**Zeitschrift:** Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

**Herausgeber:** Société d'Etudes Economiques et Sociales

**Band:** 65 (2007)

**Heft:** 4: Échelles et enjeux de la ville ; Essentiel de la finance 2007

**Artikel:** Les villes suisses : surfaces occupées, espaces fonctionnels et territoires institutionnels

**Autor:** Jaggi, Yvette

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-141991

**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**

# LES VILLES SUISSES: SURFACES OCCUPÉES, ESPACES FONCTIONNELS ET TERRITOIRES INSTITUTIONNELS

YVETTE JAGGI
*Anc. Institut de Géographie Université de Lausanne, anc. syndique de la ville de Lausanne*
*yjaggi@citycable.ch*

> L'ampleur du phénomène d'urbanisation est en général surévaluée en Suisse, impression que les représentations graphiques n'aident pas à corriger. La fluidité des contours du quotidien et la rigidité des frontières politiques renforcent l'écart croissant entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels. Un écart que les fusions de communes ne parviendront jamais à combler, ni même les villes et agglomérations, sauf à insérer leur essor dans une réforme du système fédéraliste.

Les villes suisses sont à l'image du pays, elles ont le sens des proportions modestes et bien gardées. Alors qu'ailleurs se multiplient les mégalopoles et autres vastes régions urbaines à problèmes, les villes suisses font dans le développement bien tempéré, presque spontanément durable. Ce qui ne leur épargne pas de susciter force et diverses réactions critiques: elles inquiètent ceux qui dénoncent l'accaparement du sol par les constructions et fâchent ceux qui s'impatientent de voir que la dynamique des territoires urbains devienne contagieuse et provoque une évolution significative des structures institutionnelles, en particulier pour contrer les effets de la dispersion fédéraliste.

De toute évidence, les uns et les autres ne se réfèrent pas aux mêmes réalités, ou se font d'elles des représentations bien différentes. C'est que la ville est à la fois *urbs* et *civitas*, lieu d'établissement humain d'une certaine dimension et d'une densité jamais définitivement arrêtées et lieu de vie citoyenne et sociale, individuelle et collective. Cela fait beaucoup d'usages pour le même lieu, par essence hétérogène et multifonctionnel, et bien des échelles différentes pour le considérer et le pratiquer. Beaucoup d'enjeux différents aussi, tous d'importance puisqu'ils concernent le sort des villes et du pays, de leurs populations et de leur organisation.

Cette double diversité, des échelles comme des enjeux, oblige à formuler préalablement les principales questions liées aux villes suisses, prises ici en leur sens générique et communément admis de communes urbanisées. Quelle part prennent-elles à l'occupation du sol, dans la réalité du terrain et dans les esprits? Quelles représentations en donnent les atlas structurels classiques et les infographies contemporaines? Où se situent les frontières de la ville d'aujourd'hui et comment se dessinent ses limites, fluidifiées par la mobilité généralisée et les déplacements quotidiens? A quelle fin et comment les villes peuvent-elles espérer survivre à l'ère du tout à l'urbain?

Cruciale, cette dernière et double question, éminemment politique, dépasse largement le cadre de cet article. Car, pour lui donner une réponse fondée, il faut d'abord comprendre les raisons d'une évolution qui pourrait être fatale aux villes comme lieux de civilisation: l'urbanisation produit toujours de l'urbain, très rarement de l'urbanité. Triste dérive, dont il faut analyser les causes si l'on veut donner tout leur sens aux phénomènes actuels de retour en ville (Bidou-Zachariasen, 2003), de renouveau urbain et de réurbanisation, notamment par le réaménagement des friches industrielles, commerciales et portuaires. A défaut d'une analyse, ce vaste mouvement de réappropriation de la ville comme lieu d'habitation et de services ne s'avèrerait pas une tendance forte; au contraire, il pourrait se résumer à une mode momentanée, tout comme d'ailleurs l'activisme éditorial actuel qui suscite des centaines de parutions par an rien qu'en langue française sur les thèmes de la ville et de l'urbain. En clair et plus fondamentalement, il s'agit de confirmer *La revanche des villes*, pour reprendre le titre du dernier ouvrage de Guy Burgel (2007).

La perspective politique étant située, nous pouvons revenir à la double question géographique de l'espace occupé par les villes suisses dans le territoire et dans les représentations, celles que s'en font les gens et celles qu'en donnent les cartographes. Ensuite, nous étudierons la difficile position des villes, sises à l'intérieur de limites différentes, spatialement fluides et fonctionnelles d'une part, juridiquement déterminées et institutionnelles d'autre part.

