

La politique de la production de l'espace

Autor(en): **Bassand, Michel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology**

Band (Jahr): **1 (1975)**

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-815132>

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.

LA POLITIQUE DE LA PRODUCTION DE L'ESPACE

Michel Bassand

I. PREAMBULE

De manière irréversible, l'espace de la Suisse change; en même temps, à considérer le nombre d'initiatives constitutionnelles, référendum, lois, arrêtés urgents en rapport avec l'espace, il ne fait pas de doute que cet aspect du système social devient un enjeu politique important. Comment expliquer ces développements?

Nous n'allons examiner ici qu'un aspect de cette activité politique fébrile, à savoir l'aménagement du territoire que nous définissons provisoirement par deux dates:

1969: . acceptation par le souverain de deux articles constitutionnels sur le droit foncier;

1973-74: discussions aux Chambres fédérales d'une loi sur l'aménagement du territoire rendue possible par l'adjonction dans la constitution des deux articles précités.

Cette analyse de la politique de l'espace a deux objectifs:

1. montrer le rôle et la signification de l'espace dans les systèmes sociaux,
2. décortiquer par l'intermédiaire de l'espace la structure sociale de la Suisse et la dynamique de ses institutions politiques.

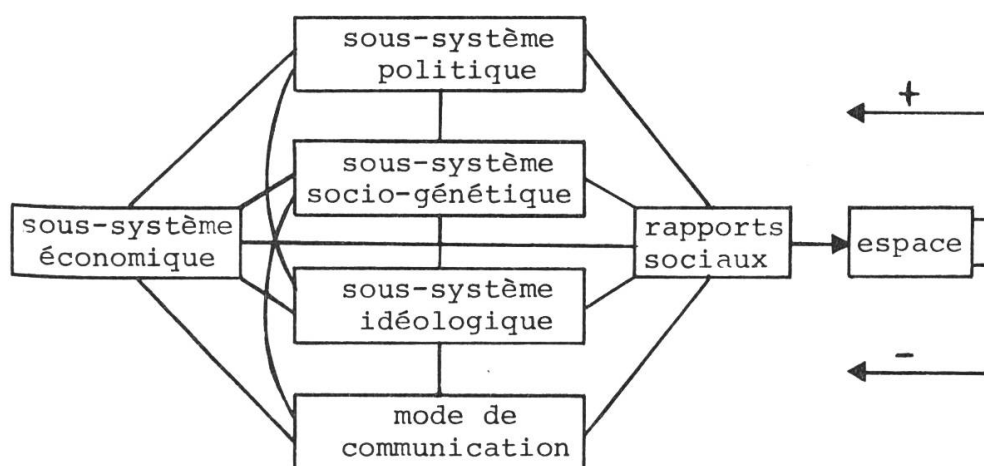
Après ces quelques liminaires, il est indispensable de définir les concepts clef de cette étude. D'abord l'espace. Il n'est pas question de procéder à un examen systématique. Nous ne nous arrêterons qu'aux définitions utiles pour notre propos. Commençons par une définition géographique. Dans cette perspective, l'espace est une réalité physique avec évidemment des composantes chimiques et biologiques. L'espace a donc une dynamique, plus ou moins mesurable, plus ou moins prévisible. Si elle est très importante, cette définition n'est pourtant pas particulièrement significative pour le sociologue.

A la suite d'une longue tradition, pour M. Weber l'espace constitue un des critères du politique: l'activité politique se définit par le fait qu'elle se déroule dans le cadre d'un territoire spécifique. Cette définition est d'ailleurs reprise par G. Gurvitch; pour lui les communes, les départements, les Etats, en bref ce qu'il appelle les "sociétés politiques" se définissent comme des groupes qui, sur un territoire donné, disposent du monopole de la contrainte inconditionnée. Ces "sociétés politiques" sont aussi dénomées par Gurvitch des groupements de localité; la définition qu'il en donne recoupe la précédente: les membres de ces entités sont liés par la proximité spatiale et la "nécessité de maintenir la paix dans les lieux qu'ils habitent" (G. Gurvitch, p. 331).

La sociologie marxiste apporte d'autres éléments qui précisent la place de l'espace dans les rapports de production. Très schématiquement l'idée est que l'espace est fondamental dans le mode de production féodal, puisque c'est par la rente foncière que la plus-value est appropriée. Ce rôle disparaît dans le mode de production capitaliste car l'appropriation de la plus-value se fait par le profit. La problématique économique des sociétés industrielles serait donc aspatiale. Cela n'est vrai que théoriquement, car en fait à côté du profit subsiste toujours la rente foncière dont le rôle est, selon les fractions de la bourgeoisie, plus ou moins subalterne. Ainsi, par exemple, pour la bourgeoisie foncière et pour les agriculteurs la rente foncière est fondamentale, pour la bourgeoisie monopoliste, elle est très secondaire. Ces diverses approches doivent être complétées au moins par une autre, qui est celle de la production, par le système social, de son espace. Un système d'acteurs a besoin d'un support spatial, c'est une condition sine qua non de son fonctionnement. Plus exactement, les acteurs - reliés par des rapports sociaux - s'approprient au dépens les uns des autres l'espace dont ils ont besoin; ils produisent ainsi leur espace. Ce processus intervient à travers les sous-systèmes économique, politique, idéologique, socio-génétique et le mode de communication d'une société. "L'espace apparaît comme le produit de la structure sociale et des mécanismes de production qui lui sont attachés" ainsi que de "la fonction de l'Etat dans la structure sociale" (P. Vielle, p. 29-31). Pourtant l'espace n'est pas seulement le produit d'un système social, il en est aussi un élément actif. Nous avons déjà vu cet aspect dans la problématique marxiste. En bref, selon les structures sociales et les conjonctures, l'espace peut être frein ou stimulant au changement.

Nous pouvons réduire ces quelques propositions au Graphique 1.

Graphique 1: Modèle de la production de l'espace



Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, il ne nous est pas possible d'analyser la production de l'espace suisse en tenant compte de toute la complexité de ce modèle. Nous n'examinerons ici que la politique nationale de l'aménagement du territoire. Pour ce faire, nous conceptualisons le système politique en termes eastonniens, mais modifiés par W. Lapierre. En nous référant au Graphique 1, nous posons que la politique de l'espace reflète les rapports asymétriques et conflictuels des classes et fractions de classe qui constituent une structure sociale. Cela dit, il est extrêmement important de préciser qu'en raison de l'autonomie relative du système politique, la politique de l'espace ne reflète que partiellement et parfois de manière déformée, les rapports sociaux. Qu'en est-il en Suisse?

2. LE CONTEXTE ET LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE L'ESPACE

La politique de l'aménagement du territoire est la conséquence de transformations profondes de la Suisse. Dans les premières phases de son développement industriel, ce système sociétal pouvait être qualifié par une économie fondée sur de petites entreprises dispersées, des institutions politiques décentralisées, des classes sociales et fractions de classe fragmentées par le système social précédent et par les clivages ethniques et religieux qui ne sont que très rarement

polarisés. En raison de ces caractéristiques, l'organisation de l'espace était déconcentrée et fondée sur des cantons et communes dont l'autonomie économique et politique était réelle.

Les changements qui se sont produits depuis lors laissent entrevoir une Suisse post-industrielle, économiquement concentrée, politiquement centralisée. La population tend à être de plus en plus regroupée dans quelques régions urbaines, dont la qualité de vie devient douteuse. Certes de nombreuses caractéristiques du système sociétal précédent subsistent, mais elles n'ont pas empêché que le développement de la Suisse dans la plupart des domaines soit dépendant et inégal. En d'autres termes, le modèle centre-périphérie régit l'organisation sociale et spatiale de ce pays.

