

Zeitschrift: Domaine public
Band: - (1970)
Heft: 136

Artikel: Aménagement du territoire ou politique de croissance?
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1028109>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.10.2024

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

La Suisse à Bruxelles

La neutralité permanente
+ l'indépendance nationale
+ un marché commun
de libre-échange = une
négociation de ménagères
consciencieuses

Bruxelles se sent plus forte que jamais. Elle a résisté à de Gaulle. L'Angleterre est revenue, pour la troisième fois, frapper à la porte de la CEE, suivie du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège. En retrait, les « neutres » de l'AELE se préparent à discuter avec les Communautés européennes. Il est temps, sans doute, que D.P. rouvre son dossier « Europe ». Nous l'avons tenu à jour, même si nous l'avons peu utilisé. Autant le dire tout de suite: certains de nos pronostics antérieurs péchaient par idéalisme. « La prudence, notre statut particulier, nous poussent à temporiser. Or, c'est un calcul faux. Notre statut particulier exigera une négociation serrée. Si l'Angleterre, comme elle le fit déjà sous le gouvernement MacMillan, lâche ses partenaires de l'AELE et se rapproche du Marché commun, nous serons, nous, obligés, contraints et contrits, de frapper à la porte. Notre marge de négociation sera faible. En revanche, si nous prenons les devants, nos chances seront accrues: elles nous permettront peut-être d'arracher des conditions particulières. » (D.P. 46).

Un an plus tard, nous titrions « Plus que jamais l'Europe » et demandions que la discussion sorte de dessous le boisseau. Nous ajoutions: « Nous devons dès maintenant nous préparer à choisir. La perspective de ce choix pourrait stimuler toute notre vie nationale: c'est l'antiscérosant dont nous avons besoin. L'aménagement du territoire, l'aide à l'agriculture, le financement des universités, de la recherche, la sécurité sociale, l'intégration des travailleurs étrangers, tout prendra une autre signification si nous sommes conscients que nous avons devant nous un délai court avant que nous répondions oui ou non. » (D.P. 72).

Les considérations politiques et économiques aboutissent aux mêmes résultats. Lesquels?

Aujourd'hui, le délai est passé. Les pourparlers, prélude à une négociation, vont s'amorcer. Mais rien, ou presque, n'a filtré. En matière européenne, le domaine public ne s'est pas enrichi.

M. Schaffner est parti (un grand homme d'Etat, hélas!). M. Spühler aussi, qui a ajouté à notre langage diplomatique le terme de « solidarité » et réussi à « placer » ses deux rapports sur l'ONU et

sur la Convention européenne des droits de l'homme. Projecteurs vite allumés, vite éteints.

L'information est restée vide et insipide. Relisons le communiqué de presse de la dernière séance des commissions permanentes du commerce extérieur et des affaires étrangères du Conseil des Etats: « Les débats des commissions étaient consacrés aux questions d'intégration européenne et ont pu se dérouler à la lumière des indications préalablement fournies par les représentants du Conseil fédéral. Dans son exposé introductif, le Conseiller fédéral Graber s'est plus particulièrement attaché aux aspects généraux et politiques de l'intégration. Il releva notamment qu'un accord entre la Suisse et la CEE devait être compatible avec le maintien de notre neutralité et de notre indépendance, ainsi qu'avec les caractères essentiels des structures étatiques suisses. Le Conseiller fédéral Brugger, pour sa part, traita des derniers développements de la politique d'intégration et, avant tout, des préparatifs des Communautés européennes en vue de dégager une base commune de négociations tant pour ce qui est de son élargissement que pour le règlement de ses relations avec les neutres. La diversité et l'intimité (sic) qui caractérisent les relations économiques de la Suisse avec les Etats membres des Communautés européennes devraient constituer les bases à partir desquelles une solution tenant compte des intérêts de toutes les parties en présence pourrait être élaborée (...). Les exposés des chefs de département démontrèrent que les considérations politiques et économiques aboutissent aux mêmes résultats. »

Quels sont ces résultats? Le communiqué est muet sur ce point capital!

Sysiphe ou Mercure?

Peu de journaux se sont élevés contre cette carence dans l'information. La démocratie peut-elle s'en accommoder? Ce serait un euphémisme que de répondre que nous ne le pensons pas. Mais sommes-nous capables d'engager un débat politique sur l'intégration européenne? Rien n'est moins sûr, car il faudrait pouvoir se défaire de notre à priori de neutralité. Nous sommes respectueux de notre neutralité intangible et permanente, si choqués

Aménagement du territoire ou politique de croissance?

