



HAL
open science

Mythes et réalités de la cohérence urbanisme-transport

Caroline Gallez, Christophe Guerrinha, Vincent Kaufmann, Hanja-Niriana
Maksim, Mariane Thébert

► **To cite this version:**

Caroline Gallez, Christophe Guerrinha, Vincent Kaufmann, Hanja-Niriana Maksim, Mariane Thébert.
Mythes et réalités de la cohérence urbanisme-transport : Trajectoires urbaines comparées en Suisse et
en France. 2008. halshs-00350916

HAL Id: halshs-00350916

<https://shs.hal.science/halshs-00350916>

Submitted on 7 Jan 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**CNRS - Programme Interdisciplinaire de Recherche
Développement Urbain Durable**

**Mythe et réalités
de la cohérence urbanisme-transport**

Trajectoires urbaines comparées en Suisse et en France

Convention CNRS-6t n°2004/0075/DR16

LaSUR – Ecole Polytechnique et Fédérale de Lausanne
LVMT – Université de Paris-Est, INRETS-ENPC-UMLV
CRETEIL – Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII

**RAPPORT FINAL
Mai 2008**

Remerciements

Ce rapport restitue les résultats d'une recherche co-financée au bureau de recherche 6t par le CNRS (programme interdisciplinaire développement urbain durable) et l'Ademe. La recherche a été réalisée par une équipe de chercheurs de 6t, du Laboratoire de Sociologie Urbaine (LaSUR) de l'École Polytechnique et Fédérale de Lausanne, du Laboratoire Ville Mobilité Transports (LVMT) de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité et du Centre de recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales (CRETEIL) de l'Université de Paris XII (Institut d'Urbanisme de Paris).

Les auteurs remercient le CNRS et l'Ademe pour leur soutien, et plus particulièrement Jean-Pierre Gaudin, Jean-Marc Rennes et Marie-Flore Mattei, ainsi qu'Alain Morcheoine et Anne Grenier.

Ils expriment leur sincère reconnaissance à tous les acteurs (élus, techniciens des collectivités publiques et des entreprises de transport, experts, universitaires) qui leur ont consacré du temps et se sont volontiers prêtés au jeu de l'entretien. Leur expérience et leur savoir ont servi de base à la réalisation des études monographiques, et ont alimenté la réflexion transversale aux quatre études de cas.

Les erreurs éventuelles restent entièrement imputables aux auteurs.

Table des matières

Remerciements	2
Table des matières	3
Introduction générale	5
Chapitre 1 - Strasbourg et le modèle urbain rhénan	8
1 Éléments du contexte strasbourgeois.....	8
1.1 Strasbourg dans son environnement national et européen	9
1.2 Un étalement urbain important, mais structuré	11
1.3 Une forte prégnance des enjeux de transport et de mobilité	12
2 Histoire des politiques d'urbanisme et de transports depuis les années 1950.....	13
2.1 1950-1965 : de la reconstruction à la préparation du SDAU	13
2.2 1966-1975 : un foisonnement d'études urbaines.....	15
2.3 1976-1989 : réorientation des priorités.....	17
2.4 Depuis 1990 : juxtaposition des échelles de projet	18
3 Continuités et changements dans la coordination urbanisme-transport	21
3.1 Protectionnisme communal et segmentation de l'expertise	21
3.2 De la domination du centre à la juxtaposition des visions territoriales.....	22
3.3 Culture urbaine, sensibilité écologique et identité paysagère	24
4 Les figures actuelles de la cohérence urbanisme-transport	28
4.1 Le principe d'équité territoriale.....	29
4.2 L'inversion de la relation urbanisme-transport	29
4.3 Le développement urbain multipolaire.....	30
Conclusion.....	32
Références bibliographiques	33
Chapitre 2 - Bordeaux ou le passage de la ville-auto à la ville-tram.....	35
1 Données de contexte géographique, économique et institutionnel	36
1.1 Etalement urbain et infrastructures viaires	36
1.2 La modification de l'équilibre centre-périphérie dans un contexte de croissance ralentie	37
1.3 Un tissu économique diversifié mais au dynamisme fragile.....	39
1.4 Un centre fragilisé	40
1.5 L'évolution locale de la mobilité quotidienne : quelques tendances.....	41
2 Trajectoires d'urbanisme et de transports depuis les années 1950 : les trois temps de la planification bordelaise	42
2.1 1947-1982 : de l'idéal fonctionnaliste aux dysfonctionnements urbains	42
2.2 Les années 1980 : l'enlisement.....	44
2.3 1995 : la relance de la planification urbaine.....	46
3 Continuités et changements dans la coordination urbanisme-transport	49
3.1 Le consensus communautaire au détriment de la cohérence territoriale.....	49
3.2 Les stratégies d'acteurs dans les brèches de la planification.....	53
3.3 Idées, outils et enjeux de la coordination urbanisme-transports.....	58
Conclusion.....	63
Références bibliographiques	65
Chapitre 3 - Berne, 30 ans de coordination transports-urbanisme	67
1 Éléments du contexte bernois.....	67
1.1 Berne, capitale helvétique	68

1.2	Le contexte institutionnel et la répartition des compétences.....	68
1.3	L'organisation politique locale.....	70
1.4	Les enjeux des politiques de transports et de mobilité à Berne.....	70
2	Trajectoires d'urbanisme et de transports depuis les années 1950.....	72
2.1	Les éléments majeurs de la trajectoire bernoise.....	72
2.2	1950-1970 : l'euphorie automobile des années 1970 et la précocité des questions environnementales.....	74
2.3	Années 1970 : la prise de conscience des problèmes automobiles à travers la votation sur la H-Lösung.....	75
2.4	La naissance des mesures de planification coordonnée dans les années 1980-1990.....	78
3	Continuités et changements dans la coordination urbanisme-transports.....	88
3.1	Évolution de la conception transports-urbanisme à Berne.....	88
3.2	Institutions, intérêts et idées.....	89
	Références bibliographiques.....	93
Chapitre 4 - Genève, de l'euphorie automobile à l'ouverture transfrontalière.....		95
1	Éléments du contexte genevois.....	95
1.1	Genève internationale.....	96
1.2	Le contexte institutionnel et la répartition des compétences.....	97
1.3	Politiques locales.....	98
1.4	Les enjeux des politiques de transports et de mobilité dans un contexte transfrontalier.....	98
2	Trajectoires d'urbanisme et de transports depuis les années 1950.....	99
2.1	Les éléments majeurs de la trajectoire genevoise.....	99
2.2	Les années 1950 : la ville adaptée à l'automobile.....	101
2.3	Une première rupture dans les années 1970 : la prise de conscience des problèmes urbains 103	
2.4	Une seconde rupture dans les années 1990: la perspective régionale transfrontalière.....	106
3	Continuités et changements dans la coordination urbanisme-transports.....	109
3.1	Évolution de la conception transports-urbanisme à Genève.....	109
3.2	Institutions, intérêts et idées.....	113
	Références bibliographiques.....	116
Chapitre 5 - Mythe et réalités de la cohérence urbanisme-transports.....		119
1	Formes urbaines et mobilités quotidiennes : contextes et résultantes des politiques publiques ..	120
1.1	Les quatre régions urbaines aujourd'hui.....	120
1.2	Dynamiques de l'étalement urbain.....	122
1.3	Mobilités quotidiennes.....	124
2	Coordination et cadre organisationnel : entre plasticités et inerties.....	126
2.1	Réformes nationales : la quête d'un nouveau maillage du territoire.....	126
2.2	Pratiques locales : la coordination institutionnalisée.....	128
3	Intérêt général et idéologies de la cohérence urbanisme-transports.....	130
3.1	Le poids des doctrines dominantes.....	130
3.2	Des visions urbaines différenciées.....	131
3.3	Les ambiguïtés de la question écologique.....	133
4	Conflits, négociations et compromis autour du rapport ville-transports.....	134
4.1	La coordination urbanisme-transports, un processus adaptatif.....	134
4.2	Logiques économiques et relation urbanisme-transport.....	136
	Références bibliographiques.....	141

Introduction générale

En Europe, l'idée selon laquelle la coordination entre transports et urbanisme est une condition nécessaire à la mise en œuvre d'un développement urbain durable est largement répandue dans les milieux scientifiques et professionnels. Elle s'appuie notamment sur un constat : les seules agglomérations qui sont parvenues à contenir l'utilisation de l'automobile (Bâle, Berne, Zürich, Karlsruhe) sont celles qui allient au développement des transports publics différentes formes de restriction d'usage de la voiture particulière (notamment par le stationnement, ou le péage) et des mesures d'urbanisme et d'aménagement du territoire (urbanisme de proximité, amarrage de l'urbanisation aux gares, etc.).

Dans le champ de l'aménagement urbain, la question de l'articulation entre réseaux de transports, organisation des flux de circulation et formes urbaines est loin d'être nouvelle, comme en témoignent les formalisations élaborées à la fin du XIX^e siècle par Hausmann et Cerda, ou encore le fameux projet de cité linéaire (*Ciudad Lineal*) de l'urbaniste madrilène Arturo Soria y Mata. Les enjeux qui sous-tendent cette problématique, en revanche, ont largement évolué, en relation avec la transformation des modes de vie et de déplacement urbains. Pour s'en tenir aux quarante dernières années, on est ainsi passé d'une vision où les routes et la circulation automobile tenaient un rôle hégémonique dans la ville à une autre où ce sont les valeurs d'urbanité, de partage de la voirie, de mixité des usages de l'espace public qui servent de base à la conception des voies (Wachter, 2003). À l'échelle de l'agglomération ou de la région urbaine, les priorités se sont également inversées : alors que dans les années 1960-1970, la volonté de répondre à la croissance de la mobilité individuelle orientait les politiques vers le développement de réseaux de transport adaptés à l'évolution (projetée) de l'urbanisation, aujourd'hui l'ambition de gérer l'étalement urbain et de maîtriser l'accroissement des circulations automobiles fait de l'existence d'une desserte en transports publics un préalable au développement de l'urbanisation. Par ailleurs dans le champ scientifique, la question des liens entre le développement des réseaux de transport, la croissance urbaine et le développement économique, souvent évoquée en termes « d'effets structurants » des transports (Offner, 1993), est devenue à la fois plus modeste et plus ambitieuse : plus modeste, au sens où le développement des réseaux est désormais considéré comme l'un des facteurs parmi d'autres de la transformation, et plus ambitieuse, parce que cette interaction doit être gérée, que le changement doit être piloté, afin d'éviter, précisément, que les effets structurants ne se manifestent (ou non) spontanément (Offner et Ollivier-Trigalo, 2000).

En dépit - ou en raison ? - du large consensus autour de la nécessité de mieux articuler la gestion de la mobilité et l'organisation des territoires, les débats autour des objectifs et des moyens de cette coordination restent relativement limités. Dans cette recherche, nous nous sommes interrogés sur la manière dont les acteurs en charge des déplacements et de l'aménagement urbain dans plusieurs agglomérations françaises et suisses ont appréhendé la question du rapport entre ville et transports. Comment le changement de perspective survenu au cours des quarante dernières années, de l'adaptation de la ville à l'automobile à la promotion d'une « mobilité durable », a-t-il été traduit ? Qu'en est-il des enjeux, des visions et des pratiques locales de la coordination entre transports et urbanisme ? Quels sont les facteurs qui favorisent cette articulation, et à l'inverse, peut-on identifier les sources d'inertie et de segmentation de l'action publique ?

Le « modèle » suisse

La Suisse est un des pays européens où se pratiquent depuis une trentaine d'années, dans quelques agglomérations, des stratégies d'actions coordonnant les transports et l'urbanisme. Ainsi, à Bâle, à Berne et à Zurich, ces politiques visent à réduire les utilisations urbaines de l'automobile en développant l'offre de transports collectifs, en structurant l'urbanisation autour de cette offre et en limitant l'accessibilité automobile aux villes-centres. Pour les partisans d'une limitation de l'usage de

l'automobile en ville, ces politiques font figure de références (Pharoah et Appel, 1995 ; Brög et Erl, 1996) au regard des chiffres de partage modal auxquelles sont associées ces politiques : la part des transports publics pour l'ensemble de la mobilité quotidienne s'établit à 23% pour l'agglomération bâloise et 24% dans celles de Berne et de Zurich¹ (ARE-OFS 2001 : 66), soit entre 30% et 50% de plus que dans des agglomérations françaises ou allemandes de taille comparable.

L'exemple des grandes agglomérations de Suisse alémanique a été largement médiatisé par les milieux professionnels du transport urbain en Europe au titre de « best practice ». Cette situation a favorisé l'exportation d'expertise ou de mesures s'inspirant du « modèle suisse » : de nombreuses municipalités de grandes villes et autres communautés urbaines françaises, allemandes ou italiennes y font référence (en France par exemple, Grenoble, Strasbourg, Orléans) et font appel à des bureaux d'ingénierie et d'urbanisme suisses pour en appliquer localement les principes. Pourtant, ces exportations se traduisent souvent par des échecs, trop peu d'attention étant portée aux difficultés de transposition de ces politiques. Développer le modèle des villes suisses alémaniques suppose en effet une coordination poussée entre les politiques sectorielles relatives à l'organisation des déplacements et à l'aménagement du territoire. Or, une telle coordination nécessite un certain nombre d'ingrédients, qui vont du référentiel aux procédures, en passant par un contexte morphologique pré-existant favorable (forte monocentralité de l'emploi, existence d'une étoile ferroviaire) et des lois cadres de coordination à incitation financière (loi cantonale) (Kaufmann et al. 2003). En résumé, la transposition du modèle des grandes agglomérations de Suisse alémanique est généralement difficile car elle ne peut s'appuyer sur les mêmes structures d'opportunités politiques. N'oublions pas que ce modèle s'est jusqu'ici révélé inexportable même à des agglomérations suisses comme Genève ou Lausanne, pour des questions de cet ordre.

Passer de la question du transfert à celle du changement de l'action publique

Comment se poser la question de la transférabilité de l'action publique en échappant aux difficultés de la comparaison des politiques menées dans des contextes géographiques, institutionnels, économiques, fondamentalement différents ? Nombre de réflexions ou d'études cherchant à identifier les « bonnes pratiques » et les conditions de leur importation se heurtent à cet écueil, qui tend parfois à surdéterminer l'importance relative d'un facteur – par exemple l'organisation institutionnelle – comme préalable indispensable au succès de la transposition de telle ou telle politique. Plutôt que d'aborder frontalement cette question du transfert - qui imposerait par ailleurs une vision normée des conditions de mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de transport - nous avons choisi de poser la question du changement de l'action publique et de sa capacité à prendre en compte l'impératif de cohérence des politiques sectorielles. Pour cela, nous nous sommes appuyés sur la reconstitution des trajectoires des politiques de transports et d'urbanisme mises en œuvre au cours des quarante dernières années quatre agglomérations : deux suisses (Berne et Genève) et deux françaises (Strasbourg et Bordeaux). Dans cet échantillon, Berne et Strasbourg font figure sinon de modèles, du moins de références en matière d'intégration des politiques d'urbanisme et de déplacements pour la première, et de mise en œuvre d'une politique de déplacements multimodale² pour la seconde. Genève et Bordeaux, à l'inverse, constituent deux exemples où la remise en cause du modèle de développement urbain et de la place prépondérante de la voiture n'est que très récente.

Des travaux récents de sciences politiques ont montré l'intérêt de retenir une période de temps relativement longue pour analyser le changement de l'action publique. Selon Fontaine et Hassenteufel (2002), ce recul historique permet de mieux spécifier le changement, en identifiant les facteurs d'inertie et de continuité caractéristiques des processus d'action publique, et en mettant en évidence les interactions entre les différents échelons décisionnels, notamment entre échelles nationale et locale. Cette perspective d'analyse temporelle apparaît d'autant plus adaptée à notre problématique que la question de la coordination entre transports et urbanisme traverse l'ensemble de la période, tout en se

¹ Pourcentage calculé pour l'ensemble des étapes sans la marche (une étape équivaut à l'utilisation d'un moyen de transport).

² C'est-à-dire combinant plusieurs modes de déplacement, et favorisant les modes les plus respectueux de l'environnement (transports collectifs, vélo, marche).

référant à des objectifs et à des moyens d'action qui, *a priori* - c'est-à-dire si l'on s'en tient aux textes de lois ou aux circulaires administratives qui les définissent – ont profondément changé.

Sur le plan analytique, nous avons retenu le cadre d'analyse des « trois i », qui permet de combiner trois entrées complémentaires et classiques de l'analyse des politiques publiques : les institutions, les intérêts et les idées, souvent utilisées sinon de manière exclusive, du moins partiellement croisées (Palier et Surel, 2005). Les *logiques institutionnelles* visent à rendre compte de la manière dont les cadres d'action formels (lois, organisation institutionnelle, procédures) influencent les jeux d'acteurs, et quels sont les effets cumulatifs des dispositifs et des décisions ; l'étude des *jeux d'acteurs*, est centrée sur la manière dont les acteurs formulent leurs intérêts, et négocient la représentation, mettent en place des stratégies permettant de les défendre ; enfin *l'approche par les idées* s'intéresse à la dimension intellectuelle de l'action publique, à travers une analyse des valeurs, des croyances ou des normes qui sous-tendent la formulation des problèmes et le choix des solutions.

Chaque étude de cas a été réalisée à partir d'une analyse documentaire approfondie (études statistiques, travaux universitaires, documents de planification, documents administratifs) complétée par une série d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs locaux (élus, techniciens, associatifs) présents ou passés. Pour l'essentiel, les enquêtes de terrain ont été effectuées au cours des années 2006 et 2007. Le cadre d'analyse des « trois i » a servi à mettre en évidence, pour chacun des sites, les facteurs de continuité ou d'évolution des modalités de coordination entre politiques de transports et d'urbanisme, et d'évaluer leur importance respective. Ce sont ensuite ces dynamiques locales qui ont servi de base à l'analyse comparative des quatre terrains.

Le présent rapport s'organise en cinq chapitres.

Les quatre premiers chapitres sont consacrés aux études de cas. Chaque monographie reprend les éléments de contexte (géographique, politique, économique, offre et demande de transport) les plus pertinents au regard de la problématique abordée ; puis la trajectoire des politiques d'urbanisme et de transport est décrite, en mettant en évidence les périodes de changement dans les doctrines d'action ; enfin, la dernière partie fait un bilan des facteurs d'inertie ou de changement dans la manière d'appréhender et de mettre en œuvre la cohérence urbanisme transport.

Le cinquième chapitre propose une analyse transversale des différents cas étudiés.

Chapitre 1

Strasbourg et le modèle urbain rhénan

Caroline Gallez (Université de Paris-Est-LVMT)

Introduction

Capitale politique, économique et culturelle de l'Alsace, Strasbourg, du fait de sa situation transfrontalière, a longtemps été disputée par la France et l'Allemagne. Le fonctionnement institutionnel, l'organisation sociale, la culture, le paysage urbain strasbourgeois sont marqués par les influences allemandes héritées des périodes de rattachement à l'Empire germanique puis au II^e Reich (entre 1871 et 1918). On retrouve dans la physionomie de la ville les traces de cette histoire, par exemple dans le quartier de la Neustadt, qui fut construit durant la période de forte croissance démographique de la fin du XIX^e siècle, afin d'accueillir l'arrivée massive d'immigrants venant d'Allemagne.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, Strasbourg a été choisie pour accueillir le siège du tout nouveau Conseil de l'Europe. Ce geste politique de portée hautement symbolique – la ville autrefois source de conflit devient un symbole de la réconciliation franco-allemande – va influencer durablement la stratégie de développement économique et les politiques d'équipement et d'aménagement de l'agglomération strasbourgeoise. Les maires successifs, de Pierre Pfimlin à Fabienne Keller, n'auront de cesse de revendiquer ce statut de capitale européenne auprès de l'État français et de le défendre face aux demandes récurrentes adressées par un grand nombre de députés européens pour déplacer le siège du Parlement européen à Bruxelles.

La situation géographique de Strasbourg au sein d'un réseau de villes françaises, allemandes et suisses, sa structuration urbaine périphérique, sa politique volontariste en faveur des modes alternatifs à la voiture particulière renvoient au « modèle urbain rhénan », en d'autres termes à une organisation urbaine polycentrique, au sein de laquelle les villes fonctionnent en complémentarité plus qu'en concurrence, et favorisent un usage mixte des modes de transport. À cela s'ajoute le fait que Strasbourg est une des quatre villes françaises – avec Bordeaux, également étudiée dans le cadre de cette recherche – à avoir été dotée en 1966 d'une communauté urbaine, forme d'organisation intercommunale aux compétences intégrées, notamment en matière d'aménagement de l'espace, de gestion de la voirie et d'organisation des transports publics.

Le cas strasbourgeois apparaît donc comme un terrain pertinent pour mettre à l'épreuve un certain nombre de critères (géographiques, culturels, institutionnels) habituellement considérés comme étant favorables – sinon nécessaires – à la coordination des politiques d'urbanisme et de transport.

1 Éléments du contexte strasbourgeois

Strasbourg est située dans le couloir rhénan, qui, dès le XIII^e siècle, s'affirme comme un axe de communication majeur entre l'Italie du nord, les Flandres et les autres contrées de la mer du nord. À partir du XIX^e siècle, cet axe a joué un rôle important dans le développement industriel et économique de l'Europe occidentale. Cette position de carrefour et la proximité de la frontière allemande ont influencé le développement urbain et économique de l'agglomération, et la manière dont les collectivités locales se sont investies des problématiques d'aménagement et de transports. Cette première partie donne quelques éléments factuels sur l'environnement national et européen de

l'agglomération strasbourgeoise, sa structuration urbaine, l'offre de transports et le marché local des déplacements.

1.1 Strasbourg dans son environnement national et européen

En 1999, la ville de Strasbourg compte 264 115 habitants, et son unité urbaine près de 430 000, ce qui la place au 11^e rang des agglomérations françaises. L'aire urbaine de Strasbourg regroupe 182 communes et un peu plus de 612 000 habitants, si l'on s'en tient au territoire français ; elle occupe le 9^e rang à l'échelle nationale, derrière l'aire urbaine de Nantes (710 000 habitants) et celle de Bordeaux (925 253 habitants). Avec un taux de croissance annuel de 0,82% par an durant la dernière période intercensitaire, elle figure au nombre des régions urbaines françaises dynamiques (tableau 1).

Tableau 1 – Évolution de la population dans l'aire urbaine strasbourgeoise (1975-1999)

Population (hab.)	1975	1982	1990	1999	1975-1982 % annuel	1982-1990 % annuel	1990-1999 % annuel
Strasbourg	253 238	248 712	252 338	264 115	- 0,56%	+ 0,18%	+ 0,52%
Pôle urbain (PU)*	375 987	385 119	403 331	427 245	+ 0,34%	+ 0,58%	+ 0,64%
PU hors Strasb.	122 749	136 407	150 993	163 130	+ 1,52%	+ 1,28%	+ 0,86%
Aire urbaine (AU)	518 238	540 993	568 964	612 104	+ 0,62%	+ 0,63%	+ 0,82%
AU hors PU	142 251	155 874	165 633	184 859	+ 1,32%	+ 0,76%	+ 1,29%

Source : INSEE, recensements généraux de la population - * Les évolutions sont mesurées sur le territoire du pôle urbain (unité urbaine regroupant plus de 5000 emplois) défini en 1999, comportant 20 communes.

L'aire urbaine de Strasbourg se caractérise par une grande part d'emplois métropolitains supérieurs¹ (9,5% de l'emploi total), qui se concentrent dans les secteurs de la banque et des assurances, de la recherche, du commerce et de l'information ; elle occupe ainsi le 6^{ème} rang parmi les grandes régions françaises (Julien, 2002). Par ailleurs, l'agglomération strasbourgeoise présente une densité commerciale particulièrement élevée, avec près de 940 m² de grandes surfaces commerciales pour 1000 habitants. La densité de surfaces d'hypermarchés est moins importante que celle des surfaces de supermarchés et d'équipement de la maison, la grande distribution strasbourgeoise se rapprochant en cela du modèle allemand (ADEUS, 2003b).

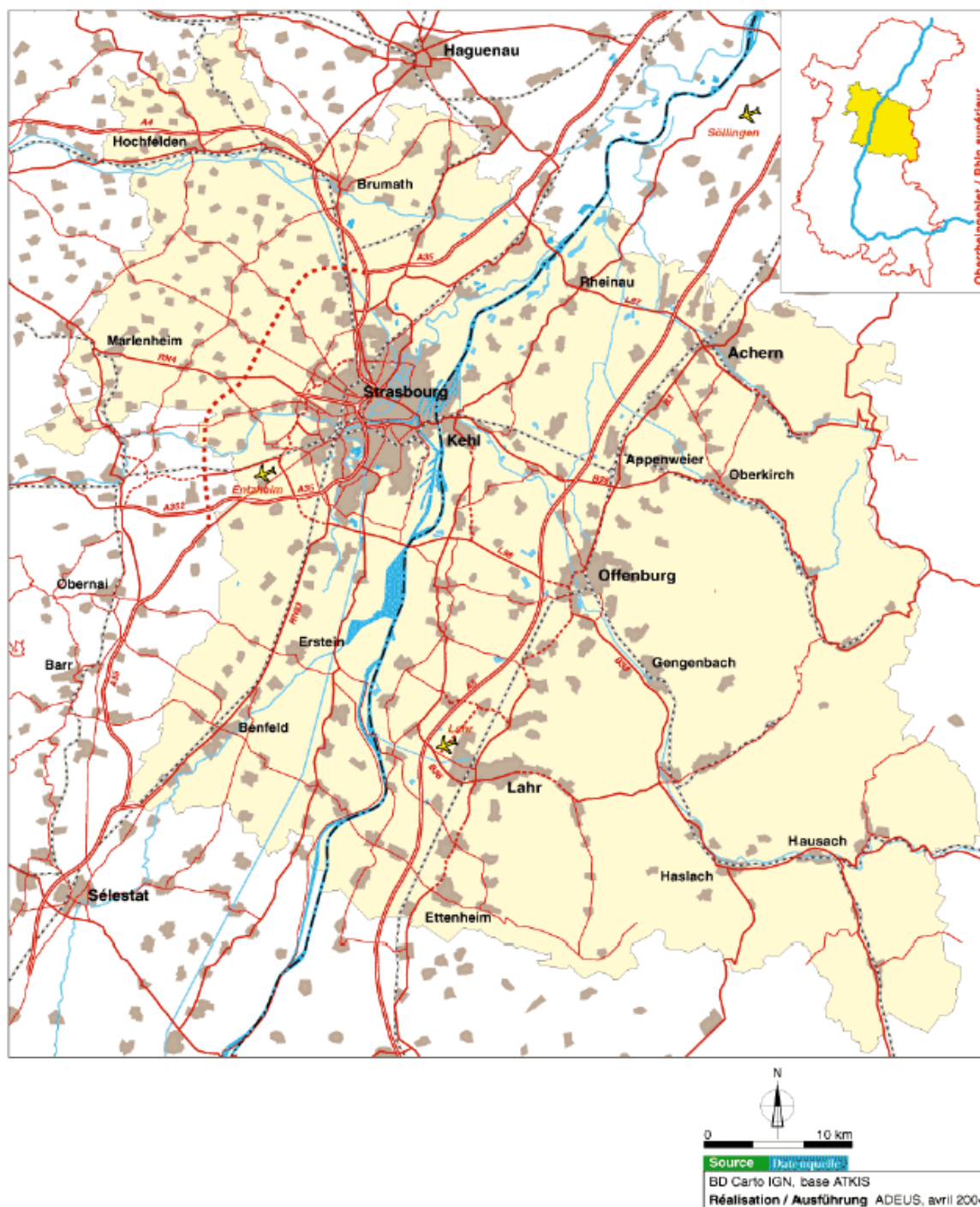
L'essentiel du développement urbain de l'agglomération strasbourgeoise s'est fait du côté oriental de la frontière, autour d'un premier noyau qui s'est installé sur la rive gauche du Rhin, un peu à l'écart des berges les plus instables du fleuve (carte 1). Voisine allemande de Strasbourg, Kehl compte environ 35 000 habitants, pour une superficie équivalente (78 km²). Kehl est située dans le Kreis² d'Ortenau, qui regroupe 400 000 habitants.

Les relations transfrontalières sont anciennes et denses, du fait de l'existence d'une communauté culturelle et linguistique liée à la longue appartenance de l'Alsace à l'empire germanique. En termes de mouvements quotidiens cependant, même si le Rhin ne constitue pas un obstacle physique majeur, les flux entre l'Allemagne et la France sont relativement limités. Selon la dernière enquête-ménages déplacements de 1997, 10700 des 57050 déplacements quotidiens des résidents sortant du périmètre d'enquête se font à destination de l'Allemagne. En 1999, un peu moins de 8000 personnes travaillant dans le Kreis d'Ortenau résidaient en France. Par ailleurs, les migrations transfrontalières sont plus importantes de la France vers l'Allemagne que dans le sens inverse, en raison de salaires moyens plus élevés outre-Rhin. Un coût de la vie plus faible en France, notamment en matière de prix du foncier et de l'immobilier, explique qu'un nombre croissant de travailleurs allemands viennent s'installer en France. Dans le contexte économique et social actuel, l'attraction du pôle urbain de Strasbourg s'exerce donc principalement du côté français.

¹ Selon la définition retenue par Julien (2002), les fonctions métropolitaines supérieures sont celles qui ont un contenu décisionnel élevé ou qui contribuent à l'image de marque de la ville.

² Le Kreis est une entité administrative allemande intermédiaire entre les communes et la région (le Land).

Carte 1 – La région strasbourgeoise



Source : Livre Blanc Strasbourg-Ortenau, ADEUS, juillet 2004.

Strasbourg est située au sein d'un maillage dense de villes suisses et allemandes (Karlsruhe, Bâle, Fribourg et Stuttgart) qui, sans être nécessairement très importantes en termes de population, ont une dimension internationale. La multipolarisation urbaine est importante également à l'échelle de la région Alsace, avec la présence de Mulhouse dans le Haut-Rhin, et de multiples centralités secondaires (Colmar, Haguenau, Molsheim, Obernal, Saverne, Sélestat, etc.). Ce système de villes en réseau, que l'on présente comme davantage fondé sur la complémentarité des villes et de leurs fonctions que sur leur rivalité, est caractéristique du « modèle urbain rhénan ». Abondamment décrit par les géographes,

ce mode de fonctionnement connaît depuis deux décennies de multiples transformations : renouvellement des bases économiques, amélioration de l'accessibilité par les réseaux de transports, extension et coalescence des aires urbaines, problématiques autour de l'ouverture transfrontalière (Nonn, 2001). Ces transformations, selon Henri Nonn, invitent à un réexamen du système urbain alsacien.

1.2 Un étalement urbain important, mais structuré

Bénéficiant d'une situation topographique peu contrainte du fait de faibles variations de relief, l'agglomération strasbourgeoise est néanmoins confrontée à des obstacles naturels (cours d'eau) et artificiels (anciennes coupures militaires qui sont devenues les supports des voies autoroutières) qui ont entraîné un certain cloisonnement des secteurs d'urbanisation.

D'un point de vue morphologique, la singularité de la région urbaine de Strasbourg réside dans la structuration de l'urbanisation périphérique autour de multiples petits bourgs et villages. La nette différenciation entre espaces urbains et espaces naturels confère à l'étalement urbain une forme relativement agglomérée (ADEUS, 2003a). La périurbanisation est néanmoins réelle, et nettement perceptible à travers l'augmentation de la surface urbanisée : si l'on s'en tient au périmètre d'étude du SCOTERS (139 communes), cette surface a doublé depuis les années soixante (tableau 2).

Tableau 2 - Évolution et répartition de la surface bâtie au sein de l'aire du SCOTERS

Surface bâtie (ha)	1960	1982	2000	1960-1982 % annuel	1982-2000 % annuel
Strasbourg	1 854	2 780	3 037	+ 1,86%	+ 0,49%
CUS hors Str.	1 744	3 395	4 428	+ 3,07%	+ 1,48%
CUS	3 599	6 175	7 465	+ 2,48%	+ 1,06%
Hors CUS	2 634	4 028	4 995	+ 1,94%	+ 1,20%
SCOTERS	6 233	10 203	12 460	+ 2,26%	+ 1,11%

Source : ADEUS, 2003a.

Un certain tassement des dynamiques extensives est sensible dès les années 1980. Le rythme d'augmentation de la population dans les 26 communes de la CUS hors Strasbourg, plus élevé que dans la ville-centre et dans la couronne périurbaine, diminue à partir des années 1990 (tableau 1). Par ailleurs, la progression de l'emploi profite essentiellement à la première couronne : le poids de la CUS hors Strasbourg passe ainsi de 19% à 29% de l'emploi total entre 1962 et 1999. Sur la même période, Strasbourg voit son importance relative diminuer, aussi bien en termes de population (de 55% à 46%) qu'en termes d'emplois (de 72% à 56%). On note sur la dernière période intercensitaire une reprise de la croissance dans la ville-centre et dans la couronne périurbaine (aire urbaine hors pôle urbain). Ainsi l'étalement urbain, moins important que dans les années 1960 et 1970, semble se disperser davantage.

Les travaux de Marc Wiel (2002) sur la mesure de la périurbanisation dans plusieurs agglomérations françaises attestent des singularités de l'agglomération strasbourgeoise. La présence de riches terres agricoles, qui ont fait l'objet d'une politique de préservation rigoureuse, a certainement contribué, à travers le maintien d'un prix du foncier élevé, à limiter l'étalement urbain. Mais c'est surtout une diffusion plus récente qu'ailleurs de l'habitat individuel, et une plus forte proportion de locataires, qui semblent expliquer cette moindre intensité de la périurbanisation. Ainsi la commune de Strasbourg conçoit-elle son développement sous une forme dense et la protection des espaces naturels et agricoles constitue très tôt un objectif affirmé de la Communauté urbaine³.

³ « Dans cette région, la conception traditionnelle de la ville, sa représentation, insiste sur la franche distinction d'avec le milieu rural. La ville se doit d'être dense et compacte. Concevoir des grandes opérations publiques ou privées avec, comme à Brest et Dunkerque, une forte proportion de maisons individuelles n'est pas dans la culture locale. Favoriser un tel développement au sein de la Communauté urbaine eut été, compte tenu des coûts du foncier, du gâchis et un peu une « trahison » vis-à-vis de cette vision partagée de la ville », (Wiel, 2002, p. 11).

1.3 Une forte prégnance des enjeux de transport et de mobilité

Le nom même de Strasbourg (en allemand : ville des routes) témoigne de l'importance historique des enjeux locaux de transport. Dans les documents de planification, l'agglomération strasbourgeoise est souvent qualifiée de « carrefour », afin d'illustrer sa position stratégique dans l'organisation spatiale des flux européens de voyageurs et de marchandises. C'est d'abord en référence à cette position géographique et à son statut de capitale européenne, donc à l'échelle interurbaine, que sont soulignées les manques ou les besoins en termes d'accessibilité et de développement des réseaux de transport (saturation du pont de l'Europe, retards dans la construction du TGV-Est et du contournement autoroutier, faible capacité de l'aéroport).

Deux axes autoroutiers majeurs desservent l'agglomération. L'autoroute A35 (axe Nord-Sud) la relie à Bâle, Colmar et Karlsruhe ; le contournement autoroutier de Strasbourg par l'A35 (rocade ouest), conçu dès l'origine au moins autant comme un élément de desserte du centre-ville que de continuité du réseau national (Messelis, 1994), est très fortement fréquenté ; sa saturation constitue un argument majeur en faveur de la construction d'une nouvelle rocade, le grand contournement ouest de Strasbourg (GCO), déjà prévu par le schéma directeur de 1973. L'autoroute A4, mise en circulation au début des années soixante-dix, relie Strasbourg à Paris via Nancy ; elle s'insère comme l'A35 sur la pénétrante nord de l'agglomération. Le réseau ferroviaire de l'agglomération strasbourgeoise est également structuré selon un axe principal Nord-Sud, entre Strasbourg et Bâle. Par ailleurs, une étoile ferroviaire relie Strasbourg à l'ensemble des villes moyennes du Département du Bas-Rhin, et six lignes transfrontalières assurent la liaison avec les villes allemandes et suisses. Depuis dix ans, l'offre de TER (transports express régionaux) a été restructurée dans la perspective de l'arrivée du TGV-Est⁴, dont la ligne entre Paris et Strasbourg a été mise en circulation le 10 juin 2007.

En matière de déplacements urbains, Strasbourg se distingue à la fois par les pratiques de mobilité et par la mise en œuvre d'une politique multimodale volontariste. Tout d'abord, Strasbourg est une des agglomérations françaises où le nombre de déplacements quotidiens par personne et par jour est le plus élevé : mesuré lors de la dernière enquête déplacements en 1997, il atteint 4,5 (contre 3,9 à Grenoble et 3,6 à Bordeaux). Cette forte mobilité est généralement attribuée à une part importante des déplacements de loisirs, se rapprochant en cela des caractéristiques de déplacements dans les villes allemandes, néerlandaises ou suisses (Adeus, 2001). Les principales tendances sont comparables à celles qui ont été observées dans les autres agglomérations françaises, à savoir un allongement des distances de déplacements dû à une forte augmentation des déplacements de périphérie à périphérie, mais aussi une augmentation de l'usage de la voiture particulière.

On doit cependant noter que la part modale de la voiture est moins importante dans l'agglomération strasbourgeoise que dans d'autres agglomérations de taille comparable : elle représente 52% des déplacements en 1997, en faible augmentation par rapport à 1988 (50%). Le taux de motorisation (0,95 voitures par ménage en 1997) est pourtant relativement élevé dans l'agglomération strasbourgeoise. Plusieurs facteurs contribuent à expliquer cette répartition. Tout d'abord, l'usage du vélo, soutenu par une politique volontariste dès la fin des années soixante-dix, est relativement important : en 1997, ce mode représente 7% des déplacements quotidiens ; quoique en diminution (elle s'élevait à 10% en 1988), cette part place Strasbourg au premier rang des villes cyclables françaises. Par ailleurs, la mise en circulation d'une première ligne de tramway en 1994 inaugure le développement rapide d'un réseau de transports collectifs en site propre, dont l'ambition, à terme, est de desservir l'ensemble de l'agglomération strasbourgeoise. Le réseau de transports urbains compte quatre lignes de tramway, mises en service et régulièrement prolongées depuis 1994. Le réseau de bus a été développé et entièrement restructuré après l'ouverture de la première ligne de tramway, faisant augmenter l'offre kilométrique de 30% entre 1994 et 1997. Ces restructurations ont entraîné une augmentation de la fréquentation, nettement plus importante toutefois dans la partie dense de l'agglomération que dans la périphérie. En 1997, 10% des déplacements de l'agglomération

⁴ Entre 1997 et 2005, l'offre, calculée en nombre de kilomètres de trains parcourus, a augmenté de 64% (source : www.region-alsace.eu).

strasbourgeoise se font en transports collectifs (14% des déplacements mécanisés), contre 7% en 1988. Enfin, en supprimant le transit automobile sur un large territoire central, Strasbourg fait figure de pionnière dans l'agencement d'espaces piétonniers.

2 Histoire des politiques d'urbanisme et de transports depuis les années 1950

L'histoire des politiques de transports et d'urbanisme dans l'agglomération strasbourgeoise atteste des influences respectives du cadre législatif et réglementaire national et de facteurs propres au contexte local. Quatre sous-périodes ont été distinguées, qui visent à rendre compte de la manière dont les acteurs (élus ou techniciens) appréhendent le rapport entre ville et transports, soit à travers la formulation des enjeux ou des orientations des politiques locales, soit à travers les pratiques ou les réalisations dans l'un ou l'autre domaine d'action. Comme tout découpage temporel, celui-ci comporte une part d'arbitraire ; on ne saurait interpréter le passage d'une période comme une rupture, mais plutôt comme un changement de rythme dans un processus d'action publique caractérisé par des éléments d'innovation et de continuité.

Sur le plan méthodologique, la description des transformations de l'action publique sur une longue période est non seulement indispensable à l'identification des différentes dynamiques à l'œuvre, mais elle permet aussi de mettre en évidence la manière dont le local se saisit et traduit des enjeux ou des orientations définis à l'échelle nationale (Hassenteufel et Fontaine, 2002). Cette ambition se heurte toutefois à la difficulté de reconstituer dans toute leur complexité le contexte local et les pratiques politiques durant les périodes les plus anciennes⁵, limitant ainsi la portée de l'analyse à quelques projets, démarches ou événements parmi les plus marquants. Précisons pour finir que l'accent a été mis sur les procédures de planification urbaine et les grands projets de transports, et beaucoup moins sur les enjeux de la politique d'habitat ou sur l'urbanisme opérationnel, qui ne sont ici que brièvement évoqués.

2.1 1950-1965 : de la reconstruction à la préparation du SDAU

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la ville de Strasbourg entreprend de reconstruire les infrastructures de transports détruites par les bombardements. Cette politique de reconstruction privilégie la recherche de solutions d'intégration au tissu urbain existant, le dimensionnement des réseaux obéissant à des logiques urbanistiques, esthétiques et d'écoulement des flux directement héritées des façons de faire de la fin du XIX^e siècle (Messelis, 1994). Le plan d'urbanisme de 1932, dit plan Laforgue, sert alors de référence. Répondant à l'origine aux exigences de l'extension urbaine, le réseau routier d'agglomération, à l'origine quasi-strictement radial, est progressivement transformé en un réseau plus maillé.

Dans les années 1950, l'évolution rapide des comportements de déplacement, et plus spécifiquement l'essor de la voiture individuelle, entraînent une adaptation de l'offre de transports urbains. Le démantèlement du réseau de tramway, qui se précipite durant cette décennie, avait déjà commencé dans les années 1930, avec le remplacement de plusieurs lignes par des dessertes en bus ou en trolleybus. À la différence de la Suisse et de l'Allemagne, la France renonce à la fabrication des tramways. Le 1^{er} mai 1960, la dernière ligne de tram est fermée en grande pompe à Strasbourg, afin de faire toute sa place à la voiture particulière, symbole de modernité. Dans la ville-centre, de nombreux aménagements sont entrepris pour faciliter l'écoulement des flux. Ainsi un îlot formant un goulot d'étranglement est supprimé, à proximité de la Place Kléber, afin d'assurer la continuité d'un grand axe de circulation nord-sud. D'autres projets plus radicaux, mis au point par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, se heurtent cependant à l'opposition des services d'urbanisme municipaux. Ainsi l'idée de

⁵ À cet égard, la lecture de l'ouvrage dirigé par Francis Cuillier : « Strasbourg : Chroniques d'urbanisme » qui retrace l'histoire de la ville et de son développement depuis la fin de la seconde guerre mondiale, s'est révélée particulièrement instructive. Pour autant, nous restons conscients, comme le préambule de l'ouvrage le rappelle, que nous utilisons « des mémoires collectives, donc fragiles et sujettes à débat » (Cuillier, 1994).

couvrir les canaux entourant la vieille ville pour y installer une rocade de circulation rapide est rejetée, même si elle ressurgit plusieurs fois, à l'occasion d'autres projets ou opérations de modernisation (Bachofen, 1994a). Par ailleurs, la ville élabore un plan de circulation (adopté en 1963) destiné à faciliter l'écoulement des flux automobiles, notamment grâce à la mise en sens unique des axes de traversée du centre.

Le plan du groupement d'urbanisme adopté en 1959 relève de la législation de 1943, dont la philosophie est de fournir à l'État les moyens de contrôler la production urbaine, sans toutefois prévoir d'autres outils de mise en œuvre que la maîtrise des droits à construire. Ce plan définit le tracé des autoroutes et voies de contournement de la ville, qui sera repris par tous les plans ultérieurs. Le tracé utilise les trouées urbaines, principalement d'anciennes coupures militaires. Par ailleurs, le plan ne prévoit aucun développement urbain extensif, mais uniquement une densification des zones existantes. Les infrastructures routières, qui séparent des zones d'urbanisation, n'ont donc pas vocation à structurer le développement urbain. L'évolution législative de la fin des années 1950 marque l'avènement d'un urbanisme plus volontariste que réglementaire, dans un contexte où la construction massive de logements est devenue prioritaire. À la suite de la publication des décrets d'application de la loi-cadre de 1957, l'élaboration d'un plan directeur d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, qui vise à prévoir toutes les opérations de restructuration et d'expansion urbaines, est confiée à l'urbaniste d'État Pierre Vivien. Afin de sensibiliser les services aux nouvelles approches de l'urbanisme, qui ne se veulent plus seulement réglementaires, mais aussi stratégiques, une structure d'études spécialisée est créée au sein des services municipaux : le Bureau d'urbanisme. Ce bureau réalise tout d'abord un certain nombre d'études, notamment sur des analyses cartographiques, si contribuent à faire reconnaître son utilité (Bachofen, 1994b).

Le plan Vivien, adopté par le conseil municipal en 1965, développe le principe d'un maillage secondaire du réseau routier, qui vient se superposer aux infrastructures autoroutières et dont la vocation est de permettre aux migrations lointaines de pénétrer dans la ville ou de traverser les faubourgs sans venir surcharger la circulation urbaine (encadré 1). Ce maillage, qui doit répondre aux besoins d'échanges internes à l'agglomération, divise le territoire communal en « unités de voisinage » d'une surface moyenne d'environ 100 hectares, constituant une maille kilométrique à l'échelle de l'automobile.

Encadré 1 – Les unités résidentielles de voisinage

« Ces voies de maillage ne seront plus encombrées par le stationnement des véhicules puisque non accessibles aux riverains ; la fonction de stationnement y disparaît d'elle-même. Elles donnent accès, par un nombre limité de carrefours, aux voies internes des unités de voisinage et aux parkings qui s'y trouvent répartis à la périphérie, afin que le centre soit réservé aux migrations des piétons. L'échelle de ces unités permet au piéton de les parcourir en 20 minutes alors que l'automobile les contourne en 1 minute. Ainsi, sans jouer à chaque instant avec la mort mécanisée : la ménagère va au centre d'achats, l'enfant va à l'école, l'employé va à son bureau, et même l'ouvrier à son atelier, car la frange de ces mailles peut recevoir des petites industries de transformation qui n'apportent aucune nuisance aux habitants, comme nos amis anglais nous l'ont montré en réalisant à Coventry, Harlow, Stevenage, Basildon, les cités satellites de Londres, qui sont des exemples vivants de ce que peut et doit être aujourd'hui une ville conçue pour les hommes ».

Extrait du document de présentation du plan d'urbanisme directeur de 1965, cité par Bachofen (1994).

Dans ce même document, Vivien défend le principe de sauvegarde de la ceinture verte de Strasbourg, et recommande de constituer des réserves foncières, en s'appuyant sur les possibilités offertes par la législation en matière de zones d'aménagement différé (ZAD) et de zones à urbaniser en priorité (ZUP) : « [réserves foncières] qui seules, dans les prochaines années, permettront d'éviter que les initiatives privées ne se développent dans le désordre et rendent inopérantes les volontés marquées par le plan directeur ». Il s'agit d'un basculement des idées qui avaient prévalu jusqu'alors, et qui prévoyaient une urbanisation raisonnée de ces terrains, une fois achevées les acquisitions foncières. À

l'échelle de l'agglomération strasbourgeoise, le plan envisage le développement privilégié des zones industrielles le long du Rhin, ainsi que des regroupements d'entreprises au nord, à l'ouest et au sud.

En parallèle à ce plan d'urbanisme directeur est élaboré un autre document de planification, le schéma de structure, destiné à préparer l'avènement des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme de la future loi d'orientation foncière (Bachofen, 1994c). Les études sont réalisées par le centre d'études d'aménagement et d'urbanisme du Bas-Rhin, rattaché au ministère de l'Équipement. Ce document, qui n'est voué à aucune approbation officielle, ni administrative ni politique, se présente comme une étude préliminaire, de cadrage, simulant des hypothèses d'expansion démographique classiques pour l'époque, telles que le doublement de la population. Soulignant l'ampleur des migrations domicile-travail découlant de cette croissance, le schéma de structure propose d'en réduire l'importance en rapprochant les lieux de résidence des lieux d'activités. Conformément à la volonté des élus de faire du développement de zones industrielles et portuaires le long du Rhin le moteur du développement économique local, le schéma esquisse donc un parti d'urbanisation selon un axe Nord-Sud, parallèle au fleuve. Derrière ce choix se profile également l'idée que cette « barrière industrielle » pourrait freiner l'hémorragie de main d'œuvre vers l'Allemagne, voire à terme, inverser le sens des migrations transfrontalières (Bachofen, 1994c). En termes de transports, ce parti d'aménagement suppose le renforcement des infrastructures autoroutières le long du Rhin, ainsi que la construction de barreaux transversaux reliant le système à la rive droite.

