

Les Suisses, citoyens à part entière et citoyens désarmés : la croissance des villes, un coup au fédéralisme

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): - (1977)

Heft 395

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1018549>

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.

Les Suisses, citoyens à part entière et citoyens désarmés

La croissance des villes, un coup au fédéralisme

Le paysage helvétique n'est plus ce qu'il était ! Sans que le phénomène soit vraiment perceptible dans toute son ampleur au ras du sol, il faut admettre que le visage de la Suisse se modifie, depuis près d'un siècle, à une vitesse vertigineuse. Et c'est la concentration urbaine qui est la marque la plus flagrante de cette transformation.

Quelques chiffres. En fait, l'expansion urbaine, amorcée au milieu du siècle dernier, a vu son rythme s'accroître ces deux dernières décennies. Conformément à la tendance générale des pays industrialisés, le poids démographique des petites agglomérations a diminué au profit des agglomérations (ou communes) de plus de 100 000 habitants : de 6 % vivant dans cette catégorie en 1850, on est passé à 35 %; durant la seule décennie 1960-1970, alors que la population dans son ensemble augmentait de 15 %, la croissance des agglomérations de plus de 100 000 habitants était de 21 % et leur effectif passait de six à sept... Et se rapprochent de ce peloton de tête, tant Bienne (1960 : 75 996; 1970 : 90 385), que Saint-Gall (1960 : 81 521; 1970 : 90 327) !

On comprend facilement qu'une telle évolution porte en elle-même les germes d'une transformation radicale des conditions de vie de toute une population, modifie considérablement le fonctionnement des institutions, de la démocratie.

On peut se demander si une alternative à ce processus existe et quelles pourraient être les forces capables de déployer leurs effets à l'échelle adéquate, à quel niveau devraient agir les autorités politiques.

encore accentuée par le rejet de la loi sur l'aménagement du territoire). D'où des pouvoirs directs aujourd'hui à peu près nuls, en dépit de l'existence d'un article constitutionnel voté en 1969 et confiant à la Confédération la tâche, entre autres, d'édicter certains principes garantissant une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

Une autre loi cependant, concernant l'encouragement à la construction de logements (19 mars 1965), avait suscité l'élaboration d'une conception suisse de l'habitat, à travers laquelle on envisageait aussi bien la recherche d'une armature urbaine idéale que l'analyse des conditions optimum des zones à bâtir. Ce furent les neuf variantes de l'institut ORL et finalement la proposition CK 73, à laquelle une bonne partie des cantons répondirent de manière évasive, tandis qu'une confor-

table minorité d'entre eux trouvait plus prudent de ne rien répondre du tout. Une preuve supplémentaire qu'il est quasiment impossible que dans les conditions actuelles la Confédération intervienne directement dans l'évolution des centres urbains, serait-ce même au niveau du lancement de la réflexion.

Finalement, l'intervention de la Confédération, mis à part sa modeste contribution au développement des centres urbains dans les régions de montagne (à travers la loi sur l'aide aux investissements dans les dites régions), se limite à des interventions ponctuelles, par la localisation de ses équipements, comme d'ailleurs elle l'a toujours fait, et ceci au gré de pressions plus ou moins perceptibles. En choisissant aujourd'hui Morat comme centre de formation des CFF et Lucerne comme lieu d'accueil du centre de télécommunications, la Confédération poursuit simplement, en la prolongeant, une politique qui a fait de Zurich

La population résidente dans les grandes villes suisses (plus de 100 000 habitants)

	1800	1850	1900	1950	1960	acc. % 50-60	1970	acc. % 60-70
Bâle	20 000	27 313	112 227	257 935	325 394	24	381 453	19
Berne	16 000	27 558	67 550	194 784	247 823	18,2	288 100	25
Genève	20 000	31 238	97 359	195 443	250 697	28,3	321 083	23
Lausanne	10 000	17 108	56 365	136 933	181 484	29,2	231 300	31
Zurich	12 000	17 040	168 021	495 333	629 989	23,3	719 324	18
Lucerne				60 526	127 430		155 742	22
Winterthour				66 925	94 380		110 041	
							1 762 817	2 207 043

De la campagne à la ville...