## L'EMPRISE AU SOL ET DANS LES ESPRITS

Pays des proportions (trop?) bien gardées, la Suisse est certainement aussi celui où l'ordre territorial règne, certes pas absolument mais sans aucune doute mieux qu'ailleurs. Beaucoup mieux même, d'abord par l'effet du respect des lois et d'un bel esprit d'organisation, ensuite et surtout par obligation. Car la Suisse n'est pas seulement l'un des plus petits pays d'Europe, elle est aussi celui qui dispose de la plus faible proportion de son sol pour les activités humaines. En effet, les surfaces improductives et inhabitables - lacs et cours d'eau, hautes montagnes - représentent tout un quart du territoire national, dont 31% sont réservés à une forêt qui tend à s'accroître et 37% à l'économie agricole. Restent, pour les constructions et les infrastructures, en tout et pour tout moins de 7% des 41000 km2 de sol suisse. Soit 280000 hectares vers 1995, environ 33 000 ha de plus en une douzaine d'années, entièrement prélevés sur les surfaces agricoles utiles. A la cadence probablement maintenue de 3000 mètres carrés supplémentaires requis chaque heure, l'habitat, les transports et les lieux de travail occupent toujours davantage d'espace et donnent l'impression d'un phénomène d'urbanisation générale et accélérée du territoire suisse.

Cette évolution a beau s'avérer modérée et largement contrôlée comme il convient en Suisse, où la législation sur l'aménagement du territoire passe pour adéquate – même si sa mise en œuvre laisse à désirer en régime fédéraliste, l'urbanisation n'en demeure pas moins surestimée dans son ampleur globale et sa vitesse, ce qui nourrit des sentiments fort divers, plutôt négatifs. Les uns déplorent la disparition quotidienne de terres et domaines agricoles, la décaractérisation des paysages ruraux et naturels, la dispersion de l'habitat, le mitage du territoire, les exigences ravageuses de la mobilité sans cesse croissante. Plus idéologiques, d'autres n'hésitent pas à dénoncer le bétonnage du territoire ou le bradage du sol national, auquel s'opposa une initiative fédérale qui rata d'extrême justesse la majorité populaire en 1984. Les mêmes et quelques autres refusent toute abrogation de la Lex Koller, aussi longtemps

que des mesures compensatoires efficaces n'auront pas été prises à l'encontre des acheteurs domiciliés à l'étranger d'immeubles sis sur sol helvétique. Moins conservateurs mais tout aussi généralisateurs, d'autres enfin parlent d'une Suisse en voie de métropolisation (Bassand, 2004), estimant que le processus est inéluctable, pour tout dire en cours d'achèvement si l'on n'y veille pas (Association Métropole suisse, 2002).

La vision nostalgique d'une Helvétie préindustrielle où «les beautés de la patrie parlent à l'âme attendrie» selon les paroles du Cantique suisse, est aussi décalée par rapport à la réalité que celle d'une Suisse où voisineraient force conurbations aux densités variables. Un simple survol de la région du «Plateau», la plus construite du pays, montre bien que l'étalement modéré façon helvétique demeure sous relatif contrôle, suffisant à prévenir tant les zones vagues appelées banlieues en France que les espaces incertains de l'Entre-Ville décrit par Thomas Sieverts (2004). Autre expérience, moins coûteuse et plus fréquente: la satisfaction de retrouver un environnement de qualité qu'éprouve, à son retour de l'étranger, toute personne résidant en Suisse - où, par ailleurs, les touristes venus d'ailleurs s'émerveillent toujours de découvrir tant d'espaces verts et naturels.

Il n'empêche: le phénomène d'urbanisation a mauvaise presse en Suisse, où la ville demeure particulièrement mal aimée (Salomon Cavin, 2005). Cette aversion, Gérard Delaloye (2004) en attribue expressément la faute à Rousseau, au lecteur du chantre des Alpes Albrecht de Haller plutôt qu'à l'auteur de la fameuse lettre du 20 janvier 1763 au Maréchal de Luxembourg, auquel il décrit la Suisse comme «une grande ville divisée en treize quartiers» (Rousseau, 1977). L'auteur de *La Nouvelle Héloïse* ne fut sans doute que l'inspirateur d'une lignée de penseurs conservateurs, dont «*le discours anti-urbain, délesté de sa composante utopique, devient l'apanage de tous les conservatismes*» (Walter, 1994, p.422), populismes contemporains compris, selon Gérard Delaloye, lequel a sous-titré *De Rousseau à Blocher* sa remontée *Aux sources de l'esprit suisse*.

