

Quels sont les buts de la CGST? [Dossier]

Autor(en): **Badilatti, Marco / Spillmann, W. / Schälchli, J.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **74 (1979)**

Heft 3-fr

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-174817>

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.

Quels sont les buts de la CGST?

Motifs et buts

Depuis trente ans, notre système des transports évolue sans aucune coordination. Ce qui suscite nombre de problèmes juridiques, financiers et d'environnement. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé en 1972 une commission de 62 membres d'élaborer une conception globale suisse des transports (CGST). Celle-ci est venue au jour sous la forme de recommandations concernant la politique et la planification du trafic, et tend à combler peu à peu les lacunes du régime actuel. De plus, des modifications constitutionnelles seront soumises aux Chambres, puis aux Cantons et au peuple.

Recommandations

Conception d'ensemble

- Utilisation d'un système global d'objectifs et d'évaluations pour toutes les décisions en matière de transports.
- Prise en considération des coûts et avantages externes des projets d'infrastructure.
- Adaptation périodique des objectifs et des mesures à l'évolution de la société.
- Mise à jour régulière des bases de planification.
- Coordination de toutes les tâches nationales en matière de transport au sein d'un seul Département.
- Constitution d'une commission permanente des transports comprenant des représentants des milieux politiques et scientifiques.

Le trafic doit payer ce qu'il coûte

- Les utilisateurs des moyens de transport doivent en principe couvrir eux-mêmes les frais qu'ils causent.
- Nouvelle délimitation des responsabilités: qui commande, paie!
- Garantie d'une plus grande liberté d'exploitation pour les entreprises de transports publics.
- Conditions de financement comparables pour tous les modes de transport.
- Couverture des coûts de prestations d'intérêt général par les pouvoirs publics qui les demandent.
- Saines conditions de concurrence entre les divers modes de transport.

Autofinancement du système des transports

- Affectation exclusive des recettes publiques des transports à leur financement.

- Financement par deux fonds à créer:
 - Fonds des transports privés, alimenté par le produit des droits d'entrée sur les carburants et des taxes d'utilisation de l'infrastructure routière.
 - Fonds des transports publics, alimenté par une partie du produit de l'impôt de consommation et par les taxes d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.
- Possibilité de soutien d'un fonds par l'autre en cas de développement ou de sollicitation différents.

Claire délimitation des compétences

- Distinction entre trafic national et trafic régional.
- Nouvelle répartition des compétences entre Confédération et cantons.
- Nouvelle répartition des ressources financières pour les transports entre Confédération et cantons (péréquation des charges).

Refonte du droit des transports

- Création d'une base constitutionnelle unique pour tous les modes de transport et réglementant: la planification, la construction, l'utilisation, le financement et les compétences.
- Promulgation d'une loi générale sur les transports, fixant les objectifs concrets d'une politique nationale des transports.
- Adaptation des lois existantes en matière de transports.

Deux variantes finales

Le rapport final de la commission apporte en conclusion deux variantes pour l'évolution des modes de transport:

V1: Le réseau des routes nationales et principales doit être achevé – à quelques rares exceptions près – tel qu'il a été prévu. En outre, deux grandes lignes transversales de chemin de fer sont proposées, entre Oron et Winterthour, ainsi qu'entre Bâle et Olten.

V2: En plus de l'achèvement du réseau légèrement modifié des routes nationales et principales, six liaisons sont proposées pour le raccordement de régions éloignées. La nouvelle voie ferrée transversale doit s'étendre de Lausanne à St-Gall. La commission recommande au Conseil fédéral sa variante 2.

«Heimatschutz» et conception globale des transports

Qualité de la vie oubliée pour des chiffres

A fin décembre 1978, le Département fédéral des transports a invité l'opinion publique à se prononcer sur le rapport final de la commission pour une conception globale des transports. La Ligue suisse du patrimoine (LSP) a mis ce sujet à l'ordre du jour de son assemblée des délégués du 21 avril 1979. Une résolution a alors été votée (Cf. revue 2/1979), base de l'avis détaillé adressé par la LSP au Conseil fédéral à fin juin.

La question des transports est très vaste et complexe, et il est naturel que la LSP se soit bornée à quelques considérations de principe relevant de son domaine d'activité. Son argumentation ne prétend donc nullement être exhaustive, et doit être considérée comme une contribution au débat. – Voyons donc quelle est la position de la LSP.

Pour et contre

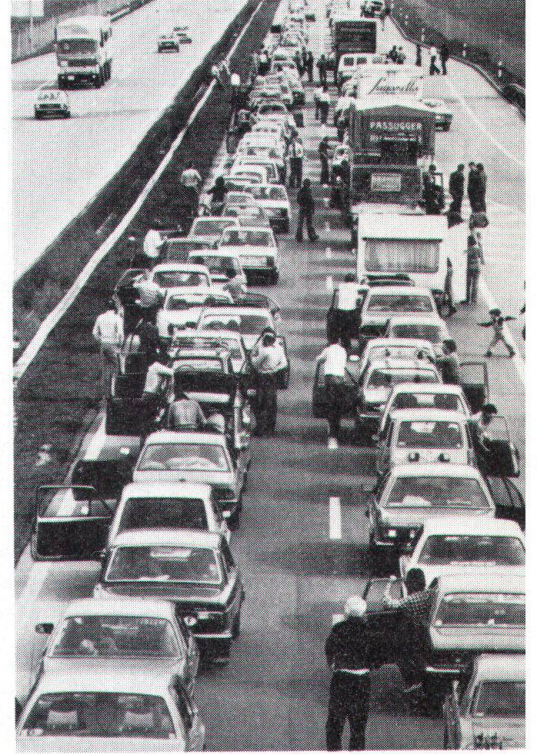
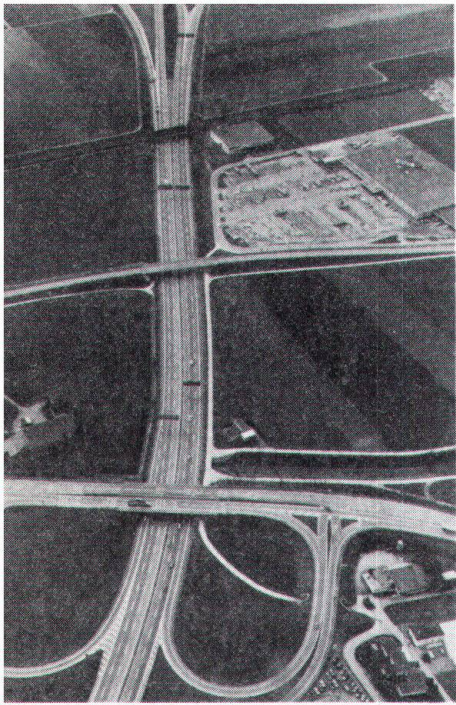
On peut considérer d'abord comme tout à fait positif le fait que la conception globale suisse des transports (CGST) soit une première tentative d'aborder la question non plus sous divers angles particuliers, mais avec une *vue d'ensemble*. Par là, un pas décisif nous semble avoir été fait pour s'écarter d'une situation d'antagonisme entre les divers modes de transport, et particulièrement entre le rail et la route. La LSP salue aussi les recommandations de la commission en faveur d'une nouvelle politique des transports, de même que sa suggestion de rassembler et simplifier des règles juridiques actuellement très compliquées et très dispersées, par le moyen d'une révision partielle de la Constitution fédérale. Enfin, nous tenons aussi pour utiles les propositions qui concernent la réorganisation de l'administration fédérale. Elles pourraient contribuer à équilibrer les intérêts divergents des transports privés et publics, ou tout au moins à les mieux concilier.

Il faut pourtant formuler certaines réserves quant aux hypothèses sur lesquelles se base la commission concernant l'évolution future du trafic, et quant aux conclusions qu'elle en tire. A notre avis les perspectives écologiques, de l'aménagement du territoire et de la politique énergétique n'ont que trop peu pesé sur les décisions de la commission. Cela risque d'aggraver les conflits entre la conception politique des transports et les exigences de certains milieux pour une politique de l'environnement adaptée aux temps nouveaux. Il est en outre déplorable qu'on ait carrément négligé, dans la CGST, les *transports publics dans les agglomérations*, alors qu'on tient très largement compte du trafic privé dans la planification des autoroutes. On peut

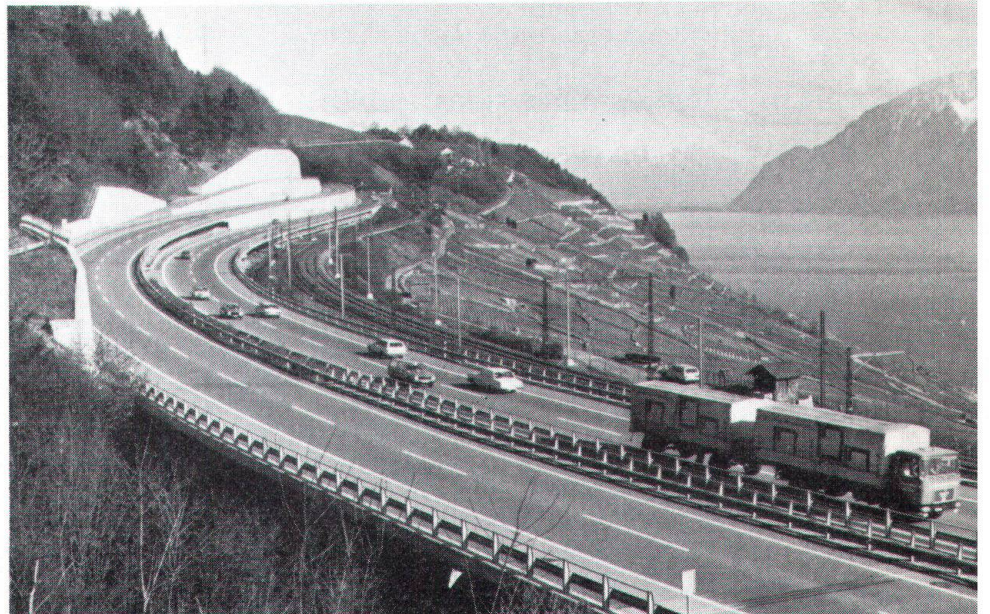
enfin considérer comme problématiques les vœux de la commission en faveur de l'extension du *raccordement des régions de délaissement au réseau des transports*, de même que ses *idées de financement*. Pour toutes ces raisons, la LSP ne peut se réjouir d'aucune des deux variantes finales qui ont été soumises au Conseil fédéral. Voyons cela d'un peu plus près.