Comment expliquer ce changement? A titre de point de départ, nous faisons nôtre l'hypothèse que les économies de type capitaliste sont plus ou moins fortement marquées par une caractéristique structurelle: la baisse tendancielle du taux moyen de profit. Pour contrer cette tendance, les acteurs socio-économiques mettent en place un ensemble de parades telle l'introduction systématique de la science et de la technologie dans le procès de production, l'utilisation d'une main-d'oeuvre meilleur marché soit en la faisant venir, soit en décentralisant la production dans les régions où se trouve cette main-d'oeuvre, en concentrant les entreprises pour les rendre plus rationnelles, en déléguant à l'Etat certaines tâches, etc. Ces changements sont aisément repérables en Suisse. Nous n'en mentionnerons que quelques uns.

La taille moyenne des entreprises est encore petite (14 personnes actives par unité), mais leur agrandissement et leur concentration s'accélèrent très sensiblement; ces changements sont encore très inégaux; certaines branches stagnent et régressent, d'autres prennent des dimensions gigantesques. C'est le cas de l'industrie mécanique, de l'alimentation, de la chimie, de l'horlogerie et des banques. L'intégration de ces cinq branches est d'ailleurs poussée et le contrôle des banques sur les autres branches s'accroît. Plusieurs entreprises de ces branches comptent parmi les entreprises multi-nationales les plus puissantes du monde.

Si l'économie suisse a toujours été fondée sur une vocation exportatrice, il est certain que cet aspect s'ampli-

fie. Pour beaucoup d'entreprises l'implantation à l'étranger est devenue exceptionnelle et leur prospérité "s'explique par l'importance des bénéfices réalisés dans des entreprises étrangères" (Barbier et ss., p. 89). Le pourcentage des exportations dans la production s'élève dans la plupart des secteurs à plus de 70%. Ce taux est supérieur à 95% pour l'horlogerie, les produits pharmaceutiques, les machines textiles.

En dernière instance, ce sont ces changements qui produisent les transformations de l'espace de la Suisse. La plupart des spécialistes en la matière admettent que cet espace n'est plus fondé essentiellement sur un système de cantons et de communes plus ou moins autonomes. Le système des régions urbaines de Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Zurich constitue la réalité territoriale de base de la Suisse. Ces cinq régions ont accaparé depuis plusieurs décennies l'essentiel de la croissance économique et démographique. Elles sont organisées selon les principes de la spécialisation fonctionnelle et de la ségrégation sociale du sol. La forme prise par ces régions urbaines exprime en tout point les développements de la division du travail et de la rationalisation érigées en règle dans les sociétés industrielles avancées. Ainsi les aliénations de la division du travail s'inscrivent au sol, et de ce fait, elles sont prolongées dans d'autres secteurs de la vie sociale et culturelle. Prenons quelques exemples concrets.

Le fonctionnement interne de ces régions et leur relations externes nécessitent une forte mobilité des personnes, des biens et des idées. D'où, la participation est fonction de la mobilité. Or les régions urbaines ne donnent pas satisfaction à cet impératif et l'immobilité touche beaucoup plus gravement les couches sociales les moins aisées.

La croissance économique est le fondement de la région urbaine. On sait aussi que les pollutions de toute nature (bruit, eau, air, sol, etc.) sont les sous-produits de la croissance économique pour laquelle on ne sacrifie rien. Or ces nuisances ne sont pas également réparties sur le territoire urbain; elles sont subies beaucoup plus durement par les catégories sociales les plus démunies. Il en va de même avec diverses pénuries, dont celle du logement est la plus grave.

Ce tableau ne serait pas complet si nous ne mentionnions pas qu'à la périphérie de ces cinq régions urbaines subsistent des régions en déclin ou sous-développées, plus ou moins dépendantes des premières, soit comme réservoir de main-d'oeuvre, soit comme zone verte. Telle est plus particulièrement la situation des cantons ruraux.

C'est en raison de ces transformations de l'espace et des contradictions et des crises qu'elles créent que les pouvoirs publics sont appelés à la rescousse; ceux-ci lancent des politiques en rapport direct avec l'espace: politique du logement (1), politique en faveur des régions de montagne, politique de protection de l'environnement, politique des transports. Toutefois, ne surgissent pas seulement des politiques interrégionales; divers cantons et régions tentent de résoudre par leurs propres moyens les problèmes qui les remettent en cause. De telles politiques monorégionales s'élaborent par exemple dans les régions bâloise, genevoise, jurassienne, etc. (2). La politique d'aménagement du territoire a entre autres pour vocation de coordonner ces multiples politiques sectorielles et monorégionales de l'espace. Comment se présente le système des classes et fractions de classes sociales?

En nous inspirant de diverses études (3), nous répartissons les principaux acteurs sociaux en quatre ensembles. Nous subdivisons la classe dominante en trois fractions et couches.

1. La bourgeoisie monopoliste - avec des ramifications industrielles, commerciales et bancaires qui tendent à fusionner; elle correspond au vocable de firmes multinationales dont nous avons déjà parlé. Leurs organisations faitières sont essentiellement l'Association suisse des banquiers, l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort), l'Union centrale des associations patronales.

2. La bourgeoisie non-monopoliste. Alors que la première fraction a plutôt une vocation internationale et nationale, celle-ci est régionale et locale et contrôle les petites et moyennes entreprises. Elle est toujours très importante bien qu'en perte de vitesse et dépendante de la première.

Elle est composée de trois types d'organisations très distinctes: l'Union suisse des arts et métiers, l'Union suisse des paysans, l'Union immobilière suisse. Il vaut la peine de donner quelques précisions au sujet des fractions correspondant aux deux dernières organisations.

Comme partout ailleurs en Europe, l'agriculture est marquée essentiellement par la régression de la main-d'oeuvre agricole, la diminution et l'agrandissement des exploitations, ainsi que leur mécanisation et spécialisation. En bref, l'agriculture, avec beaucoup de retard, vit les transformations de l'industrie. La rente foncière rest le mode d'appropriation fondamental de la plus-value.

Cependant l'agriculture suisse, comparativement à celle d'autres sociétés européennes, se trouve dans une situation particulière: non seulement le prix du terrain est un des plus élevés d'Europe, mais encore elle est une des agricultures les plus rationalisées, endettées et subventionnées. L'ensemble de ces éléments pèse lourd sur le coût de la vie: les prix alimentaires en Suisse sont de 20 à 70% plus hauts que dans les pays du Marché commun. Mais en Suisse, l'agriculture n'est pas seulement un secteur économique, c'est aussi une des bases de l'indépendance et de la neutralité du pays: la politique agricole est autant de nature économique que de défense nationale. Par exemple, dans les plans de la Défense nationale totale, l'agriculture suisse doit assurer le 50% des besoins alimentaires du pays.

Quelles sont les fondements de la bourgeoisie foncière? Nous disposons de quelques données sur la propriété foncière en Suisse (S.D.E.S., 1974).

