Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 22 (1999)

Artikel: Redécouvrir la ville

Autor: Walter, François

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1078041

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: 02.10.2025

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

PREMIÈRE PARTIE : PENSER LA VILLE

REDÉCOUVRIR LA VILLE

FRANÇOIS WALTER

Dans ses réflexions sur l'histoire de l'aménagement du territoire en Suisse, un observateur aussi compétent que Martin Lendi a pu écrire que les villes sont restées les "raumplanerische Sorgenkinder". Il écrit, en effet : "Das Wort von der rechtlichen Nichtexistenz der Städte und Agglomerationen trifft ins Schwarze. Und weil dem so ist, musste es kommen, dass auch die Raumordnungspolitik zurücksteckte und das Thema verleugnete"[1]. A défaut de figurer parmi les catégories juridiques de la politique d'aménagement, la question urbaine n'a pas moins interpellé les sciences sociales depuis que ces dernières existent. Cet événement majeur des deux derniers siècles qu'est l'urbanisation rapide du territoire a suscité de nombreuses propositions. La reconquête urbaine dont on parle depuis quelques décennies n'en constitue que l'avatar récent dont les effets pourraient bien augurer d'une nouvelle révolution urbaine à l'aube du XXIe siècle.

L'évolution historique des catégories de l'analyse

Pour saisir la complexité de la réalité urbaine, les sciences sociales ont élaboré des catégories d'analyse de plus en plus fines. Du XVIIIe siècle à nos jours, on peut distinguer trois grandes phases. La première recoupe la grande vague de l'urbanisation dont le paroxysme est atteint durant les années 1890-1910. Fondamentalement décalés par rapport aux changements que vit la Suisse, les instruments d'analyse restent purement descriptifs. La seconde phase s'amorce durant les années 1930 quand de

[1] Martin LENDI, "Zum künftigen Instrumentarium der schweizerischen Raumordnungspolitik", in *Raumplanung vor neuen Herausforderungen. Referate zum 50jährigen Jubiläum der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (1943-1993)*, Bern, 1994, p. 48.

nombreux champs disciplinaires commencent à s'intéresser aux formes nouvelles d'organisation de l'espace, en lien souvent avec le développement des premières pratiques aménagistes. La troisième a commencé voici une vingtaine d'années. En effet, avec la période de forte croissance urbaine des années 1950-70, les catégories d'analyse héritées des théories de la centralité ont été critiquées et remises en cause. C'est dans ce contexte que les recherches sur ce qu'on appelle aujourd'hui le « réseau de villes suisses » ont connu leur essor.

Une vision descriptive et impressionniste (avant 1930)

Que n'a-t-on souvent cité la petite phrase des *Rêveries du promeneur solitaire* (1777) dans laquelle Jean-Jacques Rousseau affirme : « La Suisse entière n'est pour ainsi dire qu'une grande ville dont les rues larges et longues plus que celle de Saint-Antoine, sont semées de forêts, coupées de montagnes, et dont les maisons éparses et isolées ne communiquent entre elles que par des jardins anglais ». Encore faut-il bien comprendre que Rousseau, loin de constater l'urbanisation entière du pays, attire au contraire l'attention sur la spécificité de son peuplement : pas de grandes villes mais une multiplication de petits centres et d'habitat intercalaire qui, à vrai dire, font de la Suisse moins une seule ville qu'une seule vaste campagne urbanisée, l'anti-ville en quelque sorte, la ville-jardin perçue très positivement par le philosophe. Une autre version de la même phrase, bien antérieure puisqu'elle date de 1763, conforte d'ailleurs cette interprétation. Peu connue, elle se trouve dans les *Deux lettres à M. le maréchal duc de Luxembourg*[2]. On y lit : « La Suisse entière n'est pour ainsi dire qu'une grande ville divisée en treize quartiers [les treize cantons de l'Ancienne Confédération] dont les uns sont sur les vallées, d'autres sur les coteaux, d'autres sur les montagnes ». La métaphore rousseauiste s'inscrit parfaitement dans la rhétorique de la « Suisse heureuse » courante en cette fin du XVIIIe siècle. Dans les discours présidentiels à la Société helvétique (années 1770), on se félicite du temps présent et d'aucuns remercient Dieu de vivre dans un petit pays à l'allure de jardin (« in einen gartenartigten Ländlein »).