Intouchable liberté de mouvement?

Conformément aux *buts des autorités fédérales*, la CGST devrait notamment concourir au bien-être général du pays, satisfaire les besoins du trafic, garantir une liberté de mouvement la plus grande possible, instituer une concurrence bien réglée, sans investissements inutiles, et à cet égard prendre en considération les objectifs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. La commission est partie de l'hypothèse que la croissance démographique et économique, d'ici à l'an 2000, sera plutôt lente, et en déduit aussi un développement modéré de la demande en matière de transports. Et pourtant son rapport, sur la base d'un taux de croissance annuel du produit national brut de 2% en moyenne, compte avec un *accroissement de la demande globale*, d'ici à l'an 2000, de 50 à 70% pour le trafic routier, et avec une augmentation des prestations, dans les transports publics de personnes et de marchandises, de 80 à 100%. On est obligé de déduire des deux variantes finales que la CGST a pour but principal de satisfaire les besoins du trafic évalués par elle-même, et d'assurer la plus grande liberté de mouvement possible aux utilisateurs des moyens de transport. Son vœu en faveur d'une mobilité plus grande est considéré comme une *donnée intouchable*, où l'Etat n'a rien à dire. Autant un tel postulat semble justifié dans un libre Etat de droit, autant il est inadmissible aujourd'hui, dans sa forme absolue, du point de vue de l'aménagement du territoire, de l'économie énergétique et de la protection de l'environnement. Il est frappant aussi de constater qu'on ne trouve dans le rapport de la commission aucune analyse des *causes de la demande croissante en matière de trafic*. Ceci doit être signalé comme une



Les installations de transport modifient notre cadre de vie par leur infrastructure et leurs superstructures de toute espèce, par leurs effets sur l'environnement (bruit, pollution) et sur la vie sociale, que ce soit des voies ferrées ou des routes, à l'intérieur ou à l'extérieur des localités (photos Bild & News/Photopress).



grave lacune de la CGST, parce que l'expérience enseigne que l'amélioration et l'extension du réseau routier ne résoud que très modérément les problèmes de circulation; dans la plupart des cas, de telles mesures ont surtout pour effet de susciter un trafic supplémentaire.

Contradiction avec la politique de l'énergie

Conformément aux hypothèses de base sur l'évolution du trafic, les deux variantes finales prévoient que la *consommation d'énergie*, dans le secteur des transports, continuera à croître, soit de 20% dans la variante 1, et même de 44% (par rapport à 1974) dans la variante 2 recommandée par la commission. Cet exemple montre clairement la *contradiction* à laquelle pourrait aboutir la politique préconisée par la commission: la question se pose de savoir si la Confédération, à la longue, pourra vraiment exiger, d'un côté, d'urgentes mesures d'économie d'énergie motivées par les sombres perspectives du ravitaillement en pétrole, et encourager de toutes ses forces, d'un autre côté, un trafic privé déjà excessif et, du point de vue de l'économie d'énergie, hautement irrationnel. La LSP pense bien plutôt que la politique officielle des transports devra tendre surtout, à l'avenir, à *modérer* le trafic et à *réduire* les dangers et les dommages causés en particulier par un trafic privé en constante augmentation.

La dépendance unilatérale de la Suisse à l'égard des pays producteurs de pétrole et de leur ressources déclinantes ne peut que s'aggraver par des mesures étatiques tendant encore à stimuler la consommation. A cela, personne ne peut avoir intérêt, même si la «lutte contre les nuisances à la source» peut modérer en partie le gaspillage de matière première et ses effets sur l'environnement. Aussi faut-il regretter que la CGST ne contienne pas au moins une *variante tenant compte d'une consommation d'énergie stable ou décroissante*. Ce serait là une véritable solution de rechange par rapport aux deux variantes de la commission qui, au fond, ne diffèrent pas beaucoup l'une de l'autre.

Trafic dans les agglomérations: oublié

Compréhensible sur le plan politique, mais inconcevable en fait, est la mise entre parenthèses, par la CGST, du trafic dans les agglomérations. Car c'est justement là qu'il faut chercher les *causes des grandes difficultés d'aménagement du territoire* dans notre pays. Le flot croissant des transports privés a provoqué la rapide altération de la qualité de vie dans les villes. Cela a poussé leurs habitants à la campagne, en troupes toujours plus compactes, et a favorisé dangereusement le grignotage des campagnes par les banlieues, l'urbanisation des villages et le développement exagéré des centres d'achat. Il en résulte que les cités

s'anémient, funeste évolution dont on a déjà vu les tristes résultats dans d'autres grandes villes d'Europe et d'outre-mer.

La fuite à la campagne a causé à son tour un *trafic privé obligé* entre les habitations et les lieux de travail, car l'infrastructure des transports publics n'a pas suivi. Ce trafic pendulaire est une atteinte supplémentaire à l'environnement, engendre un considérable gaspillage de sol, d'énergie et d'argent, accélère le dépérissement des cités et crée d'énormes agglomérations que les nuisances de toute espèce rendent inhospitalières. Au beau milieu de celles-ci, les grands axes de transit aggravent la situation. Si, à l'extérieur des localités, les liaisons nationales ne posent plus guère de «problèmes», les liaisons régionales sont devenues un *élément de complication de première importance*. C'est pourquoi notre politique des transports ne peut pas se borner à maîtriser le trafic avec les «contenants» appropriés. Elle doit bien plutôt tendre à empêcher que le trafic ne devienne exagéré et dangereux.

Cela présuppose que la Confédération fasse preuve de prudence en ce qui concerne le trafic privé dans les agglomérations, et s'engage davantage pour que les transports publics y soient plus attirants et systématiquement développés. Avec la pratique actuelle, la Confédération concurrence directement ses propres entreprises de transport, par l'extension du réseau routier dans les agglomérations. C'est là un *anachronisme économique!* L'influence du trafic urbain sur la situation d'ensemble des transports est justement si importante dans notre petit pays, qu'aussi bien en ce qui concerne l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement que les entreprises de transport et l'économie énergétique, ce trafic urbain ressortit à la conception globale des transports. Si on l'en exclut, il est à craindre que la politique des agglomérations ne continue à lutter contre les effets plutôt que contre les causes. Ce qui pourtant est en contradiction avec les buts généraux d'une conception globale suisse.

Régions de montagne: développer ou urbaniser?

Les variantes finales élaborées par la commission tendent notamment à rendre d'accès plus facile, pour le trafic privé, certaines régions de montagne. C'est surtout l'extension du réseau routier qui est censée y contribuer. Autant nous soutenons l'idée de *développer l'autonomie économique des régions de montagne*, autant nous partageons peu l'idée fondamentale de la CGST selon laquelle le développement de leur économie passe d'abord par le développement du trafic. Au contraire! L'évolution des dernières années a montré que des raccordements forcés, à longue échéance, entraînent gravement le capital essentiel de nos régions de délabrement, à savoir le paysage. Aussi les mesures

de planification routière propres à aggraver ce danger doivent-elles être appliquées avec beaucoup de prudence. Le développement de liaisons routières en direction des vallées alpestres et dans ces vallées elles-mêmes entraînera plus encore de résidences secondaires, de téléphériques, de pistes de ski, de défrichements, de ventes de biens-fonds aux étrangers, etc., et portera ainsi atteinte à la valeur des régions intéressées en tant que lieux de séjour. Ce n'est pas sans raison que même dans les *milieux touristiques*, ce genre de développement suscite toujours davantage de réserves.

Il faut dès lors chercher les moyens propres à satisfaire les besoins des régions économiquement faibles sans porter inutilement atteinte à leurs paysages. Avant tout il faut définir, en ce qui concerne de nouvelles routes, *quels sont exactement les besoins*; renoncer aux projets superflus, et améliorer dans ces régions les transports publics. Rappelons à ce sujet la *loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage*, ainsi que la nouvelle *loi sur l'aménagement du territoire*, qui obligent expressément la Confédération à ménager nos sites et les monuments naturels et culturels.

