Urbanisation et urbanisme depuis 1960 : instrumentalisation ou autonomie de la planification spatiale?

Autor(en): **Lehmann, Philippe**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **20 (1980)**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-172214

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

URBANISATION ET URBANISME DEPUIS 1960. INSTRUMENTALISATION OU AUTONOMIE DE LA PLANIFICATION SPATIALE?

par Philippe Lehmann
Assistant de sociologie à
l'IREC, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

L'article se propose d'évaluer la capacité des politiques municipales d'urbanisme, dont l'époque 1960–1975 constitue le sommet, à diriger l'urbanisation effective, en particulier la construction de logements. La décision politique est en effet mesurée en fonction de son contenu et des marges de manoeuvre qu'elle laisse aux décisions privées. Face à l'autonomie des poussées de l'immobilier, l'urbanisme apparaît d'une part comme un effort pour réaliser à temps, et parfois planifier les infrastructures entraînées obligatoirement par la construction, mais aussi comme un discours de légitimation du pouvoir politique. Les observations qui autorisent cette interprétation sont fondées sur l'étude de villes moyennes et de capitales cantonales en Suisse romande.

Der Aufsatz sucht abzuklären, wie weit kommunale Raumordnungspolitik der Jahre 1960 bis 1975 imstande war, die Stadtentwicklung und insbesondere den Wohnungsbau effektiv zu beeinflussen. Politische Entscheidungen werden dabei an ihrem Inhalt und am Handlungsspielraum gemessen, den sie privaten Akteuren einräumen. Angesichts der Autonomie der Bauwirtschaft erscheint Raumplanung als Versuch, rechtzeitig jene Infrastruktur bereitzustellen und manchmal auch zu planen, welche die privaten Investitionen erforderlich machen. Damit aber wird eine weitere Funktion von Raumplanung offengelegt: Sie ist ein Diskurs, der politische Macht legitimieren soll, Beobachtungen in westschweizerischen Haupt- und Mittelstädten gestatten diese Interpretation von Raumplanung.

I. Introduction

La croissance démographique et spatiale des villes est un phénomène sur lequel en Suisse l'attention a été particulièrement attirée depuis les années 60. Sans être nouvelle, elle a cependant connu une ampleur et une forme auxquelles on n'était pas habitué. Des portions importantes du territoire ont été couvertes d'immeubles d'une dimension plus grande que tout ce qui avait été vu jusqu'alors. Les blocs locatifs de 15 à 20 ou même de 60 appartements ont pris la succession des villas et petits immeubles.

L'observation de cette poussée immobilière rend compte de la formation du tissu urbain actuel. Quelles forces furent à l'oeuvre, quelles formes d'intervention et quelles contraintes se sont imposées . . .? Telles sont les questions auxquelles on s'efforce de répondre.

Face à une telle croissance, autorités municipales et urbanistes se sont efforcés de mettre au point des politiques d'aménagement spatial et d'équipement, dont le moment le plus fort est la décennie 1965–1975. Néanmoins on est en droit de s'interroger sur l'efficacité de ces travaux. En effet, deux impressions apparemment contradictoires s'imposent quand on observe la politique urbanistique.

Son impuissance, d'abord, à diriger et planifier le développement urbain. Ce qui est dessiné sur les plans ne se réalise souvent pas, des dérogations sont régulièrement accordées, la construction privée garde l'initiative du moment et du lieu de l'urbanisation. La croissance urbaine est le produit cumulatif de quantité de décisions individualistes plus que le résultat d'un parti urbanistique. Et les réalisations publiques suivent, au coup par coup, les avancées de la poussée immobilière.

Presque à l'opposé, on peut avoir l'impression que les municipalités et les urbanistes s'acharnent à dessiner et promulguer, malgré leur impuissance, quantité de documents, études, plans, règlements et projets. La planification spatiale se poursuit, imaginant restructurations complètes d'îlots bâtis, extensions ordonnées dans un étalement cohérent, réseaux intégrés de circulations routières ou piétonnières, etc. Des "grands projets" sont remis cent fois sur le métier, même si la probabilité de réalisation est très faible.

Ces constatations ressortent de plusieurs études auxquelles l'auteur a collaboré, portant sur des villes moyennes ou des grandes agglomérations, de 1971 à aujourd'hui dans le cadre de l'Institut de Science Politique de l'Université de Lausanne, puis à la chaire de sociologie du Département d'architecture et à l'Institut de Recherche sur l'Environnement Construit de l'EPFL.

Le présent article tente de faire un bilan, partant de l'illustration des faits et tendances: d'une part de l'urbanisation apparemment "spontanée", d'autre part des efforts de la politique urbanistique. La confrontation de ces deux systèmes d'action amène à développer deux hypothèses interprétatives concernant la fonctionnalité des politiques et plans d'urbanisme. Finalement, on présente quelques références plus générales du courant de recherche auquel se rattachent ces

observations, sans pouvoir trancher sur les limites d'une explication matérialiste qui instrumentalise le pouvoir politique, ou d'une explication qui ferait plutôt appel à l'analyse des processus de légitimation et d'autonomisation du politique.

II. Urbanisation "spontanée"

Dans les villes moyennes étudiées, une part importante des immeubles de logements construits résulte de *processus isolés:* construction d'*un* immeuble sur *une* parcelle, par concertation entre un propriétaire, un investisseur immobilier, un architecte, etc.

Ces constructions reposaient surtout sur des acteurs et moyens de production locaux. Ainsi, concernant les terrains, il s'agissait en bonne partie de petites parcelles agricoles (vergers, vignes, prés) dispersées dans la périphérie du bourg, ou intercalées entre des constructions plus anciennes (villas et villas locatives). Quelques opérations furent également réalisées dans le tissu moyennement urbanisé à proximité du centre, sur des parcelles restées libres ou à la suite de démolition.

En général les conditions réglementaires étaient suffisamment larges pour laisser presque entière liberté aux constructeurs. Les zones permettant la construction d'immeubles de logements collectifs étaient très largement surdimensionnées et, relativement au style architectural des années 50 et 60, les prescriptions de gabarit (en général 3 ou 4 étages sur rez) et d'espacement correspondaient tout à fait au volume des immeubles que l'on cherchait à réaliser dans ces opérations ponctuelles (8 à 15 appartements).

Les capitaux investis dans la construction provenaient, pour autant qu'on le sache, surtout de profits industriels et commerciaux locaux, notamment du secteur de la construction, avec l'apport d'investisseurs individuels. Le rôle des entrepreneurs, des architectes et des "relais du capital" (notaires, agents d'affaires, notables locaux . . .) est relativement important dans la coordination des opérations. Ils interviennent en équipes constantes, informelles, fondées sur des liens multiples et prestations de services réciproques.

Au rythme de 5 à 10 immeubles par année, soit 60 à 150 appartements, ces opérations dispersées et isolées provoquaient dans des villes moyennes une offre de logements correspondant assez bien à la demande de logements neufs relative au croît naturel de la population et aux possibilités de croît migratoire (attiré par l'offre d'emplois régionale et par l'offre locale de logements). Cependant cet équilibre "offre-occupation" n'est pas considéré comme un objectif social par les initiateurs des opérations isolées, pas plus que l'aménagement d'ensemble du tissu urbain. Il est important de souligner *la prédominance des déterminations individualisées* et dirigées vers les profits des partenaires intéressés. Les effets urbains et sociaux sont le produit second de marchandages sur la rente foncière, le profit industriel des entrepreneurs et le profit immobilier des promoteurs,

sur-déterminés par les taux de profit moyens par secteur dans la conjoncture nationale et régionale.

