cas pour la France, faire des prévisions, une prospective ou une projection vers l'avenir pour des périodes déterminées: cinq ans, quinze ans ou vingt ans, tout en contrôlant, année après année, l'exécution du plan et en réajustant les évaluations. A remarquer que si des prévisions existent,

le grand public et les cadres de l'économie ne les connaissent pas suffisamment et ne peuvent par conséquent soutenir comme il se doit toute action d'intérêt général préconisée par les autorités.

»Certes, notre économie s'est développée ces dernières années avec un dynamisme extraordinaire, mais il est regrettable de constater que ce dynamisme a été incontrôlé jusqu'au jour où la maladie est devenue tellement apparente qu'il faut une véritable intervention chirurgicale pour rétablir l'équilibre, c'est-à-dire l'emploi des mesures d'urgence que sont les arrêtés sur la construction et les restrictions de crédit.»

Quant à Francis Closon, directeur de l'Institut national de la statistique et des études économiques, il déclare que:

«Le concept d'aménagement du territoire n'est pas neutre. Bien au contraire, il est chargé de données positives, parmi lesquelles celle de géographie volontaire, dans son raccourci fort et dense, est devenue l'une des plus familières.

»Accepter la notion d'aménagement du territoire signifie que l'on n'admet plus que les hommes, que les choses laissés à eux-mêmes vont pour le mieux dans le meilleur des mondes.

»Aménager le territoire et, en définitive, le territoire de son pays, implique une prise de conscience profonde, clairement ou obscurément formulée de la nécessité d'ordonner le développement et au total l'acceptation de prendre parti pour agir.

»Ce n'est pas pour autant une proclamation de ce que l'on appelle d'un mot déjà désuet le dirigisme, avec tout ce qu'il comporte de minutie, de détail ou d'arbitraire, il s'agit de bien autre chose.

»Dès lors que l'on constate que le jeu sans contrôle des forces économiques conduit à des concentrations et à l'abandon d'immenses régions et que l'on juge que ces phénomènes sont dommageables pour la nation, l'indifférence n'est plus concevable.

»Un pas plus loin vers l'analyse montre que, dans les nations modernes du type occidental, l'infrastructure de base est l'œuvre de l'Etat, c'est-à-dire que les investissements onéreux, que les aides substantielles qui orientent les productions, l'emploi, sont à la charge des finances publiques, donc de la collectivité. Bien grande serait la légèreté de l'Etat représentant la nation et ordonnateur de ses dépenses s'il se contentait d'octroyer ses subsides, se désintéressant de la conséquence de ses engagements financiers.

»Dans sa forme la plus rudimentaire, l'aménagement du territoire est d'abord un choix parmi les multiples sollicitations dont est saisi le pouvoir central; il conduit inexorablement à une décision au profit des uns, et par voie de comparaison au détriment des autres, car la preuve est faite que la dilution des moyens ne résout aucune situation, si elle peut dans le très court terme apporter l'apaisement passager que procurent les compromis.

»Le concept d'aménagement du territoire ne se sépare plus d'un minimum d'appareil technique, d'un ensemble d'études préalables

destinées à donner aux efforts accomplis, au nom de la collectivité, leur rendement social optimum.

»L'Etat qui, de même que les grandes compagnies industrielles, investit l'argent des autres, a le devoir de rechercher la meilleure utilisation des capitaux qui lui sont confiés par la collectivité. Avant d'être étendue au secteur public, l'étude de la localisation a été avancée par le secteur privé, en vue d'un rendement optimum. Au niveau d'une nation, elle ne se ramène pas à un simple calcul de prix de revient, de salaires, de transport, de disponibilité en main-d'œuvre, d'énergie, de matières premières. Il est bien évident qu'il serait ridicule de prévoir un vaste réseau d'irrigation de culture sans penser aussi aux débouchés sur le marché intérieur et les marchés étrangers.

»Ici aménager le territoire signifie études de la consommation et négociation d'accords commerciaux, ou encore équilibres à trouver à l'intérieur de la communauté européenne; l'aménagement du territoire se distingue mal du plan dont il apparaît l'incarnation par l'action directe sur les hommes et sur le pays où s'écoule leur vie.

