

## LA TRANSCRIPTION OPÉRATIONNELLE DU CONCEPT DE MÉTROPOLE

Dans la perspective de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et de l'élaboration des nouvelles grandes lignes de l'organisation du territoire, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a organisé **un débat** consacré aux implications pratiques du concept de métropole en Suisse. Ce document, rédigé par Joëlle Salomon Cavin, propose **une synthèse** de la table ronde qui s'est déroulée sur ce thème le mercredi 21 décembre 2005 à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).

L'objectif de cette séance était de confronter les points de vue théoriques de chercheurs aux besoins pratiques de professionnels de l'aménagement du territoire. Ont été réunis à cette occasion : Michel Bassand (prof. sociologue, auteur de *La métropolisation de la Suisse*, Le Savoir suisse, PPUR, 2005), André Corboz (Prof. historien de l'architecture, de l'urbanisme et du territoire, auteur de nombreux articles sur la Suisse urbaine, notamment « La Suisse comme hyperville », *Le Visiteur*, 2000), Yvette Jaggi (Prof., ancienne syndique de Lausanne et présidente de l'union des villes suisses), Rico Maggi (Prof. économiste), Christian Schmid (chercheur au Studio Basel, l'un des auteurs de *la Suisse, un portrait urbain*, Birkhäuser, 2005), Martin Schuler (Prof. géographe, à l'origine de la définition des cinq aires métropolitaines de la Suisse), Michèle Tranda-Pittion (directrice de la Communauté d'Etude pour l'Aménagement du Territoire (CEAT)), Fred Wenger (président de Urbaplan SA), Pierre-Alain Rumley (directeur de l'ARE), Georg Tobler (chef du groupe stratégique politique des agglomérations à l'ARE), Fritz Wegelin (sous-directeur de l'ARE), Richard Quincerot (médiateur durant la séance, spécialiste communication et urbanisme), Joëlle Salomon Cavin (coordinatrice de la séance, géographe aménagiste).

Le débat a été structuré autour de trois grandes questions :

- Quelles sont les métropoles de la Suisse et quels en sont les périmètres ?
- La Confédération doit-elle mener une politique métropolitaine et mieux intégrer cette problématique dans ses politiques sectorielles ?
- Les métropoles constituent-elles un territoire d'action pour l'aménagement du territoire en Suisse ? Comment peut-il intervenir à cette échelle ?

Les réponses apportées peuvent se résumer ainsi :

- **De une à cinq métropoles à géométrie variable.** Le nombre des métropoles de même que leur périmètre varient en fonction des critères choisis pour les définir. A partir de ce constat, deux stratégies peuvent permettre de déterminer l'ancrage géographique d'une politique métropolitaine en Suisse :
  - une stratégie « top-down » où la Confédération décrète le nombre et le périmètre des métropoles en Suisse ;
  - une stratégie « bottom-up » où les territoires métropolitains sont amenés à se définir eux-mêmes sur la base d'un projet fédérateur motivé grâce à un financement de la Confédération.

- **Définir les enjeux et anticiper les déséquilibres.** La Confédération doit avant tout définir les principaux enjeux (atouts et risques) métropolitains. On attend également de la Confédération qu'elle anticipe les déséquilibres induits par le processus de métropolisation.
- **Consolider la politique des agglomérations, trouver des voies pour agir en attendant la révision de la LAT, définir les termes relatifs à l'urbain.** La grande priorité pour l'ARE doit être de confirmer la politique des agglomérations en y intégrant la dimension métropolitaine. En attendant les bases légales, la solution contractuelle pourrait permettre de débloquer de grands projets de dimension métropolitaine.

## 1 LA DESIGNATION DES AIRES MÉTROPOLITAINES<sup>1</sup>

Il y a actuellement un foisonnement de réflexions théoriques au sujet des métropoles. Elles donnent à voir de multiples représentations du paysage métropolitain suisse (annexe 1). Les débats ont illustré ce foisonnement puisqu'il y a eu pratiquement autant de propositions que d'intervenants. Au bilan, il y a entre 1 et 5-6 territoires (selon que l'on distingue ou non Lausanne et Genève) susceptibles d'être désignés comme métropoles en Suisse<sup>2</sup>.

### 1.1 UNE ENVERGURE ECONOMIQUE INTERNATIONALE

Même si on se trouve confronté à une pluralité de critères<sup>3</sup> pour définir les métropoles, la dimension économique fait l'unanimité. **Les métropoles sont des pôles économiques majeurs** qui se distinguent par la productivité du travail, la spécialisation des emplois et surtout **le rayonnement mondial**.

Ce critère est plus déterminant que la taille. En comparaison internationale, la Suisse se caractérise en effet par la petitesse relative de ses centres urbains. Avec des critères tels que la quantité de population, la densité ou la continuité du bâti, la Suisse apparaît comme un pays encore très rural<sup>4</sup>. Mais, **la taille relativement faible des principaux centres urbains suisses est compensée par leur assise ou « visibilité » internationale**. C'est typiquement le cas pour Genève.