Même s'il n'est pas recherché, l'effet social et urbanistique de la construction d'immeubles de logements existe: l'addition des opérations isolées et "spontanées" produit insensiblement l'urbanisation. Pourtant les déterminations non-urbanistiques sont dominantes. Interviennent principalement:

- la répartition de la propriété foncière et du capital entre les groupes sociaux de la ville,
- la conjoncture, les taux de profit et d'intérêt des différents secteurs du marché des capitaux au niveau national,
- la hiérarchie centre-périphérie des investisseurs et des investissements,
- les réseaux de relation des relais du capital.

La configuration des forces économiques locales (patrimoine, production, échanges) détermine de plusieurs manières le jeu de l'immobilier. *Sur le plan foncier,* les importantes proportions de terrains agricoles proches de la ville aux mains de familles archéo-bourgeoises ou commerçantes délimitent un champ potentiel pour la construction. Des parties de cette couronne sont offertes, avec plus ou moins de retenue, aux investisseurs. D'autres sont morcelées par faibles tranches, ou même exclues volontairement du marché immobilier. A côté de cette propriété foncière "bourgeoise", la *propriété agricole* est également dans une certaine mesure spontanément offerte sur le marché. Là aussi les positions sont variables, mais on constate que les terrains que les promoteurs convoitent (par exemple pris dans un ensemble de parcelles destinées à devenir un plan de quartier) sont généralement mis sur le marché sans difficulté.

Il en va souvent autrement avec les terrains *proches du centre-ville,* faiblement occupés par des constructions *artisanales* et *commerciales,* qui pourraient également constituer une cible intéressante pour les investissements immobiliers. Les propriétaires actuels, en général petits exploitants, préfèrent en général en conserver l'usage, même de faible rentabilité économique, plutôt que de céder aux offres d'investisseurs. En effet le maintien de leur exploitation n'est souvent possible que dans le centre, en n'exigeant pas d'investissements nouveaux, alors qu'elle ne serait plus viable, même modernisée, à l'extérieur du tissu urbain. Ce type de propriétaires exerce donc une pression d'inertie contre les transformations urbanistiques dans les secteurs proches des centres.

Globalement, sur le plan foncier, les terrains constructibles "offerts" à la vente ou à la promotion sont disponibles en quantité suffisante par rapport aux projets de constructions d'immeubles de logements dans les mailles libres du tissu urbain ou à ses franges. Il s'agit même souvent, dès les années 1960 à 1965, de portions de terrains importantes, permettant une construction d'immeubles ordonnés selon un *"plan de quartier".* Dans ces conditions l'opération peut être suffisamment importante pour que les promoteurs engagent avec la commune la négociation de dérogations aux règles urbanistiques (gabarits des immeubles surtout) en sorte d'obtenir une valorisation plus forte des logements à construire par leur caractère résidentiel: construction en hauteur et libération des espaces

verts entre les immeubles, "sauvegarde" des grands arbres qui servent alors d'arguments architecturaux et apparaissent comme des signes de qualité de la vie en ville.

Si, pour le secteur foncier, les groupes sociaux locaux (propriétaires) ont une importance déterminante sur les possibilités d'expansion et sur le rythme de libération des terrains, il en va différemment sur *le plan financier.* En effet, la construction de logements étant un mode de valorisation de capitaux parmi d'autres, aux conditions spécifiques (taux de profit, durée de rotation du capital, sécurité . . .), elle est prise en considération comme telle par les investisseurs au niveau national. "Moins tributaire de la conjoncture que les constructions industrielles et artisanales (. . .), le logement est d'autant plus exposé aux aléas du marché de l'argent et des capitaux. Plus les fonds disponibles se raréfient, plus il risque de tirer la courte paille."[1] Toutefois, hormis les périodes de luttes conjoncturelles contre l'inflation (1965–1968, effet des mesures de 1964; puis 1974–1975 lutte anti-inflationniste et récession),[2] les capitaux à investir dans l'immobilier n'ont pas manqué et les taux de profit y étaient relativement concurrentiels avec le reste de l'économie.

A partir de 1975, les capitaux disponibles se sont retirés du marché immobilier afin, primo, de se placer dans des secteurs plus profitables (périodes de transfert à l'étranger d'une partie croissante de l'appareil de production), mais aussi, secundo, de ne pas faire concurrence aux logements récents réalisés avec le même type de capitaux, mais non encore rentabilisés. C'est en particulier le cas des caisses de pension et fonds de garanties des assurances.

La répartition géographique du flux d'investissements dans la construction s'explique également hors des mesures directes d'aménagement urbain, vu que d'une part le marché du capital immobilier s'établit sur une échelle nationale, et d'autre part fonctionne avec l'intervention de réseaux d'agents économiques particuliers. La première *règle d'allocation spatiale des investissements* immobiliers s'appuie sur les *rapports ville-campagne* et les tendances d'évolution de ces rapports (qu'illustre la variante "trend" dessinée par l'ORL en 1971) aux niveaux national et régional; l'urbanisation s'explique ainsi par le développement des emplois productifs ou tertiaires, par la hiérarchisation des "fonctions centrales" des villes et par la *hiérarchisation et la diversification des investissements:* les plus importants capitaux (du marché national de l'immobilier) se dirigent d'abord vers les grandes villes et leur agglomération, ensuite seulement ils se diversifient et commencent à toucher les villes moyennes. Cette division en étapes repose sur une différence des taux de profits réalisables.

Par ailleurs les masses globales investies dans les villes moyennes ou même dans les villages sont, de la part de chaque investisseur, proportionnées aux potentialités de développement de l'endroit, par croît naturel ou par immigra-

1 *Bulletin d'information du délégué aux questions conjoncturelles,* 1973, No. 4, p. 55.

2 Périodes pendant lesquelles la concentration de l'industrie du bâtiment a malgré tout permis aux secteurs les plus puissants de continuer une expansion déjà importante.

tion prévisible "spontanée" ou provoquée par la réalisation de logements. En l'occurence, Morges pouvait devenir sans difficulté dès 1964 (autoroute Lausanne-Genève) une fraction décentrée du marché du logement de la région lausannoise.

L'autre principe régulateur de la répartition des investissements, dans l'espace comme dans le temps, réside dans l'*activité des "relais du capital"*, intéressés professionnellement et personnellement dans des projets de promotion immobilière, qui recherchent des investissements et/ou canalisent ceux qui se présentent sur des opérations immobilières qu'ils contrôlent. Leurs chances d'attirer des capitaux vers une ville ou agglomération moyenne dépendent fortement de leurs relations avec des personnages-clefs parmi les groupes locaux intéressés au développement de la construction: propriétaires qui les chargent de mettre en valeur leurs terrains, architectes à la recherche de mandats, entrepreneurs, administration communale ou personnel politique souhaitant le développement urbanistique . . .

Ces trois ensembles de facteurs:

1. rôle des acteurs locaux (relais du capital, activités de promotion immobilières et réseaux d'affaires),
2. hiérarchisation des champs d'investissement du capital immobilier au niveau national et
3. évolution de la conjoncture économique générale et place de l'immobilier dans le marché des capitaux,

se combinent avec le marché foncier pour produire "spontanément" une urbanisation résidentielle spécifique à chaque ville.

Quant aux autres formes de l'urbanisation, dépendantes du logement comme la multiplication des commerces, services, écoles, lieux de loisirs, etc., ou en amont du logement comme le développement des emplois du secondaire et du tertiaire non-local, elles ont une pareille relative autonomie de décision, de rythme de réalisation, de localisation, etc.

