

Sur le nouveau projet de plan directeur du canton de Genève - version 9.10.97

Pour examiner le projet de plan directeur cantonal, il est souhaitable d'annoncer avec quels instruments sera réalisé cet examen.

La réponse du "Mouvement: Un projet pour les villes" à la consultation nationale organisée par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire sur "L'organisation du territoire en Suisse. Grandes lignes du développement souhaité" du 27 avril 1995 contient ces instruments. Il suffit de les actualiser afin de les mettre à niveau avec la situation actuelle.

L'intégration une approche taylorienne

Dans une période où l'étendue — au sens propre comme au figuré — de la problématique et du développement des villes déborde largement les frontières cantonales et communales, voire les frontières nationales, on ne peut plus parler d'aménagement du territoire selon le modèle d'intégration pratiqué jusqu'ici. Le modèle d'intégration est basé sur l'autonomie des cantons qui élaborent, chacun en vase clos, leur plan directeur et parfois même pratiquent de la même manière avec leurs communes. Il faut lui substituer un modèle de coopération donnant un droit réciproque de regard de chaque canton sur chaque plan directeur cantonal, qui puisse aboutir à l'élaboration de plans directeurs cantonaux au niveau national. C'est en quelque sorte organiser la solidarité confédérale, l'un des fondements de la Constitution helvétique, que de mettre en place entre les cantons un droit de regard ou mieux, un devoir d'ingérence.

La stratégie d'intégration est une approche taylorienne du territoire, calquée sur les méthodes employées par les entreprises industrielles, notamment, par les industries manufacturières de série. Elle suppose que la qualité d'ensemble d'un produit — un plan directeur cantonal par exemple — soit appréciée comme la somme des qualités parcellaires des plans et des phases projectuelles, la somme des qualités parcellaires des plans et des phases intermédiaires. Alors que c'est souvent la qualité des interfaces entre ces parcelles et ces phases qui est décisive pour la qualité de l'ensemble.

De plus, le territoire n'est pas un bien de consommation comme les autres. Outre le fait qu'il n'est pas extensible, chacun de ses lieux, leurs affectations, leurs morphologies sont d'une très grande variabilité. Cette variabilité rend impraticables les frontières qui aujourd'hui enchâssent arbitrairement des projets d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui, de ce fait, restent le plus souvent sans effets.

Il s'agit donc de ne pas prendre un plan d'aménagement du territoire national pour l'addition des plans directeurs des territoires cantonaux, sous le prétexte de l'efficacité politique de la composition cantonale de la Suisse, ni pour une intégration de ces plans sous l'autorité d'une institution fédérale.

Il ne s'agit d'ailleurs plus d'élaborer des plans directeurs cantonaux mais des plans directeurs des villes suisses. Des villes qui ignorent les frontières et dont les principaux problèmes sont justement ceux posés par celles qui les traversent.

Il s'agit dans cette perspective de créer des structures qui permettent la mise en place et le développement d'une coopération entre les villes suisses, des villes comprises avec leurs régions au-delà des frontières communales, cantonales voire même nationales.

Le retour aux cycles

Ces dernières années, la Suisse s'est installée péniblement dans un nouveau modèle de développement économique et social.

Dans son dernier ouvrage "La société en sablier", Alain Lipietz explique que nous ne sommes plus dans la crise d'un modèle de développement mais que nous sommes installés dans un modèle de développement mais que nous sommes installés dans un modèle qu'il qualifie de "libéral-productiviste".

Dans une comparaison très imagée, il démontre que nous sommes passés de la société en montgolfière à une société en sablier. La première était celle des années '45-'75, une société où tous les salariés se situaient dans une sphère située au-dessus du sol, au-dessus du niveau de salaire zéro. La seconde qui s'installe, est une société tendant à se séparer en deux, une sphère qui touche le sol: le niveau de salaire zéro, une autre sphère plus élevée mais d'où versent vers la plus basse, un grand nombre de salariés.

C'est sous le titre "Le retour aux cycles" qu'Alain Lipietz présente la nouvelle société.

Dans l'ancienne société, la société en montgolfière, la somme des salaires versés représentait les trois quarts de la production marchande les entreprises n'avaient pas de souci à se faire du côté de la demande effective: elles ne manquaient pas de clients.

Dans la nouvelle société, la société en sablier, ce pourcentage a baissé dangereusement et s'est rapproché de la moitié. L'autre moitié du revenu national sera-t-elle dépensée ou pas ? Cela va dépendre de l'humeur des possédants. Soit les

entrepreneurs sont grisés par la hausse des profits et les ménages à hauts revenus dépensent sans compter: achètent des biens de luxe et investissent. Les affaires marchent, justifiant ainsi leurs investissements. Soit ils sont inquiets des signes de faiblesses de la demande du côté des ménages populaires. Ils ralentissent alors leurs investissements et augmentent leur épargne. Cette absence de volonté d'acheter provoque la chute de la production qu'ils avaient anticipée.