Confédération : peu de pouvoirs directs

En principe, la Confédération n'exerce que les pouvoirs qui lui ont été concédés par les Cantons. Et en fait d'aménagement, plus qu'ailleurs, ce principe s'est vérifié au long des ans (tendance

	1960		1970		1975	
	Communes	Aggl.	Communes	Aggl.	Communes	Aggl.
Bâle	206 746	325 394	212 857	381 453	192 800	379 500
Berne	163 172	247 823	162 405	284 737	149 800	288 100
Genève	176 183	250 697	173 618	321 083	155 800	323 000
Lausanne	126 328	181 484	137 383	226 684	134 300	231 300
Zurich	440 170	629 989	422 640	719 324	389 600	720 800

le siège de la première école polytechnique fédérale, de Lausanne celui du Tribunal fédéral, de Lucerne encore celui du Tribunal des assurances; en soutenant financièrement les aéroports de Zurich et de Genève, elle a sans aucun doute assuré la fonction internationale de ces deux métropoles au détriment, par exemple, de Berne qui se contente des ambassades et de l'Union postale universelle.

Vastes compétences cantonales

Evoluant à l'intérieur du cadre fixé par la Constitution fédérale, les Cantons disposent de vastes compétences. En matière d'aménagement du territoire, ils peuvent légiférer, et la plupart d'entre eux l'ont fait. Dans ces conditions, on pourrait très bien concevoir qu'au moins les plus importants d'entre eux, saisissant le rôle de l'armature urbaine dans un programme de développement et d'amélioration de la qualité de la vie, étudient la répartition de la croissance urbaine et décident de l'orienter en fonction d'une image directrice et à travers un ensemble de décisions. En fait un seul canton, celui de Zurich, a choisi jusqu'à aujourd'hui cette voie et désigné nommément dans sa loi d'aménagement du territoire les centres dont il désire accroître l'importance pour assurer un niveau de services supérieur.

Plus frappant encore : il n'existe pas à notre connaissance d'article de loi autorisant d'une façon directe ou indirecte l'un ou l'autre des cantons suisses à prendre l'initiative de créer une ville nouvelle et à modifier ainsi le réseau urbain en place. Le pouvoir d'intervention des Cantons en matière d'affectation du sol à travers des plans d'extension est défini de manière très stricte, et réservé à des tâches de caractère exclusivement cantonal, au rang desquelles l'urbanisation ne figure pas. Cette dernière est du ressort communal d'une manière générale pour toute la Suisse, sauf peut-être pour le canton de Genève.

Les interventions implicites, en revanche, sont beaucoup plus nombreuses : voir par exemple la répartition des administrations, des établissements scolaires ou hospitaliers. Toutes ces mesures peuvent concourir à favoriser la vitalité de la fonction tertiaire; et cela jusque dans les couches inférieures de la hiérarchie urbaine (2000 habitants).

Reste à examiner le niveau communal de décision, niveau où l'éventail des compétences reste fort large (voir DP 328, Spécial pouvoir communal).

Deux séries de chiffres permettront de saisir à la fois l'importance des pouvoirs locaux en matière d'aménagement du territoire et le rôle de ce dernier dans l'ensemble des préoccupations communales.

En 1963, sur l'ensemble des dépenses faites par les collectivités publiques en matière d'aménagement du territoire, la part de la Confédération était nulle, celle des cantons 31,4 % et celle des

● SUITE AU VERSO

Un plan devant le peuple

On verra mieux comment s'exprime la démocratie en suivant une procédure d'adoption d'un plan au niveau local.

Retenons l'exemple vaudois pour plus de commodité (la législation peut varier d'un canton à l'autre)!