L'évolution du nombre absolu de logements habités par leur propriétaire, entre 1950 et 1970, a sensiblement augmenté. Par contre le rapport entre les propriétaires de logements et le nombre total de logements a passé de 37% à 28% pour le même laps de temps. Ce même taux varie très fortement selon les régions: dans des cantons ruraux comme Appenzell, Valais, Obwald, Glaris, etc., il dépasse 50%; dans des cantons urbains, il est inférieur à 20% (Genève 9%, Bâle 11%, Neuchâtel 16%, Zurich 17%). Donc plus une région est rurale, partant socio-économiquement périphérique, plus la proportion des propriétaires fonciers est grande. C'est également dans ces régions que la propriété privée du logement est la plus répartie entre toutes les couches de la population. Une estimation à partir de ces données permet de dire qu'environ 40% des Suisses de 30 ans et plus sont propriétaires fonciers. Le sol suisse est réparti de la manière suivante: terres incultes 21%, forêts 25%, pâturages, champs et prés 50%; soit le 96% des terres sont entre les mains ou des pouvoirs publics ou des agriculteurs. Le tiers des terres agricoles est cédé en fermage par des agriculteurs ou par des personnes qui l'ont été. Le 4% restant sont des terres à bâtir; elles appartiennent à raison de 2% aux pouvoirs publics, 1% à des particuliers, 1% à des sociétés diverses. Les statistiques montrent que plus la commune est grande, plus la part des pouvoirs publics est importante. La valeur de ces terres donne une toute autre image de leur répartition; elle est très approximativement distribuée de la manière suivante: les pouvoirs publics disposent du 34% de la valeur du sol, les agriculteurs du 26%, les particuliers du 20% et le 20% va à diverses sociétés privées. Les in-

térêts des propriétaires fonciers qui ne sont pas agriculteurs sont défendus par des groupements régionaux et nationaux comme l'Union immobilière suisse, mais aussi par l'Union des gérants et courtiers en immeubles.

3. Nous situons encore dans la classe dominante les couches moyennes, même si parfois elles s'allient aux classes sociales dominées. Inutile d'épiloguer sur l'expansion numérique et la diversité des couches moyennes, tout cela est bien connu.

4. En ce qui concerne la classe sociale dominée ou populaire, nous la subdivisons en fractions définies par la qualification professionnelle et la position dans la production (ouvriers spécialisés, ouvriers professionnels, etc.). L'Union syndicale suisse constitue la principale organisation professionnelle de la classe ouvrière. Les O.S. sont principalement des étrangers et de ce fait n'ont pour ainsi dire aucune influence politique.

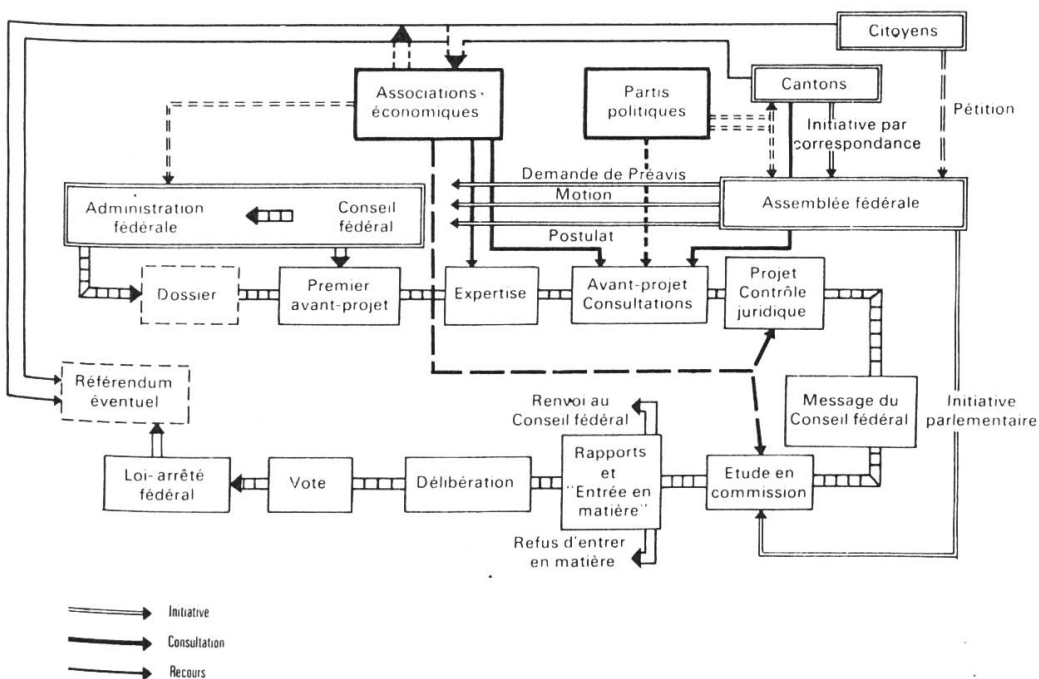
Comment ce système de classes sociales s'exprime-t-il en termes de partis politiques? Il apparaît d'emblée que le système des partis ne reflète pas clairement les rapports sociaux même si certains partis politiques représentent directement les intérêts d'une ou de plusieurs fractions de classes. Tel est le cas du petit Parti libéral qui comprend essentiellement des banquiers, industriels, promoteurs, régisseurs, ou de l'Union démocratique du centre dont l'ancienne dénomination - Parti des paysans, artisans et bourgeois - est suffisamment claire pour ne pas en dire plus. Le Parti socialiste et le Parti du travail ont une clientèle formée essentiellement d'ouvriers et d'employés. Quant aux partis radical et démocrate chrétien, ils sont multi-classistes. Notons cependant que le Parti radical est connu pour être lié aux organisations économiques et professionnelles de la fraction monopoliste de la classe dominante. Ajoutons que tant au niveau communal, cantonal et fédéral, le multipartisme est quasi généralisé, mais les partis dits "nationaux" - ceux du centre et de la droite - restent majoritaires.

Concluons ces propos par quelques éléments sur le système politique suisse. Ce qui nous paraît devoir être mentionné c'est que l'intervention politique des forces sociales ne se fait plus principalement dans la phase parlementaire de l'établissement des lois. Les phases pré- et post-parlementaires sont de plus en plus importantes. Pour ce qui est de la phase pré-parlementaire, la très classique initiative constitutionnelle était complétée dès 1947 par l'article constitutionnel 32, al. 3 "Les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution et pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution".

Les exécutifs cantonaux sont consultés de la même manière. Cette modification constitutionnelle ne faisait que consacrer une pratique fort ancienne. Voilà pour la phase pré-parlementaire. En ce qui concerne la phase post-parlementaire, le référendum constitue le moyen constitutionnel de recourir contre les décisions parlementaires, si un groupe le juge opportun.

Le Graphique 2 illustre bien ces deux aspects mais aussi toute la complexité de la prise de décision en Suisse.

Graphique 2: Prise de décision au plan fédéral
(D'après J. Rohr, 1972)



De l'avis de la plupart des politologues, ce système politique stimule la création des divers groupes de pression. Précédemment, nous en avons mentionné certains par rapport à chaque classe et fraction de classe sociale.

Il convient de préciser trois points par rapport au système politique :

- l'Etat et les appareils administratifs de la Confédération helvétique en raison même de la complexité de ce système de classes sociales, disposent d'une certaine autonomie, et ne jouent pas nécessairement que le jeu de la fraction de classe hégémonique, comme le veulent certaines théories politiques;

- les Etats et les appareils administratifs cantonaux sont loin d'être identiques à la Confédération; entre autres les forces sociales qui les contrôlent varient sensiblement en fonction de leur degré d'industrialisation et d'urbanisation;
- les instances fédérales du système politique ont une prédominance toujours plus grande sur les cantons; le fédéralisme suisse devient de plus en plus un fédéralisme d'exécution.

Sur cette toile de fond, nous pouvons maintenant analyser la politique de l'aménagement du territoire. Pour ce faire, nous mettrons en relief dans le prochain paragraphe les principales phases de ce processus en tâchant pour chacune de montrer le rôle et l'influence des acteurs sociaux.

3. LA DYNAMIQUE DE LA POLITIQUE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (4)

A. La maturation

C'est vers les années 1930 qu'en Suisse l'idée d'un aménagement du territoire commence à être réellement discutée. En 1943, est créée l'Association suisse pour le plan d'aménagement national (Aspan): les fondateurs en sont des architectes, urbanistes, géographes, des associations de protection de la nature, de défense du patrimoine national, etc. L'Aspan se donne pour objectif d'encourager l'aménagement du territoire des communes, des cantons et de l'ensemble du pays et d'en faciliter la réalisation, par des expertises, des cours, des congrès, la publication d'une revue et d'autres documents, des campagnes d'information, etc. Très rapidement, la nature des membres se diversifie: les cantons, les communes, des associations économiques et socio-culturelles, des syndicats ouvriers et patronaux, des entreprises, etc. côtoient les fondateurs.