Etendre l'affectation des droits sur les carburants

La LSP a certes de la peine à croire à la possibilité complète de réalisation des deux *Fonds pour le financement des transports publics et privés*, proposés par la commission. Elle en soutient pourtant l'idée, car elle représente un notable progrès par rapport à la situation actuelle. Si elle devait échouer, il faudrait à notre avis modifier l'actuelle affectation des droits d'entrée sur les carburants, en l'étendant de la route au rail, afin

d'éliminer au moins en partie la distorsion de concurrence entre ces deux moyens de transport. Il faudra examiner aussi plus à fond le problème des *coûts et avantages sociaux*, pour éliminer d'éventuelles distorsions de concurrence. Si en effet le principe du «pollueur-payeur» doit être appliqué, il sera difficile à la longue de charger davantage encore le trafic individuel en raison des frais sociaux qu'il cause (atteintes à l'environnement, aux paysages et à la santé publique). Enfin, il faut aussi prendre des mesures pour taxer de façon appropriée le *trafic lourd*, dès l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard. Après le refus de la TVA par le peuple suisse, et vu la situation financière de la Confédération, nous tenons cette exigence pour urgente. Cela d'autant plus qu'actuellement le trafic routier lourd ne paie pas les frais d'usure de l'infrastructure qu'il inflige aux pouvoirs publics, et que la situation précaire du trafic sur les grands axes nord-sud (San Bernardino et Saint-Gothard), et le long des voies de transit urbaines, ne cesse de s'aggraver.

Conclusions

Un des buts les plus importants de la CGST est de créer un équilibre entre divers besoins de l'homme. En un temps de mécanisation croissante de la vie, *la protection des sites, de notre cadre de vie*, est un de ces besoins. La CGST n'en tient guère compte. Si certains clubs automobiles peignent aujourd'hui déjà le diable sur la muraille en parlant du dirigisme de la CGST, c'est d'autant plus ridicule que diverses mesures fédérales de ce genre, par exemple dans le domaine peu simple de la politique financière et monétaire, se sont affirmées depuis longtemps comme étant d'intérêt général. En faisant valoir cet argument, nous ne voulons aucunement prêcher pour un interventionnisme illimité dans le secteur des transports. Mais nous croyons que nos problèmes de trafic, à longue échéance, ne pourront être maîtrisés quelque peu que par des mesures coordonnées et prenant en considération divers éléments. Du point de vue de la protection du patrimoine, du paysage, de la nature et de l'environnement, il faut dès lors s'efforcer:

- que toutes les *structures routières* à venir soient étudiées sérieusement du point de vue de leur nécessité et de leurs effets divers sur les sites, les localités et l'environnement;
- que toutes les nuisances dues au trafic soient déjà combattues à la source;
- que dans chaque cas de véritables solutions de rechange soient élaborées;
- et que finalement un droit de participation important soit accordé, dans les questions de planification, à la population concernée par les installations de transport.

Marco Badilatti, secrétaire général de la LSP

Genève–Zurich en 2 heures

(ddp) Avec des vitesses de 170 km/h et plus, les voyages en train de Genève à Zurich et Saint-Gall, ainsi que de Berne ou Bâle à Zurich, devront être de 30 à 50 pour cent plus brefs, et représenter ainsi une solution de rechange par rapport aux autoroutes (130 km/h): c'est ce qu'impliquent les grandes transversales prévues en Suisse, telles qu'elles ont été proposées par la commission pour une conception globale des transports, et sont actuellement étudiées par le Département fédéral des transports et des communications, ainsi que par les Chemins de fer fédéraux. Cette proposition de la CGST a été récemment développée par un article du Département susdit, soulignant que la construction de ces transversales d'ici à l'an 2000 coûterait environ 3,7 milliards de francs (au niveau des prix 1974), alors que l'achèvement des routes nationales, durant le même laps, coûtera encore dans les 15 milliards.

Contre les distorsions de concurrence

Il faut tenir compte des coûts sociaux

Le trafic cause aujourd'hui de nombreuses nuisances, telles que les gaz, le bruit, les atteintes au paysage et aux localités, la destruction des biotopes de la flore et de la faune, la pollution du sol et des eaux, etc. Ces dernières décennies, la forte croissance du trafic a augmenté ces nuisances dans une mesure dangereuse pour l'environnement. Les mesures propres à empêcher l'aggravation des dégâts représentent une exigence fondamentale de toute politique des transports. Dans quelle mesure les propositions de la CGST tiennent-elles compte de cette exigence?

La commission pose comme principe premier, du point de vue économique, que l'ensemble du système des transports, une fois fournies les prestations d'utilité publique, en arrive à longue échéance à l'*autonomie financière*. «A cette fin, il faut que s'établissent en matière de transports, dans toute la mesure du possible, les conditions d'une économie de marché. Des conditions anormales dans la concurrence des moyens de transport doivent être supprimées. Ceux qui participent au trafic doivent, réserve faite des buts spéciaux et étrangers au trafic, assumer en principe la responsabilité de tous les frais qu'ils causent.» (Rapport final CGST, p. 290.) *A ces frais appartiennent toutes les atteintes à l'environnement causées par le trafic.* Cependant, la CGST entend limiter ces frais, dits sociaux ou externes, dans une mesure tout à fait inacceptable, car elle ne prend en considération les coûts et avantages sociaux qu'autant qu'ils soient chiffrables en francs et imputables à leurs auteurs. Elle prévoit d'autre part de réduire les atteintes à l'environnement par des limitations technico-policières des émanations dues aux véhicules, et par des mesures de protection passives le long des routes. Ce qui implique évidemment des frais supplémentaires pour les transports. Mais les graves atteintes à l'environnement qui ne peuvent pas être définies en francs sont négligées.

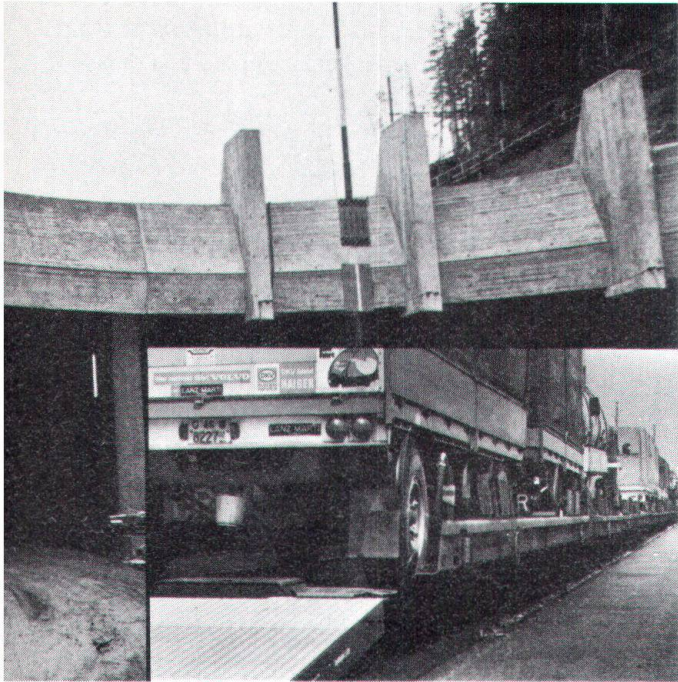
Le problème de l'évaluation des responsabilités n'est pas insoluble

Ces restrictions ne sont pas conciliables avec les exigences de la CGST concernant l'autonomie financière et l'équilibre des conditions de concurrence. Tant qu'on ne parviendra pas à tenir compte de façon com-



plète des frais sociaux, ces beaux principes resteront des *formules vides de sens*, ne servant qu'à camoufler les distorsions de concurrence existantes, au bénéfice du trafic motorisé privé. Une comparaison des inconvénients montre clairement que ce trafic privé en cause de beaucoup plus importants (bruit, émanations, consommation d'énergie, atteintes au paysage, accidents, etc.) que les transports publics. D'où résulte une distorsion systématique des conditions de concurrence en faveur du premier.

L'argument qu'on brandit le plus fréquemment contre une prise en considération complète des frais sociaux ou externes est la *difficulté de les considérer tous*. Nombre d'atteintes à l'environnement ne sont pas visibles ou sensibles pour la population. La preuve des dommages est souvent malaisée à établir. Beaucoup d'émanations ne présentent un danger qu'à partir d'un certain seuil, ou ne sont dangereuses qu'en combinaison avec d'autres facteurs (synergie). Il y a des dommages qui n'apparaissent que très tardivement; des difficultés supplémentaires apparaissent lorsqu'il s'agit de les évaluer. L'évaluation des dommages en francs n'est possible, dans de nombreux cas, qu'à l'aide de supputations qui n'ont rien de scientifique. La question se pose aussi de savoir comment les dommages futurs, ceux dont pâtiront les prochaines générations, doivent être *évalués*. – Il est toutefois déraisonnable de vouloir se limiter, dans la politique des transports, à des ordres de grandeur chiffrables en monnaie. Et il n'est pas nécessaire non plus d'évaluer les atteintes à l'environnement en francs et centimes. Une politique rationnelle est possible sans de pareilles évaluations. Il suffit de définir avec plus de précision *l'essence et l'importance des coûts et avantages sociaux* des



Le tunnel routier du Saint-Gothard sera ouvert en 1980. Il aggravera probablement les distorsions de concurrence entre le rail et la route, malgré les efforts des CFF pour améliorer leurs prestations, dans le secteur du ferroutage par exemple (illustration Photopress).

divers transports publics et privés, et de fonder là-dessus une politique qui tienne compte de ces éléments.