2.2 1966-1975 : un foisonnement d'études urbaines

Avec la création du ministère de l'Équipement en 1966 puis le vote de la loi d'orientation foncière en 1967, l'État se dote d'outils d'intervention particulièrement puissants dans le domaine de la planification urbaine. Parallèlement, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) se lance dans une politique de rééquilibrage du territoire en termes de redistribution des activités et des équipements, de renforcement du maillage urbain, de déconcentration industrielle et tertiaire. Grâce à l'implication de son maire, Pierre Pfmilin, grande figure politique du mouvement gaulliste⁶, Strasbourg est retenue au nombre des huit métropoles d'équilibre destinées à contrebalancer la croissance de la métropole parisienne. Ce choix est loin d'être acquis au départ, puisque le ministre d'état délégué à l'aménagement du territoire de l'époque, Olivier Guichard, estimait que la situation transfrontalière de Strasbourg limitait son aire d'influence au territoire français⁷. Pierre Pfmilin, de son côté, défend la nécessité de conforter le positionnement de la ville, afin qu'elle assure son rôle de capitale européenne.

Le rapport de force s'inverse en 1966, lorsque l'État décide de doter Strasbourg (en même temps que Lille, Lyon et Bordeaux) d'une communauté urbaine, structure intercommunale aux compétences étendues, destinée à faciliter l'appréhension et la gestion des problèmes urbains. Pierre Pfmilin, fortement attaché à l'autonomie communale, est opposé à cette initiative. Il se fait néanmoins élire à la Commission des lois de l'Assemblée nationale afin de participer à l'élaboration du texte instaurant la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS). En 1967, il devient président de la structure communautaire. Le périmètre de la CUS a été défini par l'État : il regroupe 27 des 44 communes initialement étudiées, en fonction de critères tels que le périmètre des 24 communes du groupement d'urbanisme, les solidarités intercommunales préexistantes, la proximité liée aux infrastructures de transport, la recherche d'une équité financière. La CUS entre officiellement en fonction le 1^{er} janvier 1968. Par ailleurs en 1967, en anticipation de la loi d'orientation foncière qui prévoit la création de structures publiques d'étude et de recherche afin de permettre aux collectivités locales d'élaborer leurs documents d'urbanisme⁸, une agence d'urbanisme (Agence d'Urbanisme pour l'Agglomération

⁶ Pierre Pfmilin fut l'avant dernier Président du conseil de la 4^{ème} République, avant de Gaulle. Il sera maire de Strasbourg de 1959 à 1983, Président de la Communauté urbaine de 1967 à 1983 et Président du Conseil général du Bas-Rhin de 1951 à 1976.

⁷ Voir l'entretien de Francis Cuillier et Charles Bachofen avec Pierre Pfmilin (in Cuillier, 1994, pp. 147-154).

⁸ Si l'État garde la maîtrise des démarches de planification, le principe d'une élaboration conjointe des documents d'urbanisme est inscrite dans la loi d'orientation foncière. Les agences d'urbanisme constituent un instrument au service de la

Strasbourgeoise ou AUAS) est créée sous forme d'une association de droit local. L'aire d'étude de l'AUAS compte une centaine de communes – dont les 27 communes de la CUS - regroupant 425 000 habitants en 1968.

La fin des années 1960 et le début des années 1970 marquent le début d'une intense production dans le champ de la planification urbaine, associée à l'entrée en vigueur de la loi d'orientation foncière.

L'intervention locale de l'État en matière de planification urbaine et de politique de transport se concentre sur l'échelle d'agglomération, où les enjeux concernent à la fois l'organisation du développement urbain et la construction d'un réseau autoroutier d'intérêt national (Messelis, 1994). Le premier tronçon de la pénétrante sud de l'agglomération strasbourgeoise est inauguré en 1965, suivi par la pénétrante nord. Le tracé des infrastructures autoroutières et autres voies routières nouvelles suit le plan du Groupement d'urbanisme adopté en 1959. Comme dans les autres agglomérations françaises, cette politique de développement des infrastructures procède d'une double logique : une logique d'intégration territoriale (les pénétrantes et la rocade ouest étant des éléments de continuité du réseau national) et une logique de déviation des flux de circulation (la plupart des infrastructures nouvelles venant doubler des routes nationales existantes, dont on prévoit la saturation). La recherche d'une intégration territoriale à travers le développement du réseau autoroutier national se traduira, localement, par la mise au second plan d'un certain nombre de projets routiers considérés comme non prioritaires, notamment ceux portant sur la continuité des réseaux français et allemand.

Dès son entrée en fonction officielle, au début de l'année 1968, la nouvelle agence d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise se lance dans la réalisation du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) nouvellement imposé par la loi. Cet exercice de planification, réalisé sous la tutelle des services de l'État, se place dans les perspectives de développement de l'urbanisation de l'époque, à savoir une forte croissance de la population et des activités. L'aire d'étude du SDAU correspond à celle de la zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU) de l'époque, à savoir une centaine de communes qui regroupent 423 000 habitants. Adopté en 1973, le SDAU de l'agglomération strasbourgeoise comporte deux grandes catégories d'objectifs (AUAS, 1981).

Il s'agit tout d'abord d'organiser le développement de l'agglomération strasbourgeoise en modérant la croissance du centre au profit d'une ceinture de villes petites et moyennes situées dans sa zone d'influence directe. Les autres objectifs portent sur les orientations de développement et d'aménagement de la région strasbourgeoise, qui se déclinent sous forme de plusieurs options lourdes : permettre l'accueil de 300 000 nouveaux habitants d'ici l'an 2000, compenser l'orientation nord-sud du développement urbain en créant un relais du centre à l'ouest, développer un réseau d'infrastructures routières radio-concentriques (sous forme de pénétrantes et de rocades) afin de garantir l'accès au centre tout en détournant une partie du trafic (le transit), prévoir un réseau de transport collectif en site propre (TCSP). Le desserrement des emplois dans un centre secondaire à l'ouest de l'agglomération comme le projet de TCSP découlent du problème d'accessibilité au centre – notamment en termes d'insuffisance du nombre de places de stationnement - mis en évidence à partir des projections de trafic établies à l'époque sur la base des hypothèses de doublement des circulations automobiles.

Durant cette période, Strasbourg a été choisie comme site pilote par le Ministère de l'Équipement pour l'expérimentation des modèles de réseaux et de trafic importés des États-Unis, utilisés dans la programmation des infrastructures de transport (études préliminaires des infrastructures de transports ou ÉPIT). L'agence d'urbanisme, en relation directe avec le Sétra, service d'étude technique des routes et autoroutes du Ministère de l'Équipement, effectue les simulations pendant les années 1974 et 1975. Conformément à la circulaire de septembre 1973 relative à l'élaboration d'un document-cadre pour les politiques de transports dans les grandes agglomérations, un Dossier d'agglomération est adopté en novembre 1975. De la confrontation entre la vision politique du maire de Strasbourg, opposé à l'envahissement automobile, et l'approche fonctionnelle des ingénieurs routiers, émerge un

concertation et du contrat, figures de plus en plus courantes des relations entre l'État et les collectivités locales, qui annoncent le mouvement de décentralisation institutionnalisé par les lois de 1982 et 1983 (cf. Diebold F., 1994, pp. 124-128).

projet d'aménagement du centre articulé autour de trois options principales : supprimer le trafic automobile dans une large zone centrale, grâce à la construction d'une rocade de contournement et de boucles de desserte locales ; piétonniser cet espace ; mettre en circulation un tramway pour assurer l'accès au centre.

Dans le champ de l'urbanisme opérationnel, les années 1960 et 1970 sont marquées par de nombreuses opérations de rénovation du centre historique et par la construction de nouveaux quartiers, influencés par une approche de l'espace et de la vie urbaine caractéristiques de leur époque. Parmi ces nouveaux quartiers, celui de HautePierre, dont la conception a été confiée à Pierre Vivien, reprend ainsi le principe des unités de voisinage décrit dans le plan d'urbanisme de 1965. Plusieurs unités de forme hexagonale, dimensionnées pour accueillir chacune mille logements, sont disposées autour d'une maille centrale, destinée à accueillir des équipements commerciaux, culturels et sociaux, et des ponts reliant les différentes mailles. Malgré des tentatives réitérées, aucun des équipements prévus pour créer une centralité ne furent réalisés, l'implantation d'un centre commercial en périphérie du quartier achevant de rendre illusoire toute tentative d'implantation de commerces de proximité (Bachofen, 1994c). À partir de 1967, l'opération d'aménagement fut confiée à la SERS, échappant alors largement à ses concepteurs. Il faudra ensuite attendre les années 1990 pour que ce quartier soit réintégré dans un projet urbain plus global.

2.3 1976-1989 : réorientation des priorités

À la période d'études et de programmation de la fin des années 1960 et de la première moitié des années 1970 succède une phase de mise en œuvre des projets, mais également de réorientation des priorités d'action, avec l'émergence de la question de l'habitat.

Les effets du premier choc pétrolier ont provisoirement freiné la construction des infrastructures de transport. Face aux problèmes de congestion qui se manifestent sur certains axes, la solution consiste, à Strasbourg comme dans les autres grandes agglomérations françaises, à mettre en place des méthodes de régulation du trafic. Particulièrement efficaces, celles-ci permettent d'accroître de façon importante la performance des réseaux sans augmenter la capacité routière. Progressivement cependant, la plupart des infrastructures routières prévues au SDAU – à l'exception notable de la rocade de contournement ouest - sont réalisées. Il en est de même pour une partie des aménagements centraux inscrits dans le Dossier d'agglomération (parkings, piétonnisation de la Petite France et du quartier de la cathédrale). En revanche, la suppression du transit automobile au centre, la construction des rocades et boucles de desserte, l'élargissement de la zone piétonne aux places et aux artères principales et la construction du tramway sont ajournés. Plusieurs facteurs expliquent cet abandon (Messelis, 1994 ; 2004). D'une part, le retrait financier de l'État a retardé la réalisation de la rocade, qui conditionnait la possibilité de supprimer le transit automobile au centre. D'autre part, la réalisation de l'opération bureaux-commerces des Halles, dans le centre de Strasbourg, associée à la construction d'une pénétrante et de parkings et concomitante de la création de centres commerciaux en périphérie provoque de vives réactions de la part du commerce central, fortement hostile à toute limitation de l'accès automobile. Plus largement enfin, l'obtention d'un consensus politique et d'une adhésion de la population au projet de tramway apparaissent difficile.

Par ailleurs à la fin des années 1970, se mettent en place les premiers éléments d'une politique de promotion du vélo, pionnière en France. La part du vélo dans la mobilité locale, bien qu'ayant diminué à Strasbourg comme dans les autres agglomérations françaises, est alors nettement plus élevée que la moyenne nationale. L'initiative revient au personnel de l'agence d'urbanisme, et plus spécifiquement à son directeur de l'époque, Hubert Peigné⁹, qui parvient à convaincre Pierre Pfmiln et les élus de la CUS en s'appuyant sur l'exemple des villes hollandaises. Inaugurée en 1978, cette politique consiste essentiellement dans la mise en place de bandes cyclables, et l'aménagement d'itinéraires et de carrefours ; elle fait l'objet d'une concertation productive entre les techniciens de l'agence et une

⁹ Hubert Peigné a été nommé en 2006 coordinateur interministériel pour le développement de l'usage du vélo.

association de cyclistes locale¹⁰. Sur la base du « Plan Vert » élaboré par l'agence d'urbanisme en 1974, le schéma directeur « vélo » s'inscrit dans la trame qui relie les espaces verts de l'agglomération strasbourgeoise.

Sans entraîner de rupture radicale avec la fin du mandat de Pierre Pfimlin, l'accession de Marcel Rudloff (MRP) à la mairie de Strasbourg, en 1983, marque un certain retour de la logique automobile. Moins opposé à la voiture que son prédécesseur, ce dernier fait voter dès 1985 la transformation du projet de tramway en projet de VAL. Présenté comme un mode de transport collectif moderne et innovant, le métro léger offre surtout l'avantage, pour les défenseurs de l'automobile, de ne pas empiéter sur la voirie de surface, donc sur un espace de circulation principalement dédié à la voiture. Cette option technique ne fait que radicaliser une évolution du projet de tramway déjà perceptible au moment du choix du tracé, à la fin des années 1970 : « *le tramway va passer le centre d'abord en tunnel court, puis un peu plus long, pour n'y plus paraître* » (Messelis, 2004). Ni la réalisation de la rocade ni la suppression du transit ne constituent plus des préalables à la réalisation du TCSP. Cependant, l'importance des coûts financiers du VAL et l'absence de consensus des élus sur la nécessité de promouvoir les transports collectifs expliquent un nouvel ajournement dans la mise en œuvre du projet.

En matière d'urbanisme, la période est marquée par une forte implication de la communauté urbaine dans le domaine de l'habitat. La question du logement social émerge durant la fin du mandat de Pierre Pfimlin, au moment où la crise économique, en réduisant les perspectives de croissance démographique, s'accompagne d'un chômage croissant, dont les conséquences sont particulièrement préoccupantes dans les quartiers qui concentrent les populations les plus défavorisées. En 1977, la Direction de la Construction du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie et la Communauté Urbaine confient à l'Agence d'Urbanisme l'élaboration d'un dossier habitat en vue de préparer un plan local d'action. Conformément aux dispositions de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 portant réforme de la planification, la communauté urbaine s'engage dès 1985 dans l'élaboration d'un programme local de l'habitat, qui sera approuvé par le Conseil communautaire en avril 1987. Parmi les nombreuses interventions concrètes, l'opération de rénovation du quartier du Neuhof est probablement la plus emblématique des ambitions des pouvoirs publics en matière de lutte contre la ségrégation spatiale et des mobilisations sociales autour de l'habitat. C'est également l'une des premières opérations opérationnelles dans laquelle l'agence d'urbanisme est fortement impliquée.

Enfin, c'est durant cette période que se déroule pour une grande partie le long cheminement du plan d'occupation des sols (POS) de Strasbourg (Wolff, 1994), dont l'élaboration a été prescrite pour la première fois en 1974, à la suite de l'adoption du SDAU. La forte résistance opposée par Pierre Pfimlin face à ce qu'il considère comme une tentative d'ingérence de la part de l'État et une remise en cause des prérogatives communales en matière de droit des constructions explique les attermoissements de la démarche. Arguant de la nécessité pour le maire de disposer d'une grande réactivité face aux promoteurs ou à certaines opérations d'aménagement ou de rénovation urbaine interprétant librement le règlement municipal, Pierre Pfimlin refuse de dépendre des lourdes procédures de révision des POS¹¹. La procédure, qui se poursuit sous le mandat de Marcel Rudloff, aboutit à un projet approuvé en 1987. Cependant le tribunal administratif annule le plan un an plus tard, au motif qu'il renvoie à la réglementation locale en matière de droit des constructions sans la traduire dans son propre texte. La normalisation se fera au début des années 1990, après une relance de la démarche par la nouvelle équipe municipale.

2.4 Depuis 1990 : juxtaposition des échelles de projet

L'élection de la socialiste Catherine Trautmann à la mairie de Strasbourg, en 1989, intervient de façon inattendue dans une région traditionnellement dominée par la droite. L'arrivée de la nouvelle équipe municipale se produit dans un contexte de crise locale, due à la remise en cause de la position de

¹⁰ Entretien du 19 septembre 2005.

¹¹ Cf. entretien de Pierre Pfimlin réalisé par Francis Cuillier et Charles Bachofen, in Cuillier, 1994, p. 148.

Strasbourg en tant que capitale européenne suite au vote des députés européens. Depuis 1985, il est question de transférer le siège du Parlement européen à Bruxelles, afin d'éviter la dispersion des fonctionnaires européens¹². La crédibilité de Strasbourg, qui ne peut s'asseoir, comme sa voisine belge, sur son statut de capitale d'État, dépend de son attractivité et de son insertion dans le réseau des villes européennes.

Dès son élection, Catherine Trautmann lance une réflexion prospective à moyen terme afin de définir le programme d'action de la CUS, en concertation avec l'État, les collectivités locales, les représentants du monde socio-économique et la Ville de Kehl. Cette démarche aboutit le 27 décembre 1990 à l'approbation d'un projet d'agglomération par le Conseil communautaire. Trois objectifs structurent le document : l'affirmation de la dimension européenne de Strasbourg, le renforcement de la solidarité à l'échelle de l'agglomération et la coopération transfrontalière. Les deux premières orientations sont affichées de façon complémentaire : la vocation internationale de Strasbourg ne doit pas s'exercer au détriment du développement de l'agglomération. Dans cette perspective, la mise en œuvre du projet de tramway et de piétonisation du centre est présentée comme un moyen d'améliorer l'accessibilité pour tous, de fédérer les communes de l'agglomération, et de redonner aux espaces publics une image forte.

Le VAL est oublié ; en l'espace d'une année, l'agence d'urbanisme reprend les études sur le tramway. Si, dans l'urgence politique la réalisation du projet (il faut mettre en circulation une première ligne avant l'échéance municipale de 1995), le tracé est repris tel qu'il a été conçu en 1984, sa réalisation devient l'occasion de repenser l'aménagement des espaces publics adjacents. L'innovation réside donc moins dans le choix de l'itinéraire des lignes, qui seront soumis à différentes contingences dues à l'évolution de l'urbanisation comme aux contraintes institutionnelles (le tracé est en effet, dès l'origine, intercommunal) que dans la manière de faire du tramway un élément essentiel du projet urbain : *« Dès le moment où le constat était fait qu'il [l'espace public] devenait porteur d'exclusion, le projet sur la ville se devait de le repenser, d'en refaire un lieu de partage et de mise en commun et le choix du tramway comme vecteur d'un projet sur la ville devenait évident »* (Messelis, 2004). Des adaptations dans la hiérarchisation des priorités (desservir l'Université avant les grands ensembles, le tertiaire supérieur avant les banlieues industrielles du 19^e siècle) permettent de faire face aux contingences financières et institutionnelles. Dès 1992, la circulation automobile est supprimée dans le centre, au moyen d'un profond remaniement du plan de circulation de la ville. En 1994, quelques mois avant les élections municipales, la première ligne est mise en circulation. Forte de son très large succès, Catherine Trautmann est réélue en mars 1995. La mise en circulation de la deuxième ligne, entre 1994 et 2000, poursuit la transformation de l'espace public, en opérant une large restructuration du centre.

Plusieurs procédures de planification urbaine sont lancées ou réactivées à la suite de l'élaboration du projet urbain. Le plan d'occupation des sols de Strasbourg, qui avait été annulé en avril 1988, est prescrit dès le mois de juin 1989, afin de remédier à la paralysie de l'action foncière municipale. De même, à la suite du vote de la Loi d'Orientation pour la Ville, le 13 juillet 1991, la CUS organise un débat sur la politique de l'habitat, qui débouche sur la révision du programme local de l'habitat (PLH). Dès 1990, une démarche de plan de déplacements urbains (PDU) a été entreprise, afin d'inscrire la réalisation du tramway dans une réflexion plus globale sur le système local de déplacements. Face à l'urgence politique de réalisation du tramway, l'élaboration du PDU, néanmoins, n'apparaît pas prioritaire ; au terme de dix années de réflexion, qui apparaissent davantage comme un processus que comme une démarche de programmation¹³, le document est finalement adopté, servant d'estampille officielle au projet de tramway et à ses prolongements futurs.

¹² De fait, le maintien des séances plénières à Strasbourg est régulièrement contesté par un certain nombre d'eurodéputés, arguant du coût financier et environnemental des déplacements des fonctionnaires. La défense du statut de capitale européenne de Strasbourg fait l'objet d'une implication permanente des élus locaux, qui en appellent régulièrement au soutien du gouvernement français.

¹³ Entretien du 27 juin 2005.

Les élections municipales de 2001 marquent le retour d'une majorité de droite : Fabienne Keller (UMP) devient maire de Strasbourg alors qu'André Grossmann (UMP) prend la présidence de la CUS. La nouvelle équipe, pour l'essentiel, ne remet pas en cause la politique précédente, faisant de l'intermodalité le label de la politique strasbourgeoise. Strasbourg, première ville cyclable de France, se distingue par le soutien affiché aux transports ferroviaires, tant à l'échelle de l'agglomération, à travers le développement d'un réseau de tramway maillé, qu'à l'échelle régionale, dans l'amélioration importante de l'offre de transports express régionaux (TER) réalisée au cours des dix dernières années. Cependant, si la place de l'automobile en ville fait l'objet de débats, la restriction de son accès au centre au moyen d'une évolution de la politique de stationnement n'est pas à l'ordre du jour.

La mise en révision du schéma directeur, envisagée dès le début des années 1990, s'est heurtée quant à elle aux résistances locales. Le périmètre d'études, dont la définition est confiée à l'agence, n'est arrêté qu'en 1998, en concertation avec le Département du Bas-Rhin et la Région. Le syndicat mixte chargé de la révision est créé en 1999, sous la présidence de Roland Ries, alors Président de la CUS¹⁴. L'adoption du périmètre du SCOTERS, comme dans d'autres régions françaises, active la structuration intercommunale sur l'ensemble de la Région. Plusieurs autres périmètres de SCOT se mettent en place à la suite du périmètre strasbourgeois. L'objectif d'une ouverture transfrontalière, déjà présent dans le projet d'agglomération de 1990, est réaffirmé. Bien que le droit européen ne permette pas la réalisation d'un document de planification franco-allemand, la volonté de coopération se concrétise par le lancement d'une réflexion sur un périmètre englobant les 141 communes du SCOT de Strasbourg et le Kreis d'Ortenau. Cette initiative, qui s'inscrit dans le cadre d'un programme de coopération européen Interreg, aboutit à la rédaction d'un Livre Blanc en 2004. Ce document marque l'aboutissement d'un processus de reconnaissance mutuelle, au cours duquel des concepts et des conceptions de l'aménagement du territoire ont été discutés. De nombreuses études préalables ont été réalisées par l'agence d'urbanisme et plusieurs organismes d'études allemands, afin d'établir un diagnostic partagé. La question de la coordination entre transports et urbanisme a fait l'objet d'une attention particulière, notamment dans le cadre de la première phase du projet franco-allemand « Bahn-Ville » (étude d'une urbanisation orientée vers le rail) et du programme de recherche Transformés (étude d'une stratégie cohérente en matière de transports et d'urbanisme dans la région transfrontalière de Strasbourg) financé par la Commission européenne.

En juin 2006, le SCOTERS a été approuvé par le conseil du syndicat mixte. À l'échelle de la communauté urbaine, les enjeux portent essentiellement sur la poursuite du maillage du réseau de tramway et la restructuration concomitante des lignes de bus. Au-delà, la politique de transport repose sur deux axes principaux. D'une part, le renforcement des lignes ferroviaires radiales, afin d'améliorer la desserte des zones périphériques : un projet de tram-train reliant Strasbourg à Molsheim et Obernai, soutenu par la Région Alsace et inscrit au contrat de plan, devrait être mis en circulation dès 2008-2009. D'autre part, le développement de rocade routières visant à désengorger le centre et à soutenir le développement de l'agglomération en direction de l'ouest : le grand contournement ouest (GCO), déjà inscrit au SDAU de 1973, présenté comme un moyen de détourner le trafic de transit (notamment les poids lourds) du centre de l'agglomération, est associé à un projet de requalification de l'actuelle voie autoroutière (A35) en boulevard urbain ; la voie de liaison intercommunale ouest (VLIO), qui vise à améliorer la liaison entre l'agglomération et les communes du Kochersberg, prévoit la mise en circulation d'un transport guidé routier en site propre, porté par le Département du Bas-Rhin. En matière de coordination urbanisme-transport, le SCOTERS s'appuie sur les préconisations de la loi SRU, qui cherche à promouvoir l'urbanisation prioritaire des zones bien desservies par les transports publics. Il définit un certain nombre de bourgs-centres, dont la vocation est de structurer le développement urbain périphérique.

L'arrivée récente du TGV-Est à Strasbourg a mis l'accent sur les projets d'interconnexion avec le réseau à grande vitesse allemand. Plusieurs acteurs locaux insistent sur le caractère stratégique de ces liaisons, plus importantes du point de vue du rayonnement européen de Strasbourg et de son

¹⁴ Roland Ries, premier adjoint de Catherine Trautmann, l'a remplacée en 1997, lorsque celle-ci devient ministre de la Culture du gouvernement Jospin.

attractivité que la liaison rapide avec Paris. C'est donc à l'échelle interurbaine, beaucoup plus que dans l'unification de la région urbaine transfrontalière que se positionnent les priorités actuelles de la politique de transport, comme en témoigne l'absence de décision concrète sur la réalisation d'un tramway entre Strasbourg et Kehl.

3 Continuités et changements dans la coordination urbanisme-transport

L'histoire des politiques de transports et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise a permis de retracer les événements qui ont marqué localement l'un ou l'autre des deux champs d'action, ainsi que les manières de voir ou d'agir sur la relation entre ville et transport. Il importe à présent de caractériser plus précisément les doctrines d'action, et d'en identifier, dans un premier temps, les éléments de continuité ou de changement.

3.1 Protectionnisme communal et segmentation de l'expertise

En tant qu'ancienne capitale du Reichland d'Alsace-Lorraine, Strasbourg dispose, à la fin de la seconde guerre mondiale, de compétences étendues dans le champ de l'urbanisme. Un règlement municipal des constructions, issu du droit allemand, confère notamment au maire de Strasbourg un pouvoir quasi-régalien (Wolff, 1994). Tout en lui offrant une importante capacité à défendre ses intérêts en matière d'aménagement, cette caractéristique fonde également certaines règles de fonctionnement de la communauté urbaine de Strasbourg ou de partage de l'expertise qui contraignent les pratiques et la coordination entre transports et urbanisme.

Il existe ainsi une segmentation de fait dans l'exercice des compétences d'urbanisme et de transport au sein de l'agglomération strasbourgeoise, qui s'organise dès la mise en place de la CUS, en 1966. La création autoritaire de cette structure intercommunale se heurte à une forte opposition des maires, liée à « l'exécration souvenir » laissée par la fusion communale imposée durant l'occupation allemande (Bachofen, 1994). Soumis à la décision unilatérale de l'État, les élus se mettent d'accord pour sauvegarder autant que possible l'autonomie communale. En limitant volontairement le poids de la ville-centre au sein du conseil communautaire pour que chaque commune puisse y être représentée, Pierre Pfmilin scelle une sorte de pacte de non ingérence réciproque avec la périphérie. La défense des prérogatives communales en matière d'urbanisme dépasse quant à elle largement le plan symbolique : alors que l'aménagement de l'espace fait partie des compétences de droit des communautés urbaines, à Strasbourg, la CUS redélègue cette compétence aux 27 communes membres. Chaque commune est donc maîtresse de son plan d'occupation des sols. En dépit de la normalisation introduite par l'adoption du POS de Strasbourg, en 1992, et des préconisations récentes de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), il n'existe toujours pas de plan local d'urbanisme (PLU) communautaire. À l'exception notable de la gestion du stationnement, les grandes options en matière de politique de transports et de déplacements sont, en revanche, définies à l'échelle de la CUS. L'organisation de l'offre de transports publics, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'agglomération, relèvent en effet pleinement des compétences de la structure communautaire, en relation avec les services de l'État et l'agence d'urbanisme.

L'organisation de l'expertise locale en matière d'urbanisme et de transport se caractérise quant à elle par un mélange d'éléments moteurs et de segmentations. À l'issue de la seconde guerre mondiale, et en raison de son ancien statut de capitale administrative régionale, Strasbourg est dotée de services municipaux de l'urbanisme particulièrement développés et hautement qualifiés. Cette situation contraste avec la faiblesse de la CUS, qui souffre, dès sa création et jusqu'en 1971 (date à laquelle l'État décide d'accorder des subventions particulières aux communautés urbaines), de problèmes financiers. En prêtant à la structure communautaire le personnel municipal qualifié, Pierre Pfmilin dispose d'un moyen simple pour s'assurer le contrôle de la nouvelle collectivité. De nombreuses luttes de pouvoir émaillent cependant les premières années d'existence de la CUS, révélées notamment par la rivalité entre les deux directeurs des services techniques. La différence de salaire entre les personnels de la ville et de la communauté urbaine au profit de ces derniers cristallise une partie du

conflit. En février 1972, le conseil communautaire finit par accepter le principe d'une convention avec la ville de Strasbourg instituant la fusion des personnels - situation unique à ce jour en France.

D'autres tensions opposent bientôt les services de la CUS à l'agence d'urbanisme qui, depuis l'élaboration du SDAU, est chargée de la maîtrise d'œuvre de la planification urbaine. Cette attribution ne va pas de fait pour le service de l'urbanisme, qui se sent dessaisi d'une partie de ses prérogatives antérieures. Le Bureau d'urbanisme, créé au milieu des années 1960 à l'initiative conjointe de Pierre Vivien et de Pierre Pfimlin, n'aura de cesse de continuer à jouer un rôle dans le champ des études urbaines, au détriment parfois de la coopération des deux structures techniques. Par ailleurs, les services techniques de la CUS défendent jalousement leurs prérogatives en matière d'urbanisme opérationnel, face à l'agence d'une part, et à une société mixte d'aménagement, la SERS, d'autre part. Dans les années 1990, Catherine Trautmann cherche à faire évoluer le rôle de l'agence d'urbanisme, essentiellement cantonné aux études stratégiques. Tout en s'appuyant sur sa vocation première de prospective territoriale, elle vise à en faire un laboratoire urbain, destiné à suivre et à évaluer les politiques publiques (Cuillier, 1994). En 1991, l'agence, rebaptisée agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (ADEUS), voit ses missions s'élargir à l'environnement et au développement économique. Son aire d'étude s'étend alors à toute la région urbaine de Strasbourg, à savoir une centaine de communes qui représentent l'aire de développement de la communauté urbaine.

La récente vague de décentralisation des compétences tend à bouleverser l'organisation technico-politique locale. La divergence des stratégies territoriales développées par les institutions révèle le poids des logiques institutionnelles, et souligne un certain nombre de contradictions présentes dans les lois SRU, Voynet et Chevènement. La politique contractuelle du Département le conduit par exemple à appréhender l'armature urbaine à partir des structures intercommunales existantes (approche par la maîtrise d'ouvrage) alors que la Région utilise les notions d'agglomération et de pays (approche fonctionnelle). Les changements sont également perceptibles dans la sphère technique. Face à la multiplication des commanditaires, la légitimité de l'agence d'urbanisme s'affirme dans sa position d'indépendance et dans sa capacité à mettre en œuvre des analyses et à capitaliser un savoir à l'échelle de la région urbaine¹⁵. Par ailleurs, chaque institution cherche renforcer son expertise interne, afin d'affirmer son autonomie politique. Dans ce contexte, les relations entre les différents services techniques sont souvent délicates, et le clivage entre études stratégiques et opérationnelles demeure important, limitant de fait les possibilités de coordination. C'est aux services techniques des collectivités, en particulier, que revient la traduction opérationnelle des orientations stratégiques énoncées dans le SCOTERS, dans un climat parfois plus concurrentiel que coopératif.

3.2 De la domination du centre à la juxtaposition des visions territoriales

Le choix d'un intervalle temporel d'une quarantaine d'années fait logiquement ressortir l'impact du processus de décentralisation tant sur la formulation des intérêts que sur les jeux d'acteurs locaux. On doit cependant se garder d'une vision trop schématique qui consisterait à opposer deux périodes, celle où l'État dispose de l'essentiel des marges de manœuvre, à une autre où il est totalement absent du jeu politique local.

Ainsi, au moment où culmine le dirigisme étatique, entre la fin des années 1960 et le milieu des années 1970, la ville-centre exerce en effet un réel contre-pouvoir face à l'État. Ses capacités à négocier les priorités d'aménagement sur son propre territoire augmentent même au cours de la période grâce à la médiation assurée par l'agence d'urbanisme, comme le suggère la comparaison entre le SDAU de 1973 et le Dossier d'agglomération de 1975. Dans le premier cas, il s'agit d'une procédure de

¹⁵ « La décentralisation a un impact essentiel, puisque l'on passe d'une réflexion qui se fait exclusivement à l'échelle de la CUS à un travail pour le Département, pour la Région, pour les 141 communes du schéma directeur (...). Ce n'est plus la même chose, en face nous n'avons plus les mêmes partenaires, ils n'ont pas les mêmes rôles, ils n'ont pas les mêmes compétences, ils ne savent pas ce qu'ils vont faire dans cette nouvelle donne de la décentralisation, ils ont besoin de nous, car nous sommes un peu référents, cela fait longtemps que nous sommes là, nous sommes un peu même la plus ancienne agence » (entretien du 6 juillet 2006).

planification classique, pilotée par les services de l'État, qui se concentre sur l'organisation du développement urbain périphérique et les problèmes d'accès au centre, en ignorant assez largement l'urbanisation existante. Cette caractéristique d'échelle, qui n'est pas spécifique au SDAU strasbourgeois, est renforcée par l'attitude protectionniste de Strasbourg. Jusqu'au début des années 1970 en effet, l'agence d'urbanisme n'a pu pénétrer « *le sanctuaire strasbourgeois* », autour duquel les services techniques ont déroulé la ligne Maginot¹⁶. Cette situation évolue avec l'arrivée d'un nouveau directeur d'agence, au moment où s'engagent les études de programmation des infrastructures de transport. Pierre Pfmilin, désireux de protéger le patrimoine de la ville-centre contre l'envahissement automobile, comprend le parti qu'il peut tirer de cette structure d'études autonome, à la fois en termes d'expertise (notamment en transport) mais aussi d'accès direct aux services de l'État. Le service d'urbanisme de la ville ayant traduit sa pensée politique (supprimer le transit automobile au centre), l'agence met au point, en relation avec les services de l'État, la solution qui en garantit la faisabilité (réaliser une rocade et des boucles de desserte locale).

Jusqu'au début des années 1980, le leadership politique de la ville-centre n'est disputé ni à l'intérieur de l'agglomération ni à l'échelle de la région urbaine. Le fait que la quasi-totalité des communes de la CUS appartiennent à la même tendance politique facilite un mode de fonctionnement consensuel, dévoué à Pierre Pfmilin mais avant tout foncièrement respectueux de l'autonomie communale. Le SDAU permet d'inscrire dans l'espace les ambitions de développement d'une agglomération qui revendique des besoins liés non à sa taille, mais à son statut de capitale européenne et qui, en tant que tel, est utilisé comme un outil de négociation face à l'État. En termes de contenu, le projet d'aménagement multipolaire, qui prévoit une modération de la croissance de Strasbourg au profit des villes voisines, rencontre les intérêts de la ville-centre comme ceux des villes situées aux alentours de la CUS. Alors que Strasbourg se trouve confrontée aux premières crises dans les quartiers d'habitat social, ce mode de développement présente en effet l'avantage de la dispenser d'une urbanisation trop importante ; du côté des maires des communes périphériques, la crainte de voir Strasbourg capter l'essentiel de la croissance urbaine se trouve apaisée par la figure du réseau de villes.

Les conséquences de la crise économique, à la fin des années 1970, réorientent les priorités d'action de la ville-centre et de la CUS vers la question de l'habitat social. De nombreuses opérations d'aménagement – dont celle du quartier des Halles – sont réalisées durant cette période, qui voit par ailleurs l'abandon projet d'aménagement du centre et de réalisation d'un tramway. Quinze ans après la fermeture de la dernière ligne de l'ancien réseau urbain, l'image désuète associée à ce mode de transport n'est pas totalement effacée. Il faut par ailleurs souligner que Pierre Pfmilin est plus attaché à l'idée de protéger le patrimoine du centre qu'à promouvoir un mode de transport nouveau. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles il renonce à convaincre les élus de la CUS, majoritairement orientés à droite, et moins ouverts que les élus de gauche à la nécessité de développer les transports collectifs. La volonté d'étendre la politique foncière de la ville-centre à l'ensemble de l'agglomération est quant à elle annulée par la remise en question des hypothèses de croissance démographiques inscrites au SDAU. De fait, toute action publique d'envergure dans ce domaine est bientôt paralysée, y compris sur le territoire strasbourgeois, en raison de la bataille autour du plan d'occupation des sols.

L'alternance politique issue des élections municipales de 1989 agit dans le sens d'une relance du projet urbain. Deux changements majeurs marquent la nouvelle intention politique : d'une part, c'est le projet qui réactive l'ensemble des procédures de planification urbaine et sectorielles ; d'autre part, ce projet s'inscrit à l'échelle de l'agglomération dans son ensemble. L'élargissement du leadership politique ne se produit pas à hauteur des ambitions affichées, parce que les rivalités partisans remettent en cause pour la première fois le consensus qui avait prévalu durant les périodes précédentes, et que cette tentative d'élargissement est perçue comme une menace du principe d'autonomie communale. Dans ce contexte peu favorable au renforcement du pouvoir d'agglomération, la réalisation du tramway fait néanmoins figure d'exception, puisqu'elle s'inscrit d'emblée sur un territoire intercommunal.

¹⁶ Voir l'entretien réalisé avec Gérard Massin dans la revue Flux, n°65.

À partir des années 2000, les conséquences du recentrage des collectivités locales – plus spécifiquement du Département et de la Région - autour de leurs nouvelles responsabilités sont de deux ordres : d'une part, chaque institution redéfinit ses priorités d'action sur son propre territoire ; d'autre part, la divergence entre ces priorités ou les recouvrements de certains domaines d'intervention engendrent des tensions dans le jeu politique local. Pour le Département, traditionnellement tourné vers l'équipement des communes rurales, il n'est plus concevable d'ignorer le territoire de la CUS, qui représente plus de 40% de la population du Bas-Rhin ; il entend y faire valoir son rôle non pas en tant que simple financeur, mais en défendant ses intérêts. Durant les années 2002-2005, la collectivité départementale s'est ainsi engagée dans une démarche intitulée « Hommes et Territoires », afin de reconsidérer l'ensemble des enjeux, des objectifs et des moyens des politiques départementales en matière d'aide au développement local et d'aide sociale¹⁷. La Région quant à elle s'investit pleinement dans son rôle d'autorité organisatrice des transports ferroviaires, son action à la fois ancienne et concrète dans ce domaine lui permettant d'asseoir sa légitimité sur la scène locale (Ollivier-Trigalo et Zembri-Mary, 2007). Enfin, la Communauté urbaine n'est pas directement concernée par ce redéploiement des compétences locales, mais le manque de vision politique à l'échelle communautaire, notamment en matière d'urbanisme, la place dans une position délicate, voire défensive, vis-à-vis du Département et de la Région.

L'importance des politiques de transports collectifs dans la visibilité des collectivités et dans l'affirmation territoriale de leurs compétences se traduit, de manière générale, par une certaine autonomie des projets (TER et tram-train pour la Région, tramway pour la CUS, transport guidé routier pour le Département), contrastant avec le consensus autour de la construction des rocade de contournement routières, notamment le grand contournement ouest (GCO). Si le SCOTERS n'a semble-t-il pas servi de scène de négociation des enjeux locaux (ni la CUS, ni le Département ni la Région ne s'accordent pour le moment sur l'approche de « l'armature urbaine »), il s'accompagne pourtant d'une prise de conscience croissante de la part des élus communaux à propos de la nécessité de réguler le développement urbain et de penser ensemble croissance urbaine et desserte en transports publics.

3.3 Culture urbaine, sensibilité écologique et identité paysagère

Depuis le plan du groupement d'urbanisme de 1965 jusqu'à la récente adoption du SCOTERS, en passant par le Dossier d'agglomération de 1975 et la mise en oeuvre du projet de tramway, la problématique du lien urbanisme-transport apparaît sous forme de normes, de principes ou de conceptions, associés à des enjeux qui évoluent au cours du temps.

Dans les années 1950 et 1960, la planification urbaine et les politiques d'aménagement et de transports dans l'agglomération strasbourgeoise témoignent de l'influence conjointe des thèses de l'urbanisme progressiste et d'une conception culturaliste de l'aménagement urbain. Dans un contexte de forte croissance économique et de soutien à la motorisation individuelle, l'approche fonctionnaliste de l'urbain, associée au premier courant, trouve de nombreuses traductions concrètes, tant dans l'aménagement des voies de circulation (cf. la « grande percée » nord-sud) que dans l'organisation des flux ou des réseaux (mise à sens unique de nombreuses rues, démantèlement des réseaux de tramway). La critique de la logique tout automobile, qui émerge dès les années 1950 aux Etats-Unis pour s'étendre ensuite à l'Europe, est toutefois perceptible dès le plan Vivien de 1965, qui met l'accent sur la notion de centralité, chère aux approches culturalistes. Le concept d'unité de voisinage fait ainsi référence à un espace au sein duquel s'organisent les relations de proximité et aux idéaux-types des cités-jardins. Par ailleurs, le plan Vivien reprend le principe de hiérarchisation des flux de circulation, en s'inspirant du fameux rapport du Ministère des transports britannique écrit par Colin Buchanan (*Traffic in Towns*) en 1963, qui énonce les problèmes posés par le développement des circulations urbaines et tente d'y apporter des solutions.

¹⁷ Entretien du 1^{er} décembre 2006.

Les doctrines locales d'aménagement se réfèrent donc à deux visions contradictoires du rapport entre ville et transport : la première accorde clairement le primat à la circulation automobile et à la l'accessibilité ; la seconde, attachée à la défense du cadre urbain, se décline sous formes de critiques plus ou moins radicales de la logique tout automobile, depuis son rejet en bloc jusqu'à la recherche de régulations. Durant les années 1960 et jusqu'au milieu des années 1970, ces deux approches entrent en confrontation sur le territoire strasbourgeois, à l'occasion des études de programmation des infrastructures de transport et à travers le rapport entre les services techniques routiers de l'État et les services municipaux de l'urbanisme.

Du côté de la ville-centre, la vision politique se caractérise tout d'abord par un attachement au patrimoine architectural du centre historique, dont le projet de rénovation s'inspire des politiques menées dans les villes italiennes, notamment à Bologne. Plus largement, elle se réfère à des principes de partage des espaces publics et de mixité sociale de l'habitat qui s'inscrivent dans la tradition politique de la démocratie chrétienne. Cette vision est par ailleurs clairement territorialisée : elle ne s'applique pas aux territoires suburbains ni périphériques, et l'opposition à l'envahissement automobile du centre n'entraîne pas de rejet systématique du mode routier. En témoigne par exemple le soutien simultané de Pierre Pfmilin aux projets de transports collectifs et au développement des infrastructures routières¹⁸. Les logiques institutionnelles ne suffisent pas à expliquer cette limite territoriale : c'est bien une autre conception du rapport entre ville et transport qui s'applique, en dehors du périmètre de la ville dense. Elle se réfère à l'idée, à l'époque peu contestée, selon laquelle l'amélioration de l'accessibilité routière est nécessaire à l'attractivité et au rayonnement de Strasbourg. Ainsi Pierre Pfmilin déclare-t-il en 1971 : « *Dans la partie où notre pays est engagé, Strasbourg, métropole française au cœur du Marché commun, représente un atout maître. Il faut que les pouvoirs publics le comprennent et que de notre côté nous fassions tout pour saisir les chances d'expansion économique qui nous sont offertes* »¹⁹. Ajoutons qu'à cette époque, les effets du développement des réseaux de transports en termes d'étalement urbain ne sont pas anticipés.

Par ailleurs, à partir du milieu des années 1960, le credo de l'accessibilité automobile trouve un terrain d'expérimentation privilégié dans l'agglomération strasbourgeoise. Cette époque correspond à une évolution de la problématique globale de l'aménagement urbain : face à l'explosion des circulations automobiles, les aménagements de court terme (élargissement des voies de circulation ou mises à sens unique des rues) ne sont plus suffisants et appellent une réflexion orientée vers la construction d'infrastructures nouvelles (Dupuy, 1978). À cette fin, le ministère de l'équipement importe et adapte des outils de prévision mis au point aux États-Unis dans les années 1950. Le choix de Strasbourg comme site pilote pour l'application de ces nouvelles techniques de calcul conduit au développement d'une expertise et d'un savoir-faire étendus dans le champ de l'ingénierie urbaine au sein de l'agence d'urbanisme²⁰. Cette approche mécaniste du développement urbain soulève cependant de virulentes critiques au sein du ministère de l'équipement, issues principalement des milieux de l'urbanisme²¹. Face à un pronostic largement partagé : la poursuite de la croissance des circulations automobiles, les attitudes divergent donc entre les services centraux de l'État entre le soutien inconditionnel à la « demande sociale exprimée », qui conduit au développement de méthodes de rationalisation du choix des infrastructures routières, et celle de la critique radicale (relayée dans les milieux de la sociologie urbaine), qui conduit à une remise en cause sans concession de la logique pro-routière.

¹⁸ « *Hormis sa vision quasiment cohérente et globale sur le centre, un centre un peu élargi, il était aussi capable de prendre des mesures, à mon avis, contradictoires sur le plan de la desserte, de l'équilibre social, de la crédibilité économique, de choisir une solution autoroutière pour ceci et puis en même temps de faire voter un développement des transports collectifs complètement antagoniste, de multiplier les parkings ou les opérations routières.* » (entretien du 19 septembre 2005).

¹⁹ Propos tenus par Pierre Pfmilin en 1971, cités par Francis Diebold (1994).

²⁰ « *On était vraiment dans la machine de l'équipement, on est dans l'ère post-Pisani, le moment où le ministère affirme son savoir-faire sur la question urbaine. Et la manière de faire le plus naturellement pour le ministère, c'était de développer toute cette mécanique d'études de transport.* » (entretien du 29 mars 2006).

²¹ Le ministère de l'équipement, créé en 1966, est issu de la fusion du ministère des travaux publics, principalement structuré par le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées et du ministère de la construction et de l'urbanisme, non structuré par un corps et plus centralisé que le premier.

Les pratiques et les projets élaborés par l'agence d'urbanisme de Strasbourg renvoient à une position intermédiaire, qui consiste à modérer l'approche techniciste en intégrant dans les calculs de dimensionnement des infrastructures de transport des facteurs de calibrage liés à l'aménagement urbain. En particulier, les simulations entreprises dans le cadre des ÉPIT s'appuient sur une démarche itérative, qui met en rapport les besoins de développement en infrastructures routières et les possibilités physiques d'accueil des populations, des activités, mais aussi des véhicules en stationnement. La limitation des capacités de stationnement dans la ville-centre constitue un argument local²² décisif en faveur de la mise en circulation d'un site propre (Messelis, 1994). La volonté de mettre en cohérence les réflexions en matière d'urbanisme et de transports figure par ailleurs explicitement dans le préambule du Dossier d'agglomération, phase ultime des ÉPIT, et se traduit par une double transgression des préconisations du ministère de l'équipement : d'une part, la démarche ne s'en tient pas à la simple programmation des infrastructures de transports, et affine les orientations du SDAU en matière de développement et d'aménagement urbains ; d'autre part, son aire d'étude est étendue de l'agglomération au sens de l'Insee à l'ensemble du périmètre de la CUS²³.

À l'échelle de la région urbaine, la relation entre transport et urbanisme ne se limite pas à l'usage des modèles de trafic ni au calcul d'accessibilité. Le projet de développement urbain multipolaire, qui consiste à modérer la croissance de la ville-centre au profit du réseau des villes périphériques, transpose localement les principes d'équilibre et de répartition de la croissance urbaine qui caractérisent à l'époque la politique nationale d'aménagement du territoire. Le Livre Blanc publié en 1970 décline les intérêts du développement décentralisé, en évoquant à la fois la proximité, la modération des besoins de déplacement mais aussi la revitalisation des campagnes vidées par le mouvement d'exode rural²⁴. Le projet de création d'un centre secondaire inscrit au SDAU vise tout particulièrement à préserver l'accès au centre de Strasbourg, en y desserrant une partie des emplois prévus. Du point de vue de la mise en cohérence urbanisme-transports, deux hypothèses sous-tendent donc l'option d'aménagement multipolaire : la première est qu'en déconcentrant l'emploi sur plusieurs pôles, les flux domicile-travail sont mieux répartis, et l'accès au centre principal garanti ; la seconde est que l'organisation de centralités secondaires permet de rapprocher habitat et emplois, donc de modérer les migrations pendulaires. Cette deuxième hypothèse, que l'on trouve dans les réflexions menées à l'échelle nationale sur la création des villes nouvelles, s'oppose à l'approche fonctionnaliste et ségrégative qui prévalait dans les années 1950.