Avec à peine 10 % de population agglomérée (dans des localités de plus de 2'000 habitants) à la fin du XVIIIe siècle, il est difficile encore de

[2] C'est André Corboz qui a attiré mon attention sur cette autre version que l'on trouve citée dans les *Œuvres complètes*, vol I, édition de La Pléiade, p. 1813 ss.

parler de réseau urbain[3]. Mieux vaut utiliser le terme d'armature : ce concept signifie que l'espace est fractionné en une multitude de cellules autonomes. Le Corps helvétique se compose alors d'une quarantaine de territoires (les treize cantons souverains, les alliés, les bailliages importants) juxtaposés. Dans chacun d'eux, la ville est un point qui contrôle le territoire du point de vue administratif et économique sans que l'intensité des relations entre villes ne permette encore de parler de réseau. Certes, les villes importantes (les 11 villes de plus de 5'000 habitants) exercent déjà une influence qui s'étend au-delà de leur territoire respectif. Certes, la notion d'armature ne signifie pas que ces communautés territoriales vivent repliées totalement sur elles-mêmes. Au contraire, comme l'ont démontré les recherches récentes d'Anne Radeff, l'ouverture au monde extérieur est une composante essentielle de l'économie ancienne. Dans les montagnes les plus reculées, on consomme les produits tropicaux (le café et le sucre) alors que les fromages de gruyère alimentent les marins de la flotte française sur les mers du globe[4]. Néanmoins, l'intensité qualitative et quantitative de ces échanges n'induit pas encore de fonctionnement en réseau.

Peu à peu, au XIXe siècle, l'intensité de la vie de relation s'accroît, en parallèle avec l'amélioration de l'accessibilité (développement en particulier du chemin de fer). L'influence des villes peut s'étendre et les nouveaux espaces économiques, indifférents aux frontières administratives, constituent un entrelacs qui délimite des aires emboîtées (au lieu des aires juxtaposées de l'armature). Le taux d'urbanisation ne donne qu'une vision très partielle de cet enchaînement : 32 % de la population résidente dans des communes de plus de 2'000 habitants en 1850, 59 % en 1910 et 62 % en 1950.

Au milieu du siècle passé, Stefano Franscini, dans l'édition remaniée de sa *Statistique*, est sans doute l'un des premiers à saisir ce passage de l'armature au réseau urbain[5]. Pour la première fois, il propose un dénombrement des villes qui ne repose plus seulement sur la définition traditionnelle de l'urbain, celle des dictionnaires qui définissent la ville par la présence de remparts et par les privilèges dont bénéficient leurs

---

[3] Voir François WALTER, *La Suisse urbaine 1750-1950*, Genève, 1994, p. 22ss.

[4] Anne RADEFF, *Du café dans le chaudron : économie globale d'Ancien Régime (Suisse occidentale, Franche-Comté et Savoie)*, Lausanne, 1996.

[5] Stefano FRANSCINI, *Statistique de la Suisse ou tableau des forces matérielles et morales des vingt-deux cantons*, Lausanne, 1853-1855.

habitants[6]. Pour le statisticien tessinois, c'est l'effectif de la population qui sert de critère. Il ne retient pas dans sa liste des villes les localités de moins de mille habitants et prend en considération les fonctions urbaines. Conscient de rompre avec l'ancienne conception figée de la ville, il écrit : « Nous l'avons fait d'autant plus volontiers que les privilèges qui appartenaient aux communes entourées de murs et aux villes ont disparu entièrement en Suisse. Les bourgs et les grands villages rivalisent souvent quant à la beauté des constructions, au commerce, au développement de l'industrie, à l'administration communale, avec certaines villes qui ne conservent plus qu'un rang historique grâce à leurs murailles, à leurs vieilles tours ou à leurs antiques chartes. » Pour lui, ce qui distingue une ville, ce sont ses activités. De là découle la notion de réseau par l'attraction que les villes exercent sur le territoire. Franscini parle de "l'influence" des villes et perçoit déjà l'amorce des mécanismes de croissance économique différentielle qui vont rapidement générer d'importantes disparités régionales[7]. La perspective fonctionnelle adoptée par Franscini n'est donc pas qu'un outil d'analyse. Elle rend compte aussi d'un rapport différent à l'espace. Plus qu'à un simple système de places centrales, on se trouve confronté à un véritable système en réseau. Plus dynamique que le concept d'armature, celui de réseau, contemporain de l'essor libéral du début du XIXe siècle, insiste sur la hiérarchie des villes et sur leur fonctionnement différencié, de la plus grande à la plus petite. Les contrastes régionaux se creusent.

L'imbrication croissante des espaces économiques et le poids des villes importantes se traduisent par toute une série d'indices observables comme, par exemple, le réseau des lignes téléphoniques, développé à partir des années 1880, qui constitue un bon reflet des hiérarchies urbaines. Les discriminations spatiales s'opèrent d'abord en faveur de Zurich, métropole rattachée directement à toutes les villes suisses. Déjà on peut parler de

---

[6] Sur ce thème, voir François WALTER, « De la ville fermée à la ville ouverte. Pratiques et images urbaines dans l'espace helvétique (1750-1850) », in François WALTER (éd.), *Vivre et imaginer la ville XVIIIe-XIXe siècles*, Genève, 1988, p. 49-82.