La dimension internationale est d'autant plus présente en Suisse que trois des grandes régions urbaines, ainsi que le rappelle André Corboz, sont transfrontalières.

<sup>1</sup> La moitié du temps du débat a été consacrée à cette question.

<sup>2</sup> M. Bassand désigne 5 métropoles (Zurich, Bâle, Berne, métropole lémanique et tessinoise) ; A. Corboz, au moins 3 car 3 orientations géographiques différentes (Bâle -Zurich vers le Nord, Genève vers l'Ouest, Lugano vers le Sud), Y. Jaggi, 1 + 0, 5 (Zurich + Genève qui n'assume pas son rôle) ; R. Maggi, 1 + 1 (Milan + Zurich - Bâle) ; C. Schmid, 3 + 1; (Zurich, métropole lémanique, Bâle-Mulhouse, Freiburg + Milan); M. Tranda-Pittion, 1 + 3 (Milan + Zurich, Genève, Bâle) ; F. Wenger, 3 ou 4 (métropole lémanique, Bâle, Zurich, Tessin) ; M. Schuler, 3,5 ou 4,5 (Zurich, Bâle et métropole lémanique plus partie Suisse de Milan, avec ou sans Berne).

<sup>3</sup> Citons en particulier les trois critères proposés par Christian Schmid et le Studio Basel : les réseaux, les frontières et les différences. Les métropoles se caractérisent ainsi par la superposition et l'enchevêtrement de **réseaux** mondiaux et régionaux, elles sont parcourues par de nombreuses **frontières** (locales, régionales, nationales) et enfin elles se distinguent par des **différences** extrêmes à la fois dynamiques (facteurs productifs et innovateurs) et explosives (facteurs de conflits).

<sup>4</sup> Remarquons que les cartes publiées par ESPON (European Spatial Planning Observation Network) ont beaucoup évolué ces dernières années. Alors qu'elles faisaient apparaître la faiblesse des pôles urbains suisses (Genève au même niveau que Vérone ou Metz dans la carte des *Functional Urban Areas* présentée par Martin Schuler), les derniers rapports disponibles en ligne mettent plus en avant l'importance de la stature internationale des principales régions urbaines de la Suisse (Voir : <http://www.espon.lu/online/documentation/programme/publications/2928/insearch-part1.pdf>).

A partir de ce critère général, on peut discuter cas par cas la qualification d'une région comme métropolitaine :

- Milan - Tessin : L'existence de la métropole tessinoise est loin de faire l'unanimité. Il y a deux points de vue opposés. Le premier est qu'il s'agit d'une construction arbitraire. La métropole tessinoise n'existe pas, elle n'est que la partie suisse de la métropole milanaise. La région milanaise serait d'ailleurs, pour Rico Maggi, la seule métropole, au sens de ville globale dans laquelle est inclus le territoire suisse. La métropole tessinoise est le résultat politique d'un « compromis » destiné à ne décevoir personne (Y. Jaggi). Le second point de vue est qu'elle constitue bien une métropole en raison des attributs particuliers du développement économique tessinois fondé sur le transit alpin et les échanges (F. Wenger).
- La métropole lémanique : la métropole lémanique manque de visibilité. Elle n'est pas vécue en tant que telle par la population des deux agglomérations. Par ailleurs, si on reconnaît aisément la stature internationale de Genève, celle de Lausanne est moins évidente.
- Zurich et Bâle : Zurich et Bâle forment-elles une seule et même métropole ? La question a été évoquée à plusieurs reprises et trois types de réponses ont été formulés. La première est que seule Zurich est une métropole parce que c'est la seule région urbaine suisse qui assume cette position (Y. Jaggi). La deuxième est que ces deux agglomérations forment à elles deux le pôle économique majeur du Nord de la Suisse (A. Corboz, R. Maggi). La dernière est que Zurich et Bâle ne peuvent être associées au sein d'une seule entité parce qu'elles constituent deux réalités régionales complètement distinctes au niveau économique, culturel et politique (C. Schmid). Bâle est une métropole tri nationale qui regarde vers le Nord. Zurich est un canton-métropole.
- Berne : Berne a-t-elle vraiment les attributs d'une métropole ? Dans la définition de l'OFS, Berne est la seule aire métropolitaine formée autour d'une seule agglomération. Elle est, par ailleurs, exclue d'une représentation métropolitaine basée sur des critères économiques. En définitive, il est évident que Berne est incontournable dans une vision fédéraliste des métropoles en tant que capitale de la Suisse avec une identité particulière, mais elle n'aurait pas la même envergure politique, économique et culturelle que les 3 ou 4 entités métropolitaines<sup>5</sup>.

## 1.2 DES TERRITOIRES À GÉOMÉTRIE VARIABLE

« **Ni trop grandes, ni trop petites** ». C'est par cette expression que l'on pourrait résumer plusieurs interventions qui concernaient le périmètre des métropoles en Suisse. Les métropoles ne peuvent pas être trop petites pour soutenir la comparaison internationale, mais elles ne peuvent pas non plus être trop grandes sauf à devenir des entités ingérables dans le cadre de la Confédération<sup>6</sup> (R. Maggi, M. Schuler).