»En définitive, au total aménager le territoire de son pays c'est prendre conscience de la solidarité qui naît de l'appartenance à un même territoire, ou si l'on préfère saisir le problème sous son autre aspect, comprendre qu'aujourd'hui à l'intérieur d'une nation les déséquilibres profonds ne sont plus tolérables, que l'indifférence conduit aux brusques ressauts, aux solutions tardives et hâtives dont il ne sort que rarement du bien...»

Comment définir le plan d'aménagement du territoire?

Il n'est pas dans nos intentions de vous faire une démonstration des différents aspects de la planification économique et doctrinale de l'aménagement du territoire, soulignons toutefois que pour l'architecte Armin Melli, pionnier de l'aménagement, les éléments constitutifs sont les suivants:

«1. L'espace nourricier sert à la production première. Il s'agit ici des régions nettement réservées à l'élevage, l'agriculture, la sylviculture, la chasse, la pêche, l'économie de l'eau et de l'électricité ainsi qu'à l'exploitation des mines.
2. Les zones de productions industrielles comprennent les zones où les industries et les métiers déploient leur activité.
3. L'espace viaire comporte les surfaces affectées aux rues, voies ferrées, voies navigables, ports, aérodromes, câbles à haute tension, etc.
4. L'espace résidentiel embrasse l'ensemble des habitations urbaines et rurales, agglomérées ou dispersées, à savoir la ville, le village, la ferme.
5. Les zones récréatives comprennent toutes les régions qui favorisent le développement du repos, des sports, du tourisme.»

Quant aux différentes phases de l'aménagement, qu'il s'agisse d'un plan communal, régional, cantonal ou national, nous pouvons les résumer de la manière suivante:

1. Les enquêtes et les analyses.
2. L'évaluation critique des besoins et des activités.
3. La synthèse ou composition du plan directeur proprement dit.
4. Les programmes d'application et l'ordre d'urgence, l'application éducative et les mises au point.

Les données économiques, sociales et géographiques ont déjà provoqué un approfondissement sérieux de la notion de l'aménagement du territoire, ce qui ne permet plus de l'examiner sous le seul angle technique.

Pour éviter le gaspillage des ressources humaines et matérielles dont nous disposons, une coopération s'impose à tous les échelons. Cette coopération doit être intercommunale, intercantonale, nationale, voire internationale, lorsqu'il s'agit de réaliser les tâches économiques et sociales. En effet, il faut établir des plans de zonages qui comprennent généralement trois grandes catégories, rurale, industrielle et d'habitation, qui doivent répondre à cette maxime: «Travailler et être logé.»

Pour mener avec succès la lutte contre la pénurie d'établissements hospitaliers, d'écoles, de complexes sportifs, de stations d'incinération des ordures, de stations d'épuration des eaux, ainsi que pour remédier au manque de voies de communications, la coopération entre tous les intéressés est indispensable, comme est indispensable également une réforme de certaines de nos conceptions fédéralistes.

Nous pourrions encore parler des activités de base touchant au développement de l'agriculture, de l'industrie, du tourisme, des importations et des exportations, de la recherche scientifique et économique, ainsi que des activités dépendant plus, à proprement parler, de notre économie – bancaire, communications et transports – comme également d'autres secteurs, dont celui de la construction.

A propos de la construction, bornons-nous à relever ici que le territoire de notre pays, si petit soit-il, offre suffisamment de surface pour accueillir, selon M. Fritz Berger, ingénieur délégué du Conseil fédéral à la construction de logements, plus de 70 millions de personnes; il déclare également que:

«Les zones d'habitation déjà délimitées suffisent à elles seules à contenir la population bien au-delà de l'an 2000. Mais nous avons trop peu de terrain équipé, prêt à la construction. Il en résulte un manque artificiel, qui influence défavorablement le rapport de l'offre et de la demande.

»La concentration de la population dans quelques zones conduit à une «situation de raréfaction». Le terrain est localisé et ne peut s'étendre. La seule manière d'améliorer le rapport entre l'offre et la

demande consiste donc à rapprocher les nouvelles zones de construction des centres par un meilleur équipement du trafic. Il faut pour cela instaurer une véritable renaissance des moyens de transport publics. Ce n'est qu'en augmentant l'attrait des moyens de transport en commun que l'on réussira à résoudre le problème du trafic dans les régions qui se développent rapidement.»