Cette association contribue à mettre sur pied dans le cadre de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, l'Institut pour l'aménagement national, régional et local (ORL) qui va jouer un rôle décisif par la suite.

En automne 1963, l'Aspan publie une étude sur la politique et le droit foncier dans laquelle la plupart des principes de l'actuelle loi sur l'aménagement du territoire sont déjà formulés. Dans la commission qui a rédigé cette étude on retrouve, en plus d'architectes et d'urbanistes, les dirigeants de milieux agricoles et plus particulièrement

ceux de l'Union suisse des paysans, de l'Union forestière suisse, de l'Union suisse des communes bourgeoises. Cette participation est très significative de cette phase; en effet, ce sont les milieux agricoles qui s'inquiètent le plus des transformations de l'organisation spatiale; pour eux, elles se traduisent par une folle augmentation du prix des terrains, rendant précaire l'exploitation de leurs entreprises. L'aménagement du territoire apparaît comme une solution à ce problème. D'ailleurs, la même année est discuté un projet de loi sur le maintien de la propriété foncière. A la demande de l'Union suisse des paysans est prévu dans ce projet la création de zones agricoles en vue de stabiliser le prix des terrains. Faute de base constitutionnelle, ce projet a dû être abandonné.

B. Les premiers clivages

En 1962, le Parti socialiste suisse et l'Union syndicale suisse lancent une initiative constitutionnelle demandant que la Confédération prenne, avec le concours des cantons, des mesures pour empêcher une hausse injustifiée des prix des immeubles, pour prévenir la pénurie de logements et pour favoriser l'aménagement du territoire. Les moyens mis à la disposition des pouvoirs publics seraient un droit de préemption en cas de vente d'immeuble entre particuliers, ainsi que l'expropriation moyennant indemnité. En 1963, cette initiative est déposée avec 130'000 signatures, alors que 50'000 étaient nécessaires.

Le processus de consultation des cantons, partis, organisations socio-économiques et professionnelles, etc. est lancé; trois contre-projets sont esquissés. Malgré les efforts de quelques sections locales et cantonales des partis radical et chrétien-social, et de l'Aspan, le Conseil fédéral suit l'avis du Vorort et de l'Union immobilière suisse, il propose aux Chambres le rejet de l'initiative sans contre-projet. En même temps, l'exécutif fédéral promet formellement qu'il présentera sous peu aux Chambres un projet de loi foncière. La votation sur l'initiative socialiste a lieu le 2.7.1967, quatre ans après son dépôt. Elle est rejetée par le peuple: 23% de citoyens seulement l'ont soutenue (397'303 voix contre 192'991 et 18 cantons et 6 demi-cantons contre 1).

C. La reprise en main

Si l'initiative socialiste et syndicaliste a échoué, elle a eu par contre pour effet de mettre en branle de manière irréversible un processus d'étude. A cette épo-

que, l'absence d'un plan d'aménagement du territoire se fait cruellement sentir, la dégradation de l'environnement s'aggrave, la crise du logement est à son comble. C'est d'ailleurs à partir de l'acceptation par les Chambres en 1965 d'une loi concernant l'encouragement de la construction de logements que les premières études d'aménagement sont confiées à l'O.R.L. Les travaux qui ont été effectués sont très volumineux. Il est impossible de les résumer ici. Nous nous contenterons de mentionner la méthode suivie. Dans un premier temps ont été élaborées des conceptions directrices du développement de la Suisse. De telles conceptions directrices ont été élaborées pour des secteurs particuliers comme l'agriculture, l'industrie, l'artisanat, les transports, le tourisme, l'énergie, la protection des eaux, la santé, l'instruction, l'habitat, etc. En passant, il est important de relever quelques propos relatifs à l'industrie et l'artisanat. La localisation industrielle apparaît dans ces études comme étant du ressort des entreprises: il n'est pas fait mention d'un contrôle qui serait entre les mains de la collectivité. "En cas de divergence entre les planifications publiques et privées dans le domaine de l'industrie et de l'artisanat, on ne doit pourtant, pour l'instant pas exclure que les décisions d'intérêt privé de certaines entreprises puissent passer avant les intérêts publics" car, ajoute le rapport "l'objectif principal pour le développement structurel de l'industrie et de l'artisanat consiste à poursuivre la concentration et les changements de structure des entreprises, de manière à maintenir ou améliorer la capacité concurrentielle sur les marchés internationaux" (ORL, 1969, pp. 49 et 51).

Ces diverses conceptions directrices ont été spatialisées, confrontées les unes par rapport aux autres, puis synthétisées. Les résultats de ces travaux furent ensuite articulés: 1. à une analyse de la réalité suisse du point de vue du marché du travail, de la structure de l'habitat, du paysage et du système des transports; 2. à une analyse prévisionnelle (en fonction de l'an 2'000) d'ordre démographique et économique, soit 7'500'000 habitants ayant un taux d'activité de 44%, répartis à raison de 4% dans le secteur primaire, 46% dans le secteur secondaire et 50% dans le secteur tertiaire; 3. à un ensemble d'objectifs permettant une organisation spatiale élémentaire. Ces études volumineuses et complexes ont abouti à neuf variantes pour l'aménagement de la Suisse (ORL, 1970). Ces neuf représentations vont d'une extrême concentration de l'habitat à une déconcentration totale (Graphique 3). Elles sont mises en rapport avec l'urbanisation telle qu'elle se développerait si les pouvoirs publics n'intervenaient pas. Cette urbanisation "spontanée" - intitulée par

l'ORL "tendance" - correspond à la description que nous avons faite précédemment de la Suisse urbaine.

