Les grandes lignes : un projet conservatoire

Autor(en): **Cudet, Alain / Marco, Daniel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): **- (1997)**

Heft [1]: **Globalisierung : Herausforderung der Raumordnung Schweiz = La globalisation : un défi pour l'aménagement du territoire en Suisse**

PDF erstellt am: **31.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-957696

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

Les grandes lignes: un projet conservatoire

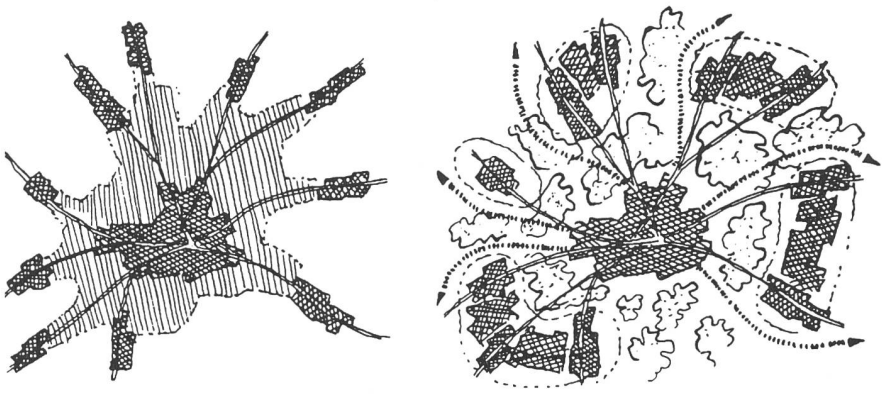


fig 1
Schematische Gegenüberstellung einer Stadterweiterung

Die Grundzüge, ein konservatives Projekt
Unsere Kritik bezieht sich auf die Schwerpunkte des Projektes und nicht auf die Einzelheiten. Die in den Grundzügen der Raumordnung festgeschriebenen Entwicklungsziele zeigen vor allem auf, was von der bestehenden Raumordnung beibehalten werden soll und sind kein auf die Zukunft ausgerichtetes Konzept. Die Ausgangslage, aus welcher die bestehende Siedlungsstruktur hervorgegangen ist und die wirtschaftliche Lage haben sich aber verändert. Das vorliegende Dokument kann keine Grundlage für eine breite Diskussion sein, weil es kein zukunftsgerichteter Entwurf, sondern Ausdruck einer konservativen Übereinkunft ist.

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 Werner et régulièrement reprise depuis ("conceptions directrices CK-73"; rapport de 1987 du Conseil fédéral sur l'aménagement du territoire). Ce concept est même plus ancien que cela si on prend en compte le concept de" grande ville suisse largement décentralisée" élaboré au début des années '30 par Armin Meili. 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 (fig.1) et d'agglomérations par paquets de constructions strictement délimités, sur tout le Plateau suisse, formant ainsi une ville d'environ 6 millions d'habitants (fig. 2 et 3). 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 XIXe siècle par Arturo Soria y Mata pour la ville de Madrid.

La parenté du projet de Arturo Soria y Mata 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 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 maîtri-

ser 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 la logements:" la création de centres régionaux [assurera] une partie des avantages de la grande ville sans en présenter les inconvénients (...)"

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

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 XIXe siècle. Or la situation a radicalement changé depuis cette époque.

La ville

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 XIXe siècle à celle d'aujourd'hui.

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.

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.

La décentralisation

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.

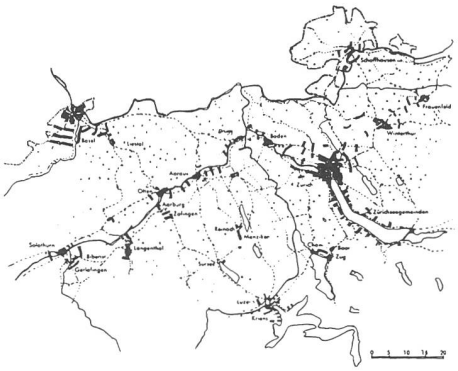
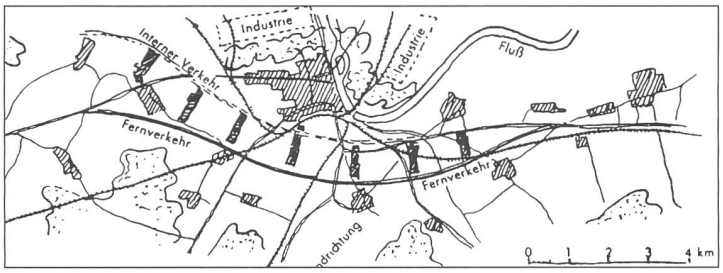


fig 2
"Schematische Darstellung einer Landesplanung für städtisches und halbstädtisches Gebiet eines Ausschnittes des schweizerischen Mittellandes bis ungefähr zum Jahr 2000"



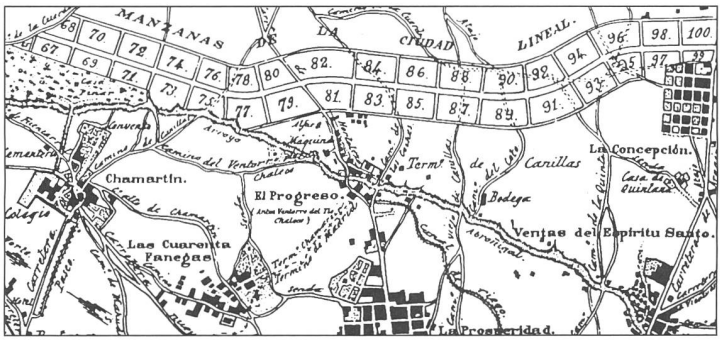


fig.3
Stadterweiterung im Sinne der Landesplanung (auf eine ausländische Stadt angewandt). Der alte Stadtkern wird nicht ehr erweitert, dafür werden längs einer Sammeltangente Satellitenorte angelegt.

fig. 4
Premier segment du faubourg linéaire entournant Madrid

▶ 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"

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.