Le plan d'affectation au sol, entrepris à la demande de la Municipalité, et accepté par elle, est soumis à l'enquête publique. Chacun peut donc le consulter et faire opposition.

La Municipalité lève les oppositions et le présente à l'autorité délibérante (législatif) communale qui l'approuve.

Le plan est ensuite adopté par l'autorité exécutive cantonale (le Conseil d'Etat). A chaque niveau existe une autorité de recours.

Sans vouloir aborder ici le problème de la qualité pour recourir, nous pouvons dire que cette procédure paraît plutôt ouverte. Toutefois, il faut reconnaître que ces plans d'affectation sont rarement coiffés d'un plan directeur qui contiendrait un certain nombre de choix politiques, ou alors quand il existe il a un caractère confidentiel.

La pratique démocratique qui voudrait que ce plan directeur soit le résultat d'un dialogue

entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif locaux ne s'est pas encore généralisée. Les raisons peuvent certes être d'ordre pratique (délais plus longs pour aboutir, difficulté de garder une orientation en raison du renouvellement des autorités tous les quatre ans); elles ne suffisent pas, selon nous, à renoncer à cette procédure au moment même où le thème de la participation est si actuel.

Au droit de faire opposition sur le plan individuel, il faut encore associer le droit de référendum assez souvent utilisé par la population pour s'opposer à des décisions et spécialement à celles qui se rapportent à l'urbanisme. Le nombre minimum de signatures étant fixé relativement bas, il est rare que leur collecte aboutisse à un échec. Le droit de référendum joue un rôle spécialement démocratique dans le cadre des communes urbaines à pouvoir législatif représentatif, car dans la mesure où le simple citoyen se trouve être distant du lieu où se prennent des décisions sur sa ville ou son propre quartier pour lequel aucune institution n'a encore été envisagée, il constitue la seule voie lui permettant d'exprimer directement son opinion.

communes 68,6 %. En 1969, cette répartition se présentait de la manière suivante : Confédération 1,9 %, cantons 20 %, communes 78,1 % attestant d'une autre façon cette tendance à reporter sur les cellules de base la majeure partie des engagements financiers. Pour pouvoir assumer ses charges, la commune suisse dispose, volet indispensable de son autonomie, du droit de prélever des impôts directs qui représentent le 40 % des impôts directs totaux. Ses ressources à part les prélèvements directs (58 %) sont constituées par des subventions (16 %), des taxes et émoluments (15 %), des revenus immobiliers et/ou des services industriels (9 %), des parts aux recettes cantonales (2 %).

1973 :

<i>Dépenses des collectivités publiques (1000 fr.)</i>		
Confédération	Fr. 11 625 000	30,7 %
Cantons	Fr. 15 188 000	40,2 %
Communes	Fr. 11 017 000	29,1 %

Les dépenses des communes se répartissent de la manière suivante : 26 % pour l'enseignement, 11 % pour la protection de l'environnement, 10 % pour les routes, 9 % pour l'administration générale, 9 % pour la prévoyance sociale, 8 % pour les intérêts passifs, 7 % pour la police (au sens large), 5 % pour la santé publique, 5 % pour la culture, les loisirs et les sports.

L'apanage des édiles

Il faut reconnaître cependant qu'il est très difficile, dans une ville, de développer une véritable politique urbaine de développement, au-delà d'un minimum de cohérence. Passons sur les efforts de relations publiques du traditionnel office de propagande touristique ! Finalement, la promotion reste l'apanage des édiles locaux qui disposent d'ailleurs de moyens d'incitation très restreints et se trouvent très dépendants du choix des entreprises secondaires et tertiaires. Vue sous cet angle, une politique urbaine active, influant directement

sur la dynamique de la ville reste inaccessible à la majorité des communes urbaines.