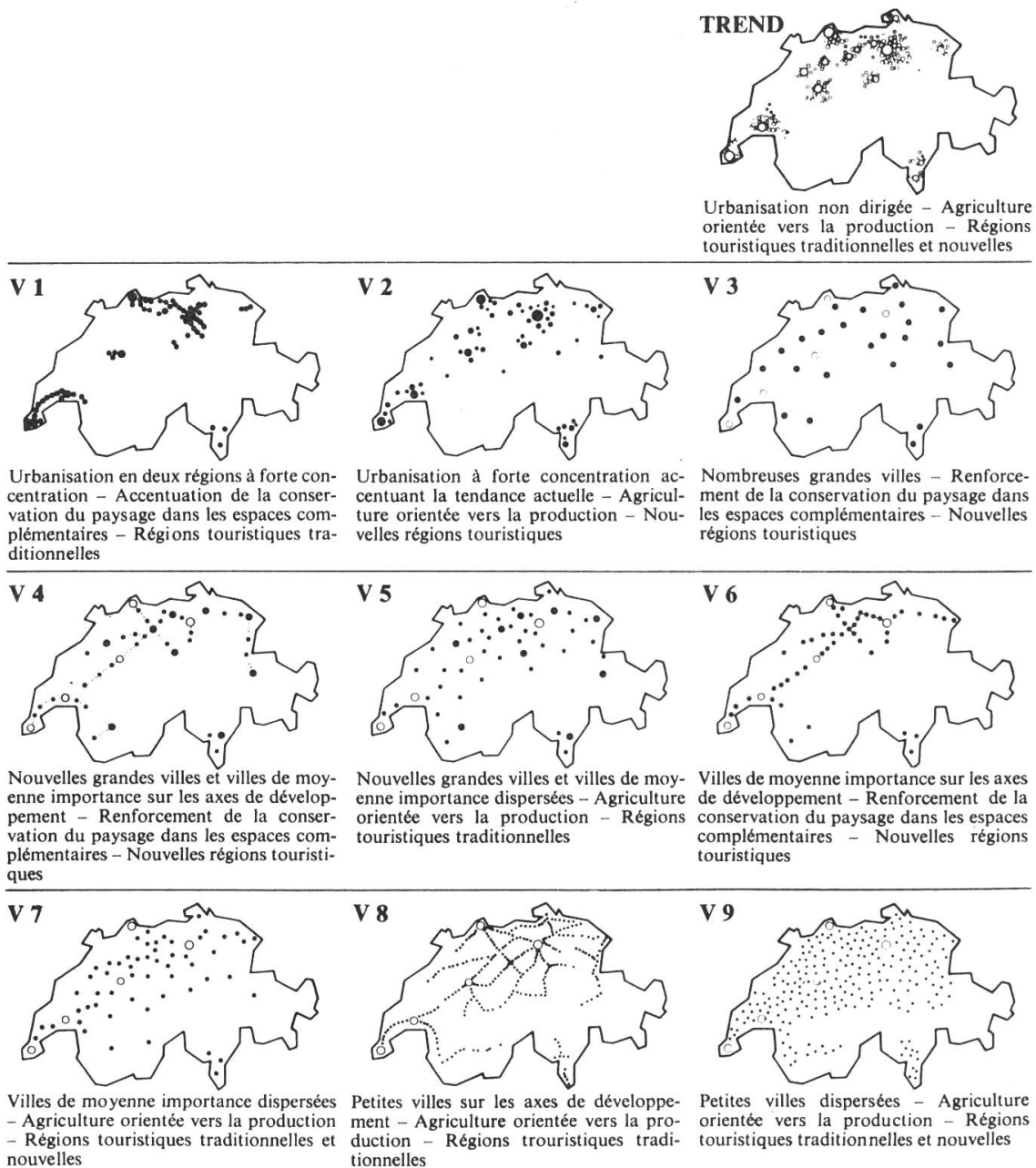
Chacune de ces variantes d'aménagement est accompagnée d'une analyse de sa signification économique, sociale et politique. Pour la variante "tendance", il est dit que "cette esquisse correspond dans une large mesure à la structure politique existante; elle résulte d'un état d'esprit désireux de conserver ce qui est et ce qui a fait ses preuves. Cette variante est conforme au pragmatisme suisse", mais elle risque de susciter des conflits politiques (ORL, 1973, p. 17). Les deux métropoles qui apparaissent dans la variante 1 se sont hissées au niveau des métropoles européennes de Munich, Milan, etc. Leurs avantages nombreux sont entre autres "la concentration des places de travail qui permet une structuration optimale des entreprises, ce qui favorise la rationalisation et l'augmentation du taux de production". Les inconvénients sont également de taille: coûts sociaux, disparités régionales et surtout "cette conception est foncièrement opposée à l'organisation fédéraliste de l'Etat" (ORL, 1973, p. 19).

"La variante 9 correspond à une image traditionnelle de la Suisse; elle favorise le système fédéraliste et l'exercice de la démocratie directe" (...). "Toutefois elle n'exclut pas un certain dirigisme du pouvoir central". En outre, la décentralisation que cette variante implique "va freiner la croissance industrielle et notamment diminuer la capacité concurrentielle de l'industrie d'exportation" (ORL, 1973, p. 23).

Parallèlement à ces études techniques, diverses commissions élaboraient des dispositions constitutionnelles sur le droit foncier. Ces travaux aboutissent à la rédaction de deux articles constitutionnels que l'Assemblée fédérale soumet au référendum obligatoire le 14.9.1969. L'article 33 ter prévoit:

1. La propriété est garantie.
2. Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété.
3. En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalant à l'expropriation, une juste indemnité est due.

Graphique 3: Eventail des conceptions directrices en matière d'aménagement du territoire (d'après ORL, 1973)



L'article 22 quater comprend trois paragraphes:

1. La Confédération édicte par voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.
2. Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.
3. Elle tient compte dans l'accomplissement de ses tâches des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

Ces deux articles constitutionnels sont acceptés par le peuple à une majorité de 55,9%: seuls trois cantons ruraux ont voté négativement.

D. Le dérapage

A la suite de cette votation, le Conseil fédéral constitue une commission pour élaborer la loi d'application de ces deux articles constitutionnels. Le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 31.5.1972 présente les résultats des travaux de cette commission. Le projet de loi (LAT) prévoit entre autres:

- une division du travail entre cantons et Confédération. Cette dernière élabore des principes généraux que les cantons appliquent, les communes sont responsables des aménagements de détail;
- un découpage de la Suisse en zones d'urbanisation, agricole, forestière, de détente, protégée et sans affectations spéciales;
- l'expropriation;
- le prélèvement de la plus-value occasionnée par des mesures d'aménagement.

Six mois avant la publication de ce message, le Conseil fédéral demande aux Chambres d'accepter des mesures urgentes de protection, car la mise en pratique de la LAT prendra beaucoup de temps, d'où maints propriétaires fonciers voudront ériger des constructions tant que cela sera juridiquement possible. La destruction du paysage risque de s'accélérer. La spéculation se renforcera. Les Chambres acceptent ces arrêtés d'urgence. En une année, ils ont suscité pour la Suisse entière plus de 40'000 oppositions de la part des propriétaires fonciers.

Depuis l'automne 1973, la LAT est en discussion aux Chambres fédérales. Que ce soit dans la phase pré-parlementaire ou parlementaire, cette loi, surtout par des articles qu'elle contient sur l'expropriation et le prélèvement de la plus-value, ne plaît pas aux propriétaires immobiliers, aux agriculteurs et à l'Union suisse des arts et métiers, ainsi qu'aux organisations politiques correspondantes: le Parti libéral et l'Union démocratique du centre. Ils s'opposent vivement à une importante fraction du Parti radical, au Parti démocrate chrétien et au Parti socialiste.

Après le deuxième débat parlementaire, l'organe des syndicats patronaux romands, (L'Ordre professionnel 7.2.1964) publie un éditorial titré "Si le peuple avait su ...". "Le 14.9.1969, le peuple n'aurait jamais répondu "oui" s'il avait su ce que mijotaient technocrates, planificateurs et étatistes. Il n'est pas trop tard. L'éventualité d'un référendum reste ouverte. Elle devra être sérieusement examinée lorsque les Chambres auront terminé leurs travaux".

Quant aux milieux des propriétaires immobiliers, ils sont outrés; à leurs yeux cette loi entame beaucoup trop la propriété privée du sol qui est "un pilier central sur lequel doit s'appuyer la constitution d'une économie de marché libérale et avec elle finalement les libertés politiques". Ils s'en prennent également au Parti radical. Ils attendaient d'un parti qui se reconnaît des couleurs libérales, qu'il n'ait pas une telle politique interventionniste. En imitant ainsi la gauche, il pousse les socialistes à "prendre leur distance de la conception radicale en allant encore plus loin vers l'étatisation" (Bulletin de la Fédération immobilière romande, 25.2.1974). Cette appréciation n'était pas erronée car à cette époque les socialistes parlent de lancer une initiative en vue d'une municipalisation du sol. Finalement en automne 1974 après un long va et vient entre les deux Chambres, la LAT est acceptée, les dispositions relatives à l'expropriation et au prélèvement de la plus-value ont été édulcorées.

