

" Genève : cinq cents mètres de ville en plus "

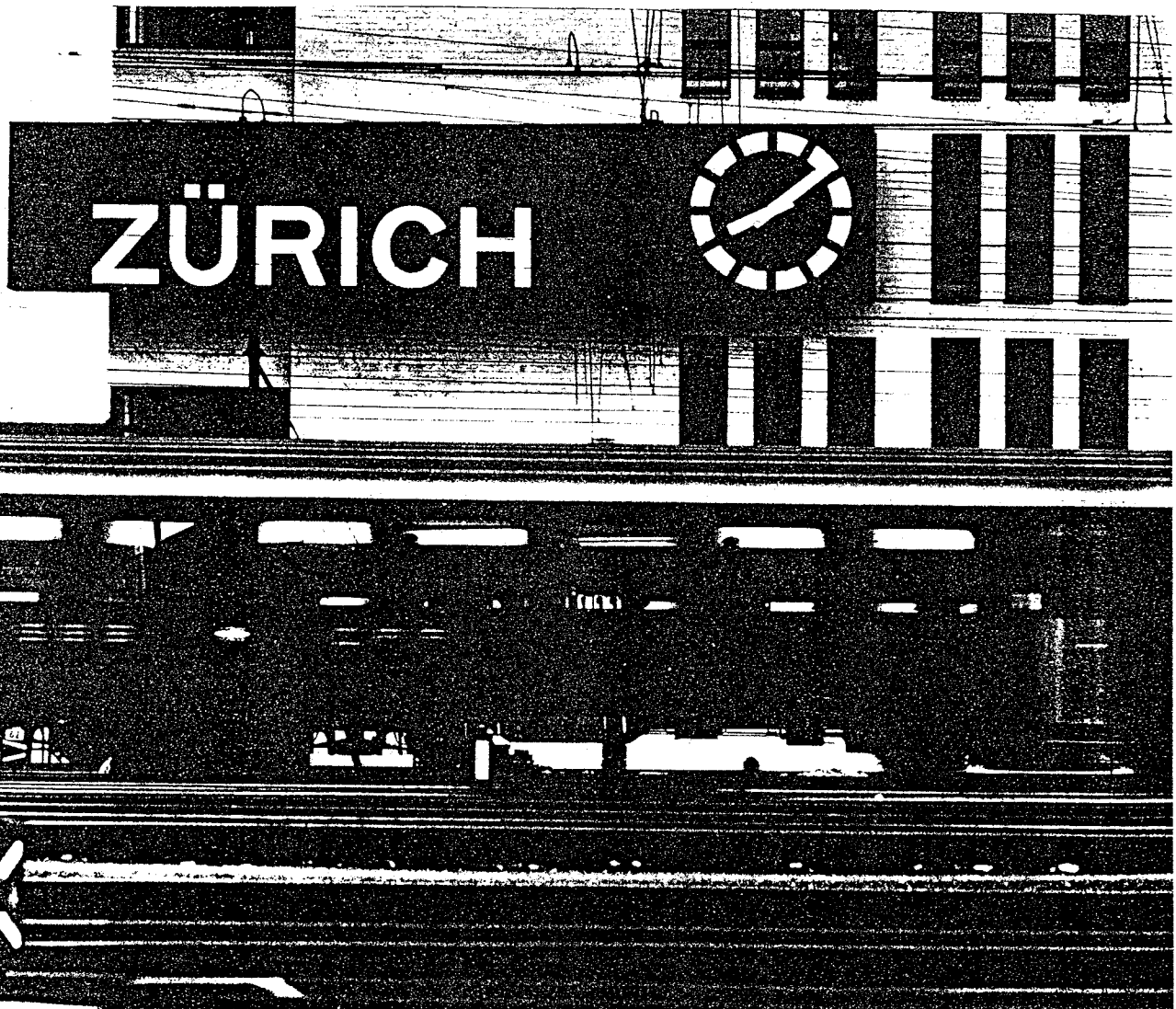
" Lausanne . 1837 "

Organisation du territoire en Suisse

Grandes lignes du développement souhaité

Réponse à la consultation de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire

27.4.'95



Préambule

Le projet soumis en consultation a l'ambition de lancer un débat sur l'orientation de l'aménagement du territoire et ses moyens.

Les problèmes qui ont motivé la rédaction du rapport, outre le mandat confié par le Conseil fédéral à l'OFAT et l'ORL, sont le manque de coordination entre instances responsables de l'aménagement du territoire, l'antagonisme ville-campagne, les difficultés liées à l'intégration européenne et la saturation des systèmes de transport.

