

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 42 (1969)

Heft: 1

Artikel: Aspects politiques des plans d'aménagement du territoire

Autor: Berger, Fritz

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-126609>

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: 08.07.2025

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

Aspects politiques des plans d'aménagement du territoire

Exposé présenté par M. Fritz Berger, ingénieur, délégué à la construction de logements, lors de la séance annuelle du Conseil de la Fondation pour la collaboration confédérale, le 28 novembre 1968, à Soleure.

19

A l'occasion de la conférence de presse qu'il a présidée le 7 mai 1968, M. Hans Schaffner, chef du Département fédéral de l'économie publique, a souligné que «les aides directes de l'Etat tendant à baisser les loyers doivent être limitées aux mesures ayant un caractère social et accordées là où elles sont réellement nécessaires. Les mesures inadéquates ne font que renforcer les inégalités sociales, du fait que les uns sont favorisés sans l'avoir mérité et que d'autres sont désavantagés sans être en faute. Cette manière de procéder finit toujours par favoriser une petite minorité et n'apporte pas de solution à la grande majorité de ceux qui dépendent du marché locatif».

Au lieu de tolérer pendant des années que des locataires demeurent dans des immeubles destinés à des familles moins favorisées qu'eux, l'Etat aurait dû permettre leur relogement en facilitant, avec le minimum de charges pour la collectivité, la construction de logements adaptés aux besoins et aux moyens de cette catégorie de locataires.

Nous affirmons que ce problème aurait déjà été résolu si la législation en vigueur n'avait pas permis à de nombreux locataires de se maintenir abusivement dans des HLM, alors qu'ils pouvaient payer un loyer correspondant à la valeur locative réelle de leur appartement.

Conclusion

Il importe de rendre aux HLM leur caractère strictement social et de réserver l'aide de l'Etat aux personnes de condition modeste.

Tenant compte des besoins généraux de l'ensemble de la population, il est nécessaire que l'Etat favorise, en particulier, la construction de logements non subventionnés correspondant aux besoins et aux possibilités des classes moyennes. Les constructeurs privés, qui ont mené à chef des réalisations nombreuses et importantes dans ce secteur, ont été détournés de cette catégorie de constructions en raison même de la priorité donnée par les pouvoirs publics aux HLM tant sur le plan législatif et administratif qu'en matière de financement.

Un tel programme ne pourra toutefois être réalisé tant que les locataires qui peuvent supporter des loyers normaux continueront à profiter abusivement de l'aide de la collectivité.

C'est pourquoi la Chambre genevoise immobilière est fondamentalement opposée au nouveau règlement HLM du 18 octobre 1968. Elle vouera tous ses efforts à en obtenir la révision dans un sens social.

Le rôle d'un aménagement du territoire conçu de façon réfléchie ne consiste pas seulement à adapter notre espace vital aux forces sociales et économiques qui sont à l'œuvre aujourd'hui, mais, davantage encore, à tirer des plans clairvoyants pour demain. Il s'agit de mettre le territoire, dans son ensemble, en harmonie avec les futurs besoins vitaux de l'homme. C'est pourquoi il nous faut surtout nous soucier aujourd'hui de l'image que présentera la société de demain et mettre au point des représentations de ce qu'elle devrait être à notre avis. Ainsi, la politique de l'aménagement du territoire devient celle de la société tout entière. Elle est une partie essentielle de la politique, dont le rôle consiste à former notre société en partant des valeurs fondamentales de notre Constitution. La politique de l'aménagement du territoire a donc à créer les conditions territoriales qui permettront à notre société de se développer de façon optimale et conformément aux droits fondamentaux garantis par la Constitution.

Nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation historique, où le poids de la responsabilité devant l'avenir devient plus évident et plus opprimant que jamais. Nous savons bien que nous vivons dans une époque de renversement des valeurs, suspendus entre le passé et l'avenir. Le développement fulgurant de la technique et de la science au cours des dernières décennies a entraîné de profondes transformations économiques, sociales et politiques. Notre époque se caractérise par un accroissement et une concentration rapides de la population, par la progression de la productivité, la croissance économique et la prospérité générale.