Ainsi que vous le savez, depuis de nombreuses années déjà, l'Union syndicale se préoccupe du problème de la construction en général et plus particulièrement de la construction de logements à loyers modérés. Nous ne reviendrons donc pas en détail sur cet aspect de l'aménagement du territoire, le congrès étant d'ailleurs saisi de plusieurs propositions, sur lesquelles il se penche. Relevons cependant, à cette occasion, l'aide permanente des syndicats aux coopératives d'habitation, aide qui a permis la construction de plusieurs milliers de logements dans toutes les régions du pays.

Réalisations

Nous ne voudrions pas que cet exposé donne l'impression que nous sous-estimons les réalisations intervenues en de nombreux domaines, aussi bien dans le secteur privé que public, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, tel que nous le concevons, et les nombreux problèmes qu'il embrasse.

Nous pourrions citer nombre de réalisations qui démontrent qu'une bonne partie de l'opinion publique est acquise à la nécessité de la planification des divers secteurs de notre économie nationale pour aboutir, le plus rapidement possible, à l'aménagement du territoire.

La Confédération, pour sa part, a créé plusieurs commissions d'experts précisément en vue de procéder aux enquêtes et recherches relatives à l'aménagement du territoire en général, d'une part, et en vue de résorber la pénurie de logements dont nous souffrons, d'autre part.

A propos de ce dernier point, chacun de nous a toujours en mémoire l'action engagée, sous la haute direction de M. le conseiller fédéral Schaffner, avec le slogan «A chacun son toit».

Ces commissions sont au travail et on nous assure qu'elles ne ménagent ni leur peine, ni leurs efforts pour mener à bien, avec diligence, les tâches précises qui leur ont été confiées. Certains cantons et nombre de communes s'efforcent d'apporter également leur contribution par des réalisations pratiques en faveur de la collectivité.

Dans le même ordre d'idées, relevons également que les bonnes volontés ne manquent pas, à quel échelon que ce soit, mais cela sera-t-il suffisant pour vaincre les résistances avouées ou non que rencontre précisément l'aménagement du territoire avec toutes ses conséquences ? Nous ne le pensons pas.

Revenons, si vous le voulez bien, à la question posée tout à l'heure, à savoir si la bonne volonté est suffisante pour vaincre les résistances que soulèvent et soulèveront encore les mesures indispensables qu'exige l'aménagement du territoire.

Parmi celles-ci, il y a lieu d'en relever une en particulier, mais qui est de caractère fondamental. Il s'agit, vous l'avez compris, d'une refonte du droit foncier.

Nous ne saurions cacher en effet que sans empiétement sur la propriété privée du sol, tout aménagement du territoire, digne de ce nom, fait partie du domaine des illusions.

A ce propos, citons M. le conseiller aux Etats W. Rohner, président de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national et extrayons la citation suivante du «Livre d'or» de l'Exposition nationale:

«Le statut du sol doit être défini par la recherche d'un équilibre des forces objectives en présence. Cette recherche, certes, n'est pas toujours aisée, mais il importe qu'elle soit faite hors de toute contingence sentimentale. Notre droit foncier n'a pas toujours été ce qu'il est aujourd'hui. Reprenant une disposition du siècle dernier, la loi fédérale sur les forêts dispose que l'aire forestière du pays ne doit pas diminuer. Pour les propriétaires, cela implique qu'ils ne peuvent déboiser une parcelle en vue d'y construire une maison. Il est intéressant de souligner que cette restriction ne donne droit à aucune indemnité. Reviser le droit foncier est l'œuvre de chaque génération. Nos prédécesseurs ont su protéger nos forêts, c'est à nous de sauvegarder nos campagnes.»

Il faut, en effet, que notre génération prenne ses responsabilités, nous le répétons. Mais en la matière, le problème de la compétence des autorités politiques est en jeu et dépasse le cadre de la bonne volonté.