Le rapport définit cinq orientations souhaitables : le développement d'un réseau de villes complémentaires, une intégration européenne par un accroissement et une amélioration des liaisons au réseau de villes européennes et une collaboration transfrontalière, le développement d'une solidarité entre ville et campagne par la préservation de l'identité régionale et la mise en valeur des potentialités des régions rurales, un développement endogène de l'urbanisation et la préservation de la diversité des paysages.

Les mesures prévues sont essentiellement des améliorations dans la collaboration entre Confédération, cantons, communes et villes en matière d'aménagement du territoire ainsi qu'une coordination entre les activités à incidence spatiale de la Confédération.

Ensemble

Indépendamment du contenu détaillé du document, notre critique porte essentiellement sur le fond du projet. Les orientations présentées comme les grandes lignes du développement souhaité apparaissent davantage comme indiquant ce qui doit être préservé dans l'organisation existante du territoire, que comme un projet de développement du territoire. Or la situation a changé, tant en ce qui concerne la structure existante du territoire qu'en ce qui concerne le contexte économique et social dans lequel il s'inscrit. Le document en consultation ne peut donc constituer la base d'un débat élargi, car il est en réalité davantage l'expression d'un consensus de nature conservatoire que la recherche d'un accord sur un projet pour l'avenir.

Le concept de « réseau de villes » : une actualisation du concept de « décentralisation concentrée »

Sur les cinq orientations souhaitables présentées dans le document, une seule, le développement d'un réseau de villes, prend un tour quelque peu nouveau relativement à la politique suivie jusqu'à ce jour en Suisse en aménagement du

territoire, puisqu'elle exprime la nécessité d'agir positivement pour améliorer les villes. Les autres orientations, quant à elles, relèvent de la continuation de la politique suivie jusqu'à présent et se caractérisent avant tout par la volonté – parfaitement exprimée par la LAT au demeurant – de limiter l'extension de l'urbanisation, non pas positivement en maîtrisant le développement des villes par l'élaboration de principes d'urbanisme, mais négativement et indirectement en privilégiant des principes limitatifs sur l'utilisation du sol non ou faiblement urbanisé.

Malgré le caractère de nouveauté qu'il semble revêtir, le concept de réseau de villes n'est finalement qu'une actualisation d'un concept déjà ancien. Il s'agit de la « décentralisation concentrée », inventée en 1949 par Carol et Werner¹ et régulièrement reprise depuis, principalement dans les « conceptions directrices CK-73 »² ainsi que dans le rapport de 1987 du Conseil fédéral sur l'aménagement du territoire³. Ce concept est même plus ancien que cela si on prend en compte le concept de « grande ville suisse largement décentralisée » (« weit dezentralisierte Grossstadt Schweiz ») élaboré au début des années '30 par Armin Meili⁴, un des principaux protagonistes des débuts de l'aménagement en Suisse. Pour Meili, l'objectif essentiel est de lutter contre la grande ville en empêchant un développement en « doigts de gant » des villes au profit du développement de villes satellites et d'agglomérations par paquets de constructions strictement délimités, sur tout le Plateau suisse, de Genève jusqu'à Saint-Gall, formant ainsi une ville d'environ 6 millions d'habitants. La cohésion de l'ensemble était assurée par un réseau dense des différents moyens de transport, adaptant ainsi l'idée de ville linéaire proposée à la fin du XIXème siècle par Arturo Soria y Mata pour la ville de Madrid. (Cf. illustrations pages suivantes)

La parenté de ce projet avec ceux qui vont suivre tient fondamentalement dans la certitude qu'il est possible de faire d'une multitude de petites agglomérations urbaines une grande ville en assurant leur liaison à travers un réseau de moyens de transport. Ces différents projets prennent par ailleurs corps non seulement par le moyen d'une stratégie politique, économique et sociale visant à ne pas laisser les régions périphériques à l'écart du développement, mais également par l'intermédiaire de visées beaucoup plus idéologiques, de maintenir la structure de

¹ CAROL H., WERNER H. (Hrsg), *Städte wie sie wir wünschen*, Zürich, 1949

² Délégué à l'aménagement du territoire, *Conception directrice de l'aménagement du territoire CK-73*, Département fédéral de Justice et Police, Berne, novembre 1973

³ *Rapport sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse (Rapport sur l'aménagement du territoire 1987)*, Conseil fédéral, Berne, 14 décembre 1987

⁴ Cf. MEILI Armin, « Fragen der Landesplanung - Landesplanung für die Schweiz », *Die Neue Stadt*, Nr. 6/7, pp. 142 et ss., 1932; ainsi que MEILI Armin, « Landesplanung in der Schweiz », *separatdruck aus NZZ*, 1941

l'existant, en particulier de maintenir la population des régions rurales. Sans se prononcer ici sur la pertinence de ces choix, il importe surtout de souligner que ces orientations reposent encore aujourd'hui sur l'idée que les villes les plus importantes ne sont avant tout que problèmes. Des problèmes qu'il n'est pas convenu de maîtriser positivement en favorisant le développement des villes mais négativement en tentant d'empêcher leur apparition en contenant l'extension urbaine, ou, comme il est dit dans un rapport de 1963 de la commission fédérale pour la construction de logements : « la création de centres régionaux [assurera] une partie des avantages de la grande ville sans en présenter les inconvénients (...) »⁵