Et que dire des petites et moyennes villes ? Elles ne peuvent que très rarement entrer en concurrence avec les métropoles lorsque des entreprises étrangères, par exemple, ne renonçant pas à solliciter des régimes de faveur, cherchent un centre pour s'implanter. Si elles parviennent cependant une fois ou l'autre à emporter la décision, c'est presque toujours à leur détriment parce qu'ayant concédé des rabattements fiscaux qui finissent par les appauvrir. En définitive, le niveau local ne peut donc qu'exceptionnellement offrir une base favorable à une politique active cherchant la croissance urbaine.

Les limites de l'urbanisme public

En fait d'aménagement du territoire et d'urbanisme, le champ d'action de la politique communale (ou intercommunale) porte avant tout sur l'affectation des sols, la concordance entre les plans sectoriels (routes, approvisionnement en eau, énergie, équipements et installations publiques) et le choix de normes plus ou moins différenciées concernant la construction. Concrètement, le réaménagement des centres-villes, l'aménagement des circulations, notamment des

circulations piétonnières, la création de zones vertes et la protection des sites constituent les éléments prédominants de l'urbanisme public en Suisse (et des normes on va peu à peu vers l'adoption de critères qualitatifs !).

Le piège des principes

Tout bien considéré, le bilan est clair, au moins sur le plan des principes. En reportant sur le niveau local le maximum de compétences, le système helvétique vise à maintenir l'individu dans ses responsabilités de défenseur de l'environnement immédiat. Et de fait, pouvant participer aux décisions touchant la collectivité dans laquelle il vit quotidiennement, le citoyen peut se sentir davantage solidaire. Il est indéniable que ce système revêt en cela un caractère moderne enviable : chacun peut avoir le sentiment de mieux contrôler la politique et de pouvoir bénéficier d'une plus grande transparence que dans un système centralisé.

Voilà pour les principes ! Il reste évident cependant que le pouvoir local, tout en offrant à la population la possibilité de s'engager directement, ne peut plus garantir à lui seul, même sur le territoire qu'il régit, la promotion de l'espace, et notamment de l'espace urbain, au rang de valeur

Population de la Suisse d'après la grandeur des Communes

Communes	1850	%	1950	%	1960	%	1970	%
Jusqu'à 499 hab.	478 415	21	402 712	9	374 177	7	345 651	5
500- 1 999	1 153 279	49	1 099 263	23	1 091 035	20	1 051 996	16
2 000- 4 999	475 746	20	942 366	20	1 022 572	19	1 191 565	19
5 000- 9 999	131 103	5	550 594	12	661 517	12	837 722	14
10 000-19 999			342 738	7	646 912	12	841 809	14
20 000-49 999	154 197	5	209 515	4	236 969	4	584 351	9
50 000-99 999			195 462	4	283 280	5	307 786	5
100 000 et plus			972 342	21	1 112 599	21	1 108 903	18
	2 392 740	100	4 714 992	100	5 429 061	100	6 269 873	100

sociale, jusqu'à en faire un instrument au service de l'amélioration du bien-être.

On constate une fois de plus ici l'ambiguïté de la démocratie locale telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui. A ce niveau, l'exacerbation de la notions de responsabilité individuelle peut même concourir à l'extrême à renvoyer toute une réflexion politique de plus grande portée, d'enfermer la notion de solidarité dans un cadre très limité et d'atrophier ainsi la conscience du citoyen. Un exemple? Nous savons par expérience que les communes, à l'intérieur d'une même agglomération, sont incapables au nom de la solidarité, d'instaurer une réelle péréquation. La participation financière à une réalisation collective se calcule encore en fonction du nombre d'habitants de chaque commune quelle que soit sa puissance financière.

L'importance des pouvoirs locaux, dans la mesure où elle n'assure même pas toujours une réelle participation, peut encore contribuer à rendre difficilement intelligible la réalité politique des mécanismes se déployant à une échelle supérieures, voire même d'apparaître comme un moyen de diversion en faisant croire que c'est à ce niveau-là que se trouve la solution des problèmes engendrés par une économie dont les tenants et aboutissants se trouvent probablement de part et d'autre des mers et des océans.