Après une période marquée par un certain retour de la logique automobile et la mise en sommeil des études prospectives, le renouvellement des orientations en matière de transports et d'aménagement urbain, au début des années 1990, s'est inscrit dans un contexte d'alternance politique et de changement d'échelle de l'action publique locale. Dans le contrat d'action municipal de l'équipe socialiste, l'accent est mis sur deux ambitions majeures : la nécessité pour Strasbourg de s'engager dans un processus d'internationalisation, afin de « *mettre la ville en position de force face à l'émergence de villes concurrentes de l'espace rhénan ou allemand (Bâle, Zürich, Karlsruhe, Stuttgart, Francfort) ou face à la concurrence d'autres villes françaises (Montpellier, Grenoble)* » ; l'amélioration de la qualité de vie, à travers le renouvellement de la politique d'urbanisme. La réciprocité entre ces deux objectifs, qui sert de cadre au projet urbain, formalise les interactions entre

²² Par argumentaire local, nous entendons ici l'existence d'un discours étayé, s'appuyant sur les éléments du contexte local, par opposition à la « mode du tramway » qui sera bientôt relancée à l'échelle nationale, à la suite du rapport Cavaillé de 1975, et qui repose quant à elle en partie sur des arguments d'ordre économique.

²³ « *Il a été jugé préférable à Strasbourg de constituer un dossier d'agglomération englobant l'ensemble des éléments déterminants de l'aménagement et du développement urbains pour les cinq à dix prochaines années. La politique d'urbanisme à moyen terme a en effet semblé mériter autant que celle des transports une réflexion approfondie. D'autre part on a pensé que ces deux aspects ne pouvaient être conçus indépendamment l'un de l'autre ; les choix relatifs à l'urbanisme conditionnent les actions en faveur des transports, et réciproquement. La référence au SDAU, surtout établi dans une optique de prévoyance à long terme, n'aurait pas suffi pour assurer une bonne cohérence* » (AUAS-DDE du Bas-Rhin, Dossier d'agglomération, Rapport général de présentation, novembre 1975).

²⁴ « *[Cette option d'aménagement] offre une base remarquable pour le développement de véritables centres secondaires dont l'intérêt est d'assurer commodément à la population les services courants, de restreindre les migrations quotidiennes des voyageurs, de vivifier la campagne et d'éviter la congestion du centre de Strasbourg* ». (extrait du Livre Blanc, 1970).

aménagement de l'espace, transports et développement économique. Ainsi l'attractivité de l'agglomération strasbourgeoise, pour ses habitants actuels ou pour les nouveaux arrivants (ménages ou entreprises), repose sur son aptitude à valoriser les espaces urbains ; elle est par ailleurs systématiquement couplée à son accessibilité, qui dépend de la qualité de desserte du système local de transport²⁵. Le tramway, qui constitue la première phase du « projet sur la ville », affiche d'emblée ces deux objectifs : améliorer l'accès à l'ensemble de l'agglomération strasbourgeoise, au moyen de la réalisation d'un réseau maillé intercommunal ; servir de prétexte et de point de départ à la réflexion sur la transformation de l'espace urbain²⁶. Dans cette optique, la relation entre transports et urbanisme est pensée sous forme d'une double interaction : celle d'une infrastructure qui s'adapte aux évolutions du tissu urbain et celle d'un espace urbain transformé par la construction de la nouvelle infrastructure.

La réintroduction de l'environnement dans le champ de l'urbanisme fait également partie des objectifs de la nouvelle équipe municipale, même si la réduction des nuisances environnementales ne constitue pas, comme cela sera le cas plus tard, l'objectif principal de la promotion des alternatives à la voiture particulière. Il existe à Strasbourg, comme dans toute l'Alsace, une sensibilité particulière et ancienne aux problèmes écologiques, indice parmi d'autres de la proximité culturelle avec l'Allemagne. Dans les années 1970, les plus fortes mobilisations ont principalement porté sur des enjeux d'échelle nationale (lutte contre le nucléaire) ou régionale (lutte contre le nucléaire) ou régionale (lutte contre l'implantation des industries lourdes le long du Rhin). La réalisation d'un Plan Vert, en 1974, constituait une incursion à la fois originale (cette démarche n'a pas d'équivalent en France) et circonscrite de l'écologie dans la question urbaine. Malgré l'élargissement des missions de l'agence d'urbanisme et la durée d'élaboration de la démarche, le plan de déplacements urbains, qui débute sous l'égide de la loi d'orientation sur les transports intérieurs n'abordera pas, ou très peu les aspects relatifs à la qualité de l'air. C'est à l'occasion de la démarche de schéma de cohérence territoriale (SCOTERS) que la dimension environnementale et, plus largement, les principes de développement durable transparaissent dans les discours et dans les pratiques locales.

La sensibilisation des élus à ces enjeux est pourtant loin d'être acquise : tant le dynamisme économique et démographique de l'agglomération strasbourgeoise que sa politique volontariste en matière de promotion des transports collectifs et de vélo paraissent écarter, a priori, le besoin d'un projet de développement et d'aménagement durable²⁷. En dehors des enjeux de protection contre les risques d'inondation, c'est la question de la protection des espaces agricoles qui va servir de point d'entrée à la formulation d'un problème partagé : ces espaces, qui font partie de l'identité du territoire strasbourgeois, sont menacés par l'étalement urbain et à l'esquisse de solutions : il est indispensable de définir des zones de protection et de gérer le développement de l'urbanisation²⁸. La valeur patrimoniale de l'espace qui s'appliquait au centre historique s'étend ici à l'agglomération et à sa périphérie, et se pose en termes de relation entre espaces urbains, ruraux et naturels. Dans cette perspective, la nécessité d'une meilleure coordination entre transports et urbanisme rassemble un nombre croissant d'élus, acquis à l'idée selon laquelle « *il n'est pas possible de réfléchir à l'urbanisation sans réfléchir aux transports* »²⁹.

²⁵ « *Demain notre niveau de vie, nos emplois, nos capacités d'accroître la qualité de vie urbaine dans toutes ses dimensions seraient gravement affectés si Strasbourg ne jouait pas la carte de l'internationalisation. À l'inverse, seule une politique municipale fermement décidée à promouvoir un urbanisme de qualité, non ségrégatif, d'offrir un cadre de vie mieux pensé et plus conforme aux souhaits de nos concitoyens et des nouveaux arrivants, favorisera le développement des implantations industrielles, scientifiques et culturelles en raison de son attractivité, autorisera la ville à soutenir l'ambition européenne et internationale* » (contrat d'action municipal, équipe de Catherine Trautmann, 1989, p. 1).

²⁶ À la différence du VAL « *qui fige indéfiniment le réseau urbain* », le tramway permet la mise en œuvre d'une « *vaste opération d'urbanisme qui transforme en profondeur le tissu urbain et le cadre de vie et qui est parfaitement adaptable aux nouvelles évolutions urbanistiques* » (contrat d'action municipal, équipe de Catherine Trautmann, 1989, p. 34).

²⁷ Comme le précisent les chargés d'études de l'agence d'urbanisme : « *Le grand problème au départ était que tout allait bien. (...) En matière d'environnement, Strasbourg faisait figure d'exemple, il y avait bien un peu de pollution de l'air, mais enfin... avec les transports en commun nous étions un véritable modèle* » (entretien du 6 juillet 2006)

²⁸ « *C'est [l'étalement urbain] un vrai sujet partagé. Nous sommes tous d'accord pour nous poser les mêmes questions. Après, les réponses ne sont pas partagées, par contre. Mais il y a un vrai questionnement, même si en Alsace le phénomène d'étalement est moins important que dans d'autres régions* » (entretien du 1^{er} décembre 2006).

²⁹ Entretien du 7 juillet 2006.

La notion de développement durable est associée, plus généralement, à la transversalité des pratiques et des problématiques urbaines. Dans cette perspective, l'impératif de cohérence dépasse largement les seuls champs des transports et de l'urbanisme : aucun enjeu ne l'emporte plus spécifiquement sur un autre, et l'une des ambitions de la planification territoriale est de vérifier la compatibilité de l'ensemble des politiques à incidence territoriale³⁰. Cette idée, particulièrement explorée par l'agence d'urbanisme, s'est traduite concrètement par une évolution de son mode de fonctionnement, qui est passé en 2002 d'une organisation classique en pôles sectoriels à une organisation en équipes projets³¹.

4 Les figures actuelles de la cohérence urbanisme-transport

Au-delà de logiques institutionnelles structurantes, mais peu susceptibles, à elles seules, d'expliquer l'évolution ou au contraire l'inertie de l'action publique, l'étude des idées, combinée à celle des jeux d'acteurs, apparaît particulièrement éclairante pour identifier les conceptions locales du rapport entre ville et transports, en comprendre la genèse et les transformations. Cette dernière section, qui se concentre sur la période la plus récente, cherche à caractériser les doctrines d'action locales en synthétisant les principes qui sous-tendent les différentes conceptions de la cohérence urbanisme-transport présentes dans les discours des acteurs locaux, ainsi que les freins ou les limites de leur mise en œuvre (tableau 3).

Tableau 3 – Conceptions locales de la cohérence entre transports et urbanisme

	Équité territoriale du développement des TC	Inversion de la relation transport-urbanisme	Aménagement urbain multipolaire
Objectifs	Moindre dépendance automobile Équité de l'accessibilité territoriale	Garantie d'un accès au centre Moindre dépendance automobile Optimisation du réseau existant	Gestion de l'étalement urbain Régulation des besoins de déplacements
Freins	Coût financier élevé du dév't de l'offre TC Non rentabilité des TC dans les zones peu denses	Faible capacité d'urbanisation dans les zones déjà desservies Non rentabilité des TC dans les zones non urbanisées Rejet de la densification de l'habitat	Inefficacité de la politique d'équilibre pour la gestion des déplacements Faible acceptabilité d'une hiérarchisation des zones de développement urbain
Pratiques	Application à la zone dense	Réduction du principe aux zones d'habitat L'accessibilité est un critère parmi d'autres pour le choix des communes en croissance Amélioration de la desserte dans certaines communes mal desservies	Hiérarchisation de l'offre d'équipements collectifs

³⁰ « Je dirais que l'articulation entre transport et développement urbain, si elle est effectivement importante, elle l'est au même titre que les autres. Et je crois que ça a été très important pour nous de se mettre dans cette optique-là, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas forcément de prééminence d'un élément sur l'autre. Le paysage était aussi important en termes de structuration du développement que pouvaient l'être les transports. » Entretien du 6 juillet 2006.

³¹ Cette réorganisation a été mise en place en 2002 à la suite des expérimentations réalisées à l'agence, dans le cadre de la réflexion sur les pratiques du développement durable initiée par la fédération nationale des agences d'urbanisme. Ces expérimentations ont porté notamment sur l'analyse de cohérence des documents de planification sectoriels réalisés par l'agence (en particulier PDU et PLH) et sur l'organisation de groupes de travail pluri-thématiques au moment de l'élaboration du SCOT. (Entretien du 6 juillet 2006).

4.1 Le principe d'équité territoriale

La première figure de la cohérence urbanisme-transports est également la plus minoritaire dans les discours, et correspond à un objectif d'équité territoriale dans le développement des infrastructures et des services de transports. Cet objectif se rapproche des principes d'équilibre qui ont orienté la politique d'aménagement du territoire. En 1995, la loi Pasqua-Hoffel définit ainsi, à l'échelle nationale, un critère d'accessibilité selon lequel « *en 2015, aucune partie du territoire français métropolitain ne sera située à plus de 50 kilomètres ou de 45 minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse* »³². Pour le milieu urbain, la question de l'équité dans l'accès aux aménités (emplois, commerces, services, espaces naturels) a été posée par la Commission des Villes du VI^e Plan au début des années 1970, dans un contexte de remise en cause de la logique pro-routière. L'affirmation de ce principe correspond à l'idéal d'un aménagement solidaire, évitant toute espèce de ségrégation sociale. L'accessibilité est assurée à la fois par le développement de l'offre en transports publics et par un déploiement des emplois, des commerces et des services sur le territoire.

Dans la pratique, le phénomène de périurbanisation limite cependant la mise en application de ce principe aux zones les plus denses³³. Ainsi le maillage du réseau de tramway à l'échelle de l'agglomération, caractéristique du projet strasbourgeois, est-il conçu comme un moyen d'assurer une égalité d'accès à la ville³⁴.

4.2 L'inversion de la relation urbanisme-transport

La deuxième conception, conforme aux préconisations de la loi SRU³⁵, consiste à développer l'urbanisation de façon prioritaire dans les zones déjà desservies par les transports publics. Dans sa formulation, elle inverse partiellement l'algorithme d'action classique, qui consiste à prévoir les besoins ou à légitimer le développement des infrastructures à partir de l'urbanisation existante ou projetée.

Dans les discours des acteurs locaux, élus ou techniciens, ce principe est moins associé à un objectif de gestion de l'étalement urbain qu'à une manière de penser l'organisation des déplacements, et notamment des dessertes périurbaines. En d'autres termes, l'idée la plus consensuelle n'est pas de subordonner le développement de l'urbanisation au réseau de transport existant, mais bien de mettre un terme à la logique pro-routière³⁶. Dans cette perspective, les transports publics, et plus spécifiquement les transports ferroviaires, sont considérés comme une alternative nécessaire, sinon la meilleure, pour accéder au centre³⁷. Dans le SCOTERS, le principe d'urbanisation prioritaire a été traduit de la façon suivante : d'une part, le niveau de desserte en transports publics est une des conditions parmi d'autres du développement de la commune, mais elle n'est pas la seule, toutes les communes bien desservies n'ayant pas vocation à se développer ; d'autre part, il existe une marge de manœuvre temporelle pour le développement d'un bon niveau de desserte, le document parlant des

³² Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, article 19.

³³ « (...) Objectivement, quand on regarde les chiffres, il serait illusoire d'imaginer dans ces espaces des réseaux de transports collectifs répondant à une clientèle autre que les captifs, pour des déplacements hors trajets radiaux vers le centre de la communauté urbaine » (entretien du 7 juillet 2006).

³⁴ « L'objectif est de parcourir la ville avec un réseau de bonne capacité (...) et de rendre toute la ville accessible, et cette accessibilité en transport visible. Et il n'y a pas de lieu privilégié par rapport à ça. » (entretien du 7 juillet 2006).

³⁵ « [Les SCOTS] précisent les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Ils peuvent, le cas échéant, subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements. » (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, art. 122-1)

³⁶ « Les élus n'ont pas tous le même discours par rapport aux moyens mais ils ont tous un discours sur : on ne peut pas continuer à tous vouloir rentrer en voiture dans Strasbourg. » (entretien du 7 juillet 2006).

³⁷ D'où une certaine tendance, de la part des élus, à associer transports collectifs à tramway ou à liaison ferroviaire, en écartant, en première approche au moins, la solution « bus » (entretien du 6 juillet 2007).

communes bien desservies ou ayant vocation à l'être (document d'orientations générales du SCOTERS, p. 11).

Le premier point concerne les critères de hiérarchisation du développement urbain. Dans le projet du SCOTERS, il est fait mention de la notion de « bourgs-centres », dont le choix ne se réduit pas aux conditions d'accessibilité, mais intègre de façon plus large les caractéristiques de centralité de ces communes. Cette notion se rattache donc plutôt à la deuxième conception de la coordination urbanisme-transport, à savoir l'aménagement urbain multipolaire. Le second point introduit une adaptation temporelle du principe de cohérence : sont considérées comme urbanisables les communes dont l'amélioration de la desserte à un niveau de service prédéfini est programmée à court ou moyen terme dans un Plan de déplacements urbains.

Cette traduction concrète du principe inscrit dans la loi SRU peut être rapportée aux limites évoquées par les acteurs à propos de sa mise en pratique. À propos du développement de l'urbanisation dans des communes déjà desservies par les transports collectifs, certains avancent l'hypothèse que les capacités d'urbanisation aux abords des gares sont sinon faibles, du moins insuffisantes par rapport aux besoins³⁸. Des problèmes peuvent se poser en termes de localisation des gares, qui sont parfois éloignées des centres-villes, existants ou situées près de zones inondables ; par ailleurs, les transports collectifs se développent en général dans des zones déjà urbanisées, où les capacités d'extension de cette urbanisation ne sont donc pas très importantes ; quant à la densification, elle est perçue de manière plutôt négative par les élus, et souvent associée au développement du logement social. Quant au prolongement des dessertes de transports publics dans des zones non encore urbanisées, il se heurte à l'absence de rentabilité initiale des lignes. Étant donné le coût élevé pour la collectivité des services de transports publics, la faisabilité de cette mesure relève donc d'un arbitrage politique local ; par ailleurs, son succès dépend d'une coordination spatio-temporelle étroite entre les politiques d'aménagement et d'urbanisme. Si dans quelques villes allemandes, notamment à Karlsruhe, le développement des transports publics a effectivement précédé l'urbanisation, la transposabilité de ces pratiques au contexte strasbourgeois est mise en doute³⁹.

4.3 Le développement urbain multipolaire

Enfin, la troisième figure de la cohérence urbanisme-transport est celle du développement urbain multipolaire. L'étude diachronique a montré que cette idée était issue de la transposition de deux principes d'aménagement diffusés en France dans les années 1960, faisant tous deux référence à la notion d'équilibre : équilibre du développement urbain et équilibre du rapport habitat-emploi. L'anticipation d'une forte croissance démographique dans les grandes agglomérations et des flux de déplacements associés mettait alors l'accent sur les problèmes de congestion et d'inégalités territoriales découlant d'une concentration trop importante du développement dans les villes-centres. Depuis le milieu des années 1970 en revanche, ce sont les mouvements de desserrement des lieux de résidence et d'emploi, et non plus l'accroissement absolu de la population, qui sont à l'origine de l'augmentation des flux de déplacements. C'est donc la gestion (plutôt que la maîtrise) du mouvement d'étalement urbain qui sous-tend ce principe de développement urbain multipolarisé.

La figure d'équilibre, fortement empreinte de l'imagerie planificatrice (Castel, 2001), est également ancrée dans la représentation territoriale locale. En effet le « modèle urbain rhénan » se caractérise par une nette opposition entre ville et monde rural, une absence de mitage qui contraste avec l'urbanisation diffuse et l'extension en tâche d'huile traditionnellement associées au phénomène d'étalement urbain⁴⁰. Le développement urbain multipolaire s'accorde également avec les ambitions

³⁸ Ces capacités d'urbanisation n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation précise, notamment au sein de la CUS (entretien du 1^{er} décembre 2006).

³⁹ « Les Allemands n'hésitent pas à créer des lignes de transport avant l'urbanisation. Mais c'est une révolution culturelle, et à mon avis c'est un pas qu'on ne franchira jamais ici. » (entretien du 1^{er} décembre 2006).

⁴⁰ « En Alsace nous avons une structure d'étalement évidente de l'agglomération, mais par grappes, c'est-à-dire par village, par bourg-centre ; nous n'avons pas du tout les phénomènes de mitage que l'on peut observer en Bretagne, dans le centre de la France ou dans les systèmes de bocage. » (entretien du 30 novembre 2006).

d'une croissance modérée de la région strasbourgeoise, conforme à l'objectif d'une moindre consommation des espaces naturels et agricoles⁴¹. Les élus strasbourgeois, qui se sont longtemps appuyés sur une rhétorique de la croissance pour revendiquer les besoins d'équipement de l'agglomération, renoncent désormais à tout discours en termes de taille critique⁴² ..

Le modèle d'aménagement multipolaire est également présenté comme économe en termes de déplacements pendulaires, et plus spécifiquement de circulation automobile. Deux hypothèses sont plus spécifiquement formulées : la première est que le développement de l'offre de transports collectifs sur les liaisons radiales permet de modérer la dépendance à l'égard de l'automobile⁴³ ; la seconde est que le renforcement des centralités périphériques stimule les déplacements de proximité au détriment des déplacements vers le centre.

Plusieurs acteurs remettent en cause l'efficacité du modèle d'organisation multipolaire dans la régulation de la demande de déplacements. En particulier, le desserrement spatial du marché de l'emploi n'apparaît pas favorable à une diminution des migrations quotidiennes, dès lors que l'on ne peut contraindre les entreprises, particulièrement les plus grandes, à recruter leur main d'œuvre à proximité⁴⁴. C'est une des raisons pour lesquelles les bourgs-centres ont été choisis en fonction de leur capacité à offrir des services de proximité, et non pas uniquement en fonction de la qualité de desserte en transports publics ni de l'offre d'emplois⁴⁵. Par ailleurs, la hiérarchisation des priorités dans le développement et l'équipement des communes, qui ne correspond à aucune différenciation juridique existante, a entraîné un certain nombre de contestations de la part des élus, qui continuent par ailleurs d'être maîtres de leur plan d'occupation des sols. Enfin, la dichotomie entre les projets de transports collectifs (réservés aux dessertes radiales) et les projets routiers (réservés aux voies de contournement) apparaît, au yeux de certains acteurs, peu cohérente avec les principes de développement durable. Jusque dans la manière de poser le problème et de légitimer la réalisation du GCO (lutter contre l'asphyxie de la ville-centre), l'argumentaire confond les objectifs de protection de l'environnement et d'amélioration de la qualité de vie avec la nécessité de dévier les flux de transport routier pour éviter la congestion des axes d'accès au centre. De fait, l'accompagnement des besoins de mobilité constitue, selon un de nos interlocuteurs, l'un des éléments de continuité majeurs des politiques locales de transport, l'absence de réalisation des projets déjà considérés comme nécessaires il y a trente ans ne faisant qu'en accroître l'urgence aujourd'hui⁴⁶.

⁴¹ « Le Syndicat mixte prend acte du poids démographique, limité à l'échelle européenne, de la région de Strasbourg, sans chercher à augmenter de manière importante sa population. En effet, une forte augmentation de population se traduirait par une consommation excessive des espaces naturels et agricoles, comme des ressources naturelles. Le Syndicat mixte se fixe pour objectif de conforter dans la région de Strasbourg le niveau de développement atteint aujourd'hui, ainsi que les fonctions métropolitaines qui y sont actuellement implantées. » (SCOTERS, Rapport de présentation p. 181).

⁴² « Strasbourg ne dit plus, comme cela a pu être le cas il y a trente ans, nous voulons devenir une ville de 700 000 habitants. (...) Strasbourg n'a plus envie de se dire : pour être grand, il faut que je sois gros ; pour rayonner, il faut que j'aie une taille critique, et la taille critique c'était assez vite 1 million d'habitants, mais sur l'agglomération. Un million d'habitants sur l'agglomération, cela veut dire construire à outrance, et aujourd'hui on a du mal à construire, à faire de l'habitat. » (entretien du 30 septembre 2006)

⁴³ « (...) L'accessibilité de la population périurbaine à Strasbourg, c'est trois projets : le tram-train, le transport routier guidé, le cadencement des TER » (entretien du 30 novembre 2006).

⁴⁴ « L'idée de se dire, nous allons développer l'emploi en dehors de Strasbourg, et cela va diminuer les déplacements vers le centre est un leurre. Parce que les gens n'habitent pas là où ils travaillent, majoritairement. (...) Si l'on veut limiter le nombre de déplacements, notamment en voiture, il faut maintenir beaucoup d'emplois sur le centre. (...) Dès que l'on veut développer l'emploi en périphérie avec de grosses entreprises, cela suppose une diversification de l'offre, notamment des emplois qualifiés. Et dans ce cas, l'entreprise va recruter sur une base très large, et pas forcément les personnes qui habitent à proximité » (entretien du 7 juillet 2006).

⁴⁵ « Les bourgs-centres, c'est un peu l'armature de chef-lieu de canton, ou de ville de marché, il y a à la fois un côté plus politique et vie quotidienne que transports en commun. (...) Au départ [les centralités ont été définies] en fonction des services, écoles, services à la population, pas tellement les emplois puisque certaines communes ont de grandes zones d'activités mais elles ne jouent pas un rôle de centralité. (...) L'idée c'est que ces bourgs qui ont des services, une offre à la population un peu plus importante, c'est pas mal de les peupler un peu plus » (entretien du 7 juillet 2006).

⁴⁶ Entretien du 30 novembre 2006.

Conclusion

Qu'en est-il, au final, des spécificités de la coordination urbanisme-transport dans l'agglomération strasbourgeoise ?

Du côté de l'organisation institutionnelle, la création d'une communauté urbaine à la fin des années 1960, loin de favoriser l'articulation des politiques de transports et d'urbanisme des vingt-sept communes membres, cristallise la résistance des élus face à l'encadrement de leurs compétences. Cette résistance est particulièrement marquée à Strasbourg, qui défend âprement ses prérogatives en matière d'urbanisme, héritées de sa période allemande. Ni la normalisation de ce régime d'exception, ni les préconisations de la loi SRU ne suffisent faire adopter le principe de l'élaboration d'un plan d'occupation des sols communautaire – pourtant du ressort légal de la CUS, dissociant dès lors l'échelle d'organisation des déplacements en général, et celle des services de transports publics en particulier, des stratégies communales de développement urbain.

L'analyse diachronique a montré, par ailleurs, la difficulté d'articuler les différentes échelles de la coordination.

Au début des années 1990, la volonté de renforcer le pouvoir politique d'agglomération se heurte aux résistances locales. Figure de proue d'un projet urbain qui veut conforter le positionnement de Strasbourg à l'échelle européenne, le tramway affiche l'ambition de transformer l'agglomération à partir du centre. Au centre, la mutation produite est indiscutable : inscrite d'emblée dans un cadre intercommunal (Strasbourg et sa première couronne) et dans une configuration réticulaire, la réalisation du tramway s'accompagne d'un réaménagement des espaces publics, qui fera école dans d'autres agglomérations⁴⁷. Force est de constater cependant que le changement d'échelle du projet, de la ville-centre vers l'agglomération, n'est pas réellement accompli.

Au sein de la région urbaine, le défaut de priorités d'aménagement de la CUS contraste avec le mouvement de « recentrage » qui caractérise les institutions départementale et régionale, après les réorganisations issues de « l'acte II » de la décentralisation. Logiques institutionnelles et stratégies politiques se conjuguent pour freiner l'articulation des politiques sectorielles, tant à l'intérieur de la sphère transport – où la rupture entre projets routiers et projets de transports collectifs est particulièrement prononcée – qu'entre transports et aménagement territorial. Dans ce contexte, l'instrument de mise en cohérence des politiques sectorielles, le SCOTERS, n'a pu servir de scène de négociation entre les différentes collectivités locales. Département et Région ont préféré aux procédures de planification classiques – toujours soupçonnées de velléités recentralisatrices – l'élaboration de « feuilles de route » ou de démarches ad hoc orientées vers l'action. Qu'ils soient instrumentalisés par une collectivité particulière ou défendus collectivement au nom de l'intérêt général, les grands projets de transport (tramway, tram-train, transport routier guidé ou grand contournement ouest) jouissent par ailleurs d'une remarquable autonomie.

Les représentations de la cohérence urbanisme-transport renvoient à deux schémas distincts, chacun associé à un espace de pertinence. Dans le noyau central de l'agglomération - dénommé « espace métropolitain » dans le SCOTERS - l'objectif est de renforcer l'accueil d'emplois qualifiés et de garantir une qualité de desserte optimale, notamment en transports publics. Au sein de ce périmètre, c'est donc un principe d'équité territoriale qui prévaut. À l'extérieur de l'espace métropolitain, c'est un schéma d'aménagement multipolaire qui ressort, avec l'identification de bourgs-centres destinés à concentrer le développement urbain. La relation entre extension urbaine et transports, pour ces zones, s'exprime à travers la condition d'un bon niveau de desserte en transports collectifs, sans que ce critère constitue une condition nécessaire ni suffisante au statut de « bourg-centre ». Ce schéma se limite essentiellement à la problématique de l'habitat : l'emplacement des zones d'activités, de même que la mixité habitat-emplois est un sujet peu débattu - alors qu'il constituait, dans les années 1970, l'un des principes fondateurs du concept de polarité secondaire, ou de « ville nouvelle ».

⁴⁷ Notamment à Bordeaux, à travers la médiation opérée par le directeur de l'agence d'urbanisme, F. Cuillier, ancien directeur de l'agence de Strasbourg.

Références bibliographiques

1. Ouvrages collectifs, articles, études

- ADEUS (GAUGLER K., SAÏB A., STEMMELLEN L. et WIEL F.), « *Urbi et orbi* ». *L'étalement urbain : état des lieux*, in Dimension Villes, Dossiers de l'ADEUS, n°3, 2003a.
- ADEUS (VIMBERT B., SCARAVELLA J., VIGNERON F. et KOENIG C.), *Déplacements et commerces. Impacts du tramway sur le commerce dans l'agglomération strasbourgeoise*, Rapport d'études du CERTU, 2003b.
- ADEUS, *Synthèse des analyses de l'enquête ménages déplacements de 1997. Notice introductive*, octobre 2001, 15 pages.
- ADEUS, 1981, *À quoi sert le schéma d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise en 1981 ?*, Colloque de la FNAU, Lyon, 14-15 octobre 1981.
- BACHOFEN Ch., « La reconstruction », in Cuillier F. (dir), *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, ADEUS/Éditions de l'Aube, Collection Monde en cours, pp. 21-27, 1994a.
- BACHOFEN Ch., « Le Plan Vivien », in Cuillier F. (dir), *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, ADEUS/Éditions de l'Aube, Collection Monde en cours, pp. 30-33, 1994b.
- BACHOFEN Ch., « Le schéma de structure, préfiguration du SDAU », in Cuillier F. (dir), *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, ADEUS/Éditions de l'Aube, Collection Monde en cours, pp. 30-33, 1994c.
- BACHOFEN Ch., « De grandes opérations d'aménagement », in Cuillier Francis (dir), *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, ADEUS/Éditions de l'Aube, Collection Monde en cours, pp. 49-56, 1994d.
- BIEBER A., MASSOT M.-H. et ORFEUIL J.-P., *Questions vives pour une prospective de la mobilité quotidienne*, synthèse Inrets n°19, 1993.
- CASTEL J.-Ch., « La SRU », MELT-ENPC, *Séminaire de planification urbaine*, 11 décembre 2001.
- DIEBOLD F., « Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1973 », in Cuillier F. (dir), *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, ADEUS/Éditions de l'Aube, Collection Monde en cours, pp. 38-40, 1994.
- DIEBOLD F., « Naissance des agences d'urbanisme et naissance de l'agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise », in Cuillier F. (dir), *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, ADEUS/Éditions de l'Aube, Collection Monde en cours, pp. 124-128, 1994.
- DUPUY G., *Urbanisme et Technique. Chronique d'un mariage de raison*, Centre de recherche d'urbanisme, Paris, 1978.
- JULIEN Ph., Onze fonctions pour qualifier les grandes villes, *Insee Première* n°840, mars 2002.
- MESSELIS M., *Le tramway de Strasbourg, technique, réseaux et image : outils du projet urbain ?*, intervention à une séance de Ponts-formation consacrée au grand projet urbain, 2004.
- MESSELIS M., « Du réseau de voirie au plan de déplacements urbains », in Cuillier F. (dir), *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, ADEUS/Éditions de l'Aube, Collection Monde en cours, pp. 73-80, 1994.
- NONN H., *L'organisation urbaine alsacienne aujourd'hui, et ses inflexions transfrontalières*, Contribution aux travaux de l'Association de prospective rhénane (<http://www.apr-strasbourg.org/contribution.php>), octobre 2001.
- NONN H., *Strasbourg et sa communauté urbaine*, Coll. Les villes françaises, Notes et Études documentaires n°4657-4658, La Documentation Française, Paris, 1982.
- WIEL M., *Les raisons institutionnelles de la périurbanisation. Synthèse comparée de la périurbanisation à Brest, Caen, Dunkerque et Strasbourg*, ADEUPa de Brest, 2002.

WOLFF J.-F., « Le long cheminement du plan d'occupation des sols de Strasbourg », in Cuillier F. (dir), *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, ADEUS/Éditions de l'Aube, Collection Monde en cours, pp.42-48, 1994.

WOLFF Jean-François, « La CUS », in Cuillier F. (dir), *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, ADEUS/Éditions de l'Aube, Collection Monde en cours, pp. 119-122, 1994.

2. Documents de planification, documents politiques

AUAS, *Livre Blanc du Schéma directeur*, 1970.

AUAS, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Rapport*, mars 1973.

AUAS-DDE du Bas-Rhin, *Communauté urbaine de Strasbourg. Dossier d'agglomération*, Rapport général de présentation, novembre 1975.

Contrat d'action municipale. Liste majorité présidentielle conduite par Catherine Trautmann, Strasbourg, Elections municipales des 12 et 19 mars 1989.

SCOTERS-ADEUS, *Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg. Diagnostic*, Octobre 2002.

SCOTERS-ADEUS, *Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg. Rapport de présentation*, 1^{er} juin 2006.

SCOTERS-ADEUS, *Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg. PADD*, 1^{er} juin 2006.

SCOTERS-ADEUS, *Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg. Document d'orientations générales*, 1^{er} juin 2006.

Liste des personnes interrogées

Cyrille Bonvillain, Directeur du développement local et urbain, Pôle développement des territoires, Conseil général du Bas-Rhin, 1^{er} décembre 2006.

Henri Bronner, maire de Vendenheim, 29 novembre 2006.

Francis Cuillier, directeur de l'ADEUS de 1990 à mars 1995 et actuel directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux (A'Urba), 22 février 2006.

Clara Jezewsky-Bec, chargée de mission au service animation des territoires (SAT) de la direction de l'aménagement et de l'animation des territoires, Conseil régional d'Alsace, 30 novembre 2006.

Hervé Leroy, directeur de l'ADEUS, 7 juillet 2006.

Gérard Massin, directeur de l'ADEUS de 1972 à 1976, actuel PDG de Setec, 28 mars 2006.

Géraldine Mastelli, chargée d'études à l'ADEUS, 6 juillet 2006 (entretien conjoint avec B. Puccio).

Michel Messelis, ingénieur, ancien directeur des études de l'ADEUS, 27 juin 2005.

Xavier Muller, maire de Marlenheim, Président de la communauté de communes de la Porte du Vignoble, 30 novembre 2006.

Hubert Peigné, IGPC, CGPC, ancien directeur de l'ADEUS (1976-1980), 19 septembre 2005.

Benjamin Puccio, chargé d'études à l'ADEUS, 6 juillet 2006 (entretien conjoint avec G. Mastelli).

Michel Reverdy, Directeur du syndicat mixte du SCOT de la Région de Strasbourg (SCOTERS), 30 novembre 2006.

Roland Ries, sénateur du Bas-Rhin, ancien maire de Strasbourg et ancien adjoint au maire de Strasbourg (C. Trautmann) chargé des déplacements, 6 décembre 2006.

Jacqueline Tribillon, responsable du service de la planification urbaine, Communauté urbaine de Strasbourg, 1^{er} décembre 2006.

Geneviève Werlé, adjointe au maire de Strasbourg, chargée de l'urbanisme et de la police des bâtiments, 30 novembre 2006.

Chapitre 2

Bordeaux ou le passage de la ville-auto à la ville-tram

Christophe Guerrinha (CRETEIL-IUP) et Mariane Thébert (Université de Paris-Est-LVMT)

Introduction

Capitale régionale de l'Aquitaine et métropole d'équilibre, Bordeaux est une ville d'importance dans l'armature urbaine française, ce que ces fonctions officielles comme son statut juridique de communauté urbaine¹ sont venus entériner parfois autoritairement dès les années 1960. Au plan morphologique, c'est aussi l'archétype de la ville étale, voire (et même si l'auteur de la formule en souligne le caractère empirique et peu rigoureux) de la « ville-auto à l'américaine » (Marieu, 1998). Dans la perspective d'analyse de la coordination urbanisme-transport, ces éléments font de la métropole bordelaise un exemple presque caricatural de l'échec de la norme institutionnelle à juguler les forces urbaines centrifuges et à combler le déficit de gouvernance locale. La Communauté Urbaine de Bordeaux est en effet réputée pour son ambition longtemps déclarée à fonctionner sous une forme plus syndicale et fédérative qu'intégrée et visant à imposer aux intérêts communaux une politique d'agglomération.

Bordeaux a été une pièce de relative importance dans le puzzle de la politique nationale d'aménagement du territoire. La période qui précède la décentralisation est ainsi nettement inscrite dans ce cadre. Ce contexte a contribué à faire des problématiques de la métropolisation et de l'insertion dans le paysage international des questions durablement structurantes de l'agenda local. Cependant, son impact sur les orientations de la planification territoriale locale doit être relativisé en considérant la « capacité homéostatique » du système politique local français (Mabileau, 1992), c'est-à-dire son fonctionnement particulier qui autorise les acteurs locaux à neutraliser et accaparer les politiques territoriales étatiques (Kerrouche, 2003). L'espace bordelais et l'appareil technico-politique qui le gère n'ont pas permis aux modèles d'aménagement technocratiques de s'incarner tels quels sur le terrain. Bien que définis au niveau central, les territoires de l'action publique ont un fonctionnement déterminé par les enjeux politiques locaux dont la prégnance sera consacrée par la décentralisation. La rupture ici tient moins dans la redistribution juridique des compétences que dans les conséquences du retrait de l'État pour une ville fortement inscrite dans le système de la *régulation croisée*². Bordeaux, devient pour une quinzaine d'années « la ville sans projet³ », tandis que le dispositif routier dont l'ont doté les ingénieurs de l'État fournit en l'absence de planification un support parfait à l'étalement urbain. La véritable rupture ne se produit qu'en 1995. Elle doit être resituée dans le temps long pour comprendre comment le changement survient et quelles sont les perspectives actuelles de la coordination.

¹ Mise en place le premier janvier 1968, avec les autres agglomérations de Lille, Lyon et Strasbourg, la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) fait partie des quatre communautés dites « historiques » créées par la loi du 31 décembre 1966.

² Le modèle de la *régulation croisée* (Duran, Thoenig, 1976) décrit, dans le contexte centralisé, la co-production des politiques publiques par l'État, qui prescrit et finance, et les collectivités locales dont la légitimité démocratique est nécessaire à la mise en œuvre des décisions centrales.

³ D'après le titre de Jean Marieu (1997), qui y accole cependant un point d'interrogation.

1 Données de contexte géographique, économique et institutionnel

Rassemblant environ 660 000 habitants et 27 communes, le territoire institutionnel de la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) concentre les trois-quarts de la population d'une aire urbaine beaucoup plus étendue que peuplée. Avec ses 191 communes, cette dernière couvre une part importante de la superficie départementale et regroupe environ 925 000 habitants (recensement de la population et délimitations géographiques 1999). Le taux de variation annuel moyen de la population de 0,67% entre 1990 et 1999 lui confère une dynamique positive sans être exceptionnelle⁴, et traduit l'attraction exercée par la métropole bordelaise sur des actifs et des ménages au revenu médian supérieur à la moyenne régionale. Si cette croissance a cessé aujourd'hui d'être confisquée par la périphérie, les tendances passées de l'urbanisation ont conduit à l'hypertrophie de cette dernière, marquant durablement le paysage comme les représentations.

1.1 Étalement urbain et infrastructures viaires

Marquée par l'existence d'un système de voies rapides associant rocade et pénétrantes, la capitale de la région Aquitaine constitue un exemple abouti de *ville-auto à l'américaine* (Marieu, 1998), qu'aucune véritable contrainte physique n'est venu limiter dans sa dynamique de diffusion urbaine, à l'exception notable des espaces occupés par le vignoble, dont la valeur est considérée comme une limite à l'expansion urbaine par la planification territoriale.

La topographie joue cependant un rôle sur l'orientation et l'agencement du tissu urbanisé. L'estuaire de la Garonne sépare ainsi une rive droite, dont la structure géologique se compose de plateaux calcaires vallonnés et une rive gauche formée par le plateau de sable des Landes, dont le relief d'une remarquable planéité s'offre sans aucune difficulté à l'urbanisation. Cette séparation topographique a conforté l'occupation historique de l'urbanisation sur la rive gauche et les développements plus récents des années 1970. À partir de 1970, l'inauguration du pont d'Aquitaine et de la partie ouest de la rocade appuient le développement économique et urbain des espaces périphériques. En 1992, la construction d'un quatrième pont sur la Garonne, le pont d'Arcins, boucle après plusieurs décennies la rocade à l'est et permet de rééquilibrer légèrement la rive droite par rapport à la rive gauche. La rocade joue un rôle éminemment structurant au sein de l'agglomération puisque la concentration des sites d'activités économiques s'effectue de part et d'autre de l'infrastructure et le long des branches routières qui lui sont raccordées. L'« espace-rocade » (Marieu, 1998) constitue l'épine dorsale du réseau de circulation et du tissu économique bordelais. Le développement des activités s'effectue aussi au sein des marges externes de la communauté urbaine, le long des principales pénétrantes autoroutières (A10 et A62), grâce notamment à la fiscalité plus avantageuse que proposent ces communes périurbaines.

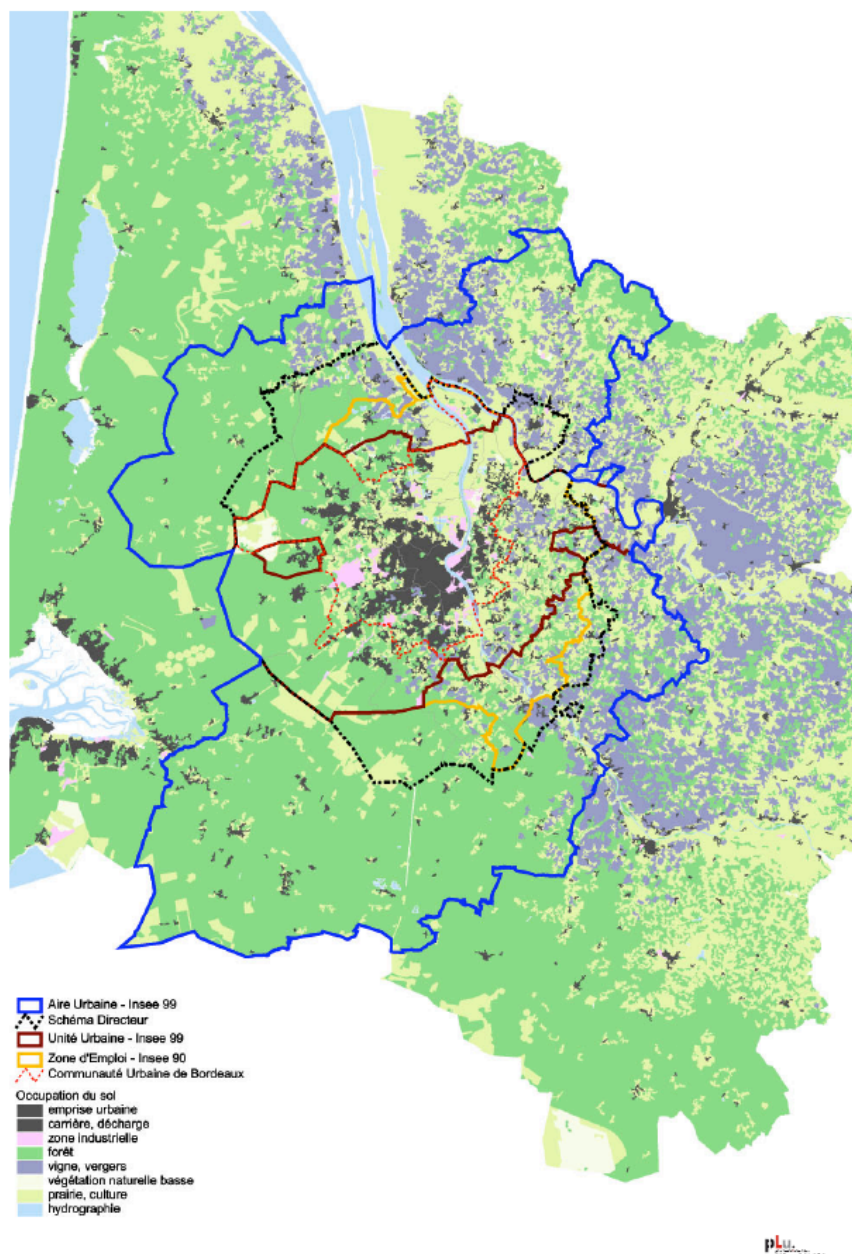
L'étalement urbain qui démarre dans les années 1970 est un des plus importants parmi les exemples français. L'agglomération bordelaise s'est largement étendue sans pour autant gagner de nouvelles populations en proportion. En 1950, la superficie urbanisée de la CUB représente environ 9 500 hectares pour 455 000 habitants. En 1999, cette superficie s'est étendue à plus de 22 000 hectares pour 660 000 habitants. Dans les cinquante dernières années, la zone urbanisée de l'aire de la CUB a ainsi augmenté de 136%, alors que la population n'a quant à elle augmenté que de 45%. Parallèlement, la zone urbanisée de l'aire du Schéma Directeur a doublé sa superficie pour une croissance démographique de seulement 14 % (CUB, 2006). Avec 29,4 habitants par hectare sur le territoire de la CUB, Bordeaux est la moins dense des grandes agglomérations françaises (a'urba, Insee, 2001).

Cette dilatation spatiale a désormais une influence sur tout le territoire départemental, tandis que l'agglomération doit subir les conséquences de l'étalement. En matière de mobilité quotidienne, elles sont connues : augmentation de la longueur des déplacements, faible rentabilité des transports collectifs, prépondérance de la voiture individuelle et nuisances induites. Ainsi, le taux de motorisation

⁴ Elle passe d'ailleurs au septième rang du classement démographique 1999 des aires urbaines, derrière Toulouse et Nice, après avoir occupé la cinquième place en 1990.

de 1,22 voiture par ménage dans l'agglomération bordelaise (a'urba et CUB, 2001) en fait l'une des plus motorisées de France et a pour corollaire la situation de déficit structurel dans laquelle se trouve un réseau de transports collectifs régulièrement classé parmi les mauvais élèves en termes de voyages par kilomètres ou de charges d'exploitation.

Carte 1- Présentation du territoire



Source : diagnostic du PLU, a-urba, 2005

1.2 La modification de l'équilibre centre-périphérie dans un contexte de croissance ralentie

L'urbanisation extensive de Bordeaux s'est produite dans un contexte de croissance démographique ralentie comparativement à celle d'autres agglomérations du même rang, ce qui a bouleversé les équilibres territoriaux antérieurs (tableau 1).

Tableau 1 - L'évolution démographique du département de la Gironde (1954-1999)

	Population		Solde démographique 1954-1999	% population département 1954	% population département 1999	Contribution croissance département
	1954	1999				
Bordeaux	284 494	215 363	- 69 131	31,7%	16,7%	-17,7%
Reste de la CUB	181 478	444 635	263 157	20,2%	34,5%	67,3%
Reste aire urbaine	113 226	251 762	138 536	12,6%	19,6%	35,4%
Ensemble aire urbaine	579 198	911 760	332 562	64,6%	70,8%	85,1%
Espace rural	252 707	278 285	25 578	28,2%	21,6%	6,5%
Autres aires urbaines	64 612	97 289	32 677	7,2%	7,6%	8,4%
Département	896 517	1 287 334	390 817	100,0%	100,0%	100,0%

Sources : d'après un tableau original de (Beaucire et al., 2000)

Ainsi, l'urbanisation bordelaise gagne progressivement, à partir de 1975, les franges du département de la Gironde (Beaucire et al., 2000).