[7] Sur l'histoire des disparités régionales en Suisse voir F. WALTER, « Lieux, paysages, espaces : les perceptions de la montagne alpine du XVIIIe siècle à nos jours », in *Itinera*, fasc. 12, 1992, p. 14-34 et « Les Alpes, révélateurs des disparités économiques régionales en Suisse », in *Le Globe*, Genève, Société de géographie, 1985, p. 289-296 ainsi que Martin LENDI, "Föderalismus und Regionalpolitik", in *Geographica helvetica*, 51 (1996), p. 70-72.

"dominance métropolitaine" pour rendre compte de ce phénomène qui veut que les grandes villes influencent des territoires bien plus étendus que celui de leurs limites administratives. Très concrètement, l'importance des villes s'exprime par le nombre d'abonnés et par celui des raccordements interurbains[8]. A l'aube du XXe siècle, la gestion des flux d'informations est en train de devenir un instrument essentiel de la domination spatiale.

A ce moment, la complexité croissante de la réalité urbaine ne peut plus être rendue par de simples impressions qualitatives. Mais le savoir sur la ville est décalé par rapport à la réalité du dynamisme urbain. Ainsi, les géographes continuent de s'intéresser aux lieux sans chercher à comprendre les phénomènes de relation. La première *Géographie des villes suisses*, parue en 1915, confirme cette pauvreté conceptuelle en se limitant à une approche descriptive des faits de localisation[9]. La priorité pour la spécificité des lieux se retrouve dans les grandes synthèses comme celle de J. Früh dans les années 1930[10].

La perspective fonctionnaliste (1930-1970)

Ce n'est guère avant les années 1930-1940 que des instruments théoriques nouveaux ont permis de mieux cerner les transformations de l'organisation de l'espace helvétique. Armin Meili et son concept de "weit dezentralisierte Grossstadt Schweiz" (1932) incarne une étape importante de cet effort d'analyse[11]. Une place à part doit être faite aussi au géographe Hans Carol (1915-1971), le premier à appliquer les idées de Walter Christaller sur les lieux centraux. Il a essayé de reconstituer les aires de marché des villes de différents ordres, à partir des phénomènes d'attraction : attraction commerciale, attraction sur la main-d'œuvre, non sans analogie avec la loi de gravitation. Dans cette perspective, le réseau urbain apparaît comme un

---

[8] Un autre exemple avec Genève : des liaisons téléphoniques interurbaines directes sont établies successivement avec Lausanne (1885),Vevey (1889), Berne (1891), Saint-Julien et Nyon (1892) puis avec Rolle (1894), Zurich (1896) etc. Voir Didier SÉVERIN, *Les débuts du téléphone à Genève (1876-1900),* Mémoire de licence Lettres, Université de Genève, 1998.

[9] Ch. BIERMANN, *Géographie des villes suisses*, Aarau 1915.

[10] Voir Jean-Luc PIVETEAU, « Le fait urbain en Suisse depuis le milieu du XIXe siècle : rétrospective et vues contemporaines successives », in P. CLAVAL, *Géographie historique des villes d'Europe occidentale*, Paris, 1986, p. 160-172.

[11] Armin MEILI, « Fragen der Landesplanung – Landesplanung für die Schweiz », in *Die Neue Stadt*, No 6/7, p. 142ss.

ensemble de lieux centraux de différents ordres qui s'agencent dans l'espace de manière hiérarchique. Carol distingue les villages (dispensateurs de services centraux d'ordre inférieur) des bourgs-marchés, puis des villes proprement dites (lieux centraux d'ordre moyen), et enfin de ce qu'il appelle les métropoles (lieux centraux d'ordre supérieur), tous hiérarchisés en fonction de l'étendue de la gamme de biens et services offerts[12]. Les services d'ordre supérieur sont représentés seulement dans une série de localités que Carol reporte sur une carte : 5 lieux centraux relayés par des lieux semi-centraux et sub-centraux, tous avec leur zone d'attraction respective. Cette carte des régions fonctionnelles laisse apparaître de nombreux espaces interstitiels dans lesquels les lieux semi-centraux jouent leur rôle de relais. On sait que cette vision christallérienne de l'espace suisse a dominé la réflexion et les pratiques sur l'aménagement du territoire jusqu'à la fin des années 1970.

Durant les cinquante dernières années, le diagnostic semble assez constant quant à l'appréciation des objectifs et des motifs d'une politique aménagiste[13]. En 1944, les promoteurs de l'aménagement, inquiets de la tension croissante à propos des usages du territoire, écrivaient : « Il sera donc judicieux de ne pas laisser au hasard cette utilisation du sol, mais de l'organiser avec méthode. »[14] Cinquante ans plus tard, c'est à peu près dans les mêmes termes que l'Office fédéral de l'aménagement souhaite, pour « mieux maîtriser le développement spatial des vingt prochaines années » que l'on cherche à « structurer le développement de l'urbanisation », ceci afin « d'obtenir une organisation plus rationnelle du territoire. »[15] Qui plus est, le concept quasi magique de « décentralisation concentrée » est repris avec constance dans tous les grands textes programmatiques. Présent dès l'origine dans les écrits des pionniers de l'aménagement, le concept arrive à maturité avec la conception directrice CK-73 (en 1973). Il est toujours opératoire, quoique plus discret, dans les *Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse* en 1996. On

---

[12] H. Carol et M. Werner, *Städte wie wir sie wünschen*, Zürich, 1949.