Exiguité du territoire, utilisation relativement dense du sol là où il peut être occupé, rareté des terrains constructibles, coût élevé du foncier et des autres facteurs de production des bâtiments et installations, tous les facteurs concourent à faire de la ville suisse un lieu où la vie est réputée non seulement onéreuse mais aussi difficile. Et cela pour toutes sortes de raisons dont l'importance relative varie en raison des particularités locales et des circonstances momentanées: cherté du logement, sentiment d'insécurité, encombrements de la circulation, disparités sociales, nuisances environnementales.

Dans leur ensemble, ces risques et problèmes demeurent trop présents dans les esprits pour ne pas au moins partiellement neutraliser les formidables atouts des villes, à la fois pôles de développement économique offrant des emplois et des services diversifiés, lieux d'avancées sociales, d'expérimentations écologiques et de découvertes culturelles, propices à l'épanouissement de cet *urban lifestyle* présentement très tendance. Même au sein de la gauche rose-verte dont les élus sont majoritaires dans nombre de villes, celles-ci n'apparaissent pas au-dessus de tout soupçon: leurs exécutifs cèderaient plus facilement aux séductions de la croissance à tout prix ou de la libéralisation des services qu'aux charmes de la durabilité ou de la démocratie de proximité.

## LES REPRÉSENTATIONS GRAPHIQUES

Dans l'imaginaire des habitants, on l'a vu, les surfaces occupées par les villes et les régions

urbanisées sont systématiquement surévaluées, comme si les espaces construits faisaient oublier à leurs usagers qu'ils représentent moins d'un quinzième du territoire suisse. Un petit quinzième certes, mais d'autant plus densément occupé qu'il représente une proportion réduite du territoire suisse. En effet, si l'on rapporte l'effectif de la population résidente à la superficie du sol utilisable – surfaces improductives donc déduites –, la densité passe à 243 habitants par km2, soit la moitié du taux record enregistré aux Pays-Bas, l'équivalent de celui qui prévaut au Royaume-Uni ou, il faut le dire, une densité supérieure à celle que connaissent tous les autres états européens, hormis la Belgique (344 hab./km2).

La représentation graphique de ce territoire donne bel et bien l'idée d'une urbanisation en progrès d'un recensement fédéral et décennal de la population à l'autre, spécialement dans la seconde moitié du siècle dernier, et d'une édition de l'atlas structurel de la Suisse à l'autre (Schuler et al. 1985, 1997, 2006). A y regarder de plus près, toutes sortes de constats intéressants peuvent être faits. Deux retiendront plus spécialement notre attention.

En premier lieu, le phénomène d'urbanisation, perçu comme un tout par la population, est en réalité un processus polymorphe. Ce dernier varie selon le lieu et le temps, soit dans l'ordre chronologique habituel des phases d'extension d'une agglomération à partir de sa ville-centre et d'abord le long des axes de circulation: suburbanisation, périurbanisation, rurbanisation. Cette dernière phase, qui met en évidence le changement d'affectation de terres arables devenant terrains construits, est sans aucun doute à la fois la plus mal ressentie et la plus désirée: tout le monde déplore que la ville grignote la campagne mais Alphonse Allais n'est de loin plus le seul à vouloir transférer les villes à la campagne et envoyer les citadins respirer l'air frais du large rural. Tous ceux qui souhaitent se mettre au vert, avec leur petite famille le plus souvent, ne cèdent pas seulement à une aspiration résidentielle bien connue mais contribuent aussi activement à la rurbanisation, c'est-à-dire à la forme la plus extensive de l'urbanisation, à l'étalement urbain. A noter que les cartes les plus détaillées ne parviennent pas à représenter le processus récent, et difficile à isoler, de réurbanisation. On peut tout au plus le lire en négatif, par un certain ralentissement du mouvement centrifuge qu'il contribue à freiner, à défaut de pouvoir toujours le compenser, comme il le fait depuis quelques années à Zurich notamment.

Si les cartes les mieux faites ne peuvent rendre compte de tous les mouvements démographiques ni de tous les comportements socio-économiques, les nouvelles techniques du mapping font avancer les représentations graphiques (par ex. Abrams & Hall, 2006). En particulier, les anamorphoses rendent de grands services, qui permettent de visualiser de façon très saisisante des développements significatifs. Elles font ressortir l'importance d'une variable et s'obtiennent par distortions successives d'une carte, désormais opérées par itérations informatiques. Etablies par transformation du fond de carte des communes suisses, les anamorphoses contenues dans l'*Atlas des mutations spatiales de la Suisse* mettent par exemple en évidence ces corrolaires de l'urbanisation que sont la tertiarisation de l'économie (Schuler *et al.* 2006, pp. 350-51) ou le niveau du loyer mensuel payé par les ménages privés pour leur logement (Ibid., p. 241). De facon plus frappante encore, le même Atlas fait bien sentir tout le poids démographique des 50 agglomérations de la Suisse, qui ont l'air de la couvrir presque toute entière – de quoi alimenter les cauchemars des amis de la nature intacte (Ibid, p. 61).