La dynamique économique de la nouvelle société est donc profondément cyclique: tantôt les riches épargnent trop, et la production s'enlise, tantôt ils dépensent trop, et la production s'emballé. La théorie des cycles qui a été de la seconde moitié du dix-neuvième siècle jusqu'au début des années '50 la grande question de l'économie politique a été négligée pendant les Trente glorieuses, elle est redevenue aujourd'hui tout à fait d'actualité. Encore que, par rapport à l'avant-guerre, deux faits nouveaux accélèrent les phénomènes cycliques: la globalisation et la financiarisation.

La globalisation c'est l'interdépendance croissante de tous les marchés nationaux, vers la constitution d'un marché mondial unifié. On en est très loin, mais la mise en résonance de tous les marchés nationaux et en tout cas continentaux avance à grands pas. Avant, quand la demande ralentissait dans un pays, on pouvait espérer se rattraper sur les marchés en expansion d'autres pays. Aujourd'hui, les marchés de tout un continent, voire des trois blocs continentaux, se retrouvent parfois en berne en même temps.

La financiarisation est à la fois le produit et l'accélérateur de la nouvelle société. Le produit c'est la part croissante du revenu qui n'est pas automatiquement consommée et s'accumule en avoirs financiers. A leur tour, ces avoirs rapportent de l'argent qui vient s'ajouter aux revenus des couches les plus riches de la population et bien entendu, est aussitôt épargné. Cette masse d'argent croissante se dispute les actions et les obligations. Le prix de ces titres augmente donc, et avec lui la valeur du patrimoine des actionnaires. Cette augmentation, la plus value financière, accroît encore le revenu des actionnaires.

A la recherche de copieux dividendes ou de plus-values, la masse de cet argent spéculatif se reporte instantanément sur les entreprises les plus juteuses, celles qui mènent une politique à court terme, maximisent le profit distribué aux actionnaires, pressurent le mieux leurs salariés, licencient et distribuent la plus grande part de leur profit au lieu de l'investir. Cette politique aggrave la déchirure sociale et l'instabilité économique.

La globalisation des marchés financiers aggrave la financiarisation, car les capitaux financiers à la recherche d'une base productive pour extraire des profits peuvent jouer les entreprises du monde entier les unes contre les autres et, si ils préfèrent les emprunts émis par les gouvernements, jouer les pays les uns contre les autres. C'est ce que l'on appelle la société-casino mondiale. Dans cette masse de capitaux à la recherche du pays le plus lucratif, les plus redoutables sont les fonds de retraite par capitalisation, c'est-à-dire les organismes qui amassent les cotisations de salariés, les font fructifier et paient

les retraites avec les profits financiers. Ces caisses sont obligées, institutionnellement, de rechercher de la manière la plus cynique, opportuniste, les rendements les plus conséquents pour servir les meilleures retraites à leurs cotisants.

La coopération entre les villes une alternative

Dans ce nouveau modèle, l'argent public se faisant rare, le corpus des mesures de la Confédération pour maintenir une relative égalité entre les cantons est mis en cause et les frontières, notamment, les frontières cantonales deviennent de plus en plus inopérantes pour maîtriser l'aménagement du territoire et l'urbanisme. L'importante polarisation en cours autour de Zürich est sans doute l'expression la plus forte aujourd'hui de cette désagrégation. Une polarisation dont, bien évidemment à tort, le nouveau projet de plan directeur pour le canton de Genève ne traite pas.

Il s'agit donc en guise d'alternative de mettre en place une coopération entre les villes suisses considérées avec leurs régions. Une coopération qui doit aboutir à l'établissement de nouveaux concepts issus des villes pour de nouveaux projets de plans directeurs pour le territoire helvétique.

Cela ne signifie pas que, dans un premier temps, l'élaboration de ces nouveaux concepts et projets ne puissent être élaborés sous la responsabilité des cantons pour que, notamment, d'une part, ceux qui aujourd'hui ne possèdent pas de ville sur leur territoire puissent, en application de la solidarité confédérale, y participer, et d'autre part que l'on donne du temps aux villes dont le territoire déborde largement celui de la commune d'origine afin que leurs projets en matière d'urbanisme ne soient pas eux-aussi une addition de projets communaux.

En effet, plutôt que l'exigence d'une remise en cause aussi radicale qu'immédiate des cantons, il faut davantage comprendre la proposition de remplacer l'intégration par la coopération comme une orientation des rapports territoriaux sous le double aspect de la responsabilité et de la solidarité. Deux aspects qui, si ils sont pleinement pris en compte créent les conditions pour l'élaboration de concepts et de projets dont la caractéristique essentielle serait de considérer une problématique à différentes échelles.

