

MÉTROPOLE SUISSE

La recomposition du territoire est en marche

Au milieu des années 2000, la Confédération a incité les communes urbaines, représentant 80 % de la population, à marier leur destin dans le cadre de projets d'agglomération pour faire face à la nouvelle réalité fonctionnelle. Mais la coordination des politiques publiques à cette échelle, qu'il s'agisse d'urbanisation, de transports, de logement ou de développement économique, apparaît aujourd'hui insuffisante.



GRAND GENÈVE

Le Grand Genève, vu du Salève.

» **PIERRE YVES DELCOURT**, urbaniste FSU

Pendant que les politiques d'aménagement du territoire visent un développement compact des centres urbains, avec un succès certain mais un peu lent à se concrétiser, les territoires périphériques ne cessent de se développer. Ils le font toutefois en symbiose avec les agglomérations. On assiste de fait à la métropolisation du territoire sans accompagnement par les politiques publiques¹.

D'aucuns considèrent que les enjeux se posent aujourd'hui à une échelle supracantonale. Les récentes votations populaires relatives à l'aménagement du

territoire reflètent ce nouveau paradigme. Le peuple suisse s'est prononcé pour un contrôle plus strict de l'urbanisation par l'entremise de la Confédération.

Au cours des dernières années, l'interventionnisme de Berne s'est traduit notamment par l'obligation qu'ont dorénavant les cantons de soumettre à la Confédération un rapport sur l'aménagement du territoire tous les quatre ans. Ce rapport fait état de la planification directrice et de sa mise en œuvre². Les exigences techniques quant au contenu des plans directeurs cantonaux sont de plus en plus détaillées, à l'exemple de la directive relative au calcul du dimensionnement

de la zone à bâtir³. En conséquence, les plans directeurs cantonaux laissent de moins en moins de marge aux municipalités pour définir leur projet de territoire.

Une nouvelle vision prospective

En 2012, la Confédération a produit, en collaboration avec la Conférence des gouvernements cantonaux et des associations de villes et de communes suisses, une vision prospective intitulée *Projet de territoire suisse*⁴. Ce document présente pour la première fois une organisation spatiale transfrontalière autour de trois espaces métropolitains, une région capitale et quatre réseaux de villes. La publication de ce rapport a stimulé l'émergence

1 Voir sur le site de l'Office fédéral de la statistique les données démographiques concernant les agglomérations, villes individuelles et métropoles de la Suisse. [En ligne] : www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html

2 Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), art. 9, al. 1.

3 Loi sur l'aménagement du territoire (LAT), art. 15, al. 5.

4 *Projet de territoire Suisse*. Office fédéral du développement territorial, 2012 (disponible en ligne).



Projet de territoire Suisse, stratégie 1

et le développement de gouvernances métropolitaines sans modèle prédéfini. La « Métropole lémanique » (territoire situé autour du lac Léman) est ainsi « gouvernée » par les cantons de Genève et de Vaud bien que son territoire s'étende en partie sur le territoire des cantons de Fribourg et du Valais ainsi que sur deux régions et deux départements français. Cette gouvernance est de fait un lieu de coordination de l'action des deux principaux cantons qui composent ce territoire fonctionnel. Le refus des autorités valdo-genevoises d'étendre la gouvernance aux autres collectivités territoriales et à la société civile s'explique par la crainte de perdre la maîtrise des décisions. Ce faisant, la Métropole lémanique se trouve figée dans un territoire administratif qui ne reflète pas sa réalité fonctionnelle.

Le territoire fonctionnel de la Métropole lémanique tend à s'étendre progressivement, d'une part, en France autour de Genève, et d'autre part, dans les cantons du Valais, de Fribourg et de Neuchâtel. On peut penser qu'à terme, la Métropole lémanique englobera une grande partie de la Suisse romande. Son périmètre

risque de se superposer en partie à celui de la région capitale, qui lui-même se superposera en partie à celui de la métropole zurichoise et ainsi de suite. Ainsi, dans un pays aussi densément peuplé, tous les espaces métropolitains helvétiques en viendront un jour à se chevaucher.

Une métropole verte

Les interconnexions entre ces différents territoires fonctionnels sont déjà une réalité. Depuis 2005, l'Association Métropole Suisse⁵ organise des manifestations à travers le pays pour promouvoir l'idée que la Suisse est un réseau urbain interconnecté, une métropole verte. Elle sensibilise un large public à la nécessité d'un développement intégré de la Suisse tant urbaine que rurale en s'affranchissant des frontières cantonales.

L'ancien directeur de l'Office fédéral du développement territorial, Pierre-Alain Rumley, a milité au cours des dernières années pour la fusion des cantons afin de faire face à la nouvelle réalité territoriale. C'est un autre scénario qui est en train de prendre forme : dans le pilotage de la métropole suisse en émergence,

la Confédération a gagné du pouvoir au détriment des cantons. Et ces derniers ont gagné du pouvoir sur les municipalités. Dans cette empoignade institutionnelle, la société civile compte les points à défaut d'être invitée à participer à la gouvernance des nouveaux espaces fonctionnels.

Cette lente mutation de la géographie institutionnelle reste toutefois décalée, la réalité fonctionnelle ayant toujours un pas d'avance. Il conviendrait d'anticiper l'organisation du territoire helvétique de demain pour construire les bases d'une gouvernance adaptée à cette future réalité. La Confédération et les cantons devraient ainsi se donner les moyens de définir avec les collectivités locales les projets de territoires aux échelles métropolitaines dans un esprit partenarial et avec le souci de la subsidiarité. ✨

Pierre Yves Delcourt est urbaniste FSU en Suisse. Il est détenteur d'un baccalauréat en urbanisme de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal, d'un DESS de l'Institut d'urbanisme de Paris et d'un master en administration publique de l'Université de Lausanne. Directeur chez IDEA-LINK SARL, il est président de la Fédération suisse des urbanistes, section romande et délégué suisse au Conseil européen des urbanistes.

⁵ Voir le site : www.metropole-ch.ch/?page_id=184&lang=fr