Lors d'un cours d'information syndicale – qui a eu lieu en septembre 1965 à Sonloup, M. J.-P. Vouga, architecte de l'Etat de Vaud, sur ce même objet, disait notamment:

«Les décisions sont de la compétence de l'autorité politique, que ce soit à l'échelon communal, cantonal ou national. Il y a une belle marge, on s'en doute, entre les propositions des urbanistes, telles qu'elles résultent de leurs analyses – ou plus simplement de leurs conceptions et les décisions passées en force! Combien de belles idées sont enfermées pour jamais dans les portefeuilles!

»Il serait téméraire aussi de présumer que toutes les décisions sont prises en fonction des connaissances acquises qui ne sont encore que fragmentaires. L'urgence dicte souvent des options (un zonage, un tracé routier, un remaniement parcellaire, des comblements) adoptées

sur la base d'analyses sommaires et incomplètes. Aussi la pratique conduit-elle à se limiter pour un temps à des mesures de sauvegarde. C'est dans cette optique qu'il faut considérer la plupart des lois actuelles qui introduisent l'aménagement du territoire, et la loi vaudoise de 1964 modifiant celle de 1941 n'est pas autre chose. Il en va de même pour les dispositions fiscales cherchant à lutter contre la spéculation. La phase des décisions importantes apparaîtra le jour où les études auront fait connaître les principaux «antagonismes» entre les vocations régionales. Elle n'est plus aussi lointaine qu'on le suppose. Elle entraînera un cortège de problèmes juridiques que nous pressentons déjà et qui se cristallisera sur la nécessaire compensation entre les bénéficiaires des options et ceux qui en feront les sacrifices. Elle posera d'autres problèmes en termes d'autonomie communale ou plus probablement d'associations de communes.

»C'est ainsi qu'à son tour cette phase des décisions est liée à la phase ultime, celle des réalisations.

»Il ne sert à rien de voiler l'évidence. La plupart des réalisations sont le fait aujourd'hui chez nous de l'entreprise privée. Le partage peut se définir sommairement de la manière suivante: à l'entreprise privée les initiatives spectaculaires et rentables, à l'autorité les infrastructures coûteuses et sans rendement. D'innombrables déconvenues sont nées de cette erreur de conception dont nous ne sortons que lentement et dont la seule issue est dans la collaboration entre l'autorité et l'initiative privée.

»Un aménagement du territoire non plus seulement passif et protecteur, mais actif et dynamique naîtra alors de ces nouvelles mesures.»

Il n'est donc pas contesté qu'il faut des décisions d'ordre politique et juridique. Il n'est pas contesté non plus que les dispositions régissant de nos jours le droit foncier ne répondent plus à ce que l'on doit attendre d'elles. Il faut aviser d'urgence.

Or, depuis plus de vingt ans, le problème de la réforme du droit foncier a été soulevé auprès des hautes autorités fédérales. Pour mémoire, rappelons l'initiative populaire du Mouvement national des «Jeunes paysans» – lancée en 1943 – tendant à soustraire les terrains agricoles à la spéculation foncière. Il serait fastidieux de relever toutes les interventions, motions et postulats, dont furent saisies les chambres fédérales jusqu'au moment – le 10 juillet 1963 – du dépôt de l'initiative de l'Union syndicale et du Parti socialiste suisse contre la spéculation foncière, initiative dont la teneur vous est connue. Relevons cependant que l'initiative vise trois buts importants que la refonte du droit foncier devrait permettre de réaliser, à savoir:

- empêcher une hausse injustifiée des prix des immeubles;
- prévenir la pénurie de logements;
- favoriser l'aménagement du territoire sur le plan national, régional et local, dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie du pays.

Bien que le Département fédéral de justice et police ait reconnu – et avec lui de nombreuses associations, parlementaires, économistes, juristes et spécialistes en matière d'aménagement du territoire – la nécessité d'une refonte de notre droit foncier, à l'heure qu'il est, rien de positif n'est réalisé. En effet, et ces événements sont trop récents pour qu'il soit nécessaire de vous les relater en détail, le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé de soumettre au peuple l'initiative contre la spéculation foncière en proposant son rejet, mais toutefois sans présenter de contreprojet. M. von Moos a bien donné l'assurance formelle que le Conseil fédéral fera élaborer le plus rapidement possible un projet d'article constitutionnel sur le droit foncier, en ajoutant que les chambres pourraient en être saisies lors de la session de mars 1967, mais peut-on véritablement se déclarer satisfait d'une telle affirmation ?