Pour des mesures logiques

Quelles sont les conséquences d'une telle attitude? D'abord, il faudrait enfin rendre obligatoires les mesures techniquement réalisables pour *réduire les nuisances dues au trafic* (gaz, bruit). Il est navrant de voir avec quels faibles arguments on justifie le retard sans cesse apporté par les autorités fédérales à l'entrée en vigueur de telles prescriptions. Grâce aux limitations de vitesse et à d'autres mesures, on pourrait au surplus réduire le nombre des accidents et leurs suites. La consommation d'énergie, ainsi que les émanations de bruit et de gaz, en seraient favorablement influencées. Mais il n'est pas moins indispensables de *freiner la croissance du trafic*, au lieu de l'encourager encore par une fausse politique de l'investissement, telle que la CGST la préconise. Il est nécessaire, à cet égard, d'influencer dans le bon sens la répartition du trafic entre transports publics et privés. Les solutions sont différentes selon le mode de transport et les atteintes à l'environnement qui lui est lié. Dans les agglomérations, le trafic motorisé doit être limité au profit des transports publics et des piétons et cyclistes. Le transport des marchandises, surtout en transit, appartient au rail et non à la route, ce qui peut être favorisé par *des directives ou des taxes appropriées*. La construction de routes doit être, de façon générale, réexaminée et limi-

tée, afin d'éviter la perte de nouvelles et précieuses terres agricoles et zones de délassement. Il ne s'agit nullement, par ces mesures, d'une offensive dirigiste, ainsi qu'on le proclame dans certains milieux, mais de la conséquence logique d'une conception économique bien comprise, et tenant compte des frais sociaux. Une telle politique des transports est urgente aussi du point de vue de la *politique de l'énergie*. Les deux variantes formulées par la CGST se fondent sur une croissance de la consommation d'énergie, respectivement de 20% et de 44%. Etant donné le renchérissement croissant de l'énergie et la dépendance de la Suisse à l'égard de l'étranger en matière de pétrole, la planification de CGST est entachée d'irresponsabilité.

*W. Spillmann, secrétaire
général de la Société suisse
pour la protection du milieu vital*

Fédération routière suisse:

Non aux idées LSP!

De la demande de la Ligue suisse du patrimoine national (LSP), que dès l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard le trafic lourd soit taxé d'une façon qui corresponde aux frais qu'il occasionne, découleraient en tout cas des frais plus élevés pour les consommateurs, car cette taxe supplémentaire surchargeant les transports routiers se répercuterait sur les prix.

La taxe préconisée, à mon avis, frapperait avant tout le *trafic de transit des marchandises*, celui en particulier venant de l'étranger. Dans les milieux du trafic routier, on est aussi d'avis que le transit des marchandises à travers la Suisse doit rester du domaine des chemins de fer. Pour que ce trafic, même après l'ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard, reste leur apanage, il faut en toutes circonstances que l'on s'en tienne au poids-limite de 28 tonnes. Par ailleurs, il appartiendra aux chemins de fer eux-mêmes, à ce moment-là, d'offrir un ferroutage attrayant. On pourrait se demander en outre si *l'importation de carburant diesel dans les réservoirs des véhicules* ne pourrait pas être limitée – ainsi que c'est le cas dans d'autres pays – à 50 litres. On obligerait ainsi les étrangers à faire le plein en Suisse, et à contribuer (par l'intermédiaire de la taxe sur les carburants) aux frais d'infrastructure; de plus, cela empêcherait les routiers suisses de passer la frontière pour se ravitailler à meilleur marché. Il existe enfin la

possibilité de prendre des *mesures de police* visant à empêcher que même après l'ouverture du tunnel routier du Gothard, la transversale nord-sud, pas entièrement achevée, ne soit submergée par le trafic utilitaire de transit. La mise en exploitation de ce tunnel routier n'est donc pas une date à partir de laquelle s'imposerait une augmentation générale des taxes sur le trafic lourd.

Le trafic ferroviaire ne paie pas non plus ses frais

Le trafic privé, lui aussi, est d'avis que les *frais d'infrastructure* doivent être payés par tous ceux qui les occasionnent. L'application de cette thèse de la conception globale des transports au trafic utilitaire routier entraînera sans doute pour lui une taxation plus élevée. Selon l'idée des associations routières, qui coïncide d'ailleurs avec celle de la conception globale des transports, il n'existe pratiquement pas actuellement de distorsion de concurrence, dans le secteur des marchandises, entre le rail et la route. Pas plus l'un que l'autre ne couvrent entièrement les frais qu'ils occasionnent. Une partie du défaut de couverture, pour le trafic routier des marchandises, est compensée par les charges trop élevées qui pèsent sur le trafic automobile privé, tandis que le déficit du transport des marchandises par rail est compensé entièrement par les contribuables, dont les automobilistes font partie.

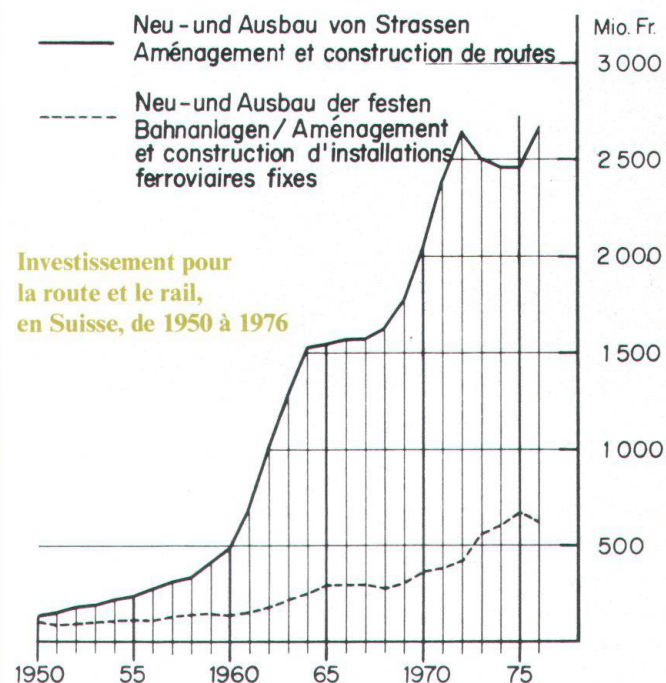
Contrairement à ce que d'aucuns affirment, il n'est donc pas question que des distorsions de concurrence dans le trafic suisse des marchandises soient éliminées par une charge supplémentaire infligée au trafic routier. Ce dernier ne s'oppose pas, en principe, à l'idée de payer les frais qui lui incombent; mais il demande, conformément aux propositions de la conception globale des transports, que cela aille de pair avec *l'abolition de la garantie du déficit en faveur du trafic marchandises par rail*.

Oui à la création d'un fonds, mais...

Les associations routières sont d'accord pour la création d'un fonds destiné aux transports publics, et se prononceront aussi en faveur d'une compétence constitutionnelle correspondante. Le peuple suisse aura par là, et pour la première fois, l'occasion de décider s'il veut ou non fournir les moyens appropriés au soutien et au financement de ces transports. Si, contre toute attente, ce projet de fonds échouait, la réalisation de la conception globale des transports serait elle aussi vouée à l'échec et de nouvelles solutions devraient être trouvées; en pareil cas, les associations routières s'opposeraient résolument à l'idée de la LSP d'une *extension de l'utilisation des droits sur les carbu-*

rants, selon laquelle une part de 350 millions de francs, sur le produit de ces droits, serait versée à la caisse fédérale.

J. Schälchli, secrétaire général de la Fédération routière suisse



Par l'introduction d'horaires cadencés et d'un nouveau matériel roulant, par l'extension du réseau et surtout par la réduction des temps de parcours, les CFF entendent développer leur prestation de services pour renforcer leur position face au trafic privé (illustration Photopress).



Que font les transports publics?

L'attrait est développé dans deux directions

«Il dépend des chemins de fer eux-mêmes d'améliorer leurs prestations et de supprimer ainsi l'inégalité des conditions de concurrence qui existe actuellement entre le rail et la route.» C'est là ce qu'on répète toujours davantage parmi les représentants du trafic individuel. Mais que répond l'autre partie?

Les *Chemins de fer fédéraux* introduisent actuellement un nouveau type de wagon (l'unité IV) qui, de même que la voiture bien connue du «Swiss-Express», rouge et beige, est entièrement climatisé. D'ici trois ans, par l'introduction de l'horaire cadencé (au moins un train par heure), le nombre des convois augmentera d'environ 17%. L'an prochain sera ouverte la jonction ferroviaire avec l'aéroport de Kloten. Des tronçons existants sont continuellement développés, ce qui réduit les temps de parcours. Sans congédiements, les CFF ont réduit ces dernières années l'effectif de leur personnel, tout en augmentant la productivité. Les salaires représentent, pour une entreprise de services comme les CFF, 60% des frais totaux. Les dépenses de matériel sont stabilisées depuis 1974. Le ferroutage



par le Gothard est développé. A la différence d'exploitations jouissant d'un monopole, comme les PTT, les entreprises publiques de transport, fortement concurrencées par les privilèges du trafic privé, sont obligées de contenir les adaptations de prix dans d'étroites limites. Le désir du public de pouvoir circuler à des tarifs aussi favorables et «sociaux» que possible doit aussi se payer.