[13] François Walter, « Cinquante ans d'aménagement du territoire en Suisse ? Quelques questions aux acteurs », in *DISP*, Nr. 127, Octobre 1996, p. 35-40.

[14] *L'aménagement national et régional en Suisse. Rapport de la Commission suisse du plan d'aménagement national au Département militaire fédéral*, Lausanne, 1944, p. 7.

[15] OFAT, *Organisation du territoire en Suisse. Grandes lignes du développement souhaité. Projet pour la consultation*, Berne [1994], p. 6.

souhaite nommément maintenir « la structure décentralisée de l'urbanisation », un principe dont la version allemande donne une expression beaucoup plus tranchée : une « dezentralisierte, konzentrierte Besiedlung »[16]. On a vaguement l'impression, à relire les textes fondateurs des cinquante dernières années, que les problèmes et les manières de les poser n'ont pas beaucoup changé. On attend toujours les instruments qui permettraient cette chimérique maîtrise judicieuse du sol sous la forme de la « décentralisation concentrée ». Par conséquent, il est légitime de se demander si l'évolution que Max Frisch voulait éviter avec son projet de créer une autre ville pour l'Exposition nationale de 1964 n'est pas devenue une réalité banale et quotidienne. Ce que nous ne désirons pas, écrivait Frisch en 1955, c'est « das unselige Durcheinander, wie es rings um unsere jetzigen Städte zu finden ist, halb verstädtertes Dorf und halb dörflerische Stadt ».[17]

L'une des difficultés de l'histoire de l'aménagement est de ne pas se laisser piéger par la centralité stylisée et simplifiée dont rend compte le modèle christallérien. La taille des villes peut certes servir de critère pour mettre en évidence la hiérarchie urbaine. Celle-ci ne suffit néanmoins pas à induire un fonctionnement en réseau. L'organisation de type hiérarchique n'est qu'une forme extérieure des rapports entre villes. Certains "systèmes urbains" fonctionnent en réseau sans que le nombre d'habitants des différentes villes ne profile une ville dominante. A l'évidence, le réseau urbain suisse n'offre pas l'image d'une toile d'araignée, mais plutôt celle d'un filet, d'un quadrillage à mailles fines et à multiples nœuds. Il s'apparente au système que l'on a appelé aux Pays-Bas la "*Randstad*", soit un ensemble de villes interdépendantes et complémentaires. Ce système remonte déjà au XVIe siècle et il a fonctionné sur une base duale au XVIIIe siècle (avec Amsterdam et Rotterdam). Au siècle suivant, la *Randstad* devient multipolaire et s'articule sur Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht. Vers 1930, ces quatre villes dont les tailles respectives sont assez différentes présentent une gamme de services centraux de niveau comparable.

---

[16] BRP, *Grundzüge der Raumordnung Schweiz*, Bern, 1996, p. 70. La version française est publiée simultanément sous le titre : *Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse*, Berne, 1996.

[17] L. BURCKHARDT, M. FRISCH, M. KUTTER, *Achtung : die Schweiz*, Basel, 1955, p. 41. Voir aussi M. FRISCH, « Cum grano salis. Eine kleine Glosse zur schweizerischen Architektur », in *Werk*, 1953, p. 325-329.

Cependant, dans le cas helvétique, le problème s'est encore compliqué du fait de la croissance urbaine rapide des années 1950-1970. La Suisse d'aujourd'hui présente une structure urbaine où ce ne sont plus les villes en tant que telles qui s'individualisent dans le tissu urbain dense qui couvre l'ensemble du territoire mais plutôt les agglomérations. Au recensement de 1990, l'Office fédéral de la statistique a retenu 48 agglomérations (dont 15 nouvelles formées depuis 1980) ainsi que 9 villes isolées qui regroupent au total quelque 70 % de la population. Ces agglomérations sont des espaces urbains complexes qui comprennent des villes proprement dites, des espaces suburbains, des espaces périurbains et des campagnes rurbanisées. Cet espace polycentrique constitue aujourd'hui ce que la statistique considère comme « zones urbaines ».