La ville fait la région

Dans le même esprit, il s'agit également d'inverser la conceptualisation des rapports entre ville et région; ce n'est pas la région qui fait la ville, c'est la ville qui fait la région. Une véritable politique régionale doit donc avant tout se préoccuper de la ville, ou de l'ensemble des villes, qui structurent un territoire. Ces quelques éléments conceptuels pourraient être des lignes de force théoriques sur la base desquelles l'élaboration de plans directeurs de villes et de territoires ne peuvent plus être menées indépendamment les uns des autres. Dans ces conditions, ils doivent nécessairement transgresser les frontières actuelles et pourraient permettre l'élaboration d'une conception nationale — ou

plutôt de conceptions nationales, si l'on considère l'ensemble des échelles qui doivent être prises en compte — qui ne soit ni une unique conception centralisatrice comportant, au demeurant, peu de risque de se réaliser dans ce pays, ni une simple addition de plans directeurs cantonaux parfois locaux quasiment indépendants les uns des autres, ce qui est par contre le cas actuellement.

Le territoire exige aujourd'hui la coopération pour la gestion efficace des projets qui le concernent.

Le miracle helvétique: "décentralisation concentrée" et "paix du travail"

De plus, tout projet d'aménagement du territoire comme un plan directeur qui n'est pas étroitement lié à un projet de société, autrement dit tout mode de régulation de l'usage du sol et du territoire qui ne serait pas en adéquation avec un mode de régulation des conditions d'acquisition des moyens d'existence, ne peut que rencontrer de sérieux obstacles à sa réalisation. En Suisse, durant la longue période qui va du milieu des années '30 au milieu des années '70, on peut identifier une cohérence entre ces deux aspects de la régulation sociale que désignent les terminologies de "décentralisation concentrée" et de "paix du travail". La décentralisation concentrée, en entretenant voire développant les bases du cantonalisme, a constitué des fondements sur lesquels la régulation helvétique du rapport salarial, sous le label de paix du travail, a trouvé des conditions particulièrement favorables pour se développer. Il est en effet probable que les réseaux de proximité constitutifs de ce mode de territorialisation sociale aient entraîné la production des valeurs culturelles indispensables à cette régulation du rapport salarial. De son côté, la paix du travail, en dégagant des ressources énormes comparativement aux autres pays industrialisés, a probablement fourni les moyens sans lesquels le rapport territorial exprimé par la décentralisation concentrée, qui dans les années '30 existait déjà, n'aurait pu être développée: réseaux de transports très décentralisés, qualité de l'habitat, protection et/ou subventionnement des marchés intérieurs et/ou locaux, etc.

Aujourd'hui, par son caractère éminemment cyclique, le nouveau modèle de développement économique et social met à mal cette cohérence qui se dégingue rapidement. Les moyens ordinairement consacrés à l'entretien de la décentralisation concentrée sont de plus en plus difficiles à rassembler: redimensionnement de Rail 2000, ouverture ou contestation de la protection de certains marchés, contestation de la politique agricole, besoins financiers des villes, etc. On ne peut donc pas simplement postuler une continuation des pratiques passées en matière de plans directeurs cantonaux.

Un projet en rupture

Si le projet de nouveau plan directeur cantonal n'échappe pas à une certaine logique taylorienne, notamment, dans la manière dont il a été projeté; il est néanmoins en rupture avec l'existant.

Les pratiques urbanistiques dominantes, qu'il ne faut pas confondre avec l'urbanisme, menées dans le canton de Genève depuis plus de douze ans traduisaient un étonnant et large consensus. Un consensus souvent contre nature mais entre partis politiques consentants, basé sur un concept frileux et malthusien de l'aménagement du territoire cantonal dont le point culminant a été la campagne contre la traversée de la Rade. Un consensus à géométrie variable, pour certains il refusait la croissance, pour d'autres il la limitait, pour d'autres encore il choisissait un type de croissance alors que pour d'autres enfin il traduisait l'absence de croissance. Il s'articulait autour de deux principaux projets résumés par les slogans "Construire la ville en ville" et "Maintenir la zone agricole". Dans la logique "Construire la ville en ville" chaque partie de terrain urbain encore vide doit recevoir du bâti et s'il n'est pas possible d'y construire un immeuble, elle doit recevoir du mobilier urbain. De même les terrains industriels du centre ville ont fait l'objet d'opérations spéculatives, permettant le redéploiement d'entreprises en zones industrielles périphériques. Elles ont fortement contribué à la surdensification de la ville avec l'appui politique de tous les partis (SIP, Charmilles, Coop Montbrillant...) Quant au bâti existant, il doit se densifier par des surélévations et des aménagements de combles. Dans la logique "Maintenir la zone agricole" une zone dont au moins un gros tiers sert à autre chose comme jouer au golf à Bessinge il ne peut y avoir sous prétextes divers sur des terrains libres et proches une extension qui prolonge et desserre la ville.

Aujourd'hui, on peut sans doute affirmer que cette proposition pour un nouveau plan directeur s'inscrit comme une tentative de remise en cause de ce consensus et consacre la fin de la crise ainsi que l'installation du canton de Genève dans le modèle de développement économique et social décrit précédemment. Entrera-t-il dans les faits?... C'est une autre histoire.