Entre 1962 et 1968, Bordeaux – alors la cinquième agglomération française – atteint son apogée en termes de croissance urbaine. La ville-centre continue à croître et la banlieue proche se développe autour des grands ensembles ;

Entre 1968 et 1975, bien que l'agglomération continue à connaître une certaine croissance, elle est néanmoins ralentie dans les communes de proche banlieue et nettement déficitaire au sein de la ville-centre, qui perd près de 45 000 habitants. C'est surtout la banlieue de deuxième couronne interne à la communauté urbaine et encore largement rurale qui est gagnée par l'urbanisation ;

Entre 1975 et 1982, la ville-centre continue à perdre de la population (15 000 habitants) mais la banlieue proche en perd également à son tour. C'est le cas notamment des villes de Pessac, Mérignac, Villenave-d'Ornon, Lormont et Cenon. Ce sont désormais les territoires hors communauté urbaine et en particulier l'ouest et le sud de l'agglomération, tournés vers l'océan et les forêts des Landes, qui reçoivent la majeure partie de la croissance démographique ;

Enfin entre 1982 et 1999, la ville-centre ne perd plus de population et gagne même 7 000 habitants. La population de la banlieue interne à la communauté urbaine se stabilise, à l'exception notable des communes de "grands ensembles" de la rive droite, comme Lormont et Cenon, qui continuent à perdre de la population. La croissance touche désormais des zones de plus en plus lointaines, au sein d'un rayon compris entre 30 et 60 kilomètres de la ville-centre. Des polarités périphériques prennent forme comme Marcheprime au sud-ouest, Saint-André-de-Cubzac au nord-est, Créon au sud-est, etc. D'autres se consolident comme Langon, Libourne ou surtout Arcachon. L'espace formé par l'agglomération bordelaise et ces agglomérations secondaires voit d'ailleurs sa globalité reconnue par le biais de l'acronyme BAL (Bordeaux-Arcachon-Libourne) ou même BALL (Bordeaux-Arcachon-Langon-Libourne), couramment utilisé pour le désigner.

L'historique des vagues de croissance démographique de l'agglomération bordelaise permet ainsi de distinguer trois principaux types d'espaces :

- Une ville-centre de 220 000 habitants en 1999, qui apparaît petite en superficie comme en taille démographique relativement à l'étendue de son agglomération. Elle a perdu 70 000 résidents entre 1962 et 1999 (soit 25 % de sa population), principalement jusqu'en 1982, et a vu sa part démographique au sein de la CUB passer de 56 à 32% entre ces dates! Une reprise démographique est néanmoins perceptible à partir du recensement de 1990, tendance qui se conforte à partir de 1999 ;

- Les 26 autres communes de la CUB forment les banlieues agglomérées. Elles ont gagné 263 000 habitants (soit une croissance de 145 %), dont plus des deux tiers jusqu'en 1975. De 1962 à 1999, la CUB a gagné plus de 160 000 habitants et accueille aujourd'hui 660 000 habitants. Mais la croissance démographique de la CUB a cependant été moins forte entre 1990 et 1999 que lors de la période précédente ;
- Les communes périurbaines hors-CUB. Elles ne représentaient que 13% de la population départementale en 1954, mais cet espace périphérique s'est accru de près de 140 000 habitants, pour l'essentiel depuis 1975, prenant le relais des fortes croissances agglomérées des années 1960 et 1970. Au sein de la seule aire urbaine, le poids des périphéries hors-CUB a quadruplé, passant de 10% à 40% de la population de l'aire urbaine.

L'écart croissant de population entre la ville-centre et les communes de banlieue de la CUB joue un rôle prédominant sur les modalités des relations intercommunales.

Tableau 2 - La population au sein de l'aire urbaine bordelaise

	Nombre de communes	Surface en km ²	Population en 1999	Taux d'évolution 1990-1999
Ville-centre de Bordeaux	1	49,4	215 363	+ 2,4%
Banlieue	43	812,5	519 974	+ 7,0%
Communauté Urbaine de Bordeaux	27	552,0	659 998	%
Pôle urbain (ville-centre + banlieue)	44	861,9	735 337	+ 5,6%
Couronne périurbaine	105	2010,0	146 819	+ 9,5%
Ensemble de l'aire urbaine	149	2871,8	882 156	+ 6,2%

Sources – RGP 1999, CUB

1.3 Un tissu économique diversifié mais au dynamisme fragile

Au plan économique, l'agglomération a connu de profondes mutations au cours des dernières décennies. De l'activité portuaire historique à l'implantation du complexe aérospatial et des firmes d'électronique des années 1980, en passant par le pôle chimique des années 1960, le secteur industriel a, à l'instar du secteur vinicole, longtemps joué un rôle très important au sein de l'agglomération bordelaise (Charrié et Dumas, 1998). Après avoir vécu au rythme de ses fluctuations, Bordeaux en subit aujourd'hui le net recul et est plus largement victime d'une évolution économique défavorable. L'agglomération se caractérise donc par une santé fragile, notamment lorsqu'on la compare à Toulouse, sa très dynamique voisine et rivale de Midi-Pyrénées. Elle reste très en deçà de celle-ci en ce qui concerne la présence d'emplois liés aux fonctions métropolitaines supérieures sur son aire urbaine⁵.

Par ailleurs, le développement des infrastructures a favorisé l'étalement des activités économiques vers la périphérie, ce qui a eu pour conséquence d'affaiblir le rôle de centralité de la ville de Bordeaux - dont les emplois reculent de 1,6% entre 1975 et 1990 (Mariou, 1998) -, mais aussi celui de la communauté urbaine. En réalité (statistique), le pôle urbain bordelais constitue toujours une zone de forte concentration d'emplois⁶, consacrée par le champ élargi des migrations alternantes. Mais la question se pose de l'absence d'une véritable « gouvernance économique » à l'échelle de l'agglomération bordelaise. Ainsi, « la communauté urbaine est incapable de produire un modèle renouvelé d'organisation territoriale acceptable en termes d'attractivité économique. Elle laisse les polarisations secondaires bénéficier des effets de développement produits par ses propres équipements et livrant, ainsi, l'agglomération à des forces centrifuges inquiétantes » (Charrié, Dumas,

⁵ L'aire urbaine de Bordeaux est en 9^{ème} position (Toulouse en troisième) et ne dispose d'aucune ville-relais à proximité susceptible de faire système. L'évolution des emplois métropolitains sur la dernière période intercensitaire est cependant loin d'être défavorable à Bordeaux, métropole régionale sans concurrence trop proche (Julien, 2002).

⁶ En 1999, il offre à lui seul 43% des emplois de l'ensemble des aires urbaines d'Aquitaine. Cf. *INSEE Aquitaine*, n°94, avril 2001.

1998). L'effet-frontière est cependant moins évident en ce qui concerne l'offre commerciale, qui reste majoritairement concentrée au sein du territoire de la communauté urbaine et *a fortiori* autour de la rocade. La Commission Départementale d'Urbanisme Commercial a néanmoins autorisé en 2006 (avec l'appui de la Chambre de commerce et d'industrie) la création d'un « village des marques » en limite externe du territoire communautaire et sans la moindre desserte collective.

Certains experts soulignent un manque d'accompagnement volontariste des évolutions économiques par un projet urbain à la hauteur des changements « *Si l'intégration au système métropolitain bordelais d'espaces socio-économiques toujours plus vastes témoigne d'un incontestable dynamisme de l'agglomération, l'autre indice d'une forte métropolisation urbaine, à savoir la qualité des projets ainsi que l'aptitude des édiles bordelais à les faire naître, à les promouvoir et à les réaliser, affiche depuis une vingtaine d'années (...) des résultats très décevants.* » (Di Méo, 1998)

1.4 Un centre fragilisé

La périurbanisation de plus en plus étendue de l'agglomération bordelaise s'est par ailleurs pendant de nombreuses années opérée au détriment d'une ville-centre qui subit les effets d'une forte paupérisation dans de nombreux quartiers centraux. Elle se traduit par la présence de logements dégradés et une vacance importante, qui frappe fortement le cœur de la communauté urbaine de Bordeaux et atteint 11% sur la commune centre, soit 15 500 logements au RGP 1999 (a'urba, Insee, 2001). La croissance démographique des secteurs périphériques contraste donc avec un centre de l'agglomération dont la population stagne, voire recule. Le PLU de la CUB, adopté en 2005, met à cet égard en avant l'enjeu majeur du développement économique et de sa répartition au sein du territoire communautaire (encadré 1).

Encadré 1 - Constats du PLU communautaire 2005, sur l'agglomération bordelaise

En 1950, la superficie urbanisée était de 9 513 hectares pour 455 000 habitants. En 1999 cette superficie s'est étendue à 22 450 hectares pour loger un peu plus de 659 000 habitants. Ainsi, la zone urbanisée de l'aire de la Communauté Urbaine de Bordeaux a augmenté de 136% pour seulement 45% de population supplémentaire dans les 50 dernières années. Parallèlement, la zone urbanisée de l'aire du Schéma Directeur a doublé de superficie pour une croissance démographique de seulement 14%. (PLU, 2005)

L'agglomération de Bordeaux s'est largement étendue sans pour autant gagner proportionnellement de nouvelles populations. Elle a connu depuis 20 ans une croissance démographique relativement forte dans les secteurs périphériques et périurbains tandis que le centre de l'agglomération stagnait ou perdait même de la population. Aujourd'hui, le constat fait que, parmi les grandes agglomérations françaises, Bordeaux figure parmi les moins denses. Si cette spécificité contribue à donner l'image d'une agglomération tranquille au cadre de vie agréable, cela masque aussi des dysfonctionnements et des déséquilibres internes qu'il convient de relever (PLU, 2005).

Cette périurbanisation de plus en plus étendue de l'agglomération s'est par ailleurs opérée au détriment d'une ville-centre qui jusqu'à ces dernières années connaissait des effets de paupérisation importants dans de nombreux quartiers (importance de la vacance et de logements dégradés).

L'affaiblissement du centre historique, corrélativement à une augmentation de la vacance, une inadéquation structurelle de l'offre locative, avec une surabondance de logements locatifs privés de petite taille, une baisse du nombre de familles avec enfants, conduisant à un vieillissement de la population et une sous-occupation des logements.

Une obsolescence de certains secteurs anciens, Dans certains secteurs anciens, la fonction résidentielle s'affaiblit, trop de logements demeurent dégradés, voire insalubres, et de nombreux logements restent vacants. Ces quartiers ne présentent pas la diversité sociale et de génération propice à un bon équilibre. »

Source : PLU de la Communauté urbaine de Bordeaux, 2005.

Malgré une sensible augmentation du nombre d'emplois dans l'agglomération, le poids de la ville-centre est en constante diminution. Deux principales tendances caractérisent à cet égard la dynamique économique récente et la répartition de l'emploi. Il y a d'abord un affaiblissement relatif de la ville centre par rapport au sud et au sud-ouest de l'agglomération, qui connaissent un développement conséquent. Il y a ensuite un effet qualifié de « zone franche » à l'intérieur et à l'extérieur de la CUB « où l'épanouissement réel des entreprises est souvent issu des délocalisations d'entreprises diverses,

vers ces sites fiscalement attractifs » (CUB, 2006)⁷. Bordeaux, qui représentait plus de la moitié des emplois de la CUB, n'en regroupe en 1999 plus que 48%, pour 33% des actifs.

1.5 L'évolution locale de la mobilité quotidienne : quelques tendances

1.5.1 Hégémonie du véhicule particulier

Avec 1,22 voiture par ménage, l'agglomération bordelaise est l'une des plus motorisées de France (enquête ménages 1998, CUB, INSEE).

Dans le centre de Bordeaux, on compte moins d'une voiture par ménage (0,81) contre un taux moyen supérieur à 1,6 véhicule par ménage dans certaines périphéries⁸. Le taux de motorisation s'accroît régulièrement en couronnes concentriques du secteur central à la périphérie, tout particulièrement vers les secteurs ouest de l'agglomération, les plus dynamiques en terme de croissance démographique.

C'est dans les territoires situés au-delà de la rocade que les ménages possèdent le plus de voitures, là où le transport collectif se fait interurbain et où le taux de possession du permis de conduire par habitant atteint souvent plus de 90%. Ainsi, 53% des ménages de la périphérie sont multimotorisés, contre 16% des ménages du centre de Bordeaux. 80% des ménages de la communauté urbaine ont un véhicule à disposition et 34,6% en possèdent deux ou plus. Dans un rayon de 30 km autour de Bordeaux, plus d'un actif sur deux ne travaille pas dans sa commune de résidence⁹.

Sur le périmètre de la CUB, la voiture particulière assure 64% des déplacements, les transports collectifs 10%, les deux-roues moins de 5% et la marche à pied 20%. Le score honorable des modes doux, s'il souligne le potentiel d'un travail sur l'espace public patrimonial, ne peut compenser les mauvais résultats des transports collectifs.

1.5.2 Situation des transports collectifs

Le déficit très important du réseau de transport en commun est le miroir financier de l'étalement urbain (tableau 3).

Tableau n°3 – Principaux ratios sur le réseau

	Moyenne pour les réseaux de 300.000 habitants et plus	Bordeaux
Kilomètres par habitant du PTU	30.9	33.3
Voyages par habitant du PTU	124.9	85.5
Voyages par kilomètre	4	2.6
Produit du trafic total sur les charges d'exploitation (en %)	37.7	19.9

CERTU, GART, UTP, Enquêtes et analyses 2003 – transports collectifs urbains – évolution 1997-2002

La CUB est l'autorité organisatrice des transports collectifs urbains, le PTU se confond donc avec son périmètre. Cette zone vaste et de très faible densité est effectivement desservie à 95% par le réseau. Si l'on compare le réseau de transport collectif urbain bordelais avec celui des agglomérations de même

⁷ « La maîtrise de la croissance urbaine caractérisée par trois décennies d'étalement urbain apparaît comme une priorité en matière d'aménagement de l'espace sur le territoire de la métropole bordelaise. En effet cette dynamique qui s'est souvent traduite par l'étirement d'un tissu pavillonnaire périphérique aux faibles densités a induit des caractéristiques spécifiques : accentuation des différences spatiales et sociales par rapport aux centres et entre les quartiers, sur-consommation de l'espace par rapport à l'accroissement démographique réel, allongement des déplacements et utilisation massive de la voiture. Parallèlement, le cœur de l'agglomération perdait en vitalité (offre résidentielle inadaptée, baisse du nombre de familles, engorgements quotidiens...). Le schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise souligne ces logiques et préconise une gestion plus rationnelle et plus économe de l'espace. Le plan local d'urbanisme relaye cet enjeu et affiche des ambitions fortes en matière d'aménagement de l'espace communautaire » (CUB, 2006).

⁸ Source : Enquête ménages déplacements 1998. Premiers résultats, Bordeaux : a'urba, juin 1999.

⁹ Cf. « La Gironde, aspects socio-économiques », Dossier n°23, INSEE Aquitaine, juillet 1997, 134 p.

taille (réseaux de 300 000 habitants et plus), il occupe avec une franche régularité les dernières places des classements effectués. On y fait globalement plus de kilomètres qu'ailleurs et *a fortiori* moins de voyages par kilomètre. Les charges d'exploitations sont très élevées et font très largement appel à la contribution intercommunal par le biais de subventions. L'attrait de l'automobile et la faible densité font qu'on y effectue également moins de voyages par habitant du PTU.

Le transport ferroviaire et départemental périurbain reste insignifiant.

Pour les responsables locaux, la question transport se pose aujourd'hui sous l'angle de la centralité réhabilitée et dans les termes suivants : « *comment desservir cet espace réduit et contraint, qui concentre environ 20% de la masse salariale de l'agglomération et est concerné par un déplacement sur 6 ou 7 ?* »¹⁰. Il est désormais acquis que la voiture particulière est par nature inapte à répondre à cette problématique. Ce constat n'a pas toujours prévalu, bien au contraire. Sa formulation actuelle est l'héritage sur le temps long des évolutions -conjointes ou disjointes- qu'ont enregistré les formulations successives des desseins urbains et de la question transport.

2 Trajectoires d'urbanisme et de transports depuis les années 1950 : les trois temps de la planification bordelaise

On retrouve à Bordeaux les traits des différentes époques de la production des villes et notamment, en utilisant un découpage schématique, des ères pré et post-décentralisation. La première période est ainsi dominée par l'empreinte de la planification étatique, qui institue d'autorité deux territoires d'action publique¹¹ et fait de Bordeaux un des éléments stratégiques d'une politique d'aménagement du territoire érigée en enjeu national. Le deuxième temps est une période de transition caractérisée par la récurrente mise en échec des projets urbanistiques et l'épuisement du système de gouvernement urbain. Une troisième période s'ouvre en 1995 avec le renouvellement du système technique et politique. La renaissance de la pensée et de la planification urbaines bordelaises passe par l'arrivée à la mairie de Bordeaux et à la présidence de la CUB du premier ministre de l'époque, Alain Juppé.

2.1 1947-1982 : de l'idéal fonctionnaliste aux dysfonctionnements urbains

Métropole d'équilibre, Bordeaux est investie d'une mission d'intérêt national : constituer un milieu attractif à même de structurer le territoire français. La contrepartie consiste en aides aux implantations économiques, logement et équipements, ainsi qu'en délocalisations volontaristes visant à initier la dynamique. Le « profil » national de Jacques Chaban-Delmas, qui fut le premier édile de la ville durant 50 ans, n'est pas sans relation avec cette destinée bordelaise¹², qui vaudra à l'agglomération d'accueillir les industries d'État que sont l'aéronautique et l'aérospatiale. L'enjeu de la modernisation du tissu économique et urbain apparaît primordial dans une ville qui reste traditionnelle à bien des égards. Jusqu'au tournant des années 1980, le Bordeaux des Trente Glorieuses vit donc au rythme de cet impératif et d'un des vecteurs de la modernité : l'automobile et les transformations qu'elle implique. Cette période est celle de la connivence entre la pensée dominante de l'État, la théorie de l'accessibilité urbaine et la volonté du maire de la ville-centre de faire de Bordeaux une ville adaptée aux réalités nouvelles.

2.1.1 Haro sur les transports collectifs

Pendant quarante-huit années, la municipalité bordelaise est dirigée par une figure locale qui ne trouve que peu d'atouts aux transports en commun, qualifiés de « mal nécessaire ». Jacques Chaban-Delmas a

¹⁰ Entretien services techniques CUB, 2006.

¹¹ Sur la liste des huit métropoles d'équilibre établie par la DATAR et approuvée par la Commission nationale d'Aménagement du territoire en 1964, Bordeaux est également l'une des quatre communautés urbaines instituée autoritairement par la loi du 31 décembre 1966 et qui prendra effet au 1^{er} janvier 1968.

¹² Jacques Chaban-Delmas, maire de Bordeaux de 1947 à 1995, est alors un proche du président Charles de Gaulle et préside l'assemblée nationale.

en conséquence mené, jusqu'à la fin des années 1970 au moins, une politique privilégiant l'accessibilité en voiture jusqu'au centre de Bordeaux et reléguant les transports collectifs à un rôle plus que secondaire.

Dès sa seconde mandature (1953), il programme la suppression du tramway pour le remplacer par un réseau de bus et surtout mener une politique "tout-voiture" qui fait table rase d'infrastructures désuètes ne bénéficiant plus – comme c'est le cas dans presque toutes les agglomérations françaises à l'époque - ni de maintenance ni d'investissements. C'est en 1958 qu'enfin « les derniers tramways circulent dans Bordeaux : une ville moderne ne peut composer, croit-on, avec cet archaïsme... » (Coustet et Saboya, 2005). La pensée dominante, qui privilégie l'accessibilité en automobile, écrase toute velléité de promotion des modes alternatifs (Sachet, 2001). L'espace urbain se transforme pour accueillir les voies express - les quais de la Garonne, qui ont une fonction de collecteur routier, comptent jusqu'à deux fois sept voies de circulation et un projet de la DDE de 1970 en prévoit même dix-neuf ! – et un système de rocades et pénétrantes urbaines qui ne seront toutefois pas toutes réalisées. Toutes les conditions sont réunies pour la « conquête spatiale » et automobile de la périphérie, notamment dans sa partie ouest, qui démarre avec la construction de la première partie de la rocade dans les années 1960, et surtout avec le franchissement de la Garonne par le pont d'Aquitaine en 1967. La mise en œuvre du plan de circulation, qui hiérarchise et spécialise les rues mais surtout régule les flux *via* la signalisation grâce à un système de capteurs, repoussera efficacement l'échéance de l'engorgement.

Après la suppression définitive des tramways, un premier projet de TCSP refait surface en 1972 à l'occasion de l'élaboration du SDAU. Le document final l'évoque brièvement et sans lui conférer le moindre caractère prioritaire. Le total désintérêt politique dont fait preuve le maire de Bordeaux conduit à ce que l'idée soit rapidement abandonnée. La CUB reste indifférente tout au long des années 1970 aux appels à la promotion du transport en commun qui commencent à se diffuser à l'échelon national à partir du Congrès de Tours de 1971 (Lefèvre, Offner, 1990). Pendant la mandature socialiste à la communauté urbaine (1977-1983), les politiques de transports collectifs enregistrent bien un début de relance : se succèdent ainsi trois études ayant tour à tour pour objet un *métro léger sur rails*, un *réseau de véhicules légers sur rail* puis un *tramway*. Mais, une fois encore, le retour de Jacques Chaban-Delmas à la présidence en 1983 signe l'abandon immédiat de la démarche. Il est inenvisageable pour le maire de Bordeaux d'imposer à sa ville – dont il vient de rénover certaines rues du cœur historique - les contraintes spatiales et les travaux nécessaires à un mode lourd, même en partie souterrain. Malgré l'explosion du nombre des véhicules particuliers et nonobstant une sensibilité plus grande des élus de gauche à la question des captifs, la majorité des édiles bordelais vit dans l'illusion que les transports collectifs ne sont pas ou plus nécessaires.

2.1.2 La planification territoriale a minima

La production de la ville au cours de la période se caractérise avant tout par l'absence d'une véritable pensée urbaine, en dehors du primat de l'adaptation de la ville à l'automobile qui tient lieu de projet. L'aménagement urbain est dominé par les enjeux économiques de la modernisation et la conception hiérarchique de l'action publique donne libre cours à la volonté de grands travaux. C'est pendant cette période que se réalisent quelques grands gestes architecturaux et urbanistiques, comme le triptyque des opérations des années 1970-80 : les quartiers de Mériadeck, de Bordeaux-Lac ou du Campus (Dumas, 2000). En dehors de cet urbanisme opérationnel voué à la modernité sous ses différentes formes (le grand centre commercial de Mériadeck est ainsi la contrepartie exigée par Jacques Chaban-Delmas pour faire contrepoids au pôle excentré de Bordeaux Lac), la planification urbaine est celle de l'État. Or, concentrée sur l'extension de l'urbanisation et délaissant les problématiques de l'existant au profit d'une prospective en décalage avec les aspirations locales, cette planification reste largement inappliquée en dehors des grandes opérations qui sont l'incarnation traditionnelle des procédures d'urbanisme fonctionnaliste¹³.

¹³ C'est ainsi sur décision du Conseil des Ministres qu'est par exemple lancée en 1959 la très massive ZUP des Hauts-de-Garonne. En revanche, il n'existe aucune ZAC à Bordeaux avant 1993 : elles se multiplieront par la suite en constellation autour du tramway, et parce que le problème du logement dans le centre va devenir une priorité locale.

Au cours de la période, le seul élément notable est ainsi l'élaboration, en 1975, d'un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, que les cinq ans que va nécessiter sa difficile approbation suffiront à rendre caduque (Marieu 1998). Comme la plupart des SDAU, il est fondé sur des prévisions de croissance économique et démographique qui vont être largement infirmées, aussi bien quantitativement qu'en ce qui concerne leur localisation. Le poids relatif centre-périphérie se trouve ainsi bouleversé en dehors de toute anticipation. Le document, dont la philosophie générale est imprégnée des velléités stratégiques de capter la croissance que manifeste la ville-centre, sera pourtant le cadre dans lequel vont pouvoir s'épanouir les logiques lourdes de centrifugation induites par les infrastructures et les grands équipements programmés (Ibid.). Le discours politique qui prône clairement « *le retour de la suprématie bordelaise et en particulier l'hégémonie du centre de Bordeaux* » restera donc aussi virtuel que le TCSP qui aurait pu être l'instrument de cette recentralisation (Ibid.). Quant à canaliser l'extension urbaine, les deux priorités affichées que sont l'urbanisation du quadrant ouest de l'agglomération et le développement de coulées vertes sont mises en échec sur le terrain par l'absence de volontarisme local. Le *Plan d'action foncière* ainsi initialement prévu et approuvé par la CUB ne recevra aucun apport financier de cette dernière.

La priorité accordée au développement des infrastructures routières trouve davantage d'écho localement, ce qui n'empêchera pas retards et abandons¹⁴, mais, dans le domaine, la persévérance est de mise : la rocade, dont les premiers dessins fournis par le SETRA datent du début des années 1950, sera donc achevée quarante ans plus tard avec l'inauguration en 1993 du Pont d'Arcins (ou Pont François Mitterrand). Les « logiques lourdes de cet espace-rocade » (Marieu, 1998) se déploient bien avant son achèvement et l'emportent sur les autres considérations planificatrices. Malgré l'objectif affiché de renforcer la ville-centre et de structurer l'urbanisation périphérique, les réalisations effectivement nées dans le cadre réglementaire du SDAU ne contrecarrent en rien, bien au contraire, ni la progression rapide de l'étalement urbain, dont l'ampleur est sous-estimée, ni le déclin de transports collectifs pris de vitesse par le phénomène.

Deux autres éléments sont à signaler : le plan de référence d'urbanisme de la ville de Bordeaux (1981) et la tentative de plan d'occupation des sols communautaire. Le premier document, réalisé par l'agence d'urbanisme, est sans réelle visibilité externe mais il a néanmoins constitué la base urbanistique de l'action municipale du début des années 1980 à 1996, et au-delà puisqu'il inspirera les productions ultérieures. Le second, dont l'élaboration est prescrite par l'État en mars 1974, n'est approuvé que dix années plus tard le 23 novembre 1984 ... et mis en révision à peine sept mois après. Ce véritable « serpent de mer » reflète les contradictions internes à la communauté urbaine, c'est-à-dire l'absence d'un réel projet d'agglomération et la primauté du consensus communautaire qui met à distance la tutelle étatique sans lui substituer d'intérêt général local.

2.2 Les années 1980 : l'enlisement

La décennie qui précède le renouveau de la planification bordelaise est une période de transition et de crise urbaine, à la fois conjoncturelle et structurelle puisque le mode de développement urbain extensif est très coûteux. Le marasme des finances locales et le déficit des transports en commun sont les signaux alarmants révélateurs d'une situation d'enlisement généralisé, à la fois politique, économique et territorial.

Au niveau économique, les effets conjugués de la crise internationale et du retrait de l'État ont un impact local fort dans une cité qui s'est pleinement inscrite dans le système de la *régulation croisée* (Crozier, Thoenig, 1976). Au niveau politique, la « vague rose » des municipales de 1977 bloque davantage encore un système décisionnel déjà peu volontariste¹⁵, à l'heure où la remise en cause trop

¹⁴ Le schéma prévoit en effet, outre une rocade aménagée en voie rapide correspondant au périphérique actuel et dont le bouclage a été effectué en 1993, une rocade urbaine dite *voie des mairies* interne à l'agglomération dense et destinée à relier les centres des communes de première couronne, et une *super-rocade* pour drainer les flux de grande périphérie, deux infrastructures qui n'ont pas vu le jour mais dont la fonctionnalité supposée structure encore les débats actuels.

¹⁵ Pour la première fois, le maire de Bordeaux se retrouve en minorité politique au sein de la CUB. Inédite, cette situation est bien une situation de crise. Prompt à réagir, Jacques Chaban-Delmas fait voter la loi Foyer qui donne la possibilité aux villes-

tardive du modèle du tout-automobile imposerait des décisions d'envergure. Les rares projets urbains entrepris donnent une impression d'inachevé à divers égards et se distinguent par leurs discontinuités, à l'instar de l'abandon de la réalisation des pénétrantes urbaines de type autoroutier par manque à la fois de volonté et de moyens financiers. Dans cette ville-centre pour partie en friche, la problématique de l'échec devient récurrente, affectant les projets majeurs de Jacques Chaban-Delmas, que se soit le réaménagement du quartier ferroviaire de la Bastide, celui des quais de la Garonne, le technopôle et surtout le nouveau projet de TCSP. La question des transports collectifs est en effet réinscrite sur l'agenda local en 1986, exacerbée par les problèmes structurels de l'agglomération (étalement urbain mais surtout difficultés de modernisation du tissu économique central).

Dans les années qui suivent son retour à la présidence de la CUB (1983), Jacques Chaban-Delmas commence à ne plus pouvoir ignorer le problème que pose le retard massif de Bordeaux dans le domaine des transports urbains. C'est probablement moins la nécessité d'améliorer les conditions de déplacements de ses administrés ou la prise de conscience de l'impasse du tout-voiture qui poussent l'édile à se préoccuper d'un mode collectif de transport que l'émulation de la concurrence interurbaine. Le contexte national est nettement plus favorable à l'investissement lourd en faveur des transports collectifs¹⁶ puisque de grandes villes ont opté pour le site propre : tramways modernes (Grenoble, Nantes) et Val (Lille, Toulouse). La rivalité avec Toulouse, particulièrement structurante des représentations qui guident l'action publique locale, est réactivée par l'électrochoc infligé par le classement des Eurométropoles (DATAR-GIP Reclus) qui place Bordeaux derrière Toulouse. Doter Bordeaux d'un équipement prestigieux, digne de son statut métropolitain, est le prix à payer pour éviter d'être devancé par la métropole rivale et le Val s'impose face au tramway qu'il paraît impossible de réintroduire, même dans sa version dite « moderne », dans une ville qui en a célébré la disparition en grande pompe. Le Val « *représente à la fois une réponse technique aux problèmes de transport de la métropole (600 000 habitants) et un atout indispensable à toute ville européenne.* » (Architecture, 1992). Dans la pure tradition de l'ingénierie transport, la confiance est totale dans le saut technologique qu'il représente par rapport à un passé renié et dans sa capacité à résorber l'engorgement croissant. Dans le contexte de crise, le Val se positionne donc comme une sorte de « raccrochage » de l'agglomération à la modernité et il a le soutien très actif de la Chambre de Commerce et d'Industrie. C'est avec une belle unanimité que le conseil communautaire du 27 juin 1986 donne son accord de principe pour la réalisation de deux lignes de « métro léger en site propre » (Marieu, 1997).

Mais la complexité du dossier technique¹⁷, ses coûts très élevés et les délitements qui caractérisent la fin de règne de son initiateur multiplient les hostilités au projet, qui va être l'objet de presque dix années de controverses. L'opinion publique est de plus en plus réservée et les communes périphériques, initialement ralliées au Val, finissent par voter selon des réticences bien comprises géographiquement. Les désavantages du Val vis-à-vis du tramway tiennent en effet dans les coûts à engager qui sont environ quatre fois plus élevés et limitent l'extension du réseau à une ligne unique. Le projet de déploiement de la première phase du Val est circonscrit aux frontières communales, les communes de banlieue ne pouvant être éventuellement concernées que dans un deuxième temps. À l'inverse, le tramway a pour lui le fait d'être directement, c'est-à-dire dès la première phase, un projet intercommunal. Avec l'engagement d'une somme équivalente, les principales communes de banlieue peuvent d'emblée être reliées au réseau.

centres de se retirer des communautés urbaines lorsqu'elles jugent leurs intérêts compromis par une coalition périphérique. Cette loi de circonstance permet de contrecarrer les velléités de l'opposition socialiste, motivant le ralliement à Bordeaux de nombreuses communes dans le but d'éviter l'effondrement d'un système communautaire que la perte des ressources de la ville-centre aurait totalement destabilisé. C'est avec l'intervention du préfet qu'un accord dit de « 50-50 » finit par être élaboré, mais les tensions sont durables.

¹⁶ C'est d'ailleurs le calendrier des subventions accordées par l'Etat pour promouvoir les TCSP qui justifie la prise d'une décision de principe dans l'urgence en conseil communautaire le 27 juin 1986. Les élus doivent voter sur la base d'un dossier plutôt sommaire qu'ils découvrent le jour même en séance.

¹⁷ 300.000 fr. seront dépensés rien qu'en études, notamment géotechniques.

L'échec du dossier Val en 1994 et, plus globalement, de la tentative de modernisation du système de transports collectifs hâte la chute de Jacques Chaban-Delmas. La réalisation de cet équipement est devenue une question de prestige personnel et de crédit politique. La véritable « bataille de l'opinion » que génère le Val débouche sur une politisation double de la question transport : elle problématise la place du transport collectif dans l'espace urbain et social de la cité mais constitue aussi un enjeu « politicien » en devenant l'instrument de la fin du règne de Jacques Chaban-Delmas. Le fonctionnement politicien (*politics*) de la CUB, articulé autour du *leadership* de ce dernier, a porté le projet avant de se retourner contre lui, lorsque l'affaiblissement, physique et politique, du maire de Bordeaux condamne la réalisation d'un métro indissociable de sa personne. Dans la lutte d'influence qui se joue au moment d'envisager la succession du premier magistrat, le premier adjoint Jacques Valade, évincé, se désolidarise du projet. La fin de règne autorise la transgression en affaiblissant la tutelle et la brèche est ouverte lorsque le groupe Centre des Démocrates Sociaux vote contre le Val. Certains élus de l'opposition voient là l'opportunité de montrer l'existence d'une alternative à la domination de Jacques Chaban-Delmas en prenant position pour l'alternative technique au métro, crédibilisée et popularisée dans l'opinion publique locale par l'association Trans'Cub¹⁸. Cette dernière a, par son activisme et son expertise, joué un rôle déterminant dans la remise en cause du projet. Le 22 juillet 1994, le rejet du traité de concession de l'équipement par le conseil communautaire marque l'effondrement du *système Chaban* (Cf. supra) et ouvre la voie à un renouvellement partiel des pratiques.

2.3 1995 : la relance de la planification urbaine

Élu maire de Bordeaux en 1995, Alain Juppé (UMP, alors premier ministre) entend incarner une rupture à la fois symbolique et concrète avec l'immobilisme passé et les blocages décisionnels qui paralysent les politiques d'urbanisme et de transports comme celle du logement. Il fait de ces thèmes les nouveaux dossiers prioritaires de l'agglomération. L'enjeu est d'effacer l'échec du Val et la fin chaotique du règne de Jacques Chaban-Delmas à travers des projets politiques de grande envergure. Outil de cette rupture, l'expertise locale est réorganisée. Alain Juppé nomme un nouveau secrétaire général à la CUB, Philippe Le Picolot, qui entreprend de restructurer les services techniques communautaires, en s'attaquant aussi bien à l'organigramme qu'au personnel, puisque de nombreux responsables sont remplacés. Le renouveau politique bordelais est également perceptible dans les communes périphériques, avec l'arrivée de jeunes maires qui secouent le système en place et sont porteurs, d'une part, d'idées neuves sur les relations ville-transport et, d'autre part, d'une plus grande capacité à penser à l'échelle de l'agglomération¹⁹. Ce nouvel appareil va pouvoir (et devoir²⁰) compter sur les ressources d'une agence d'urbanisme rénovée de l'intérieur et dont le rôle jusqu'ici très en retrait va prendre une toute autre envergure. A la tête de l'« a'urba » est nommé Francis Cuillier, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Strasbourg. Après avoir été réorganisée, l'agence devient rapidement l'acteur incontournable au centre de l'élaboration d'un Schéma Directeur des Déplacements Urbains Communautaires (SDUCC) en 1996, d'un Plan de Déplacements Urbains (PDU) en 1998, de la révision du Schéma Directeur et du Plan Local de l'Habitat (PLH) en 2001 ; puis du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) en 2004 et du Plan Local d'Urbanisme communautaire (PLU) en 2005. C'est-à-dire de tous les documents et études

¹⁸ Trans'Cub se définit comme : « une association de citoyens qui, par l'étude des dossiers, leur analyse, les critiques, les contre propositions qu'elle y apporte, et par ses nombreuses actions participe activement aux grands enjeux de l'agglomération bordelaise. Après notre victoire pour le choix du tramway pour la CUB contre le métro, nous travaillons sur l'amélioration de la circulation et du réseau de transport en commun sur la CUB (tracés, choix des moyens, franchissement de la Garonne, alternatives, etc...) ». Voir : <http://www.transcub.com/>

¹⁹ Parmi les figures du paysage politique qui s'affirment, on peut citer Alain Rousset, aujourd'hui président de la CUB, à l'époque maire de Pessac depuis 1989 ; Alain David, maire de Cenon élu en 2001 ; Jean Touzeau, élu à Lormont en 2001...

²⁰ La volonté politique du nouveau maire-président est en effet de prendre des distances avec l'influence politique exercée par des élus et des équipes techniques communautaires de la CUB impliquées dans les échecs précédents. La réorganisation de l'expertise technique déjoue le recrutement local traditionnel en faisant appel à des cadres (et donc à une expertise et des références) venus de l'extérieur.

d'importance réalisés au sein de l'agglomération bordelaise sur une période de temps particulièrement courte.

Le processus de relance du dossier TCSP avec l'arrivée d'Alain Juppé est conduit avec une efficacité inversement proportionnelle à la majorité dont celui-ci dispose à la communauté urbaine. En ayant à cœur de trancher avec la période chaotique précédente, le nouveau pouvoir évite certains écueils, comme le manque de concertation ou la tentation de faire des documents de planification un simple habillage de projets prédéfinis, affaiblissant leur potentiel stratégique (un travers récurrent dans les PDU notamment). « *En toute hypothèse, pour des coûts d'études sans commune mesure avec ceux engagés pendant la phase Val, on dispose ou va disposer de documents d'études embrassant conjointement les problèmes de la ville et des transports avec une ampleur et une rigueur sans rapport avec ce que l'on a connu jusqu'alors dans cette ville.* » (Marieu, 1997).

2.3.1 L'urbanisme, enjeu de la stratégie politique ; les transports, enjeu urbanistique

Après l'échec du dossier Val, Alain Juppé remet à plat la question de la politique des transports collectifs et affirme vigoureusement sa volonté de changement. La question transport sera désormais abordée avec les outils de communication que requièrent sa popularisation et l'obligation participative²¹. La volonté de changement passe avant tout par le lancement du grand projet municipal et intercommunal (dont le tramway est un instrument majeur), via l'élaboration concomitante d'un *Projet Urbain pour la ville de Bordeaux* (PUB) et d'un *Schéma directeur des déplacements urbains communautaires* (SDDUC). La lecture des deux documents, nés la même année, doit véritablement se faire en parallèle.

Le PUB est le premier document marquant de la mandature d'Alain Juppé. Sa présentation, en octobre 1996, est un évènement sans précédent : « *c'était la première fois depuis un demi-siècle que le thème de l'urbanisme était publiquement affiché comme un enjeu lourd, et clairement mis en rapport avec la logique communautaire.* » (Marieu, 1998). Les larges emprunts qui sont faits au Plan de Référence de la ville de Bordeaux (1981) témoignent à la fois de la permanence des problématiques dans le traitement de l'espace urbain et de leur toute nouvelle mise en lumière, puisque la question occupe désormais la scène publique. La stratégie urbanistique prônée par le plan est une stratégie de reconquête du centre, articulée autour d'un TCSP. Celui-ci, déployé le long de la Garonne et sur l'axe principal Nord-Sud de la ville, acquiert le statut d'ossature urbaine. Le choix final d'un tracé longeant le long du fleuve plutôt que l'artère majeure de circulation des Cours, qui sera violemment contesté par l'association Trans'Cub, témoignent de la vocation primordiale d'outil urbanistique du tramway. Les projets urbains sont multipliés sur les deux rives du fleuve qui devient élément de composition à part entière. Les interventions sont fortement recentrées sur la ville-centre (Marieu, 1998).

Adopté en avril 1996, moins d'un an après avoir été mis à l'étude, le SDDUC conclut pour sa part à la nécessité d'un TCSP pour l'agglomération bordelaise. L'objectif officiel est d'enrayer la dispersion urbaine et l'usage croissant de l'automobile. La priorité est, très concrètement, d'engager les études pour réaliser le TCSP, clef de voûte du document, et conforter, en lien avec le projet urbain, la nécessité de nombreux aménagements urbains principalement centraux, qui seront ainsi financés par la CUB quand la ville est au bord du gouffre financier. Inscrite dans le Plan de Déplacements Urbains, qui est l'un des nombreux outils au service de ce projet de grande envergure qu'est la revalorisation de la centralité bordelaise, la politique de transports fonde donc la cohérence de ce projet urbain en

²¹ Durant toute la phase de concertation, une certaine rigueur oratoire s'impose. Le projet ne sera estampillé « projet CUB » qu'au terme du processus d'enquête publique, qui n'apporte pourtant pas de modifications. Un important travail « pédagogique » est mené auprès des commerçants pour obtenir leur ralliement au tramway et à la refonte des plans de circulation centraux. Par exemple, la problématique du stationnement est abordée non sur la base du nombre de places mais sur celle de l'indicateur du taux d'occupation. Les grandes enseignes du centre-ville favorables au projet sont convoquées lors des réunions. L'usage des images de synthèse en trois dimensions permet de valoriser dans leur globalité la qualité des aménagements lorsqu'il s'agit de présenter les nouvelles règles de la circulation aux usagers. L'association Trans'Cub, pour sa part, n'ignore pas la précaution sémantique et préfère parler de « métro léger de surface » plutôt que de tramway, à l'instar du *light railway* londonien convoqué fréquemment à titre illustratif.

requalifiant les territoires desservis. De fait, la réalisation du tramway sera l'occasion d'une rénovation urbaine d'une ampleur sans doute inégalée en France.

2.3.2 *Le tramway au cœur du nouveau projet urbain et communautaire*

Le SDDUC est une réflexion en amont de la définition concrète d'un futur réseau, réflexion globale destinée à fonder, à l'échelle de la CUB, une nouvelle politique en matière d'urbanisme et de transports collectifs. Ce travail de formalisation des objectifs vise à énoncer un choix de développement et de mode de déplacement, mais aussi plus précisément à « *définir les besoins à venir de l'agglomération et à obtenir un accord politique sur les priorités de création d'infrastructures et de réseaux autour de la notion de corridors de déplacements prioritaires* » (Sachet, 2001). En approuvant le SDUCC, le Conseil de la CUB valide les corridors, qui orienteront l'offre de transport mais aussi la localisation des services et équipements, et qui deviennent ainsi une notion centrale dans la politique de réorganisation urbaine de l'agglomération. Ces corridors sont repris dans le PDU qui porte donc un « *principe de structuration urbaine le long des principaux axes de transports et notamment ceux du tramway communautaire en insistant sur la synergie entre les fonctions d'échange et de centralité dans les corridors de transports.* » (CUB, 2006). « *L'objectif est donc, à travers ce projet qui reste très orienté sur les transports en commun, d'offrir un fil conducteur solide (le projet tramway) à un projet urbain d'ensemble, que devra formaliser le PDU* » (Sachet, 2001).

Les deux années qui suivent l'élaboration du SDDUC (1996-1998) sont marquées par la multiplication des études afin de définir le projet, adopter le tracé, puis réaliser l'enquête publique. Ce projet phare de la politique d'Alain Juppé se doit d'être la « *solution du consensus* ». Après l'échec retentissant du Val et la chute de son prédécesseur, le nouveau président de la communauté urbaine doit reprendre l'initiative en présentant un projet d'agglomération qui fasse l'unanimité. À l'inverse de la vision de J. Chaban-Delmas, limitée à la seule ville-centre, le projet de réorganisation urbaine porté par Alain Juppé se veut intercommunal. Le projet transport doit stimuler aussi bien le projet urbain bordelais, en panne depuis plusieurs années, que celui de la communauté urbaine, ou plutôt rallier cette dernière au premier. Comme le souligne Jean Marieu, « *l'une des premières missions du TCSP est de donner un sens et une figure concrète à la formule Bordeaux-Métropole* » (Marieu, 1998), en reliant quelques sites d'intérêt métropolitain. L'agglomération qui se cherchait un projet fédérateur a trouvé, par l'intermédiaire du tramway, l'objet technique permettant de (ré)concilier les intérêts des communes de banlieue et de la ville de Bordeaux.

Le projet de tramway est également au centre d'un ensemble de démarches réalisées en parallèle et coordonnées techniquement par l'agence d'urbanisme, chargée généralement de la maîtrise d'oeuvre. L'agence qui, pendant de nombreuses années, a difficilement cherché à se positionner au sein du jeu d'acteurs bordelais, joue désormais le rôle de coordinateur du "nouveau projet urbain bordelais". Cette concomitance temporelle, partenariale et institutionnelle des divers documents de planification laisse supposer une très forte interaction entre notamment le PDU, le PLH, et la révision du Schéma Directeur. Celle-ci marque la fin de la chaîne d'élaboration des documents de planification entrepris à son arrivée par Alain Juppé. La nouvelle mouture du Schéma directeur est nourrie de l'ensemble des études et documents qui la précèdent, montrant là encore que l'emboîtement théorique du dispositif de planification territoriale français obéit plus volontiers à une logique ascendante que descendante²².

2.3.3 *Les derniers documents de la planification urbaine : vers un polycentrisme plus politique que structurant*

Le double enjeu du Schéma Directeur révisé est clairement affiché dès sa mise à l'étude : contrôler la tache urbaine et redonner de la vitalité au centre de l'agglomération, les deux phénomènes étant mis en perspective : « *l'agglomération s'étale en tache urbaine, et son cœur à tendance à se vider au profit*

²² « *Au moment de l'élaboration du SDAU, il y a bien un entonnoir, mais il fonctionne en sens contraire, ce sont les habitudes de construire et de projeter préalables que l'on enfourne dans l'entonnoir et c'est le SDAU qui en découle.* » (Marieu, 1998).

d'une urbanisation qui mite l'environnement » (Juppé, 1998). En prônant le renforcement conjoint de la centralité bordelaise et des centralités périphériques, le schéma « achète » un certain consensus sans obtenir pour autant des engagements clairs sur la structuration du développement périphérique : la périurbanisation, ou plutôt les moyens de sa maîtrise, font très largement débat, d'autant que la réflexion engagée par le Syndicat Mixte pour la révision du SDAU, le SYSDAU, concerne un périmètre beaucoup plus étendu que celui de la CUB (91 communes au lieu de 27).

Au final, le document et la carte de destination générale des sols opèrent une nette séparation entre l'espace intra-rocade et l'espace extra-rocade. Le développement de la partie centrale, c'est-à-dire intra-rocade, est clairement défini par la localisation des zones à urbaniser définies comme « secteurs de développement prioritaires ». Deux zones sont alors identifiées, avec d'une part les « corridors d'urbanisation » liés aux couloirs de transports collectifs, et d'autre part les « zones de densification et de renouvellement urbain ». La partie extra-rocade, est à l'inverse traitée d'une manière beaucoup plus souple avec l'identification de « zones urbaines monofonctionnelles bâties » et de leurs extensions associées : « extension urbaine périphérique souhaitée à horizon 2020 ». A chacune de ces zones est affecté un carré de taille variable définissant la « densification des centres de communes hors-CUB ». La protection du vignoble est également plus laxiste par endroits, les espaces naturels protégés n'étant pas systématiquement inconstructible. Le document est donc un cadre peu contraignant pour l'élaboration des PLU communaux situés hors du périmètre communautaire.

En ce qui concerne le PLU communautaire qui est voté en 2005, il entend, en conformité avec le Schéma directeur, prioriser l'action urbaine autour des centralités, des axes de transport en commun en site propre, des stations de tramway et des pôles d'échanges, et encourager le recentrage de l'urbanisation en coeur d'agglomération et autour des polarités périphériques. Il limite également le stationnement privé dans les zones desservies, notamment au lieu d'emploi, en définissant des zones de modération des normes en fonction du niveau de desserte. Il témoigne donc d'une évolution importante de la réflexion, liant aménagements urbains de détail et projet de transport. Mais son application au quotidien se heurte à d'autres inerties.

3 Continuités et changements dans la coordination urbanisme-transport

Le tramway a été le projet dont la naissance a accompagné le renouvellement des manières de faire au sein de l'appareil technico-politique local bordelais, voire des manières de penser avec l'émergence d'une pensée urbaine et communautaire. Les changements dans les modes de voir et d'agir sur la relation entre urbanisme et transport sont pourtant encore trop limités pour avoir un impact sensible sur l'organisation territoriale de l'agglomération, à l'exception notable de la ville-centre. Les permanences opèrent dans le fonctionnement des institutions, le jeu des acteurs et les figures mobilisatrices de la coordination.

3.1 Le consensus communautaire au détriment de la cohérence territoriale

En première approche, l'entrée analytique qui privilégie les logiques institutionnelles apparaît très opératoire pour la compréhension du cas bordelais. Les effets des processus cumulatifs (c'est-à-dire d'assujettissement partiel des politiques actuelles aux options prises dans le passé) s'y font sentir notamment dans l'héritage des modalités selon lesquelles a été instituée la communauté urbaine et du *leadership* de Jacques Chaban-Delmas sur cette dernière. Contraints et forcés à l'intercommunalité, les élus de la CUB neutralisent cette obligation en instaurant un fonctionnement caractérisé par sa dimension consensuelle. Ce consensus est l'œuvre du personnage incontournable, véritable institution à lui tout seul, de Jacques Chaban-Delmas. L'ère Juppé, quel que soit le renouveau qu'elle peut signifier, s'inscrit dans la continuité de la période précédente. Et l'« héritage Chaban » continue de conditionner le contenu des politiques menées aujourd'hui encore par les responsables locaux bordelais, contribuant à expliquer le constat, récurrent et pour partie encore valable, de l'absence de politiques véritablement intercommunales (Arpaillange *et alii.*, 2001).