Les secteurs de l'économie qui produisent des biens et qui les transforment occupent de moins en moins de main-d'œuvre proportionnellement à leur production, alors que les domaines des services, de la recherche scientifique et technique, de l'établissement de pronostics et de la planification mettent à contribution une part de nos forces qui ne cesse de croître. De plus en plus, l'automation et la cybernétique relayeront le travail humain. De plus en plus, les places de travail traditionnelles disparaissent et sont remplacées par de nouvelles, qui posent des exigences accrues. Du même coup, la formation et l'éducation prennent davantage d'importance. En un temps où les transformations se précipitent pareillement, on ne peut plus s'appuyer seulement sur l'expérience et l'intuition. Nous ne sommes plus guère en mesure de comprendre ni d'embrasser du regard le présent fascinant

que nous vivons. Mettre de l'ordre dans la variété déconcertante des données et des possibilités devient de plus en plus malaisé. L'évolution dépasse nos connaissances. On le constate surtout dans l'aménagement du territoire et dans la politique. Alors que bien des domaines de la science et de la technique se développent de façon révolutionnaire et que l'on travaille à de fantastiques projets d'avenir, nous abîmons de plus en plus l'espace vital de l'homme. Nous assistons sans défense au développement chaotique de nos villes et de nos campagnes, à la concentration, à la pollution de l'air et de l'eau, au bruit. En se concentrant, l'économie et la population ont abandonné des espaces où manquent des possibilités d'existence suffisantes et des institutions sociales et culturelles modernes. Notre aménagement du territoire a perdu son équilibre. En dépit des profondes transformations de notre époque, notre Etat n'a pour ainsi dire pas changé depuis cent ans, ni dans sa nature, ni dans sa forme. Même les notions et le vocabulaire qui alimentent le dialogue politique sont presque restés les mêmes. Tous, nous sentons l'incompatibilité croissante entre notre forme de vie moderne et notre régime politique vieilli. Il y a des années que l'on parle d'un malaise helvétique; il s'est traduit dans les deux interventions parlementaires réclamant la révision totale de la Constitution. Il s'agira alors de redéfinir notre position dans un monde transformé et d'adapter nos institutions officielles aux exigences du présent comme à celles de l'avenir. La tâche n'est pas aisée. La structure de notre Etat et celle de notre société se sont développées au cours d'un long passé; elles sont enracinées dans les fondements d'une époque depuis longtemps révolue. Trop de tabous hérités de cette époque déterminent encore notre politique et notre action. Nous avons aussi nos «vaches sacrées». Si nous voulons avoir l'évolution en main, il nous faut veiller à ce que le progrès intellectuel ne se laisse pas distancer par le progrès matériel.

Il est hors de doute qu'un fossé profond s'est creusé entre l'évolution politique et celle de la société; il nous faut le combler si nous ne voulons pas mettre en péril les valeurs fondamentales de notre démocratie. Nous sommes en train de vivre ce phénomène que de vastes couches de notre population ne sont plus disposées à se soucier des institutions démocratiques ni à leur sacrifier quoi que ce soit. Le citoyen court le danger de ne plus pouvoir apprécier lui-même les processus vitaux de plus en plus compliqués, les relations et les tendances

évolutives. Il se sent désemparé devant un dynamisme que, dans son idée, il ne peut plus influencer. Plongé dans une sorte de fatalisme, il incline de plus en plus à abandonner les charges qui lui incombent dans notre société démocratique, et à laisser à l'Etat tout le souci de la prévoyance, à condition que l'Etat lui assure le bien-être matériel. Mais cela serait la fin de la démocratie, car en démocratie, la volonté ne peut se former que par la voie du dialogue. Cela vaut tout spécialement pour la politique de l'aménagement du territoire, où le citoyen doit être acquis à une collaboration active. Même s'il n'y a que quelques années que nous avons commencé d'en parler, l'aménagement du territoire n'est pas pour les pouvoirs publics une tâche nouvelle. Pour l'administration publique, s'occuper d'aménagement du territoire a de tout temps été une tâche qui allait de soi, mais elle ne l'a pas fait d'une manière consciente et organisée. Tous les investissements et les projets publics, tout le système administratif et financier nous permettent d'influencer l'aménagement du territoire. Songeons, par exemple, aux effets de nos chemins de fer, de nos aéroports et de nos autoroutes. Le développement de l'infrastructure, qui est de la plus grande importance pour la société industrialisée moderne, détermine aujourd'hui le sort du territoire. Mais les subventions, les charges fiscales, les arrêtés concernant les travailleurs étrangers et d'innombrables autres mesures administratives exercent eux aussi leurs effets sur l'utilisation du territoire. En versant des subventions à l'agriculture et à la sylviculture, nous protégeons du même coup nos paysages, en préservant nos campagnes de la désertion. Dans notre société axée sur le bien-être, les aires de récréation gagnent en importance. S'ils cessent d'être exploités, il nous faut engager des paysagistes. Ainsi, il existe chez nous bien des sortes de subventions qui exercent sur l'évolution du territoire une influence décisive. Les conditions fiscales, elles aussi, ont des répercussions sur l'aménagement du territoire. Lorsque, par exemple, les impôts sont plus favorables dans la commune d'une agglomération, l'attrait dudit centre s'en trouve artificiellement renforcé. En influençant le choix du domicile, les impôts enrichissent encore les riches et appauvrissent encore les pauvres, favorisant ainsi la concentration. On peut prendre pour exemple de mesure administrative influant sur l'utilisation du territoire l'arrêté concernant les travailleurs étrangers. Dans les régions économiquement peu développées, il est de plus en plus difficile d'obtenir de la main-d'œuvre