Deux conceptions opposées des périmètres métropolitains ont été exposées.

- La première est celle mise au point par Martin Schuler pour l'OFS. Elle est calculée de manière empirique, principalement sur la base des mouvements pendulaires. Cette délimitation des métropoles est fortement dépendante du taux de mouvements pendulaires choisi. Dans le cas de l'OFS, ce taux est de 8,3 % (1/12) ; selon l'étude réalisée pour *Avenir Suisse*, il est de 3 % ce qui fait apparaître des aires métropolitaines bien plus étendues<sup>7</sup> (annexe 1, carte 2). Cette conception du périmètre métropolitain est basée sur un **modèle aréolaire** et **radioconcentrique**

---

<sup>5</sup> Paradoxalement, Berne apparaît dans la carte des *Metropolitan European Growth Area* diffusée actuellement par EPSON alors que Bâle n'y est pas (réf. voir note 3). Les chercheurs ont accordé un poids important au fait que Berne soit la capitale, alors que Bâle est pénalisée pour ne pas avoir d'aéroport sur territoire suisse.

<sup>6</sup> Cette remarque concernait en particulier la région métropolitaine du Nord de la Suisse définie par Alain Thierstein.

<sup>7</sup> Le critère des 3 % de pendulaires n'est pas pertinent en comparaison internationale où les taux utilisés pour définir les métropoles sont bien plus importants (jusqu'à 40%).

qui comprend 4 grands types de communes : les communes-centres-villes, les communes suburbaines, les communes périurbaines et les communes rurales.

- La seconde conception (A. Corboz, M. Tranda-Pittion, F. Wenger) insiste sur le caractère réticulaire du phénomène métropolitain ; la métropolitité est une qualité qui se définit plus par les réseaux que par les surfaces. Elle est fortement liée au développement des systèmes de communication tant matériels qu’immatériels. Le territoire de la métropole ne peut se comprendre sans ses relations avec d’autres territoires. Malgré une assise physique, il s’agit avant tout d’un territoire virtuel. L’image qui s’accorde le mieux avec ce territoire est celui de l’hypertexte<sup>8</sup>. **Avec comme référence ce modèle réticulaire**, il est très difficile de délimiter dans l’espace des périmètres métropolitains. Les réseaux n’ont pas de limites claires. Il y a bien des points où les réseaux se terminent, mais ces points se situent bien en dehors des limites des surfaces qui peuvent être appréhendées.

Derrière remarque, la définition du périmètre métropolitain est non seulement problématique dans l’espace mais également dans le temps. La métropolisation est un phénomène complexe en constante évolution. Il est illusoire de vouloir délimiter aujourd’hui les métropoles pour les 15 années à venir. Toute politique doit trouver les moyens de tenir compte de cette incertitude.

### 1.3 DEUX MÉTHODES

Face à ces conceptions contrastées des aires métropolitaines, la solution avancée notamment par Michèle Tranda-Pittion est de **ne pas décréter les territoires métropolitains** mais de les définir sur la base de projets. A l’image de la politique initiée par la DATAR en France, une possibilité pourrait être de proposer des aides (politique dite de la « carotte » (G. Tobler)) aux régions urbaines qui mettent en place un projet métropolitain. Ainsi, il n’y a pas a priori de définition dans l’espace mais plutôt des territoires qui sont potentiellement éligibles. Cette proposition signifie concrètement que l’ARE ne doit pas dessiner *a priori* les métropoles dans son projet de territoire mais peut-être les rendre présentes, les matérialiser d’une autre manière dans la stratégie du développement territorial.

L’alternative serait d’**arrêter une représentation de la Suisse métropolitaine** scientifiquement fondée (M. Bassand, M. Schuler). Dans ce cas, c’est la définition elle-même qui sera structurante du processus et de la politique de métropolisation. A l’appui de cette proposition, il est utile de rappeler que le consensus actuel autour du paysage urbain de la Suisse s’est véritablement construit autour de la définition des agglomérations de l’OFS ; la représentation s’est finalement imposée comme une réalité.

## 2 LES DOMAINES D’INTERVENTION POTENTIELS DE LA CONFÉDÉRATION

Les territoires métropolitains sont devenus en Europe une échelle de réflexion essentielle<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Voir André Corboz, « La Suisse comme hyperville », *Le Visiteur*, 2000.

<sup>9</sup> Voir « Pôles et métropoles », *Territoires 2030*, n 1, 2005 ; Voir le site <http://www.espon.lu> et notamment le document en ligne : [http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/1873/fr-1.1.1\\_revised.pdf](http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/1873/fr-1.1.1_revised.pdf)

En France<sup>10</sup> et en Allemagne<sup>11</sup> des politiques métropolitaines existent déjà. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire que la Confédération intègre la problématique métropolitaine dans ses politiques sectorielles.

Au cours des débats, **les principaux enjeux de la métropolisation** ont été identifiés comme autant de **terrains potentiels d'action pour la Confédération**. Le tableau 1 distingue ces enjeux selon deux catégories : les atouts de la métropolisation en Suisse et les risques induits par ce processus, risques que Michel Bassand nomme **altermétropolisation**.