Des concepts périmés en ce qui concerne la décentralisation et la ville

Le concept de réseau de villes, comme d'ailleurs celui de décentralisation concentrée, souffre de l'utilisation abusive et de l'absence de définition précise de deux concepts qui les touchent de près et à propos desquels il est urgent de débattre en Suisse si l'on désire élaborer des concepts d'organisation du territoire qui soient adaptées et adaptables à la situation de crise actuelle.

Il s'agit de la notion de décentralisation et de la notion de ville. Ces deux concepts, tels qu'ils sont utilisés en Suisse dans les conceptions d'aménagement et les débats sur ces questions, relèvent de catégories intellectuelles qui n'ont guère évolué depuis le milieu du XIX^{ème} siècle. Or la situation a radicalement changé depuis cette époque.

La notion de décentralisation ne peut plus être traitée, comme elle l'est encore, à travers les principes politiques et culturels institutionnalisés par la Constitution de 1848 et sa révision de 1874. A cette époque, la grande majorité de la population était encore campagnarde et venait tout juste de se libérer de la prééminence politique des villes. Le pays s'est ainsi doté d'une structure étatique moderne et originale, dont les caractéristiques démocratiques faisaient l'admiration d'hommes tels que Marx et Engels. La situation démographique actuelle est radicalement inverse, sans pour autant que l'organisation politique ait changé. Ce qui conduit à la contradiction suivante : malgré le fait que la majorité de la population vit dans des villes et des agglomérations urbaines, la minorité des zones rurales est surreprésentée dans les institutions politiques. On aura beau objecter qu'en dépit de cette évolution démographique – qui n'est en outre pas si récente – le cas d'un blocage par les cantons contre la majorité du peuple s'est rarement présenté (bien que la tendance se développe)⁶ : il n'en demeure pas moins que la structure

⁵ Commission fédérale pour la constructions de logements, «Rapport sur le marché locatif et la politique en matière de logement», 72^{ème} supplément de Vie économique, *Feuille officielle suisse du commerce*, Département fédéral de l'économie publique, Berne, 1963

⁶ La plupart des cas se sont en effet manifestés durant les dix dernières années

politique de la Suisse reste fondée sur un maillage politique et administratif (les communes et les cantons) qui n'a pratiquement pas évolué depuis 150 ans et qui se trouve aujourd'hui en décalage complet avec l'étendue – au sens propre comme au sens figuré – réelle des problèmes. Une problématique qui révèle toute son acuité en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

C'est à la lumière de ces considérations que le concept de ville doit être repensé. Dans le document que nous discutons, il n'est pas une seule fois défini. On se cantonne dans la définition officielle de la ville en Suisse, c'est-à-dire toute commune de 10'000 habitants au moins. Encore une fois, on peut opposer la situation du milieu du XIX^{ème} siècle à celle d'aujourd'hui. Vers 1850, la plupart des villes sont clairement délimitées, si ce n'est encore entourées de fortifications héritées des siècles précédents et forment des entités politiques distinctes, qui recouvrent une réalité économique, sociale et morphologique très proche de la réalité. Qualifier de ville une commune à partir de sa population, et non plus uniquement à partir de la présence d'une enceinte ou d'une quelconque construction fortifiée comme cela était encore le cas auparavant, permet alors d'identifier et d'individualiser assez clairement une réalité qui correspondait à un vécu concret pour le commun des mortels. Aujourd'hui, les villes s'étendent parfois fort loin de leur noyau historique en des formes qu'il est souvent difficile de catégoriser comme clairement urbaines ou rurales. Prendre comme base d'identification la population communale ne permet plus de distinguer entre ce qui n'est qu'un quartier de ville et une ville à part entière. C'est le cas par exemple lorsque l'on considère la commune de Vernier, soi-disant ville d'un peu moins de 30'000 habitants selon la définition officielle, et qui n'est pourtant qu'une extension de la ville de Genève, et la commune de Neuchâtel, ville d'un peu plus de 30'000 habitants de surcroît centre d'une agglomération, pour ne rien dire de la comparaison avec la « ville isolée » (selon la définition de l'OFS) de Coire avec tout juste 10'000 habitants.