suisse. La réduction du nombre des travailleurs étrangers dans ces régions peut provoquer la fermeture d'entreprises et affaiblir encore davantage l'économie. L'attraction des régions économiquement fortes s'en trouve encore artificiellement accrue.

J'entends montrer par là que l'aménagement du territoire n'est pas une tâche nouvelle de l'Etat. Que nous parlions ou non d'une politique d'aménagement du territoire, c'est l'Etat qui détermine le sort du territoire. Ainsi, l'aménagement du territoire n'est qu'une conséquence de la responsabilité fondamentale et de la tâche des pouvoirs publics. Au lieu de laisser des choses au hasard, l'aménagement conscient du territoire doit prévoir les effets des investissements et des plans, et les harmoniser entre eux. C'est ainsi que l'on évitera dans toute la mesure du possible les fourvoiements dans la construction et dans les investissements. Un regard jeté sur l'ensemble des investissements montre clairement la responsabilité inouïe qui découle de ce que nous avons fait dans le passé et de ce que nous continuons encore de faire journellement. Raisonnablement pratiqué, l'aménagement du territoire ne coûte pas davantage que ce que nous dépensons même sans y procéder, mais il nous permet d'obtenir bien davantage si nous commençons par contrôler dans des espaces donnés l'efficacité de l'argent que nous dépenserions de toute façon et des plans que nous tirerions quoi qu'il en soit, plutôt que de n'enregistrer ces conséquences qu'après coup, lorsque le malheur est arrivé. *Aménager le territoire ne signifie donc pas dépenser davantage, mais investir les fonds disponibles à bon escient.* Un aménagement du territoire pratiqué à temps aurait permis d'éviter d'énormes erreurs d'investissements.

Une politique à longue vue de l'aménagement du territoire nous aidera à résoudre l'opposition traditionnelle entre libéralisme et économie dirigée. Ce n'est qu'en tirant des plans à longue échéance que l'on parviendra à préserver la plus grande part possible de liberté personnelle au sein de la communauté. Faute de directives et d'objectifs bien définis, l'évolution prend un cours arbitraire et il en va de même des interventions de l'Etat dans la vie des citoyens. Nous inclinons encore par trop à ne voir dans les droits fondamentaux du citoyen que le droit de se défendre contre l'Etat, comme si ces droits n'avaient pas d'autre sens que d'empêcher l'Etat de leur porter atteinte. Et cependant, l'Etat peut, sciemment ou non, restreindre la liberté des citoyens sans léser directement ces droits fondamentaux. A quoi sert, par exemple,

le droit de libre établissement si des conditions de vie supportables n'existent que dans une partie du pays? Quel sens peut encore avoir le libre choix de la profession et de la formation professionnelle si la possibilité de se préparer à la profession choisie n'existe que dans certaines régions? Que deviendrait le libre développement de la personnalité à une époque où celle-ci ne pourrait plus se développer sans formation parce que l'Etat aurait négligé l'infrastructure culturelle? Du point de vue de la société d'aujourd'hui, nous devons par conséquent exiger de l'Etat non seulement qu'il s'abstienne de toute atteinte illicite à nos droits fondamentaux (Etat veilleur de nuit), mais encore qu'il opère et qu'il dirige les investissements publics de manière à en tirer des chances de développement optimales pour le citoyen (Etat dispensateur de services). Nous savons que le processus de concentration urbaine va progresser rapidement et qu'en l'an 2000, 80% environ de notre population vivra dans les villes (ou dans un milieu urbanisé – Réd.). Le milieu de l'homme sera la ville, et la contribution qu'y apporte la construction sera de plus en plus décisive pour la vie quotidienne; de plus en plus, elle forme la société et deviendra la mesure de l'homme de demain.