TABLEAU 1 : LES ATOUTS ET LES RISQUES MÉTROPOLITAINS EN SUISSE.

ATOUTS	RISQUES
Internationalisation de l'économie Pôles diversifiés Qualité de vie <sup>12</sup>	Fracture sociale Déficit démocratique Fiscalité Dégradation de l'environnement Atteintes à la cohésion nationale

## 2.1 LES ATOUTS MÉTROPOLITAINS

L'atout majeur des métropoles en Suisse apparaît être l'**inscription internationale**, le **rayonnement mondial de ses activités économiques**. Les bases économiques des métropoles se situent dans les secteurs qui tirent l'économie mondiale (type biotechnologies). L'économie suisse est traditionnellement bien connectée au niveau mondial<sup>13</sup>. En raison de sa petite taille, le pays s'est très tôt tourné vers les marchés mondiaux.

Les **atouts différenciés des trois pôles métropolitains** majeurs que sont Zurich, Bâle et Genève ont souvent été mis en avant. Tous trois constituent des moteurs de la croissance économique du pays et sont bien intégrés dans les marchés mondiaux, mais ils se distinguent clairement les uns des autres par leurs activités et leur culture. La politique métropolitaine devra pouvoir être adaptée à ces particularités afin de promouvoir au mieux les potentiels offerts par ces régions.

Pour certains (notamment C. Schmid), le rôle de la Confédération pourrait surtout se limiter à connaître et dénombrer les atouts métropolitains de la Suisse, sans qu'une intervention soit nécessaire. Il est probable en effet que les métropoles continuent de prospérer en Suisse avec ou sans intervention étatique. L'intervention est surtout requise au niveau des autres régions urbaines de la Suisse (que le Studio Basel nomme « réseau des villes suisses »).

La responsabilité de la Confédération par rapport à la bonne marche du processus métropolitain a cependant été soulevée sur la question de la **TVA** (R. Maggi). Pour le moment, les grands pôles économiques de la Suisse jouissent d'un avantage certain en raison du faible taux de cette taxe. La

<sup>10</sup> Voir « Pôles et métropoles », *Territoires 2030*, n 1, 2005. A la suite d'un appel à candidature organisé par la DATAR, 15 régions ont été désignées et seront soutenues financièrement pour définir un projet métropolitain. La Suisse est concernée par cette politique puisque la Métropole franco-valdo-genevoise ainsi que le Réseau Métropolitain Rhin-Rhône, qui inclut l'agglomération trinationale de Bâle et les Régions Franche-Comté, Bourgogne et Alsace, pourront bénéficier de cette aide (voir : <http://www.metropoles.org/metropole/>).

<sup>11</sup> « Metropolregionen », *Information zur Raumentwicklung*, Heft 7, 2005. En Allemagne, un projet de territoire est actuellement esquissé sur la base de 10 à 12 métropoles.

<sup>12</sup> Atout très brièvement cité durant les débats.

<sup>13</sup> Fred Wenger a d'ailleurs rappelé que cette connexion internationale est une tradition en Suisse y compris dans des territoires exclus de la définition des métropoles comme les vallées jurassiennes.

disparition de cet avantage peut avoir des conséquences économiques importantes que la Confédération doit évaluer.

Par ailleurs, une **politique métropolitaine extérieure** pourrait être très concrètement envisagée pour assurer la pérennité de la place tessinoise par rapport à Milan. La Suisse aurait tout intérêt, selon Rico Maggi, à favoriser les projets communs entre ces deux régions, par exemple dans le domaine des transports (notamment, améliorer les liaisons ferroviaires) et à assurer la promotion des avantages tessinois.

Face à ces constats, on attend en particulier de la Confédération qu'elle soutienne la recherche sur les métropoles en Suisse afin de disposer d'un état des lieux périodique et qu'elle tienne à jour une base de données sur le sujet. Doivent par exemple être identifiés :

- les secteurs qui tirent l'économie et les activités essentielles pour garantir la compétitivité des métropoles suisses au niveau mondial ;
- les équipements et infrastructures qui participent à la connexion avec le reste du monde : les aéroports, les lignes à grande vitesse, mais également les réseaux d'informations ou encore les pôles universitaires.

## 2.2 LES RISQUES MÉTROPOLITAINS

C'est au niveau des risques que la métropolisation fait encourir à la Suisse que l'intervention de la Confédération est jugée comme la plus nécessaire.

Parmi ces risques, **la fracture sociale** apparaît comme le plus évident. La métropolisation est un processus qui favorise l'émergence d'inégalités et de ségrégations (spatiales et sociales). L'exemple français a été cité par Michèle Tranda-Pittion pour souligner ce qu'une absence d'anticipation peut produire. La Confédération doit par exemple se donner les moyens de pouvoir anticiper les quartiers où pourraient émerger des conflits sociaux et favoriser la mise en place d'actions concrètes pour les limiter. Une telle politique de prévention, à l'image de la stratégie proposée par le maire de Barcelone, induit par exemple une attention particulière aux aménagements des espaces publics et à la mixité sociale dans les quartiers. La qualité des services publics est aussi un élément central.