Un domaine non moins important, pour le soutien des transports publics, est celui des mesures complémentaires par lesquelles les pouvoirs publics peuvent tout au moins compenser les privilèges dont bénéficie jusqu'à présent le trafic privé. Il s'agit notamment du *mode de financement*: l'Etat paie les routes, alors que les voies ferrées sont à la charge des chemins de fer eux-mêmes. Mesures à prendre: couverture totale des frais occasionnés par le trafic routier des marchandises; dédommagement accordé aux chemins de fer pour toutes leurs prestations d'utilité publique; remaniement de la structure financière des CFF; aide financière initiale pour le ferroutage par le Saint-Gothard.

Mais ces mesures transitoires – déjà envisagées –, qui figurent au premier plan dans la conception globale des transports, n'aideront réellement les chemins de fer que si les plus vives distorsions de concurrence avec le trafic privé, notamment pour le transport des marchandises, sont supprimées en temps utile: il s'agit en particulier d'introduire la *taxe sur le trafic lourd*, depuis longtemps attendue et dont le principe est admis par la branche des transports; d'une taxe de transit pour les camions étrangers (ouverture du tunnel routier du Saint-Gothard en 1980!); de l'égalité du temps de travail pour les transporteurs routiers par rapport à ceux des transports publics (ordonnance concernant les mécaniciens de locomotives); et d'un contrôle plus rigoureux du poids maximal des camions, qui a été fixé à 28 tonnes brutes. Selon les propositions de l'*Association suisse des transports*, il vaudrait aussi la peine d'étudier l'octroi de crédits et de prêts sans intérêts pour le développement immédiat des transports publics, en attendant l'application de la conception globale des transports, ainsi que d'envisager d'efficaces campagnes d'information en faveur d'une extension du volume des transports confiés aux entreprises publiques. De telles campagnes seraient d'autant plus justifiées qu'en raison de la crise des carburants et de notre trop grande dépendance de l'étranger en ce domaine, un tel développement des transports publics est d'intérêt général.

Tony Lüchinger – LITRA,
Service d'information pour les transports publics

Conception «globale» sans trafic urbain?

Politique de l'autruche

Pour des motifs d'opportunité politique – semble-t-il –, on a renoncé à inclure le trafic urbain dans la conception globale des transports. C'est une lacune d'autant plus grosse de conséquences que la Confédération, précisément dans ce secteur, pourrait agir de façon très utile, par des mesures d'aménagement du territoire et de canalisation du trafic.

A travers tout le rapport de la commission pour la CGST transparait l'idée fondamentale de *décentralisation*: «Encourager l'égalité des chances entre les divers groupes de population et régions»... «réalisable par étapes dans le cadre de la démocratie référendaire et fédéraliste...» (1.1.4): ainsi sont définis les buts d'une conception globale des transports par la Confédération. Ce rapport demande d'ailleurs avec raison que la CGST repose sur *l'aménagement du territoire*, qui, lui aussi, a pour but un renforcement de l'actuelle décentralisation des localités (3.5). Le phénomène inverse de concentration est cependant connu depuis longtemps: en dépit de la stagnation démographique, «les déplacements de population vont des régions économiquement marginales vers les grandes agglomérations» (3.5). La réalisation extraordinairement difficile des objectifs de l'aménagement du territoire, qui sont de *contrer cette tendance*, est laissée aux cantons comme étant «leur tâche principale» (3.5). La Confédération, elle, doit seulement *coordonner*, adapter ses propres plans d'affectation aux buts de l'aménagement, et établir l'infrastructure des transports conçue comme disposition de base pour cet aménagement.

Une chance manquée

Mais est-il véritablement possible à la Confédération de prendre de telles mesures si la solution du problème du *trafic urbain* est laissée aux cantons? Il semble bien qu'à part la *péréquation des charges*, qui est de portée générale et ne concerne pas des projets concrets, rien ne permette de maîtriser ce secteur du trafic, qui a pris un développement énorme et qui contribue au lotissement du paysage tout autour des grands centres. La péréquation des charges a pour but d'inciter les cantons à assurer les transports publics dans les agglomérations et à poser les bases du raccordement des régions écartées.

Afin que les tâches en matière de transports puissent être divisées en tâches nationales, régionales et locales, une nouvelle répartition des compétences entre Confédération et cantons doit encore être instaurée. Mais il faut bien dire que cette belle répartition théorique ne «colle» pas pour le réseau des voies ferrées comme pour les routes; car là le trafic local et régional est toujours subventionné par la Confédération. De toute façon, quand vient le moment d'établir les horaires, le mélange devient patent et la Confédération est obligée de s'immiscer dans le trafic local.

Une fois déjà, la Confédération a raté une chance d'aménagement du territoire, en laissant naguère construire des lignes de chemin de fer par des compagnies privées. Le résultat, souvent insatisfaisant, est encore visible aujourd'hui à certains tracés; c'est notamment le cas pour bien des régions où les anciens centres sont très éloignés de la voie ferrée. Il subsiste cependant une possibilité d'*orienter l'aménagement*, consistant à compléter opportunément le réseau ferroviaire, à faire circuler des trains agréables, et à élaborer des horaires plus séduisants. La situation prépondérante de la Confédération en ce domaine le lui permet et lui en fait même un devoir. Mais le respect de la souveraineté territoriale des cantons semble ne rien autoriser de plus concret que la «péréquation générale des charges».

Impossible sans intervention fédérale

Il est bien probable que l'idéal d'un aménagement de tout le territoire selon une conception fédéraliste est une illusion, mais que la Confédération hésite à s'occuper de l'extension des transports dans les centres urbains. Il y a là une contradiction flagrante avec la construction de routes nationales en secteur urbain, décidée, planifiée et payée par la Confédération. Pourquoi, ici, l'esprit cantonaliste et des groupes privés ne se manifeste-t-il pas comme dans le domaine des transports par rail?

Les regrettables conséquences de la construction de routes nationales en secteur urbain sont pourtant bien connues: en plus des nuisances, et de la difficulté de maîtriser le flot du trafic individuel aux points chauds de la circulation, les prix du sol grimpent rapidement, ce qui entraîne une extension de la «city» et un nouvel accroissement du trafic. Au sacrifice de terres agricoles pour la construction de cités-dortoirs, s'ajoute la disparition de la substance architecturale ancienne au cœur des villes. Les centres urbains reliés à des routes nationales se transforment en centres commerciaux camouflés dans un décor historique pour lequel la Protection des sites mène un combat sans espoir. Par la construction de routes nationales en secteur urbain, la Confédération *encourage les mouvements de popula-*

tion vers les grandes agglomérations, et, en donnant ainsi la priorité au trafic privé, concurrence directement ses propres exploitations ferroviaires.

C'est l'inverse qui serait une véritable tâche fédérale, et qui consisterait à mettre de l'ordre dans cette situation. Le problème difficile que pose le trafic en secteur urbain ne peut pas être résolu sans un *effort coordonné des communes, des cantons et de la Confédération*. A cette dernière appartient, en raison de sa position dominante, de compléter comme il est nécessaire le réseau ferroviaire et de rendre les transports publics plus attrayants. Les cantons devraient desservir davantage leurs centres au moyen des transports publics. Les communes enfin doivent gérer convenablement leur domaine. A tous les échelons – des moindres détails du niveau communal à tous les degrés du réseau régional – le problème doit être résolu en commun. Une intervention trop timide de l'Etat fédéral équivaudrait à une *politique de l'autruche*. On peut se demander à cet égard si la Confédération a été bien inspirée en renonçant, il y a quelques semaines, au cofinancement de l'importante ligne régionale du Zürichberg. Si cet exemple devait faire école, l'avenir des transports publics ne serait pas rose.

Beate Schnitter

Ce ne sont pas seulement les CFF et les lignes régionales privées, mais aussi les entreprises de transport municipales, qui remplissent une tâche importante dans le trafic urbain. Meilleurs sont leur état, leurs réseaux et leurs horaires, moins les trajets par voiture privée sont intéressants (photo des Transports publics de Bâle).



Trafic dans les zones de délassément

Raccorder pour tuer?

La CGST recommande notamment de mieux raccorder au trafic les régions économiquement faibles. Voilà qui est aléatoire, car le développement du réseau routier favorise l'extension du trafic, tandis que les projets de développement des zones de délassément impliquent de meilleures voies d'accès. Dans les deux cas, cela équivaut à une surcharge de ces zones, une atteinte au paysage et à l'environnement, et une menace pour le tourisme lui-même.

Voici un *exemple concret*. On a élaboré pour la région Prättigau-Schanfigg un «*projet de développement touristique Duranna-Heuberge*»¹, en rapport avec la conception officielle de développement régional (REK). On trouve parmi les initiateurs une grosse entreprise de fabrication de téléphériques. Le projet prévoit tout un réseau de téléphériques et de remonte-pentes destiné au «*raccordement*» d'un domaine skiable de 40 km. Le nombre de personnes qui pourraient l'utiliser est évalué entre 24 000 et 28 000. Si l'on part de l'idée qu'à un tel projet correspond une demande adéquate (il faut bien l'admettre, à moins que le fiasco ne soit inclus dans les prévisions), cela donnera le résultat suivant:

Un cercle vicieux

Aussi bien dans le cas d'un développement modéré des possibilités de logement que dans celui d'une extension excessive du nombre de lits et d'une utilisation maximale des champs de ski, il en résultera un trafic de pointe propre à rendre illusoire la *transformation de la route du Walensee* en autoroute. Et les places de stationnement prévues, de 4 ha chacune, ne suffiraient en aucun cas. Cette conception du développement montre bien comment on crée le cercle vicieux «*construction routière – augmentation du trafic*»: on part de l'idée que, d'ici à la réalisation du projet, le bouchon du lac de Walenstadt aura disparu; mais il engendrera tant de trafic *nouveau*, que même la nouvelle route ne pourra pas le «*digérer*».