Notre intention, dans cet article, n'est pas de faire une critique de détail du plan d'aménagement de la Commission d'urbanisme de Genève, publié en 1966, mais plus modestement de tenter de répondre à la question suivante: est-on en présence d'un effort véritable d'organisation de l'espace, en vue d'intégrer l'homme-habitant dans son milieu, ou ce plan n'est-il qu'un ensemble de principes et de règles destinés à contrôler et à orienter la croissance, en fonction du seul développement de l'homme-producteur? Pour esquisser notre réponse, nous nous interrogerons successivement sur la composition de la Commission d'urbanisme et sur la manière dont les différents facteurs ont été analysés.

Les trois quarts des membres de la Commission sont des architectes et des ingénieurs au milieu desquels on trouve un médecin, un sociologue et un économiste. La part de « l'invisible », celle des sciences humaines, apparaît singulièrement réduite et l'on peut déjà se demander si les problèmes d'implantation pure n'ont pas primé les autres. Dans l'étude, quatre zones, les catégories géographiques d'analyse, ont été retenues: le centre, l'agglomération, le canton et la région. Si les trois premières peuvent être identifiées avec une précision suffisante, il n'en va pas de même pour la dernière sur laquelle on ne dispose pas, à notre connaissance tout au moins, d'une étude cohérente et sérieuse. Cette gêne a été certainement ressentie puisque le rapport déclare à la page 10: la région est une « notion évolutive en fonction du problème étudié ». A cela, nous n'aurions rien à redire si jus-

tement l'aménagement pouvait se contenter d'analyses partielles qui privilégient tel ou tel phénomène. La question de savoir si Genève est ou non métropole de sa région est demeurée sans réponse. Au niveau des principes d'urbanisme, sur lesquels nous allons revenir, on peut noter qu'ils sont fondés davantage sur des notions intuitives que sur des concepts clairement définis. Qu'est-ce, en effet, que la vocation de Genève? Une analyse à fleur de statistique ne suffit pas à la déterminer, car elle implique la connaissance de comportements économiques et de flux de capitaux dont nous ne retrouvons pas les éléments. Quant aux principes proprement dit, ils révèlent plutôt une volonté de croissance qu'un désir réel d'aménagement: « développer la ville d'une façon équilibrée en partant du centre actuel » et « développer le principe de l'habitat à haute densité ». En d'autres termes, il s'agit de prolonger des tendances inhérentes au site et de loger un nombre toujours plus grand d'habitants. Les options non exprimées, mais exprimées par ces formules ont-elles vraiment été passées au crible? L'organisation de l'espace est effleurée seulement par le principe qui recommande de « structurer l'habitat en unités hiérarchisées ».

Le refus d'analyse est éclatant en matière de données naturelles. La Commission a tout simplement repris les matériaux réunis par le rapport de 1948. Honorables pour introduire le sujet, ils sont par trop sommaires pour servir à l'aménagement. De sorte qu'on ne sait rien sur la morphologie, sur les pentes et sur les micro-climats par exemple.

dès qu'elle est mise en discussion, si conscients aussi que depuis longtemps elle rime avec prospérité, qu'elle est devenue une seconde nature. Toute discussion commence par son évocation et finit par son invocation (ou l'inverse). Il en va d'elle comme de Sisyphe avec son rocher: nous ne pouvons pas nous en défaire. Mais l'absurde n'est pas notre genre. Nous avons, Dieu merci! le sens de l'utile. En Suisse, Sisyphe a donc les pieds ailés: Mercure... Le débat se ramène alors à une querelle d'experts sur les conséquences économiques et financières d'un rapprochement avec les Communautés européennes.

Si nous acceptons de nous engager dans cette voie, nous retrouverons, sous une autre forme, les discussions sur le « manque à gagner » consécutif aux réductions des droits de douanes. Rappelons le problème. D'un côté, l'abaissement des tarifs douaniers entraîne une accélération des échanges internationaux, dont les avantages sont nombreux, mais non chiffrables. De l'autre, la diminution des tarifs douaniers ralentit la progression des recettes douanières. D'où la notion de « manque à gagner », défendue par le Conseil fédéral pour justifier le relèvement des taux de l'imposition indirecte. Nous avons contesté cette interprétation (D.P. 119), n'étant convaincus ni par la théorie ni par l'arithmétique.

Pour l'Europe, un même débat sans transparence démocratique est engagé. On peut estimer le coût d'une adhésion, mais on ne peut guère en chiffrer les avantages économiques.