La permanence des barrières

L'importance nouvelle accordée à la notion d'agglomération est moins anodine qu'il n'y paraît. Plus les villes se sont étendues dans l'espace, plus la délimitation même de ce qui est urbain et de ce qui ne l'est pas devient délicate. En Suisse, depuis 1882, une convention statistique a défini la ville en fonction d'un seuil de population fixé à 10'000 habitants. Le concept d'agglomération apparaît dans le langage officiel à la fin du XIXe siècle. Son emploi statistique se généralise après la Première Guerre mondiale. L'acception précise en est fixée vers 1930. Le mot indique qu'autour d'un noyau principal se sont agglomérées une ou plusieurs communes au tissu urbain continu. Cette notion de ville noyau à laquelle s'ajoute l'exigence de la contiguïté du bâti n'est rien d'autre qu'une survivance de l'image héritée de la ville bien délimitée. Cette dernière est distincte d'un autre mode de peuplement plus flou, celui de la campagne. L'agglomération ne doit pas être confondue avec la région urbaine, à savoir la portion de territoire sur laquelle s'étend l'influence de la ville noyau. Mais jusqu'à quand de telles distinctions conservent-elles leur lisibilité ?

Ce qui fait cependant problème, c'est que la ville ancienne nous paraît signifier par elle-même : nous avons observé une sorte de congruence entre la forme acquise (la ville close) et un type de société (la société fermée d'Ancien Régime). Par contre, la ville segmentée de type contemporain est comme brouillée à nos yeux. Sa lecture nous est plus difficile. L'opacité des formes spatiales accompagne la dissolution physique de la ville. Faut-il dès lors s'étonner de ce que les citadins reprochent aux urbanistes

l'insignifiance des lieux ? Les instruments modernes de la gestion du territoire urbain n'ont fait que reprendre le langage formel de la barrière. La ville ouverte après le démantèlement des fortifications sera bientôt une ville divisée et subdivisée en catégories d'espaces où la rigidité des normes d'urbanisme n'a rien à envier aux tracasseries administratives et policières des villes closes[18].

Lorsqu'on supprime les murailles, elles sont souvent remplacées par des voies de circulation bordées d'immeubles cossus aptes à signaler au besoin une barrière sociologique (cas de Vienne). A moins qu'un système de zones vertes n'inscrive une nette rupture dans l'usage du sol comme pour tenir à distance les classes populaires tels certains lotissements pour classes aisées à Londres. Les tracés des chemins de fer forment une barrière de remblais et de tranchées qui bloquent les extensions urbaines de manière aussi contraignante que les anciennes murailles. Vienne encore en fournit un bon exemple avec plusieurs gares qui bloquent le développement de l'habitat, les installations ferroviaires étant la plupart du temps complétées par des périmètres industriels et de vastes terrains occupés par les casernes. Partout, on a substitué aux anciens ouvrages défensifs une barrière fiscale sous la forme de l'octroi, soit qu'un tracé fortifié désuet soit reconverti, telle l'enceinte espagnole du XVIe siècle à Milan, soit qu'on bâtisse de toutes pièces une ceinture d'octroi, comme à Berlin en 1802 sur 17 km, en fonction jusqu'en 1861

Au XXe siècle, la disparition de ce mode typiquement urbain de contrôle des personnes et des activités ne signifie pas la fin des barrières urbaines. Des processus plus subtils se mettent en place. Parmi eux, la planification impérative. Elle est un moyen puissant de contenir l'urbain et de fixer par l'affectation de fonctions et de normes architecturales des limites qui peuvent se révéler très contraignantes. Le zonage contemporain tout comme les plans de quartiers reconstituent des îlots sociaux bien délimités. La cité jardin en est un bon exemple. Les réalisations anglaises qui servent de modèle au continent comportent des murs d'inspiration pseudo-médiévale. Des formes de quartiers où les rues en cul de sac empêchent la traversée de part en part contribuent à reconstituer l'idée de communauté fermée sur elle-même. Enfin, très récemment, les autoroutes périphériques à péage reprennent sur un mode nouveau la tradition des

---

[18] Sur ce thème, voir François WALTER, « Des barrières dans la ville », in *Stadt- und Landmauern, Band 3 : Abgrenzungen – Ausgrenzungen in der Stadt und um die Stadt*, Zürich, 1999, p. 25-30.

octrois et sont ressenties comme des entraves à la liberté de circulation. Oslo en cette fin du XXe siècle s'est dotée d'une ceinture protectrice de routes à péages pour dissuader les automobilistes d'affluer au centre. Installés sur les périphériques (celui de la banlieue sud-ouest de Toulouse ou l'A 14 de l'Ouest parisien), les péages sont expressément assimilés à la résurgence des antiques octrois.