Ainsi, la distortion voulue, révélée par l'anamorphose, rejoint la perception spontanée, défigurée par le sentiment antiurbain. S'agissant du phénomène d'urbanisation et de ses effets,

l'on peut donc observer que l'astuce graphique vient conforter l'impression d'une Suisse «surconstruite», telle que vue par ceux qui risquent fort de ne jamais consulter un atlas structurel ni contempler une anamorphose ... A noter que les mêmes savent très bien, comme usagers, démultiplier l'échelle de leur recours aux services offerts par la ville (Sansot, 1997).
En deuxième lieu, les cartographes attirent notre attention sur un surprenant paradoxe: la centralité peut se trouver en marge et la périphérie à l'intérieur du territoire. Le premier terme de l'apparente contradiction est le moins surprenant, dans la mesure où trois des cinq aires métropolitaines recensées par l'Office fédéral de la statistique s'étendent par delà la frontière; soit, par ordre décroissant du nombre d'habitants domiciliés en Suisse: Région lémanique (910 000 habitants), Bâle (486 000 hab.) et Regione Insubrica (276 000 hab.). Quant à l'aire du Grand Zurich, elle a au moins une communication directe avec l'étranger, via Schaffhouse qui fait partie du réseau RER de Zurich.
S'agissant de périphérie intérieure, l'on note que, dès sa première édition, l'*Atlas structurel de la Suisse* (Schuler *et al.*,1985, p.21) met en évidence le caractère de périphérie agricole ou agroindustrielle de régions telles que le Gros-de-Vaud et la majeure partie du canton de Fribourg, l'Emmental supérieur et l'Ouest lucernois (districts de l'Entlebuch et de Willisau) ou encore le Toggenbourg Saint-Gallois et les Rhodes-Intérieures. Une vingtaine d'années plus tard, dans la carte accompagnant l'ouvrage en 3 volumes intitulé *La Suisse - Portrait urbain* (Diener *et al.*, 2006), le groupe de l'*ETH Studio Basel* situe exactement aux mêmes endroits ces régions qu'on lui a reproché d'avoir osé nommer les «zones calmes», soit le Gros-de-Vaud et les Préalpes fribourgeoises à l'Ouest, la région du Napf au Centre et Appenzell-Toggenbourg à l'Est.
C'est dire combien demeurent, par-delà l'extension des agglomérations, des constantes dans l'occupation du territoire non urbanisé. Ces sortes de poches de résistance agro-naturelles ont évidemment des contours imprécis, susceptibles d'évoluer. Mais leurs limites demeurent sans doute plus nettes que celles des villes et des régions urbaines, lesquelles voient leur périmètre s'accroître au gré des mouvements démographiques à moyen et long terme et des déplacements des pendulaires au quotidien.

## RIGIDITÉ DES FRONTIÈRES, FLUIDITÉ DES LIMITES

L'exploitation des résultats du Recensement fédéral de la population effectué en l'an 2000, dernier en date et dernier d'un genre qui aura duré plus d'un siècle, a fourni l'occasion de diverses clarifications bien venues en matière de formes d'urbanisation. Une hiérarchie des niveaux géographiques de la Suisse a été établie, qui a permis la définition renouvelée de divers types d'espaces et de régions ainsi que de territoires institutionnels (Schuler *et al.*, 2005). D'où il ressort que le système urbain suisse comprend 979 communes dont cinq villes isolées (Davos, Einsiedeln et Martigny par exemple) et 974 communes d'agglomération, dont 183 font partie des cinq zones centrales et 791 communes appartiennent aux couronnes, au nombre de 49 seulement puisque l'agglomération de La Chaux-de-Fonds-Le Locle n'est pas «couronnée» (Da Cunha et Both, 2004, p.18).
Au sens strict du terme, les villes suisses font figure de simples entités statistiques, en leur qualité de communes comptant 10000 habitants au moins; elles sont actuellement au nombre de 121 en Suisse, répertoriés dans l'annuaire statistique de l'UVS, qui en est à sa 68ème édition (*Statistiques des villes suisses 2007*). Outre les villes, les communes de moins de 10000

habitants (2772 au 1er janvier 2005) et les circonscriptions administratives infracantonales (178 districts) tiennent lieu, avec les cantons bien sûr, de collectivités territoriales aux frontières fixes, inscrites dans la loi et marquées sur le terrain, dûment planté de bornes (Schuler *et al.*, 2005, pp.36-37).