C'est par rapport à cette "poussée" de l'immobilier et de l'urbanisation privée en général que nous avons étudié les *processus de contrôle politique,* dont nous nous interrogeons sur le *degré d'efficacité.*

III. Et pourtant, l'urbanisme . . .

Depuis le début des années 60, et plus encore depuis 1965–66, on a concentré d'importants efforts sur l'établissement de plans directeurs, plans de zones ou d'extension, plans de circulation et plans de quartier au niveau communal ou régional. L'article 4 de la loi fédérale sur l'encouragement à la construction de logements (du 19 mars 1965) prévoit que la Confédération et les Cantons ont à charge de subventionner les études d'urbanisme destinées à l'élaboration de tels plans dans des proportions de 20 % par la Confédération et 40 % par les Cantons. Entre 1966 et 1971, l'ordre de grandeur des dépenses occasionnées dans ce

cadre, essentiellement des honoraires à des bureaux privés, est de près de 50 millions de francs, et une somme égale était prévue pour les années suivantes.[3] En outre, les administrations communales et cantonales se sont équipées en personnel propre pour assumer elles-mêmes une partie du travail de gestion ou de projétation urbanistique. L'effort des administrations doit se chiffrer à un montant au moins supérieur à celui des subventions aux urbanistes privés. Des bureaux d'architectes ont créé des sections "urbanisme", occupant fréquemment 10 à 20 personnes, et travaillant plusieurs années durant avec diverses communes. L'institut-ORL[4] édicta sur demande de la Confédération un volumineux recueil de normes auxquelles devaient satisfaire les études d'aménagement local ou régional afin d'obtenir des subventions fédérales. Il organisa aussi une formation ad hoc pour urbanistes,[5] condition quasi indispensable pour pouvoir procéder à des études de plan directeur ou plan d'extension des communes d'importance moyenne ou grande. Cette vague planificatrice était rendue obligatoire dans certains cantons par la législation sur les constructions, du moins généralement pour les communes de plus de 1000 habitants. Vaud fut l'un des premiers à réviser sa loi sur les constructions et l'aménagement du territoire, en 1964,[6] alors que le Valais ne possède encore pas de législation cantonale impérative dans ce sens.

Néanmoins, la majeure partie des bourgs et villes moyennes de Suisse (de 5–8000 à 50 000 habitants) consacrèrent de gros efforts à une telle planification de leur développement spatial, concentrés pour l'essentiel entre 1965 et 1972. Les grandes villes n'ont pas suivi la même procédure, engageant plutôt d'une part des études d'aménagement régional[7] et d'autre part des études restreintes, par plans d'extension partiels ou plans de quartier, en dérogeant à des plans et principes d'urbanisme (zonage, gabarits, etc.) datant des années 30 ou 40. Les grandes villes hésitent à dessiner une planification spatiale à l'échelle de leur territoire. Dans la période actuelle, il semble que seule Genève y consacre des efforts significatifs,[8] au moment d'ailleurs où les villes moyennes ralentissent plutôt l'entreprise urbanistique et la limitent à des adaptations sectorielles.

Dans les villes que nous avons plus particulièrement étudiées, l'opération "plan d'urbanisme" s'étend ininterrompue sur plusieurs années:

3 Fr. 9 128 598.– dépensés par la Confédération. In: Peter Gurtner, *Alternativmodelle der Wohnbauförderung*, Commission de Recherche sur le logement, Berne 1973, p. 475.

4 Orts-, Regional- und Landesplanung, Institut de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich, dirigé longtemps par le professeur W. Rotach.

5 ORL Nachdiplomstudium.

6 Voir M. Boggio, *Aménagement du territoire et vie politique*, Institut de science politique, Lausanne 1972.

7 Cf. la CIURL, Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise et le *Plan directeur de la région lausannoise*, CIURL, 1973.

8 *Aménagement de la ville de Genève, première phase d'étude*, 10 volumes, Genève, mai–juin 1978.

Morges possédait un premier plan d'extension et un règlement des constructions depuis 1933. Il fut en révision de 1944 à 1956 pour aboutir à un 2ème plan et règlement en 1957. Cette révision fut l'oeuvre de conseillers communaux et d'architectes de la place, dans un système de commissions. Ce plan et son règlement furent de nouveau en révision de 1962 à 1970, avec l'appui d'au moins trois études d'urbanisme: 1962–1963 plan de circulations par un bureau lausannois, 1964–1966 plan directeur et plan de la "city" par un bureau genevois, dès 1968 révision du plan directeur et du plan des circulations par un autre urbaniste genevois. La révision aboutit en 1970 à la législation d'un 3ème plan et règlement. En 1973 l'urbaniste-conseil propose un nouveau plan des sites où il est interdit de construire, une révision du plan des circulations et un plan-programme des équipements publics. En outre les Arrêtés Fédéraux Urgents sur l'aménagement du territoire et l'application de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites amènent à de nouvelles décisions en matière d'urbanisme. A partir de 1974, on considère officiellement que le plan d'extension et le règlement des constructions sont à nouveau à reviser. L'arrêt conjoncturel de la construction permet de ne pas presser l'opération, et d'orienter les interventions de l'urbaniste principalement vers des problèmes de circulation, de parkings et de réglementation des rénovations dans la vieille ville.
En outre, Morges fut pris dans l'étude d'inventaire du GERL (Groupe d'Etude de la région lausannoise), de 1964 à 1966, puis organisa en 1968 indépendamment de Lausanne une association pour l'Aménagement de la Région Morgienne, pour laquelle travaille un urbaniste qui a déjà fourni une étude d'inventaire et de catalogue des problèmes (1969) et un schéma directeur d'aménagement (1974).
Enfin, les autorités morgiennes, avec l'appui d'architectes-conseils, d'urbanistes et de juristes, ont établi ou cherché à établir 12 plans de quartier entre 1960 et 1975.[9]

Bulle: Jusqu'au début des années 60, l'urbanisme en ville de Bulle était guidé par quelques principes simples, qui inspiraient l'action de l'ingénieur de la ville. Les services communaux élaboraient des plans par quartiers, fixant les alignements le long des routes, le gabarit des voies de circulations présentes et futures et, dans certains cas, la hauteur des immeubles, cela en vertu d'un règlement datant de 1907. En imposant aux agglomérations importantes l'établissement de toute une série de plans, la loi cantonale fribourgeoise sur les constructions et l'aménagement du territoire de 1962 et son règlement d'exécution de 1965 créaient une situation nouvelle. Des experts devaient préparer les plans sur des données d'inventaire urbanistique et socio-économique fouillées. Ce processus débuta en 1965 par des aménagements sectoriels, auxquels participèrent trois bureaux d'urbanisme de Lausanne, Fribourg et Winterthour; puis en 1970 la commune confia à un bureau zurichois une étude d'aménagement de l'ensemble de la commune, à réaliser dans un délai de 12 à 18 mois. Le travail d'inventaire, les expertises spéciales, la définition de variantes et leur discussion prirent bien plus de temps que prévu. En outre, dès 1973, il fallut consacrer des efforts supplémentaires à l'étude des circulations, des zones industrielles et implantations commerciales, et à la planification d'équipements

9 Sources pour l'étude de Morges: Ph. Lehmann, *L'urbanisation et son contrôle politique – le cas de Morges 1960–1975,* Institut de science politique, Lausanne, 1975, 158 p.; F. Babel et C. Tenot, séminaire de science politique sur l'aménagement et les collectivités locales 1977–1978, résumé dans R. Ruffieux, *Les collectivités locales et le développement récent de l'urbanisation: l'aménagement à Morges et Bulle depuis 1972 dans la perspective du fédéralisme d'exécution,* colloque UNESCO "Urbanisation, développement régional et fédéralisme", Lausanne, EPFL, 7–9 décembre 1978.