Mais quelque soit la réponse à cette question le contenu du projet soumis à l'enquête publique répond à cette consécration. Il contient une tentative d'ouverture. Les projets qui fondent le nouveau concept de l'aménagement cantonal ne sont pas des projets qui veulent figer la réalité mais au contraire la mettre en mouvement.

Le projet réhabilite le cadre bâti. Il traite de la ville, de l'agglomération, telle qu'elle ressort des années '45 - '75, les Trente glorieuses, et des années '80, celles de la bulle spéculative immobilière. Il tend à rompre avec l'idée générale qui veut qu'à Genève, comme en Suisse, un projet pour la ville est un projet qui défend la campagne. En ce sens les slogans du consensus sont mis à l'écart.

Dans la même veine, dans le souci sans doute de correspondre aux conditions économiques et sociales cycliques qui se sont installées, il y a de nombreuses variantes dans les projets fondateurs. Ces variantes ou cet éclectisme relève de l'absence de

proposition politique forte de la part du gouvernement cantonal. Elles sont le fruit du débat engagé au sein de la commission d'aménagement du territoire (CAT) ou le projet (par défaut) a été envisagé comme un sorte de plus grand dénominateur commun des positions souvent contradictoires et parfois incohérentes soutenues par les différents participants. Cette lacune se ressent dans tous les volets de l'aménagement notamment au plan des transports.

Genève ni en Suisse, ni en France?

Par contre, si les auteurs du projet de nouveau plan directeur cantonal reconnaissent que le canton n'est plus la seule échelle pertinente pour traiter de la plupart des thèmes d'aménagement du territoire, ils n'insistent que rarement sur la réalité des interfaces des frontières nationales et cantonales, avec d'autres aires d'aménagement comme si elles n'existaient pas ou que toutes les nombreuses questions qu'elles posent avaient déjà trouvé des réponses satisfaisantes alors qu'entre la Suisse et la France on est tout juste capable aujourd'hui de faire correspondre les axes de deux routes devant se joindre sur la frontière et qu'entre les cantons de Genève et Vaud on en est aux premiers balbutiements de collaboration.

C'est dans cette direction que se trouvent les faiblesses du projet car il n'y a pas que les aspects positifs relevés. Il y a un lourd déficit institutionnel qui a de nombreuses retombées négatives.

Le lourd déficit, c'est son caractère éminemment autocentré qui se traduit dans une curieuse prise de position relègue la Suisse en arrière-plan. Une position qui n'est pas critique, anti-helvétique, mais indifférente: a-helvétique. Et la préface du chef du Département des travaux publics et de l'énergie qui elle se réfère à la Suisse, à la concurrence entre les villes et les régions, paraît rajoutée, un peu comme d'ailleurs le signataire de ladite préface dans la vie politique cantonale.

Les expressions de cette prise de position indifférente sont nombreuses. Par exemple, sous le titre "Genève dans les réseaux des villes", il est proposé de "Renforcer les liens et la complémentarité de Genève avec les villes suisses" et d' "Inscrire Genève dans le réseau des villes de Rhône-Alpes" alors qu'il eut été sans doute plus intéressant d'inverser la proposition: "Renforcer les liens et la complémentarité de Genève avec les villes de Rhône-Alpes" et surtout "Inscrire Genève dans le réseau des villes suisses".

Les auteurs du nouveau plan directeur genevois ont adopté sans examen critique la région Rhône-Alpes comme répondant français en matière d'aire d'aménagement du territoire et d'urbanisme, sans tenir compte que les régions françaises sont une création de circonstance très récente pour faire pendant dans la construction de l'Europe aux "Länder" allemands aux origines plus anciennes. De plus, ils ne disent mot sur les cantons suisses bases fondamentales de l'organisation politique de ce pays dont on a expliqué précédemment les manques en matière d'organisation territoriale.

Les jeunes régions françaises sont-elles plus pertinentes que les vieux cantons suisses comme bases territoriales d'aménagement? On peut douter de l'efficacité des unes comme on doute déjà des performances des autres.

Cela d'autant plus que dans le cas de Rhône-Alpes il faut savoir que cette région est particulièrement un conglomérat sans âme réunissant des territoires dont l'histoire est divergente et qui sont culturellement extrêmement différents, tels que la Savoie lieu de naissance de l'Italie moderne et le Dauphiné, les terres du dauphin du roi de France, un agglomérat sans ossature dont la ville principale Lyon, au contraire d'autres capitales de la province française, n'est pas hégémonique mais elle compte avec d'autres villes comme Saint-Etienne, Grenoble, Chambéry, etc.

Genève nulle part

Enfin, allant dans le même sens, les auteurs du nouveau plan directeur situent Genève entre l'arc lémanique et le sillon alpin mais on trouve nulle part une explication sérieuse de cette situation. C'est certes sans doute plus flatteur que d'être la banlieue de Zürich, la périphérie de Turin ou un grand ensemble de Lyon. Mais, aujourd'hui, l'arc lémanique est encore une construction artificielle et n'existe pas dans les faits, pas plus que n'existe le sillon alpin tel qu'il est défini. Il ne suffit pas de décréter un espace, d'en tracer les limites, de l'appeler franco-valdo-genevois pour le faire exister politiquement.