Tous les autres espaces définis le sont dans des limites toujours provisoires, momentanément établies par exemple en fonction des mouvements de pendulaires et des rapports avec la ville-centre de l'agglomération ou avec toute autre grande voisine. Nous sommes dans les espaces fonctionnels, à géométrie variable – évoluant dans le sens de l'extension en règle générale. Aucune limite, fût-elle historique ou culturelle, ne tient face à la poussée de l'urbanisation, qui la rend fluide, inéluctablement.

Cela vaut au premier chef pour les agglomérations, dont l'effectif et la composition font l'objet d'une révision à chaque recensement décennal de la population. De 1930 à 1990, le nombre des agglomérations a passé de 3 à 48, et le nombre de communes concernées d'une trentaine à quelque 800. Depuis 2000, la Suisse compte donc tout juste 50 agglomérations, dont dix constituées à l'échelle transnationale, qui regroupent toutes ensemble on l'a vu près d'un millier de communes en Suisse, auxquelles s'ajoutent près de 200 collectivités locales sises dans les quatre pays limitrophes. Les agglomérations regroupent environ les trois quarts de la population du pays. Les cinq plus peuplées d'entre elles constituent autant d'aires métropolitaines, qui totalisent à elles seules 1,7 million d'habitants, soit 23% de la population de la Suisse.

La même fluidification de ses limites vaut pour la ville aussi, quand elle ne se confine pas dans son rôle institutionnel et ses frontières politiques. Ainsi de la ville-territoire décrite par Yves Chalas (2000, pp. 109-112) qui fait expressément référence à la ville suisse en treize quartiers naturels et construits décrite par Jean-Jacques Rousseau (Rousseau, 1977). Car *la ville-territoire est une étendue au contour flou, présentant d'une part des périmètres ou des limites qui restent fort imprécises, et, d'autre part des formes qui sont très variables*, dont l'archipel urbain apparaît comme la plus symptomatique d'une indifférenciation croissante entre ville et campagne (Chalas, 2000, p. 111 et Viard, 1994).

On le perçoit en observant le fonctionnement de la ville, que certains réduisent volontiers à un lieu de flux (de personnes, marchandises, véhicules, valeurs, informations, d'eau et d'énergie, etc.). On le comprend surtout en observant la croissance de la mobilité, réputée caractéristique du milieu urbain et bientôt proclamée droit subjectif. La fluidité s'impose désormais comme une tendance positive et donne l'impression d'une pratique efficace, par-delà l'indéniable «composante mode». Les urbanistes (Ascher, 1997), les ingénieurs (Amar, 2004), les architectes («Flux»), les sociologues évidemment (Montulet, Kaufmann 2004), tous s'intéressent aux nouvelles fluidités, au nomadisme urbain, aux escales et interfaces, à la chronomobilité. Des groupes de recherche et de réflexion s'y consacrent avec passion et résultats, en particulier l'Institut de la Ville en mouvement dirigé par François Ascher (www.ville-en-mouvement.com), le programme de réflexions pluridisciplinaires Transit-City lancé dès 1995 par François Bellanger (www.transit-city.com) et le Groupe Chronos animé par Bruno Marzloff (www.groupechronos.org), qui rédige entre autres un blog intitulé «Trajectoires fluides». Toute cette effervescence intellectuelle ne pouvait manquer de s'en prendre aux territoires, pour les fluidifier à leur tour. Ce qui ouvre un nouveau champ d'application à la théorie de la complexité (Della Casa, 2006). Et un nouveau chantier pour la restructuration de l'Etat.

## FUSIONS DE COMMUNES. LES COLLECTIVITÉS COMME DES ENTREPRISES?

Plus la mobilité et la fluidité s'accroissent, plus les espaces fonctionnels s'étendent alors que les territoires institutionnels ne peuvent bouger qu'au prix de longues discussions politiques, révisions légales et procédures administratives. D'où l'intérêt manifesté par les chercheurs et les médias pour la dynamique des territoires, emportés par le souffle de l'urbanisation ou de son avatar actuel la métropolisation. D'où inversément leurs ricanements blasés devant les rigidités de la politique et du secteur public, perpétuellement en retard par rapport aux réalités du terrain.