Devant de pareilles perspectives, qui ailleurs sont déjà manifestes, on reste perplexe devant la conclusion de la CGST selon laquelle, en matière de trafic privé, «*un développement satisfaisant du trafic doit correspondre aux exigences de l'aménagement du territoire*», après quoi «*sera ainsi amélioré, dans une mesure im-*

portante, l'accès à de vastes parties des régions de montagne. L'extension du réseau routier prévue par la variante 2 (par exemple, la route du Rawyl et la liaison avec la vallée du Rhin antérieur par le percement du Panixer) renforcera cette tendance.»²

Nous n'avons certes rien contre de meilleures *liaisons internes et interrégionales dans les régions de montagne économiquement défavorisées!* Mais il est permis de se demander à quoi cela avance si l'accès à des régions comme le Prättigau et le Schanfigg, par exemple, à partir de Zurich, de St-Gall et de la Thurgovie, était prolongé du côté de Bâle, Stuttgart et Munich, ou même Francfort... Ce n'est pas tout: dans un pareil projet touristique – qui postule plus de 10 000 lits supplémentaires dans la parahôtellerie –, qu'auraient à gagner les *entreprises indigènes*? Cela créerait-il les emplois que souhaite la population locale? Que penser du rôle d'un *capital étranger* aussi considérable, et quelles seraient les relations d'un pareil nombre de touristes avec les habitants? Que deviendra le *paysage* après la réalisation d'un tel projet³ (places de parc, pistes de ski, routes d'accès, agglomérations de vacances)? Répondra-t-il encore à l'attente suscitée par la réclame touristique, auprès des hôtes de l'avenir qui chercheront ce qui est original et non ce qui est banal? Retenons, pour être complet, que le gouvernement grison propose au *Département fédéral des transports* (compétent pour décider de la concession sollicitée) une réduction au tiers du projet Duranna-Heuberge. Mais le réseau de téléphériques et de remonte-pentes correspondant resterait en tout cas aussi important que celui de *Flims–Laax–Falera*, avec le télésiège, récemment inauguré, du mont appelé «Bündner Vorab».

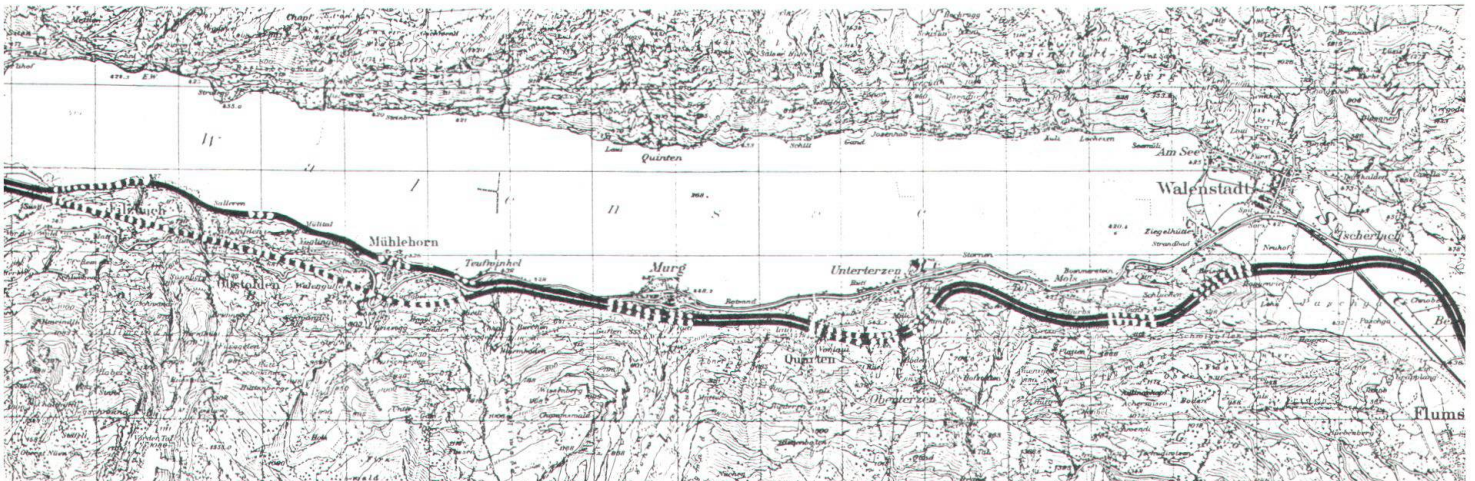
Volonté d'investir malgré la baisse de rendement

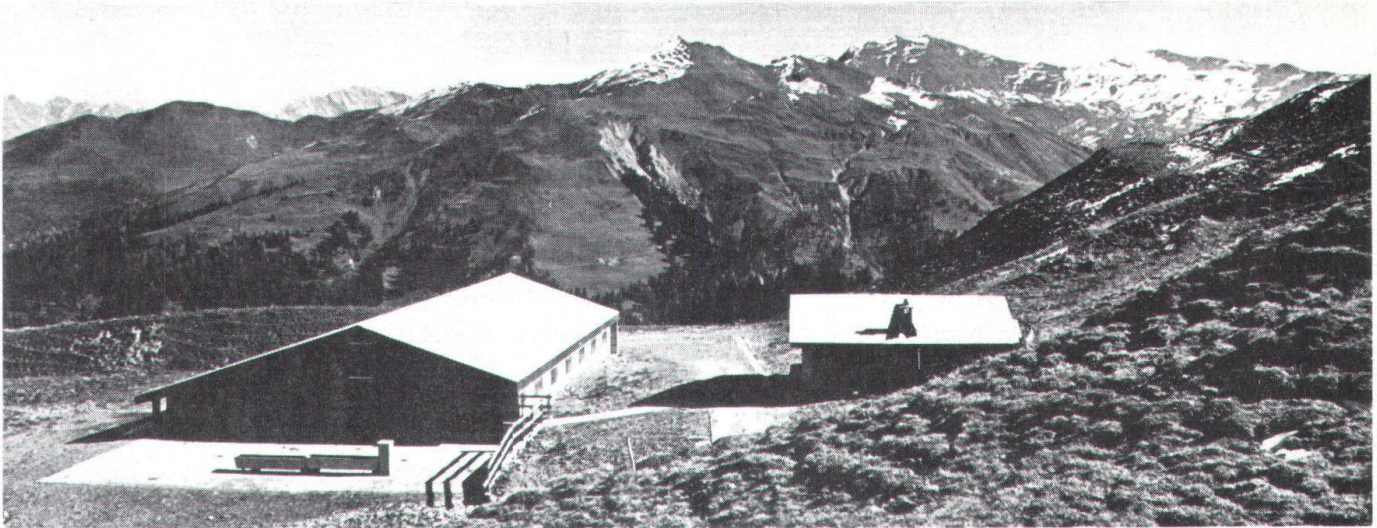
D'autres projets de développement touristique, qui d'ailleurs n'ont pas encore été approuvés par le Dé-

partement fédéral de l'économie publique, ou ne l'ont été qu'en partie, prévoient eux aussi une plus ou moins grande augmentation du *transport de touristes* (les chiffres qui suivent ne comprennent pas l'apport des installations supplémentaires, mais seulement de celles qui sont en service; les chiffres entre parenthèses correspondent au nombre actuel de personnes transportées): Sion 20 000 à 30 000; Sierre 30 000 à 45 000; Conches 16 000 (4 000); Oberland bernois 28 500 (19 500); région lucernoise 15 400 (11 200); vallée de Sarnen-Obwald 8 000 (4 000); Nidwald-Engelberg 21 000 (14 000); Einsiedeln 9 000 (7 500); Schwytz 12 000 (9 500); région de Sargans et du lac de Walenstadt 13 000 (10 000); Surselva 33 000 (21 000).

On objectera sans doute qu'une grande partie de ces projets ne seront pas réalisés. Mais ces remarques ne doivent pas être considérées comme sûres. Selon *M. C. Pfund*, directeur de l'Association suisse des entreprises de transport à câbles, la tendance aux investissements reste ferme malgré le fait que le rendement des installations existantes ne cesse de diminuer. Selon lui, cette diminution n'est pas due à la récession, mais bien à la multiplication des nouvelles installations⁴. On peut au reste penser – sans encourir le reproche de partialité et en tenant largement compte de l'importance des installations existantes pour la population et son économie – qu'il y a maintenant assez de téléphériques, télésièges et monte-pentes dans notre petit pays. Sans tenir compte des petits téléskis, *on en dénombre environ 1 500*, totalisant une longueur de 1 600 km, soit l'équivalent de la distance Zurich-Athènes. Ils transportent environ un million de personnes par heure en hiver, et un peu plus du cinquième en été. Il n'est guère de région alpestre ou préalpestre qui ne dispose d'au moins une installation touristique de transport.