publics, scolaires et sportifs. Le débat sur le plan directeur et le plan d'extension se prolongea ainsi jusqu'en 1978, après discussion de plusieurs versions ou approches sectorielles.[10]

Genève illustre le processus d'étude et d'élaboration de plans typique d'une grande ville. De 1962 à 1965 une commission cantonale et des bureaux d'étude ont posé les premières bases d'un plan directeur cantonal, permettant d'élaborer un "schéma évolutif général alvéolaire" de développement du canton entre 1966 et 1969. Chaque alvéole procèda ensuite à une étude particulière, mais la ville de Genève tarda jusqu'à 1976 pour débloquer une première tranche de crédits; donnant mandat aux services administratifs et à des experts de réaliser une première phase d'analyse centrée sur la reconnaissance des problèmes, aboutissant à un bilan de la situation actuelle. Cette étude, devant décrire les mécanismes de développement, formuler des hypothèses d'évolution de la ville et proposer des options générales d'aménagement, s'est terminée en été 1978. La deuxième phase devra procéder à la vérification de l'image directrice issue des options d'aménagement et à l'étude de problèmes et secteurs limités. La troisième phase constituera une "synthèse générale permettant de définir des lignes directrices qui s'exprimeront dans un plan directeur d'aménagement de la Ville de Genève." Ce travail est prévu pour au moins 5 années à partir de 1979.[11]
L'étude d'ensemble actuellement en cours d'évince pas une politique d'urbanisme établie de longue date dans la pratique des autorités de la ville ou du canton de Genève. Celle-ci se focalise sur des aménagements de quartiers ou de secteurs. Un exemple extrême de durée et d'importance des études est celui du quartier des Grottes où de 1931 à 1979 toute rénovation ou reconstruction fut bloquée dans l'attente d'un plan d'aménagement du quartier. Des projets furent élaborés en 1933, 1947, 1953–1958 et 1968–1977; le dernier fut l'occasion d'un crédit d'étude de 10 millions de francs. Les propositions de reconstruction complète du quartier furent cependant finalement abandonnées en 1978 et 1979 au profit de la rénovation des immeubles existants et de la construction neuve dans les seuls espaces disponibles.[12]

Ces trois exemples illustrent l'importance des efforts entrepris, surtout entre 1965 et 1975, pour établir des documents de planifications urbanistique à l'échelle des villes, quartiers ou agglomérations. On pourrait dresser un même inventaire en ce qui concerne l'aménagement cantonal et national.

Le contraste est net entre la logique de l'urbanisme et celle de la construction appelée plus haut "spontanée". Les déterminations de la première envisagent la ville comme une totalité évolutive, maîtrisable dans ses tendances et ses méca-

10 Sources pour l'étude de Bulle: Ph. Lehmann et R. Ruffieux, *L'urbanisation et la politique à Bulle entre 1960 et 1974,* Institut de science politique, Lausanne, 1975, 89 pages (version inachevée); M. Jiskra, F. Reymond, Ph. Bieler, P. Y. Croset, séminaire de science politique sur l'aménagement et les collectivités locales, 1977–1978, résumé dans R. Ruffieux, *Les collectivités locales et le développement récent de l'urbanisation,* op. cit.

11 *Aménagement de la ville de Genève, première phase d'étude,* Genève, mai 1978, 103 pages. Le rapport est complété par 9 cahiers d'annexes, au total environ 900 pages et 100 planches.

12 Sources pour l'étude des Grottes: L. Bridel, R. Campiche, Ph. Lehmann, J. Vicari, *Desurbanisation et sous-développement régional: deux aspects de la dépendance dans un système politique fédéraliste.* Colloque UNESCO "Urbanisation, développement régional et fédéralisme", Lausanne, EPFL, 7–9 décembre 1978.

nismes de transformation. Mais, pour les urbanistes et politiciens, la ville est un isolat et les mesures proposées s'adressent à ce territoire sans considérer les territoires analogues au-delà de ses frontières.

En revanche les déterminations de la construction de logements, d'immeubles du bureaux, d'usines ou de commerces sont fondamentalement individualisées, considérant très faiblement l'effet social ou urbain de l'insertion de surfaces de plancher supplémentaires dans un environnement bâti, donc considéré comme durablement établi. Pour la construction, c'est la parcelle qui constitue un territoire clos. Toutefois, les acteurs de la construction évaluent sérieusement les indices économiques, principalement le taux de rendement et la vitesse de rotation du capital, pour choisir d'une part l'immobilier plutôt que d'autres investissements industriels ou financiers, d'autre part telle localisation sur le marché national ou régional de l'immobilier.

Les constatations faites de façon répétée dans les études de cas amènent à la constatation que *la politique d'urbanisme crée un tissu de contraintes aux mailles presque toujours suffisamment larges* pour que la construction "spontanée" s'y glisse sans difficultés; au cas où les contraintes seraient trop restreignantes, des procédures de négociation sont généralement disponibles pour obtenir les dérogations ou autorisations nécessaires.

Le *développement détaillé d'un exemple,* axé sur l'alternance des poussées immobilières et des mesures d'urbanisme, montre comment le jeu entre ces deux formes d'intervention tourne systématiquement en faveur de la première. La succession de conjonctures et de styles d'action impressionne en ce qui concerne l'immobilier. En revanche, on verra que l'urbanisme ne dispose que d'instruments limités, trop larges ou trop restreints pour être efficaces.

Depuis la 2ème guerre, *Morges* connaît une poussée de la construction d'immeubles de logements moyens: 233 appartements créés entre 1940 et 1949, puis 680 entre 1950 et 1960. Face à cette expansion, la commune prend conscience de l'insuffisance de son appareil de contrôle de l'urbanisation, le plan de zones de 1934. La révision de ce document, en 1957, offre le champ libre à la poursuite de la construction selon le rythme amorcé. Tout le territoire communal est constructible; les quartiers de villas sont confirmés comme tels, les abords des routes d'entrée en ville sont ouverts aux immeubles locatifs, les possibilités de bâtir en zone industrielle sont augmentées. Le centre historique et commercial, peu sujet aux pressions de l'immobilier, est maintenu dans un gabarit et une densité constants. La révision de 1957 satisfait ainsi tous les enjeux des groupes sociaux dominants.

Le rythme de la construction va cependant s'accélérer dès 1960, avec l'irruption de capital financier ou promotionnel d'importance nationale: de 1961 à 1969, 1670 logements sont construits, surtout dans les secteurs de la première périphérie. Des sociétés financières, des entrepreneurs et architectes ou certains gros propriétaires fonciers manifestent l'intention de construire de grands ensembles de logements et exigent de la Municipalité des dérogations en sorte de construire "selon les règles établies de l'architecture et de l'urbanisme modernes", soit en hauteur et avec de vastes dégagements entre les immeubles. Les autorités acceptent facilement ces opérations: de 1960 à 1965 7 plans de quartier sont négociés, dont 5 aboutissent. Ce sont les promoteurs qui en ont l'initiative, qui dessinent leur prétentions et mènent la procédure. Les pouvoirs publics offrent plusieurs avantages supplémentaires. En particulier ils n'exigent que de très faibles ces-

sions de terrain d'utilité publique en échange des importants travaux d'infrastructure que le nouveau quartier leur impose, et par la suite prennent systématiquement la défense des promoteurs contre les oppositions et recours des propriétaires voisins ou face aux tergiversations des services cantonaux.