Il y a donc aujourd'hui en Suisse une nécessité de redéfinir ce qu'est une ville. Il faut pour ceci à tout le moins outrepasser les limites communales, parfois cantonales, voire même nationales dans le cas des villes frontalières, et prendre en compte leur étendue réelle sur des bases morphologiques qui restent également à actualiser. Les critères d'ordre morphologique d'intégration dans la ville des zones construites périphériques doivent en effet être redéfinis, car il apparaît que le principal obstacle à l'intégration de certaines zones dans la ville est de cet ordre : en particulier, pourquoi ne pas considérer banlieues et zones villas comme consubstantielles de la ville ? Par ailleurs, une ville n'est pas réductible à sa matérialité, ni à des fonctions. Depuis toujours, géographes et architectes achoppent sur la définition de la ville, précisément parce qu'avec des critères d'ordre démographique, ils se limitent à des problématiques morphologiques et fonctionnalistes. La ville – et l'inclusion ou non d'une commune dans une ville – se définit également, et cela se manifeste de

manière de plus en plus cruciale à travers les phénomènes de spillovers, par des problématiques sociales, culturelles, de financement des infrastructures publiques – pour ne considérer que celles-ci – spécifiques. Enfin, il s'agit d'intégrer également à la définition de la ville des potentiels de développement, car il n'y a aucune raison d'admettre que l'habitat urbain se doive d'être outrancièrement densifié. Prôner aujourd'hui, comme cela est le cas dans le document examiné, un développement endogène et une utilisation maximale des terrains à bâtir et du cadre bâti dans la ville sous des motifs écologiques et culturels de préservation des paysages, ne se fera qu'au détriment d'une écologie humaine, c'est-à-dire des conditions de vie dans les villes. Un choix politique et social.

Quant à la décentralisation, elle ne peut en tout cas aujourd'hui se réaliser sur la base des frontières des cantons et des limites des communes, dans la mesure où celles-ci sont littéralement à cheval sur les problèmes qui se manifestent sur le territoire. Mais il y a bien plus. Davantage que la nécessité d'entretenir une décentralisation politique élaborée dans un contexte ancien, il existe aujourd'hui la nécessité beaucoup plus cruciale de reconnaître les centralités et les hiérarchies existantes. Une problématique directement liée à la reconnaissance des villes (réellement) existantes.

Centralité et concentration : Zürich, métropole et ville mère ⁷

A propos de la question de la décentralisation, il s'agit tout d'abord de bien distinguer les notions primatiales de centralité, de concentration et de métropole, puisque c'est contre ces tendances du développement qu'elle est mise en avant.

La Suisse est entrée dans la crise en deux temps. Une première fois dans la deuxième partie des années '70 et une deuxième fois au début des années 90, après une période de répit ou plutôt de tentatives de reprise.

Le document ne fait aucune allusion à ces entrées dans la crise ni, bien sûr, à la crise elle-même. Au contraire, ce silence veut sans doute l'exorciser. Le texte ne fait que des rappels au passé lorsque le concept fondateur de l'aménagement du territoire national, la « décentralisation concentrée », était encore plausible.

Après la seconde guerre mondiale, la structure territoriale de la production traduit encore le processus décentralisé du dix-neuvième siècle. Le modèle de développement qui s'installe alors modifie cette structure sans toutefois au début la changer fondamentalement. L'extension quantitative de la production industrielle concerne principalement les périphéries industrialisées. Dans les agglomérations

⁷La description de Zurich est adaptée de : *Capitales fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt/M und Zurich*, H. Hirtz, A. Hofer, R. Keil, V. Lehrer, K. Ronneberger, Ch. Schmid, und R. Wolff, Rotpunkt-Verlag, Zurich (à paraître prochainement).

urbaines, les établissements stratégiques du secteur tertiaire se développent : système financier, services d'administration spécialisés, services de distribution ainsi que services de haute qualité dans le domaine de la reproduction de la force de travail.

En raison de ce processus, cinq agglomérations principales se transforment lentement, sous couvert de fédéralisme égalitaire, en centres de contrôle nationaux et internationaux, selon une plus ou moins grande spécialisation : Lausanne, une ville dont le rayonnement s'exerce bien au delà des limites cantonales et d'une importance très grande pour toute la Suisse romande; Berne, la capitale politique; Bâle, le centre de l'industrie chimique; Genève, spécialisée dans les relations internationales et les activités bancaires spécifiques; Zurich, le plus grand et le plus important centre économique de Suisse, où sont localisées une grande diversité d'activités économiques industrielles, bancaires, de transports, etc.

La structure se modifie plus rapidement avec le début de la crise dans les années '70 : alors que les périphéries tel le Jura sont durement touchées par la crise du secteur industriel, le développement de l'« économie de commandement » entraîne une revalorisation massive des lieux centraux. Les activités économiques très qualifiées et décisives réclament une infrastructure urbaine sophistiquée. C'est pourquoi elles se concentrent dans un petit nombre d'agglomérations en croissance. Le résultat de ce processus de concentration est une hiérarchie territoriale marquée et une concentration croissante du pouvoir économique.