Bien qu'il soit difficile de choisir après des siècles d'un isolationnisme pur et dur vis-à-vis des territoires et des populations proches et d'une recherche incessante d'ancrages bien au delà des frontières immédiates, cette légèreté intellectuelle dans la manière de délimiter, de choisir une région, montre bien que l'arrogance genevoise existe et agit encore.

En effet, Genève a toujours considéré avec mépris son arrière-pays immédiat. Aujourd'hui encore les responsables des pratiques urbanistiques dominantes, notamment, comme les nostalgiques du consensus croissance zéro sont prêts à renvoyer ce qu'ils considèrent comme un mauvais développement dans l'arrière-pays français.

Genève cherche région désespérément

Cette question posée par la définition de la région genevoise ou plutôt le psychodrame: "Genève cherche région désespérément" pèse depuis longtemps sur tous les projets d'aménagement du territoire du canton et de la France voisine.

Car l'oubli de l'histoire rend les aménagistes velléitaires, on écrit et dessine sans cesse sur la région genevoise et souvent en désespoir de cause on invente la région la plus abstraite, la région à géométrie variable.

Pendant une longue période qui va de la première moitié du seizième siècle, la Réforme, jusqu'à la fin du dix-huitième siècle, la Révolution française, pendant près de

trois siècles, la cuvette genevoise est traversée par des frontières: celles des propriétés genevoises, les limites du royaume de France, les confins de celui de Piémont-Sardaigne qui, au début du dix-huitième siècle, devient l'appellation historique de la Maison de Savoie, et à quelques kilomètres les bornes du domaine de Leurs Excellences de Berne qui, au seizième siècle, contre les Savoyards, occupent le Pays de Vaud et arrivent jusqu'aux portes de Versoix.

Genève et les villes françaises voisines ont donc une question décisive à poser comme entrée en matière dans la recherche de solutions pour la région. Une question qui trouve ses racines dans un fait incontournable: il n'existe pas de région genevoise ou plutôt il y a très longtemps qu'il n'existe plus de région dont Genève serait la ville.

Cette absence historique d'une région genevoise peut certes représenter un lourd handicap que n'ont pas d'autres régions frontières comme par exemple la région bâloise. Mais il ne s'agit pas d'en définir une à tout prix. Une région n'est pas le résultat, comme veulent le faire accréditer aujourd'hui des études superficielles d'une superposition de cartes représentant des bassins de main-d'oeuvre: les frontaliers..., des marchés de consommation: les supermarchés, ou l'importance des résidences secondaires ou encore des réseaux de communications, motorisation individuelle ou transports publics.

Cette superficialité se retrouve d'ailleurs dans la manière de traiter des projets français pour ces zones proches. Un exemple: le projet d'autoroute Annemasse-Thonon qui a été écarté par le Conseil d'Etat français est dessiné sans commentaire alors que si l'on considère l'importance de la question il eut été nécessaire de présenter les intentions suisses voire genevoises par rapport à ce projet, notamment en inscrivant son raccord au réseau des routes nationales par le tronçon Thonon-St-Gingolph.

De même, le plan sectoriel des transports est extrêmement lacunaire et tente difficilement de rendre cohérent un ensemble de modes de transport dont l'épine dorsale est constituée par le "métro" dit léger. A nouveau la région est abordée de façon superficielle, en utilisant l'hypothétique arrivée du TGV par le sud pour justifier le raccord au réseau SNCF et proposer un réseau RER qui est plus invoqué pour justifier l'abandon de la liaison Praille-Eaux-Vives que pour construire un réseau régional, primordial dans la conception multipolaire définie dans ce plan.

Par ailleurs, on retrouve à nouveau dans ce chapitre, l'absence d'idée forte et sa substitution par un dosage, pas très savant, des différents types de transports répartis selon les différents lobbys (tram, piétons, autos, train, cycle...) en présence.

Vue son côté déclamatoire, sur le ton: "il faut desservir, développer ou intégrer", le projet 2015 ne fait aucune analyse, pourtant fondamentale dans tout projet d'aménagement du territoire, à savoir, quel type de structure socio-économique et culturelle est générée par tel ou tel système de transport.

Aussi, dans ce document, cherchera-t-on en vain la moindre référence historique par rapport aux transports ferroviaires, qui ont pourtant participés à l'aménagement du territoire depuis 150 ans. A ce propos, et la non-réalisation du raccordement ferroviaire

entre Cornavin à la Haute-Savoie par les Eaux-Vives, J.-F. Rouiller dans *"La construction des chemins de fer de la région genevoise"*¹ parle, en 1946 déjà, des *"erreurs commises en matière ferroviaire à Genève, dans le domaine des voies normales"* qui *"profiteront à coup sûr de la voie étroite"* et que *"réciproquement, le développement rapide et relativement bien compris (rayonnant) de notre réseau à faible écartement aura pour cause essentielle l'échec des projets ultérieurs de raccordement"*.