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.

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" ■

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 (Rapprot sur l'aménagement du territoire 1987), Conseil fédéral, Berne, 14. décembre 1987

4 Cf. Meili Armin, "Fragen der Landesplanung - Landesplanung für die Schweiz", Separatdruck aus NZZ, 1941

5 Commission fédérale pour la construction de logements, "Rapport sur le marché locatif et la politique en matiere de logement", 72[6] supplément de Vie économique, Feuille officielle suisse du commerce, Département fédéral de l'économie publique, Berne, 1963

Die Fiktion eines Städtenetzes

▸ Christian Schmid und Jan Capol

Das "vernetzte Städtesystem" wird als die föderalistische Antwort der Schweiz auf die Herausforderungen im verschärften wirtschaftlichen Standortwettbewerb zwischen den bedeutenden Stadtregionen Europas propagiert, in dem sich die schweizerischen Zentren angeblich nicht mehr mit den grossen europäischen Metropolen messen könnten. Die kleineren und mittleren Städte sollen durch dieses Konzept in die Lage versetzt werden, Entwicklungsimpulse aufzunehmen und eigenständig umzusetzen. Auch in den peripherer gelegenen Gebieten sollen Regionalzentren durch die Vernetzung mit den wachstumsstarken grossen Zentren erhalten und gestärkt werden. Der Vorteil dieser Konzeption liege insbesondere auch darin, dass ein Zusammenwachsen der grossen Siedlungsräume vermieden werde und die Städte ihre überschaubaren Dimensionen bewahren könnten. In diesen Überlegungen stecken gleich drei Trugschlüsse.

Metropolen, Vernetzung und Entlastungszentren

Die Kernthese der "Grundzüge", dass eine helvetische Metropole eine "kritische Masse" von drei Millionen EinwohnerInnen aufweisen müsse, um gegenüber anderen europäischen Metropolen bestehen zu können, geht von einem rein quantitativen Denken aus und übersieht grundlegende Gegebenheiten der städtischen Ökonomie. Bezeichnenderweise werden denn auch weder analytische noch empirische Argumente ins Feld geführt, die eine solche These stützen könnten. Gerade unter den aktuellen Bedingungen der Globalisierung, die in zunehmendem Masse zu einer Ausdifferenzierung von spezialisierten Standorten, zu einem "Regime der Differenz" (King 1991) führt, hat die rein quantitative Einwohnerzahl einer Metropole immer weniger mit ihrer ökonomischen Bedeutung und ihrer Zentralität in globalem Massstab zu tun. Wäre die Einwohnerzahl die dominierende Grösse, müsste beispielsweise Mexiko City eine erstrangige Weltmetropole sein, die mit Tokyo oder New York konkurrieren könnte.

Zum zweiten gehen die Grundzüge davon aus, dass sich die angeblich fehlende "kritische Masse" der schweizerischen Zentren durch eine bessere Vernetzung herstellen liesse, und dies insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Auch diese Vorstellung zeugt von einer beachtlichen Unkenntnis ökonomischer Prozesse. Die Ökonomie der internationalen Zentren basiert heute in starkem Masse auf hochqualifizierten Dienstleistungen, und gerade in diesem Bereich zeigt sich weiterhin eine starke Tendenz zur Spezialisierung und zur Zentralisierung, und zwar oft auch innerhalb der jeweiligen Zentren (vgl. dazu z.B. Sassen 1991). Auch wenn in gewissen Bereichen eine verstärkte Kooperation zwischen Einrichtungen und Institutionen verschiedener Städte möglich und sinnvoll erscheint (bei Hochschulen, Forschungsinstituten, Spitzenmedizin etc.), bleiben die gesamtwirtschaftlich zu erzielenden Synergieeffekte zwischen unterschiedlichen Zentren deshalb meist bescheiden. Drittens postulieren die "Grundzüge", dass sich die Entwicklung von den grossen Zentren in kleinere Städte umlenken lasse und dass auf diese Art Wachstumschancen auch für periphere Gebiete geschaffen werden könnten. Es ist indessen zu bedenken, dass diesem keineswegs neuen Konzept von "Entlastungszentren" auch in der Schweiz bislang wenig Erfolg beschieden war: So haben

Le réseau des villes suisses: une fiction

L'apport principal des grandes lignes réside dans la mise en réseau des villes, tant sur le plan fonctionnel que des transports, dans la création d'une ville décentralisée de trois millions d'habitants, une «métropole fédérale» en quelque sorte. L'idée n'est pas nouvelle. C'est une remise au goût du jour de concepts d'aménagement formulés antérieurement. Elle ne tient pas compte des profonds changements intervenus ces dernières années sur le plan économique et social. La Suisse d'aujourd'hui est un pays urbanisé, avec une hiérarchie des centres marquée. Un aménagement du territoire tourné vers l'avenir doit tenir compte de cette réalité, ainsi que des conséquences et des conflits inhérents à celle-ci.

▸ Christian Schmid, Stadtgeograph, Mitglied von INURA Zürich (International Network for Research and Action)
▸ Jan Capol, Historiker, Redaktor der Zeitschrift Hochparterre