Dans le cas helvétique, l'historien de l'aménagement est frappé par le caractère défensif de l'intervention sur le territoire. On peut parler d'une prédominance de formes conservatoires d'aménagement ou d'aménagement "par la négative". Il s'est agi avant tout de protéger le territoire contre la dispersion de l'habitat[19], donc de préserver ce qui n'est pas encore bâti. Dans ce but, on a voulu surtout "délimiter", d'où l'importance de définir des zones agricoles contre l'extension urbaine ou, comme le dit l'ordonnance d'application de la LAT (1986), de "séparer le territoire à urbaniser de celui qui ne doit pas l'être". En clair, éviter les conséquences les plus négatives de l'urbanisation. Ce qui conduit des observateurs perspicaces à conclure : « Heute müssen wir feststellen, dass Planung vor allem als Mittel zur Festschreibung von Partikularinteressen und zur Besitzstandswahrung eingesetzt wurde, nicht aber zur Veränderung mit Zielvorgaben. »[20]

La question de la zone agricole a joué un rôle primordial dès la genèse de la politique territoriale. Cette dernière progresse par le biais de la lutte contre la spéculation foncière dont on a pu dire avec pertinence qu'elle constituait « l'élément déclencheur de l'insertion du thème d'aménagement du territoire dans la vie politique suisse »[21]. C'est durant la seconde moitié des années 1950 et la première moitié des années 1960 que le thème de la spéculation est particulièrement porteur. Parmi les faits saillants, je me bornerai à rappeler la dynamique lancée par l'initiative socialiste contre la spéculation foncière déposée en juillet 1963 et rejetée par le peuple quatre

---

[19] Selon le Conseil fédéral, "la tâche la plus urgente est actuellement de combattre la construction en ordre dispersé" (*Feuille fédérale*, 1972, t. I, p. 1442).

[20] Peter BACCINI und Franz OSWALD, "Achtung : die Schweiz, ein Aufruf 1955 - eine Replik 1995", in *Neue Zürcher Zeitung*, 17. August 1995.

[21] M. WEMEGAH, *Administration fédérale et aménagement du territoire*, St-Saphorin, 1979, p. 61.

ans plus tard[22]. En 1963 encore, il est question d'une loi sur le maintien de la propriété foncière rurale avec la délimitation des régions agricoles et de la zone à bâtir. On sait que cette préoccupation légitime des intérêts agricoles trouvera son aboutissement en 1991 avec la loi sur le droit foncier rural. A l'évidence aussi, la dynamique foncière amorcée dès les années 1950 a permis d'ancrer dans la Constitution fédérale par les articles 22 ter et 22 quater, d'une part la garantie de la propriété privée et le principe de l'expropriation, et d'autre part la compétence de la Confédération en matière d'aménagement du territoire[23]. Ces modifications acceptées en votation populaire le 14 septembre 1969 sont une innovation décisive puisque les termes de Raumplanung/aménagement du territoire sont entrés dans la loi fondamentale conjointement avec la propriété et le principe contraignant de la coordination horizontale entre aménagement national, régional et local[24]. Mais en même temps, c'est la confirmation d'une intelligibilité du territoire sur le mode d'une tension entre terres agricoles et zones à bâtir, perçues comme deux utilisations contradictoires et rivales. La culture politique suisse très imprégnée de ruralisme et attentive à la population paysanne plus que proportionnellement à son importance économique ne cessera d'interpréter l'aménagement comme un moyen de préserver les terres agricoles. On peut légitimement se demander si ce type d'approche par l'agriculture n'a pas été en définitive une solution de facilité pour éviter de prendre en compte de front les enjeux qui ne manqueraient pas de se jouer à l'avenir précisément dans les zones agricoles (besoins de terrains pour les loisirs et les infrastructures de transport). De ce point de vue, la récente modification de la loi sur

---

[22] Il s'agissait d'introduire un article 31 sexies dans la Constitution en vue de « prévenir la pénurie de logements et pour favoriser l'aménagement du territoire (...) dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie du pays. »

[23] Sur ce thème, voir Jörg FISCHER, *Das Raumplanungsgesetz als Beispiel einer politischen Planung in der Schweiz*, Freiburg, 1975.

[24] Avant d'admettre le terme de *Raumplanung*, le projet d'article constitutionnel parlait de "Erschliessung und Besiedelung des Landes". Rappelons que la notion d'aménagement (sous le vocable de *Landesplanung*) était entré dans la législation fédérale en 1942 par le biais de la législation d'exception du temps de guerre. Voir F. WALTER, "Fédéralisme et propriété privée 1930-1950. Les attitudes face à l'aménagement du territoire en temps de crise et de pleins pouvoirs", in *DISP*, Nr. 82, Oktober 1985, p. 21-27.

l'aménagement du territoire, acceptée par le peuple en février 1999, marque assurément un tournant[25].

Retrouver la ville

La structure fédéraliste d'une part, la culture politique ruralisante d'autre part ont contribué à conférer au débat sur l'espace et le territoire un statut de discours non urbain. L'attitude des générations d'aménageurs actifs durant les années 1950-1970 a conduit à de l'a-urbanisme, voire à de l'anti-urbanisme. André Corboz a justement relevé que le souci de maîtrise du développement urbain a suscité, avec le modèle de la cité-jardin, un "urbanisme à côté de la ville ou hors de la ville", et avec le rationalisme fonctionnel un "urbanisme contre la ville", à savoir celui des cités-satellites, sorte de "dissolution de la ville" dans un milieu ouvert[26]. Durant la période où semble triompher le paradigme de l'aménagement (années 1960), l'ORL a littéralement évacué la ville de ses préoccupations[27]. La ville n'est plus qu'une localité comme une autre, différenciée uniquement par sa taille et ses fonctions[28]. Les mots "ville" et "urbanisme" sont significativement absents de la loi sur l'aménagement du territoire.