Parallèlement aux travaux du Conseil des Etats et du Conseil national, la Conférence des hauts fonctionnaires de l'administration fédérale élabore une hypothèse de travail, intitulé "CK - 73", qui devrait susciter un large débat entre la Confédération, les cantons, les communes et la population pour aboutir à une conception d'aménagement du territoire. Ce document prend également en considération des études faites pour des secteurs particuliers: énergie, tourisme, transports, protection des eaux, logements, aide économique aux

régions de montagne, etc. Cette hypothèse a pour objectif de lutter contre les disparités régionales et pour ce faire propose de mettre en branle un processus de "décentralisation centralisée". La réalisation de ce modèle implique un système de villes combinant dans les grandes lignes les variantes 3, 4 et 5 (Graphique 3). Aux cinq centres principaux existant sur le Plateau (Genève, Lausanne, Berne, Bâle, Zurich) s'en ajouteront huit autres: Bienne-Neuchâtel, Aarau-Olten, Lucerne, St-Gall, Fribourg, Sion-Sierre, Bellinzzone-Lugano, Coire. Pour ce faire, la croissance économique des cinq premiers sera freinée au profit de huit autres. Avec une telle armature urbaine, les régions les plus marginales accèderaient aisément à l'un de ces centres. En outre, le développement de centres moyens et de petits centres sera stimulé. La construction des résidences secondaires sera limitée dans des zones bien aménagées. Quant à l'agriculture, elle aura autant une fonction économique que de maintien du territoire. Les auteurs de CK-73 pensent que les pouvoirs publics pourront réaliser cette hypothèse par la création adéquate et pertinente d'infrastructures diverses. Il n'est jamais question d'instaurer un contrôle de la localisation des entreprises.

A nouveau, les milieux immobiliers protestent. Ainsi dans le Bulletin de la Fédération romande immobilière (25.2.1974), un promoteur-architecte-urbaniste genevois s'exprime en ces termes: "Les technocrates de Berne ont actuellement retenu (...) une image de la Suisse de demain qui prévoit notamment l'arrêt du développement des grands centres", pour ce faire "il sera nécessaire d'arrêter l'immigration, d'interdire l'installation de nouvelles entreprises, d'entraver le développement d'entreprises existantes, en bref et pour parler franc, il s'agira de limiter ou de supprimer la liberté d'établissement et la liberté du commerce et de l'industrie" (...). "Si la Suisse de demain est un pays où le citoyen est assigné à résidence pour une génération, et où les entreprises sont condamnées à la stagnation forcée, on peut se demander si le prix de l'aménagement du territoire n'est pas manifestement excessif".

E. L'appel au peuple

En automne 1974, après l'acceptation de la LAT tous les protagonistes sont mécontents: à gauche, on considère que la LAT n'a presque plus de sens tant elle a été édulcorée; à droite, on est convaincu que des droits fondamentaux ont été violés. Pour ces milieux, la coupe a débordé. Ils lancent un référendum. Il vaut la peine d'examiner les groupes qui prennent position contre la LAT et d'analyser leurs raisons.

C'est la Ligue vaudoise qui ouvre les feux. Ce groupe est hors parti, il se situe à l'extrême droite de l'échiquier politique vaudois. Composé essentiellement d'une élite sociale, il se donne pour tâche de sauvegarder le patrimoine politique et culturel du canton. Depuis une cinquantaine d'années, la Ligue vaudoise édite un bi-mensuel, La Nation. Ses griefs à la LAT sont multiples:

- cette loi est inutile, la plupart des cantons ont un appareil juridique suffisant pour coordonner leur développement;
- la LAT constitue une atteinte grave à l'autonomie cantonale et communale, cette loi est "centraliste et de tendance nettement collectiviste";
- le prélèvement de la plus-value est foncièrement injuste pour les petits propriétaires, il n'est pas "dirigé contre les puissants promoteurs tant s'en faut". Les petits propriétaires ne pourront pas payer cette taxe, ils seront donc contraints à vendre leur terrain. Ceux qui auront des biens fonds dans des zones à urbaniser et qui n'auront pas les moyens de construire seront sous la coupe des promoteurs.

Rapidement divers groupements économiques vaudois donnent leur appui à la Ligue vaudoise, telle la Chambre vaudoise d'agriculture et la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie.

Sur le plan suisse, l'Union suisse des arts et métiers emboîte le pas. Dans son organe officiel (Bulletin des arts et métiers) de juin 1975, une attaque en règle est menée contre la LAT. On retrouve certains des arguments déjà mentionnés:

- entre les articles constitutionnels votés en 1969 et la LAT, "il y a un abîme où les grands projets finissent par sombrer";
- la LAT est centralisatrice et réduit de manière intolérable la liberté d'action des cantons et des communes; c'est "une loi liberticide inutile";
- elle va entraîner des coûts qui conduiront à une impasse financière, dont les petites et moyennes entreprises sont les premières à souffrir";
- cette loi est l'oeuvre d'une tendance puissante de l'administration fédérale: "les technocrates de l'aménagement; elle constitue une véritable "pollution administrative".

Puis c'est le tour de l'Union suisse des paysans: leur position n'est pas sans ambiguïté. Leur déclaration de soutien au référendum contient au commencement leur affirmation que l'Union suisse des paysans "approuve en principe les buts de l'aménagement du territoire". Cependant, la LAT ne contient rien, contrairement aux promesses des autorités fédérales, qui reconnaissent à l'agriculture le droit d'obtenir une compensation économique pour les charges et les prestations inhérentes à l'aménagement du territoire. Si une législation spéciale est adoptée avant la votation sur le référendum, l'USP retirera son opposition. La presse, à gauche comme à droite, ne comprend plus, la LAT avait originellement pour but de lutter, dans l'intérêt de l'agriculture, contre la spéculation foncière et le gaspillage des terres. "Serait-ce que certains agriculteurs se comporteraient davantage en spéculateurs qu'en paysans?"

Ajoutons encore le point de vue d'un opposant: la Fédération des syndicats patronaux. Pour cet organisme, la LAT est trop importante pour que le peuple ne se prononce pas. "Il est souhaitable que la demande de référendum aboutisse et qu'ultérieurement un large débat public ait lieu. Les citoyens doivent avoir l'occasion de se faire une idée complète des avantages et des inconvénients de la loi avant de se prononcer définitivement sur son maintien ou son rejet."

Quatre mois après le lancement du référendum, les 50'000 signatures sont récoltées, il a donc abouti. La votation aura lieu en juin 1976.

Les opposants s'organisent en un "Comité suisse contre un aménagement arbitraire du territoire". Dans un communiqué, il annonce que le Comité se compose de personnalités politiques "d'obédience bourgeoise, ainsi que de représentants d'associations économiques et agricoles".

Parallèlement, d'autres organismes proclament leur soutien à la LAT: la Fédération des locataires, les milieux coopératifs, l'Aspan, etc. En mars 1974, le Congrès du Parti socialiste lance une nouvelle initiative sur la propriété foncière, qui devrait remplacer l'art. 22 ter actuel dont nous avons donné le contenu ci-dessus. Les socialistes formulent cet article en ces termes.

1. La propriété est garantie dans le cadre des devoirs face à l'individu, à la société et à l'environnement.
2. La Confédération veille à une large distribution de

la propriété foncière pour une utilisation personnelle. Les personnes morales de droit privé ne peuvent être propriétaires fonciers que si elles utilisent le sol pour défendre des intérêts publics, à fins d'utilité publique ou pour leur entreprise de production ou de prestations de service.

3. La propriété foncière astreint à une utilisation conforme aux intérêts de la communauté. La Confédération et les cantons veillent, par voie législative, une répartition équitable de la jouissance sauvegardant les divers intérêts. Ils sont autorisés à percevoir des taxes correspondant au bénéfice de la jouissance.

4. La Confédération et les cantons peuvent, dans l'intérêt public, prévoir, par voie législative, l'expropriation et la restriction de propriété. Des indemnités appropriées qui ne peuvent dépasser la valeur fiscale doivent être versées lors d'expropriation ou de restriction de propriété équivalant à une expropriation.