Sauf que les collectivités ne sont pas des entreprises. Elles sont en principe immunisées contre les *raiders* et autres prédateurs par les institutions, la séparation des pouvoirs et les procédures démocratiques, qui les protègent aussi contre les coups de force et les restructurations violentes. Autant dire que les cantons a priori et aussi les communes, même les moins peuplées, ne sont pas ni à vendre ni à reprendre. A moins que le peuple souverain de chacune des collectivités concernées ne décide un regroupement de leurs forces respectives, qui ne doivent pas être trop inégales pour offrir une certaine chance de réussite.

Malgré le «spectre des fusions», toujours très présent dans les esprits, le nombre des communes politiques, qui avait fléchi d'une quinzaine d'unités à peine dans le courant du XXème siècle, a soudain diminué de 270 unités entre 2000 et 2006, passant de 2896 à 2726. Tardivement amorcé, le mouvement semble désormais bien lancé, en particulier en Thurgovie, au Tessin et à Fribourg, avec les encouragements plus ou moins appuyés des autorités et des finances cantonales. De toute manière, chaque opération exige un long travail de conviction, en vue de dissiper les craintes des citoyens-contribuables, qui redoutent par ailleurs viscéralement tout risque de mise sous tutelle de leur commune par une voisine ou, pire, par une collectivité urbaine. C'est à ce type de préventions que l'on doit la plupart des échecs récents, notamment dans les cantons de Vaud (Jorat, Lavaux) et de Neuchâtel (Val de Travers) où, par son vote négatif, le corps électoral d'une ou deux communes a jeté à la corbeille un projet longuement préparé à quatre, six, dix villages.

La plupart des fusions réalisées concernent de petites communes, dont la taille n'assure pas la viabilité à long terme. On n'en est plus au temps des vastes campagnes d'absorptions (*Einbürgerungen*) qui ont permis par exemple à la ville-centre de Zurich de s'affirmer et de devenir beaucoup plus tard ce qu'elle est désormais: la seule métropole de Suisse. Et pourtant, la Ville de Lugano a récemment rassemblé ses sept voisines, ce qui lui a permis de quasiment doubler le nombre de ses habitants. Beaucoup d'ambition aussi du côté de Lucerne (57500 habitants), où la fusion avec Littau (16200 hab.), déjà formellement décidée, devrait être suivie d'une série d'autres, dans la perspective d'un grand Lucerne qui passerait du 8ème au 4ème rang des villes suisses classées d'après leur population résidante.

Or même dans les grosses opérations de Lugano, Lucerne ou Rapperswil-Jona, l'objectif primordial n'a jamais été une meilleure adéquation entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels, visée probablement oubliée (Jaggi, 2006, pp. 45-46), en tout cas non voulue consciemment et non formulée expressément – histoire sans doute de ne pas réveiller les démons de la concentration des pouvoirs. En revanche, on a beaucoup parlé d'économies d'échelles, de possibilités de rationalisation administrative, d'améliorations des prestations du secteur public, de coopération accrue dans tous les domaines de compétence communale.

## QUATRIÈME ÉTAGE ET GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE

Les communes et villes suisses, qui ne se prennent pas pour des entreprises et veulent que cela se sache, tiennent aussi à leur autonomie, affirmée tant dans la Constitution fédérale (art. 50, al.1 Cst.féd.) que dans la Charte européenne que la Suisse aura mis tant d'années à ratifier. Par ailleurs, les élus communaux savent pertinemment que cette autonomie peut se révéler difficile à assumer isolément. D'où le risque bien réel de voir se développer un système de collectivités locales à deux vitesses (Horber-Papazian, 2004, p.247). D'où aussi la recherche parfois pathétique de collaborations et la multiplication désordonnée des associations de communes à cet étage intermédiaire que les Français appellent justement celui de l'intercommunalité. Etage dont personne ne veut vraiment en Suisse.

Car cela reviendrait à compliquer l'édifice institutionnel fédéraliste, dont tout le monde reconnaît qu'il est déjà d'un fonctionnement très complexe, avec ses trois niveaux qui dessinent une pyramide des nombres et non pas des pouvoirs. Sur la pointe supérieure, se trouve paradoxalement perchée la Confédération, dont le rôle est le plus souvent subsidiaire; à l'étage intermédiaire sont logés les 26 états cantonaux fédérés qui jouissent d'une prépondérance générale; installées de plain-pied, les quelque 2700 communes défendent d'autant plus farouchement leur autonomie qu'elles ne peuvent pas toutes l'exercer pleinement, faute d'espace et sutout de moyens suffisants.