En 1980, alors que seulement 34,4 % de la population suisse et 38,6 % des emplois sont localisés dans les cinq centres les plus importants, ces derniers concentrent 47,3 % des emplois tertiaires et 54,1 % des services commerciaux. Le processus de concentration ne concerne pas que les périphéries relativement aux centres, mais les agglomérations urbaines les plus importantes entre elles. Durant les deux dernières décennies, la hiérarchie entre les agglomérations s'accroît considérablement. Alors que Berne stagne et que Bâle perd même en importance relative, Genève et Zurich explosent et deviennent les deux agglomérations helvétiques majeures. Tandis que l'économie de Genève dépend, à la base, d'un secteur très spécialisé du système financier et reste donc extrêmement vulnérable aux changements dans les marchés internationaux, l'essor de Zurich est soutenu par des activités économiques très diversifiées. De plus, les activités économiques de Genève sont largement contrôlées par les sièges sociaux implantés à Zurich. La phase actuelle de la crise qui débute en 1990 affecte donc beaucoup plus Genève que Zurich et renforce le processus de concentration.

Une proportion assez faible de la population suisse, 13 %, vit dans l'agglomération zurichoise, mais 31 % des plus grandes entreprises industrielles suisses y ont leur

siège social. 45 % des opérations bancaires suisses, 56 % des polices d'assurances et 97 % du capital actions de l'industrie informatique sont contrôlés depuis Zurich.

Le développement de Zurich a des effets sur la croissance économique d'autres régions et agglomérations de Suisse. Des études comparatives indiquent par ailleurs que les délocalisations à grande échelle d'entreprises entières ne sont pas importantes dans le processus général de concentration. Ce processus a surtout lieu de manière diffuse par la délocalisation de départements spécifiques, par la fermeture de succursales moins bien localisées ou par l'établissement de nouvelles entreprises uniquement dans les agglomérations importantes.

Un exemple : la SBS, deuxième plus grande banque suisse, est basée à Bâle. Durant la dernière décennie, de plus en plus de départements migrèrent à Zurich. L'établissement zurichois est maintenant plus grand et plus important que le siège social bâlois. Un autre exemple est IBM qui durant ces dernières années, a fermé la plupart de ses établissements en Suisse et concentré ses activités à Zurich. Seule Genève conserve la représentation pour la Suisse romande.

La répartition des banques étrangères en Suisse constitue un autre exemple du mécanisme de concentration ainsi qu'un indicateur des différents niveaux d'attraction et de localisation. Avant la deuxième guerre mondiale, il n'y avait que peu de banques étrangères en Suisse. Depuis environ 1970, leur nombre s'est multiplié avec l'essor du système financier international. Aujourd'hui, 51 % des banques étrangères sont à Zurich, 32 % à Genève, et seulement 4 % à Bâle, auparavant centre bancaire important.

Aujourd'hui, Zurich n'est pas en concurrence avec d'autres villes helvétiques, mais plutôt avec d'autres villes européennes comme Londres, Francfort, Paris ou Bruxelles. Genève est certes elle aussi en concurrence avec Vienne, Bonn, etc. mais cette concurrence agit dans un secteur bien particulier, celui des organisations internationales; ce n'est pas une concurrence touchant tous les secteurs d'activité.

En raison de ces changements, la structure économique de Zurich a fondamentalement changé. Le nombre d'emplois du secteur secondaire a chuté de 43 % en 1965 à 22 % en 1985. Seulement la moitié de ces emplois sont des emplois industriels et l'autre moitié des emplois d'administration, de recherche et de direction. Il y a 50 ans, Zurich était une ville industrielle. Aujourd'hui, c'est une ville globale, un centre international de contrôle et de décision. Zurich est la seule véritable métropole de la Suisse. Ceci n'est pas reconnu dans le document que nous discutons.

L'actualisation du concept de ville

Pour qualifier les nouvelles tendances de l'urbanisation, en particulier l'éclatement des villes et leur extension territoriale selon une morphologie qui ne correspond plus

à l'idée ordinaire de ville, il faut inventer de nouveaux concepts, ou actualiser des concepts existants, qui permettent d' « attraper »⁸ aussi complètement que possible la réalité urbaine d'aujourd'hui.