La délimitation de ces 5 nouveaux quartiers devrait permettre de doubler la population de la ville. Cependant la réalisation des immeubles tardera. En 1969, seulement un dixième des bâtiments prévus par les plans de quartier est construit. La construction de logements dans les années 60 se fait encore principalement par petites unités dans les mailles disponibles du tissu ou à ses franges. Face aux démarches des propriétaires et promoteurs en vue de maximiser les possibilités de construire, face aussi à la redistribution régionale de l'habitat, des emplois et des circulations dans la région lausannoise élargie, la Municipalité de Morges exprime le désir d'une gestion plus coordonnée de l'urbanisation. Dès 1962, comme nous l'avons vu, elle confie des mandats d'étude à des urbanistes. Les plans qui seront dessinés admettent cependant qu'il n'est pas possible de limiter la croissance de la ville, et qu'il faut assurer au contraire l'équilibre entre logements, équipements, services et infrastructures. Les plans sont donc largement dimensionnés, quoique préservant les sites agricoles de la construction. Les documents établis entre 1966 et 1970 n'eurent pas grand effet sur la délimitation des secteurs de construction de logements. En effet, par le biais des plans de quartiers, l'essentiel des espaces potentiellement constructibles en logement collectif a déjà été "conquis" par les intéressés.

Les enjeux que définit le plan directeur de 1966, dans la sphère de l'immobilier, se limitent à la possibilité de construire des immeubles de grande dimension sur une surface inférieure à la moitié des plans de quartier adoptés et à une densification admise dans certains quartiers mixtes déjà bâtis. Ces dispositions seront adoptées successivement en 1967 et 1970 dans les deux versions du plan de zones. "La construction s'était déjà tellement développée qu'il n'y avait plus beaucoup d'endroits où il fallait orienter une construction future. Il s'agissait surtout d'éviter les éparpillements dans les rares secteurs où c'était encore possible, dans les hauts." [13] Ces secteurs étaient d'ailleurs hors de la portée de l'immobilier, puisque constitués de domaines agricoles et viticoles publics.

Au moment où la Municipalité espère avoir mis au point un bon document d'urbanisme et obtenu l'aval du Conseil d'Etat, donc à la fin de 1970, elle assiste impuissante à la reprise de l'immobilier, principalement dans le cadre des plans de quartier admis avant 1965. Plus de 30 grands immeubles sont bâtis en quatre ans contenant plus de 1500 logements. Cette "explosion" surprend d'autant plus que, d'une part, elle arrive au moment où débute la crise économique, et d'autre part se renforce une appréhension écologique des problèmes urbains, un malaise devant les modèles de la période de la foi en la croissance.

Faisant l'inventaire des décalages et contradictions entre une urbanisation spontanée qui s'impose brusquement et les moyens de contrôle dont dispose le pouvoir politique, l'urbaniste conseil souligne, en 1974, le désir ou la nécessité de prendre des mesures pour freiner la croissance, limiter en surface et en hauteur les constructions futures, et rechercher une taille permettant de conserver des contacts entre les habitants, l'environnement naturel et construit, et les services de la collectivité. Ce diagnostic entraîne une nouvelle fois un processus de revision du plan d'urbanisme et du règlement de la police des constructions. L'idée est surtout de restreindre les possibilités de construire dans le secteur de centre ancien et de ses abords. Or, hormis quelques tentatives isolées d'extension des grands magasins, cette partie de la ville n'a jamais été réellement susceptible de mutations profondes. La reconstruction d'îlots destinée à construire de grands immeu-

13 Interview de M. Bovard, Municipal des Travaux de 1965 à 1969, en 1973.

bles en lieu et place du tissu hétérogène existant s'est toujours opposée à une résistance des propriétaires désireux de prolonger l'usage des bâtiments existants. D'autre part, le désir de stopper la croissance trop rapide de Morges par un plan d'urbanisme se verra devancé par la crise conjoncturelle de l'immobilier: à partir de 1974, l'écart entre la construction neuve et le nombre de logements occupés est tel que les investissements immobiliers dans la région morgienne s'arrêtent d'eux-mêmes pour une durée de quatre à cinq années consécutives, soit jusqu'à aujourd'hui. De nouvelles mesures d'urbanisme sont donc superflues.

Cet exemple montre qu'*à chaque pression de l'immobilier,* à chaque accélération du rythme de la construction, *a correspondu une volonté de planification urbanistique,* mais *sans que les plans aient finalement une quelconque efficacité* dans l'orientation de l'urbanisation. Il en serait de même dans les autres exemples étudiés, avec une périodicité analogue. Les plans du secteur Est de Bulle n'ont fait que suivre la construction de 40 immeubles locatifs au début des années 60. Par la suite, la conjoncture immobilière et industrielle a bloqué la construction au moment où les urbanistes et les pouvoirs publics cherchaient à l'organiser. Les mesures de protection du centre ancien ont sauvegardé un tissu non menacé de défiguration ni de restructuration. Toutefois si l'investissement immobilier reprenait à un rythme comparable aux années 60, il disposerait d'une surface légalement constructible pour des immeubles collectifs double de celle occupée par les bâtiments réalisés depuis 1960. Son jeu serait donc facile, et s'organiserait plutôt entre partenaires et intérêts économiques que selon une conception urbanistique dirigée.

Nos observations dans d'autres cas, principalement à Lausanne, Genève et Monthey, confirment un pareil décalage entre initiative de l'immobilier et volonté urbanistique.

IV. Deux interprétations complémentaires au sujet de l'utilité des politiques d'urbanisme

Si l'urbanisme n'arrive pas à être la planification volontaire du développement urbain, à quoi sert-il? Constatant la pré-éminence de l'urbanisation "spontanée" sur l'urbanisation planifiée, nous devons chercher la raison d'être de la politique d'urbanisme hors de sa fonctionnalité affirmée. Deux interprétations peuvent être proposées, l'une qui situe l'urbanisme "à la remorque" de la construction, fournissant l'intendance aux chevaliers de l'immobilier. L'autre défonctionnalise encore plus l'urbanisme, l'admettant tout au plus comme un étendard signifiant la puissance de la collectivité et de la technocratie, démonstration rassurante et conquérante à la fois.

La première interprétation envisage donc la politique d'urbanisme comme une opération de *rattrappage,* au mieux d'*accompagnement* de la poussée immobilière, cherchant tout au plus à la *circonscrire* sur une fraction délimitée du territoire.

Cette appréhension renvoie à d'autres objets de la politique municipale: les pouvoirs publics ont l'obligation du relier les immeubles aux réseaux d'approvisionnement en eau et en énergie et d'évacuation des égoûts. Ils sont également tenus de réaliser les voies d'accès aux parties exploitées du territoire et de constituer un réseau de circulations internes ou de transit hiérarchisé et différencié, évitant obstacles, embouteillages et accidents. De même, ils doivent pourvoir la collectivité en suffisance de salles d'école, lits d'hôpitaux, guichets d'administration, places de jeux pour enfants et terrains de sport . . . De cette énumération, seule l'école constitue une obligation immédiate et absolue, strictement proportionnelle aux effectifs des enfants en âge scolaire. On pourrait encore multiplier les tâches de la politique municipale. Constatons seulement que déjà ces trois premiers groupes: égoûts et autres réseaux, routes d'accès et écoles représentent, pour des communes en croissance un programme constant d'investissements et de travaux, directement dépendant de la poussée des constructions. Ce processus d'accompagnement constitue à lui seul une part considérable du budget des dépenses d'investissement mais aussi d'exploitation. Certes, une part est couverte par les réalisateurs de l'immobilier: équipement de la parcelle en réseaux et accès, cessions gratuites de terrain pour les routes et parfois pour des écoles de quartier. La participation des bénéficiaires des infrastructures reste cependant très restreinte en rapport à l'effort nécessaire pour équiper le territoire et rattrapper le processus d'urbanisation. Les proportions sont cependant difficiles à établir précisément, du moment que la comptabilité communale ne permet pas de distinguer au mètre de route près ou à l'élève près ce qui ressort de la croissance ou d'une amélioration de l'existant.