3.1.1 Le fonctionnement consensuel de la CUB

« Virtuose du consensus communautaire », Jacques Chaban-Delmas, qui garde la mainmise sur la ville et la CUB pendant plus d'un demi-siècle²³, y instaure et stabilise dans la durée ce que les analystes de la question bordelaise ont appelé le « système Chaban ». Ce système lui permet de s'assurer « la direction de la CUB par la participation paritaire – ou la vassalisation systématique – de ses opposants potentiels au niveau de la représentation, et la politique concrète du développement urbain par le biais de négociations informelles. » « [...] cet accord à l'amiable est stabilisé par un système de négociations reposant sur un compromis. Il est décidé que la CUB n'entreprendra rien contre la volonté des maires. Dans la pratique, les communes peuvent marchander en contrepartie de leur participation à la politique de développement local des améliorations de leurs propres aménagements [...]. » (Benz et Frenzel, 1999). C'est surtout dans la régulation des rapports centre-périphérie que le *modus vivendi* opère, c'est-à-dire entre le maire de cette « petite » ville-centre²⁴ et les maires d'une banlieue grossie démographiquement et historiquement socialiste. Nul candidat sérieux de l'opposition ne vient bousculer Jacques Chaban-Delmas dans son fief, qui a la courtoisie d'en faire autant envers les mandarins socialistes de la périphérie.

À la tête de la CUB de 1995 à 2004, Alain Juppé ne rompt pas avec cette tendance locale à l'accord gestionnaire et aux arrangements, explicites ou implicitement négociés entre majorités et oppositions, entre associés-rivaux (Savary, 1998). Sa gestion politique intercommunale associe pareillement socialistes et communistes des communes de banlieue. L'opposition de gauche obtient ainsi près de la moitié des sièges intercommunaux. Et, en 2001, malgré une courte infériorité numérique des élus de droite, il est de nouveau élu à la présidence de la CUB grâce à l'apport de deux voix de gauche. Après sa démission forcée en 2004, le pouvoir est scindé : Hugues Martin, ancien bras droit de Jacques Chaban-Delmas, est élu à la mairie de Bordeaux tandis qu'Alain Rousset, un des leaders de l'opposition socialiste et président du conseil régional d'Aquitaine, prend la tête de la CUB. La règle du consensus demeure mais, désormais, la figure de l'homme providentiel et fédérateur, cumulant les deux sièges, n'exerce plus la même force de soumission sur le milieu politique local et le partage du pouvoir a adopté une configuration un peu différente²⁵. Avec son retour sur la scène municipale, l'ambition supposée d'Alain Juppé de reprendre la CUB suscite désormais des résistances²⁶. Le pacte communautaire reste cependant d'actualité.

Quel en a été et quel en est aujourd'hui l'impact sur l'élaboration et le contenu des politiques publiques ? Ce « pacte de non agression », qui implique que chacun reste maître chez soi, s'applique notamment à l'aménagement et au développement économique, compétences pourtant essentielles et obligatoires de l'intercommunalité mais domaines traditionnels de défense des prérogatives communales. Les communes périphériques jouissent d'une autorisation officieuse de s'urbaniser comme elles l'entendent. Opérant sur un périmètre défini assez largement pour englober une importante proportion de territoires ruraux, la structure va être l'instrument de leur développement mutualisé, permettant par exemple de substituer un unique service d'assainissement aux dizaines préexistants mais aussi de développer, tous azimuts et dans chaque commune, voirie et réseaux divers. Les besoins d'extension des réseaux vers des zones périphériques en fort développement sont importants, notamment en ce qui concerne la fourniture de routes permettant d'éponger l'explosion du

²³ Député-maire de Bordeaux de 1947 à 1955 et président de la communauté urbaine de Bordeaux de 1967 à 1977, puis en 1983 et de 1989 à 1995. Le système d'alliances politiques, mis en place bien avant la naissance de la CUB et théorisé sous l'appellation de « système Chaban », a trouvé son prolongement dans le fonctionnement consensuel de l'intercommunalité.

²⁴ Cf. Données de contexte en I.

²⁵ Ce qu'illustrent les propos de Jacques Valade, maire-adjoint d'Hugues Martin à l'époque et d'Alain Juppé désormais, interrogé par le quotidien régional *Sud-Ouest* en 2006 : « Et pourquoi voudrions-nous à tout prix gagner la CUB ? Que je sache, dans les années 80, nous avons très bien géré la communauté avec Michel Sainte-Marie (maire PS de Mérignac) à la présidence, sur la base d'un dispositif qui respectait les intérêts des communes et de la communauté. Il est vrai que le temps a passé depuis, et que l'atmosphère a changé, notamment après l'OPA d'Alain Juppé sur la présidence de la CUB en 2001, qui était venue bousculer l'arithmétique. Début 2005, après son départ, nous sommes revenus à l'arithmétique politique. Aujourd'hui, Alain Rousset est le gardien du protocole d'accord et je sers à le contrôler ».

²⁶ En 2007, c'est un autre socialiste, Vincent Feltesse, qui succède à Alain Rousset.

nombre de véhicules particuliers. Cette urgence du rattrapage, générée par la croissance urbaine, tient lieu de stratégie commune et transforme la CUB en service bancaire, mettant en oeuvre une intercommunalité de guichet plutôt que de projet (Marieu, 1991), et en outil de gestion technique des réseaux urbains. Cette approche gestionnaire et technique du réseau, qui fait encore peu de place réflexive à son impact territorial, concerne également le réseau des transports en commun²⁷. Dans ce domaine, l'unification des deux systèmes de tarification, urbain et suburbain, qui a lieu dans les années 1970, est un exemple très positif de meilleure intégration de l'existant. Cependant cette démarche s'accompagne d'un développement de l'offre périphérique qui ne relève en revanche pas d'une démarche d'optimisation mais bien plutôt de dispersion.

Face aux forces centrifuges communales, les pratiques véritablement coopératives et *a fortiori* le projet -voire l'esprit pour certains analystes- intercommunal ne peuvent s'imposer. La CUB devient alors un organe de mutualisation des fonds municipaux, affectant alternativement les crédits aux communes ayant attendu leur tour ou ayant franchi un seuil démographique les rendant bénéficiaires de droits automatiques (Estebe, Kirsbaum, 1997). Avant que les coûts de la réalisation d'un TCSP ne « forcent » l'esprit d'agglomération, le territoire intercommunal bordelais a donc fonctionné selon une politique de redistribution de la manne communautaire au gré des besoins réels ou supposés des communes.

Les nécessités de l'équilibre des intérêts et du partage du pouvoir ne laissent au gouvernement d'agglomération qu'une légitimité politique faible, de surcroît strictement technique et forcément consensuelle. Contestation et débats sont neutralisés, car « la politique ne doit pas entrer dans la communauté urbaine », selon la formule qu'avait coutume d'employer Jacques Chaban-Delmas. La neutralisation des polémiques partisanes empêche également le débat de fond et la critique ne trouve qu'un champ d'expression : elle est circonscrite au seul aspect financier quand c'est un choix politique de développement qui doit être discuté²⁸. Le mouvement écologiste a une existence associative forte mais les relais politiques, immergés dans le système Chaban, sont moins combattifs. L'une des figures fortes du mouvement, Michel Duchène²⁹, sera ainsi intégrée à l'équipe de la majorité. Le vote à bulletin secret permet par ailleurs aux élus de l'opposition de critiquer publiquement des projets pour lesquels ils votent dans la discrétion.

Enfin le caractère initialement contraint de l'intercommunalité autorise, de l'avis des acteurs interrogés, une forme de « schizophrénie politique » généralisée (ce qu'approuve l'élu quand il siège au conseil communautaire n'est plus ce qu'il reconnaît lorsqu'il se retrouve dans le fauteuil du maire ou bien c'est tout le Conseil municipal qui désavoue son représentant) et la remise en question permanente des compétences initialement « arrachées », des plus techniques³⁰ aux plus politiques : l'« interventionnisme » en matière économique reste très mal perçu tant la question délicate de l'emploi met le maire en prise directe avec ses administrés ; et le passage en TPU ne se fera que lorsque la loi devient contraignante sur ce point en 2000. Le caractère contraint hérité bloque aussi l'extension du périmètre institutionnel comme le renforcement de l'intégration sur le périmètre existant. Faire évoluer ces compétences reviendrait en effet à passer d'une intercommunalité « forcée », que le système Chaban a neutralisée, à une intercommunalité voulue, plus responsabilisée. Et tandis que la CUB remet constamment en question les compétences communautaires, la périphérie consolide institutionnellement sa mise à l'écart volontaire. S'il a été initialement défini assez largement, conformément aux objectifs de la création imposée des communautés urbaines, le

²⁷ Les principaux responsables dans le domaine des déplacements sont d'ailleurs initialement des spécialistes de l'assainissement et du traitement des eaux.

²⁸ La structuration argumentative de la contestation du Val s'en trouve particulièrement retardée. « Le groupe socialiste n'aura d'autre recours pour se sortir du véritable piège qu'a représenté le contrat communautaire que d'invoquer les impasses financières où, associé à d'autres grands travaux, conduisait le métro. Mais avec quelles contorsions oratoires, quelles marches et contre-marches ! » (Marieu, 1997)

²⁹ Adjoint au maire de Jacques Chaban-Delmas chargé de l'écologie urbaine de 1989 à 1995, puis adjoint au maire chargé des transports et de l'urbanisme sous Alain Juppé et Hugues Martin.

³⁰ Par exemple, le successeur d'Alain Juppé à la mairie de Bordeaux en 2004 contestera la pertinence de la compétence assainissement (collecte des ordures ménagères).

périmètre de la CUB est resté depuis inchangé, au mépris des évolutions périphériques massives. Quant à l'échec prévisible du projet « Grand Bordeaux », il illustre les réticences – qui ne sont en l'occurrence pas spécifiquement locales - à toute modification des périmètres politiques³¹. Les communes périphériques, notamment les plus proches de la CUB, mettent en revanche à profit les possibilités offertes par les lois des années 1990 (Loi Joxe de 1992 et surtout loi Chevènement de 1999) pour se regrouper dans des communautés de communes dites « défensives », développant ainsi des stratégies de défense constructrice vis-à-vis des velléités autoritaires de la communauté urbaine (Arpaillange et alii., 2001)³².

3.1.2 L'expertise au secours de la non décision : le technicien-magicien

À Bordeaux, les logiques techniques s'imposent aux décisions politiques à la faveur du système de la CUB et du vieillissement de ses élites (Barthélémy, 1995). En termes de projets urbains porteurs de rayonnement, le Bordeaux d'avant l'ère du tramway se signale d'ailleurs surtout par des réalisations très techniques comme la protection des quartiers contre les risques d'inondation ou le chantier considérable de l'assainissement. Ce défi technique d'envergure est - avant le tramway - le principal projet de la communauté urbaine, qui en mobilise et assèche durablement les finances³³.

La culture du consensus impose une régulation des rapports sociaux qui évite de trancher entre les intérêts antagonistes. Dès lors, le technicien est un personnage clef de l'entourage de l'homme politique et du processus décisionnel : sa « magie » consiste à repousser l'échéance du choix en réduisant les contradictions. Les élus comptent sur lui pour concilier deux demandes en opposition, ce qui s'avère particulièrement opératoire dans le domaine des déplacements (plus de voitures en circulation et moins de congestion) puisque la technique a effectivement permis pendant longtemps d'absorber l'accroissement du trafic.

Face à la menace de la saturation, le réflexe de la culture technique est d'améliorer mécaniquement l'écoulement des flux par l'innovation technologique et l'augmentation des capacités. Le premier point est incarné dans le système indissociable de l'imagerie bordelaise, le presque légendaire GERTRUDE³⁴ qui optimise les feux et offre une régulation très efficace de la circulation. C'est ainsi la technique qui a longtemps étouffé à Bordeaux le signal d'alarme qu'est l'engorgement de la circulation, alertant sur le caractère non durable du développement urbain. Le second est illustré par l'accroissement régulier de l'offre de stationnement. Manifestation concrète du tout-automobile, l'invasion de l'espace public par les véhicules particuliers a une réponse technique toute trouvée : la

³¹ Au début des années 1990, l'affaiblissement de la renommée et du poids économique de Bordeaux incite les milieux patronaux et notamment la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) à promouvoir l'agglomération à travers diverses actions et notamment à travers la création d'une association pour porter le projet de « Grand Bordeaux ». Partant de l'idée que la commune de Bordeaux est trop faible (démographiquement et politiquement) par rapport à sa périphérie, ce qui pénalise la conduite d'une politique d'agglomération cohérente (Arpaillange et alii., 2001), l'association proposait une sorte d'application de la loi dite « Paris-Lyon-Marseille » en créant à l'intérieur de la communauté urbaine, qui regroupait alors environ 700.000 habitants, une unité politique plus restreinte d'environ 400.000 habitants. Le maire de cette nouvelle entité aurait été élu au suffrage direct et les maires des communes périphériques seraient devenus des maires d'arrondissement. Cet objectif d'élargir les frontières d'une ville-centre qui ne compte qu'un peu plus de 200.000 habitants est bien entendu très mal perçu par les élus des municipalités de banlieue qui considèrent ce projet comme une atteinte aux composantes traditionnelles de la démocratie (Benz et Frenzel, 1999). Le maire socialiste de Pessac et futur président de la CUB, Alain Rousset, est applaudi par ses homologues lorsqu'il rebaptise l'association « Grand Bordeaux » d'association du « Gross Bordeaux ». L'hostilité de la classe politique de banlieue, notamment de l'opposition socialiste, aboutit finalement au retrait durable du projet mais aussi de la CCI sur la scène technique et politique bordelaise.

³² C'est d'ailleurs un député bordelais, Pierre Ducout, maire de la commune périurbaine de Cestas et président de la communauté de communes de Cestas-Canéjan (deux communes qui accueillent un grand nombre d'activités économiques), qui a proposé l'amendement interdisant l'intégration forcée de communes déjà regroupées dans un EPCI à fiscalité unique de type TPU. Ce dernier est également à l'origine de la création de l'Association des Maires des Communes Périurbaines Rurales Girondines (AMCPRG) afin de mener une « stratégie de défense constructrice » vis-à-vis des velléités autoritaires des maires des grandes villes (Arpaillange, 2001).

³³ La technologie des tunneliers pour créer les collecteurs d'eau géants ouvrira à Jacques Chaban-Delmas des perspectives pour poursuivre avec le projet du Val malgré les caractéristiques peu favorables du sous-sol.

³⁴ Mis au point dans les années 80 par un ingénieur de la CUB, ce système de régulation automatique des feux est aujourd'hui commercialisé dans une quinzaine de pays par le biais d'une SEM.

construction de parkings souterrains. La composante politique du partage de l'espace public est dès lors évacuée. Si l'optique des services techniques de la CUB est de négocier la suppression équivalente de places en surface pour créer des voies de bus ou élargir des trottoirs, les réticences des commerçants sont trop fortes durant les décennies 1970 et 1980 pour que ce principe soit mis en application ; la centaine de projets de couloirs pour bus présentés par les services techniques est également rejetée par les commissions d'élus, à l'exception des deux tracés les moins contraignants et à l'impact minimal sur la circulation automobile. Dans les années 1980, la pression des élus de la rive droite favorise finalement l'introduction, malgré l'opposition de la municipalité bordelaise, de quelques portions de couloirs réservés. Mais la réponse privilégiée reste celle de la technologie innovante dont on considère qu'elle peut se passer de l'innovation politique et de la redistribution politique des priorités³⁵. Le projet du tramway a également son lot de création de stationnements en ouvrage (notamment 1700 places sous la chambre de commerce et d'industrie, en prise directe avec les quais et le cœur historique), même s'il s'agit cette fois-ci de remplacer des places effectivement supprimées et de mettre en œuvre les préceptes classiques d'une politique de stationnement favorisant les résidents.

Dans le secteur des déplacements, la culture a évolué. Les services techniques communautaires estiment avoir obtenu des élus qu'ils fassent des choix. La politique communautaire de stationnement n'est plus la même et Alain Juppé a annoncé l'arrêt des constructions de parkings en centre-ville. La gestion, qui était déléguée à une Société d'Economie Mixte, est désormais traitée en régie, ce qui peut témoigner d'une volonté de maîtrise (Entretien Pessac, 2006). En revanche, l'urbanisme avec son corollaire, l'épouvantail de la densification, reste un domaine où l'élus refuse encore la confrontation. Si cette donnée est loin d'être spécifique au seul cas bordelais, on peut avancer certains éléments accréditant l'idée qu'elle est peut-être encore plus difficilement dépassable : les résistances qu'oppose la société civile sont particulièrement fortes, renforcées par l'attachement culturel à une tradition locale d'urbanisation extensive dominée par l'échoppe. Ce tissu peu dense avait déjà en partie déjoué les tentatives rationalisatrices de l'urbanisme du XIX^{ème} siècle, le condamnant à rester « frôleur » (Le Roy Ladurie, 1985).

3.2 Les stratégies d'acteurs dans les brèches de la planification

Cette lecture du changement aborde la question de la coordination urbanisme-transport en tant qu'*enjeu de négociation entre acteurs*, c'est-à-dire à la fois thème mobilisateur servant de support à la formulation des intérêts respectifs et résultante - en ce qui concerne les politiques produites - de la confrontation des forces en présence. Sur le terrain bordelais, la principale arène de négociation est institutionnelle : la communauté urbaine de Bordeaux, instituée « par le haut », a un fonctionnement surdéterminé par les modalités locales de la régulation politique. Ce *modus vivendi* de l'intercommunalité relève par bien des aspects des phénomènes d'institutionnalisation qui ont été détaillés précédemment. Mais les « règles de comportement » (Dormois, 2004) qui se sont épanouies et stabilisées dans le cadre de cette « fédération de maires » produisent davantage que des formes d'immobilisme et de neutralité : il y a bien production de politiques publiques intercommunales, quand bien même celles-ci subissent plusieurs critiques, spécifiquement au regard de la nécessaire articulation urbanisme-transport.

Ces critiques portent notamment sur leur propension à favoriser l'étalement urbain, à produire des réseaux insuffisamment hiérarchisés et peu efficaces mais surtout - et en conséquence - sur leur coût. Cet aspect financier, relevé à plusieurs reprises par la chambre régionale des comptes, motivera la réaction associative et la constitution d'une deuxième arène de négociation élargie : beaucoup plus conflictuelle, celle-ci sera la source de réorientations importantes. À Bordeaux, les aléas historiques de la coordination urbanisme-transport découlent donc des modalités selon lesquelles se sont définis, confrontés et agrégés les intérêts communaux (principalement ceux de la ville-centre face à l'Etat, puis

³⁵ « Si au niveau des espaces réservés aux bus, la ville n'a pas été favorable, il est à noter qu'au niveau du matériel roulant, la ville était très ouverte aux développements et rapidement des bus articulés ont été mis en service. » (Entretien services techniques CUB, pôle aménagement et développement, 2006).

face à sa périphérie), ainsi que de l'irruption dans le débat de ce qu'il est convenu d'appeler la société civile.

3.2.1 De la régulation croisée à la régulation centre-périphérie : les stratégies municipales

Face aux rationalités des pratiques nationales d'aménagement, les marges de manœuvre exploitées par les collectivités locales dans les démarches engagées ne doivent pas être sous-estimées, non plus que la capacité à mettre les impulsions centrales au service des projets locaux³⁶. Il convient donc de « relativiser, sinon minimiser, les pratiques objectives des technocraties, au profit des décisions proprement politiques³⁷ ». Ainsi, les objectifs de la planification d'Etat, portés par la DATAR et l'Organisme d'Etude et d'Aménagement de l'aire Métropolitaine (OREAM), empruntent le passage obligé par le notable local (en l'occurrence une personnalité majeure de la scène politique nationale) dans le cadre d'une régulation croisée et très rapprochée³⁸. Si le schéma d'aire métropolitaine élaboré par l'OREAM influence les options du SDAU, puis du schéma directeur post-décentralisation, sa transcription dans les faits sera en revanche partielle et illustre la façon dont ce passage à l'acte met à mal la cohérence parfaitement théorique et technocratique du schéma : à moins de s'inscrire dans un projet politique territorialisé, ses composantes restent purs objets techniques et lettre morte sur le terrain. Ce sera notamment le cas de la rubrique « transports collectifs », et les avatars de la planification permettront ironiquement de réunir les conditions d'un développement urbain exactement contraire aux objectifs énoncés.

Quant à la création autoritaire des communautés urbaines, d'une part, elle implique que soient donnés au local les moyens d'aborder les enjeux de l'urbanisation contemporaine et de gagner en autonomie dans la maîtrise du développement, sous la houlette étatique certes, mais dans une optique de co-élaboration associée des documents de planification : Bordeaux est ainsi dotée d'une agence d'urbanisme en 1967, outil potentiel de médiation entre les enjeux définis au niveau central et des projets locaux capables d'en assurer l'appropriation et la reformulation ; mais le fonctionnement du système politique local ne permettra pas à cette structure de jouer ce rôle³⁹. D'autre part, la création des communautés urbaines ouvre paradoxalement une période de négociations - souvent délicates - entre l'Etat et ces collectivités locales auxquelles est donnée l'opportunité de constituer un interlocuteur au poids et à la légitimité accrus. Dans le cas bordelais, le caractère obligatoire de la compétence d'urbanisme, loin de soumettre les communes à un intérêt général local, aura pour conséquence de desserrer la tutelle étatique sur les documents-cadres, en ajoutant à la négociation verticale le jeu politique des négociations horizontales entre communes. Ainsi, comme en témoigne la lente élaboration du 1^{er} POS communautaire, la jeune communauté urbaine ne s'est pas montrée très empressée de donner à l'aménagement de son territoire une base réglementaire établie. Les difficultés logistiques et les nécessaires ajustements auxquels une communauté urbaine en plein apprentissage de son fonctionnement doit faire face dans le processus d'assimilation progressive d'un outil complexe ne suffisent pas à expliquer cette exceptionnelle lenteur. Les élus locaux ont mis à profit cette période « de flottement, de découverte de la liberté ». « Ce fut la grande période de la CUB » comme le rapporte un témoin de l'époque (Entretien 2006, services techniques). Elle est mise à profit pour filtrer les préconisations du schéma d'aménagement métropolitain en fonction des intérêts locaux.

En effet, celui-ci est établi en étroite articulation avec l'aménagement de la Côte Aquitaine. Il participe d'une « logique de mise en interface » des deux espaces et de rentabilisation des équipements, logique qui conduit à privilégier le développement du quadrant Nord-Ouest en espérant, par exemple, qu'une

³⁶ Comme la procédure de PDU, réactivée par la LAURE, représente pour Alain Juppé à la fois l'obligation d'appliquer avec volontarisme et rigueur une loi promulguée par son propre gouvernement et l'opportunité de faire avancer son projet urbain en lui donnant forme juridique et procédurale.

³⁷ C'est la conclusion de Guy Burgel (1985) : « Ainsi, dans ses visages urbains comme dans sa signification économique, Bordeaux tient certainement, beaucoup plus qu'à sa situation de métropole d'équilibre et de carrefour autoroutier, à la présence continue de M. Chaban-Delmas comme maire, homme influent et Premier ministre de la Vème République ».

³⁸ Les liens étroits qu'a entretenus Jacques Chaban-Delmas avec Gabriel Delaunay, préfet de la Gironde et d'Aquitaine de 1958 à 1972, sont hérités de leur passé commun dans la Résistance.

³⁹ En témoigne la devise de son directeur, M. Doubrère : « filer doux et laisser braire ».

ville comme Lacanau devienne une résidence pour les cadres du quartier du Lac. Cette volonté d'articulation des deux rives suppose une orientation du développement qui n'est ni le tropisme naturel ni le tropisme désiré localement et qui est imposée au contexte local par l'Etat. Or, dans son avis de 1972, le Conseil communautaire réaffirme les prérogatives locales à décider des modalités de l'urbanisation, rappelant la nécessité de « *laisser aux responsables du S.D.A.U leur liberté d'expression et de conception. Dans cet esprit, l'option présentée par le schéma pour le développement de l'urbanisation dans le quadrant Nord-Nord-Ouest ne doit pas exclure la poursuite d'un développement cohérent de l'ensemble de l'agglomération* ». Définir des axes préférentiels d'urbanisation ne doit pas conduire à refuser aux autres territoires la possibilité de s'urbaniser. En conséquence, le TCSP, défini comme lien entre le quadrant à développer en priorité et la ville de Bordeaux, perd de sa valeur et pèse peu face à un dispositif routier qui œuvre dans le sens d'une iso-accessibilité des espaces.

Si le rejet de la planification étatique concerne l'affectation des sols et pénalise le volet « transports collectifs », il ne s'étend pas aux programmes routiers centraux, qui font eux l'objet d'une union sacrée⁴⁰. La proposition de la DATAR d'adapter les transports tous modes par « d'importants travaux de voirie », pour pallier l'augmentation des temps de déplacements et constituer une « métropole puissante et organisée », suscite ainsi l'adhésion des acteurs : le FIAT intervient pour accélérer la réalisation de la partie ouest de la rocade et la desserte des zones industrielles ; de leur côté, Département et CUB procèdent à un financement anticipé de leur participation pour précipiter les opérations⁴¹. Grâce à la Caisse des Dépôts qui établit les réserves foncières nécessaires au tracé planifié et inscrit au schéma, le système d'infrastructures s'inscrit dans la réalité et dans la durée malgré les obstacles. La réalisation de cette organisation globale, conçue comme un tout et dans son intégralité dès le tout début des années 1950, sera cependant longue et morcelée. Cette coproduction souffrira en effet du retrait de l'État, qui finançait jusqu'au tiers de voies avant la décentralisation, et le schéma restera inachevé (Barthélémy, 1995). Si les 42 km de la rocade sont finalement bouclés quarante ans plus tard, le dispositif routier perd quelques pénétrantes, plus difficiles à imposer à la structure urbaine existante. Les résistances des riverains modèrent les ambitions des élus locaux.

L'absence de volonté planificatrice locale n'est donc pas affectée par les projets unificateurs et planificateurs de l'État, bien au contraire puisque la structure intercommunale en desserrant la tutelle centrale permet l'expression des logiques communales. La CUB se place très rapidement dans une posture redistributive qui profite notamment aux territoires périphériques. Leur montée en puissance va balayer l'influence étatique mais aussi amoindrir celle de la ville-centre. La régulation des rapports centre-périphérie devient le facteur clef qui paramètre la définition des politiques territoriales et c'est cet impératif de préservation de l'équilibre des intérêts respectifs qui en gouverne la production. Constamment à renégocier, cet équilibre qui régit les forces en présence s'apparente moins à un consensus, qui naîtrait de l'intégration poussée des intérêts des parties, qu'à un compromis, façonné au coup par coup et par concessions. Au sein d'une communauté urbaine qu'elle ne domine pas dans les faits, le leadership de la ville-centre ne se fonde en effet pas sur le poids démographique ou économique, ni même sur le poids politique du nombre de sièges. Nul projet ne peut se passer de l'adhésion conjointe du centre comme de la périphérie ; l'accord doit être trouvé. L'équilibre politique entre la ville-centre et la périphérie appelle en période conflictuelle des apaisements symboliques. A cet égard, la crise de 1977 augmente le prix de la paix communautaire et fait entrer la CUB dans une fuite en avant des dépenses qui ne sont plus refusées à personne (Entretien CUB, 2006). Le tronçon de couloir pour bus, le « morceau » de tramway, ou le tracé de l'alimentation par le sol (APS) acquièrent dans ce cadre le statut de signaux marquant l'égalité de traitement au sein de la CUB. Leur répartition territoriale est donc régulièrement objet de négociation, et l'appétence des élus périphériques pour ces réalisations renvoie davantage à la volonté de ne pas être le parent pauvre des financements qu'à la

⁴⁰ Schéma d'aménagement de la métropole bordelaise « Bordeaux : ville océane, métropole régionale », DATAR, 1973.

⁴¹ Le cas marseillais est semblable : routes et autoroutes telles que planifiées par le schéma d'aire métropolitaine ont été partiellement réalisées au moins jusqu'au retrait de l'Etat, mais il n'en va pas de même de l'ambitieux programme de transports en commun. Cf. Club d'Echanges et de Réflexions sur l'aire métropolitaine marseillaise, Contributions aux Cahiers du Club, séance du 30 avril 1998.

volonté de diversifier les modalités d'accès à la ville-centre, dont par ailleurs les communes entendent se passer en produisant des projets alternatifs de structuration de leur propre centralité. Chaque commune met cependant un point d'honneur à exiger et obtenir son raccordement au réseau, dès lors que celui-ci est une réalisation de compétence intercommunale. La recherche d'équité dans la desserte se fait au détriment de la hiérarchisation du réseau, faute de l'existence d'une « culture de la rupture de charge » dans ce « petit réseau de province » sans axe structurant (Entretien CUB, 2006). Un « petit » réseau particulièrement développé tout de même, sous l'influence des exigences communales en liaisons, et donc particulièrement coûteux, ce qui vaut à Bordeaux des places de choix dans les classements lorsque le critère considéré est le kilométrage du réseau ou son déficit. Cette dispersion des moyens pour ne léser aucune commune est également à l'origine de l'éclatement territorial contestable du « pôle logistique européen multimodal » aux trois angles de l'agglomération (zone de fret de Bruges, Plates-formes d'Hourcade et Bassens-Ambarès) (Di méo, 1998).

La logique du « juste retour communal » éparpille donc les investissements et vient conforter le « droit » des périphéries à s'urbaniser en y déployant des réseaux coûteux et insuffisamment hiérarchisés, au premier rang desquels les réseaux de transports. Dans ce secteur en effet, le garde-fou des « enveloppes » attribuées par commune pour les voiries communales n'existe même pas (Barthélémy, 1997). Cette politique de troc entérine les compétitions intercommunales, sans mettre pour autant la CUB en position d'édicter des obligations aux communes. La démarche d'échanges permet tout au plus aux services techniques de faire valoir quelques orientations communautaires auprès des villes-membres contre la prise en charge du coût de moins en moins supportable d'équipements répartis sans considération d'efficacité pour les réseaux ni d'impact sur la génération des besoins de déplacements. « *Contradiction et tensions s'épanouissent puisque les transports en commun sont sollicités pour desservir un espace démesuré alors qu'ils rencontrent une circulation de plus en plus dense qui amoindrit inexorablement leurs performances techniques [...]* » (Dumas, 2000).

Le rejet de l'État, qui s'exprime dans la période suivant la décentralisation, déclenche chez les maires un refus en bloc de la machine technocratique de la planification urbaine. C'est pourtant à cette période que s'ouvre le chantier de l'élaboration d'un Schéma directeur des transports, ayant vocation à cadrer phase par phase l'action dans le domaine des transports collectifs, dont différentes études ont démontré la nécessité. Les services techniques bordelais, dont les ressources sont à l'époque limitées, ne sont pas à même de faire, auprès d'une sphère politique peu à l'écoute, la promotion de l'indispensable cohérence intercommunale dans le domaine de la coordination urbanisme-transports. Aussi, alors que la nécessité de la promotion des transports collectifs est inscrite sur l'agenda national et que les incitations se multiplient depuis l'échelon central, les subsides promis par l'État à cet effet ne génèrent guère de réalisations locales, malgré le combat mené en ce sens par des services techniques sensibilisés au problème. Par ailleurs, le schéma directeur des transports va se trouver instrumentalisé, faute d'une expertise permettant d'évaluer et de territorialiser les besoins.

3.2.2 L'instrumentalisation des procédures de planification

C'est alors l'influence du directeur du réseau des transports collectifs qui pourra pleinement s'exercer et vaincre le scepticisme de Jacques Chaban-Delmas (entretien CUB, 2006). L'exploitant parvient à imposer le principe d'une réalisation rapide d'une ligne de TCSP, rapidité impliquant l'économie d'une systématisation des études et de la définition d'un programme plus global d'actions. Malgré l'opposition des services techniques de la CUB et notamment de la direction transport, l'urgence politique de cette première ligne s'impose à cette élaboration préalable d'un schéma général des transports, qui sera conduite dans le même temps pour « habiller » le TCSP quand celui-ci aurait dû en découler. Le caractère de l'urgence (urgence d'une demande de subvention de l'État) est également utilisé comme levier pour faire adopter le principe du Val en Conseil communautaire dans un délai des plus brefs après la présentation du projet et sur une base documentaire des plus réduites⁴².

⁴² On peut noter que la pratique reste tentante puisque, d'après Sud-Ouest (22/06/06), Alain Rousset a cherché à abolir le délai de rigueur de cinq jours instauré par Alain Juppé pour permettre aux membres de la commission d'appel d'offres d'examiner les dossiers avant de voter.

En l'absence de schéma stratégique s'imposent d'autres logiques, tout sauf territoriales : celle des industriels, qui fournissent clef en mains études de réseau et matériel, semble avoir été particulièrement forte de l'avis unanime des acteurs interrogés. Ainsi, MATRA, qui rencontre des difficultés à Strasbourg, doit allonger la liste des villes « vitrines » du Val. Son influence s'exerce directement dans le cabinet du maire et auprès du président de la commission transport⁴³. C'est l'expertise de l'industriel qui a voix au chapitre, y compris au plan économique, parvenant à convaincre le maire de Bordeaux que la CUB a les moyens de financer jusqu'à 40 km de métro léger.

Alain Juppé, conseillé par les directeurs techniques, aura à cœur de rompre explicitement avec cette collusion d'intérêts en jouant la carte du pragmatisme et de « la remise à plat ». C'est à partir du schéma directeur des déplacements urbains communautaires (SDUCC), élaboré par les services techniques communautaires et l'agence d'urbanisme, qu'est lancé pour le TCSP un marché d'étude de définition mettant en concurrence les bureaux d'études et redonnant aux experts territoriaux la main sur le projet. Cependant, devenue enjeu de positionnement au sein de la sphère politique comme dans l'opinion publique, la question transport ne saurait être abordée avec le pragmatisme neutre dont se revendiquent les décisions qui vont suivre l'abandon du Val et le parti pris de la « remise à plat » est une posture stratégique qui s'impose dans le contexte politique de la succession : le projet de métro ne peut être repris en l'état puisqu'il s'agit de rompre avec les modes antérieurs de régulation. Si la campagne électorale d'Alain Juppé ne prend donc parti ni en faveur ni en défaveur du métro, laissant ouverts les débats, après l'élection, l'option tramway est plus engagée que ne le laissent paraître les études réengagées. Quant au fameux « troc communautaire » entre les élus de l'agglomération, il continue à être au cœur des stratégies de négociation politiques puisqu'il « *est évident que le faible nombre de contestations résulte également du caractère étalé du tramway, qui dessert la quasi-totalité des villes tenues par les principaux élus de l'agglomération* » (Arpaillage et alii, 2001). La nécessaire égalité de traitement est intégrée comme préalable aux projets : désormais « remontés » contre le centralisme du Val, les élus exigent que les études préalables au tramway obéissent à un cahier des charges comprenant la desserte de points forts de l'armature métropolitaine, et même, d'après l'association Trans'Cub, un budget minimal correspondant au kilométrage plancher requis mais supérieur aux besoins réels puisque prenant en compte un éventuel tronçon souterrain. Après avoir lutté contre le Val et son coût au kilomètre, l'association repart en guerre contre un projet de tramway surdimensionné.

3.2.3 L'intervention des associations

L'instrumentalisation du réseau de transport dans le cadre du fonctionnement de la CUB, des règles de comportement politiques édictées en son sein et de leur transgression, a pour conséquence l'extension du réseau et le creusement du déficit. De soixante-dix millions d'euros dans les années 1970, celui-ci atteint quelques 200 millions dans les années 1980. Dans le contexte de crise des finances locales, cette problématique financière, répercutée par le milieu associatif, est propulsée sur le devant de la scène et agit comme sonnette d'alarme, signalant l'urgence d'une modification des politiques.

Ces logiques politiques sont ainsi vivement dénoncées par le milieu associatif au nom des conditions effectives de vie des Bordelais. Ce sont d'abord les projets viaires de l'État qui, nécessitant de nombreuses destructions, sont contrariés par des associations de riverains. La résistance du tissu ancien comme de ceux qui l'habitent renchérissent les coûts et conduisent à l'abandon de nombreuses pénétrantes. Les flux provenant de la périphérie n'ont qu'une voie d'accès l'agglomération : le collecteur principal longeant la Garonne, qu'ils empruntent avant de se disperser sur les voies en étoile (collecteur dont l'extension est contrainte par un autre acteur parapublic, propriétaire d'un foncier qu'il refuse de céder : le port autonome). « *Cette solution paraît aujourd'hui plus économique et moins perturbatrice pour le tissu urbain, même si les communes périphériques de Bordeaux apparaissent difficilement accessibles. Il en résulte une certaine 'épaisseur' de cette agglomération* »

⁴³ À noter qu'à Strasbourg c'est l'influence d'un autre industriel qui s'exerce : « *ALSTOM a financé un document de campagne de Catherine Trautmann, un six pages qui s'appelait "un tramway nommé avenir" (...)* » (Entretien Trans'Cub, 2006).

hors de son centre et sa rocade, qui peut expliquer des politiques d'aménagement très communales et le choix des maires de renforcer – sans grand succès - leur centralité interne. » (Barthélémy, 1997).

C'est en 1987 que l'association Aquitaine Alternatives entre en guerre contre le Val : « *En se positionnant sur un plan de neutralité politique et de compétence technique, cette association (Trans'Cub) est parvenue à lutter efficacement, et aura joué un rôle central dans l'échec final du projet en 1994 [...]* » (Arpaillage et al.). C'est en effet contre un objet technique inapproprié que sont menées les hostilités par une association qui, comme en témoigne l'un des principaux protagonistes du dossier, n'est initialement pas du tout portée sur la problématique des transports, encore qu'elle le soit sur celle des réseaux et notamment sur l'assainissement. On retrouve ici la prégnance de la problématique du déploiement des objets techniques surdéterminé par des logiques politiques. C'est totalement « par hasard » que l'association se penche sur un sujet qui ne relève pas de ses préoccupations habituelles, par l'intermédiaire d'un objecteur de conscience en stage qui s'intéresse à la question. L'argumentaire déployé contre le Val fait la part belle aux considérations financières, tandis que les considérations environnementales sont plus rares : c'est le surcoût au kilomètre qui déclenche les hostilités et constituera le fil directeur des premières investigations. Cet argument initial va trouver une résonance forte dans le souci de dispersion territoriale des investissements pour une couverture spatiale la plus équitable possible. L'analyse va cependant s'enrichir, insistant sur d'autres dimensions du réseau de transport (rôle socio-économique et caractère structurant de l'urbanisation), suivant en cela un mouvement plus général d'évolution de l'expertise.

3.3 Idées, outils et enjeux de la coordination urbanisme-transport

En tant que fonction urbaine, la mobilité est une composante du « dessein de ville » (Marieu, 1997) fonctionnaliste porté par Jacques Chaban-Delmas au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Le projet urbain qui caractérise le renouveau des années 1990, et dont le TCSP est partie intégrante, articule également ville et déplacements. Mais les seconds sont mis au service de l'urbanisme quand c'est la perspective contraire qui prévalait. À la *ville-auto* succède ainsi la *ville-tram*, tandis que la permanence des problématiques d'accessibilité reste sensible sous les ambitions métropolitaines comme sous le projet urbain.

3.3.1 Évolution du « dessein de ville » et relecture localisée du lien urbanité-transport

Des années 1950 aux années 1970, une politique urbaine fonctionnaliste domine la modernisation de Bordeaux. Elle se fonde notamment sur le postulat que l'amélioration de l'accessibilité routière est indispensable à l'accroissement de l'attractivité, de la compétitivité, de la productivité. Sur ce point convergent la doctrine centrale et les convictions locales, au premier rang desquelles la volonté que manifeste celui qui fut le premier ministre de Georges Pompidou de 1969 à 1972 d'adapter sa propre ville à la voiture.

En sa qualité de métropole d'équilibre, Bordeaux est doté d'un schéma d'aire métropolitaine élaboré par l'OREAM et approuvé en Conseil de Ministres le 10 janvier 1973. Ce schéma vise à équiper, spécialiser et structurer l'espace métropolitain bordelais pour le hisser à la hauteur des ambitions supralocales. En tant que métropole d'équilibre et dans le contexte de la planification d'État, la ville va, d'une part, se doter de la figure urbaine incontournable du centre tertiaire moderne ; d'autre part (et parce que ces centres doivent bénéficier d'une accessibilité optimale), s'inscrire dans le schéma de développement des infrastructures de transports lourdes, schéma fondé en idéologie sur le couplage croissance de la mobilité/développement économique. Le dispositif de la rocade et des pénétrantes sert ainsi de dessin et de dessein à l'agglomération (Marieu, 1997). C'est une œuvre conjointe des ingénieurs d'État et du maire de la ville-centre, imprégné de la culture technique des uns et de la vision personnelle de l'autre. C'est le SETRA qui dessine au début des années cinquante le réseau de voirie qui sera l'armature du « concept d'organisation⁴⁴ » de Jacques Chaban-Delmas, alors Ministre des travaux publics.

44 L'expression est de Jean Marieu

Contrairement au réseau viaire, le volet « transports collectifs » se trouve principalement à la charge d'un pouvoir local qui, sous le leadership de Chaban-Delmas, ne trouve que peu d'intérêt au sujet, quand les responsables politiques d'autres agglomérations feront au contraire de ce thème l'occasion d'affirmer leur expertise et leur capacité à produire des politiques publiques adaptées aux réalités locales (Pinson, 1999). L'implication des élus se focalise sur le volet routier. Dans le modèle étatique de structuration des métropoles, le développement d'une offre de masse concerne pourtant en théorie tous les modes de transports. Aussi l'intérêt d'un TCSP est-il souligné dans le schéma d'aire métropolitaine de Bordeaux. Sa réalisation n'est cependant pas prioritaire : seul le lancement d'une étude est prévu et bénéficie d'une subvention du comité interministériel. Son objectif est de « *déterminer, avant la fin de 1973, les modalités de réalisation d'une première ligne dont la mise en service devrait intervenir avant 1980 (...)* ». Cette ligne relierait « sans doute » l'opération du Lac45 à la gare Saint-Jean. Ce n'est qu'à l'horizon 1985-1990 que l'agglomération « *pourrait, grâce aux efforts soutenus des collectivités, disposer non seulement de cette première ligne, mais également d'une deuxième reliant Mériadeck à l'aéroport* » (Bordeaux, ville océane...). Perspective d'autant plus conditionnelle que le TCSP a vocation à structurer la métropole en cours de constitution selon une spatialisation du développement totalement en porte-à-faux avec les aspirations locales (Cf. infra). Exclue du dessein de ville, les transports collectifs ne sont plus dès lors qu'un archaïsme voué à disparaître. La rhétorique de leur déclin qui se développe dans les années suivantes n'a alors aucun écho auprès d'élus locaux convaincus que l'avenir appartient à l'automobile et majoritairement pour la suppression d'un mode de transport vieillissant. La célébration en fanfare dans les rues de Bordeaux de la suppression d'un réseau de tramway qui fut parmi les plus importants de France est un acte symbolique fort de rupture avec le passé. C'est le réseau de bus qui va donc bénéficier des fonds générés par l'instauration en 1974 du versement transport. Il a pour lui une vertu essentielle, celle de la souplesse, qui lui permet de remplir la vocation désormais allouée aux transports collectifs : suivre les développements de l'urbanisation en fonction des projets communaux. Quant à l'« intermédiaire » socialiste (1977-1983), il permet l'émergence d'un net regain d'intérêt pour un mode plus lourd de transport collectif, mais l'instrumentalisation politique de la question condamne les réflexions à rester lettre morte dès le retour (en force) de la droite à la présidence communautaire.

Dans le contexte décentralisé, l'enjeu des projets de transport est du ressort de la compétition interurbaine : le Val a une fonction symbolique de ticket d'entrée dans le club des eurométropoles, qui s'impose au détriment de sa fonctionnalité locale et de son insertion dans un projet territorial. Sur ce plan, il est en rupture non seulement avec le tramway à venir mais avec les projets de TCSP antérieurs qui font sens dans le cadre de l'organisation urbaine planifiée et projetée par l'État puisqu'il s'agissait d'aller chercher et de transporter la population des ZUP de la rive droite. C'est un projet très « extraverti » (Pinson, 1999), dont le coût ne se justifie pas au regard de considérations sur la qualité de vie quotidienne des Bordelais mais au regard de la vocation métropolitaine de l'agglomération : c'est « une ligne emblématique pour les cadres qui arrivent à la gare et qui vont travailler à Mériadeck » (entretien Pessac 2006), geste symbole qui ne remportera pas – au final - l'adhésion des 26 autres communes. Dans sa première configuration, le Val n'est donc pas pensé en tant que transport de masse ou mode écologique de déplacement mais comme symbole. En conséquence, il est en décalage avec la réalité territoriale, ce que n'auront pas de peine à souligner avec verve les associations. Ce n'est que par la suite que s'impose une logique de desserte d'agglomération imprégnée des préceptes législatifs de la Loi sur l'Air de 1996. La cohérence urbanisme-transports se met au service d'une nouvelle stratégie de valorisation de la centralité principale.

En effet, avec un centre qui se vide depuis plus d'une vingtaine d'années au profit d'une périphérie toujours plus distendue, la nouvelle politique de transports collectifs implique un renversement dans la manière de composer la ville et de s'y déplacer, ainsi qu'un changement d'échelle de la problématisation. Le tramway devient l'instrument de la revitalisation et les grandes enseignes du centre commercial Mériadeck, emblème de la volonté passée d'offrir en centre-ville des formes modernes de consommation bien desservies par l'automobile, oeuvrent pour obtenir une station

⁴⁵ Opération d'habitat mais aussi d'activités tertiaires, localisée dans le secteur nord-ouest de l'agglomération.

destinée à acheminer les chalands. Les enjeux prioritaires du tramway sont ainsi de revaloriser le centre, son rayonnement et son patrimoine, mais aussi d'être le fil conducteur d'un projet urbain d'ensemble que formalisent le SDDUC puis le PDU à travers la notion de *corridor de développement urbain*. L'action territoriale bordelaise passe d'un projet de ville fondé sur le *tout-voiture* jusque dans son cœur historique à un projet de ville qui confère aux transports collectifs un rôle important dans la nouvelle structuration urbaine. On assiste aussi au passage d'une réflexion technique, préoccupée essentiellement du choix du mode de transport, à une réflexion sur le devenir urbanistique de la ville dans laquelle l'objet technique fédère le projet urbain. Cette émergence d'une pensée sur la ville est parfois qualifiée de véritable « révolution tranquille ». Elle a pour vecteur une circulation de l'expertise et un renouvellement de ses méthodologies : le SDDUC n'utilise pas les instruments de modélisation de la demande qui concluaient à l'insuffisante capacité du tramway ; il part d'une analyse du territoire qui définit des « lignes de désir » à l'échelle de l'agglomération, respectant une configuration urbaine dont la permanence convainc⁴⁶. Cette étude a été réalisée à la demande de Francis Cuillier par la SEMALY lyonnaise, celle-là même qui a réalisé l'étude pour le tramway strasbourgeois. La méthodologie est simple et produit des documents au visuel très explicite.

Autre produit de cette évolution des perspectives, le PDU peut être considéré comme un document d'urbanistes (Sachet, 2001). Il marque le basculement de l'ensemble de la réflexion urbaine et planificatrice bordelaise en permettant le passage d'un projet de métro par définition sans impact sur l'espace public à un projet de tramway dont l'intérêt était d'enclencher de manière irréversible une réforme du partage de la rue. Sur le traitement et les aménagements à opérer dans cet espace collectif, le document, remarqué pour sa précision opératoire, atteint son objectif. La densification conjointe du bâti adjacent, actée également par le PLU, se heurte en revanche au portage politique des projets qui sont systématiquement « allégés ».