Néanmoins, avec le projet du faux métro léger (il n'est qu'un transport collectif en site protégé) comme *"colonne vertébrale"* des transports publics à Genève, ce qui ne manque pas de ridicule, vue l'étroitesse des voies et potentiel strictement urbain de ce tramway, on ne fait que perpétuer l'erreur historique. De plus, sa performance est très limitée, compte tenu de la multiplicité des arrêts et de sa vitesse commerciale très lente.

Le projet opte en faveur de trois gares TGV. Le récent *"rapport Rouvillois"* sur la SNCF, parle pourtant de la nécessité de promouvoir la *"centralité des gares et faire jouer l'effet réseau"* tandis que dans une étude de l'institut Euricur, des experts européens *"ne considèrent pas le choix de la gare excentrée d'Annemasse comme réaliste"*! Et de citer encore J.-F. Rouiller qui dit: *"Notre gouvernement d'alors (1863 !) a cru pouvoir passer sous jambes toutes les décisions antérieures relatives au raccordements complet²), et décider l'exécution du seul Vollandes-Annemasse. Les conséquences de ce choix devaient s'avérer particulièrement graves. C'est d'abord le retard apporté au développement ferroviaire genevois, qui devait avoir pour corollaire un sérieux handicap créé aux relations de tout ordre: local, régional et même général" (...) "une autre conséquence réside dans la renonciation de Genève à être - ou à redevenir - le centre ferroviaire des diverses régions qui, économiquement dépendent d'elle, ou dont elle dépend."*

Aujourd'hui, le projet 2015 admet trois catégories de transport ferroviaire: TGV, TER, trams. Y a-t-il une volonté d'occulter, sans autre, le domaine du transport de marchandises ? Pour intégrer ces différentes catégories entre elles, dans le cadre d'un aménagement transfrontalier du territoire, ou encore dans le concept global de *"Rail 2000"*, il est primordial de faire de Genève un véritable noeud ferroviaire sur deux axes européens et de réaliser un réseau concentrique mettant en relation la gare centrale (noeud d'échange) avec des zones à forte densité résidentielle et d'activité économique. En lieu et place, on nous propose de petits schémas de réseaux locaux, qui étonnent par leur manque de potentiel de développement régional. Quel que soit le réseau retenu, le développement cohérent de Genève nécessite la présence de trois gares reliées de façon multimodale. Toutefois, la détermination *"impérialiste"* du tracé du métro léger occulte une conception globale des transports dont l'approche ne peut se faire qu'en partenariat avec nos voisins français.

¹ thèse de 1947, B.P.U.

² raccordement Annemasse-Eaux-Vives-Cornavin

En matière de complémentarité entre le rail et la route: le projet 2015 ne dit rien quant à la nécessité, pour des raisons statistiques (saturation des routes) et écologiques (emprises au sol, économie d'énergie...), d'opérer à court terme un transfert modal et d'arriver à une nouvelle répartition des différents moyens de transport, d'arriver à une réelle complémentarité qui influencera forcément le visage du territoire!

La renaissance du rail, c'est d'abord le développement des TGV, mais a-t-on suffisamment tenu compte suffisamment de toute l'évolution technique, actuelle et future, des autres catégories de transport ferroviaire ? On projette des réseaux entièrement informatisés, des horaires cadencés, de nouveaux interfaces, des points de rupture de charge conviviaux, de véhicules ultra-légers à planchers bas et à suspension pneumatique, climatisés, peu gourmands en énergie ou fonctionnant à l'énergie renouvelable. Dans le domaine des transports de marchandises on parle de ferroutage, de trafic combiné, bref d'intermodalité!

L'ignorer serait impardonnable pour une étude d'aménagement qui s'intitule "projet 2015".

Il aurait été possible dans le chapitre consacré à la région de ce plan directeur de traiter des vrais dossiers qui posent aujourd'hui des questions importantes et attendent des réponses qui bien qu'en paraissant éloignées ressortent de l'aménagement du territoire.

Car si l'on veut, et cela paraît nécessaire pour l'avenir, faire exister une région avec laquelle la ville de Genève aurait quelque chose à voir, on aurait pu par exemple plutôt que se réfugier dans une région à géométrie variable, traiter d'espace éducatif à propos des questions qui relèvent de l'éducation et de l'instruction publique.

Si la qualité d'un plan d'aménagement du territoire national n'est pas le résultat de l'addition des plans d'aménagement cantonaux celle de l'espace éducatif romand, par exemple, pour rester dans une partie linguistique du pays, n'est pas celui de la somme de ceux des six cantons de langue française.

Si les frontières cantonales voire nationales sont hors d'usage pour projeter et gérer un territoire, elles le sont aussi pour projeter et gérer un espace éducatif.