La métropolisation constitue également un risque pour la **cohésion nationale**. Le positionnement de l'économie suisse à l'échelle internationale passe par le soutien à des ensembles économiques forts mais le reste du territoire ne doit pas être délaissé ou « relégué » (M. Bassand) en seconde zone. Les régions doivent combiner leurs atouts. Il est important d'identifier ce qui représente l'intérêt général au niveau métropolitain et également aux niveaux des autres ensembles territoriaux de la Suisse (agglomérations, régions de montagne, autres régions rurales). La Confédération pourrait en particulier intervenir pour favoriser la traduction institutionnelle de territoires métropolitains. Les métropoles tout comme les agglomérations souffrent en effet, à de rares exceptions près, d'un **déficit démocratique**. Ce sont **des ensembles mous sans personnalité juridique**. Il y a un enjeu fort à sensibiliser la population et les élus à la question de la gouvernance métropolitaine. Les métropoles sont pour la plupart trans-cantoniales. La métropole zurichoise, dont le périmètre s'étend sur au moins 8 cantons (10 si on prend en compte le territoire du RER), constitue un véritable casse-tête dans le contexte fédéraliste. Dans le cadre d'une politique fédérale des métropoles, il est clair que la Confédération se devra d'intervenir comme arbitre entre les différentes instances cantonales et communales. Le problème des frontières se pose avec acuité à cette échelle puisque les territoires métropolitains traversent des frontières communales, cantonales et même nationales. Même si au niveau international, ces frontières ne sont plus que des fictions (absence de contrôle), elles font toujours obstacle à la

création de structures légales. André Corboz appelle de ses vœux la création d'une *Regio Genevensis* et d'une *Regio Luganensis* à l'instar de la *Regio Basilensis*.

Enfin, sans que le sujet ait été réellement développé, il a souvent été rappelé que la métropolisation est un processus susceptible d'avoir des **impacts négatifs sur l'environnement** et d'aller à l'encontre de l'objectif d'un développement soutenable du territoire.

Le problème de **la fiscalité** est également apparu comme un enjeu métropolitain majeur. La mise en place d'un système de péréquation financière apparaît comme l'un des objectifs primordiaux pour assurer la bonne marche du processus métropolitain en Suisse. Comme l'a rappelé Martin Schuler, le jeu de la concurrence fiscale, s'il est néfaste pour Zurich, l'est aussi pour la Suisse entière.

Au final, on remarque que la plupart des risques identifiés comme métropolitains sont également présents à l'échelle des agglomérations. La question qui reste ouverte est de savoir quels risques ou déséquilibres spécifiques la métropolisation induit.

### **3 LES TÂCHES OU RESPONSABILITÉS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Les métropoles constituent-elles de nouveaux territoires d'action pour l'aménagement du territoire ? Cette question n'a pas été réellement tranchée durant la séance. Fred Wenger a bien montré qu'à l'échelle d'un bureau d'urbanisme, la question métropolitaine est pour le moment invisible. Les principaux enjeux métropolitains (compétitivité économique, fiscalité) ne concernent pas directement l'aménagement du territoire. **La stature économique internationale**, principale spécificité des métropoles par rapport aux agglomérations, **trouve difficilement sa place dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire.**

Concrètement, on attend surtout de l'ARE qu'il puisse intégrer la dimension métropolitaine dans ses stratégies et ses pratiques sans en faire une politique spécifique. On espère également qu'il se donne les moyens d'agir si nécessaire avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

#### **3.1 PRIORITÉ À LA POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS**

Les métropoles ont bien leur place dans un projet de territoire. Elles participent des grands axes stratégiques du développement territorial (R. Maggi). Elles ont sans aucun doute leur place dans un programme politique qui vise à définir une vision du territoire suisse pour les années à venir. La question demeure de savoir s'il faut produire ou non une carte désignant les aires métropolitaines de la Suisse ou aborder uniquement la métropolisation comme concept ou comme stratégie territoriale.

Cependant, l'introduction de la dimension métropolitaine **ne doit pas risquer de remettre en cause la politique des agglomérations de la Confédération**<sup>14</sup> (Y. Jaggi). La grande priorité de la Confédération et respectivement de l'ARE doit donc être d'assurer la pérennité et la mise en œuvre de cette politique. Il y a un risque à superposer ces deux politiques tout d'abord parce que nombre des domaines abordés dans le cadre de la politique des agglomérations concernent les

---

<sup>14</sup> Voir : <http://www.are.admin.ch/are/fr/raum/agglomerationspolitik/index.html>

deux échelles (par exemple : les transports, la péréquation financière, l'urbanisation vers l'intérieur, l'environnement) et ensuite parce qu'un niveau supplémentaire risquerait de brouiller la représentation des régions urbaines à un moment où les agglomérations commencent à peine à obtenir une reconnaissance politique.

Sans développer une politique spécifique aux métropoles, la solution serait d'intégrer les territoires métropolitains dans la politique des agglomérations et faire ainsi des métropoles des agglomérations à caractère spécifique. Il suffirait pour cela d'agrandir les territoires d'application initialement prévus pour la politique des agglomérations.