Face à cette nouvelle réalité, on a défini en Suisse le concept d'agglomération à partir de données statistiques tenant compte essentiellement des déplacements pendulaires d'actifs entre des communes périphériques et une, voire deux, communes centre. On aboutit ainsi à la reconnaissance de 48 agglomérations⁹. Le problème de ce type d'approche c'est qu'en dépit de la définition très précise exigée par le traitement statistique afin de déterminer l'inclusion ou non d'une commune dans une agglomération, cette dernière n'a aucune réalité projectuelle en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, ni bien entendu une quelconque existence juridique ou politique. Ceci parce que la définition de l'agglomération est extrêmement réductrice sur ce qui fait la spécificité de la vie urbaine en n'en considérant que les flux de personnes. Mais plus encore, le concept d'agglomération tel qu'il est défini n'introduit aucune distinction entre agglomérations. Il les conçoit au fond comme équivalentes entre elles du point de vue de leur centralité. Dans une région comme celle du « triangle d'or », cette conception aboutit à un recouvrement presque complet de ce territoire par des agglomérations sans que l'on comprenne comment elle est structurée hiérarchiquement.

La hiérarchie, la centralité; voilà bien deux idées qui rebutent et sur lesquelles on bute en Suisse dès lors que l'on s'intéresse aux villes. Mais ce sont des questions que l'on ne peut éviter d'aborder lorsque l'on considère la place de la Suisse dans l'Europe, notamment dans son réseau de transport, lequel privilégie des voies de transport rapides reliant par définition prioritairement les grands centres. Ce sont des questions que l'on n'évite pas non plus lorsque l'on cherche à améliorer, ou même simplement à maintenir la place de la Suisse dans l'économie européenne, voire mondiale. Car en dépit du discours et des politiques de « décentralisation concentrée », la Suisse n'est pas une grande ville; les activités et les emplois se concentrent bien dans les villes, certaines d'entre elles concentrant en particulier les activités les plus vitales, processus qui, comme on vient de le voir, accentue la centralisation du pouvoir économique et social.

Métropoles fictives

Dans le contexte de concurrence entre économies nationales, par l'intermédiaire des plus grandes villes mondiales, il s'agit de montrer que la Suisse également a une ou

⁸ Selon Umberto Eco, les concepts ne sont que des filets à papillons permettant d'attraper la réalité. D'où l'on peut facilement déduire ce qu'il faut faire lorsque le filet est hors d'usage, ou lorsque les papillons à attraper sont trop grands pour le filet que l'on utilise ordinairement

⁹ Selon la définition des agglomérations de l'OFS sur la base du RFP de 1990

des métropoles. Ceci ne peut se faire qu'au prix de contorsions conceptuelles aussi peu convaincantes que celles qui aboutissent à identifier une métropole en réunissant statistiquement des villes clairement distinctes dans la réalité du territoire.

C'est ce qu'on fait certains chercheurs qui ont prétendu à grand fracas avoir identifié l'apparition d'une métropole lémanique¹⁰. Selon leur approche, la constatation de l'existence d'une métropole repose essentiellement sur des caractères statistiques et morphologiques : d'une part sur l'agrégation de la population globale dans la région entourant le lac Léman qui atteint le million d'habitant et d'autre part sur la constatation "visuelle" d'une urbanisation continue le long du Lac. Mais c'est faire bon compte d'une part du fait que cette population est extrêmement concentrée sur Lausanne et Genève et d'autre part que la continuité du construit est loin d'être une réalité. A tel point d'ailleurs qu'en mal de prouver son existence, on eut recours au terme de «*métropole verte*» pour rendre compte de cette absence.

Relevons tout d'abord que contrairement à la définition de l'agglomération, réductrice, mais extrêmement précise, on tombe ici dans le flou le plus général. A commencer par l'utilisation même du mot métropole. « *Métropole : latin metropolis emprunté au grec métropolis littéralement "ville-mère" de mêter, mêtros "mère", de la même racine que le latin mater (→ mère) et polis "ville" (→ police, politique)* »¹¹ Ce retour à la signification originelle du terme a l'avantage de permettre la reconnaissance de la centralité de certaines grandes villes, car elle oblige à rendre compte des relations d'ordre hiérarchique avec les autres villes qui constituent l'armature urbaine d'un pays. Il ne peut y avoir une multitude de villes-mère dans un pays, ce qu'implique la seule définition de la métropole à partir d'un seuil de population d'un million d'habitants. A fortiori pour la Suisse, petit pays qui n'atteint pas la population de la plupart des véritables métropoles mondiales.

Ce que nous voulons dire en mettant en exergue cette utilisation abusive du terme métropole, c'est qu'il s'agit de ne pas confondre la *carte* d'un territoire avec le territoire lui-même. Cette dernière démarche représente davantage un projet politique qui s'apparente dans ce cas à la poursuite de la décentralisation concentrée par d'autres moyens : à savoir, le camouflage d'une mégapolisation en cours, c'est-à-dire d'une déstructuration des centralités urbaines sciemment encouragée, sous couvert d'une métropolisation prétendument écologique. Mais dans le contexte politique et culturel de la Suisse, cette dernière démarche est davantage l'expression d'une résistance contre la ville que la revendication d'une amélioration et d'une rénovation des fonctions positives des villes.