Avec le tramway, la mobilité acquiert également une vertu nouvelle : elle est pourvoyeuse d'intégration socio-spatiale. Le discours des élus de banlieue, qui n'accordait au transport collectif qu'un intérêt de principe motivé par la « juste » répartition des investissements et infrastructures communautaires, se modifie : il est désormais question de couture entre les espaces de l'agglomération, de mixité sociale réalisée au cœur même du mode de déplacement et grâce à lui⁴⁷, d'accompagnement du nouveau « cycle urbain ». La périphérie est désormais intéressée par la question transport en tant qu'elle peut être intégrée à une stratégie / de revalorisation du tissu (notamment dans les communes qui ont connu l'urbanisation rapide des années soixante et sont engagées aujourd'hui dans des opérations de démolition/reconstruction) et de positionnement relatif au sein de l'agglomération. Le tramway permet « *d'envisager pour l'avenir des possibilités de développement intéressant l'agglomération, intéressant la périphérie. (...). Contrairement à la recomposition partielle du Val, c'est une recomposition totale du réseau de bus, y compris des transports girondins, qui peut être envisagée. On est sur des schémas de circulation au niveau de l'agglomération, on parle aujourd'hui de liaison tram-train, de voies dédiées sur le pont Bacalan-Bastide qui permettrait de relier les habitants du quadrant Nord Ouest...* ». Autour du tramway et des franchissements un dialogue entre centre et périphérie s'est ouvert. Mais ce dialogue n'est pas reconduit autour des axes bus. Sans même songer à une quelconque densification alentour que les services techniques n'osent même pas encore évoquer, les travaux destinés à améliorer leur vitesse commerciale pour en faire un prolongement et un complément valable au tramway ne rencontrent pas l'adhésion locale. Le tramway capte tout l'« effet de représentation » dont est désormais paré le transport collectif, ne contribuant pas à diffuser une relecture du rapport ville-transport au-delà des corridors concernés, quand l'une des questions majeures de la performance du système de déplacements est bien le rabattement sur ces tronçons structurants. La dénonciation d'un réseau à deux

⁴⁶ Les services techniques communautaires constatent d'ailleurs la très forte similitude du réseau actuel avec le réseau démantelé, concluant qu'« *une agglomération ne se révolutionne pas comme cela.* » (Entretien CUB, 2006)

⁴⁷ « *On parle beaucoup de mixité fonctionnelle (sic), elle est là : le tramway est un espace de mixité, de mélange. On y rencontre le maire, le cadre, le RMIste, le jeune du quartier, tout ça se mélange. Le réseau de bus quand même dans certains secteurs symbolisait ou signifiait le transport très populaire, le tramway c'est le transport de tous.* » (Entretien Lormont, 2006)

vitesse reprend dans le discours des élus périphériques les exigences d'équité territoriale des investissements au détriment de la fonctionnalité transport, compromettant la « troisième phase » d'investissements⁴⁸ et laissant à l'automobile le soin d'assurer cette fonctionnalité dans une large partie de l'espace sous influence urbaine. Sous couvert d'accessibilité et de positionnement aux échelles nationale et internationale, c'est bien l'automobilité locale qui continue de porter le développement des zones périphériques.

3.3.2 Permanence des problématiques d'accessibilité

Le rayonnement international de Bordeaux, historiquement fondé sur le commerce triangulaire, en fait une ville tournée vers l'extérieur et relativement coupée d'un *hinterland* dont l'armature urbaine et économique présente des faiblesses. Dans les années 1960, la décolonisation comme la géographie des premiers temps de la construction européenne contribuent à sa « périphérisation ». Avec l'entrée des pays de l'Est dans l'UE, le centre de gravité s'éloigne à nouveau de la façade atlantique. Le renforcement des infrastructures qui irriguent cette façade jusqu'à la péninsule ibérique constitue un enjeu territorial primordial pour les responsables de l'« Eurométropole⁴⁹ » revendiquée.

C'est dans ce cadre que le projet de grand contournement, inscrit au schéma directeur de 2001 et qui doit permettre d'accueillir le doublement du trafic de poids lourds entre l'Espagne et l'Europe du Nord attendu pour 2015, remporte une adhésion locale très large, d'Alain Juppé à Alain Rousset (qui se trouve pourtant en porte-à-faux sur la question avec son discours sur la promotion du ferroutage) en passant par les Conseils départemental et régional. Les termes du débat, essentiellement conduit par les élus et associations écologistes, sont classiques : éloigner de l'agglomération les nuisances de ce transit ou refuser de lui fournir les infrastructures nécessaires ; plaider pour le déchargement de la rocade existante ou souligner que la saturation actuelle est d'origine locale et que le contournement donnera lieu au même phénomène d'urbanisation concomitante. Ce phénomène d'étalement n'était déjà pas ignoré lors de l'élaboration du SDAU approuvé en 1980 et à l'origine de la première infrastructure de rocade. Aujourd'hui encore, les mêmes logiques pourraient conduire à annihiler les mesures qui visent à contenir ce phénomène : nécessité d'inscrire le principe de la réalisation dans les schémas de planification pour constituer des réserves avant que l'urbanisation ne contraigne le projet ; incapacité parallèle à constituer des réserves foncières pour éviter cette urbanisation⁵⁰. Les préconisations techniques en la matière sont connues et prônées y compris par la DDE : limitation des échangeurs, délimitation de zones vertes non constructibles... L'évolution des objectifs des politiques de transport et la référence au développement durable, qui conduit à relativiser les effets positifs de l'accessibilité, est ici sensible, mais elle est contrecarrée par les stratégies d'acteurs.

En effet, la mise en œuvre politique se heurte, d'une part et sans réelle nouveauté, aux compétitions interterritoriales, mais aussi désormais à un État qui n'entend plus jouer le rôle de grand ordonnateur et semble se refuser à l'implication dans les questions territoriales. Ainsi, la CUB, très consciente des menaces concurrentielles que la « voirie urbanisante » peut développer sur ses marges, souhaite l'intervention étatique par le biais de l'élaboration d'un DVA et de la promulgation d'une DTA. Or, l'État refuse de s'impliquer dans la première procédure, qui implique une analyse plus transversale des liens entre infrastructures et territoires, et privilégie, en ce qui concerne le second point, le déploiement d'une coopération métropolitaine autour des pôles de Bordeaux, Arcachon et Libourne⁵¹. La permanence avec les décennies passées et l'ambition du schéma métropolitain de l'OREAM est ici sensible, sauf que l'échelon central, maître d'ouvrage des infrastructures structurantes mais non plus des documents de planification territoriale, tergiverse désormais sur l'inscription des premières dans

⁴⁸ C'est-à-dire les décisions politiques programmant, après 2008 et la livraison des dernières extensions du tramway, les infrastructures prolongeant l'aire de desserte.

⁴⁹ Bordeaux appartient depuis au Club des Eurométropoles.

⁵⁰ Le fond du problème étant peut-être que cette périurbanisation est déjà à l'œuvre quand le contournement est prévu pour 2020.

⁵¹ Ces deux derniers s'y refusent, Arcachon préférant travailler de son côté à la mise en œuvre d'un établissement public foncier au périmètre limité. L'Établissement public foncier départemental est un sujet de discussion loin de faire consensus y compris dans la ville de Bordeaux.

les seconds. Ce défaut de coordination entre les échelons local et central engendre des dysfonctionnements : d'un côté, l'Etat – échaudé par l'échec de sa variante est compte tenu de la valeur viticole des terroirs - est tenté de couper court aux controverses sur le tracé en arrêtant celui-ci avant la fin du débat public, plaidant l'accord du Conseil général ; de l'autre, le SYSDAU, en charge du SCOT, éprouve des difficultés bien compréhensibles à travailler sans éléments précis concernant des infrastructures aussi structurantes que la LGV ou le grand contournement. Contrairement aux années 1960 et 1970, au cours desquelles les grandes infrastructures sont actées dans les documents de planification, les multiples variantes de tracé débattues aujourd'hui troublent le jeu. Le SCOT, qui donne par ailleurs des motifs de satisfaction puisque son périmètre regroupe 91 communes, ne peut en conséquence constituer l'arène au sein de laquelle émergerait une vision reliant formes de développement urbain et grand contournement.

3.3.3 *Figure actuelle de la coordination : toujours soumis à l'équilibre centre-périphérie*

La « rupture » de 1995 correspond bien à une évolution dans la lecture du lien urbanisme-transport en tant que les seconds n'ont plus le même rôle dans la stratégie urbaine. Le primat de la question économique et plus largement de la compétitivité des territoires n'est pas remis en question mais la formulation de l'enjeu se modifie : la vitalité du centre ne repose plus sur une modernisation qui desserrerait le carcan du passé (la difficulté à faire table rase des infrastructures du port, qui conservent une place dans l'imaginaire local bien après que leur fonctionnalité ait disparu, l'illustre⁵²) mais sur une valorisation de l'histoire. Requalification des espaces centraux et classement au patrimoine mondial de l'Unesco sont des facettes de la nouvelle stratégie urbaine de la ville-centre. Une stratégie de reconquête du centre, non seulement sur la voiture mais sur la périphérie. Une stratégie qu'elle fait financer par l'instance intercommunale *via* l'outil du tramway, qui a énormément de mérites politiques puisqu'il permet également la requalification d'espaces périphériques et qu'il matérialise le concept spatial de mise en réseau des centralités. Cette figure du polycentrisme est inscrite au Schéma Directeur. Mais la coordination urbanisme-transport reste limitée à ces lieux fortement symboliques politiquement qui désormais appellent le tramway pour exister matériellement, ce qui explique les difficultés que rencontrent les services techniques à faire porter localement leurs projets de couloirs pour bus en périphérie. Ceux-ci ont la réputation d'être néfastes au commerce alors que le travail pédagogique actif conduit par la cellule tramway de la CCI a mis au point une méthodologie d'évaluation de ce mode de transport qui vise à convaincre les commerçants que l'évolution leur est favorable⁵³. Quand les restrictions à la circulation automobile se heurtent à l'hostilité des élus, il n'est à l'heure actuelle même pas envisageable de parler de densification sur ces axes, qui sont pourtant des éléments à part entière du futur réseau.

L'évolution de la stratégie urbaine procède d'une double prise de conscience : celle du déclin de la ville-centre mais également du fait que ce déclin pénalise l'ensemble de l'agglomération. En cela, l'idée d'un destin commun a effectivement progressé et dépasse désormais la seule mutualisation des coûts. Pour autant, la période actuelle s'inscrit toujours dans le cadre de l'équilibre perpétuellement négocié et de la mise en tension des intérêts centraux et périphériques. Cet équilibre utilise désormais la figure du polycentrisme quand les documents de planification antérieurs aux années 1990 s'axaient sur le renforcement de Bordeaux. La figure du polycentrisme s'appuie sur le réseau collectif de transport : là aussi, l'évolution est nette, les élus de la périphérie ayant avant cette décennie un projet

⁵² Cette difficulté sera éprouvée par Jacques Chaban-Delmas dans sa tentative de réaménagement des quais et des friches industrielles. Le projet de pont doit être abandonné, pour ne pas couper la rade de Bordeaux et la circulation des bateaux dans un port qui, s'il est économiquement mort, marque encore l'histoire urbaine. C'est contre l'avis de ses services techniques qu'Alain Juppé lancera en 2001 la réalisation d'un pont pour le tramway, ces derniers recommandant le choix du tunnel, notamment pour préserver l'image emblématique de la Garonne et du port. Cet autre choix urbain qui, en inscrivant le pont dans le prolongement des rues et en évitant la coupure générée par le tunnel, privilégie le lien urbain entre les quartiers n'est possible que dans le contexte global de la nouvelle stratégie urbaine et de sa mise en œuvre particulièrement soignée.

⁵³ Encore faut-il signaler que la troisième ligne de tramway à nouveau le mécontentement de la profession.

de centralité plus « autonomiste » dans lequel la liaison à la ville-centre n'avait pas de valeur⁵⁴ (et officieux car non acté par les documents de la planification).

Sur la voie de l'intégration, l'étape décisive du passage à la TPU accompagne la redéfinition des relations centres(s)-périphérie(s). S'est ainsi ouverte récemment une réflexion sur le partage des charges de centralité dans le domaine culturel, c'est-à-dire l'éventualité de déléguer cette compétence à l'intercommunalité et d'en assurer le financement à cette échelle. Le partage des dépenses liées au rayonnement et à la promotion de l'image de l'agglomération (de l'équipe de foot au grand théâtre) est crucial au moment où les revenus générés par les activités s'échappent vers la périphérie. Le PLH participe de cette dynamique sur deux plans puisque, d'une part, il pose à l'échelle de la CUB le problème du logement social, particulièrement conflictuel, et d'autre part, dégage des financements communautaires destinés à réhabiliter l'habitat central.

Le projet de territoire communautaire avance ainsi, en se confrontant aux points les plus épineux, vers un développement de la complémentarité entre communes résidentielles et communes actives mais qui entendent ne pas supporter seules les charges liées à la présence d'activités souvent classées depuis que le dispositif de la TPU ne leur permet plus d'en confisquer les avantages. Pour aller vers un projet d'aménagement, avec une philosophie de la répartition des activités et populations intégrant la problématique des déplacements ainsi générés.

Enfin, il existe des scènes partenariales réunissant les institutions qui ont compétence sur le territoire hors CUB : le « comité intermodalité » a permis aux élus communautaires de négocier le schéma départemental des transports et de réduire la pénétration des cars girondins dans l'agglomération, en développant l'intermodalité avec les transports urbains. En revanche, le dialogue direct avec les intercommunalités périphériques à la CUB est inexistant et passe exclusivement par un interlocuteur départemental dont l'investissement dans le transport reste limité, tandis que s'élaborent des chartes de pays en totale indépendance par rapport au projet de la métropole. La rivalité est très importante, plus forte que la « complémentarité concurrente » qui unit – ou oppose - la CUB au Département (Goze et al., 2003). Ces positions concurrentes à fort impact territorial pourraient n'être que la survivance de pratiques qui tendraient à s'effacer (d'autant que la couleur politique des deux AO que sont la CUB et le département est désormais la même) sous l'influence de la société locale, du développement de la contractualisation entre projets de territoire, et d'un partage de l'expertise et du contrôle (Ibid.). L'expertise locale, services techniques et agence d'urbanisme, a élaboré le schéma des transports à l'horizon 2020 à l'échelle de l'aire urbaine. Mais il ne s'agit encore que d'un ensemble de réflexions et de propositions en attente des décisions politiques qui se prendront après les échéances électorales de 2008.

Conclusion

La première période de la planification bordelaise est nettement inscrite dans le cadre national de la politique d'aménagement du territoire, y compris dans son incapacité à s'incarner dans un projet global et à laisser d'autres traces que des opérations ponctuelles, surdimensionnées au milieu d'un tissu urbain qui offre de la résistance. Au plan institutionnel, les territoires d'action publique, définis depuis le niveau central dans le but d'ancrer localement un modèle d'aménagement métropolitain, sont détournés par le jeu local des acteurs. Le système politique qui se met alors en place soumet la planification à des régulations locales qui accordent beaucoup moins d'importance à ces démarches qu'à la question économique.

⁵⁴ « Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, quand on demandait au maire de Mérignac ou à son directeur de cabinet s'ils avaient quelque chose à gagner d'un transport en commun, la réponse était : non, nous sommes une ville complète, avec des équipements et un bon ratio habitat-emploi, un habitat diversifié, nous n'avons besoin de rien. A Bordeaux, il y a quelques vieilles pierres mais pour faire du tourisme, autant aller à Rome, c'est plus intéressant. » (Entretien Pessac, 2006). Il faut noter que les communes de la rive droite, plus paupérisées et dépendantes de l'emploi central, ont accordé davantage d'attention aux liaisons avec la ville-centre.

Les documents produits avant 1995 ont ainsi conduit les acteurs à mobiliser leurs ressources à l'occasion du rapport de force ainsi engagé, faisant prévaloir des logiques communales sur l'échange politique local et engendrant un véritable « troc communautaire ». Mais le contenu de beaucoup de ces documents passe plus inaperçu dans l'histoire locale telle qu'elle est retracée dans les discours. Les représentations que forgent les pouvoirs publics de leur propre action sont beaucoup plus marquées par le rayonnement passé de Bordeaux que par leur capacité à planifier l'avenir de la ville.

La décentralisation n'introduira guère de rupture dans ce fonctionnement. Avec elle, la question économique s'impose partout sur des scènes politiques décentralisées désormais en charge de territoires en concurrence (Gaudin, 1993). À Bordeaux également, elle prime sur toute autre considération. Cependant, le référentiel de modernité qui orientait depuis des années les politiques urbaines de Jacques Chaban-Delmas renvoyait déjà aux impératifs de modernisation des structures productives d'une ville dont qui connaît dès le XIX^e siècle des difficultés à s'adapter aux réalités industrielles. Cette « pensée » de l'économie prime sur l'urbanisme et mise avant tout sur la technique pour faire fonctionner une agglomération en dehors de projet à la bonne échelle.

La véritable rupture n'interviendra qu'au moment où cette question économique trouvera à s'incarner dans l'action urbanistique, et dans un projet urbain qui prend acte de la structure patrimoniale de la ville et de ses résistances pour les mettre au service d'une stratégie nouvelle de développement. C'est en 1995, avec l'élection à la mairie d'Alain Juppé, que le changement politique crée les conditions d'une profonde réorientation des perspectives et permet la relance de la planification et l'approfondissement de la pensée urbaine. L'enjeu est de revaloriser le centre. C'est au service de cette stratégie que va être utilisé l'outil technique du mode de transport. Conjointement, la valorisation des procédures de planification des transports (et notamment du PDU) fait suite au désintérêt pour ces démarches. L'action publique se regarde désormais agir dans le domaine. Mais en périphérie, la production territoriale reste vouée au « productif » et le découplage croissance de la mobilité individuelle-croissance économique n'est pas opéré. Les investissements dans le réseau routier constituent l'essentiel de l'intervention régulatrice de la puissance publique tandis que l'absence de Schéma Directeur d'Urbanisme Commercial permet la surabondance de zones commerciales (Petit, 2004) et que les mécanismes concurrentiels CUB/hors CUB engendrent la multiplication des zones d'activités.

À Bordeaux, ce sont les stratégies d'acteurs qui, en détournant les facteurs institutionnels, déterminent les modalités de la coordination urbanisme-transport, dont les figures cognitives ne connaissent que peu d'évolution sur la période étudiée en dehors de l'intégration aux discours de la *doxa* officielle. La menace du gigantisme et de la concentration prime sur toute autre considération et l'inversion du rapport urbanisation-transport n'est pas même esquissée : les infrastructures de déplacements restent au service des stratégies développées pour le territoire par les acteurs locaux, et ne sauraient influencer les caractéristiques de celles-ci. Ainsi, le tramway est avant tout au service du revirement patrimonial de la stratégie territoriale du maire de la ville-centre.

L'intégration intercommunale progresse par le biais de la thématique transport qui permet la diffusion d'une acceptation partielle du rôle structurant du centre dans un système territorial intégré : le tramway intercommunal est véritablement et paradoxalement l'instrument du « recentrement » de l'agglomération sur Bordeaux, à l'instar d'un réseau de bus plus radial que jamais compte tenu du remplacement des liaisons de périphérie à périphérie désormais « rabattues » sur les lignes de tramway convergentes. La reconquête du centre se fait bien sur l'automobile mais aussi sur la périphérie. En parallèle cependant, le leadership politique du maire de la ville-centre n'est désormais plus accepté. La concurrence territoriale semble évoluer dans des proportions inverses à la concurrence politique.

Références bibliographiques

1. Ouvrages collectifs, articles, études

- ARPAILLANGE C. *et al.*, « La Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) à l'heure de la loi Chevènement : Négociations contraintes dans une confédération de communes », in Baraize F. et Négrier E. (dir), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques Politiques, 2001.
- BENZ A., FRENZL A., « La dynamique institutionnelle de la région urbaine de Bordeaux : du "système Chaban" à Alain Juppé » in Jouve B. et Lefèvre C. (dir), *Villes, Métropoles : Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, Coll. Villes, 1999.
- CROZIER M., THOENIG J-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local », *Revue française de sociologie*, 16 (1), janvier-mars 1976.
- CUILIER F. (dir), « La nécessaire refondation du plan communautaire d'occupation des sols de Bordeaux métropole », p. 105-117, in A'urba, *Les débats sur la ville 3*, Bordeaux : éditions confluences, 2000.
- DI MEO G., « Une métropole incertaine », in Laborde P. (dir.), *Bordeaux : Métropole régionale. Ville Internationale ?*, Paris : La documentation Française, 1998.
- DORMOIS R., 2004, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », in Le Saout R. et Madore F. (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, PUR, Rennes, 224 p.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993.
- GOURVELLEC M., « Recherche d'outils pour la maîtrise de l'étalement urbain dans l'agglomération bordelaise », in APUMP, IET, *La ville étalée en perspectives*, Actes du colloque transnational sur l'étalement urbain, Toulouse les 24-25-26 janvier 2002, Champ Social Editions, 2003.
- GUILLAUME S., « Bordeaux et la CUB : histoire politique », in Laborde P. (dir.), *Bordeaux : Métropole régionale. Ville Internationale ?*, Paris : La documentation Française, 1998.
- JOUBE B., LEFEVRE C., *Villes, Métropoles : Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, Coll. Villes, 1999.
- KERROUCHE E., 2003, « Gouvernance et intercommunalité : vers une redéfinition de l'action publique en France ? », *Travaux & innovations*- n°94, janvier 2003.
- LABORDE P. (dir.), *Bordeaux : Métropole régionale. Ville Internationale ?*, Paris : La documentation Française, 1998.
- MARIEU, J., *Intercommunalité de guichet ou intercommunalité de projet. Observations sur un grand projet de la CUB : le métro VAL*, Plan Urbain, 1991.
- MARIEU J., « Les enjeux du projet d'agglomération de Bordeaux », in Laborde P. (dir.), *Bordeaux : Métropole régionale. Ville Internationale ?*, Paris : La documentation Française, 1998.
- MARIEU J., « Gouvernance en périphérie des agglomérations : à Bordeaux, Toulouse, Hambourg et Warwickshire », p. 137-144, in *Mobilités et territoires urbains. Penser la ville sans bornes*, PUCA, 23-25 juin 2004.
- RIGAUDY J-B., « Mobilité et dynamisme urbain, un défi pour une agglomération étalée, Bordeaux », p. 149-155, in A'urba, *Les débats sur la ville 3*, Bordeaux : éditions confluences, 2000.
- PETIT O., *Etude de cas métropolisation*, (p. 26, « Bordeaux : une métropole qui limite les effets de la métropolisation pour s'inscrire dans des logique d'équilibre des territoires »), *DGUHCP*.
- MAZET, *Aménagement du territoire*, A. Colin, Paris La Défense, février 2004, 30 p., 2000.
- PINSON G., « Projets urbains et construction des agglomérations. Echelles fonctionnelles et politiques », *Les annales de la recherche urbaine* n°82, 1999.

SACHET S., « Bordeaux : un exercice obligé à l'heure de l'élaboration du projet d'agglomération », in Offner J.-M. (dir.), *Projet OP4 : Observations des Processus de Production Politique des Plans de Déplacements Urbains*, Rapport de convention LATTIS-DTT, PREDIT, 2001.

SAVARY G., « La régulation consensuelle communautaire : un facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la Communauté Urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, Vol.16, n°1 (3), 1998, p. 107-138.

SAVARY G., *Chaban. Maire de Bordeaux. Anatomie d'une féodalité républicaine*, Bordeaux : Éditions Aubéron, 2000.

2. Documents de planification, documents politiques

A'URBA, CUB, *PDU – Projet soumis aux collectivités avant enquête publique*, décembre 1998.

A'URBA, Communauté urbaine de Bordeaux, *Les déplacements des habitants de l'agglomération bordelaise. Enquête ménages déplacements 1998. premiers résultats*, Bordeaux, juin 1999.

A'URBA, CUB, *PDU 2000-2005 – Document de synthèse*, 26 mai 2000, 56 p.

A'URBA, INSEE, *Atlas de la Métropole bordelaise*, Editions Mollat, Bordeaux, 2001.

A'URBA, Communauté urbaine de Bordeaux, *Plan des déplacements urbains. Potentialités d'extension du réseau communautaire de transport en commun en site propre. Etude préliminaire*, Bordeaux, janvier 2002.

A'URBA, CUB, *Révision du Plan des Déplacements Urbains 2000-2005 : Mise en conformité*, Bordeaux, juin 2002.

A'URBA, CUB, *Synthèse des tables rondes sur les transports de voyageurs dans l'agglomération bordelaise* des 28 et 29 novembre 2002 Bordeaux, 2003.

SYSDAU, A'URBA, *Révision du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise : Rapport de présentation soumis à l'approbation définitive le 26 septembre 2001*, novembre 2001.

A'URBA, CUB, *PLU communautaire, Rapport de présentation*, projet arrêté par le conseil de CUB du 7 janvier 2005.

Liste des personnes interrogées

Monsieur Michel Bergeron, adjoint au chef de pôle Aménagement urbain et habitat de la Communauté Urbaine de Bordeaux, 22 février 2006.

Monsieur Christian Boyer, directeur des Etudes et grands projets à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bordeaux, 5 novembre 2006.

Monsieur Francis Cuillier, directeur général de l'a-urba, 21 février 2006.

Monsieur Jean Dumas, professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 23 février 2006.

Monsieur Vincent Feltesse, maire de Blanquefort et président de la Communauté Urbaine de Bordeaux, XX

Monsieur Maurice Goze, professeur à l'Université de Bordeaux 3, 21 février 2006.

Monsieur Thierry Guichard, directeur général des services techniques de la Communauté Urbaine de Bordeaux, 6 novembre 2006.

Monsieur Pierre Hurmic, élu au Conseil municipal de Bordeaux, 7 novembre 2006.

Monsieur Jean Marieu, Professeur émérite à l'Université de Bordeaux 3, 5 novembre 2006

Monsieur Philippe Muller, direction des déplacements urbains, Pôle aménagement urbain et habitat, Communauté Urbaine de Bordeaux, 12 décembre 2006.

Monsieur Jean-Baptiste Rigaudy, directeur adjoint à l'a-urba, 22 février 2006.

Monsieur Jean Touzeau, maire de Lormont et conseiller général de Gironde, 11 décembre 2006.

Monsieur Denis Teisseire, association Trans'Cub, 4 novembre 2006.

Chapitre 3

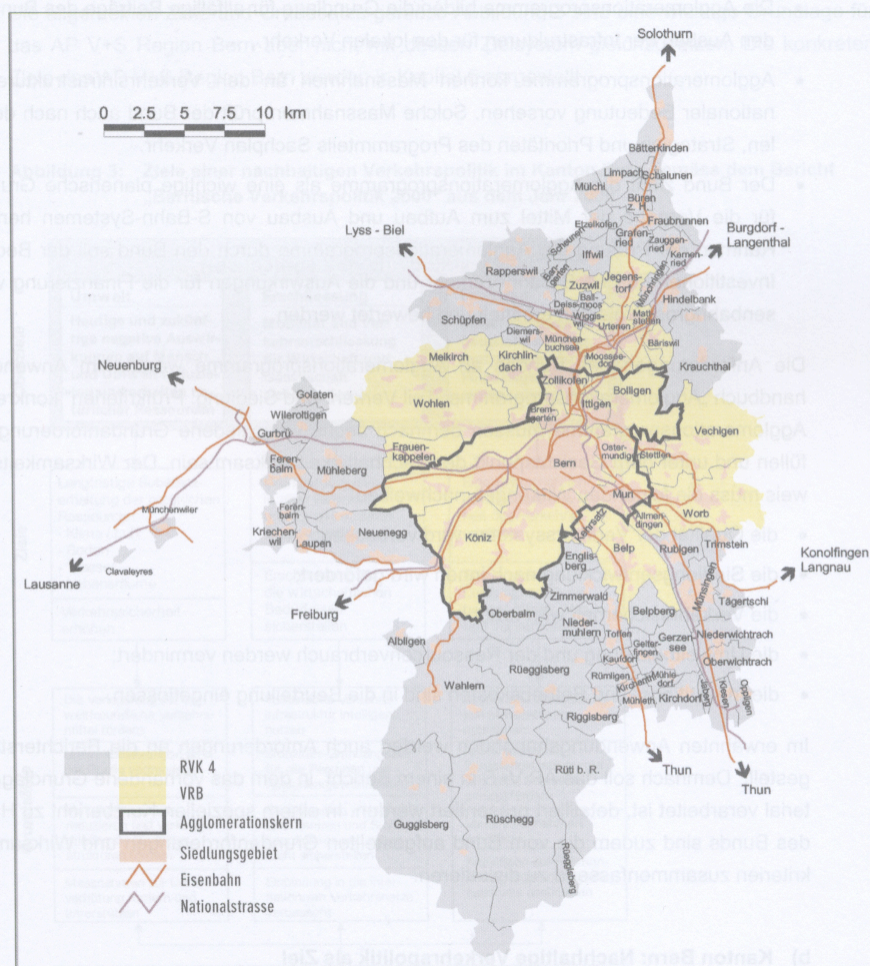
Berne, 30 ans de coordination transports-urbanisme

Hanja-Niriana Maksim (LaSUR-EPFL)

1 Éléments du contexte bernois

Le canton bilingue de Berne est, de par sa taille et sur le plan démographique, le deuxième canton de Suisse. La ville de Berne, son chef-lieu et capitale helvétique, est prise dans une boucle de l'Aar et se situe à l'entrée de la vallée du même nom, qui mène à l'Oberland bernois. Dès les années 1950, après densification de la ville-centre, l'urbanisation commence à s'étendre, se caractérisant par la fuite d'une partie de la population du centre vers les communes suburbaines, et par la suite périurbaines.

Figure 1 – La Région de Berne, telle que définie dans le programme d'agglomération



Source : Canton de Berne, 2005

Sur le plan démographique, Berne connaît une stagnation depuis un certain temps, et même une perte de population en ville. Ainsi, la commune de Berne compte actuellement un peu plus de 120 000

habitants¹, avec 2 367 habitants par km² et en a perdu 4,2% ces dix dernières années. Le canton comptait à la même date 957 064 habitants. Les 38 communes du périmètre de la Verein Region Bern², d'une étendue de 432 km², quant à elles, comptaient en 2005 environ 312 000 habitants, contre près de 350 000 habitants pour l'agglomération, selon la définition de l'OFS.

Tableau 1 – Évolution de la population de l'agglomération et de la ville de Berne entre 1980 et 2000

	1980	1990	2000
Agglomération de Berne	348 745	351 084	349 096
Ville de Berne	145 254	136 338	128 634

Source : OFS, Statistikdienste Stadt Bern

Les emplois sont fortement concentrés dans la ville-centre et, de manière générale, il y a environ 221 000 actifs dans le périmètre de la VRB, dans 16 000 entreprises du secondaire et du tertiaire, contre 4 700 actifs dans l'agriculture³. La ville compte près de 146 500 actifs⁴. Il y a donc un certain déséquilibre entre le développement démographique peu dynamique et celui des emplois. Mais la politique bernoise des pôles de développement économiques, entre autres mesures, a permis d'amorcer un certain changement.

La problématique du logement à Berne pose nettement moins de problèmes qu'à Genève, par exemple, qui est l'une des régions les plus touchées en Suisse par la pénurie de logements vacants.

Tableau 2 – Taux de logements vacants dans l'agglomération de Berne

2002	2003	2004	2005
0,51	0,51	0,57	0,65

Source : OFS

1.1 Berne, capitale helvétique

La commune de Berne est le chef-lieu du canton, mais également la capitale politique du pays. La vieille ville, dont le plan médiéval est resté intact, est inscrite au patrimoine de l'UNESCO depuis 1983.

Berne est une ville d'administration et de gouvernement. De nombreuses entreprises y ont leur siège, comme la Poste ou les Chemins de fer fédéraux, bien que depuis quelques années, des milliers d'emplois aient été déplacés et implantés dans les communes avoisinantes, en vue d'un rééquilibrage entre habitat et emploi. De plus, la ville abrite l'administration fédérale, cantonale et municipale à la fois et plus de 80 ambassades et consulats y sont représentés : « *Ich denke, die politische Situation in der Region Bern ist auch speziell. Bundesstadt, Kantonsstadt, und dann die Kernstadt Bern*⁵ » (entretien du 15 décembre 2006).

1.2 Le contexte institutionnel et la répartition des compétences

Sur le plan cantonal, le Grand Conseil représente le pouvoir législatif, et se compose de 160 membres. Le pouvoir exécutif, avec ses sept membres, revient au Conseil exécutif.

Chaque membre de l'exécutif a la charge d'un des sept départements : la [Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie](#) ; la Direction de l'instruction publique ; la Direction des finances ; la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale ; la [Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques](#) ; la [Direction de la police et des affaires militaires](#) ;

¹ 31.12.2005, OFS

² Association de communes de la région de Berne (VRB)

³ VRB, 2001

⁴ Statistikdienste der Stadt Bern, 2001

⁵ « *Je pense que la situation dans la région de Berne est aussi spéciale. Capitale helvétique, cantonale, et ville-centre à la fois* ».

et enfin la [Direction de l'économie publique](#). De manière générale, les deux départements que sont la [Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques](#) (JCE) et la [Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie](#) (TTE) sont concernés par les questions d'aménagement du territoire et de transports.

Les communes bénéficient d'une grande autonomie⁶, surtout en comparaison avec Genève, où les compétences décisionnelles sont essentiellement concentrées au niveau cantonal. Cette autonomie communale est légiférée par la Constitution cantonale, selon laquelle « *le droit cantonal accorde aux communes la plus grande liberté de décision possible* ». Celles-ci sont d'ailleurs en charge de l'aménagement du territoire communal. L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), qui fait partie de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, est compétent en matière de développement territorial au niveau cantonal et exerce la surveillance sur l'aménagement du territoire régional et communal.

Au sein de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, se trouvent notamment l'Office des ponts et chaussées, l'Office des transports publics et l'Office des immeubles et des constructions.

Enfin, la Conférence de coordination espace - transports - économie (CETE) est responsable de l'harmonisation des projets, assume un « *rôle de coordination lors de projets concrets ou de démarches stratégiques, comme celle visant à promouvoir le développement durable dans le canton de Berne* »⁷ et veille au suivi du plan directeur cantonal.

Dans cette structure cantonale, les transports et l'aménagement appartiennent à des départements distincts (à l'inverse du cas genevois). Nous le verrons, cette structure n'est pas forcément déterminante, et n'a d'ailleurs pas empêché Berne d'appliquer concrètement des mesures de coordination entre les champs des transports et de l'urbanisme, facilitées par une vision commune aux acteurs des différents secteurs concernés.

La Ville de Berne est également organisée en plusieurs directions dont, en ce qui nous concerne, la *Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün*⁸. L'urbanisme fait partie de la *Präsidialdirektion* de l'administration.

À un niveau intermédiaire, la *Verein Region Bern* et la *Regionalen Verkehrskonferenz Bern-Mittelland*⁹ associent les communes de l'agglomération sur les thématiques de l'aménagement et des transports et projettent ensemble, avec la récente stratégie d'agglomération, de mettre en place une gouvernance régionale qui réunit les deux associations de communes – de périmètre différent – ainsi que le domaine de la culture. Avec sa conférence régionale, le champ des transports publics bénéficie donc d'une organisation particulière. Celle-ci définit ses souhaits ou ses objectifs et les transmet au canton, qui prend alors la décision finale. La procédure est identique pour l'aménagement du territoire : « *Le canton prend la décision finale. Pour l'aménagement du territoire, pour les zones de construction et tout cela. Vous connaissez le mot « Autonomie der Gemeinde ». Dans le canton de Berne, cette autonomie est très avancée et importante, mais c'est aussi parfois la difficulté (...). Il y a des petites communes qui disent qu'elles ont aussi le droit d'avoir des zones de construction pour dix maisons* » (entretien du 18 juillet 2007).

Dans le domaine des transports, les compétences décisionnelles reviennent au canton. La loi sur l'autonomie des communes leur laisse donc une marge de manœuvre considérable, notamment pour ce qui concerne l'aménagement du territoire. En revanche, la ville de Berne fait figure d'exception car elle est elle-même propriétaire de quasiment tout le réseau routier. Il n'y a presque aucune route cantonale dans la commune de Berne, ce qui lui laisse un champ d'action très étendu. La ville peut

⁶ Cette autonomie est grande plus par la façon dont elle est strictement respectée, à tous les niveaux, qu'à son étendue effective.

⁷ Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur l'aménagement du territoire, 2006.

⁸ Direction des Travaux publics, transports, espaces verts.

⁹ Conférence régionale des transports Berne-Mittelland (RVK4)

donc décider elle-même ce qu'elle compte faire de ses routes et de leur aménagement. Pour le reste, toutes les routes importantes du canton sont des routes cantonales, ce qui signifie qu'il peut fixer sa propre organisation des transports.

Les plans d'aménagements locaux sont bien élaborés et révisés par les communes elles-mêmes, bien que ceux-ci ne soient véritablement valables que lorsque le canton les approuve. Le canton en vérifie déjà les versions provisoires et s'assure que ces documents soient bien compatibles avec les objectifs du plan directeur. Cependant, grâce à l'autonomie des communes, le canton devrait apporter des arguments extrêmement forts pour pouvoir réellement s'y opposer : « *Parce que l'autonomie des communes dans l'aménagement de l'espace, dans la planification des zones, est incontestée* » (entretien du 14 décembre 2006). Nous pouvons ainsi remarquer que le plan directeur cantonal ne contient pas suffisamment de détails ou d'éléments qui pourraient être violés par la planification communale, contrairement à d'autres cantons qui dirigent et contrôlent presque tous les détails du niveau communal à partir de leur plan directeur.

1.3 L'organisation politique locale

Pour la législature actuelle cantonale 2006-2010, les sept membres du Conseil exécutif, dont six hommes et une femme, se répartissent entre les trois grands partis politiques bernois et les Verts : un PRD, trois PS, trois UDC, un Vert. Ils sont élus tous les quatre ans. Les 160 membres du Grand Conseil, qui correspond au pouvoir législatif, sont répartis comme indiqué dans le tableau 3.

Tableau 3 – Répartition des sièges au Grand Conseil du Canton de Berne (législatif¹⁰), 2006

Parti	UDC	PS	PRD	Verts	PEV	UDF	DS	PSL	PDC	PSA	Entente	Total
Sièges	47	42	26	19	13	6	1	1	1	3	1	160

À l'échelle communale, l'organe législatif de la Ville de Berne, le *Stadtrat*, se compose de 80 membres, élus tous les quatre ans et qui sont répartis selon le tableau 4.

Tableau 4 – Répartition des sièges de la Ville de Berne, *Stadtrat* (législatif), 2006

Parti	SJP/ JUSO	FDP	GFL	SVP/ JSVP	GB	CVP	EVP	JA	SD	ARP	EDU	GPB	JF	PdA	Total
Sièges	24	14	10	10	8	3	2	2	2	1	1	1	1	1	80

Le *Gemeinderat* est l'organe exécutif, dont les cinq membres, y compris le maire socialiste, sont élus également tous les quatre ans. L'exécutif réunit deux membres du parti socialiste, deux du parti radical-démocratique, et un de la *Grünes Bündnis*. À noter que les couleurs partisans varient selon les échelles. La ville rouge-verte de Berne se distingue clairement du canton, très représenté par les partis bourgeois, bien que son gouvernement ait aussi une majorité de gauche, qui, selon certains de nos interlocuteurs, ne pourrait être que passagère. Le parlement, lui, reste très bourgeois et rural et ces différences peuvent parfois mener à des mésententes politiques.

1.4 Les enjeux des politiques de transports et de mobilité à Berne

La politique des transports du canton de Berne est spécifiée dans sa constitution et dans le plan directeur cantonal. Elle met l'accent sur la nécessité de satisfaire les besoins en mobilité grâce à un réseau de transports performant et à une offre de qualité, ceci pour favoriser les développements social, culturel et économique. De plus, il s'agit de stabiliser ou réduire les répercussions négatives du trafic sur l'homme et sur l'environnement et de promouvoir une occupation judicieuse du territoire. Dans cette approche, les ressources doivent également être utilisées de manière rationnelle et proportionnée. Enfin, le bon fonctionnement des réseaux routier et ferroviaire doit être garanti¹¹.

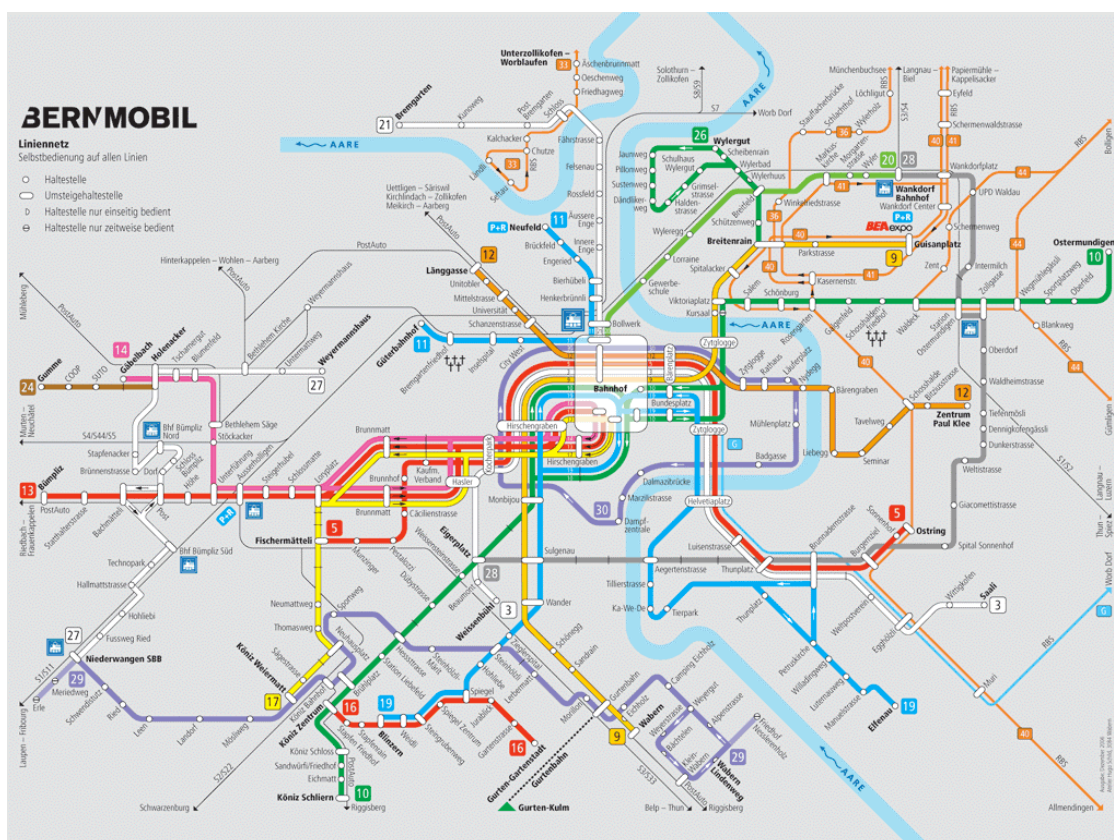
¹⁰ Voir en annexe la couleur politique des partis en Suisse.

¹¹ Tiré du Rapport de synthèse 2005 sur les projets d'agglomération du Canton de Berne.

L'utilisation particulièrement élevée des transports publics à Berne (20% des déplacements en 2000) s'explique en bonne partie par une offre ferroviaire régionale et interrégionale de qualité, la politique restrictive en matière de circulation et de stationnement – surtout dans la ville centre – et la forte concentration d'emplois à proximité de la gare de Berne.

Une grande particularité des transports publics bernois est que toutes les lignes convergent vers la gare, située en plein centre de la ville de Berne. Le réseau de tramway a été partiellement sacrifié, déjà dans les années 1940, avec le remplacement de la plus ancienne ligne par une ligne de bus, considéré comme plus économique sur les lignes peu chargées. En 1959 et en 1965, deux autres lignes seront démontées. Mais, et ceci est sans doute déterminant pour l'évolution à venir, les trois principales lignes, qui constituent l'ossature du réseau actuel, seront préservées.

Figure 2 – Le réseau de transports publics bernois (Bernmobil)



Actuellement, il existe une communauté tarifaire, LIBERO. Les trois lignes de tramway qui totalisent 17 kilomètres et les 19 lignes de bus qui forment un réseau de 120 kilomètres sont complétées par un réseau performant et étendu de S-Bahn (RER) en étoile à 13 branches, qui se rend jusqu'à Thoune, Schwarzenburg, Fribourg, Payerne, Neuchâtel, Bienne, Soleure, Burgdorf et Langnau. La réalisation de la nouvelle ligne de tramway Bern-West est, quant à elle, prévue pour fin 2010. Après un refus en votation populaire – par le canton –, elle a été ensuite approuvée lors de la seconde tentative. Le projet avait été retravaillé pour en réduire les coûts et mûrir le concept, notamment le tracé de la ligne. Une étude analyse actuellement les possibilités de réalisation d'une ligne supplémentaire en direction d'Ostermundigen. En outre, la place de la gare de Berne subit en ce moment de grands travaux de rénovation et de réaménagement.

L'atout du réseau routier bernois est de posséder depuis longtemps une autoroute de contournement, qui a permis d'éviter en bonne partie la paralysie de trafic des années de l'euphorie automobile, ce qui

s'est produit dans bien d'autres agglomérations. Ce contournement est cependant partiel, et ne forme donc pas une boucle complète.

2 Trajectoires d'urbanisme et de transports depuis les années 1950

2.1 Les éléments majeurs de la trajectoire bernoise

Dans l'après-guerre, la construction de quelques grands quartiers aux limites de la ville était prévue pour faire face à la croissance élevée de la population. Comme dans beaucoup d'autres grandes villes suisses, on assistait à un recul de la population dans le centre. Le réseau routier de la ville a rapidement atteint ses limites en raison des flux pendulaires croissants. Cependant, le réseau autoroutier a permis de détourner les transports hors de la ville, ce qui a largement épargné le centre. Ce réseau forme un contournement partiel. L'utilité des transports publics était à ce moment reconnue et il s'agissait de maintenir leur niveau de performance. La planification essentiellement technique des transports dans les années 1970 était basée sur la séparation des modes.

Le Plan des transports pour la ville et la région de Berne de 1972 marque en quelque sorte la fin de cette période. La même année, suite à une votation, la Waisenhausplatz et la Bärenplatz, en plein centre, sont fermées à la circulation. La ville se devait alors de planifier les transports en fonction du réseau routier existant et d'encourager le report sur les transports publics. Ces événements marqueront une véritable rupture, bien que celle-ci ne soit encore que purement du domaine des transports. Quelques années plus tard, la planification coordonnée bernoise entre les champs des transports et de l'urbanisme verra le jour.

Le principe de coordination transports-urbanisme marquera donc cette période de changement, et deviendra alors un acquis des politiques publiques qui se poursuivra à l'avenir. Le rapport de 1982 de la ville de Berne « *Environnement, ville et transports* » présentait déjà une vision d'ensemble, tout en insistant sur les préoccupations environnementales. Une première en Suisse.

En 1995, le Conseil communal de la Ville de Berne publiait un « *Projet pour le développement spatial de la ville de Berne* » (STEK), composé de trois rapports, une « *Conception d'ensemble* », une « *Conception de l'aménagement* » et une « *Conception des transports* ». En plus de la prise en compte des deux secteurs, transports et urbanisme, c'est toute l'agglomération qui est ici considérée.

D'ailleurs, à partir de la fin des années 1960, la plupart des communes du canton de Berne se sont regroupées en régions d'aménagement et de développement. En 1989, trois pôles de développement économique (PDE) sont prévus pour la ville de Berne : Ausserholligen, Bahnhof SBB et Wankdorf. L'Association de coopération de la région de Berne sera suivie, en 1991, de sa transformation en Verein Region Bern (VRB), qui réunit aujourd'hui 38 communes, avec Berne pour centre et dont les objectifs principaux sont, entre autres, l'intensification de la coopération régionale, la promotion de l'identité régionale et le renforcement des compétences et des prises de décisions communales. D'autre part, la Conférence régionale des transports Bern-Mitteland (RVK4), d'un plus large périmètre, regroupe 89 communes de l'agglomération bernoise.