Enfin, un aménagement conscient du territoire est une condition essentielle du sain développement de notre économie. Nous devons, à longue échéance, chercher à tirer le profit maximum de l'économie dans son ensemble, c'est-à-dire harmoniser entre eux investissements privés et publics au point d'en tirer un «rendement» maximum. Nous savons qu'à partir d'un certain degré de densité, le coût de l'infrastructure s'élève de manière disproportionnée. Les transports, l'approvisionnement et la garantie d'un espace vital exigent des moyens que les centres des agglomérations ne peuvent plus guère mettre en ligne en présence de l'actuelle répartition des recettes fiscales. Voilà pourquoi, déjà, *on demande de la Confédération qu'elle contribue à l'assainissement des villes.* C'est d'ailleurs ce qu'elle fait déjà dans le domaine des routes express.

D'autre part, les régions où la densité d'implantation baisse au-dessous d'un certain degré cessent d'être rentables et doivent être soutenues au moyen des deniers publics (subventions). Car dans ces régions également, une infrastructure minimale doit être entretenue par l'Etat, ne serait-ce que dans les domaines de la formation et de l'hygiène. Mais cette infrastructure est mal utilisée et doit

donc être entretenue par des subsides. Si nous considérons que 50% environ de nos communes végètent ou se dépeuplent, l'importance de cet aspect apparaît manifeste.

Il nous faut éviter de renforcer encore par des investissements et des plans hors de propos les tendances corrélatives à la concentration et à la dépopulation. En aucun cas nous ne devons laisser libre cours à l'évolution. Le changement de structures survenu dans l'économie pose de nouvelles exigences à l'infrastructure et aux points d'implantation. Les secteurs tertiaire et quaternaire de l'économie exigent des contacts, des informations et des communications; ils dépendent dans une large mesure d'une infrastructure appropriée. Si l'on songe que l'importance de ces secteurs augmente rapidement et qu'à la fin du siècle, près de 80% de la population active y trouvera son occupation, il est évident que nous devons tenir compte de ces tendances dans l'aménagement de notre territoire. Nous connaissons les problèmes surgis dans la Ruhr et les énormes difficultés que doit affronter aujourd'hui cette région de l'Allemagne alors que, par exemple, les régions du sud, autour de Stuttgart et de Munich, bénéficient d'une rapide expansion économique. Dans notre petit pays également, nous connaissons de tels phénomènes où le changement de structures survenu dans l'économie entraîne dans certaines régions des réductions d'exploitation et des fermetures d'entreprises, alors que dans d'autres, les branches de l'économie orientées vers l'avenir croissent rapidement. Cette évolution est étroitement liée à l'infrastructure, qui très souvent porte à des développements faussés parce qu'en l'établissant, on a par trop tenu compte des besoins du jour, sans égard à l'évolution future. Pour l'ensemble de l'économie, un territoire qui n'est pas aménagé conduit à une dilapidation des forces économiques.

La concentration qui se produit et la dépopulation qui s'ensuit ailleurs ont également pour conséquence que les installations culturelles et les possibilités de formation sont fort inégalement réparties. A une époque où l'éducation et la formation de l'homme posent des exigences toujours plus grandes, il nous faut pouvoir mettre à profit tous les talents en présence, et cela tant pour des raisons humaines qu'économiques. Dans les régions dépeuplées, il devient cependant de plus en plus difficile de mobiliser les réserves, car les installations nécessaires manquent. Et dans notre monde voué à la science, nous ne pouvons plus renoncer à ces réserves.