Pour donner un ordre de grandeur des dépenses publiques d'investissement, on peut considérer les chiffres suivants, relatifs à la commune de Morges:

Année	Habitants	Dette communale	Dette par habitant
1963	9 260	6,4 mio.-	690.–
1965	9 882	11,6 mio.-	1 171.–
1968	11 522	16,8 mio.-	1 457.–
1970	11 722	21,7 mio.-	1 854.–
1973	12 349	29,7 mio.-	2 376.–

Cette forte augmentation des dépenses d'investissement, que n'arrive pas à couvrir l'augmentation de la population et donc des recettes fiscales, conduit les municipalités à chercher à planifier les dépenses extraordinaires. En effet, les besoins pour de telles dépenses vont encore augmenter, plus que proportionnellement au croît de population.

La volonté de planifier les dépenses n'est pas seulement un souci financier. Il s'agit même plutôt d'abord *d'assurer que les réalisations nécessaires seront faites à temps* avec les moyens disponibles. Connaissant les délais de décision, de conception et de chantier, il faut que les maisons construites soient raccordées aux réseaux d'infrastructures et d'accès; de même les écoles doivent offrir suffi-

samment de places à chaque rentrée scolaire. Le caractère "autonome" de la pression immobilière fait que les communes doivent être prêtes, sur tous les points sensibles de leur territoire, à prolonger adductions, canalisations ou routes. Et pourtant les différents réseaux doivent rester cohérents, de sorte que la charge supplémentaire sur un point ne déséquilibre pas l'ensemble. L'impératif de la réalisation de ces "prolongements du logement" exige aussi de fixer des ajustements et des priorités relativement aux autres tâches communales, notamment les opérations entreprises pour résoudre des problèmes posés par l'ensemble de la localité: station d'épuration des eaux, carrefours et circulation en ville, bâtiments administratifs et équipements culturels ou sportifs, . . .

La planification municipale de ces secteurs d'intervention a donc pour charge d'assurer la suffisance des équipements et la cohérence des systèmes. Elle prend la forme de:

- plans directeurs des circulations,
- plans directeurs des égoûts et autres infrastructures,
- plans directeurs des équipements publics (scolaires, sportifs et culturels principalement),

tous trois documents complétant, selon les normes ORL relatives à l'aménagement local, le plan directeur d'urbanisme, le plan d'extension et le règlement de la police des constructions. Ils sont en principe élaborés par l'urbaniste-conseil dans le cadre des études d'aménagement. D'autre part, la planification financière pluriannuelle s'institutionnalise dès les années 70. Elle est l'oeuvre des services de l'administration, voire de la municipalité.[14]

Ces contraintes de réalisation d'infrastructures ou d'équipements déterminent en quelque sorte *un plan d'accompagnement, ou plus souvent de rattrapage des effets de la poussée immobilière.* En effet, celle-ci garde l'initiative des moments, lieux et grandeurs de la croissance urbaine.

Le plan de rattrapage a tendance à devenir plan d'urbanisme lorsque, pour éviter gaspillage ou dysfonctionnement, il interdit certains secteurs à la construction. Etudiant la topographie des pentes, il définira les bassins versants des collecteurs d'eaux usées, et circonscrira les secteurs constructibles dans les zones équipées. La protection des eaux est en effet la principale limitation d'une extension continue et d'une dispersion des bâtiments. Elle s'appuie sur une loi fédérale de 1971 [15] et des législations cantonales datant au plus de 15 à 20 ans. [16] S'intégrant dans la prise de conscience des dangers irréversibles liés à la

14 Lausanne: Tableau prévisionnel des investissements pour les années 19. . à 19. ., sur quatre ans, depuis 1969.
Morges: Plan des investissements communaux, No: I pour 1971 à 1974, No: II pour 1974 à 1977, etc.

15 Loi fédérale sur la protection des eaux, de 1953, révisée en 1963 et surtout en 1971, s'opposant dès lors à la construction dispersée hors des réseaux d'égoûts.

16 Loi vaudoise sur la protection des eaux contre la pollution, 1958. Loi fribourgeoise d'application de la loi fédérale sur la protection des eaux, 1974, etc.

pollution des eaux, ces législations posent le principe que toute eau usée doit être épurée, et que seules les constructions isolées existantes peuvent se contenter d'une installation de fosse septique. Au nom de ce principe, des portions considérables du territoire ont été interdites de construire.

C'est le même type de prise de conscience écologique qui fonde la protection des sites naturels: rives de lacs, orées de forêts, crêtes, horizons, coteaux et vallons. Il s'agit d'éviter des dégâts considérés comme insupportables, surtout la dégradation visuelle provoquée par la construction neuve. [17] Des raisons de gestion et d'équilibre social s'imposent pour sauvegarder des secteurs agricoles cohérents face au morcellement en parcelles à bâtir.

Le plan d'urbanisme qui résulte de ces principes va donc chercher à rattrapper, mais aussi *circonscrire la croissance de l'urbanisation* pour la limiter à l'extension des réseaux d'infrastructures réalisables dans un délai moyen, en réservant des surfaces suffisantes pour les accès et équipements. Des sites ou secteurs sont exclus de l'urbanisation, pour des raisons écologiques, économiques ou esthétiques. [18] Pour le reste, principalement les affectations et densités des secteurs ouverts à la construction, c'est essentiellement le rapport de force entre milieux de l'immobilier et milieux politico-urbanistiques qui en décide, par plan ou par dérogations.

La seconde interprétation de la politique d'urbanisme s'attache à y voir surtout *un discours du pouvoir* et *sur le pouvoir.* On peut le lire en six temps:

Un, éviter l'*anarchie.* La ville est un territoire restreint où l'on ne peut raisonnablement laisser chacun faire ce qu'il veut sans s'occuper de ses voisins. Le Corbusier ironise, dans son manuel "Urbanisme" de 1928, [19] sur le fait que les villes anciennes sont faites selon "le chemin de l'âne", qui va librement n'importe où. La ville moderne sera une machine à vivre en collectivité comme le logement une "machine à habiter".

Deux, l'urbanisme met de l'*ordre,* classe les activités et les répartit selon des critères. C'est les zones: logement, industrie, circulation, commerce-centre ne doivent pas se mélanger. Les routes doivent être droites et les façades alignées à égale distance de l'axe. "L'architecture (de même l'urbanisme), c'est ce que l'homme-ordre s'est construit pour s'abriter du monde-désordre."[20]

Trois, l'ordre de l'urbanisme s'établit contre les risques d'excès de liberté des individus, de ceux qui ont le pouvoir d'intervenir dans l'immobilier surtout. Par

17 Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, du 1. 7. 1966. Loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites, du 10. 12. 1969. Loi genevoise sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4. 6. 1976. Arrêté fribourgeois concernant l'application de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, du 2. 7. 1968, etc.

18 Les AFU ont concrétisé, à un niveau national, ce type de politique d'"aménagement – limite", fondé sur le refus de la dispersion des constructions.

19 Le Corbusier, *Urbanisme,* Paris 1925, 284 pages.

20 Josef Rykwert, sous-titre de sa conférence "La colonne-fille, la colonne-garçon" au Département d'architecture de l'EPFL, le 27 février 1980.

cet ordre nécessaire, par cette limitation de la liberté économique de quelques-uns, on ne cherche qu'à assurer l'*intérêt commun*. Le planificateur, l'élu connaissent l'intérêt commun, savent le dessiner. C'est une question de science, d'analyse, puis de projet.

