

Aménagement du territoire et centralisme. Partie II, Défense et illustration de la région

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): - (1978)

Heft 436

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1026950>

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.

Défense et illustration de la région

Examinés à l'aune de l'aménagement du territoire, les trois niveaux de décision, communal, cantonal et fédéral, favorisent-ils réellement la participation démocratique ? C'est la question par laquelle nous concluons la première partie (DP 435) de notre texte consacré à une réflexion sur le thème général « centralisme et aménagement du territoire », une réflexion qui nous semble indispensable au moment où se révèlent à la fois une nouvelle sensibilité populaire face à l'environnement et une recrudescence d'intérêt pour un pouvoir de décision des citoyens sur leurs lieux directs d'existence. Posons encore quelques jalons, avant de conclure !

L'estime dans laquelle est tenu le niveau communal de décision et les marques de respect à son égard qui émaillent tous les discours plus ou moins officiels participent autant de l'idéologie d'une certaine droite (il faut partir du bas et aller vers le haut) que de celle d'une certaine gauche (seules les décisions prises à ce niveau portent la marque de la garantie démocratique).

Un niveau de décision trop bas ?

On est en droit pourtant de se poser la question suivante : le niveau inférieur de la hiérarchie de décision — la commune — ne se situe-t-il pas trop bas ? En le portant aux nues, ne donne-t-on pas des gages à un simulacre de participation démocratique ?

Soyons net ! En dépit des réserves que l'on doit faire sur la fétichisation de la commune et sur les dangers de son idéalisation, malgré son caractère hétérogène au point de vue territorial, démographique et économique, il nous semble que ce niveau de décision se justifie encore, non seulement pour des raisons pratiques, tâches de réali-

sation et de contrôle, détection aisée des problèmes en raison de leur proximité immédiate, mais encore pour des raisons psychologiques. Si l'on en croit les taux de participation aux élections — les taux de participation aux élections communales ont varié entre 50 et 70 % alors que ceux des dernières votations ont pu atteindre 25 à 35 % — la commune est encore ressentie comme une plateforme permettant à la population de s'exprimer sur ce qui la touche de très près quotidiennement.

Une institution qui résiste

La réticence des communes à fusionner (si l'on fait la part de l'attachement des notables locaux à leur dignité) apporte une preuve tangible de la résistance de cette institution et de sa valeur territoriale.

Depuis l'entrée en vigueur, certes récente, de la loi tessinoise du 1er octobre 1976 sur « l'aide financière pour la fusion coordonnée des communes », une seule fusion est intervenue (quelques autres sont en cours d'étude) et ceci pour un ensemble de 322 communes.

Enfin, le désir fréquemment manifesté de créer dans les communes urbaines des niveaux inférieurs correspondant aux quartiers tendrait à prouver la nécessité de maintenir un pouvoir d'intervention direct du citoyen sur son environnement immédiat à partir d'un seuil qui n'est plus respecté dans les communes très fortement peuplées. La répartition de certaines compétences entre les villages situés sur le territoire d'une seule commune, pratiquée actuellement dans une région du canton de Vaud, répond d'ailleurs à la même préoccupation.

Trop de champ à l'administration cantonale ?

Ceci posé, une deuxième question : l'écart entre les différents niveaux de décision, et plus particulièrement entre le niveau communal et le niveau cantonal, n'est-il pas trop grand ? Ne laisse-t-il pas trop de champ à l'activité d'une administration cantonale qui agit avec d'autant

plus de zèle que les collectivités locales sont, pour la plupart, privées d'appareil administratif ? En bref, ne perd-on pas, de la commune à l'Etat cantonal, un potentiel de solidarité qui permettrait d'organiser plus rationnellement et plus résolument toute une politique régionale de niveau intermédiaire ?

Là, deux conceptions de la régionalisation, l'une conçue à partir du niveau fédéral pour répondre avant tout à des options économiques, l'autre imaginée à partir d'un niveau cantonal, dans l'intention d'améliorer l'application d'une politique supra-communale, témoignent de l'actualité du problème. Deux exemples donc pour illustrer notre propos !

L'aide aux régions de montagne

Voyez d'abord la régionalisation qui vient d'en haut, celle issue de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne ! Cette loi va certainement faire date dans la législation fédérale tant sa conception est singulière. Il est en effet nouveau de voir une loi fédérale orientée si fortement sur les communes; le canton n'est là certes pas ignoré, et sa responsabilité dans la création des régions est engagée, mais les communes vont recevoir un soutien matériel de la Confédération pour une politique qu'elles auront pu étudier et définir elles-mêmes (« l'initiative visant à appliquer une politique active de développement sur le plan régional peut émaner de communes »).

C'est aussi la première fois qu'une loi fédérale met l'accent sur le développement régional associé à l'aménagement du territoire, soulevant en cela le délicat problème de la régionalisation (« le tracé des limites d'une région dépend toujours des objectifs auxquels vise la construction de la région »).

La loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne vise à améliorer les conditions d'existence dans lesdites régions par l'octroi d'une aide sélective destinée à faciliter les

investissements en faveur de projets d'équipements; puis, l'aide pourra être étendue (attention aux « économies » prônées par la droite), sous la forme d'une amélioration de l'accès des petites et moyennes entreprises au marché des capitaux, l'élargissement des possibilités d'application de la loi sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, le développement du système d'apprentissage et l'amélioration du système de bourses. Il s'agit donc, au total, du réexamen de différentes politiques d'aide qui pourraient désormais être modulées d'une façon privilégiée pour les régions de montagne.

La loi en question a donc pour but d'aider des régions se « distinguant » par leur relative faiblesse économique. Le processus d'aide passe prioritairement par la délimitation d'une aire homogène, qui impose le choix d'un pôle et donc le niveau hiérarchique du réseau urbain sur lequel il faut intervenir; cet ordre de priorité est d'autant plus impératif que l'aide importante n'est accordée qu'à un seul point, à savoir le pôle; il faut donc qu'il soit déterminé de manière que les communes qui ne toucheront rien se sentent également mises au bénéfice du soutien économique ! Cette condition expresse a contribué à la constitution de petites régions malgré les recommandations officielles qui semblaient préfigurer les problèmes qu'allait soulever une régionalisation (« la concurrence entre les localités pouvant jouer le rôle de centres régionaux est, politiquement parlant, l'un des points névralgiques de la constitution des régions; la tentation est forte d'esquiver la difficulté en créant de mini-régions à peine viables »).

Une solidarité renforcée

Il est encore trop tôt pour dire si oui ou non l'apport économique prévu par cette loi sera décisif pour le développement de ces régions. Il est incontestable toutefois que cette législation fédérale aura permis de renforcer les liens de solidarité entre les communes et par là à renforcer les chances d'apparition d'un niveau intermédiaire.

On doit toutefois se garder d'un trop grand optimisme. Le recours à ce type de niveau régional ne devrait pas être l'occasion de faire croire que la situation économique va fondamentalement changer sans que des décisions soient prises à des niveaux beaucoup plus élevés. Une aide fonctionnelle au niveau de la micro-région ne saurait, selon nous, corriger les effets d'une économie nationale, même si les populations de ces régions ont décidé de prendre partiellement en mains leur destin.

Zurich atomisé

Voyez ensuite une proposition de régionalisation élaborée à l'échelon national, à Zurich, et dont les échos ont été, comme à l'accoutumée, faibles en Suisse romande !

Face à une certaine imprécision des tâches qui déroutent le citoyen, face à une certaine dissonance entre les compétences, les tâches et l'organisation de l'Etat, la commission d'étude zurichoise prône une nouvelle « transparence » régionale : la région, selon les commissaires, deviendrait un des remèdes au désintérêt pour la chose publique, contribuerait à raviver la participation à l'intérieur d'un nouvel espace de relations; en regroupant les tâches qui sont passées progressivement, dans les faits, de l'échelon local à l'échelon régional, on ferait de la région, dans une organisation régénérée, à la fois la cible et le promoteur de toutes les mesures ayant une incidence sur l'espace.

Une entité politique nouvelle

Parmi les variantes évoquées, la plus novatrice et la plus soutenue par la commission d'étude est sans aucun doute la création de la *région politique*, institution nouvelle, dotée d'un gouvernement, d'un parlement. Ses compétences s'étendraient à la juridiction, la planification. Elle disposerait d'un appareil administratif et recevrait une part des impôts directs prélevés par le canton. La commission d'étude a préféré de beaucoup cette solution à celle de *l'association régionale*

qui semble garder un caractère encore trop hybride et trop flou.

Touchant au problème territorial, la commission repousse la création d'un niveau politique à l'échelle du district qui aurait certes pour intérêt de confirmer une instance administrative. Elle aurait pourtant le désavantage de subdiviser l'agglomération zurichoise. En outre la structure proposée serait trop lourde pour le nombre élevé des districts (dix).

Pour que la solution de la région politique soit crédible, il faut, aux dires de la commission, l'intégrer à la politique d'aménagement du territoire qui propose une image de décentralisation concentrée, mais en tenant compte de la réalité de l'agglomération zurichoise. La prise en considération de ces conditions conduit à une subdivision en quatre régions où, même si celle de Zurich est prépondérante, on trouve un équilibre entre les trois autres disposant chacune d'un centre moyen important sur lequel seront redistribuées un certain nombre de fonctions.

Face aux institutions traditionnelles

L'étude zurichoise est intéressante par ses considérations géographiques et les débats qu'elle va soulever seront révélateurs de la manière dont sont vécues les institutions traditionnelles. Nous avouons toutefois notre perplexité devant une telle proposition; nous pensons qu'il serait plus utile de consacrer l'énergie nécessaire au fonctionnement de ce niveau supplémentaire, au renforcement de contacts entre responsables des niveaux existants selon un axe vertical pour assurer la cohérence dans la complémentarité de toutes les mesures relevant d'un même secteur. Il nous semble illusoire et schématique de croire que tout ce qui dépasse le cadre communal peut être ramené à un dénominateur territorial commun et d'obtenir éventuellement par cette opération une plus grande transparence. Il est cependant utile que ce problème soit enfin abordé dans toutes ses dimensions pratiques. (A suivre)