Nous suivons d'un regard particulièrement soucieux le développement désordonné de nos agglomérations. La crise des transports, les difficultés d'approvisionnement, la pollution et le bruit croissent rapidement et l'accomplissement des tâches qui s'imposent exigent des moyens inouïs. Nous savons aujourd'hui que les centres de nos agglomérations n'ont de chance et de raison de survivre que si nous développons nos transports en commun tout en les rendant attrayants. Les moyens de transport privés ne permettent plus de résoudre les problèmes que posent la circulation à l'intérieur des villes, la liaison entre les centres urbains, l'habitation et le lieu de travail. Puisque nous savons qu'il nous faut tabler sur les transports publics en commun, nous devrions aussi veiller à les aménager et à les exploiter de façon rentable. Toutefois, les zones d'habitation des agglomérations sont souvent si dispersées et si morcelées qu'un moyen de transport en commun n'entre pas en considération. Il s'agira donc de créer des centres, d'ailleurs nécessaires sous l'angle de l'infrastructure en général. De nos jours, chaque commune doit projeter et exécuter son infrastructure pour dix à vingt ans; il en est ainsi de la distribution d'eau, des installations d'épuration, des routes, des écoles, etc. Cela signifie du même coup que nous utilisons mal notre infrastructure, d'où, ici également, dilapidation économique.

Un regard jeté aux investissements des communes dans la construction, qui s'élèvent à quelque 2,6 milliards par an, illustre cette affirmation.

Sans transports publics capables, tout encouragement à la construction de logements perd son sens. A quoi bon offrir des logements avantageux s'ils obligent le locataire à posséder une voiture pour se rendre à son lieu de travail, lieu qu'il est de plus en plus difficile d'atteindre? Les difficultés de transport entraînent des pertes de temps qui coûtent des millions à l'économie et rendent très souvent illusoires les réductions de la durée du travail.

Ces quelques indications montrent que les questions de transport présentent une importance capitale pour l'aménagement du territoire. Nous ne pourrions désormais atteindre la meilleure structure possible du territoire qu'en orientant les divers instruments de la politique des transports en fonction d'une même idée directrice. Il est indispensable de coordonner les moyens de transports et l'activité de leurs détenteurs. Bien entendu, il faudra tenir compte de l'évolution future des transports – nouveaux moyens de transport, décalages, etc.

C'est sous cet aspect de l'économie générale et de l'aménagement du territoire qu'il faut également examiner la question des taxes pour l'utilisation des routes nationales. En reliant par une autoroute le nord au sud du pays, nous créons des conditions attrayantes pour le transit de marchandises de la République fédérale d'Allemagne en Italie. Nous mettons gratuitement l'autoroute à la disposition de ce transit – la traversée du pays peut se faire sans ravitaillement en carburant en Suisse – et provoquons ainsi une différence de coût par rapport au chemin de fer. Du même coup, l'intense trafic de marchandises qui va s'ensuivre réduira la capacité de nos autoroutes.

Les rampes du Gothard de la route nationale disposent de peu de voies lentes, de sorte que l'une des voies est mise largement à contribution par les transports lourds, qui circulent lentement. Nous connaissons ce phénomène sur certains tronçons des autoroutes allemandes. D'un autre côté, nous enlevons aux chemins de fer une part équivalente de transports de marchandises et réduisons de la sorte leur rentabilité. Ainsi, nous grevons de nouveaux milliards des investissements gigantesques. Nous savons cependant qu'à l'avenir également, il nous faudra pouvoir compter sur un système ferroviaire capable et attrayant, qui seul nous permettra de résoudre le problème du trafic que posent nos villes. Les chiffres publiés récemment concernant le coût de l'assainissement du trafic à Zurich parlent à ce propos un langage suffisamment clair.

Nous savons aussi que la République fédérale d'Allemagne entreprend les plus grands efforts pour décharger le trafic routier au profit du rail. Mettre notre politique du trafic en harmonie avec celle de nos voisins est une chose qui s'impose. Les mesures prises dans le domaine du trafic ont leurs répercussions bien au-delà des frontières du pays. Ainsi, l'ouverture du San Bernardino a provoqué du côté allemand une concentration du trafic sur un système routier qui n'était pas fait pour cela.