Ces coûts — nous y reviendrons ultérieurement — se résument à peu de choses. Un milliard de pertes de recettes douanières; trois quarts de milliard de pertes de revenu pour l'agriculture; transformation de la fiscalité suisse par application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui entraînerait un quadruplement (six milliards au lieu d'un milliard et demi) des recettes de l'imposition indirecte. S'ajoutent la libre circulation des travailleurs, l'harmonisation des règles de la concurrence (cartels), les transports.

Ces problèmes ne sont pas négligeables, certes, mais l'essentiel ne peut pas être là. Ces épouvantails ne sont pas pour autant agités sans raison. Leur permanence est le signe de quelque utilité

politique. En examinant ce point, on touche au fond du problème.

Notre pays s'est considérablement enrichi à partir d'une situation historique donnée. Individuellement et collectivement, nous en avons tiré de grands bénéfices (même inégalement répartis). Il suffit par conséquent de laisser entendre que ces avantages, ou du moins une partie d'entre eux, pourraient être menacés par l'intégration européenne, pour que les réflexes conservateurs jouent. Personne, ni aucun peuple, n'a renoncé à des privilèges sans y être contraint.

Or l'idée européenne, en Suisse, n'est plus contraignante — si jamais elle l'a été. Son projet n'est pas perçu. Aucune force politique ne cherche à le porter en avant. L'opinion publique n'est pas sensible ni sensibilisée à « l'Europe qui se fait ». Lisez la presse parler de l'Angleterre: seul semble compter la facture et qui la paiera. Même réflexe à propos du marché agricole communautaire, de son coût et de son financement.

En Suisse, l'Europe est perçue exclusivement comme une affaire commerciale, parmi d'autres. C'est notre manière de ramener les problèmes historiques à leur « vraie » dimension, de les dépolitiser, d'en faire une question de ménagères consciencieuses.

Les institutions étant admises comme intangibles, le Conseil fédéral et l'administration peuvent d'autant mieux se consacrer à l'élaboration de dossiers qui prennent en considération tous les aspects de « l'intérêt général » du pays.

Tout concorde: la neutralité, la stabilité des institutions, une politique prudente, une gestion financière de vrai père de famille sont autant de facteurs complémentaires et justificatifs du maintien du statu quo. Pourquoi d'ailleurs parler de l'Europe? La Suisse n'est-elle pas universelle, ses intérêts mondiaux? Ses relations industrielles, financières, bancaires, commerciales couvrent le globe. Les assurances drainent leurs primes de partout. Nestlé est la société la plus universelle qui soit; BBC est considérée par les analystes financiers comme la seule entreprise vraiment « transnationale ».

Dans un tel contexte, l'unification politique de l'Europe ne peut être qu'une réflexion philosophique ou,

au mieux, le fruit d'une hypothèse historique généreuse mais utopique.

Il est bien vrai que la vocation européenne des pays qui nous entourent, Grande-Bretagne incluse, découle d'exigences économiques liées au développement industriel et au besoin de disposer d'un marché suffisamment important pour résister au « dynamisme » américain.

La production de la grande industrie suisse est déjà européenne. L'intégration ne lui apporte rien de plus ni de neuf. Son intérêt principal réside dans le libre-échange. Le GATT est donc plus important, à longue échéance, que la CEE, puisqu'il ouvre tous les marchés mondiaux.

La solidarité des empires

A cet égard, déterminant, nos intérêts sont identiques à ceux des Etats-Unis. Ensemble, on veut battre en brèche l'orientation protectionniste du Marché commun. L'important déficit de notre balance commerciale avec la CEE (équivalent pour une bonne part au déficit de la CEE envers les Etats-Unis) est, paradoxalement, un atout non négligeable dans les mains des négociateurs suisses pour aboutir à une entente purement commerciale. Le but est d'obtenir que la suppression des tarifs douaniers réalisés au sein de l'AELE et que les réductions douanières dans le cadre du GATT ne soient pas remis en cause par l'élargissement des Communautés européennes. Ce thème, avec celui de la neutralité, revient avec constance chez nos responsables gouvernementaux.

La position suisse se résume donc à cette maxime: le libre échange et la respectabilité. Ajoutez-y l'indépendance nationale, les avantages financiers et fiscaux de notre régime, une diplomatie (encore) respectée.

Cette savante construction est à la base d'une formidable coalition d'intérêts. On voit mal qui pourrait l'ébranler, d'autant qu'aux yeux de toute personne « réaliste » il devrait être bien évident que l'Europe ne nous apporterait qu'inconvénients et complications.