¹⁰ Cf. notamment pour une synthèse de cette approche : BASSAND Michel, JOYE Dominique, LERESCHE Jean-Philippe, *La métropole lémanique et la Suisse romande : synthèse et recommandations*, rapport de recherche N° 108, IREC-EPFL, Lausanne, décembre 1992

¹¹ REY Alain, *Dictionnaire historique de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Paris 1992.

Il s'agit donc, plutôt qu'un réseau de villes qui prétend réaliser une égalité de leur centralité et une transformation de leurs inégalités de taille et d'importance en complémentarité par le truchement de réseaux, revendiquer une métropolisation, mais au sens véritable du terme – organisation hiérarchique des villes d'un territoire – tout en recherchant la manière la plus concertée et démocratique de parvenir à maîtriser une centralisation antidémocratique du pouvoir. Mais ceci passe tout d'abord par la reconnaissance de l'existence de centralités relationnelles - encore largement marquées morphologiquement - qui ne coïncident pas avec n'importe quelle concentration, et de la détermination des échelles géographiques pertinentes pour la gestion adaptée aussi bien à l'échelle des phénomènes en cours qu'à la définition de projets.

A défaut de ceci, le manque de réalisme congénital à la négation de toute hiérarchie territoriale risque fort de se réveiller dans un avenir proche sous la forme d'un éclatement de ce que l'on a cherché à maintenir.

Secrétariat d'Etat à la Ville et coopération à différentes échelles en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire

Dans une situation où l'étendue – au sens propre comme au sens figuré – des problèmes et du développement des villes déborde largement les limites cantonales et communales, voire les limites nationales, on ne peut plus parler d'aménagement du territoire selon le modèle d'intégration pratiqué jusqu'ici. Le modèle d'intégration est basé sur l'autonomie des cantons qui élaborent en vase clos leur plan directeur, ces derniers pratiquant de la même manière dans la quasi totalité des cas avec leurs communes. Il faut lui substituer au moins un modèle coopératif, donnant droit de regard des cantons entre eux et qui puisse aboutir à l'élaboration de plans directeurs nationaux.

La stratégie d'intégration est une approche taylorienne du territoire, calquée sur les méthodes employées par les entreprises industrielles. Elle suppose que la qualité d'ensemble d'un produit – un plan d'aménagement et/ou d'urbanisme par exemple – soit appréciée comme la somme des qualités parcellaires des plans et de phases projectuelles intermédiaires.

Alors que c'est souvent la qualité des interfaces entre ces parcelles et ces phases qui est décisive pour la qualité d'ensemble.

De plus le territoire n'est pas un bien de consommation comme les autres. Outre le fait qu'il n'est pas extensible, chacun de ses lieux, leurs affectations, leurs morphologies sont d'une très grande variabilité. Cette variabilité rend impraticables les frontières qui aujourd'hui enchâssent arbitrairement des projets d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui par la même, restent le plus souvent inopérants.

Il s'agit donc de ne pas considérer un plan d'aménagement du territoire national comme l'addition des plans d'aménagement des territoires cantonaux, sous le prétexte de l'efficacité politique de la décomposition cantonale de la Suisse, ni comme une intégration sous l'autorité d'une institution fédérale.

Il s'agit d'élaborer des plans d'urbanisme des villes suisses et des plans d'aménagement du territoire de leur région. Des villes, qui, avec leurs régions, ignorent les frontières communales, cantonales voire même nationales et dont les principaux problèmes sont ceux des frontières qui les traversent, c'est-à-dire des problèmes d'interface¹².

Il s'agit de créer des structures fédérales qui permettent la mise en place et le développement d'une coopération entre les villes suisses, des villes comprises avec leur région, au delà des frontières communales, cantonales voire même nationales. Des frontières qui depuis l'entrée dans la crise de la Confédération sont inutiles, voire contreproductives, pour maîtriser l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Ce serait là, avec la définition de ce qu'est véritablement une ville, une tâche d'organisation prioritaire d'un Secrétariat d'Etat à la Ville : mettre en place une coopération entre les villes suisses considérées avec leur région. Une coopération qui doit aboutir à l'établissement de nouveaux concepts issus des villes pour un nouveau projet de grandes lignes d'un développement souhaité du territoire helvétique.

Cela ne signifie pas que, dans un premier temps, l'élaboration de ces nouveaux concepts et de ce nouveau projet ne puissent être élaborés sous la responsabilité des cantons, afin que, notamment, ceux qui aujourd'hui ne possèdent pas de ville sur leur territoire puissent, en application de la solidarité confédérale, y participer¹³. En effet, plutôt que l'exigence d'une remise en cause aussi radicale qu'immédiate des cantons, il faut davantage comprendre notre proposition comme une orientation des rapports territoriaux sous le double aspect de la responsabilité et de la solidarité.