Un nouveau cadre pour les pouvoirs locaux

Ainsi, s'agissant du phénomène de concentration urbaine, du taux grandissant d'urbanisation de la population helvétique (un phénomène dont il faut relever l'importance primordiale tant sur le plan économique, que sur celui de la qualité de la vie ou de l'équilibre social) on a pu dire que « la révolution technique des cent cinquante ans écoulés a porté un coup fourré au fédéralisme helvétique, en suscitant en Suisse un quintette de métropoles tout à fait dans la norme européenne »¹.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'existence des pouvoirs locaux. Loin de là! Il s'agit de leur restituer le cadre dont ils ont besoin pour s'exprimer valablement: on situe là notamment les enjeux sur le plan de l'information des citoyens (discussion des plans d'ensemble, à court, moyen et long terme, mise à jour des composantes économiques communales, régionales, cantonales, nationales, etc.).

POINTS DE REPÈRES

— *Statistiques des villes suisses 1976. Annuaire statistique de l'Union des villes suisses. 38e éd. 1976, Berne.*

— *Statistiques de la Suisse | 467e fascicule. Recensement fédéral de la population 1970. Population résidente des communes 1850-1970. Berne 1971.*

— *Atlas de la Suisse. Service topographique fédéral. 3.084. Wabern-Berne.*

— *J. Meylan. « Problèmes actuels de l'autonomie communale ». Fascicule 1, 1972. Verlag Helbling et Lichtenhahn, Basel.*

— *M. Bassand. « Urbanisation et pouvoir politique ». Georg, librairie de l'Université, Genève 1974.*

— *Aménagement national suisse. Conception directrice de l'aménagement du territoire. CK 1973. M. Rohrach. Délégué à l'aménagement du territoire, Nov. 1973.*

Et cet affinement des processus démocratiques est d'autant plus urgent que, sous le signe de la récession, nous prenons progressivement une plus juste mesure de la fragilité de notre armature urbaine et de nos économies régionales face à l'influence prépondérante de la conjoncture internationale et d'un système capitaliste voué à la centralisation.

Un rapide diagnostic qui ne s'appuie pas encore sur une radiographie précise de notre espace, mais qui devient plus clair de jour en jour? Les villes qui décroissent par émigration forcée sont aujourd'hui très nombreuses et leur bilan démographique naturel le plus souvent négatif ne leur permet pas d'envisager avant longtemps une reprise de la croissance.

A une autre échelle, alors qu'en 1970, la Suisse pouvait encore s'enorgueillir de n'avoir qu'un unique canton (Glaris) dont la population diminuait et qu'une vingtaine de districts seulement se trouvaient dans une situation semblable, aujourd'hui, pratiquement tout le Jura qui s'étend sur plusieurs cantons se trouve tant dans sa partie haute que dans sa zone de contact avec le Moyen Pays en proie à une hémorragie démographique déclenchée par les difficultés du secteur horloger pour lesquelles personne n'est en mesure d'esquisser à brève échéance le remède.

L'urgence

Ce renversement de situation est d'une telle ampleur qu'il est légitime de se demander si cette évolution ne va pas porter à l'armature urbaine en place un coup d'autant plus violent que la migration vers les grands centres représentera la seule possibilité de survie à l'intérieur du pays. En raison du caractère négatif d'une infrastructure sous-utilisée et de plus en plus coûteuse dans les lieux désertés et de l'incidence positive d'une immigration dans quelques pôles, désormais prodigieusement privilégiés par rapport au reste du pays, un double processus consultatif dévastateur risque dès lors d'être amorcé.

FIN

¹ J.-L. Piveteau. « Quelques aspects de la structure urbaine en Suisse ». La recherche géographique en Suisse. Cahiers de géographie numéro 14. Paris 1966.