Quand on élargit les routes, comme au célèbre goulet du lac de Walenstadt, cela n'a pas forcément pour effet un dégagement de la circulation: souvent, cela attire un trafic supplémentaire, ce qui aggrave encore la situation dans les lieux de destination.

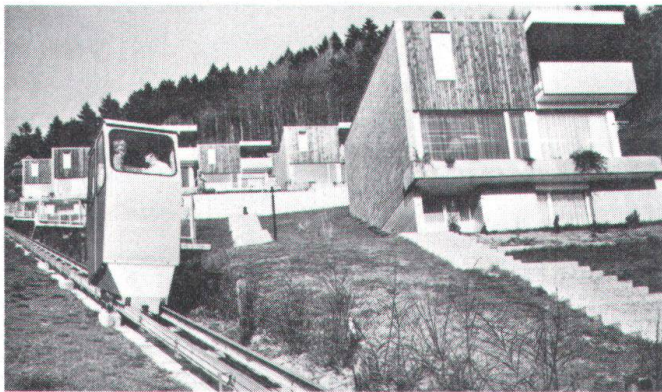




La crête qui fait la limite entre le Schanfigg et le Praetigau, et où l'on projette un monstrueux complexe de téléphériques, est une des rares régions grisonnes de ski et de randonnées non encore livrées à la technique, et que même en hiver on peut généralement parcourir sans danger (photo Siffert).

En revanche, les régions relativement accessibles et non «mécanisées», où même le touriste non entraîné et peu féru d'alpinisme peut entreprendre sans risques des excursions en montagne ou des randonnées à ski, deviennent rares en Suisse. Et elles menacent de l'être toujours davantage. Lorsqu'on parle, au moment de

Plus l'accès en est facile, plus les régions de délasserment sont soumises à la pression du bâtiment; la différence entre villes et campagnes s'atténue peu à peu, la surface des paysages intacts s'amenuise (illustration Photopress).



l'inauguration de nouvelles installations, du «raccordement» d'une région, ce langage est impropre. Il n'y a rien de plus qui soit «raccordé»: simplement, une région connue et appréciée depuis longtemps par les promeneurs amateurs d'excursions se transforme en un banal *cirque de téléphériques*.

Modification de la tendance touristique

Une autre question encore se pose à ce propos: tandis que la mécanisation des lieux de délasserment s'accroît (= offre), les désirs des touristes (= demande) témoignent de plus en plus d'une modification de la ten-

dance. La publicité pour les loisirs et les vacances est à ce titre un signe qui ne trompe pas, même s'il est involontaire. La renaissance du tourisme pédestre, et la faveur croissante dont jouissent des moyens de locomotion non motorisés comme la bicyclette, le ski de fond, l'équitation, le vol delta, la planche à voile, etc. indiquent la même tendance. Nous ne voulons pas formuler ici un jugement de valeur; qui cherche la nature n'est pas forcément un être supérieur. Mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Ce qui compte, c'est que n'importe quel site gagne rapidement en importance lorsque, pour *satisfaire aux besoins de détente*, il n'exige aucune installation technique. Etant donné ce changement de tendance, ne peut-on penser que le tourisme, par l'incessant «raccordement» des sites, compromet en fin de compte son propre avenir, tandis qu'à longue échéance, la cause du développement économique des régions de montagne n'y gagne rien non plus?

*Hans Weiss, secrétaire général
de la Fondation suisse pour la
protection du paysage*

Sources

¹ W. Büchi: *Notizen zum touristischen Ausbaukonzept Duranna-Heuberge* (non publié, Fondation suisse pour la protection du paysage, Berne 1978)

² Conception globale suisse des transports – Rapport final (p. 278 et s.)

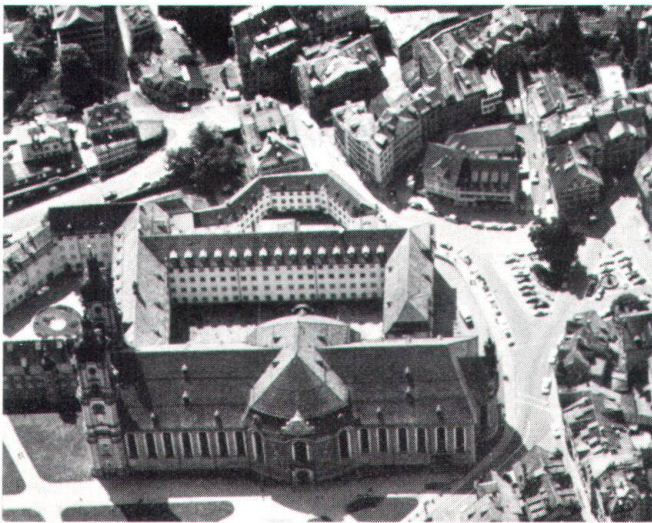
³ F. Schwarzenbach et prof. J. Krippendorf: *Wachstumsprozess des Skitourismus und Belastung der Landschaft* (Office fédéral des forêts 1978)

⁴ C. Pfund: *Wirtschaftliche Lage der Seilbahnunternehmen* (bref exposé du 28 IX 68 à l'Association suisse des entreprises de transport à câbles, Berne)

Planification ouverte à St-Gall

Concilier trafic et urbanisme

Précisément dans les questions de trafic, l'appel à une « planification ouverte » se heurte aujourd'hui encore à un certain scepticisme dans les milieux dirigeants. Pourtant, qu'une étroite collaboration entre l'administration et la population, même dans des situations délicates, puisse porter des fruits, l'expérience de St-Gall le montre. Grâce à cette « ouverture », on est parvenu à concilier trafic et urbanisme dans le cas du quartier du Damm.



Cette vue d'avion montre dans le coin supérieur droit le quartier du «Damm», dans l'immédiate proximité de la place Gallus, ainsi que de l'église et de la bibliothèque capitulaires (photo d'archive).

Qui ne connaît l'image biblique de la pierre qui, jetée par des bâtisseurs, a finalement servi de pierre angulaire? Ce qui s'est passé ces dernières années à St-Gall rappelle cette image. Car il s'agit d'un fragment de vieille ville, tout délabré et proche de la *place Gallus* (cœur historique de la ville dans l'immédiate proximité de la célèbre cathédrale), et qui vivait une existence retirée: méprisé des bâtisseurs (lisez: les planistes), il est finalement devenu la pierre angulaire d'une planification à laquelle les citoyens ont participé.

Qu'est-ce que le «Damm»?

C'était un ouvrage de défense assez particulier, un bastion édifié entre 1545 et 1596, à la limite sud-ouest de l'enceinte qui entourait la vieille ville. La, elle se divisait en deux murailles, entre lesquelles l'espace fut rempli en 1623 pour pouvoir y pointer des canons. Les alentours de ce bastion s'appelèrent par la suite «*Auf dem Damm*», et l'on y bâtit un quartier de modestes petites maisons et courettes, devenu avec le temps un morceau de vieille ville abandonné aux pauvres gens.

On ne lui aurait guère accordé d'attention si le *développement du trafic* des temps modernes ne lui avait donné une importance nouvelle. Car le «Damm» flaque immédiatement au sud la fameuse place Gallus qui, ces dernières années, s'est embellie par de remarquables restaurations de sa substance architecturale. A mesure qu'on prenait conscience de sa valeur historique, elle devenait une perle de renom du vieux St-Gall, tandis que le pauvre «Damm» voisin restait dans un triste oubli. Aussi n'y eut-il pas beaucoup d'hésitation quand, il y a plus de dix ans, un plan général de circulation se basait sur l'idée d'une tangente sud impliquant la disparition presque totale de ce «Damm-quartier». On s'avisait par la suite que c'était aller un peu fort. Il s'agissait d'un tunnel à construire à ciel ouvert, puis à recouvrir à travers le «Damm», qui eût perdu toute unité et tout caractère. Quand le public en fut informé, l'opinion s'éveilla, prit conscience de la menace que le projet représentait pour la vieille ville.

Au commencement, il y avait un cirque

Un puissant revirement s'opéra dans le public en 1975 sous l'influence du cirque ambulant Pic-o-Pello, monté par le clown saint-gallois Pic et son confrère argovien Pello. Dans leurs efforts pour revenir aux origines de l'art du cirque, ils trouvèrent dans le quartier du «Damm» le cadre qu'ils cherchaient et que, rompant avec l'isolement des artistes créateurs, ils voulurent réanimer avec la collaboration des habitants. Ce quartier semblait fait tout exprès pour des artistes de leur genre. Leur tentative ne fut pas seulement une réussite, mais un éclatant succès. Elle était



comme la manifestation de l'intérêt nouveau du public pour un quartier historique et jusqu'alors délaissé.