### 3.2 QUELS MOTS POUR FAIRE LA LOI ?

La métropole est-elle un concept opérationnel pour le législateur ? Cette question posée par Yvette Jaggi a entraîné une interrogation plus générale sur la manière dont il faut désigner le fait urbain dans la loi.

Le terme de ville possède déjà une assise légale dans le cadre de la Constitution (art. 50). Il y désigne très clairement une commune de 10 000 habitants et plus qui doit être consultée comme telle par la Confédération dans les projets qui intéressent son territoire. Malgré cette définition, on ne peut passer outre, comme l'a rappelé André Corboz, le problème de représentation de la Suisse urbaine. La réalité urbaine contemporaine peine à trouver sa place dans les représentations collectives parce que la population est trop attachée à une réalité qui n'existe plus, celle de la ville dense et bien délimitée telle qu'elle subsistait encore au XIX<sup>e</sup> siècle et également parce qu'elle juge négativement le phénomène urbain contemporain<sup>15</sup>. Introduire le terme de ville dans la LAT serait donc introduire un terme dont l'interprétation et l'appréciation sont problématiques. Le danger est aussi de figer le vocabulaire législatif avec un terme qui renvoie à des représentations ne correspondant plus à la majeure partie de la réalité urbaine contemporaine, à la fois dispersée et polycentrique.

Dans ce contexte de flou sémantique, l'une des tâches qui incomberait à l'ARE serait de proposer des **définitions claires des termes de « ville », « agglomération » et « métropole »**<sup>16</sup>.

### 3.2 LA SOLUTION CONTRACTUELLE EN ATTENDANT LA LAT

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire n'entrera pas en vigueur avant 2009 - 2010. D'ici là, il y a urgence à mettre en place des outils opérationnels efficaces, notamment pour contrer le phénomène de dispersion et pour promouvoir la densification<sup>17</sup>. Pour Yvette Jaggi ou Fred Wenger, la solution dans l'immédiat passe par la voie contractuelle, c'est-à-dire la voie du droit privé et non plus seulement celle du droit public. Idéologiquement, cette solution n'est pas neutre puisqu'elle induit que la gestion du territoire, son affectation et son utilisation ne se font plus uniquement sur la base d'une réglementation publique.

En conclusion, peu de propositions concrètes pour l'introduction des métropoles dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ont été formulées.

---

<sup>15</sup> Voir : J. Salomon Cavin, *La ville, mal-aimée*, PPUR, Lausanne, 2005.

<sup>16</sup> Suite à une première lecture de cette synthèse, Martin Schuler a tenu à souligner que l'OFS donne déjà des définitions précises de ces termes. L'ARE devrait d'abord définir le type de politique territoriale qu'il souhaite faire et, ensuite, demander que les définitions correspondent à des espaces propices à la mise en œuvre de telles politiques.

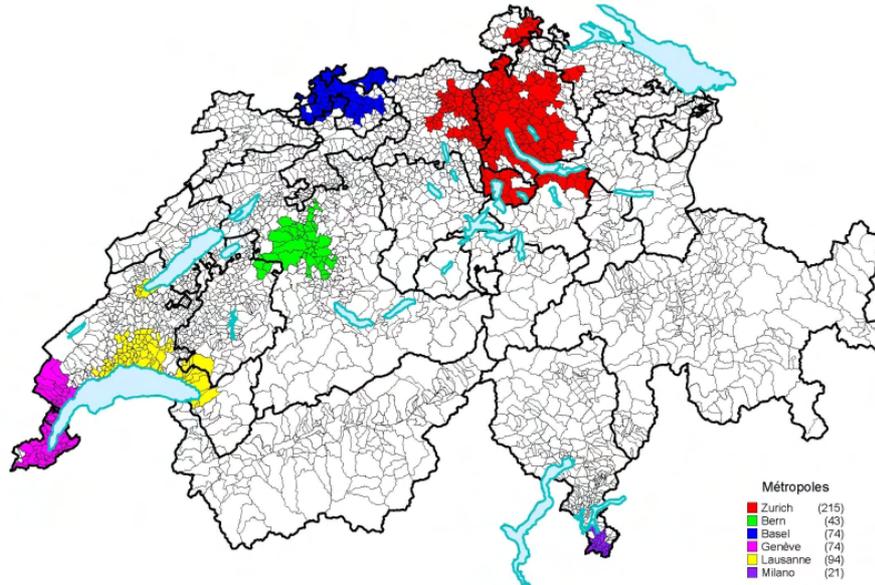
<sup>17</sup> Fred Wenger souligne que si les objectifs sont définis, les instruments font encore défaut. La Confédération devrait par exemple se doter de possibilités d'expropriation et de fonds lui permettant d'intervenir financièrement sur des opérations urbaines.