Sous l'effet du nouveau modèle de développement cyclique dans lequel nous sommes installés, les professions et les métiers changent dans une vaste décomposition-recomposition des figures professionnelles. Une grande part des agents techniques et commerciaux au chômage aujourd'hui ne retrouveront pas demain de travail sur la base de leurs qualifications actuelles.

L'enjeu d'un espace éducatif romand, voire national, c'est donc la maîtrise des filières de formation leur répartition entre les institutions pour éviter les doubles qui ont fleuri pendant la "décentralisation concentrée", pendant la haute-conjoncture dans un pays sur-nourri, mais encore et surtout la mise en place et le développement de nouvelles filières de formation et le choix de celles qui doivent être abandonnées.

L'Université romande, une seule Haute Ecole Spécialisée en Suisse occidentale, sont des pistes faiblement esquissées dans le concept 2015. Pourtant ce sont d'importants voire de décisifs enjeux régionaux! On aurait pu aussi traiter du Loestchberg ou du Gothard. Cette faiblesse et cet oubli montrent les manques flagrants d'un plan qui se veut directeur.

Le projet multipolaire et la peur de la ville

Parmi les projets fondateurs il en est un qui mérite une attention critique plus soutenue car si les choix qui fondent le projet d'une hypothétique Regio genevensis sont empreints d'une idée générale indifférente à l'appartenance de Genève à la Confédération helvétique; le projet intitulé "L'organisation transfrontalière de l'espace urbain" nous ramène à la Suisse tout aussi curieusement que l'on s'en était éloigné. Il veut "promouvoir une organisation multipolaire de l'espace franco-valdo-genevois". Il concerne la localisation des lieux de l'extension de l'agglomération et propose de fixer le développement urbain dans des bourgs autour de Genève, des bourgs appelés pompeusement des pôles.

Le projet d'organisation multipolaire du territoire est une expression genevoise du refus helvétique de la ville. Un refus qui trouve ses racines dans la formation de la Suisse moderne dont on va célébrer l'anniversaire l'année prochaine.

A la fin de l'Ancien Régime les habitants de la Suisse, mis à part la minorité des régions alpines, étaient pour la plupart des campagnards sujets des oligarchies citadines. A cette époque, les campagnes étaient démographiquement et économiquement prépondérantes alors que c'étaient les cités qui dominaient politiquement, ce qui leur permettait d'extraire de gros revenus des campagnes.

Au début de 1798, lorsqu'ils entrent dans la Suisse des treize cantons, les soldats de la Révolution française ont pour guide les trois mots clés de 1789, "Liberté, Egalité, Fraternité" et pour but, notamment la pratique du premier terme pour la libération des peuples dominés par l'absolutisme. Or, dans une Suisse encore féodale, les opprimés sont dans les campagnes soumises aux patriciats des cités. C'est le début de l'émancipation des campagnes.

En 1815, lorsque l'Ancien Régime revient dans les fourgons des Autrichiens, on ne revient pas par contre sur la liquidation de la société féodale. Les campagnes continuent de s'émanciper de la tutelle des villes et les villes de cesser d'être des acteurs politiques principaux.

Après des siècles d'une domination sans partage exercée par les principales cités sur leurs sujets et leurs terres, les vainqueurs de la guerre civile du Sonderbund insistent aussi fortement sur le premier des trois termes du triptyque "Liberté, Egalité, Fraternité" lorsqu'ils établissent, en 1848, — il y aura cent cinquante ans en 1998 — la première Constitution fédérale. Ils consacrent et accentuent ainsi le déplacement du centre de

gravité du pouvoir politique des cités vers les cantons; d'un lieu restreint très urbain où se concentraient les attributs de la domination vers un territoire rural plus grand qui n'était jusqu'ici qu'une colonie placée sous la férule des cités. Les villes seront ainsi considérées comme de simples municipalités, mises en position d'infériorité sinon placées sous la tutelle des cantons.

Cette évolution est rendue possible notamment parce qu'il n'y a pas en Suisse, ni au milieu du dix-neuvième siècle, ni après, jusqu'au début de la Première Guerre mondiale, les conditions pour que naisse un processus d'émergence plus ou moins intense, étendu et rapide d'une métropole au sens que lui donne Littré soit: la mère des villes d'un pays.

Ensuite, dans le long processus que va suivre la Suisse jusqu'au début de la Première Guerre mondiale, ce rapport négatif à la ville va se développer, s'amplifier pendant les années '20-'30 et surtout pendant les années '60 pour atteindre aujourd'hui des sommets. Il est présent en permanence tout au long de l'histoire de la Suisse moderne. La ville est considérée comme prédatrice de la campagne.

Mais le projet d'extension multipolaire n'est pas que l'expression d'un refus de la ville, il est un contre-projet à celle-ci comme la décentralisation concentrée était un projet contre la formation d'une métropole en Suisse, (Cf. métropole au sens défini précédemment), à ne pas confondre avec les tenants actuels d'une "métropole suisse" qui relèvent d'une démarche, par ailleurs, analogue.