Récemment, en 2005, le « *Programme d'agglomération Transports+Urbanisme de la région de Berne* » met l'accent sur le fait que, alors même que l'agglomération Bernoise est globalement très bien considérée en matière de coordination entre transports et urbanisme, les problèmes de congestion de la circulation persistent et les transports publics atteignent leurs limites de capacité. Les mesures, prévues pour les dix à vingt prochaines années, visent à éviter le fameux effet de « *Teufelskreis* »¹² (cercle vicieux, voir illustration 11) et à assurer un système de transports durable.

Pour éviter ce schéma, plusieurs stratégies sont alors mises à l'œuvre : éviter le trafic en empêchant la dispersion et donc les longs trajets en transport individuel motorisé et en concentrant les nouvelles constructions dans le centre de l'agglomération, en particulier dans les Pôles de développement

¹² Voir section consacrée au programme d'agglomération

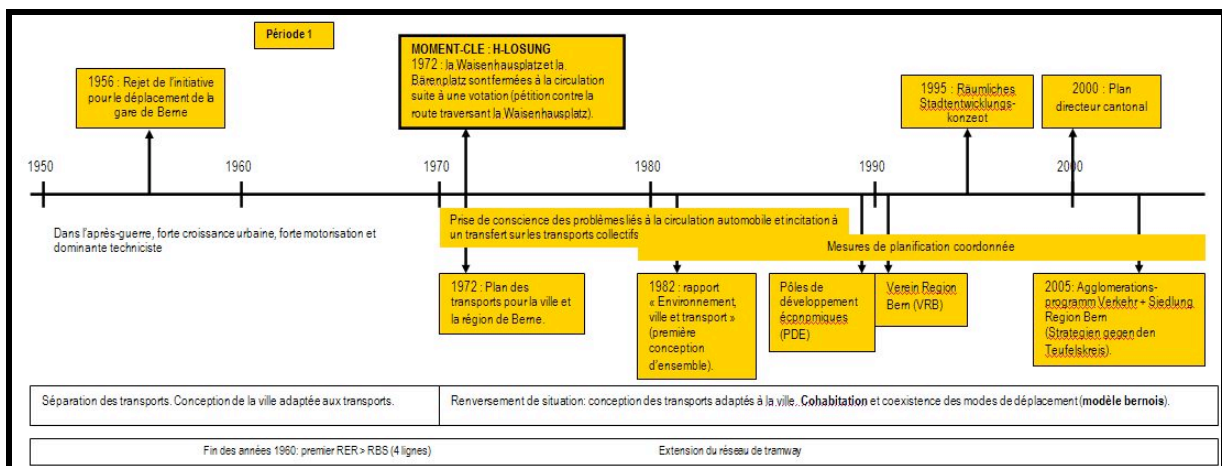
économique (PDE) ; reporter le trafic sur les moyens de transports respectueux de l’environnement ; aménager le trafic de manière « supportable » en l’éloignant du centre de l’agglomération et des zones d’habitation, en canalisant le trafic motorisé et en le reportant sur les routes à haute capacité comme les autoroutes.

Au niveau cantonal, le *modèle bernois* met l’accent sur l’importance des études de suivi des processus de planification participative tout en renouvelant le rôle des planificateurs et des experts. Cette conception prône la cohabitation des divers modes de déplacement et non plus la domination de certains modes sur d’autres.

Finalement, alors que d’autres villes comme Genève présentent une longue tradition en matière d’aménagement, Berne s’est, quant à elle, préoccupée très tôt de la cohérence entre les secteurs de l’aménagement et des transports. C’est ainsi que l’aménagement du corridor nord, en direction de Soleure, a suivi le développement des transports publics, marqué à la fin des années 1960 par la création du premier RER, le RBS (Bern-Solothurn), qui comprend aujourd’hui quatre lignes. Sa fréquentation est remarquable : « Sur ce chemin de fer entre Berne et Soleure, 90% des gens qui viennent travailler à Berne prennent le train. C’est bien. C’est énorme. Ici, à Münsingen, environ 70% des gens qui vont travailler en ville le font en transports publics » (entretien du 18 juillet 2006).

La coordination entre les secteurs de l’aménagement et des transports à Berne, aussi bien pour la ville que pour le canton, est un principe central qui a été mis en application très tôt. A ce titre, la plupart des rapports, projets et plans directeurs insistent sur cet aspect, au point qu’ils revêtent une importance pratiquement égale, quelque soit le champ d’intervention. Les entretiens auprès des acteurs locaux ont permis de faire ressortir cette collaboration effective, d’une part, mais nous avons également constaté que celle-ci semblait facilitée par le partage d’une vision commune. En effet, il est frappant de voir à quel point le discours des différents acteurs est homogène, à quelques détails près, qu’ils soient issus de la planification des routes, des transports collectifs ou du territoire. Dans la trajectoire bernoise, la période de changement de conception de la circulation, avec l’affaire de la H-Lösung notamment, ne semble pas directement liée à la période de changement représentée par le développement des mesures coordonnées. Cependant, après ce moment-clé des années 1970, la prise de conscience des problèmes urbains liés à la circulation automobile sera suivie de la montée des préoccupations environnementales. Ces deux aspects seront de fait centraux pour la naissance des politiques coordonnées bernoises. Ainsi, suite à ces événements, nous sommes passés d’une conception de la ville adaptée aux transports aux transports adaptés à la ville.

Figure 3 – Les principales phases de la coordination urbanisme-transport à Berne



2.2 1950-1970 : l'euphorie automobile des années 1970 et la précocité des questions environnementales

Dans l'après-guerre, Berne se caractérise par une forte urbanisation par ensembles compacts. Les premières tours au nord de la ville voient le jour à la fin des années 1950. Au cours des années suivantes, de grands ensembles apparaissent autour de la ville et débordent même sur les communes voisines. Dans les années 1950-60, les communes de banlieue assistent à un développement industriel intense, alors que la vieille-ville se voit protégée par un règlement communal en 1954. C'est la période de construction du réseau autoroutier, qui à Berne a permis d'éviter, par ce contournement partiel, d'asphyxier le centre. Dans les années 1960, la population de la ville décroît et une partie fuit vers les communes alentours, d'abord par un mouvement de suburbanisation, puis de périurbanisation vers les communes plus lointaines. Le mouvement vers la première couronne, qui s'est produit entre les années 1960 et 1970, s'est fait en particulier vers des communes comme Köniz ou Ittigen. Le mouvement suivant a eu lieu dans les années 1980-1990, et plutôt vers la campagne, en deuxième couronne. Ces deux mouvements successifs, favorisés par une politique de la ville-centre qui mettait l'accent sur l'implantation des emplois et la concentration des activités administratives, cantonales ou fédérales, ont largement participé à l'apparition des graves problèmes de trafic et de congestion des routes que l'on connaît. Les zones d'habitation, elles, étaient ainsi reléguées dans les couronnes autour de la ville. Mais la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979 semble aussi avoir eu sa part d'influence dans ce phénomène. La modification des zones qui s'ensuit réduit considérablement les espaces urbains disponibles dans la ville de Berne, ce qui n'a pas été le cas – du moins pas à ce point – dans d'autres communes environnantes. Köniz et Ittigen, par exemple, font alors partie des communes qui pouvaient encore se développer, et Berne n'avait littéralement plus de place. Les permis de construire étaient aussi plus difficiles à obtenir dans la ville-centre. Aujourd'hui encore, le sentiment que Berne dispose encore de place est contredit par une stricte limitation de la zone de construction : « (...) *Die Stadt Bern fängt sehr plötzlich an, wenn man von Westen kommt. Es ist nicht so wie wenn man Bern nach Zürich fährt, oder? Wo fängt Zürich an? Irgendwo im Raum Olten, oder? (...) Und diese Stadtgrenze wurde in Zonenplänen in den 60er oder 70er definiert. Das sind immer noch die Grenzen die auch heute stehen*¹³ » (entretien du 14 décembre 2006).

Mais la politique restrictive de stationnement de la ville a joué un rôle supplémentaire dans l'implantation des emplois hors de son périmètre.

En 1963, huit communes, dont la ville de Berne, s'associent déjà, pour passer un peu plus tard à 25 communes. C'est dans ce cadre que sera élaboré le premier plan directeur régional, mais il ne sera publié que 13 ans plus tard, en 1978. Il promeut un développement plus axé sur les aspects qualitatifs que quantitatifs, en réduisant les zones à bâtir pour empêcher une urbanisation disséminée et en encourageant le développement des transports publics et la protection de l'habitat contre les nuisances du trafic automobile. Ce plan fait actuellement l'objet d'une refonte totale dans le cadre de l'actuelle Verein Region Bern.

Sur le plan des transports, comme dans bien d'autres villes, les années 1950 sont marquées par une croissance massive de la motorisation. C'est d'ailleurs à cette période que des discussions étaient lancées sur le nouvel emplacement de la gare. Il s'agissait de la déplacer 1 kilomètre plus loin à l'ouest. Mais l'initiative pour la gare à la Laupenstrasse a été rejetée en 1956.

Les années suivantes, c'est le temps de la planification d'experts et des plans de transports. L'expertise technique était très présente dans l'administration cantonale, parmi les fonctionnaires. Cette pensée planificatrice et techniciste remontait alors jusqu'aux politiques. Mais déjà dans les années 1960, des changements de vision s'amorcent et ce, surtout dans les années 1970. D'ailleurs, les lignes de la RBS, le RER bernois, ont été mises en place dès la fin des années 1960, notamment en réaction au déséquilibre entre emplois et logements de l'agglomération et à la situation difficile qui en a découlé

¹³ « *La ville de Berne commence brusquement, lorsque l'on vient de l'ouest. Ce n'est pas pareil lorsque l'on va de Berne à Zürich. Où commence Zürich ? Quelque part dans la région d'Olten, n'est-ce pas ? Et cette limite de la ville a été définie dans les plans de zones des années 1960 ou 1970. Ces limites sont toujours celles d'aujourd'hui* ».

sur le plan des déplacements. Il est vrai, à cette époque, les transports publics bernois ne desservait encore que quelques communes : Berne, Köniz, Ostermundigen, Bremgarten. Les mouvements de fuite du centre vers les deux couronnes de l'agglomération ont fait pression sur la décision de créer ces lignes, alors nécessaires.

En Suisse, les mouvements pour la protection de l'environnement voient le jour au début des années 1970 avec la lutte contre la pollution de l'air (en raison du trafic automobile et de l'industrie), contre la pollution de l'eau, les centrales nucléaires, les déchets, le bruit, les expérimentations animales, etc. et une part importante de leurs activités était consacrée à la politique des transports, notamment aux routes nationales. Mais aussi bien à Berne qu'à Lausanne, la réalisation de routes express traversant le centre-ville a pu être évitée, bien que dans le premier cas, nous le verrons, les autorités avaient d'abord soutenu leur création.   Berne, une certaine résistance a vu assez rapidement le jour, comme en manifeste le rejet du plan de routes express en 1960. Mais ce sont plutôt des raisons techniques et financières qui ont été déterminantes pour la construction des routes de contournement en-dehors du centre-ville.   cette période, un paradoxe persistait : d'un côté, le développement d'infrastructures routières était toujours accepté, voire souhaité. De l'autre, on craignait une perte de la qualité de vie.

Cette situation a pourtant radicalement changé dans les années 1970. L'importance accordée au trafic privé en matière de planification des transports était alors remise en cause par la population et l'automobile, longtemps symbole de progrès, devenait la cause de tous les maux.

2.3 Années 1970 : la prise de conscience des problèmes automobiles à travers la votation sur la H-Lösung

Jusqu'au début des années 1970, les projets de circulation de la ville de Berne ne s'étaient pas particulièrement heurtés à des problèmes d'acceptation de la part de la population. Mais, avec les cas de la Bubenberglplatz¹⁴, puis de la H-Lösung, on assiste à une véritable rupture en matière de conception des transports. Les votations sur le projet d'autoroutes à quatre voix, dit projet de la H-Lösung, ainsi que d'autres votations qui suivront, vont en effet de solder par des refus.

Alors que dans les années 1960, les experts techniques avaient encore la possibilité d'imposer leurs arguments à la population, cette confiance quasi-totale est s'amenuise durant la décennie suivante et la vision techniciste est remise en cause.

2.3.1 La transformation de la Bubenberglplatz

Le cas des débats autour de la transformation de la Bubenberglplatz   Berne à la fin des années 1960 n'est pas en soi un véritable exemple d'opposition contre les projets routi rs, mais il marque malgré tout un changement important dans la politique des transports de la ville de Berne : c'est le dernier projet dans ce domaine que le peuple accepte sans réticence particulière.

Dans les années 1960, sur la Bubenberglplatz, la situation en matière de circulation devenait intenable¹⁵. Sa transformation a abouti à la réalisation d'une véritable gare de tramway et à une séparation nette des modes : d'un côté les transports publics, de l'autre la circulation privée, enfin, les piétons étaient relégués dans les passages souterrains. Mais ces travaux ont finalement sacrifié la Bubenberglplatz aux transports. C'est en 1967 que la Direction des travaux publics informe le conseil municipal de la situation concernant le projet de réfection de la Bubenberglplatz, justifié par les problèmes de congestion inextricables de la place. Les mesures de réfection optent pour la réalisation d'un passage piéton souterrain couplé à un traitement prioritaire des transports publics, alors que le trafic privé continue de circuler en surface. L'argument de la Direction des travaux publics consiste à légitimer le souterrain pour les piétons en arguant du fait que ce choix leur confère une priorité. Les réactions ne tardent pas : certains proposent la mise en souterrain du tramway en lieu et place des

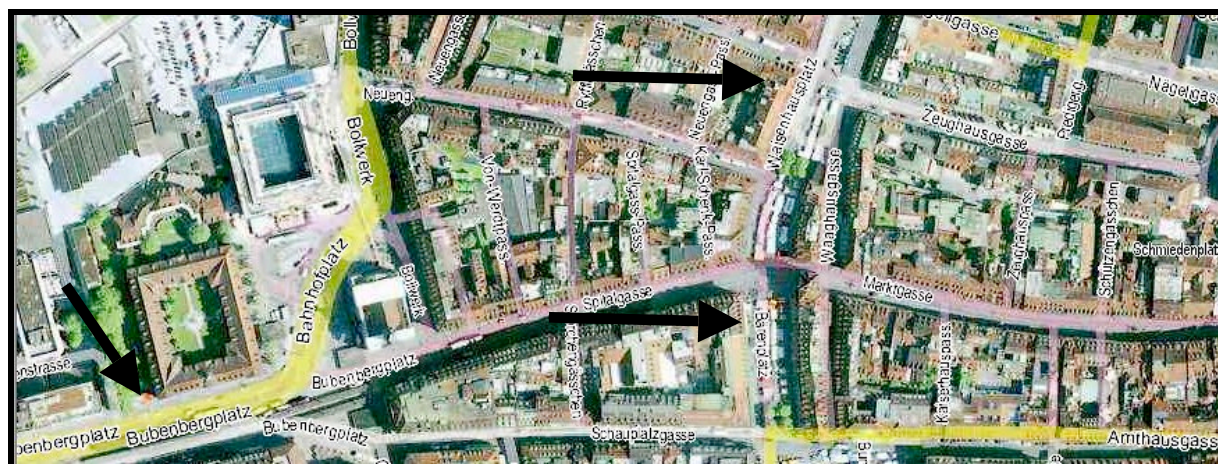
¹⁴ La Bubenberglplatz se situe à proximité immédiate de la gare.

¹⁵ Près de 43 000 véhicules empruntaient cette place quotidiennement (entretien du 19 juillet 2006).

piétons, d'autres souhaitent faire de même avec la circulation privée tout en maintenant les piétons en surface.

En mai 1970, alors que les coûts du projet de transformation de la place ont singulièrement augmenté, le Conseil municipal se consacre aux recommandations de vote. La population étant excédée par la situation chaotique de la circulation, il fallait alors agir, avant même que les pronostics de croissance du trafic ne se réalisent. Aucun parti politique ne s'oppose, publiquement du moins, au projet de transformation de la place.

Figure 4 – H-Lösung (Weisenhausplatz et Bärenplatz) et Bubenbergplatz



En réalité, la réfection de la Bubenbergplatz représentait une solution provisoire vers la réalisation d'un tunnel avec, pour argument, le fait que la mise en souterrain - onéreuse - des piétons deviendrait rapidement insuffisante¹⁶.

La participation de vote de 16,3% fut particulièrement faible, mais le projet de transformation fut néanmoins largement approuvé par les votants. Il fallut attendre le printemps 1976 pour que soit ouverte ce qui était présenté alors comme une véritable plaque tournante de la circulation, mais qui sera rapidement considérée comme une erreur de planification des années 1970. Finalement, les Bernois ne s'y sont pas facilement accommodés. Parmi les nombreuses personnes venues assister à la prétendue invasion automobile, beaucoup sont déçues de constater que les automobilistes contournaient le plus souvent la place, ceci probablement par habitude. Fait surprenant, la police veillait à la bonne application de cette nouvelle séparation des modes en renvoyant les piétons fautifs vers les passages souterrains qui leur étaient destinés.

Pendant les presque six ans de travaux de réfection de la Bubenbergplatz, le trafic, contrairement à ce qui était initialement souhaité, était détourné par la Schanzenstrasse, le parking de la gare et la Lorraine Brücke. C'est dans ce contexte que la ville prépare un autre projet d'aménagement de la circulation, le projet dit de la H-Lösung.

2.3.2 L'affaire de la H-Lösung

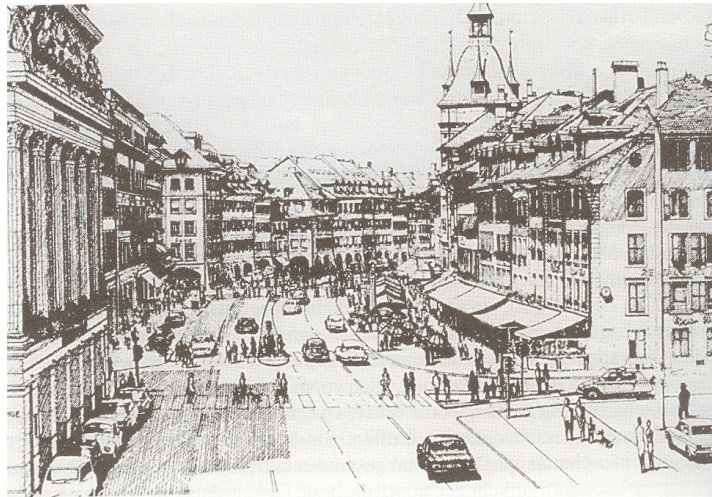
Le projet de la H-Lösung consiste à prévoir la construction d'une autoroute à 4 voies en plein de cœur de la ville de Berne, afin de répondre aux problèmes de congestion croissante : « *Damals waren die Spitalgasse und die Verbindung vom Bundesplatz zum Weisenhausplatz noch für den Verkehr geöffnet. Die Präsenz des Verkehrs in der Altstadt war damals unglaublich. Überall Verkehr! (...) Der Zustand*

¹⁶ Ainsi l'ingénieur en transports Kurt Hoppe regrettait à l'époque qu'un tunnel ne puisse prendre en charge la circulation. À ses yeux, une solution urbanistique convenable n'était envisageable qu'avec la mise en souterrain de la circulation privée, ceci au moyen d'un tunnel routier entre Schützenmatte et Laupenstrasse (entretien du 19 juillet 2007).

wurde von den Leuten akzeptiert; das war normal. Der öffentliche Verkehr war natürlich im Verkehr blockiert. Gewisse Busse brauchten in gewissen Abschnitten bis zu 40 Minuten für 500 Meter Strecke! Das sind gemessene Werte!¹⁷ » (entretien du 19 juillet 2006).

Selon un technicien de l'époque, les autorités bernoises ne paraissaient pas être conscientes des conséquences réelles qu'entraînerait la réalisation de ces quatre voies de transit, passant par la Bärenplatz et la Waisenhausplatz.

Figure 5 – La H-Lösung telle qu'elle était planifiée en 1970



Source : Lüthi et Meier, 1998

Les avis des spécialistes des milieux du transport et de l'urbanisme sur le projet divergent. Certains affirment que les problèmes de circulation dus à la phase de transformation de la Bubenberplatz pouvaient être résolus par ce projet appelé H-Lösung et soutiennent que les piétons eux-mêmes devaient pouvoir en profiter en raison de la suppression de places de stationnement prévue dans cette zone et de l'élargissement des trottoirs entre les deux places. D'autres insistent sur le caractère provisoire de ces mesures pendant la phase de transformation, tolérées à condition de pouvoir bénéficier de la construction du tunnel. Moins nuancée, l'association professionnelle des architectes formule une opinion favorable à l'égard de la H-Lösung. Nombreux sont d'avis que seul le tunnel pouvait permettre de se passer de la H-Lösung et l'on pensait même qu'une explosion du trafic à la Bärenplatz aurait été une excellente publicité en faveur du tunnel pendant la transformation de la Bubenberplatz.

Les services municipaux et le maire de Berne estiment que le projet doit être réalisé, tout en mettant des priorités, en premier lieu sur les piétons, puis sur les transports publics, et enfin sur la circulation privée. Cet avis est motivé par un assez large consensus autour des pronostics d'augmentation de la circulation, tous reconnaissant finalement qu'il fallait forcément la faire passer quelque part, et les questions de l'élargissement des trottoirs, de la suppression de places de stationnement et de l'installation de signalisations ont fait pencher les derniers réfractaires du côté des partisans.

Le 2 juillet 1970, le Conseil municipal vote donc en faveur du projet, mais il sera peu après contesté par un référendum facultatif. L'action pour la Bärenplatz a vu le jour grâce à un citoyen qui s'opposait à la H-Lösung et souhaitait, en lieu et place de ce projet, un agrandissement du marché. Ce mouvement d'opposition visait à rendre l'espace aux usagers. Il ne s'agissait alors plus de se demander comment organiser la construction de routes pour absorber la croissance de trafic à venir,

¹⁷ « A l'époque, la Spitalgasse et la liaison de la Bundesplatz jusqu'à la Weisenhausplatz étaient encore ouvertes au trafic. La présence du trafic dans la vieille ville était incroyable. Du trafic partout ! (...) La population acceptait cette situation ; c'était normal. Les transports publics étaient naturellement bloqués dans le trafic. Certains bus, sur certaines portions, faisaient 40 minutes pour un trajet de 500 mètres ! Ce sont des données mesurées ».

mais plutôt de se questionner sur la nécessité de sacrifier le centre ville à la circulation. Les opposants au projet refusaient l'idée de toucher au cœur de Berne et donc à ce qui était considéré en quelque sorte comme un « morceau de patrie ». La votation populaire, qui a eu lieu le 27 septembre 1970, se solde par un rejet du peuple, alors que la participation est plutôt faible (29,4%). Dans la presse, on pouvait déceler une certaine déception quant à ce résultat, et un regret que la Bärenplatz reste inchangée et demeure avant tout « un lieu de stationnement ». Mais par ce refus, les Bernois montrent qu'ils ne sont plus disposés à sacrifier le centre-ville au profit du trafic motorisé. La H-Lösung fut rejetée trois mois après l'acceptation consensuelle de la transformation de la Bubenbergrplatz. Les opposants au projet étaient cette fois mieux parvenus à mobiliser leurs partisans. Le fait que 70% de la population n'ait pas voté cet objet leur a finalement plutôt servi.

L'importance de la Bärenplatz et de la Waisenhausplatz comme lieux de marché, bien qu'ils étaient encore des axes de circulation importants à ce moment, amène de nouveaux arguments dans le débat local, en particulier celui du maintien de la qualité de vie.

2.4 La naissance des mesures de planification coordonnée dans les années 1980-1990

Au début des années 1990, certains projets significatifs en matière de coordination entre transports et aménagement du territoire à l'échelle cantonale voient le jour, qui fondent la base de la politique bernoise actuelle. Le rapport « RER bernois et urbanisation » de 1992 du canton de Berne, sur mandat du Grand Conseil, expose les conséquences territoriales d'un RER bernois, par exemple sur la région de montagne, et met l'accent sur les questions environnementales. À la suite de ce rapport, diverses décisions et mesures ont été prises par le Grand Conseil, notamment le réexamen et la coordination de l'aménagement local, la volonté de densifier autour des stations de RER et de coordonner le projet avec ceux des Pôles de développement économique (PDE) et du projet « Espaces-gares » et « Habitat ». Ce dernier, comme les PDE, vise un développement décentralisé et concentré à la fois. La valorisation des zones autour des gares du canton et leur utilisation plus intense sont bien à l'ordre du jour dans ce projet, qui mise clairement sur la coordination urbanisme-transports. Le projet « Habitat » sera un pendant de celui des PDE, qui l'intégrera.

Les projets de coordination tels que les PDE ainsi que les documents de planification coordonnée vont devenir une sorte de marque de fabrique des politiques publiques bernoises. Associés au « modèle bernois », valorisant entre autres un renouveau du rôle de l'expert et une participation effective de la population, ces éléments constituent en fait, plus qu'une véritable période de changement ou de rupture, un acquis sur lequel s'appuient largement les acteurs locaux en parlant de la vision partagée des manières de voir et de faire les transports et l'urbanisme.

2.4.1 L'exemple précurseur de Berne : le rapport « Environnement, ville, transports »

Ce document original et précurseur, datant de 1982, décrit les orientations de la politique communale des transports. Il est suivi un an plus tard par l'élaboration d'un plan de déplacement et d'un plan de stationnement, qui font office de rapports annexes. Les préoccupations environnementales qui marquent cette décennie sont très présentes, accompagnées par la volonté d'améliorer la qualité de vie des habitants, élément qui continue d'avoir une importance toute particulière à Berne et dans l'agglomération de manière générale, et qui est fortement mis en avant lors des entretiens. Durant les années 1980, la ville de Berne a pris conscience du problème de la fuite des habitants du centre vers la périphérie. Le maintien de l'attractivité de la ville-centre à travers la garantie d'une bonne qualité de vie est perçu comme un moyen de faire face à l'attrait exercé par les communes périphériques.

Plusieurs objectifs figurent dans le rapport d'orientations de 1982. Ils concernent tout d'abord la dissuasion de l'usage de l'automobile par les pendulaires pour se rendre sur leur lieu de travail, ceux-ci représentant l'essentiel du trafic privé aux heures de pointe. Ils portent également sur l'amélioration du confort et de la sécurité pour tous les usagers de la voirie, qu'il s'agisse de transports publics, de trafic automobile, ou des mobilités douces comme la marche et le vélo et, enfin, sur l'amélioration de la qualité de vie des habitants par la réduction des nuisances dues au trafic.

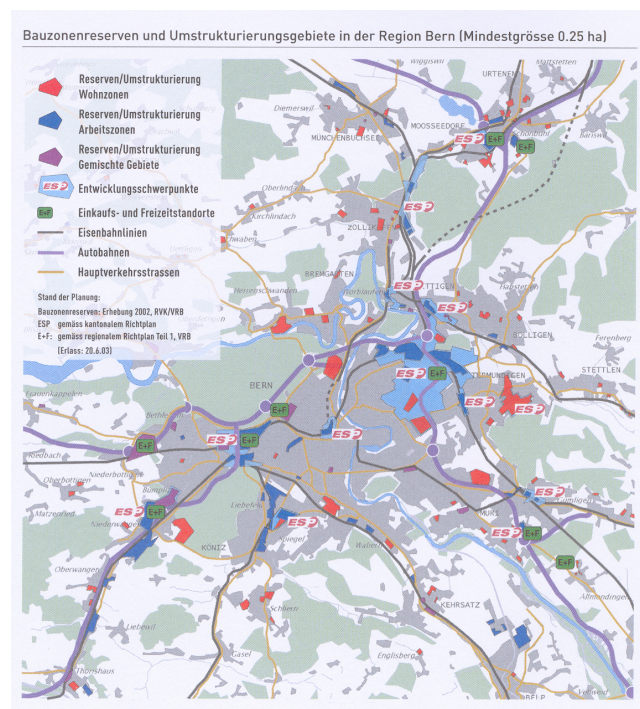
Le plan de déplacement développe plusieurs principes qui répondent à la volonté d'un trafic adapté à la ville plutôt que l'inverse, illustrant le changement de conception des années précédentes. Les principes et mesures peuvent se résumer ainsi : « *Il faut canaliser, plafonner, réduire le trafic individuel* » (Umwelt, Stadt, Verkehr, p. 42). Il est tout d'abord prévu que le réseau d'infrastructures routières sera aménagé sur sa base actuelle, en évitant toute extension massive. La hiérarchisation du réseau routier est présentée comme un moyen de canaliser le trafic privé en limitant le nombre d'axes de circulation. L'instauration de zones 30 et la limitation de l'offre de stationnement dans le centre (notamment pour les pendulaires) doivent par ailleurs permettre de ralentir et de réduire le trafic en-dehors du réseau de base, en protégeant les zones habitées. La gestion du trafic par les carrefours ou la signalisation vise à plafonner le volume de circulation automobile et à donner la priorité aux transports publics. La réduction du trafic, l'instauration des zones 30 et des aménagements tels que les pistes cyclables permettent de réduire les conflits entre modes de transports motorisés et non motorisés. Enfin, l'amélioration progressive de l'offre de transports publics, l'aménagement de parcs-relais et les restrictions liées au stationnement doivent favoriser le report modal vers les transports publics.

L'application concrète de ces mesures prend du temps. La progressivité constitue d'ailleurs un principe de mise en œuvre : il est prévu de vérifier à chaque étape l'efficacité des mesures prises (et de les retirer si besoin) et de ne pas entraver les autres réalisations en cas de problème, d'ordre financier ou dû à la manifestation d'une opposition.

2.4.2 La politique cantonale des pôles de développement économique

À la fin de l'année 1989, le canton de Berne initie la politique dite des pôles de développement économique (PDE), afin de faire face à l'insuffisance de disponibilité du sol consacré à des zones d'activité dans des emplacements bien desservis par les transports publics (figure 6).

Figure 6 – Les pôles de développement économique



Source : Programme d'agglomération transports + urbanisme de la région de Berne

Les politiques économiques, les transports, l'environnement et l'aménagement du territoire se rejoignent ainsi dans ces projets, qui font partie des exemples de coordination bernois. Le projet PDE est considéré comme l'un des plus importants pour renforcer l'attractivité économique du canton.

Un des objectifs majeurs de ces pôles est de concentrer les places de travail en certains lieux déterminés et de promouvoir un développement économique durable, grâce à la réduction du trafic motorisé privé. Ainsi, l'aménagement de ces emplacements est prévu pour permettre aux entreprises de s'installer, de construire et éventuellement de s'agrandir. Les PDE offrent des espaces adaptés à l'implantation de bureaux, de commerces et de loisirs. Ils sont stratégiquement situés en fonction des infrastructures de transports publics, notamment par rapport au RER bernois.

La majeure partie des PDE est en cours de réalisation. Le pôle du Wankdorf, le plus grand des PDE, est accessible par le tramway ainsi que par le RER depuis fin 2004. Hormis la Wankdorfplatz, qui pose problème en raison d'un trafic très intense, mais dont le projet d'assainissement¹⁸ est en cours, ce pôle bénéficie d'une excellente image, notamment auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)¹⁹ : « Dans ce cas-là, tous les groupes d'intérêts se sont réunis à la même table pour dégager une solution optimale » (P.-A. Rumley, ARE).

Le projet de développement de l'habitat, qui était un pendant au programme des PDE, fera l'objet d'un programme autonome, les PDE-L (pôles de développement économique-logement), harmonisés avec le plan directeur cantonal et suivant la même idée primordiale de développement dans les secteurs qui étant déjà bien desservis par les transports publics.

En matière de mobilité, les PDE se veulent être de véritables lieux de relais entre différents modes de transport, à l'image des pôles du Wankdorf ou de Ausserholligen, entre autres, bien que ce dernier ait une moins bonne image en raison de son plus faible développement. En la matière, le pôle du Wankdorf est l'exemple le plus abouti ; d'autres, comme le pôle d'Ausserholligen, peinent à se développer alors même que les plans sont prêts, faute d'investisseurs.

L'enquête menée récemment et décrite dans le rapport intermédiaire de 2004 confirme l'importance économique des PDE, qui accueillent 40 000 emplois du secondaire et du tertiaire, au niveau cantonal. Dans ce cas aussi, la coordination administrative est de mise. En effet, plusieurs Directions cantonales travaillent en étroite collaboration avec les communes concernées, mais également avec les propriétaires fonciers et les entreprises de transport.

2.4.3 La coordination aux échelles intermédiaires : Verein Region Bern et Conférence régionale des transports Bern-Mittelland

À Berne, la Verein Region Bern (Association de communes de la région de Berne) et la Conférence régionale des transports Bern-Mittelland (Regionale Verkehrskonferenz Bern Mittelland) sont des exemples uniques, sous cette forme du moins, d'associations de communes en Suisse. Avec le projet récent de réunion des deux associations en une seule, soutenue par la stratégie d'agglomération et elle-même issue du programme d'agglomération, la coordination intersectorielle sera poussée encore plus loin, au point de se doter d'un conseil régional. S'il se concrétise, il détiendra les compétences dans les secteurs des transports et de l'aménagement du territoire, à un niveau qui se situe entre la commune et le canton.

La Verein Region Bern (VRB), anciennement Association de coopération de la région de Berne, regroupe 38 communes de l'agglomération (figure 7). Elle vise à coordonner la collaboration entre les communes et à défendre leurs intérêts dans tous les domaines politiques de la région, notamment face à la Confédération et au Canton. Elle concerne près de 312 000 habitants et 221 000 actifs²⁰. La VRB cherche à concevoir un développement territorial favorable à une mise en cohérence de l'habitat, du travail, des achats et de la détente. Son domaine de compétence s'exerce également dans le champ du développement économique, ainsi que dans la coordination des transports, de la culture, de la formation, du social, de la santé et de l'environnement.

¹⁸ Ce projet de réaménagement de la place du Wankdorf est considéré par de nombreux interlocuteurs comme un projet clé, très important dans le cadre de la politique des PDE.

¹⁹ Tiré du PDE Baromètre n°8, juin 2005.

²⁰ VRB, 2005.

Plusieurs commissions consultatives font partie de la VRB, notamment sur les thèmes sociaux, économiques, et la KURV²¹, commission pour l’environnement, l’aménagement du territoire et les transports. Cette dernière est engagée dans l’élaboration du plan directeur régional. La VRB constitue un réseau interdisciplinaire et de cette façon, l’association de communes promeut une nouvelle structure politique, considérant que les formes multiples de collaborations intercommunales sont trop complexes, peu transparentes et peu claires.

Figure 7 – Les 38 communes de la VRB



Source : Verein Region Bern

En 1998, la VRB a décidé de remanier son plan directeur, qui datait de 1978. Ce nouveau plan se subdivise en trois parties, dont certains éléments sont encore en cours d’élaboration, notamment la troisième partie « *Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung S+B* », portant sur l’urbanisation et la croissance de la population. C’est dans ce cadre que la VRB s’est engagée dans un processus novateur de concours d’idées pour le développement des trois prochaines décennies de la région, « *Ein Bild der Region*²² », auquel ont répondu des équipes internationales et interdisciplinaires. Les trois équipes retenues ont chacune travaillé sur un modèle de développement de la région. Le premier projet « *Bern.staun*²³ » se base sur l’idée d’une exposition dans l’espace, dont les objets sont les édifices, quartiers et parties de quartiers qui, selon des critères de qualité, deviennent précisément de beaux objets. Nous retrouvons donc ici l’aspect qualitatif très important à Berne. Dans la perspective de ce projet, la qualité de la est perçue comme ayant des répercussions sur la ville centre. Le second projet « *Bern rUrban* » part du principe que la distinction entre régions urbaines et régions de campagne n’est plus à l’ordre du jour. Les deux s’entremêlent et c’est pourquoi les abords de l’urbanisation (*Ränder*) et les surfaces vertes sous formes d’interstices (*Intarsien*) représentent un potentiel pour le développement ultérieur de la région, complétés par de nouvelles fonctions d’habitat, de travail et de loisirs. Enfin, le troisième et dernier projet « *Europäische Mittelstadt* » part de l’idée que la région de Berne est comparable à des agglomérations telles que Vérone, Graz, Avignon ou Strasbourg. Il présente un système de « Stabilité dynamique », à savoir une capacité de changement, ceci sans perte des qualités. La ville-centre peut se relier à la région de multiples façons « *vom Rand ins Zentrum zum Rand*²⁴ ». Ce projet prévoit, entre autres, la mise en scène de la région de l’Aar, la renaissance des avenues et des allées ou la rénovation de quartiers à immeubles élevés. Un congrès des villes moyennes à Berne est proposé comme première étape concrète de sa réalisation.

²¹ Kommission Umwelt-Raumordnung-Verkehr.

²² Une image de la région

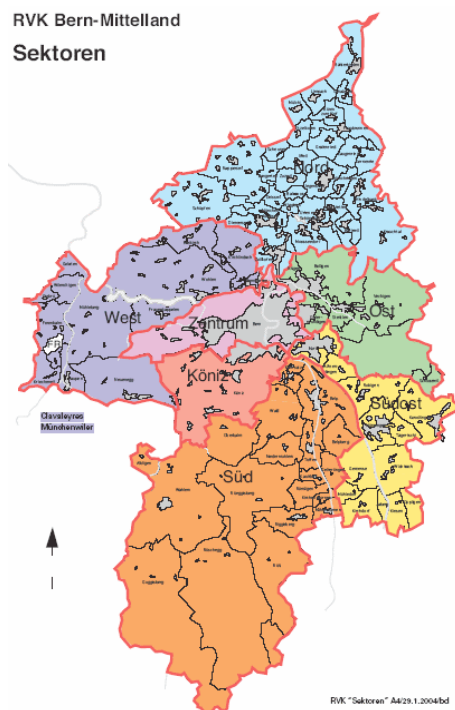
²³ Se base sur un jeu de mots, Bernstein : ambre, staunen : s’étonner.

²⁴ Des abords, vers le centre, vers les abords.

Ce concours original met l'accent sur diverses particularités propres à Berne. La première concerne la dimension temporelle. Le temps que requiert un tel projet et sa dimension artistique, et qui rappelle le modèle bernois et toutes les consultations que celui-ci exige pendant de longs mois avant la concrétisation, basé sur l'idée de ne pas – ou moins – avoir ensuite à corriger les erreurs liées à des décisions prises dans l'urgence. Ensuite, la question du compromis. En effet, les deux premiers projets ont été fusionnés en un seul et de nombreux éléments du troisième y seront intégrés. On n'a donc pas refusé de projet au profit d'un autre, mais pris de chacun les éléments importants et intéressants pour les combiner. Les résultats de ce concours d'idées ont abouti à des discussions approfondies avec les différentes équipes afin de préciser les prochaines étapes du plan directeur régional. C'est sur cette base que la KURV se chargera alors de l'élaborer ultérieurement. Parallèlement auront lieu des discussions politiques sur la stratégie de développement pour la région afin de faire ressortir des mesures concrètes et plus précises.

La Conférence régionale des transports Bern-Mittelland, ou RVK4, représente le second exemple de la collaboration intercommunale dans la région de Berne. La planification cantonale de l'offre de transports publics s'appuie sur six conférences régionales de transports, regroupant l'ensemble des communes du canton. Celles-ci garantissent la participation des communes. La mission de ces conférences est d'élaborer des concepts régionaux de transports, mais également de définir les moyens de relier les transports publics à l'urbanisation. Les conférences de transports soutiennent également l'organisation de communautés tarifaires, telle que celle qui concerne le territoire de la RVK4, LIBERO. Les missions des conférences sont définies en fonction de la loi sur les transports publics, la GÖV²⁵. La conférence régionale des transports Bern-Mittelland, RVK4, d'un périmètre plus large que la VRB, réunit 87 communes de l'agglomération bernoise (figure 8).

Figure 8 – Les 87 communes de la RVK4, par secteurs



Source : RVK4

La stratégie de mobilité de la région de Berne, les propositions pour une stratégie de transports publics de l'agglomération de Berne et la stratégie d'agglomération de la région de Berne font partie des nombreux projets auxquels elle a participé.

²⁵ Gesetz über den öffentlichen Verkehr

2.4.4 La planification au service de la coordination : vers une gouvernance à l'échelle régionale

À Berne, le principe de planification coordonnée a donné lieu à une production intense de documents, tout particulièrement depuis les années 1990. Ces documents traduisent la volonté de coordination intersectorielle et font office de référence incontournable auprès de nombreux acteurs locaux, à l'image du plan directeur cantonal, qui insiste sur ce principe à travers toutes les thématiques qu'il contient, sans exception.

À l'échelle de la ville-centre, le *Räumliches Stadtentwicklungskonzept Bern*²⁶ de 1995, dit STEK, est souvent pris en référence comme document parfaitement représentatif de la planification coordonnée. Cette conception de la ville de Berne se subdivise elle-même en trois concepts, un premier sur l'urbanisme, un second sur les transports et, enfin, un troisième volet, le concept d'ensemble, qui réunit les deux premiers : « *Das ist eigentlich ein sehr starkes Signal für die Philosophie, dass Siedlungs- und Verkehrsentwicklung auch nicht in unterschiedlichen Konzepten sondern nur in integrierten Konzepten bearbeiten werden können*²⁷ » (entretien du 14 décembre 2006).

Le STEK soutient une approche d'« écoville économique de Berne » et constitue donc toujours une base importante pour la planification actuelle. Ce document contient les objectifs et les mesures qui permettent de suivre le développement de la ville de Berne et vise essentiellement une amélioration de la qualité de vie et d'habitation, souvent mentionnée dans les divers entretiens ainsi que dans les autres documents de planification bernois. Il s'oppose à une dispersion de l'urbanisation par une utilisation appropriée et économique du sol et une densification du centre. La conception des transports se décline en objectifs tels que l'amélioration de la qualité de vie et de l'environnement, l'augmentation de la sécurité et de l'efficacité du système de transports, ainsi que la préservation de l'urbanité. L'opposition à une poursuite de l'extension de la zone d'habitation, notamment à l'ouest et au nord, l'encouragement des pôles mixtes d'emplois bien desservis par les transports collectifs et le maintien des espaces verts au cœur des zones d'habitat viennent enrichir le STEK dans son volet consacré à la planification de la ville. Un élément important est que cette conception du développement et de l'organisation de la ville de Berne tient compte de l'agglomération dans son ensemble. Enfin, cette conception est élaborée dans une optique d'action à long terme et a donc été suivie de compléments et actualisations successives, sur les loisirs et les achats en 1998, sur l'habitat en 2003 et sur les infrastructures en 2004. Ce concept n'est pas considéré comme opposé au précédent rapport « Environnement, Ville, Transport », mais plutôt comme son actualisation, découlant toujours de la même philosophie. L'idée d'exploiter la ville dans sa forme existante demeure, de l'exploiter dans ses dimensions historiques et de la développer, en évitant de gaspiller des surfaces supplémentaires.

A l'échelle cantonale, le plan directeur, qui remplace le précédent datant de 1986, est également en accord avec les principes de coordination des politiques bernoises en matière de transports et d'aménagement du territoire. Ces principes sont omniprésents et encore plus marqués dans les dernières adaptations de 2006, qui ont fait l'objet de procédures de consultation et de participation publique jusqu'à mi-février 2007. Le Conseil-exécutif, en fonction des considérations politiques du moment, a choisi de sélectionner huit mesures à réaliser en priorité et qui visent « *Une concentration des efforts où il existe un potentiel économique prometteur, un renforcement des zones rurales et une gestion efficace du plan directeur, en entente avec les régions* », tout en offrant une place très importante à l'idée de développement durable. Les principes directeurs de la politique bernoise en matière d'organisation éclairent plusieurs points d'actualité dans le canton. Tout d'abord, la volonté de renforcer les atouts du canton, dont les points faibles doivent être pris au sérieux. Ensuite, le renforcement de l'économie bernoise et l'équilibre des finances constituent des éléments majeurs, mais qui s'harmonisent avec les principes du développement durable. Enfin, la collaboration avec les partenaires concernés, en fonction des projets et des thèmes abordés, est considérée comme centrale. Tous ces aspects illustrent bien la période de changement en faveur d'une coordination intersectorielle.

²⁶ Concept de développement spatial de la ville de Berne

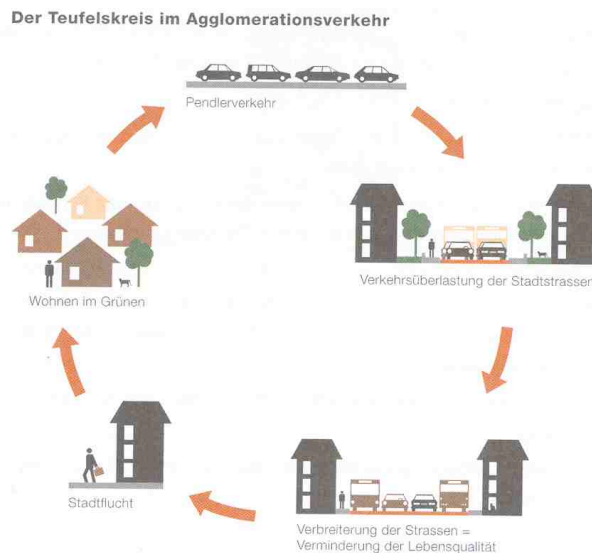
²⁷ « *C'est en fait un signal très fort pour la philosophie (bernoise), qui indique que les développements de l'urbanisation et des transports ne peuvent pas être traités séparément* ».

Des mesures contraignantes concernant l'aménagement de nouvelles zones constructibles sont par ailleurs prévues. Celles-ci devront à l'avenir comporter 80% de logements qui soient parfaitement desservis par les transports collectifs : « *Das ist natürlich absolut eine strategische Bestimmung. Wenn wir dieses Ziel erreichen, können wir sehr viele Verkehrsprobleme vermeiden*²⁸ » (entretien du 15 décembre 2006).

Le projet bernois s'insère dans le cadre de la récente politique fédérale d'agglomération, qui consiste dans l'apport de soutiens financiers aux projets d'agglomération. Évalué de manière positive, il est perçu par les autorités fédérales comme exemplaire de la stratégie nationale d'aménagement du territoire²⁹ : « *Si tous les cantons et les régions suivaient des voies aussi clairement tracées que les Bernois, nous disposerions en Suisse d'un meilleur aménagement du territoire* ». (P.-A. Rumley, ARE)

Le programme d'agglomération se base sur la stratégie de mobilité de la région de Berne datant de 2003, qui prévoit une croissance inéluctable des problèmes de circulation, malgré la bonne image dont Berne a jusque là bénéficié en la matière. Cette stratégie préconise des mesures pour éviter que la situation ne devienne irréversible si rien n'est fait à temps et sans lesquelles une croissance de la fuite des habitants en-dehors du centre, des emplois et des activités de loisirs est à craindre. Un des problèmes actuels est la perte de qualité des transports publics, régulièrement ralentis dans les engorgements. De manière plus générale, cette approche s'appuie sur l'idée de cercle vicieux du trafic d'agglomération (figure 9).

Figure 9 – Le cercle vicieux du trafic d'agglomération



Source: Programme d'agglomération, 2005

La stratégie décrite dans ce programme est le fruit d'une collaboration à toutes les échelles de l'agglomération, entre le canton de Berne, la RVK4, la VRB et la Ville de Berne et peut se résumer comme suit « *Vermeiden – Verlagern – Veträglich gestalten* » (Éviter, reporter, organiser-aménager de manière « supportable »). Il s'agit tout d'abord d'éviter l'urbanisation dispersée et les longs trajets, notamment en transports motorisés privés, de concentrer les nouvelles constructions dans le centre de l'agglomération, en particulier dans les PDE, et d'éviter un développement massif de la mobilité. Par ailleurs, les mesures visent à la fois à rendre plus attractifs les modes doux tels que la marche et le vélo, les modes de transports combinés et l'utilisation des transports publics, à aménager des lieux d'échange attractifs mais également à concentrer le développement urbain sur les axes déjà bien

²⁸ « *C'est naturellement une disposition stratégique. Si nous réussissons à atteindre ce but, nous pourrions éviter de nombreux problèmes de circulation* ».