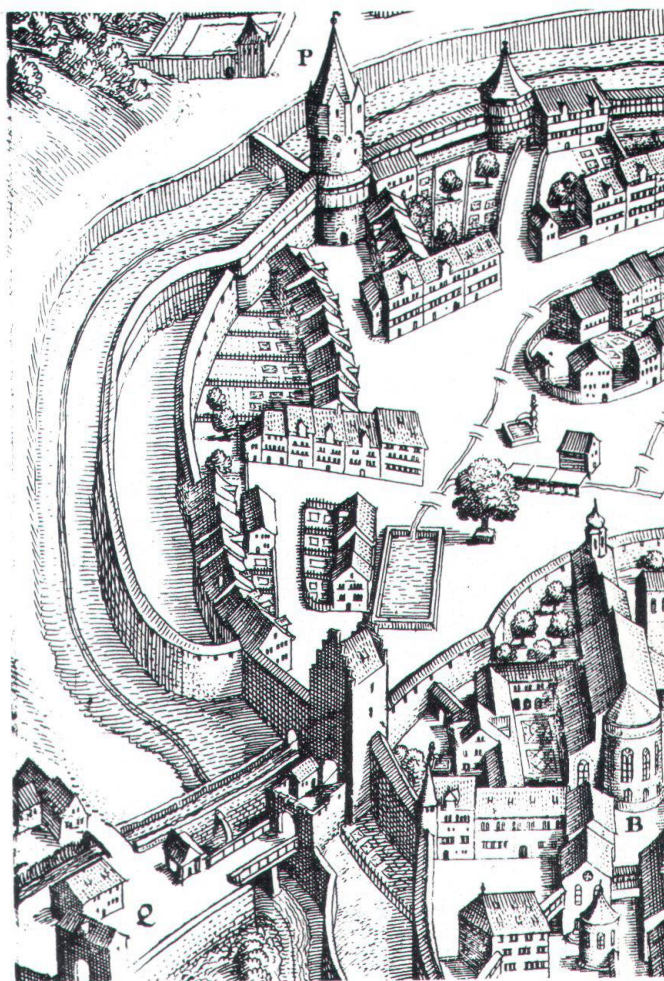
Le cirque Pic-o-Pello trouva de l'écho loin à la ronde et son intervention eut des *conséquences sociales et urbanistiques*. Michaël Guggenheimer écrivait à ce propos, dans le *St. Galler Tagblatt* du 12 avril 1979: «Voilà quatre ans que les deux clowns, de concert avec les habitants du Damm et des artistes amateurs de toute la ville, ont rendu à la vie un coin oublié du vieux St-Gall. Une petite place, surgie après la démolition de plusieurs maisons et utilisée comme parc de stationnement, s'est transformée pendant trois semaines, tous les soirs, en une vivante arène de cirque et attirait chaque fois quelque 1000 spectateurs. «Un cirque fait revivre le quartier le plus décrépît de St-Gall», titrait le quotidien lausannois *24 Heures*, le plus important de la Suisse romande. «Das Wunder auf dem Damm», «Quartierzirkus mit Folgen», et même «Une révolution culturelle saint-galloise», disaient les journaux de l'extérieur, attirant des visiteurs de toute la Suisse au Damm de St-Gall. Mais Guggenheimer soulignait que Pic et Pello, avec leur cirque ambulant de la place Picopello (ainsi qu'elle s'appelle depuis lors), avaient déclenché des effets d'ordre social et urbanistique:

«Ce fut aussi le cas *sur le plan politique*: rendue attentive par des artistes de variétés et leur succès, ainsi que par une «association Picopello» comptant près de 800 membres, à toutes les possibilités d'assainissement du quartier, la Direction municipale des bâtiments se décida pour une «*planification ouverte*» concernant le quartier de la place Gallus et du Damm. Des immeubles de ce dernier appartenant à la ville furent successivement rénovés et loués à des prix favorables, et le résultat, aujourd'hui déjà, est là: le quartier longtemps abandonné ne sera pas sacrifié au plan de circulation et de déviation.»

Dessin photogrammétrique des constructions, de grande valeur historique et artistique, de la place Gallus, et de celles, un peu plus modestes, du «Damm». Le contournement par tunnel routier libérera ce quartier et sauvegardera son caractère.



GALLUSPLATZ



Le «Damm», d'après un plan de St-Gall de M. Merian (1640).

Protection d'un site par une bonne politique des transports

Un film de la télévision alémanique sur le cirque Pic-o-Pello et le Damm a montré mieux que des milliers de mots le réveil de ce quartier, la renaissance d'un coin de vieille ville dont la modestie ne nuit pas à la valeur, et qui forme un réel ensemble avec celui de la place Gallus rendue à sa noblesse architecturale. D'autant plus que cette dernière, en raison du développement malsain de la circulation, bénéficiait de *soins tout particuliers* et qu'au sens de la protection de l'environnement (émanations et vibrations menaçant la cathédrale et la célèbre bibliothèque capitulaire), elle était liée au sort du Damm. Seul le Damm permet un contournement de la place Gallus, mais il faut alors préserver sa substance architecturale. Ainsi en a jugé l'administration, qui a reconnu toujours davantage que la notion de protection du site primait les problèmes de circulation. Elle décida donc de choisir non pas la voie de la *planification au niveau administratif*, mais, tenant compte de l'évolution de l'opinion, celle de la *planification ouverte*.

Dans l'idée d'opérer progressivement, elle conçut une

solution partielle, c'est-à-dire une route de contournement à *deux pistes* au lieu de la voie à plusieurs pistes d'abord envisagée dans le plan général du trafic, faisant ainsi un réjouissant pas en arrière. Pour épargner le Damm, elle décida de contourner la place Gallus sans porter atteinte à la substance architecturale, avec un minimum de démolition et un maximum de conservation. Plutôt que de démolir, elle fit restaurer des maisons et créa des logements à loyers modérés, *revalorisant ainsi la qualité de l'habitat* du quartier, gage d'un nouvel avenir pour le Damm. Bref, on a choisi la variante favorable à l'environnement et à laquelle, si tout va bien, les électeurs donneront leur approbation par les urnes. On a donc choisi, dans l'administration st-galloise, non pas la voie la plus facile, mais celle qui témoigne du sens de la responsabilité; celle qui suscitait au début, chez les spécialistes municipaux, critique et scepticisme; celle de la planification ouverte. Et cela s'est révélé payant.

Comment on en est venu là

Le directeur municipal des constructions, *M. W. Pillmeier*, et l'architecte chargé de cette tâche particulière, *M. N. Hufenus*, ont donné des renseignements à ce sujet lors d'un colloque réuni du 8 au 10 novembre 1978 à Stuttgart, sur le thème «*Participation des citoyens à l'aménagement de leur environnement*». Ils ont relevé qu'à la différence de nombreux cas d'«*initiatives de la base*», ce qui s'est produit à St-Gall émanait non pas du public, mais de *l'administration* elle-même. Après diverses décisions populaires négatives, la Municipalité avait décidé de faire l'essai d'une participation des citoyens déjà au stade de la phase de planification concernant la voie de contournement de la place Gallus. «On peut dire en résumé que par cette tentative pratique de participation, une voie a été tracée qui malgré diverses difficultés pourrait fournir une *contribution en faveur d'une meilleure collaboration entre citoyens et pouvoirs publics*. (...) Le citoyen apprend à connaître personnellement, dans les nombreux groupes de travail et commissions d'experts, les spécialistes de l'administration. Cette dernière perd de son anonymat, devient plus humaine. Ce sont des gens avec qui on peut parler.»

Le résultat de la planification ouverte est de mettre en valeur l'importance urbanistique du vieux quartier sud et de *confirmer la valeur de tout le quartier du Damm*. Aucune maison d'habitation ne sera plus sacrifiée. Les anciens logements seront au contraire fort bien restaurés; un nouvel environnement sera créé. La place Gallus sera délivrée de nuisances devenues aussi insupportables pour l'homme que pour les édifices; le trafic de transit, étranger au quartier, sera *écarté*. Des espaces verts, des places de stationnement supplémen-

taires, ajouteront à l'attrait du sud de la vieille ville. On juge important de conserver l'exploitation de la «*Kellerbühne*» (Théâtre du Caveau). On insiste sur l'extrême urgence de procéder au contournement de la place Gallus par la route à deux pistes.

Précieuses expériences

Lors de la discussion des variantes présentées pour un contournement, c'est la *variante 1* qui s'est imposée au cours de la planification ouverte. C'est la solution la plus favorable du point de vue financier. Elle serait réalisable par étapes, et donc particulièrement appropriée à l'assainissement le plus rapide possible de la place Gallus et du quartier du Damm. Le Conseil communal a approuvé lors de sa séance du 13 mars 1979 le *crédit pour la variante 1-3-B* (de la Kornhausstrasse à la Karlstor; voir le plan). On peut maintenant élaborer le projet.

La procédure de planification ouverte n'est donc pas close; elle ne le sera que lorsque les citoyens auront donné leur bénédiction au projet. On verra alors si et dans quelle mesure un progrès a été fait. Jusque là, on en sera réduit à des suppositions quant à la valeur de l'expérience.

Cependant, on peut dire d'ores et déjà que la tentative st-galloise a apporté de précieuses expériences et suggestions, qui ont permis d'avancer vers la *solution d'un problème concret* d'urbanisme, mais aussi vers la création de *nouvelles possibilités de participation* des citoyens à la solution des problèmes. Saint-Gall fait ce que lui impose le respect de son centre historique: l'église et la bibliothèque capitulaires. *Hermann Bauer*

Ces jours-ci la vente de l'Ecu d'or 1979 va commencer. 250 000 francs serviront comme base financière à la Fondation «Pro Saint-Ursanne», qui a pour but de soutenir par des subsides les projets de rénovation de la population autochtone (dessin: Hans Brogni, sculpteur, Nidau).