Dispositions transitoires

Si, à l'expiration d'un délai de cinq ans après l'entrée en vigueur de cette disposition constitutionnelle, les conditions de propriété des personnes morales du droit privé violent l'article 22 ter, alinéa 2, la propriété retourne, sans indemnité, à la commune où est situé l'immeuble, pour autant que la législation n'en dispose pas autrement.

4. CONCLUSION

Nous sommes conscients que l'analyse que nous venons d'effectuer n'épuise pas les questions que nous nous posons en introduction, cela autant pour des raisons méthodologiques que par le fait que la politique de l'aménagement du territoire n'a eu pour le moment qu'une très faible emprise sur la réalité; les conséquences ne sont pour ainsi dire que politiques. Ceci dit cette analyse nous permet tout à fait d'amorcer des réponses.

Si les quelques développements que nous venons d'étudier - qui portent sur ces 20 dernières années - sont placés dans une perspective plus longue du développement urbain de la Suisse, un fait nouveau se dégage: l'intervention directe de l'Etat helvétique en vue de contenir, orienter, diriger la production de l'espace. Cette intervention s'explique par le fait qu'à partir des années 1945, la croissance économique, qui a été exceptionnelle, a occasionné de multiples contradictions,

problèmes et crises d'ordre économique, culturel, politique; seuls les pouvoirs publics centraux semblaient être à même de les résoudre. La planification - que nous définissons comme l'action systématique de l'Etat dans la réalité socio-économique - fait dès lors partie de la réalité suisse. En ce qui concerne l'espace, ce sont d'abord les politiques relatives au logement, aux routes, à la protection de l'environnement, etc. qui très prudemment innovent. La politique de l'aménagement du territoire apparaît comme une espèce de couronnement qui devrait intégrer les précédentes. Lors des débats parlementaires, les autorités fédérales qui défendent le projet de loi sur l'aménagement du territoire, sont tout à fait claires: les députés doivent "choisir entre l'anarchie et la planification".

A la lumière de l'analyse que nous venons d'effectuer, l'Etat fédéral se présente comme un agent modernisateur, rationalisateur luttant contre l'anarchie et les disparités régionales. La question qui se pose maintenant est la suivante: à qui profite cette action des pouvoirs publics?

Pour répondre à cette question, il n'est pas inutile de récapituler les principales phases de la politique de l'aménagement du territoire.

Cette idée est lancée dans les années 1935-1940 par des architectes et des urbanistes. Rapidement, ils rencontrent un écho favorable dans les milieux agricoles, qui subissent très durement la très forte croissance économique; pour eux, l'aménagement du territoire est un ensemble de mesures qui freineront la mutation des terrains agricoles en terrains à bâtir. Cette mutation rendant impossible toute rationalisation de la production agricole. Dans ce contexte, la première initiative socialiste, pour une politique foncière, impliquant la préemption et l'expropriation, fait l'effet d'un épouvantail. Pour ainsi dire tous les groupes s'y opposent, le peuple la rejette. Durant les quatre années de tractations que suscita cette initiative, les diverses fractions de la classe dominante sont amenées à s'intéresser à l'aménagement du territoire. Plus ou moins directement, elles participent aux travaux préparatoires et soutiennent les autorités fédérales qui proposent d'insérer dans la constitution deux articles relatifs à la propriété foncière et à l'aménagement du territoire; ces deux articles, soumis au peuple et acceptés en 1969, débutent par la proposition: "La propriété est garantie".

Entre cette votation et le dépôt de la loi d'application en 1972, un dérapage a lieu: alors qu'avant 1970, l'amé-

nagement ne signifiait pour ainsi dire que protection de l'environnement et aide à l'agriculture, la LAT prévoit en effet des mesures inattendues, tels l'expropriation et le prélèvement de la plus-value causée par des mesures d'aménagement. Les agriculteurs ne s'y reconnaissent plus, les Arts et Métiers et les propriétaires fonciers s'indignent, les passésistes y voient la fin du fédéralisme suisse. Tous se considèrent trahis par leurs députés et lancent un référendum contre cette loi.

Les travaux techniques parallèles à l'élaboration de la loi ne plaisent pas plus; ils apparaissent - aux groupes mentionnés ci-dessus - ni plus ni moins que comme un mouvement vers une "dangereuse collectivisation" mené par de vils "technocrates étatistes". Quant au Parti socialiste, tout en soutenant la LAT, il n'est pas satisfait: il organise une nouvelle initiative constitutionnelle proposant en quelque sorte une municipalisation du sol.

Si la bourgeoisie monopoliste s'est franchement opposée à la première initiative socialiste, elle a été constamment favorable aux travaux menés par l'administration fédérale et ne s'est pas opposée à la LAT comme l'ont fait les fractions non-monopolistes de la classe sociale dominante.

D'ailleurs l'image future d'une Suisse où est mis en place un processus de centralisation décentralisée telle qu'elle apparaît dans les travaux de l'ORL et dans CK-73 correspond aux représentations élaborées par la fraction monopoliste: la Suisse tend à devenir un "centre international de service. (...) L'économie suisse devra concentrer son activité sur des produits à haut coefficient de "savoir-faire" qui nécessitent des procédés d'une haute technicité, et partant, une part importante de personnel très qualifié, et qui, en raison de leur degré élevé de spécialisation, ont peu de concurrents sur le marché mondial, de sorte que la demande ne réagit que faiblement aux augmentations de prix". Cela est valable aussi bien pour l'industrie que pour le tertiaire. En raison du coût du sol et de la main-d'oeuvre, qui sont parmi les plus élevés du monde, "la production à coefficient de main-d'oeuvre élevé (...) est de plus en plus souvent transférée à l'étranger" (Le Mois, No 7, 1974).

On comprend qu'une telle économie a besoin d'une organisation territoriale décentralisée - pour éviter les congestions, les conflits et les crises - mais quand même suffisamment concentrée pour être en prise directe avec le monde. C'est bien l'image que donne CK-73.

Ainsi l'Etat fédéral se trouve pris dans un champ de forces triangulaire formé de la classe sociale dominée, de la

bourgeoisie monopoliste et des bourgeoisies non-monopolistes. Il fonde son autonomie relative sur cette triple dépendance. Les deux premières sont à la fois alliées et opposées. Alliées parce qu'elles sont d'accord sur l'idée de l'aménagement du territoire et qu'effectivement elles soutiennent toutes les deux les travaux qui ont été réalisés, et la loi votée par les Chambres. Opposées parce que pour la bourgeoisie monopoliste, l'aménagement du territoire est considéré comme étant uniquement un ensemble de mesures (zonage, coordination de travaux, équipement de zones, protection de l'environnement, etc.) qui devraient permettre de maintenir et/ou d'augmenter la croissance économique sans à coup. En bref, l'aménagement du territoire est une rationalisation des économies externes, une planification physique qui ne devrait en aucun cas limiter les principes d'une économie libérale.

Pour la classe dominée, l'aménagement du territoire, c'est surtout une politique qui a pour but de corriger certains aspects du développement inégal et plus particulièrement ceux relatifs à la propriété du sol. Il ne s'agit donc plus seulement de planification physique, mais d'une action qui, grâce au contrôle de l'utilisation du sol par la collectivité, remédiera aux multiples inégalités qui accompagnent l'urbanisation.

Cependant pour ces deux groupes, l'espace a dans leur stratégie une importance mineure.

Quant aux bourgeoisies non-monopolistes, qu'elles soient industrielle, commerciale, paysanne ou foncière, le moins qu'on puisse dire c'est qu'elles sont farouchement opposées à l'aménagement du territoire tel qu'il a pris corps ces dix dernières années. Pour ces fractions de la classe dominante dont le rayon d'action est surtout régional, l'espace a une signification économique capitale car l'appropriation de la plus-value se fait autant par la rente foncière que par le profit. Ces fractions affirment clairement que les petites et moyennes entreprises ne pourront pas assumer les coûts inhérents à la mise en place de la LAT.