Quatre, la base de ce projet, c'est la satisfaction des *besoins* de chacun. Ces besoins sont connus, ils s'expriment en mètres carrés puis en béton, ou en espaces verts, en rives de lac protégées et places de jeu pour bambins. Tant de surfaces de commerce ou d'équipement collectif pour assurer la vie dans un quartier neuf. Des quotas sont établis, institutionnalisés par des normes. Leur respect assurera la réussite sociale du plan.

Cinq, l'urbanisme est capable de *prévoir* avec suffisamment d'assurance pour que le projet dessiné devienne petit à petit réalité construite et vécue. Le laisser faire du passé, avec ses accidents irréparables, son incertitude et son manque de vue d'ensemble, tout cela est périmé. La planification dispose d'instruments pour représenter avec certitude l'image du futur, et faciliter le choix politique et ses options.

Enfin six; pour éviter que le passé et le présent n'obèrent le développement futur, il importe d'*élargir*, de faire de la place pour plus de circulation, plus de monde, plus d'activités . . . les goulets font obstacle à la marche de l'histoire, et les venelles sont synonymes de danger. La sécurité routière et la sécurité contre les agressions exigent largeur et clarté. Lignes droites, zones bien délimitées, affectations lisibles s'imposent, et permettent de dessiner, en pointillé sur le plan, l'emplacement des nouveaux immeubles même si personne ne désire encore détruire le tissu actuel.

Ce discours, dont l'expression la meilleure est le *dessin*, utilise sans peine les concepts instrumentaux de l'urbanisme: zoning et alignements routiers, réserves de surface pour équipements publics et zones d'intérêt collectif, coefficient d'utilisation du sol, prescriptions de police des constructions, courbes démographiques extrapolées, etc. Il reste cependant avant tout un discours. Nous avons montré plus haut le jeu serré qui l'oppose à la pression de l'immobilier, les situations imprévues, l'initiative privée qui décide du moment, du lieu et du volume de la construction neuve, et les mailles toujours trop larges du tissu de règles urbanistiques.

Le discours de l'urbanisme est chargé d'assurer la cohérence a priori de l'avenir de la ville. Mais il est aussi tenu d'intégrer a posteriori dans une conception d'ensemble toutes les décisions privées ou publiques prises au coup par coup, en dérogation, à l'amiable, sous la pression du délai . . . Par sa capacité de globalisation, ce discours relègue au niveau de la décision d'espèce toutes ces opérations immobilières, qui isolément constituent petit à petit l'environnement urbain, mais qui n'ont pris en considération que des objectifs de rente foncière ou de revenu locatif.

Enfin, il a pour dernière mission de montrer que les pouvoirs publics devancent les réalités présentes et ne se situent jamais en situation d'impuissance, d'imprévu ou même à la traîne face à des pouvoirs d'intervention plus puissants.

A la rigueur avancera-t-il l'excuse de la complexité, des difficultés techniques lorsqu'il doit admettre des réalisations insatisfaisantes. Pour le reste, l'urbanisme affirme une capacité d'exercer le pouvoir collectif au service de l'intérêt général.

V. Quelles références? Quelle théorie?

L'analyse des constatations relatées ci-dessus fait appel à un cheminement théorique qui n'est pas particulier à l'auteur. De nombreuses recherches sur l'urbanisation et la politique urbaine depuis la fin des années 60 rejettent le type d'analyses qui furent jusqu'alors conduites sur le "pouvoir local", ne se contentant plus de savoir si le pouvoir est concentré ou réparti en une pluralité d'élites, ni d'examiner les stratégies politiques de celles-ci. L'article de P. Birnbaum en 1973 [21] semblait alors clore fructueusement un débat de plus de vingt ans. L'orientation choisie par ces nouvelles recherches vise à caractériser l'institution politique municipale par sa place dans la structure sociale et son articulation aux rapports sociaux. En outre, un accent essentiel était mis sur le produit de la gestion urbaine, l'aménagement et la planification. "Analyser l'espace en tant qu'expression de la structure sociale revient, par conséquent, à étudier son façonnement par les éléments du système économique, du système politique et du système idéologique, ainsi que par leurs combinaisons et les pratiques sociales qui en découlent." [22] Plus précisément: "ce qui devient prépondérant, ce n'est plus le jeu des acteurs; c'est, à partir d'une analyse économique, de saisir la manière dont les classes sociales ont cherché à détenir le pouvoir dans les institutions politiques urbaines et dans quel but économique, politique et idéologique par rapport au système global, . . . et de faire apparaître, dans ce contexte, quelle diversité de stratégies ces institutions permettent à qui les contrôle localement." [23]

Cette approche, condamnant "le fétichisme de l'acteur", rejette aussi les termes de "pouvoir local" ou de "pouvoir urbain" impropres à rendre compte de la réalité. On cherchera dès lors à identifier des pouvoirs de classe, exercés dans des domaines différents; cet exercice se réalisant notamment à travers des institutions locales et des processus politiques divers. Cependant, "ne sont empiriquement repérables, dans le champ de lutte que constitue l'appareil politique urbain, que des groupes et mouvements sociaux, que des actions déclarées, que des comportements, que des intérêts représentés, ce qui pose le problème de la

21 Pierre Birnbaum, "Le pouvoir local: de la décision au système", *Revue française de sociologie*, No: XIV, juillet–septembre 1973, pp. 336–351.

22 Manuel Castells, *La question urbaine*, Paris 1972, p. 166.

23 S. Biarez, C. Bouchet, G. Du Boisberranger, C. Mingasson, M. C. Monzies, C. Pouyet, P. Kukawka, *La place de l'institution communale dans l'organisation de la domination politique de classe en milieu urbain. Le cas de Roanne*, CERAT, Grenoble 1972, p. 4.

lecture du rapport intérêts objectifs – intérêts représentés. Ceci nous renvoie à la nécessité d'avoir éclairé les intérêts objectifs en rapport avec l'appareil politique urbain."[24]

Pour réduire cette difficulté, on a introduit le concept d'*enjeu*, qui a pour rôle de circonscrire à un moment donné et par rapport à un objet donné l'analyse théorique des pratiques et intérêts de classe.[25] Cela nous a notamment amené à spécifier l'immobilier comme forme d'activité productive qui réalise du "logement-marchandise" au même titre qu'une autre production capitaliste, en tenant compte à titre finalement secondaire de l'aspect "valeur d'usage" du logement. Cette définition de l'enjeu est d'autant plus pertinente en Suisse que la revendication exprimant un "besoin de logement" est quasi absente et que l'Etat ne s'en charge que dans une proportion marginale. La valeur d'usage du logement (marchandise habitée) a cependant pour effet d'imposer quantité de réalisations d'accompagnement, à la charge de la collectivité. L'enjeu se cristallise donc sur la maximisation de l'indice d'utilisation du sol en zone destinée au logement. Cet indice exprime alors indirectement un taux de profit.

„Ce qui est baptisé "tendances spontanées de l'urbanisation" n'a en réalité rien d'arbitraire: sont désignées sous ce terme les processus de fonctionnement et de transformation des différents systèmes de places où s'opère la valorisation du capital. Les fausses "tendances" sont donc tout à fait déterminées par la structure de ces systèmes."[26]

Cette affirmation indique la nécessité de spécifier telle politique urbaine et telle forme de poussée immobilière dans des rapports de force, dans des systèmes de valorisation, dans des conjonctures qui dépassent très largement la collectivité étudiée. L'envergure des intervenants et l'échelle à laquelle ils conçoivent leurs choix sont des données très significatives pour établir une différenciation, notamment de leur capacité d'atteindre des enjeux maximum et de leurs contraintes de localisation.