Dès lors, l'abandon de la dimension urbanistique et les hésitations de la politique spatiale contrastent avec le succès de l'aménagement par des voies catégorielles détournées (planification des routes nationales, rail 2000, loi sur les investissements en montagne, aide à l'innovation, politique agricole, protection du paysage, etc.). Pour le reste, on est frappé par la sous-estimation continuelle et flagrante de la complexité des réalités

---

[25] Le débat a été très vif, l'enjeu étant l'assouplissement de la définition de la zone agricole. Voir parmi les nombreuses prises de position celle de Martin LENDI, « Langfristige Verantwortung wider kurzfristige Bedürfnisse. Vom Sinn und Zweck der Raumplanung », in *NZZ* du 14-15 mars 1998, p. 83.

[26] A. CORBOZ, *L'urbanisme du XXe siècle. Esquisse d'un profil*, Genève, 1992.

[27] Il faudrait analyser en détail la place de la ville dans les conceptions directrices de 1969. On trouve seulement une conception directrice "habitat" et le commentaire sur les tendances dans le domaine de l'urbanisme explique : "L'urbanisme de l'avenir devrait s'appuyer de façon toujours plus forte sur un cadre global auquel il serait subordonné" (Martin ROTACH, *Conceptions directrices d'aménagement du territoire national. Premier rapport intermédiaire. Objectifs et conflits*, Zurich, ORL, 1969, p. 197).

[28] Pour le contexte de la "dérive anti-urbaine" (expression de P. G. Gerosa), voir le chapitre sur les "implications idéologiques de la problématique urbaine" de F. WALTER, *La Suisse urbaine ...op.cit.*.

spatiales[29]. Il semble que l'on se soit continuellement leurré quant aux capacités du système suisse à dominer cette complexité. Aujourd'hui, de plus en plus d'observateurs constatent que le fédéralisme comme système parfaitement emboîté, à la manière d'une poupée russe, de trois niveaux décisionnels (fédéral, cantonal et communal[30]) n'est plus à même de gérer les conflits spatiaux complexes[31]. L'emboîtement réussi des échelles d'aménagement a longtemps servi d'horizon d'attente aux promoteurs de la politique spatiale. Aujourd'hui, on s'est aperçu que cette coordination, pour souhaitable qu'elle reste, ne suffisait pas à asseoir une politique territoriale. Pour "réinventer la Suisse", il sera désormais inévitable de compter avec d'autres niveaux décisionnels : celui des agglomérations urbaines, celui des régions transcantonales et des régions transfrontalières. La récente attention portée au concept de "*Vernetztes Städtesystem Schweiz*" ou l'idée d'une "*Baugesetz*" fédérale vont sans doute dans le sens d'une intégration nouvelle de la ville à l'aménagement. D'une certaine manière, les *Grandes lignes* du Conseil fédéral, publiées en juin 1996, peuvent être considérées comme la découverte de la Suisse urbaine par l'aménagement du territoire[32].

Faut-il pour autant admettre, comme Rousseau mais au sens littéral cette fois, que la « Suisse entière n'est pour ainsi dire qu'une grande ville »?

---

[29] Une complexité dont on a vu surtout les aspects institutionnels et juridiques. C'est ce qui explique l'essor des juristes et leur rôle grandissant parmi les acteurs de l'aménagement. N'est-il pas significatif que le premier délégué à l'aménagement du territoire ait été un ingénieur et qu'ensuite la direction de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire soit confiée à un juriste puis à un économiste ? Une évolution semblable s'observe à la tête de l'ASPAN /VLP = Schweizerische Vereinigung für Landesplanung : le directeur est à l'origine un architecte, auquel succèdent un géographe puis deux juristes.

[30] Au plus fort de l'euphorie planiste, J.-P. Vouga avait cette petite phrase qui témoigne de l'ampleur des attentes d'une coordination réussie : "Comment ne pas voir qu'une action des seuls cantons, sans aucune compétence donnée à la Confédération, n'est pas plus valable qu'une action des seules communes sans intervention du canton" (J.-P. VOUGA, "Urbanisme et aménagement du territoire", in *Plan*, 26 (1969), no 1, p. 1-3).

[31] Constat récent par exemple de Remiglio RATTI, *Leggere la Svizzera. Saggio politico-economico sulle origini e sul divenire del modello elvetico*, Lugano, 1995, p. 120.

[32] Une redécouverte qui s'accélère comme le démontre un ouvrage récent qui en donne la mesure. Voir Michael KOCH et Willy A. SCHMID, *Die Stadt in der Schweizer Raumplanung. Ein Lesebuch - Martin Lendi gewidmet*, Zürich, 1999.