Parfaites illustrations du problème, les agglomérations peinent à s'organiser, malgré les propositions et les incitations venues de Berne au titre d'une politique fédérale qui multiplie prudemment les études de cas et les projets-pilote, en attendant doser promulguer d'hypothétiques normes légales. A défaut de quatrième niveau institutionnel, les agglomérations sont de fait gérées par les présidents de communes, appuyés par une équipe très réduite. D'où un déficit démocratique évident, source de grande méfiance dans un pays et à un niveau où les «technocrates» n'ont pas la cote.

Les spécialistes de la gouvernance et des partenariats entre acteurs publics et privés assurent que des instances et techniques de concertation, de négociation et de participation permanentes viennent à bout de tous les problèmes et conflits. Elles pourrraient donc contribuer à résoudre les inadéquations entre frontières molles et fermes, entre territoires fonctionnels et institutionnels, entre villes-centre et communes sub- ou périurbaines, entre villages rurbanisés ou pas (encore).

Pour que cette contribution développe tous ses effets dans les espaces locaux et régionaux du futur, pour que la mise en oeuvre des techniques précitées soit davantage que l'application de simples recettes, il y faudra une solide volonté politique. La reconnaissance des villes et l'essor des agglomérations postulent une réforme du fédéralisme, dans le sens d'une répartition différente des pouvoirs et d'un nouvel équilibre, plus équitable et plus stable, des institutions.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABRAMS J., HALL P. (ed.) (2006) *Else/Where: Mapping - New Cartographies of Networks and Territories*, Minneapolis, University of Minnesota.

AMAR G. (2004) *Mobilités urbaines - Eloge de la diversité et devoir d'invention*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube.

ASCHER F. «Du vivre en juste à temps au chrono-urbanisme» in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N° 77 (Déc. 1997), pp. 113-121.

ASCHER F. (2001) *Les nouveaux principes de l'urbanisme - La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube.

ASSOCIATION METROPOLE SUISSE (2002) *Métropole Suisse*, Zurich, Association Métropole Suisse.

BASSAND M. (2004) *La métropolisation de la Suisse*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. (2003) *Retours en ville*, Paris, Descartes & Cie.

BLETON-BUGET A., COMMERÇON N., GONOD Ph. (dir) (2006) *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Mâcon, Institut de recherche du Val-de-Saône-Maconnais.

BLÖDT R., BÜHLER F., MURAT P., SEIFERT J. (2006) *Beyond Metropolis - Eine Auseinandersetzung mit der verstädterten Landschaft*, Sulgen/Zürich, Verlag Niggli.

BOTH J.-F. «Régimes d'urbanisation et rythmes urbains» in *Urbia*, N°1 (Juin/septembre 2005), pp. 9-22.

BURGEL G. (2006) *La revanche des villes*, Paris, Hachette Littératures.

CHALAS Y. (2000) *L'invention de la ville*, Paris, Anthropos.

CHOAY F. «Le règne de l'urbain et la mort de la ville», in CHOAY F. (2006) *Pour une anthropologie de l'espace*, Paris, Seuil, pp. 165-198.

DA CUNHA A., BOTH J.-F. (2004) *Métropolisation, villes et agglomérations - Structures et dynamiques socio-démographiques des espaces urbains*, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.

DELALOYE G. (2004) *Aux sources de l'esprit suisse - De Rousseau à Blocher*, Vevey, Éd. de l'Aire.

DELLA CASA F. «Les fluidités du territoire» in *Tracés*, 18 oct. 2006, pp.11-13.

DIENER R., HERZOG J., MEILI M., DE MEURON P., SCHMID Ch. (2006) *La Suisse - Portrait urbain*, Basel, Birkhäuser Verlag.

EISINGER A. (2004) *Städte bauen - Städtebau und Stadtentwicklung in der Schweiz 1940-1970*, Zürich, gta Verlag.

EISINGER A., SCHNEIDER M. (Hersg.) (2.Aufl. 2005) *Stadt-Land Schweiz - Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung in der Schweiz*, Zürich, Avenir Suisse + Basel, Birkhäuser.

Flux, thème de *Faces*, N° 61 (Hiver 2005-2006).

FREY R. L. (2004) Städtewachstum in die Breite oder in die Höhe - Ueberlegungen und Standpunkte der Stadt- und Regionalökonomie. www.avenir-suisse.ch.

FRITZSCHE B., FREY Th., REY U., ROMER S. (2001) *Historischer Strukturatlas der Schweiz - Die Entstehung der modernen Schweiz*, Baden, Hier + Jetzt.

GÜLLER Peter, BREU Th. (éd.) (1996) *Conjuguer l'urbain au futur - une entreprise collective. Synthèse du PNR «Ville et Trransport»*, Zurich, vdf/Hochschulverlag AG an der ETH et Genève, Georg Éditeur.