"La loi de l'élargissement de la production, comme réponse essentielle à la loi de la baisse tendancielle du taux de profit, pose le problème de la réalisation du surproduit, c'est-à-dire principalement de l'extension de la sphère de la consommation pour que soit réalisée la valeur d'échange des marchandises produites et que soient assurées les conditions de la reproduction élargie du capital et de la force de travail. L'urbanisation participe de diverses manières (. . .) à cette extension de la consommation par la transformation des besoins ou de leur mode de satisfaction et la dégradation des valeurs d'usage. L'évolution des structures physiques de la ville (. . .) sert également de plus en plus de support à la repro-

24 Ibid, pp. 14–15.

25 Ce concept est défini pour la première fois par M. Castells in "Vers une théorie sociologique de la planification urbaine", *Sociologie du Travail*, 4, 1969, pp. 413–443.

26 Christian Topalov, "Un système d'agents économiques: la promotion immobilière", *La Pensée*, No: 166, décembre 1972.

duction élargie du capital, qui trouve dans la production du cadre bâti, au travers de multiples contradictions, un nouveau terrain de valorisation."[27]

Dans le contexte suisse romand, sur lequel ont porté nos observations, nous avons effectivement pu saisir les vagues successives de l'urbanisation comme de tels processus de valorisation. Cependant, nous avons eu une certaine difficulté à identifier expressément les détenteurs du pouvoir municipal comme instrumentant précisément des intérêts de classe. Nous avons surtout observé une politique de clans très restreints et peu différenciés, d'où la lutte de classe est gommée. La tradition issue de la deuxième guerre mondiale admettant la représentation proportionnelle de partis à l'exécutif homogénéise les positions des groupes face aux décisions à prendre, d'autant plus que d'une part les partis politiques ne recouvrent pas précisément des positions de classe et ne s'identifient pas comme tels, et d'autre part que les intérêts économiques dominants ne participent pas directement à la vie politique locale et n'ont souvent pas besoin de la politique pour arriver à leurs fins.

On peut même admettre généralement cette affirmation: "que l'Etat intervienne ou non ne change rien à l'affaire puisque de toute façon ce qui s'est fait se serait fait sans lui. Il n'a fait qu'accélérer et légitimer un processus qui ne dépend pas de lui. Le "système d'acteurs" n'a rien 'produit', il n'a été que le lieu où a transité, à certains moments, un processus de production qui lui échappe."[28]

Certes, la croissance des budgets et investissements des villes révèle clairement une augmentation des activités propres de la commune, dont la majeure partie va servir à la consommation collective: eau, gaz, électricité, égoûts, épuration des eaux usées, bâtiments scolaires, sports et routes. Parmi ces domaines, on voit l'ampleur de ceux qu'entraîne obligatoirement la poussée de la construction de logements. La commune est chargée d'assumer les prolongements du logement-marchandise par le recours à un capital dévalorisé, issu de l'impôt, donc de ponctions sur les revenus de toute la population.

Mais nous avons également montré l'importance et la durée des efforts des autorités municipales pour faire exister une politique d'urbanisme, une planification spatiale d'ensemble, qui devrait intégrer la création de logements, le développement des infrastructures, la programmation des équipements et la protection des sites et du cadre de vie.

Dans les villes étudiées, le zonage a été parfois explicitement le résultat d'un protocole d'accord entre groupes sociaux. Pour le reste les municipalités et leurs urbanistes ont toujours soit devancé les désirs, soit cédé face aux exigences des milieux de l'immobilier. Elles n'ont eu aucune difficulté à cela, partageant avec

27 Edith Faudry-Brenac et Pierre Moreau, "Urbanisation et développement capitaliste", *Espaces et Sociétés*, No: 8, février 1973, p. 73.

28 Jean-Pierre Worms, "Le système politico-administratif parisien et l'aménagement du secteur des Halles" in *L'analyse interdisciplinaire de la croissance urbaine*, colloque national du CNRS, Toulouse 1971, Editions du CNRS, Paris 1972, p. 312.

eux une pareille image de l'extension de l'urbain et de la répartition de l'initiative entre le secteur privé et les pouvoirs publics.

La cohérence des plans d'urbanisme était d'ailleurs plus souvent apportée par le biais d'un plan des circulations et d'un plan des réseaux d'égoûts et d'épuration. Ces deux bases de la *rationalité urbanistique* amènent à s'interroger sur ces opérations. D'une part, les plans d'urbanisme s'affichent comme discours rationnels, fondés sur la connaissance scientifique et destinés à contribuer au bonheur de la collectivité par une maîtrise du chaos. Mais plus discrètement ils se fondent sur les quelques aspects maîtrisables par les pouvoirs publics et par les systèmes logiques ou technologiques, quitte à parler ensuite de totalité urbaine. La fonction idéologique de tels discours est de masquer l'impuissance de planifier, ou, plus loin, le refus de se donner les moyens socio-économiques d'une planification réelle. L'illusion est donnée que la rationnalité est à l'oeuvre, qu'elle est en mesure de satisfaire les besoins collectifs et que, du moment que le plan est dessiné la réalité doit inévitablement s'y conformer.[29]

Ce qui nous surprend, à l'observation, c'est l'*acharnement* de certains organismes ou autorités à dessiner des plans et des projets, à croire à des aménagements volontaires qui vont mettre de l'ordre et de la cohérence dans l'évolution urbaine. Les circulations qui en sont presque toujours l'armature, offrent aux urbanistes la rigueur du savoir des ingénieurs routiers. Au-delà des enjeux immobiliers,[30] la motivation principale repose dans l'affirmation du pouvoir du politique, sa capacité de définir des problèmes et de proposer des solutions, sa volonté de mener à bout des projets, etc. L'urbanisme n'est plus alors qu'une forme d'idéologie, en d'autres termes de légitimation de la place, du rôle et des actes des détenteurs du pouvoir. Cette utilisation du discours urbanistique est l'un des modes réservés au pouvoir local pour illustrer, comme d'ailleurs l'action socio-culturelle, une domination politique non conflictuelle, dépassant les conflits d'intérêt pour oeuvrer au bien de tous, cherchant des solutions appropriées pour intégrer les parties de la communauté.[31]

29 Voir Jacques Dreyfus, *L'urbanisme comme idéologie de la rationalité, le refus de l'ordre de la différence,* CREDOC, Paris 1974, 629 p.

30 Il n'est pas exceptionnel de voir les intérêts immobiliers se retirer d'un projet urbanistique pour des raisons de conjoncture, et les autorités poursuivre seules pendant plusieurs années avec un projet de restructuration urbaine. L'exemple du secteur "C" des Grottes à Genève est le plus typique. La plateforme du Flon à Lausanne connaît un sort analogue. Quant au "trou des Halles" . . .

31 François d'Arcy, *La fonction idéologique du pouvoir local,* CERAT, Grenoble, 1973, 8 p.

Cette approche de l'urbanisme sous l'angle de l'idéologie et de la légitimation du politique nous ramène au point de départ, la sociologie du pouvoir local, d'une manière fortement reconsidérée. La "théâtralisation" de la politique locale,[32] par production d'images fortes et d'objectifs concrets et sensibles, contribue particulièrement à cette fonction. Cela pourrait fournir la base à de nouvelles recherches . . .

32 Voir Jean-Pierre Fragnière, *Le pouvoir politique à Jourlieu,* EESP, Lausanne, 1975, 131 p.