C'est le pas qu'a franchi Michel Bassand en utilisant le concept de métropole suisse. Il la qualifie par les termes de "dispersée", "réticulée", "polycéphale", "verte", "transfrontalière", "multiculturelle" et "internationale"[33]. S'il a le mérite de rendre compte du degré extrême de l'urbanisation, celui où la ville se confond avec le territoire, le concept de métropole est peu opératoire quand il s'agit de comprendre plus concrètement le fonctionnement de cette « ville-territoire » et surtout de proposer des modalités d'action.

Dans ce cadre, quels sont les concepts pertinents ? André Corboz a souligné avec justesse le vide lexical dans lequel nous nous trouvons[34]. Selon lui, la Suisse n'est plus qu'un fragment de la « galaxie urbaine européenne ». Mais comment approcher les réalités de cette « ville extensive » (Alain Léveillé), de cette « ville diffuse » (Bernardo Secchi) ou de la « ville-territoire » (André Corboz) ? Les praticiens optent résolument pour le concept opératoire de « *Netzstadt* ». Franz Oswald y voit la possibilité de rénover les conditions de la vie urbaine en prenant en compte les interactions multiples qui la caractérisent aujourd'hui[35]. Le débat à l'échelle fédérale révèle aussi d'autres tendances créatrices : redécouverte de l'urbanisme ; redécouverte des valeurs urbaines ; promotion de nouvelles échelles d'intervention (micro-aménagement) ; prépondérance accordée à l'espace (*Raum*) plutôt qu'au concept obsolète de planification (*Raumordnungspolitik* au lieu de *Raumplanung*) ; stratégies souples, celles de la flexibilité, plutôt que conceptions directrices (*Urban-* ou *Raummanagement* et non plus *Leitbilder*). En un mot, la Suisse est en train d'admettre que modernité et urbanisation sont des concepts proches pour ne pas dire homologues.

« Die Raumplanung ist tot, es lebe die Raumordnung », déclare Hans Flückiger qui fut longtemps le directeur de l'Office fédéral de l'aménagement[36]. La langue française qui, durant l'entre-deux-guerres, a échappé à l'idéologisation de la notion d'ordre territorial n'enregistre pas

---

[33] Voir son article dans ce volume.

[34] André CORBOZ, « La Suisse, fragment de la galaxie urbaine européenne », in *Revue économique et sociale*, décembre 1993, p. 253-259. Sur ce thème voir aussi Jacques LÉVY, "A-t-on encore (vraiment) besoin du territoire?", in EspacesTemps, 51-52 (1993), p. 102-142.

[35] Peter BACCINI et Franz OSWALD, *Netzsstadt. Trsansdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme*, Zürich, 1998.

[36] *NZZ* du 17 octobre 1997, p. 15

la nuance[37]. Quand les *Grandes lignes* de 1996 proposent de développer une « Raumordnunspolitik in den Städten », la version française parle banalement d' « organisation du territoire dans les villes » et traduit plus loin « Raumordnung » par « aménagement du territoire ». L'essentiel est néanmoins ailleurs. Il est dans la promotion de la ville comme sujet de l'aménagement. Les grandes lignes optent résolument pour la ville en prenant en compte les problèmes des agglomérations. L'aménagement est devenu la gestion globale et concertée du « réseau de villes suisses » (Vernetztes Städtesystem). Le document du Conseil fédéral va jusqu'à estimer que « la constitution d'un réseau de villes et d'espaces ruraux contribuera à supprimer ou à atténuer les disparités et les divergences entre les différentes régions du pays, entre la ville et la campagne, entre les centres et les périphéries ». Développement durable, protection du cadre de vie et renforcement de la cohésion nationale sont présentés comme les conséquences de la mise en réseau.

Face à l'optimisme d'un texte administratif, l'historien s'étonne de retrouver des élans qui rappellent le début des années 1970 : l'euphorie réticulaire aurait-elle simplement relayé l'euphorie planiste aujourd'hui décriée ? Non, l'histoire n'a pas pour objectif de dégager des analogies faciles. La mise en contexte du discours sur la ville révèle simplement la variété des enjeux sociaux qui sous-tendent la mobilisation des concepts. Cet article n'a pour ambition que d'en dresser le constat. Reste à expliciter les raisons profondes de ces configurations changeantes et leurs effets en retour sur l'espace urbain et le territoire. Voilà qui mériterait un vaste programme de recherche.

---

[37] Voir dans ce volume la contribution de P.G. Gerosa. Le juriste Martin Lendi va jusqu'à définir ainsi les objectifs du droit constitutionnel : « Eine Verfassung erfüllt aber ihren Auftrag erst dann, wenn sie eine materielle und formelle Ordnung der Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes aufstellt ». Voir Martin LENDI, *Subtilitäten des Rechts*, Zürich, 1996, p. 143.