Le projet d'organisation multipolaire du soi-disant espace franco-valdo-genevois reprend donc sans invention, il conserve, les grandes lignes qui ont conduit en Suisse depuis, en tout cas le milieu des années '30 le projet de l'aménagement du territoire national. Il propose et pratique au niveau cantonal un concept qui est devenu quasi inopérant au niveau fédéral et qui est même en passe d'être reconnu comme tel par ses plus fervents défenseurs. En effet, dans les "Grandes lignes de l'aménagement du territoire national", l'Office fédéral de l'aménagement du territoire reconnaît les effets de la polarisation zurichoise et traite d'une hiérarchie entre les villes.

La commune n'est pas la ville

Dans ce projet qui fonde le plan directeur genevois, il n'y a pas de Sonderfall Genève, ce sont la concentration et la centralité qui effraient comme rend inquiet en Suisse la polarisation zurichoise. C'est la peur de la ville qui conduit le projet. Refus et peur de voir la ville de Genève, la ville, la ville la vraie, pas la commune d'origine de celle-ci, continuer de se développer.

La difficile émergence d'une conscience urbaine qui correspond au développement réel de la ville s'explique notamment par la permanence des limites politico-administratives qui définissent les communes. Tout comme la défense de la famille "cellule de base de la société et des libertés individuelles", l'autonomie communale est un cheval de bataille idéologique des formations politiques conservatrices. Mais sur l'autre

versant politique, la gauche et l'extrême gauche, en luttant contre l'Etat central, ont largement alimenté la tendance communaliste, particulièrement en réduisant la problématique urbaine à celle du logement. En ceci elle rejoignait la droite à l'occasion des conflits et des compromis successifs sur un des objets centraux du modèle de développement fordiste. Elle s'est systématiquement éloignée de la distinction essentielle qu'a notamment faite Henri Lefèbvre entre logement et habitat. Le logement n'est qu'un bien interchangeable et destiné à abriter les objets de la production de masse. L'habitat ne peut suivre la même logique, puisque ce concept incorpore les multiples dimensions de la quotidienneté, c'est-à-dire qu'il n'est pas réductible aux aspects immédiatement reproductibles d'une conception sociale fonctionnaliste.

Le débat sur la question de la commune et de la ville est timidement esquissé par le biais du constat que la ville a largement dépassé les limites institutionnelles de la commune pour former un territoire de 19 communes. A cet effet, il est proposé un schéma directeur de l'agglomération. Il est étonnant à ce niveau que cette ville s'arrête aux frontières et ne recouvre ni Annemasse, ni Ferney, ni St-Julien. Néanmoins, cette tentative mérite d'être relevée, dans la mesure où elle fait intervenir un concept d'urbanisme différencié qui intègre les disparités morphologiques de l'urbain dans le développement de la ville. Ainsi, le maintien des villas proches du centre, les densifications intermédiaires de la zone de développement 3 permettant l'intégration et la cohabitation entre les constructions existantes et le bâtiment neufs, en lieu et place d'une politique de "tabula rasa", relèvent de cette démarche. Toutefois, tant la commune-centre que les communes périphériques résistent à cette vision, en prétextant, notamment, la présence effective d'infrastructures et d'équipements existants conduisant à une urbanisation plus concentrée. De fait, cette position très idéologique tend à maintenir un état de fait et à renforcer les tendances actuelles de la communalité au détriment d'autres formes de gestion territoriale.

Par ailleurs, aucune proposition structurelle n'est mise en avant, comme par exemple le canton de Fribourg l'a fait (cf. loi sur l'agglomération).

Dès lors, la tentative de faire partager le développement par solidarité intercommunale risque bien de faire porter celui-ci par les communes qui ont déjà largement contribué (Meyrin, Onex, Lancy, Vernier) par rapport aux communes dites privilégiées (Cologny, Vandoeuvres...), qui bien évidemment, aspirent au maintien de leur statu quo.

Un minimum aurait été l'incitation à la planification concertée d'équipements publics sur ce nouveau territoire et, menant par la même à une certaine décentralisation, alors qu'on perpétue la surdensification du centre (Musée d'ethnographie par exemple) d'une part et la pléthore d'équipements "égocentriques" communaux (Forum de Meyrin, Escargot à Lancy etc.) d'autre part.

- L'absence de la gauche du pouvoir central, ou la faiblesse de sa représentation à ce niveau, l'a orientée vers la promotion de la démocratie locale et du chacun pour soi. Mais pour la ville c'est une dérive dangereuse, car elle est par définition une centralité ou

un ensemble de centralités.. Pour réussir dans la promotion de la démocratie locale, il faut une démocratie centrale forte, et pour cette dernière, il faut une conception globale de la ville.

- Genève se trouve actuellement dans la situation paradoxale où pendant que les communes françaises voisines et moins urbanisées s'organisent collectivement en référence à leur situation commune vis-à-vis de la centralité genevoise, les communes du canton et de la ville s'achament à réclamer plus d'autonomie sans point de vue commun.

Daniel Marco

(avec la collaboration de

Sigurd Maxwell)