HAUG W., SCHULER M., WANNER Ph. (2002) *La dynamique spatiale et structurelle de la population de la Suisse de 1990 à 2000*, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.

HORBER-PAPAZIAN K. «The Municipalities» in KLOETI U. et al. (2004) *Handbook of Swiss Politics*, Zürich, Neue Zürcher Zeitung Publishing, pp.227-252

JAGGI Y. «La fusion de communes, un moyen de réconcilier territoires institutionnels et territoires fonctionnels?» in BLETON-BUGET A., COMMERÇON N., GONOD Ph. (dir) (2006) *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Mâcon, Institut de recherche du Val-de-Saône-Maconnais, pp. 37-48.

KOCH M., SCHMID W. (1999) *Die Stadt in der Schweizer Raumplanung - Ein Lesebuch, Martin Lendi gewidmet*, Zürich, v/dlf.

KÜHNE A., RÜEGG E. Die «Neue Stadt» - Anmerkungen zur urbanen Codierung der modernen Gesellschaft» in SERDÜLT U.,

WIDMER Th.(2003) *Politik im Fokus*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.

KUSTER J., MEIER H.R. (2000) *La Suisse urbaine - Evolution spatiale et structure actuelle*, Berne, Office fédéral du développement territorial.

LAMPUGNANI V.M., KELLER Th., BUSER B. (2007) *Städtische Dichte*, Zürich, Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung.

MANGIN D. (2004) *La ville franchisée - formes et structures de la ville contemporaine*, Paris, Éd. de La Villette.

MONTULET B., KAUFMANN V. (2004) *Mobilités, fluidités...libertés?* Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.

RACINE J.-B. «Les villes moyennes en Suisse: une centralité à défendre et à réinventer» in COMMERÇON N., GOUJON P. (1997) *Villes moyennes, espace, société, patrimoine*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, pp. 193-206.

RAFFESTIN C. «La ville dans tous ses états», in DA CUNHA A., MATTHEY L. (2007) *La ville et l'urbain: des savoirs émergents*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

*Rapport 2005 sur le développement territorial (2005)*, Berne, Office fédéral du développement territorial.

RUMLEY P.-A., BURKHALTER G., JEMELIN Ch., JOYE D., SCHULER M. (2000) *Réseau de villes suisses*, Berne, Office fédéral du développement territorial.

ROUSSEAU J.-J. (1977) *Deux lettres à M. le Mareschal duc de Luxembourg*, Neuchâtel, Ides et Calendes.

SALOMON CAVIN J. (2005) *La ville, mal-aimée - Représentations anti-urbaines et aménagement du territoire en Suisse: analyse, comparaisons, évolution*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

SANSOT P. «L'éclatement de nos perceptions et de nos usages» in DUBOIS-TAINE G., CHALAS Y. (1997) *La ville émergente*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, pp. 103-108.

SCHILLING R. (2003) *Pour une réorganisation du territoire suisse - Des frontières souples et nouvelles*, Zurich, Association Métropole Suisse.

SCHULER M., BOPP M., BRASSEL K., BRUGGER E. (1985) *Strukturatlas Schweiz / Atlas structurel de la Suisse*, Zürich, Ex Libris Verlag.

SCHULER M., HUISSOUD Th., JEMELIN Ch., STOFER S. (1997) *Strukturatlas der Schweiz / Atlas structurel de la Suisse*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.

SCHULER M., ULLMANN D., HAUG W. (2002) *Evolution de la population des communes 1850-2000. Recensement fédéral de la population 2000*, Nechâtel, Office fédéral de la statistique.

SCHULER M., DESSEMONTET P., JOYE D. (2005) *Les niveaux géographiques de la Suisse. Recensement fédéral de la population 2000*, Nechâtel, Office fédéral de la statistique.

SCHULER M., DESSEMONTET P., JEMELIN Ch., JARNE A., PASCHE N., HAUG W. (2007) *Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz / Atlas des mutations spatiales de la Suisse*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.

SIEVERTS Th. (2004) *Entre-ville - une lecture de la Zwischenstadt*, Marseille, Éd. Parenthèses.

*Die Stadt morgen / Demain la Suisse* (1997), Berne, Union des villes suisses 1897-1997.

*Statistiques des villes suisses 2007* (2007). 68e édition, Berne, Union des Villes Suisses (UVS).

VIARD J. (1994) *La société d'archipel - ou les territoires du village global*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube.

WALTER F. (1994) *La Suisse urbaine 1750-1950*, Genève, Éd Zoé.