- Pierre Alain Rumley a rappelé que les articles 1 à 3 de la LAT, consacrés aux buts et principes de l'aménagement du territoire en Suisse, pourraient faire référence aux métropoles et aux agglomérations.
- les enjeux métropolitains pourraient aussi apparaître dans la partie consacrée aux plans directeurs cantonaux, par exemple dans un paragraphe traitant de la coopération intercantonale.
- la loi pourrait indiquer la possibilité d'élargir le périmètre des projets d'agglomérations aux aires métropolitaines afin que les subsides fédéraux soient également accessibles aux métropoles (F. Wegelin).
- un cadre légal, que ce soit la loi ou une ordonnance, devrait également décrire les règles de partenariat, les règles de subventionnement entre la Confédération et les entités auto - constituées types agglomérations et métropoles (M. Tranda-Pittion).
- on pourrait aussi imaginer un système de subventions de la part de la Confédération pour les agglomérations physiquement proches qui acceptent de collaborer (M. Tranda-Pittion).

## Annexe 1 : DIFFÉRENTES REPRÉSENTATIONS DES MÉTROPOLIS EN SUISSE.

**Carte 1 : LES AIRES MÉTROPOLITAINES DE LA SUISSE, OFS, 2000**

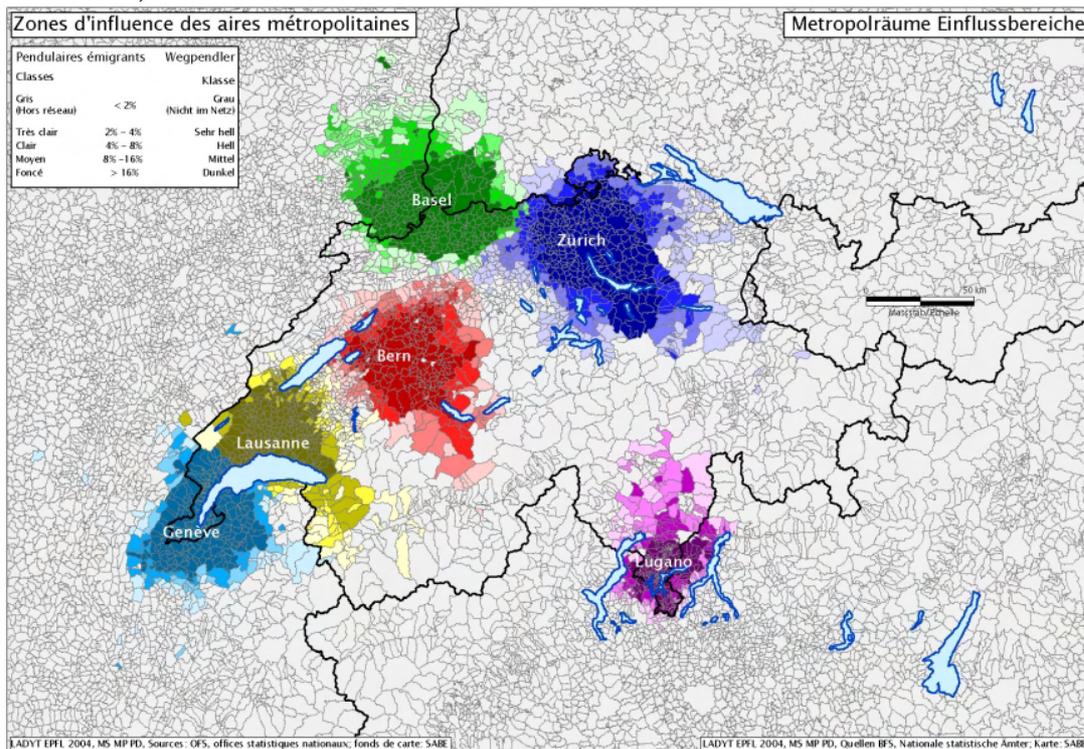
Les aires métropolitaines en Suisse, selon OFS 2000