Cependant, comme nous avons pu le voir pour ces groupes sociaux, l'enjeu de la politique de l'aménagement du territoire est aussi idéologique et politique: la planification physique sonne le glas du fédéralisme, de l'autonomie communale, des libertés individuelles; si ces mesures sont acceptées, la Suisse sera désormais sous la coupe de "technocrates collectivistes-étatistes". Ces groupes sociaux apparaissent donc comme les défenseurs d'une Suisse traditionnelle.

Pour clore cette analyse, répondons à la question relative à la dynamique des institutions politiques. D'emblée, nous devons préciser que notre étude ne donne qu'une vue tronquée du fonctionnement de ces institutions: tout le processus de consultation pré-parlementaire nous a largement échappé; pour l'analyser, nous aurions dû mettre en oeuvre d'autres méthodes. Cela dit, la politique de l'aménagement du territoire nous donne une impression ambivalente. D'une part, le jeu démocratique fonctionne réellement et permet incontestablement, même à de petites minorités, dans la mesure où elles sont organisées, d'entrer par le biais des référendum et initiatives sur la scène politique nationale et de faire valoir leur point de vue. Tel est le cas de la Ligue vaudoise; il en va ainsi pour d'autres politiques que nous n'avons pas pris en considération dans cette étude: le Mouvement populaire des familles pour la politique du logement, plusieurs mouvements écologiques pour la politique des transports, etc. D'autre part, le fonctionnement même de ces institutions démocratiques semble les gripper; sans tomber dans le catastrophisme des bourgeoisies non-monopolistes, le fédéralisme suisse, à l'origine très décentralisé s'achemine très clairement vers un fédéralisme d'exécution, ou vers ce que d'aucuns appellent un centralisme démocratique. C'est un fait incontestable (même si les tenants de l'aménagement du territoire nient farouchement l'existence de cette tendance): la Confédération arrête les orientations et les principes généraux, les Cantons les appliquent et les exécutent, les communes règlent les détails.

NOTES

1. Cf. à ce sujet Bassand M., 1974 (c).
2. Cf. à ce sujet Maillat D., 1972, 1974; Bassand M., 1974 (a) et 1975; Ricq C., 1974; Boggio, 1973.
3. Nous avons utilisé plus particulièrement les travaux de Girod R., Krieger L., Meynaud J., Erard M., Domaine public.
4. Nous tenons à remercier MM. R. Campiche, L. Bridel, J. Vicari, H. Aregger, P. Rosenstock pour les informations et critiques qu'ils ont bien voulu nous adresser.

BIBLIOGRAPHIE

- Aspan, Réflexions sur la politique et le droit fonciers, Zurich, 1963.
- Barbier J., Piveteau J.-L., Roten M., Géographie de la Suisse, P.U.F., Paris, 1973.
- Bassand M., Développement urbain et logement, Annales du C.E.R.E.S., Institut d'études sociales, Genève, 1974 (a).
- Bassand M., Urbanisation et pouvoir politique. Le cas de la Suisse, Lib. de l'Université, Genève, 1974 (b).
- Bassand M., "The Jura Problem", Journal of Peace Research, No 2, 1975.
- Bassand M., La dynamique de la politique du logement, Dpt de sociologie, p. 38, 1974 (c).
- Boggio M., "Production de l'espace et aménagement du territoire, le contexte vaudois", Habitation, juillet 1973, pp. 23-40.
- Campiche R. et Zimmermann E., La grande ligne d'une recherche, Institut d'éthique sociale, Lausanne, 1975.
- Colin G., La Suisse, Centre de documentation universitaire, Paris, 1970.
- Domaine Public, Essai sur le capitalisme suisse, R. Fawer S.A., Renens, 1970.
- Erard M., "Esquisse d'une sociologie des classes sociales en Suisse", Cahiers internationaux de sociologie, vol. 24, 1965, pp. 3-28.
- Gaudard G., "L'aménagement du territoire et les régions économiques en retard", Habitation, nov. 1969, pp. 26-31.
- Girod R., "Milieux politiques et classes sociales en Suisse", Cahiers internationaux de sociologie, vol. 24, 1965, pp. 29-54.
- Gurvitch G., La vocation actuelle de la sociologie, Tome 1, P.U.F., Paris, 1959.
- Kim K., "Les propositions du groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire", Habitation, juin 1971, pp. 42-47.
- Kneschaureck F., Les problèmes de la croissance économique, Delaschaux et Nestlé, Neuchâtel, 1972.
- Koch M., La Suisse face à l'aménagement du territoire, éditions du Journal de Genève, Genève, 1972.

- Krieger L., Caractéristiques du développement de la Suisse et aménagement du territoire, EAUG, Genève, 1974.
- Maillat D., "La région des Trois-lacs", Habitation, juin 1972, pp. 42-48.
- Maillat D., La région Inter-Jura, La Chaux-de-Fonds, 1974.
- Meynaud J., Les organisations professionnelles en Suisse, Payot, Lausanne, 1963.
- Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire (31.5.72).
- Lapierre W., L'analyse des systèmes politiques, P.U.F., Paris, 1973.
- O.R.L., Conceptions directrices d'aménagement du territoire national, Zurich, 1969.
- O.R.L., Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, Zurich, 1970.
- O.R.L., Conceptions directrices d'aménagement du territoire national, (Version abrégée), Zurich, 1973.
- Ricq Ch., La région transfrontalière de Genève, Institut universitaire d'études européennes, Genève, 1974.
- Rohr J., La Suisse contemporaine, A. Collin, Paris, 1972.
- Rotach M., Conception directrice de l'aménagement du territoire CK-73, Berne, 1973.
- S.D.E.S., "La propriété foncière en Suisse", Revue des faits de la semaine, No 16/74, 23.4.74, Genève, pp. 10-15.
- Vouga J.P., "L'aménagement du territoire en Suisse", Habitation, Juin, 1971, pp. 33-41.
- Vicari J., "Hypothèses sur la dynamique de l'aménagement du territoire", Habitation, oct. 1973, pp. 49-57.
- Vieille P., "L'espace global du capitalisme d'organisation", Espace et société, mai 1974, No 12, pp. 3-33.

RESUME

L'espace d'une société est le produit de ses rapports sociaux et de ses sous-systèmes économique, politique, socio-génétique et idéologique. Mais l'espace n'est pas un élément passif du système sociétal: il a non seulement sa propre dynamique, mais encore, bien que modelé par la structure sociétale, il rétroagit sur celle-ci en freinant ou en accélérant son développement.

L'organisation de l'espace national n'est pas à vrai dire une attribution nouvelle pour la Confédération helvétique. Certes avant la deuxième guerre mondiale, elle n'avait été que sectorielle: politique du logement, politique des transports, etc. A partir des années 1950, il apparaît que les contradictions engendrées par la croissance doivent être traitées par un plan national d'aménagement du territoire.

Notre analyse montre d'une part, comment la politique globale de l'espace est devenue un enjeu sur la scène politique nationale et d'autre part, qu'elle est la résultante de rapports sociaux triangulaires dont les protagonistes sont la bourgeoisie monopoliste, la bourgeoisie non-monopoliste et la classe populaire. Si le premier et le dernier acteur tombent d'accord sur la nécessité d'un aménagement, ils diffèrent sur sa nature. Pour la bourgeoisie monopoliste, il ne doit s'agir que d'une planification physique; pour la classe populaire, l'aménagement du territoire doit déboucher sur une planification plus globale. Quant à la bourgeoisie non-monopoliste, elle est hostile aux plans mis en place par la Confédération: à ses yeux, ils sonnent le glas du fédéralisme, de l'autonomie communale et des libertés fondamentales.

Michel Bassand
Département de Sociologie
Université de Genève
1211 Genève 4