Reste une petite question, à laquelle nos responsables politiques ne répondent pas: où va nous mener notre position actuelle?

Et pourtant les incidences de ces conditions physiques peuvent être considérables.

La composante démographique a été envisagée au niveau le plus général, c'est-à-dire que l'analyse a été globale: rythmes de croissance, gains résultant des mouvements migratoires, composition par âge et dimension des ménages. Certes, ces informations sont indispensables puisqu'elles influent sur de nombreux équipements et sur le logement. Néanmoins, on ignore tout des impulsions migratoires qui font de Genève un véritable bassin démographique, de même on ne sait pas grand-chose des raisons de décrochement et du « turn-over » de la population étrangère. Enfin, l'aménagement suppose une connaissance démographique à l'échelle du quartier. Cette nécessité est reconnue explicitement dans le rapport, mais apparemment les travaux qui auraient pu combler cette lacune n'ont pas été faits. La signification exacte de Genève, en tant que centre d'immigration, n'a pas non plus été mise à jour. Est-ce un centre-relais ou un centre d'installation ?

La composante sociologique n'a pratiquement pas été traitée. Le rapport admet qu'« une connaissance approfondie des comportements et surtout des motivations de ces comportements devrait permettre d'aboutir progressivement à des solutions urbanistiques harmonieuses », mais nous ne savons pas que des enquêtes aient été entreprises dans cette direction. On ne sait rien, par exemple, des représentations collectives de l'espace à Genève. On dispose d'un travail sur la Cité de Meyrin — d'au-

tres sont peut-être en chantier — qui a été mené à bien par un groupe d'étudiants de l'Université, mais il conviendrait de les multiplier pour connaître le milieu genevois. Cette apathie officielle est d'autant plus étonnante que le rapport de 1949 insistait sur la nécessité de se débarrasser des idées reçues. Quinze années n'ont-elles pas suffi pour mettre sur pied un programme d'études essentielles ?

Les questions économiques n'ont guère été plus fouillées. En matière agricole, on s'est borné à enregistrer le triple recul des surfaces cultivées, de la population agricole et du nombre des exploitations. A l'opposé, on a noté l'accroissement de la surface moyenne des exploitations et celui de la productivité. La diminution des terres cultivées est naturellement un alibi à l'expansion de l'agglomération qui, en l'absence d'une carte pédologique pouvant garantir les meilleures terres du « Minotaure urbain », risque de mordre sur de bons terroirs. Ignorer ces réalités, c'est donner le pas à la croissance sur l'aménagement. D'autre part, le recul des surfaces cultivées ne peut pas être interprété en soi. Il faudrait connaître l'âge des exploitants dans chaque commune, la structure des exploitations et les surfaces exploitées de l'autre côté de la frontière pour y parvenir.

L'industrie, quant à elle, n'est connue qu'à travers le prisme déformant de la population active. C'est ainsi qu'on peut relever à la page 91 la phrase suivante: « Genève est une ville à caractère industriel comme les autres grandes villes suisses. A ce titre, elle détient la troisième place, après Zurich

et Bâle. » Que signifie cette troisième place ? Zurich est un complexe industriel, Bâle aussi dans une certaine mesure, mais Genève en tout cas pas. Il n'est rien dit des industries en déclin, stationnaires ou en expansion et par conséquent rien non plus des mutations possibles qui intéressent fondamentalement l'aménagement. L'habitabilité industrielle de Genève est très particulière et ne convient pas à n'importe quelle entreprise. Cette notion semble avoir échappé à la Commission comme d'ailleurs aux créateurs de la Praille. La politique consistait-elle uniquement, en matière industrielle, à susciter des espaces équipés pour faire face à la croissance ?

Les problèmes de l'administration et des équipements commerciaux sont vus à travers des normes: quelles surfaces faut-il leur réserver ? L'intervention en ces matières doit s'appuyer sur une analyse serrée des différentes zones urbaines et de leur spectre fonctionnel. Cette information n'existe toujours pas.

La rareté de l'espace genevois, 0,68 % du territoire national, et le poids de la population, plus de 5 % de la population suisse, postulent un aménagement véritable. Les vingt dernières années ont confronté Genève avec une croissance qui a surpris d'abord et inquiété ensuite. Le contrôle de ce phénomène dans l'ordre spatial a exigé un plan baptisé d'aménagement mais qui, en réalité, n'a pas empêché, et pour cause, l'homme-habitant d'être la victime des distorsions engendrées par le développement économique.