**Fehler!**

**Carte 2 : ZONES D'INFLUENCE DES AIRES MÉTROPOLITAINES, AVENIR SUISSE, 2004.**

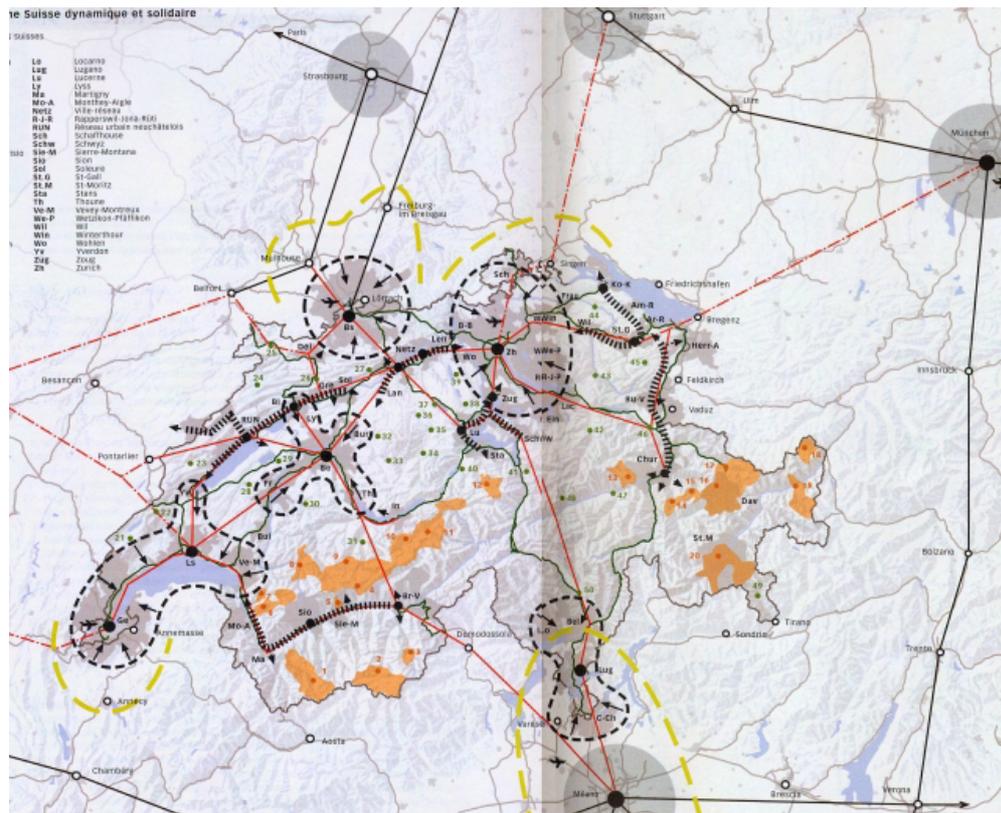
(Martin Schuler, Manfred Perlik, Pierre Dessemontet, *BAK-Projekt der Metropolisierung der Schweiz*, Avenir Suisse, 2004)



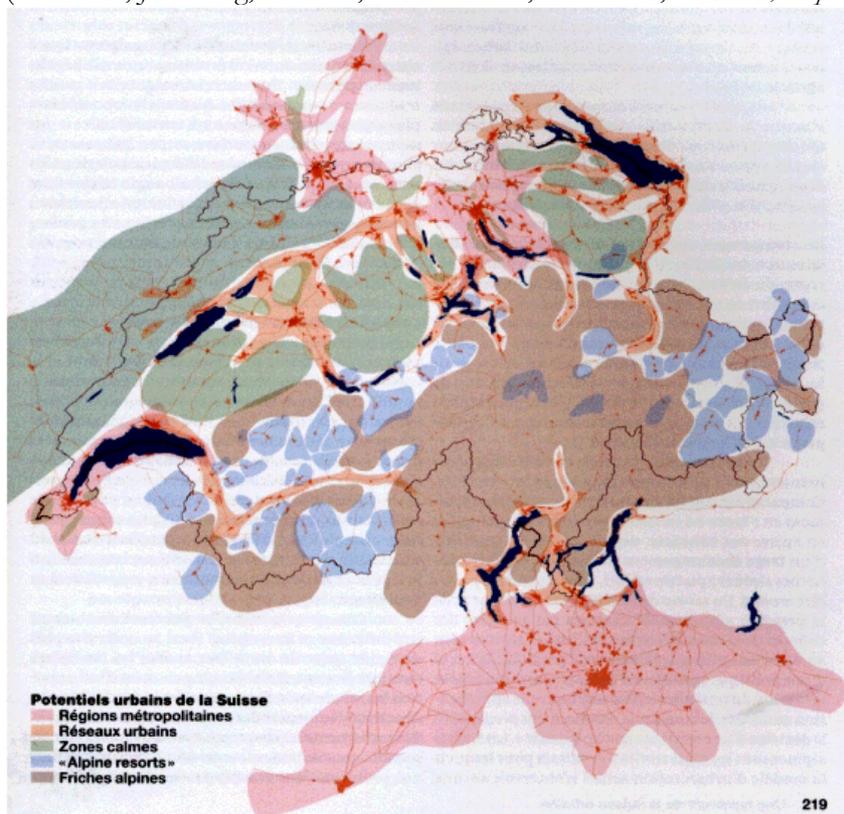
LADYT EPFL 2004, MS MP PD, Sources: OFS, offices statistiques nationaux; fonds de carte: SABB

LADYT EPFL 2004, MS MP PD, Quellen: BFS, Nationale statistische Ämter; Karte: SABB

**Carte 3 : AIRES MÉTROPOLITAINES DANS LE PROJET DE TERRITOIRE, ARE, 2005**



**Carte 4 : LES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DE LA SUISSE, STUDIO BASEL, 2005.**  
(R. Diener, J. Herzog, M. Meili, P. de Meuron, C. Schmid, *La Suisse, un portrait urbain*, Zurich, 2005)



**Carte 5 : LES DEUX RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DE DIMENSION EUROPÉENNE DE LA SUISSE, THIERSTEIN ET AL. 2006.**

(A. Thierstein, C. Kruse, L. Glanzmann, S. Gabi, N. Grillon, *Raumentwicklung im Verborgenen. Die Entwicklung der Metropolregion Nordschweiz*, Zurich, à paraître).