¹² En Suisse, la plupart des villes et leur région s'étendent sans considération des limites communales, voire pour certaines d'entre elles des frontières cantonales et nationales, par exemple Zürich, Bâle, Genève.

¹³ Le fait pour un canton de posséder une ville est actuellement étroitement lié à la définition restrictive de la ville, qui est, rappelons-le, une commune d'au moins 10'000 habitants. La définition d'une ville selon les principes généraux que nous avons exposés peut aboutir à ce que des cantons actuellement sans ville, deviennent des cantons partie prenante du développement d'une ville qui s'étendrait pour partie sur leur territoire. Par ailleurs, l'appréhension des villes selon une reconnaissance de leur organisation hiérarchique, qui implique également la reconnaissance de leur interdépendance, concept plus producteur de connaissance et d'implication que celui plus mou car plus moral de « complémentarité », conduit à ne pas limiter la coopération entre cantons directement voisins. Par exemple, les interdépendances entre le développement de Genève et de Zürich sont probablement plus fortes et plus déterminantes – ou au moins aussi importantes – pour celui du pays entier que celles qui existent entre Genève et Lausanne.

Deux mots d'ordre qui, s'ils sont pleinement mis en oeuvre, donnent les conditions pour l'élaboration de concepts et de plans dont la caractéristique essentielle serait de toujours considérer une problématique à différentes échelles. Dans le même esprit, il s'agit également d'inverser la conceptualisation des rapports entre ville et région; ce n'est pas la région qui fait la ville, c'est la ville qui fait la région. Une véritable politique régionale doit donc avant tout se préoccuper de la ville, ou de l'ensemble de villes, qui structurent un territoire. Ces quelques éléments conceptuels pourraient être des lignes de force théoriques sur la base desquelles l'élaboration de plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire ne peuvent plus être menés indépendamment les uns des autres. Dans ces conditions, ils doivent nécessairement transgresser les limites communales, cantonales, voire nationales actuelles et pourraient permettre l'élaboration d'une conception nationale – ou plutôt de conceptions nationales, si l'on considère l'ensemble des échelles qui doivent être prises en compte – qui ne soit ni une unique conception centralisatrice, comportant au demeurant peu de risque de se réaliser dans ce pays, ni une simple addition de plans locaux et cantonaux quasiment indépendants les uns des autres, ce qui est par contre le cas actuellement.

Jusqu'à ce jour, et c'est là sans doute la cause de leurs échecs, toutes les tentatives pour un plan d'aménagement du territoire national passaient par l'intégration. Or le territoire exige la coopération pour la gestion efficace des projets qui le concernent.

Régulation de l'usage du sol et du territoire et régulation économique et sociale

Tout projet d'aménagement du territoire qui n'est pas étroitement lié à un projet de société, autrement dit tout mode de régulation de l'usage du sol et du territoire qui ne serait pas cohérent avec un mode de régulation des conditions d'acquisition des moyens d'existence, ne peut que rencontrer de sérieux obstacles à sa réalisation. En Suisse, durant la longue période qui va du milieu des années '30 au milieu des années '70, on peut identifier une cohérence entre ces deux aspects de la régulation sociale que désignent les terminologies de décentralisation concentrée et de paix du travail. La décentralisation concentrée, en entretenant et conservant les bases du cantonalisme voire celle du communalisme, a constitué des fondements sur lesquels la régulation helvétique du rapport salarial subsumée sous le terme « Paix du travail » a trouvé des conditions particulièrement favorables pour se développer. Il est en effet probable que les réseaux de proximité constitutifs de ce mode de territorialisation sociale ont entraîné la production des valeurs culturelles indispensables à cette régulation particulière du rapport salarial. De son côté, la paix du travail, en dégageant des ressources énormes comparativement aux autres pays industrialisés, a probablement fourni les moyens sans lesquels la décentralisation

concentrée n'aurait pu être réalisée (réseaux de transports très décentralisés, qualité de l'habitat, protection et/ou subventionnement des marchés intérieurs et/ou locaux).

Aujourd'hui, la crise met à mal cette cohérence. Les moyens ordinairement consacrés à l'entretien de la décentralisation concentrée sont de plus en plus contestés et/ou diminués (redimensionnement de Rail 2000, ouverture ou contestation de la protection de certains marchés, contestation de la politique agricole, besoins financiers des villes, etc). On ne peut donc simplement postuler une continuation des programmes d'aménagement passés sans reconsidérer leur cohérence avec les autres aspects de la régulation sociale sur lesquels le document de l'OFAT n'entre pas en matière.

Texte rédigé par Alain Cudet et Daniel Marco, en collaboration avec les membres des groupes « Genève : cinq cents mètres de ville en plus » et « Lausanne : 1837 »

Illustrations