Que l'on me comprenne bien. Je n'entends nullement par là me prononcer contre des autoroutes attrayantes ou en faveur de péages – au contraire – mais encourager une prise en considération de l'économie dans son ensemble, ainsi qu'une harmonisation des différents détenteurs du trafic entre eux et avec l'étranger. Il est évident que nous courons de nouveau le risque de ne traiter et de ne résoudre qu'une partie du problème. Certes, nos experts ont établi que le financement de la construction d'autoroutes ne posait aucun problème, mais personne n'a pu nous renseigner jusqu'ici sur les conséquences économiques des futurs décalages dans le trafic. Le préposé au plan de la ville de Berne, M. Aregger, déclarait récemment que, depuis l'ouverture de l'autoroute Lenzbourg-Berne, le nombre des visiteurs motorisés de la ville de Berne avait presque doublé. Il serait regrettable et fort problématique de devoir, dans quelques années, refréner l'évolution sous la pression des circonstances, comme on tente de le faire actuellement en Allemagne. En fin de compte, l'automobiliste ne sera pas le dernier à profiter d'une conception équilibrée du trafic.

L'exposé qui précède montre que, pour des raisons qui relèvent tant de la politique sociale que de la politique économique, il faut s'occuper activement de l'aménagement du territoire afin de former le cadre nécessaire au

développement optimal de l'économie et de la société. A mesure que s'accroissent les moyens de transformer le monde, s'accroît aussi la nécessité impérieuse de mettre ces moyens en œuvre systématiquement, en ayant en vue les conséquences que cela aura à longue échéance. Quel est le but de cette évolution dirigée? Nous avons besoin d'une image de l'avenir, et la société ne pourra plus hésiter à décider comment cette image doit se présenter. En démocratie, seul le souverain, c'est-à-dire le peuple, peut trancher cette question. Mais dans quelle mesure est-il prêt et apte à faire? Il tombe immédiatement sous le sens que si nous nous occupons depuis des années du côté technique des plans d'aménagement, nous avons voué beaucoup trop peu d'attention à leurs aspects politiques.

Dans ce domaine, la formation de la volonté politique en est à ses premiers pas. Une incursion dans le débat relatif au droit foncier ne manifeste que trop clairement cette lacune. L'âpre lutte qui s'est engagée au sein des Chambres fédérales au sujet du nouvel article 22 *quater* de la Constitution fédérale montre que l'on ne s'est même pas encore entendu sur les définitions, et que l'on n'a pas encore trouvé de langage commun. On n'a cessé de revenir sur la délimitation des droits souverains de la Confédération et des cantons. L'effort tendant à réduire au minimum les compétences de la Confédération s'est trouvé favorisé du fait que l'on ne sait pas encore quel usage elle va faire de ces compétences. Aujourd'hui encore, nous manquons de toute indication à ce sujet; il est donc compréhensible que le citoyen montre de la méfiance à l'égard de l'Etat. Notre monde, qui se transforme à un rythme croissant, ne permet plus à aucun peuple de s'abandonner au hasard ou à ses émotions.

Notre société, dont les éléments sont tellement tributaires les uns des autres, porte en principe la responsabilité de penser systématiquement à l'avenir. Il n'existe aucun domaine où cela soit si nécessaire que dans l'aménagement du territoire. Nous devons faire litière de la spéculation et du hasard pour dresser des plans scientifiques.

Nous devons nous livrer à la recherche. Les bases de la politique de l'aménagement du territoire doivent être délestées de tout facteur émotionnel et idéologique pour être réduites à leur substance réelle. Comme on l'a déjà fait dans l'économie, il faudra, dans la politique également, substituer davantage que jusqu'ici la calculation objective aux décisions improvisées. Mais pour pouvoir être objectif, il faut connaître la matière.

Les connaissances encore tout à fait insuffisantes et le manque de critères d'appréciation sûrs viennent du fait que l'on a négligé de développer les sciences en question.

Ainsi, l'aménagement du territoire pose d'abord un problème d'information et de formation.

Nous avons vu que nous ne pouvions plus nous offrir le luxe d'aborder par fragments les problèmes de l'Etat moderne – ceux des transports, du logement, de l'automatisation, etc. D'où la nécessité d'une politique d'ensemble dont on puisse déduire les critères nécessaires aux choix et aux décisions. Il est indispensable de fixer clairement les objectifs de cette politique, car si on néglige de le faire, ceux qui sont chargés d'établir les plans s'en remettent au résultat des pronostics, dans lequel ils verront un substitut de la formation démocratique de la volonté populaire. Technocratie et expertocratie seraient alors notre lot. On décèle aujourd'hui déjà suffisamment d'indices de ce genre, qui trahissent les effets d'une maturité politique insuffisante.