On a prêté aux initiants toutes sortes d'intentions non avouées, alors que nos intentions étaient et restent absolument dans la ligne que nous avons défendue sans équivoque et au grand jour.

L'aspect tragique de la situation qui nous fait douter des intentions du Département fédéral intéressé est caractérisé par le fait que deux contreprojets ont été élaborés, puis abandonnés, depuis le dépôt de l'initiative. Cette lenteur administrative et versatilité des organes dirigeants de notre pays deviennent des plus angoissantes et entravent très sérieusement l'introduction de mesures efficaces en vue de l'aménagement du territoire.

Nous nous serions ralliés à un contreprojet concret élaboré par le Conseil fédéral en vue de résoudre ce problème fondamental. En effet, que ce soit un texte ou un autre, qui soit inséré dans la Constitution n'est pas déterminant, ce qui compte avant tout c'est que cela soit réalisé sans faire dépendre cette réalisation de questions de prestige ou de considérations de partis.

Il appartient au Gouvernement fédéral et ensuite aux Chambres de tout mettre en œuvre pour rattraper le temps perdu afin d'éviter le pire.

Quant à nous, d'ores et déjà et sans un renversement de la situation, nous sommes prêts à poursuivre sans désemparer la lutte pour faire aboutir l'initiative contre la spéculation foncière. Que chacun prenne ses responsabilités.

Vers l'avenir et conclusion

«Notre territoire est mesuré avec exactitude, mais l'essor démographique, l'expansion économique, l'accroissement du bien-être ont modifié et parfois bouleversé le visage du pays. Tirons un parti rationnel de notre sol. L'évolution rapide et le manque de prévision nous font subir ces transformations, alors qu'il est urgent de les maîtriser par la mise en œuvre de plans concertés. L'aménagement du terri-

toire est un moyen d'organiser l'utilisation future de notre espace en fonction des besoins essentiels: l'homme a besoin d'air et d'eau purs, de silence et de verdure; il doit pouvoir habiter, circuler, travailler, se reposer de façon que sa vie soit meilleure et plus harmonieuse. L'aménagement de notre sol exige plans et investissements, mais aussi sacrifices. Il est un acte politique, juridique, social, économique, qui concerne chaque citoyen.»

Cette déclaration de foi de la «Voie suisse» à l'Exposition nationale, nos organisations syndicales l'ont faite leur tout au long de leur existence et sauront la faire devenir réalité, avec l'aide de toutes les bonnes volontés qui ne manquent pas dans notre pays.

Petite histoire des machines logiques, fondements d'une meilleure compréhension du monde

Par le Dr *Georges Hartmann*,
chargé de cours à la Faculté de droit et des sciences économiques
et sociales de l'Université de Fribourg

«Mieux explorer, comprendre
et contrôler le monde...

«L'automation permet d'aborder de nombreux problèmes qui ont obsédé l'homme depuis des siècles. Elle crée une nouvelle abondance de biens matériels et de ressources techniques. Elle aide également l'homme à développer davantage son talent et ses capacités afin de mieux explorer, comprendre et contrôler le monde où il vit.» C'est en ces termes prospectifs autant que justifiés qu'était rédigé un petit avertissement aux visiteurs dans l'enceinte de l'Exposition universelle de Bruxelles en 1958. Ce constat prend en effet chaque année plus de signification. L'esprit technique et l'esprit logique des hommes sont à la base des moyens qui ont rendu et rendront toujours plus nécessaire l'emploi judicieux d'ordinateurs électroniques.

Dans un précédent article[1], nous avons décrit brièvement l'histoire des automates «mécaniques» construits depuis l'antiquité à l'époque moderne et destinés à étonner les fidèles des princes de l'Eglise et de l'Etat ou à distraire les cours des seigneurs; nous avons rappelé que le caractère utilitaire des automates n'est apparu que depuis quatre siècles avec la montre mécanique à ressorts et surtout depuis deux

[1] Dr Hartmann, G., Du machinisme aux automates mécaniques et l'imitation de la vie, *Revue syndicale suisse*, No 5, mai 1966, p. 131 et s.