C'est maintenant que se pose la question: Qui va nous décrire les objectifs nécessaires? Jusqu'à ce jour, la volonté de la société s'exprime dans les lois, mais celles-ci disent peu de choses des buts à atteindre. Néanmoins, l'instrument législatif est en mesure d'empêcher le pire, mais non de réaliser les idéaux fixés.

Les transformations de notre époque nous conduisent d'abord à remettre en question les conceptions et les institutions existantes. Quelles sont les valeurs politiques et économiques que nous entendons cultiver et conserver? Comment devons-nous aménager nos institutions afin qu'elles se prêtent à l'acquisition et à la sauvegarde de ces valeurs?

Il est clair pour chacun d'entre nous que des changements sont urgents et qu'ils doivent s'opérer par la voie démocratique. C'est pourquoi la communauté doit être acquise à une collaboration active. Il faut que les plans se développent parallèlement au processus politique.

Mais le processus démocratique ne peut se dérouler efficacement que dans le cadre d'un corps électoral informé. Ceux qui dressent les plans, qu'il s'agisse de politiciens, de fonctionnaires, de dirigeants de l'économie, de techniciens, ne doivent pas apparaître comme des manipulateurs, mais faire œuvre de véritables thérapeutes. Ils doivent chercher à obtenir le maximum de collaboration d'une partie aussi étendue que possible de la société. Ils doivent s'efforcer de prévoir les conséquences sociales et économiques des plans qu'ils établissent, et fournir ainsi les bases de la décision politique à prendre. C'est en voyant proliférer les moyens de manipuler l'opinion que l'on s'aperçoit que seul un public vigilant et bien informé est à l'abri d'abus.

Les transformations de notre époque placent journellement nos institutions officielles devant des tâches et des problèmes nouveaux, qu'il s'agit de déceler et de résoudre.

Le chemin est long et ardu de l'Etat veilleur de nuit à l'Etat dispensateur de services. Et cependant nous tenons trop peu compte de cette évolution dans notre attitude à l'égard de l'Etat. Chaque jour, nous lui donnons de nouvelles tâches et exigeons de lui qu'il fasse office d'entrepreneur

– ce qu'il est aujourd'hui dans une large mesure – mais nous ne sommes pas disposés à lui concéder le personnel, le potentiel intellectuel et la liberté de mouvement dont il a besoin. Les décisions sont prises dans des limites trop étroites parce que les institutions existantes empêchent une vue d'ensemble. Chaque fonctionnaire doit agir dans les limites de ses compétences et des instructions qu'il reçoit. Ainsi, il arrive fréquemment que l'Etat prenne connaissance de problèmes nouveaux et urgents sans que rien ne se fasse parce que personne n'est chargé de les résoudre. Notre système fédéraliste est particulièrement exposé à ce danger, puisque Confédération, cantons et communes ont chacun leurs responsabilités touchant des problèmes partiels donnés, nul d'entre eux n'étant cependant responsable du problème dans son ensemble. La répartition des tâches entre les départements fédéraux et leurs services, comme entre les cantons et les communes, ne correspond plus du tout à l'évolution. Il faut donc se demander d'urgence comment nos institutions peuvent être adaptées aux tâches croissantes et comment on peut garantir la participation du citoyen aux décisions à prendre. Il nous faut nous risquer à renouveler des institutions traditionnelles et périmées, mais nous avons besoin pour cela d'une philosophie politique nouvelle et complète qui émane de la société moderne.

Il nous faut aussi pour cela animer d'un nouvel esprit les rapports entre le citoyen et l'Etat, rétablir un véritable dialogue et une participation vivante. Dans le secteur militaire, nous avons fait d'excellentes expériences avec le système de milice. Reprenons donc cette idée pour l'aménagement du territoire et activons les forces intellectuelles de l'économie privée, car celle-ci a le plus grand intérêt à un sain développement du territoire.

Dans le cadre de cet exposé, il ne pouvait être question que d'esquisser quelques problèmes et non de les résoudre. Les tâches que nous allons devoir affronter exigent une nouvelle manière de penser. Nous devons reconnaître avec Jean Fourastié que les anciennes conceptions ne suffisent plus et qu'il s'agit d'en trouver de nouvelles. On peut dire que le sort de notre société et de notre pays dépend de ceci: saurons-nous reconnaître et assumer l'obligation d'aménager notre territoire de façon consciente et organisée; cet objectif une fois reconnu, saurons-nous, pour l'atteindre, limiter nos intérêts particuliers en vue de l'intérêt général?