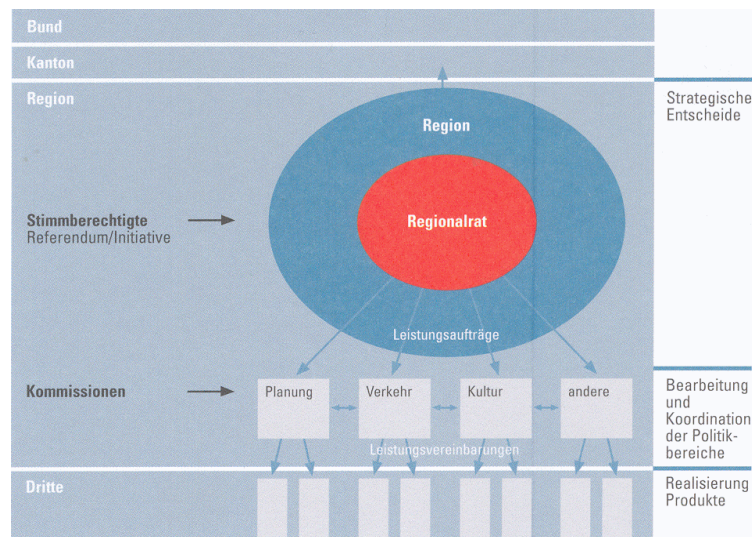
²⁹ Tiré du PDE Baromètre n°8, juin 2005

desservis par les transports publics. Le programme PDE-logement se donne ainsi pour objectif, selon les mêmes principes que les PDE « traditionnels », la construction de 30 000 logements dans les quinze années à venir, ce qui permettrait de stopper le recul démographique, voire même d'inverser légèrement la tendance. Mais il s'agit aussi de poursuivre le programme PDE « emplois » afin de créer de nouvelles places de travail dans l'agglomération de Berne. Le programme prévoit que les exploitations qui génèrent un trafic intensif soient implantées dans les lieux prévus à cet effet, tout en s'assurant que le trafic soit maintenu à un niveau supportable. Enfin, la stratégie vise à relier directement les zones urbanisées aux autoroutes, tout en évitant le trafic dans les quartiers d'habitation, ceci en le canalisant pour l'amener le plus rapidement possible sur les routes à haute capacité. Elle donne la priorité aux transports publics et au vélo sur le trafic motorisé privé et, si besoin, soutient des interventions dites de « réparation » de certains quartiers, à l'image de ceux qui ont été coupés par les infrastructures routières.

Le programme d'agglomération de la région de Berne reprend donc les fondements mêmes de la stratégie de mobilité, qui sont appliqués au domaine de la circulation en veillant à ce que toutes les possibilités soient coordonnées en vue d'éviter une stratégie unilatérale. Les mesures de régulation du trafic telles que celles prises pour la Seftigenstrasse³⁰, sont conçues pour éviter une croissance effrénée du trafic. Pour une meilleure gestion de la circulation, le programme fait référence au système de péage urbain de Londres comme un exemple que la Suisse devrait considérer si toutes les mesures prévues se révélaient insuffisantes. Malgré une politique consensuelle en faveur des transports collectifs, des extensions du réseau autoroutier ne sont pas exclues, en dernier recours, afin que le trafic ne se déplace pas sur les routes à plus faible capacité, et puisse demeurer suffisamment fluide.

En lien avec le programme d'agglomération, la stratégie d'agglomération de la région de Berne propose d'aller encore plus loin dans la coopération intercommunale et dans la simplification de la répartition des compétences intersectorielles. Cette stratégie, actuellement en cours, prévoit de réunir, à l'échelle régionale, la VRB, la RVK4 et la Regionale Kulturkonferenz Bern³¹ (RKK) en instaurant un fonctionnement nouveau et inédit de prise de décision institutionnalisée par un conseil régional, qui viendra alors s'insérer entre le niveau communal et les niveaux cantonal et fédéral (figure 10).

Figure 10 – Le projet de conseil régional



Source : *Stratégie d'agglomération (programme d'agglomération), 2006*

Si la planification coordonnée apparaît comme une pratique omniprésente depuis près de trente ans, les débuts du plan directeur cantonal n'ont pas toujours été aisés, du fait de son décalage avec les

³⁰ Voir le modèle bernois avec son application à la Seftigenstrasse

³¹ Conférence régionale de la culture à Berne

autres plans, communaux ou de la VRB. Celui-ci les intégrait ensuite en modifiant et en adaptant son contenu : « *Entweder war man zu früh oder zu spät. (...) Der Richtplan hätte vorhanden sein müssen damit die Gemeinden ihre Ortsplanung darauf hätten basieren können. Doch weil der Kanton zu Beginn geschlafen hat und keinen Richtplan aufgestellt hatte, haben die Gemeinden ihre gemeindespezifischen Richtpläne erarbeitet und darauf ihre Organisation aufgebaut. (...) Der Ausgang des Richtplanes war eh schon veraltet weil wir zwischenzeitlich schon weiter vorne waren. Das ist immer noch ein bisschen so*³² » (Entretien du 15 décembre 2006).

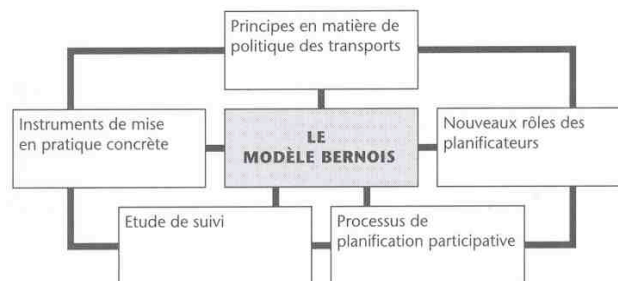
Ces dernières années pourtant, il semblerait que le canton tente d'intervenir plus énergiquement en fournissant aux communes des recommandations sur leurs possibilités de développement et les zones encore constructibles. Certains interlocuteurs regrettent que ce type d'intervention ne soit pas apparu dix, voire vingt ans plus tôt.

2.4.5 Le modèle bernois ou le renouvellement du rôle de l'expert et la consultation

Le modèle bernois, tel que défini par le canton de Berne et des spécialistes issus de bureaux privés, se veut être une philosophie de planification spécifique³³. Il part du constat que la cohabitation entre les différents moyens de transports et les usagers de la route engendre de plus en plus de conflits, notamment dans les localités. Les répercussions négatives des infrastructures de transports réalisées sur la base de critères uniquement techniques sont clairement mises en avant. Le trafic motorisé domine désormais souvent la rue et entrave le développement de la vie de la localité. Dès lors, « réparer » une rue signifie réaménager l'espace routier en même temps que les espaces d'échange et de rencontre.

Dans la logique de cette approche, le canton de Berne s'est doté de principes de planification visant à combiner les travaux de réfection et de réaménagement avec la création d'espaces libres pour les développements futurs. Ce modèle se compose de cinq éléments majeurs, selon le schéma présenté dans la figure 10.

Figure 10 – Le modèle bernois



Source : Office des ponts et chaussées du canton de Berne, 2006

Les principes en matière de politique des transports sont définis par le gouvernement bernois. Parmi les principaux objectifs de cette politique, nous retrouvons l'amélioration des pistes cyclables et de l'attractivité des transports publics. Les instruments de leur mise en pratique constituent un pont entre les objectifs et la réalisation même des projets. Pour exemple, le guide « *Protection de l'air et circulation routière* » a permis de redéfinir la capacité limite d'une route, en prenant en compte les besoins des différents usagers de la route ainsi que l'environnement immédiat.

³² « *On était donc toujours trop tôt ou trop tard. Le plan directeur aurait dû exister pour que les communes puissent se baser dessus pour élaborer leur plan local. Mais le canton, au début, a dormi et n'a pas fait de plan directeur. Alors les communes ont fait leur propre plan. Les publications des plans directeurs étaient déjà désuètes parce qu'entre-temps, on était déjà plus loin. C'est toujours un peu comme ça d'ailleurs* ».

³³ Il ne s'agit pas du modèle bernois dans le sens de « best practice », mais d'un type de planification élaboré par le canton de Berne, qui sert d'exemple à suivre pour tous les projets similaires.

Le suivi de la mise en œuvre représente un autre élément important de ce modèle, comme l'atteste entre autres l'étude, menée en collaboration avec l'Université de Berne, des répercussions du réaménagement de la Seftigenstrasse à Wabern (Illustration 15). Selon cette étude, l'harmonisation de la technique, de la construction et de l'esthétique aurait fait ses preuves, même sur les axes à fort trafic. La cohabitation des divers modes de déplacement dans une même rue permettrait d'améliorer à la fois la qualité de vie et la sécurité du trafic, de diminuer les nuisances sonores et la pollution et offre aussi de meilleures conditions pour les commerces : *« Er hat auch einen philosophischen Wandel gemacht. Die Strasse ist nicht nur um von A bis B zu kommen, dort hat es auch Fussgänger, man muss queren, usw. Und hat dann daraus eben auch das Berner Modell entwickelt, wo alles eben gut hineinpasst³⁴ »* (entretien du 25 août 2006).

Les processus de planification participative font partie intégrante du modèle bernois. Un diagnostic des conflits entre modes de déplacement est établi à un stade précoce du projet et vise une recherche de solution consensuelle, avec la participation des personnes directement concernées. Dans cette optique, le rôle même du planificateur, du technicien et de l'expert s'est modifié pour devenir multiple. Celui-ci est à la fois partenaire au sein d'un groupe, porte-parole et directeur de projets, pour ne citer que quelques exemples.

Le réaménagement de la Seftigenstrasse à Wabern est une illustration exemplaire de l'application du modèle bernois. Wabern subissait déjà depuis trente ans les nuisances du trafic et il s'agissait de trouver des solutions aux temps d'attente importants des piétons aux feux de signalisation, dont les installations étaient d'ailleurs trop nombreuses, à l'absence de bandes cyclables et à la diminution progressive de l'attrait des commerces locaux. Trois variantes ont alors été proposées : dans la première, le tramway et le trafic individuel empruntent chacun des voies distinctes. Dans le second cas de figure, ils empruntent la même voie, mais par endroits seulement. La troisième et dernière variante propose de les réunir sur la même voie alors que les bandes cyclables, la bande médiane et les espaces de dégagement devant les commerces seraient élargis pour réduire, optiquement, l'effet de domination du trafic automobile sur les autres modes de transport. Finalement, c'est cette troisième solution qui a été retenue. Cette dernière repose sur l'effet conjugué des feux de circulation, des giratoires et des arrêts du tram sur la chaussée, alors que les transports publics demeurent prioritaires. Pour ce projet, les organisations de quartier ont été étroitement associées à l'évaluation des diverses variantes, par l'intermédiaire d'une consultation longue et minutieuse. Après une année de transformation facilitée par l'intervention des organisations de quartier, et presque autant de temps consacré à la consultation et la participation de la population, cette variante a enfin fait ses preuves, suivant une volonté claire de fluidification du trafic, mais rendue possible par un ralentissement de la circulation. Les modes de transport ont été séparés non pas dans l'espace physique, mais dans le temps, dans le sens où chacun d'entre eux s'est vu attribuer un temps de passage, dont le tramway est le premier bénéficiaire. Les arrêts sont aménagés directement sur la route de sorte à ce que les voitures patientent derrière le tramway, qui pourra alors repartir sans temps d'attente. Les véhicules circulent ainsi moins vite, mais grâce à cette réduction du temps d'immobilisation, la circulation se fluidifie, le trafic cycliste a fortement augmenté, alors même que le nombre de véhicules par jour a crû : *« Also wir versuchen, mit Zeitfenstern zu operieren, mit Ampelsteuerung zu operieren, damit das Tram eine eigene Tracé hat, aber nicht im Räumlichen Sinn, sondern ein Zeitfestern, wo die Strasse für das Tram frei ist. Wir machen damit relativ gut Ergebnisse. Wir können und wollen die Stadt eigentlich nicht umfahren, und überall die Gärten zerstören um separate Tramtracés zu bauen. Das ist manchmal schwierig. Grüne Welle, oder³⁵ »* (entretien du 14 décembre 2006). Par la suite, les effets de ces transformations ont été évalués, à la fois du point de vue technique, mais également en sondant l'opinion du public.

³⁴ *« Il (ingénieur cantonal instigateur du projet) a aussi instauré un changement de philosophie. La rue ne sert plus à se rendre d'un point A à un point B, mais il y a des piétons, il faut traverser, etc. Et le modèle bernois s'est justement aussi développé à partir de cela, où tout s'ajuste très bien ».*

³⁵ *« Nous essayons d'opérer à partir d'espaces temporels, avec de la signalisation, afin que le tram aie son propre tracé, non pas dans l'espace physique, mais dans un espace temporel, quand la route est libre pour le tram. Nous obtenons des résultats relativement bons. Nous ne pouvons et ne voulons pas détruire des jardins partout pour construire des voies séparées. C'est parfois difficile. C'est la tendance verte, n'est-ce pas ».*

3 Continuités et changements dans la coordination urbanisme-transport

3.1 Évolution de la conception transports-urbanisme à Berne

La manière d’appréhender la coordination entre les domaines de l’aménagement du territoire et des transports à Berne a évolué et s’est modifiée au fil des années. En fonction des éléments recueillis dans la monographie, nous pouvons distinguer deux moments significatifs : un premier, dès les années 1970, où la relation entre les deux secteurs s’est inversée, même si l’élément déclencheur qu’est la H-Lösung reste limité aux transports uniquement. Un second, où la politique de concentration des emplois dans la ville-centre, considérée comme « naïve » par certains de nos interlocuteurs, a généré des problèmes de déséquilibre urbain et a donné lieu à des mesures visant à inverser la situation.

Cette précocité de l’inversion de la relation entre les champs de l’urbanisme et des transports à Berne ne doit pas être vue uniquement comme le simple fruit d’une forte volonté de la part des acteurs locaux et du bon sens de la population. Nous l’avons vu, les oppositions ou conflits ne sont pas non plus inexistantes. Mais cette précocité, en rapport avec d’autres villes européennes, semble avoir été tout de même favorisée par divers éléments que nous avons pu extraire de notre étude monographique. Comme dans de nombreuses autres villes, Berne a démantelé une partie de son réseau de tramway, mais en comparaison, Genève a dû entièrement le redéployer après n’avoir conservé qu’une seule ligne de ses 125 kilomètres. Berne a toujours réussi à conserver ses trois lignes principales, qui forment ensemble la colonne vertébrale du réseau de tramway, et à partir desquelles les extensions sont prévues. L’agglomération bénéficie également d’un contournement routier partiel depuis plus longtemps que d’autres, ce qui a permis d’éviter en grande partie l’asphyxie du centre ville par le trafic automobile. L’attractivité des transports collectifs a depuis longtemps aussi été considérée avec grande attention, poursuivant l’idée que de nombreuses petites mesures dans le domaine, lorsqu’elles sont additionnées, participent au très bon partage modal bernois en faveur de ces modes. L’efficacité des transports collectifs, l’attractivité des temps de parcours par rapport aux transports individuels, sont autant de résultats de ces mesures. En ville de Berne, la performance des transports a été essentiellement améliorée au moyen d’une réorganisation des surfaces destinées aux divers modes, motorisés ou non. À cela s’ajoute encore la politique restrictive de stationnement, qui ne permet plus aux pendulaires de laisser leur véhicule en ville. Certes, c’est le cas dans de nombreuses autres villes, mais Berne applique ces restrictions depuis près de vingt ans. La conséquence presque évidente de cette restriction est le report du problème de stationnement dans les communes avoisinantes, qui appliquent alors des mesures similaires qu’autrefois dans la ville centre pour y répondre. Le rejet de l’initiative pour le déplacement de la gare de Berne, dans les années 1950, n’est probablement pas non plus anodin : « (...) *Wir haben ja immer gesagt, ich weiss nicht, ob die Zahlen noch stimmen, in Fussgängerdistanz um den Bahnhof haben wir 60 000 Arbeitsplätze gehabt vor 10-15 Jahren und nur 6 000 Parkplätze*³⁶ » (entretien du 23 août 2006).

Historiquement, le changement d’approche du rapport entre ville et transports a débuté avec l’affaire de la H-Lösung, bien que celle-ci ne concernait pas le domaine de l’urbanisme. Il s’agissait d’une solution strictement de l’ordre des transports. Cependant, c’est après ces votations décisives que l’on a commencé à inverser la pensée dominante, qui sacrifiait la ville à l’automobile, et à affirmer alors que les transports devaient dès lors s’adapter à la ville, et non plus l’inverse : « *Es ist eine Änderung der Philosophie im Verkehr mit dieser H-Lösung (...). Verkehrspolitisch ist es ein Moment des Umdenkens, aber nicht Siedlungsplanerisch* » (entretien du 25 août 2006).

Indirectement, ces évènements ont représenté un premier signe de changement et, quelques années plus tard, ont favorisé le début de la production de documents basés sur la planification coordonnée. A cela s’ajoute le fait que de nombreuses mesures ont été appliquées pour la première fois à Berne, comme la généralisation de la vitesse autorisée à 50 km/h, les zones à 30 km/h, les pistes cyclables ou encore l’exploitation du stationnement avec priorité aux habitants.

³⁶ « *Nous avons toujours dit, je ne sais pas si les chiffres sont encore valables, pour une distance accessible à pied, nous avons eu il y a 10-15 ans 60'000 emplois aux alentours de la gare pour seulement 6'000 places de stationnement* ».

Les mesures de rééquilibrage de l'agglomération sont consécutives aux politiques menées ces dernières décennies, précisément au niveau de la ville de Berne, qui a d'abord choisi d'y concentrer les emplois, au détriment des zones d'habitation. Cette politique voulait que les offices de l'administration fédérale soient non seulement tous dans la même commune centre, mais également proches l'un de l'autre. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons pu assister, à Berne, à deux vagues successives de fuite du centre-ville, d'abord vers une première couronne suburbaine, puis vers une seconde couronne, périurbaine : « *Es war auch eine Prestigefrage, dass die Bundesämter in der Stadt sind. Später hat man aber gemerkt, dass man mit den Einwohnern Geld verdient und die Arbeitsplätze vor allem kosten. (...) Die Stadt hat Einwohner verloren; sie hat Steuern verloren. (...) Ich hätte lieber den Chef einer grossen Firma in meiner Gemeinde als die grosse Firma selbst. Die macht viel Verkehr, kostet mich viel, ist eine Umweltbelastung*³⁷ » (entretien du 15 décembre 2006).

Aujourd'hui, le développement de la population semble s'être stabilisé. En revanche, les problèmes de circulation croissent et conduisent au cercle vicieux décrit notamment dans le programme d'agglomération et donc à une perte de la qualité des transports publics. Les politiques volontaristes de mise en place de mesures d'inversion de cette tendance, à l'image des PDE, ont permis de participer à ce rééquilibrage entre zones d'emplois et zones d'habitat, bien que les efforts semblent surtout s'être concentrés sur le transfert d'un nombre considérable d'emplois dans ces pôles : « *Je pense que Berne a un bon modèle spatial, avec sa disposition en forme d'étoile* » (entretien du 15/12/2006).

Avant ces mesures, les transports collectifs étaient surchargés aux heures de pointe, et seulement dans un sens (vers la ville le matin, et pour sortir de la ville le soir). Dans l'autre sens, ils circulaient pratiquement à vide. L'aide de la Confédération a été décisive pour le déplacement de milliers de places de travail dans la périphérie. Köniz, après 10 ans d'efforts dans l'agglomération bernoise, concentre à elle seule près de 18'000 places de travail, dont des offices fédéraux. Il en va de même à Ittigen. Mais les efforts de la ville n'ont pas été vains non plus, avec sa politique de stationnement très restrictive. Les flux pendulaires se sont donc mieux répartis ces dernières années, même si cet équilibre sur le plan des transports reste fragile et a tendance à se rompre, avec l'accroissement de la circulation motorisée : « *Wir sind uns im Grundsatz sehr bewusst, dass wir im Vergleich zu anderen Agglomerationen heute, namentlich im Verkehrsbereich, noch relativ gute Verhältnisse haben. Aber wir sind uns auch dessen bewusst, dass wenn wir das nicht ständig weiterentwickeln, wir in 10-15 Jahren grosse Probleme haben werden. Das wollen wir vermeiden*³⁸ » (entretien du 15/12/2006).

3.2 Institutions, intérêts et idées

3.2.1 Institutions

Deux éléments marquants ressortent de la trajectoire bernoise, si nous la considérons sous l'angle des institutions. D'une part, l'agglomération bénéficie d'une organisation particulière et, surtout, unique en Suisse, sous cette forme du moins. En effet, les communes collaborent depuis des années au moyen de structures associatives actives à diverses échelles, à tel point que l'on assiste à une institutionnalisation des procédures, notamment avec le projet de conférence régionale. D'autre part, l'autonomie communale bernoise, qui est légiférée et leur confère un rôle important bien que le pouvoir décisionnel final, dans les deux secteurs, reste du ressort du canton. Les deux éléments sont entremêlés et jouent un rôle complémentaire dans l'institutionnalisation des procédures de planification bernoises.

³⁷ « *Le fait que les offices fédéraux soient dans la ville était une question de prestige. Mais l'on a ensuite pris conscience que l'on gagnait de l'argent avec les habitants et que les emplois en coûtaient beaucoup. La ville a perdu des habitants, et donc des impôts. Moi, je préférerais avoir le chef d'une grande entreprise dans ma commune plutôt que son entreprise même, qui générerait beaucoup de trafic et qui serait nocif pour l'environnement* ».

³⁸ « *Nous sommes très conscients que, en comparaison avec d'autres agglomérations aujourd'hui, notamment dans le domaine des transports, nous avons encore de bonnes conditions. Mais nous sommes également conscients que si nous ne développons pas cela en permanence, nous aurons de gros problèmes dans dix ou 15 ans. Nous voulons éviter cela* ».

L'autonomie des communes est, à Berne, garantie par la loi et donc fortement présente dans les manières de penser et de faire de la planification dans les domaines des transports et de l'aménagement du territoire. Elle n'est pas l'exemple le plus poussé de Suisse, mais les acteurs locaux, au niveau communal aussi bien que cantonal, tiennent à ce qu'elle soit respectée au mieux. Si le canton détient le pouvoir décisionnel officiel, il ne peut que difficilement aller à l'encontre des communes en raison de ce principe.

Les structures associatives ont une place très importante dans les processus de planification urbaine et des transports à Berne, y compris pour la prise de décision. Elles ne sont donc pas réduites à un rôle consultatif mais font réellement office d'institution intermédiaire entre les communes et le canton, voire même la Confédération. Les politiques travaillant au sein de la VRB n'étant pas des experts techniques et spécialistes des domaines d'intervention de l'association, cela permet aussi de détechniciser les approches et les procédures de planification. Actuellement, le projet de mise en place d'une conférence régionale a pour objectif de fusionner la VRB, la RVK4 et le domaine de la culture pour en simplifier le fonctionnement. A ce jour, les trois associations correspondent encore à des périmètres fort différents, mais pour des raisons pragmatiques : la RVK4 prend en compte un périmètre bien plus étendu que la VRB, par exemple, car elle se concentre sur les questions de transports – publics surtout – à une échelle régionale plus vaste incluant toutes les communes potentiellement touchées par les projets. Le point le plus stratégique de cette idée est le Conseil régional, représenté par les présidents de près de cent communes, et qui revêtira un caractère contraignant tout en suivant de plus près la coordination intersectorielle. C'est déjà le cas pour la RVK4, inscrite dans la loi cantonale, qui stipule que chaque commune doit faire partie de l'une des six conférences régionales des transports. Mais l'adhésion à la VRB n'est, quant à elle, pas obligatoire. Ces collaborations intercommunales à l'échelle de l'agglomération ne se retrouvent pas ailleurs en Suisse sous une forme aussi développée, mais, surtout, depuis si longtemps : « *Ich denke, der Kanton Bern unterscheidet sich von anderen Kanton vor allem weil wir noch gewissen Zwischenstrukturen haben zwischen dem Kanton und den Gemeinden* »³⁹ (entretien du 11/12/2006).

La VRB suit les lignes directrices de l'ancienne VZRB⁴⁰, mais s'attribue trois tâches supplémentaires. D'abord, de manière générale, elle représente une plateforme pour tous les problèmes à l'échelle régionale. Il s'agit donc d'une plateforme centrale dans laquelle les communes et les présidents de communes se rencontrent et peuvent aborder chaque thème en rapport avec son périmètre. Ensuite, c'est un lieu de coordination à disposition des communes qui auraient besoin d'une aide logistique dans leurs projets. Enfin, et ce dernier point revêt un poids important, la VRB joue le rôle de lobby pour la région, face au canton et à la Confédération. Sa structure en deux niveaux de périmètres – les communes « noyaux » et les autres – et le poids variable donné à chacune d'entre elles sont d'autres caractéristiques fondamentales : « *Die Stimmen werden nivelliert (wie in der EU) sodass die Grossen die Kleinen nicht majorisieren können. Das ist gut für die politische Kultur* »⁴¹ (entretien du 15/12/2006).

Le périmètre considéré est redéfini en fonction de chaque projet. Il y a donc un périmètre général comprenant toutes les communes membres et un autre fonctionnel, incluant uniquement les communes concernées par un projet.

Les structures d'associations de communes à la bernoise sont donc des modèles uniques sous cette forme en Suisse, et précurseurs, car appliqués depuis des décennies. Les instigateurs ne semblent donc pas s'être inspirés d'autres modèles, nationaux ou étrangers. En revanche, c'est le cas dans d'autres activités, à l'image du développement du projet de la ligne de tramway Bern-West, qui a donné lieu à des études consacrées à des modèles étrangers. Les zones bleues et le système de macarons, ont quant à eux été inspirés d'exemples des États-Unis, mais n'ont pu être réalisés que quinze ans plus tard.

³⁹ « *Je crois que le canton de Berne se différencie des autres cantons avant tout parce que nous avons des structures intermédiaires entre le canton et les communes* ».

⁴⁰ Verein für die Zusammenarbeit in der Region Bern (Association pour la collaboration dans la région de Berne).

⁴¹ « *Les voix sont nivelées comme dans l'Union Européenne, de façon à ce que les grandes communes ne dominent pas les petites. C'est bon pour la culture politique* ».

3.2.2 Intérêts

Malgré les nombreux intérêts communs et partagés à Berne, certains conflits apparaissent, notamment dans le rapport entre les niveaux administratifs : entre le canton et les communes ou entre la commune-centre et les autres communes de l'agglomération. Le canton est parfois critiqué de ne pas avoir suffisamment tenu compte des intérêts des communes urbaines dans le passé et de s'être plus préoccupé des petites et moyennes communes rurales. A présent, il semble, aux yeux des communes de l'agglomération bernoise, prendre enfin la bonne direction et saisir les enjeux des régions urbaines : « *Der Kanton handelt meistens Stadtfeindlich. Sein Reflex ist nicht auf Bern, Thun oder Biel ausgerichtet, sondern auf mittlere ländliche Gemeinde*⁴² » (entretien du 14 décembre 2006).

Au-delà de ces conflits, force est de constater qu'à Berne, il y a une véritable vision commune, partagée par les acteurs locaux. Cependant, nous nous efforcerons de ne pas mettre en avant cette entente harmonieuse au point de mystifier non seulement cet aspect, mais également la tradition de coordination dans les champs de l'urbanisme et des transports : « *Ich finde, das darf man nicht Mystifizieren, die Koordination. Das besteht zum Teil auch aus purer Vernunft und Pragmatismus*⁴³ » (entretien du 14/12/2006).

Le point majeur qui nous amène à faire ce constat est l'homogénéité des discours des acteurs locaux auprès desquels nous avons mené des entretiens, d'une part, et celle présente dans les documents de planification, d'autre part, dont les contenus ne semblent que rarement en contradiction. Bien entendu, cette harmonie est largement facilitée par les structures existantes d'associations de communes, qui offrent des plateformes efficaces de discussion, de débat et d'élaboration de projets ou autres documents de planification : « *Der VRB bietet wirklich eine Mehrzweckplattform. Der Verein leistet gute Arbeit und hat einen guten Einfluss auf die Politik. Wenn sie den Eindruck haben, es gäbe eine „unité de doctrine“, dann hat das mit dem VRB zu tun*⁴⁴ » (entretien du 15/12/2006).

Plus intéressant encore, l'homogénéité des discours entre les cultures professionnelles, qui revendiquent une philosophie propre à Berne en matière de coordination transports-urbanisme, dont l'une des bases pourrait se résumer de cette manière : « *Die Stadt der kurzen Wegen*⁴⁵ ». Pourtant, dans le domaine des déplacements, les spécialistes des transports privés motorisés et ceux des transports collectifs ne se sont pas toujours accordés. A présent, leur collaboration semble bien reposer sur un consensus politique, à travers lequel il est admis que chaque moyen de transport a sa place dans des situations bien spécifiques : « *Il existe des endroits où la cohabitation est nécessaire. Le trafic des voitures a aussi une fonction en ville. Si vous n'écoutez que les politiciens verts, ils ne favoriseront que le transport public dans la ville. Mais en réalité, on essaie plutôt de faire fonctionner les deux partenaires l'un à côté de l'autre (...). A peu près 70% du trafic de transports publics roule sur les routes dans la région de Berne* » (entretien du 18/07/2006).

Les liens personnels entre les différents acteurs interrogés paraissent solides et stables, et ressortent comme étant l'un des critères décisifs pour réaliser cette coordination. En effet, la ligne suivie peut être identique, mais sans cette entente personnelle, les projets stagnent. Ce constat paraît à première vue banal, mais la présence concrète du facteur humain à Berne n'est pas sans effet. Dans ce sens, certains soulignent que la réunion d'une centaine de présidents de communes à l'échelle régionale autour de la même table du futur conseil régional, et dans le but de prendre des décisions collectives, facilite la compréhension et la confiance mutuelle entre les personnes.

Enfin, la notion du temps est primordiale dans les discours des acteurs locaux interrogés, qui considèrent qu'il s'agit là d'un facteur participant à une prise de décision correcte et à la réalisation de projets durables. La procédure de consultation de la population prévue dans le modèle bernois requiert

⁴² « *Le canton agit de manière hostile par rapport à la ville. Son réflexe ne se dirige pas sur Berne, Thun ou Bienne, mais plutôt sur les communes rurales moyennes* ».

⁴³ « *Je pense qu'il ne faut pas mystifier cette coordination. Elle est aussi faite en partie de pur bon sens et de pragmatisme* ».

⁴⁴ « *La VRB offre vraiment une plateforme polyvalente. Elle fait un bon travail et a une bonne influence sur la politique. Si vous avez l'impression qu'il y a une unité de doctrine, ceci vient de la VRB* ».

⁴⁵ La ville des chemins courts.

des mois, voire une année avant que le projet ne démarre réellement. Si le temps a une telle valeur dans cette approche, c'est qu'il permet de ne pas avoir à en perdre ensuite sur les erreurs prises dans le passé : « *Ich plädiere für die Langsamkeit; weil sie schneller ist (und auch wirtschaftlicher). Wenn etwas auf die Schnelle gemacht wird und die Lösung nicht getragen ist, dann werden sie 10 Jahre danach noch viel Energie aufwenden müssen um Konflikte zu bewältigen (weil sie vorher die Arbeit nicht richtig gemacht haben) (...). Das ist unproduktive Arbeitszeit. (...) Wenn die Strasse einmal falsch gebaut wurde, kann sie nie mehr grundlegend geändert werden. Wenn sie falsch konzipiert ist, trägt man den Schaden wahren mehreren Jahrzehnten*⁴⁶ » (entretien du 15/12/2006).

3.2.3 Idées

Ce n'est pas nécessairement l'originalité des idées ou des doctrines plus générales sous-jacentes à la trajectoire de ces dernières décennies qui distinguent Berne d'autres villes, mais bien la précocité de ces doctrines. Du moins, il s'agit de la précocité de l'action même qui est issue de ces doctrines. La prise de conscience environnementale, la notion de qualité de vie ou encore l'approche qui veut que les transports s'adaptent à la ville et non plus l'inverse, sont autant d'éléments que nous pouvons retrouver dans nos autres études de cas, mais à des périodes et dans des modalités différentes. Plus généralement, si nous considérons les valeurs, les représentations et les normes qui prévalent dans l'action publique, nous pouvons faire ressortir trois phases, présentes à l'échelle internationale. Une première phase dans les années 1950 et 1960 au cours de laquelle domine l'urbanisme fonctionnaliste.

À Berne, la ville avait appliqué une séparation nette des modes de déplacements dans l'espace, qui remplissait alors des fonctions particulières. En surface, la circulation, et en souterrain les piétons, pour ne pas entraver leurs déplacements mais aussi pour leur sécurité. La séparation des fonctions était également marquée dans les doctrines de la politique de la ville, qui prônait un lieu spécifique pour les emplois, la ville-centre, et un autre consacré à l'habitat, les banlieues avoisinantes, réparties en deux couronnes d'agglomération successives. La seconde phase de doctrines globales se situe dans les années 1970, avec la remise en cause de la logique tout automobile de la période précédente. Dans le cas bernois, la mise en application de cette doctrine a été facilitée par les votations du moment, avec la H-Lösung, le contournement autoroutier déjà existant, même s'il était et est encore partiel, ainsi que la volonté de la population de préserver le cœur de Berne – dans le sens géographique, mais surtout émotionnel du terme – et par là même sa qualité de vie.

Cette notion de qualité de vie revêt une importance majeure dans les discours de nos interlocuteurs, qui considèrent qu'elle est une composante de la mentalité bernoise : « *Die Landschaft, die Lebensqualität hat für uns eine hohe Bedeutung, also wir lieben es, in einer schönen Umgebung zu leben. Von dieser Erkenntnis her bis zum Schritt, dass wir die räumliche Entwicklung optimal koordinieren und planen müssen, das ist nur ein kleiner Schritt*⁴⁷ » (entretien du 15/12/2006).

C'est bien cette notion de qualité de vie qui est ressortie des événements de la fin des années 1970, avec la H-Lösung, et qui perdure encore à ce jour dans les discours des acteurs locaux que nous avons rencontrés, ainsi que dans les documents de planification qui s'ensuivent. Il s'agissait de freiner le sacrifice de la ville à la voiture en s'appuyant sur cette idée, qui devait alors se concrétiser en conservant le marché existant et en l'agrandissant, tout en éliminant la circulation automobile, traversant le centre. Il ne fallait plus toucher au cœur de la ville, auquel tenait tant la population.

⁴⁶ « *Je plaide pour la lenteur, parce qu'elle est plus rapide et aussi plus économique ! Si quelque chose est fait dans l'urgence, vous devrez ensuite dépenser beaucoup d'énergie pendant les dix ans à venir pour surmonter tous les conflits. C'est du temps de travail contre-productif. Si une route est mal construite, elle ne plus être modifiée. Si elle est mal conçue, on en subit les dommages pendant les décennies suivantes* ».

⁴⁷ « *Le paysage, la qualité de vie, ont pour nous une très grande signification, nous aimons donc vivre dans un bel environnement. De cette idée à une coordination et une planification optimales de l'aménagement de l'espace, il n'y a qu'un pas* ».

Références bibliographiques

1. Ouvrages collectifs, articles, études

- DELACRETAZ Yves, *Mobilité urbaine et politiques de déplacements – le cas de trois agglomérations suisses*, Lausanne, EPFL, 2001.
- KAUFMANN Vincent, SAGER Fritz, FERRARI Yves, JOYE Dominique, *La coordination entre projets de transport et planification territoriale*, COST 332, Lausanne, EPFL, 2001
- LÜTHI Christian et MEIER Bernhard, *Bern, Eine Stadt bricht auf*, Bern, 1998
- SCHEIDEGGER Peter, *Pourquoi les Suisses utilisent-ils si souvent train, tram et bus ? Le cas de Berne*, Présentation du 5 janvier 2001.

2. Documents de planification, documents politiques

- Canton de Berne, *RER Bernois et urbanisation*, 1992.
- Canton de Berne, *Plan directeur cantonal*, 2001.
- Canton de Berne, *Trafic routier : oui à la cohabitation non à la domination, le modèle bernois transposé dans la planification et la pratique*, 2005.
- Canton de Berne, *Projet d'agglomération "transports et urbanisation", rapport de synthèse*, 2005.
- Canton de Berne, *PDE baromètre n° 1-10, 2000-2006*.
- Canton de Berne, *Rapport sur l'aménagement du territoire 2006*, août 2006.
- Kanton Bern, *Agglomerationsverkehrs-Studie Bern, eine Pilotstudie zur Verkehrspolitik in den Agglomerationen, Hauptbericht*, 1987.
- Kanton Bern, *Information Raumplanung*, 1993.
- Kanton Bern, Raumplanungsamt, *Bericht "Siedlung/Verkehr/Umwelt", Siedlungsplanung und Verkehr*, Bern, 1993.
- Kanton Bern, *Der Wabernblock*, 1998.
- Kanton Bern, *Zufrieden mit der neuen Strasse ? Erfolgskontrolle Seftigenstrasse Wabern*, 2000.
- Kanton Bern, *Mobilitätsstrategie Region Bern*, 2003.
- Kanton Bern, TBA Dimension, Nr. 7, 2004.
- Kanton Bern, *Agglomerationsprogramm Verkehr + Siedlung Region Bern, Kurzfassung*, 2005.
- Kanton Bern, *Agglomerationsprogramm Verkehr + Siedlung Region Bern, Hauptbericht*, 2005.
- Kanton Bern, *Köniz, Betriebs- und Gestaltungskonzept*, 2005.
- Regionale Verkehrskonferenz Bern-Mittelland, *La politique des transports dans le canton de Berne en l'an 2000*, Bern, 2000.
- Regionale Verkehrskonferenz Bern-Mittelland, *Korridorstudie Bern Nord*, Bern, 2005.
- Regionale Verkehrskonferenz Bern-Mittelland, *Korridorstudie Aaretal*, Bern, 2006.
- Stadt Bern, *Umwelt, Stadt und Verkehr: Kurzbericht zu den Verkehrskonzepten der Stadt Bern*, 1982.
- Stadt Bern, *Informationsschrift der Stadt Bern zum Thema Verkehr und Umwelt*, 1983.
- Stadt Bern, *Umwelt, Stadt und Verkehr: Kurzbericht zur Parkraumplanung der Stadt Bern*, 1983.
- Stadt Bern, *Räumliches Stadtentwicklungskonzept Bern*, 1995.
- Städtische Verkehrsbetriebe Bern, *Ein Portrait der Städtischen Verkehrsbetriebe Bern*, 1993.
- Universität Bern, *Strassenverkehr in der Stadt Bern 1968-1983, ein Lernprozess*, Bern, 2001.
- VRB, *Einblicke – Ausblicke*, Bern, 2005.
- VRB, *Ein Bild der Region*, Bern, Werkstatt-Bericht nr. 3, 2006.
- VRB, *Ein Bild der Region, Schlussbericht, Ideenkonkurrenz im Rahmen des Projektes Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung*, Regionaler Richtplan Teil 3, 2006.

Liste des personnes interrogées

- Peter Bernasconi, Président de la commune Worb, Grand Conseil, 15 décembre 2006.
- Rita Haudenschild, Geschäftsführerin, VCS-BE, 11 décembre 2006.
- Kurt Hoppe, Ingénieur, ancien chef de la planification des transports, 19 juillet 2006.
- Henri Huber, membre du Grand Conseil / ancien président de la commune de Köniz, 15 décembre 2006.
- Fritz Kobi, Kreisoberingenieur Direction des travaux publics, Canton de Berne, 18 juillet 2006.
- Christian Müller, Président de la commune de Wohlen - Agglomerationsgemeinde/ländliche Gemeinde, 19 décembre 2006.
- Marco Rupp, ecoptima, RVK4, 25 août 2008.
- Hans-Rudolf Saxer, Président de la commune de Muri b. Bern, 15 décembre 2006.
- Peter Scheidegger, Bahn + Bus Beratung AG 3B, ancien directeur RBS, 23 août 2006.
- Hugo Staub, Stadtplaner Bern, 14 décembre 2006.
- Lydia Bonanomi, ancienne architecte-urbaniste de l'EPFL (entretien téléphonique).

Liste des abréviations

ARE : Office fédéral du développement territorial

GöV : [Gesetz über den öffentlichen Verkehr](#) (Canton)

JCE : [Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques](#) (Canton)

KURV : Kommission Umwelt-Raumordnung-Verkehr (Région)

OACOT : Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (Canton)

PDE : Pôles de développement économique

RBS : Regionalverkehr Bern-Solothurn

RVK4 : Regionalen Verkehrskonferenz Bern-Mittelland (Région)

STEK : Räumliches Stadtentwicklungskonzept Bern (Ville)

TTE: [Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie](#) (Canton)

VRB : Verein Region Bern (Région)

Chapitre 4

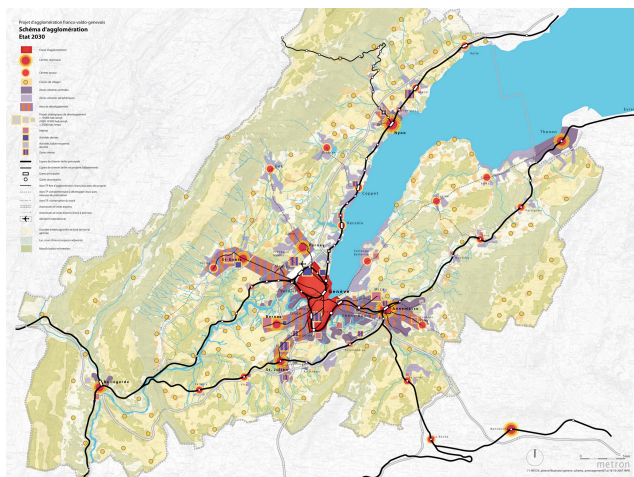
Genève, de l'euphorie automobile à l'ouverture transfrontalière

Vincent Kaufmann et Hanja-Niriana Maksim (LaSUR-EPFL)

1 Éléments du contexte genevois

La ville de Genève comptait, fin 2005, plus de 178 000 habitants, et en a gagné 3% au cours des dix dernières années¹, ce qui reste exceptionnel au regard des autres villes suisses, qui ont plutôt tendance à voir leur population baisser. Avec 11 219 habitants par km², la ville se caractérise également par une très forte densité, contrastant avec le reste de l'agglomération, situé au-delà de la frontière.

Figure 1 – Carte du territoire transfrontalier de l'agglomération genevoise



Source : *Projet d'agglomération franc-valdo genevois, juin 2007*

Genève, qui a une longue tradition en matière d'aménagement (nombreux documents, plans directeurs, etc.) cumule bien des particularités. Canton-ville, l'agglomération couvre une grande partie de son territoire, déjà exigü, d'une superficie de 282,5 km² (lac compris). Son extension s'est vue limitée pour diverses raisons : la superficie peu étendue, les frontières administratives qui l'encerclent, à savoir 103 kilomètres partagés avec la France contre 4,5 avec le canton de Vaud voisin, mais aussi la frontière naturelle qu'est la ceinture verte agricole, protégée depuis 1952 et, à une échelle plus large, les frontières topographiques que sont les montagnes du Jura, du Vuache, du Salève et des Voirons. Dans cet espace contraint, le canton de Genève a vu sa population plus que doubler depuis la fin des années 1940, en passant d'environ 200 000 habitants à plus de 440 000 en 2005².

Toutes ces raisons expliquent en grande partie cette forte contrainte sur l'urbanisation qui a conduit les autorités à « construire la ville sur la ville ». Ainsi, le canton comme la ville de Genève ont gagné régulièrement en population ces trente dernières années. La population de l'agglomération transfrontalière, quant à elle, se rapproche actuellement des 750 000 habitants³.

¹ Source : OFS

² Source : OCSTAT

³ 737 106, fin 2001, Observatoire statistique transfrontalier

Tableau 1 – Évolution de la population du canton et de la ville de Genève entre 1970 et 2000

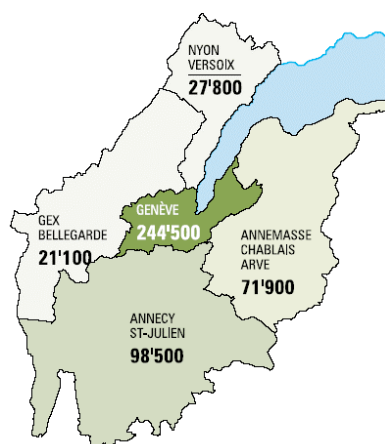
	1970	1980	1990	2000	2005*
Canton de Genève	331 559	349 040	379 190	413 673	440 982
Ville de Genève	173 618	156 505	171 042	177 964	185 028

Source : OFS ; *OCSTAT

Dès lors, l'extension de l'urbanisation s'est faite de manière particulière. En effet, à Genève demeure une forte densité au centre, à l'intérieur de la ceinture verte agricole protégée depuis 1952 et un étalement qui se développe en-dehors de cette ceinture avec une urbanisation diffuse plus marquée du côté français.

Genève concentre également la majeure partie des emplois de l'agglomération transfrontalière. Le déséquilibre du marché du travail de part et d'autre de la frontière est illustré par la figure 2.

Figure 2 – Emplois en 2000



Source : Charte DTPR

Enfin, le marché du logement est depuis longtemps particulièrement tendu à Genève, ce qui s'explique en grande partie par les éléments de contexte apportés plus haut : le territoire est restreint et contraint alors même que la croissance démographique, nous l'avons vu, se poursuit.

Tableau 2 – Taux de logements vacants dans l'agglomération de Genève

2002	2003	2004	2005
0,27	0,21	0,21	0,21

Source : OFS

1.1 Genève internationale

La ville de Genève est un lieu d'accueil pour de nombreuses instances internationales, et s'est ainsi depuis longtemps spécialisée dans la fonction politique. Au lendemain de la première guerre mondiale, en 1919, la Société des Nations s'y installe. Cette implantation, en même temps que celle du Bureau international du travail et celle de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, a considérablement renforcé le rôle de Genève sur la scène internationale.

Aujourd'hui, Genève abrite quelque 200 organisations internationales, gouvernementales ou non : l'Office des Nations Unies, la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement,

l'Organisation Internationale du Travail, l'Organisation Mondiale de la Santé, le Haut Commissariat pour les Réfugiés, ou l'Organisation Mondiale du Commerce⁴ en sont quelques exemples.

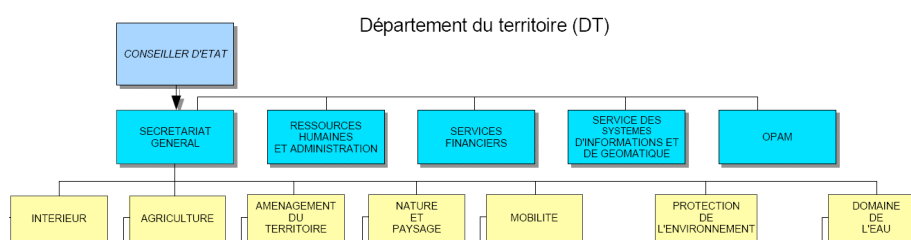
D'autres ingrédients viennent alimenter ce rayonnement international de Genève, à l'image des importantes activités dans les secteurs bancaire et financier, ou de la présence d'un aéroport international, situé à dix minutes seulement du centre-ville.

1.2 Le contexte institutionnel et la répartition des compétences

Genève représente un cas particulier en Suisse, dans le sens où l'aménagement du territoire et les transports sont du ressort du canton, qui détient l'ensemble des compétences décisionnelles dans le domaine. Les communes voient leurs marges de manœuvre réduites à un rôle consultatif. Elles émettent notamment des préavis sur les documents d'aménagement qui concernent leur territoire. Elles peuvent manifester leur opposition et recourir contre des décisions cantonales, mais dans tous les cas, leurs projets doivent se conformer aux objectifs du Plan directeur cantonal en vigueur.

À Genève, le pouvoir législatif est représenté par le Grand Conseil, avec 100 députés, et l'exécutif par le Conseil d'Etat, composé de sept conseillers d'Etat dont chacun préside un département. L'un d'eux prend la charge, en outre, du département militaire. Jusqu'à la fin de l'année 2004, les départements concernés par l'aménagement du territoire et les transports étaient : le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL) était en charge de l'aménagement du territoire et de l'élaboration du Plan directeur, le Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE) se chargeait de la politique des transports à travers l'Office des transports et de la circulation (OTC) dont dépendaient les Transports Publics Genevois (TPG) à travers un contrat de prestations. Avant encore, l'OTC appartenait au Département de justice, police et transports (DJPT), devenu par la suite le Département de justice, police et sécurité (DJPS). Une réorganisation générale des départements a eu lieu depuis 2005. Les sept départements ont changé de nom, parfois de contenu, et se déclinent de la manière suivante : Constructions et technologies de l'information (DCTI), Economie et santé (DES), Finances (DF), Instruction publique (DIP), Institutions (DI), Solidarité et emploi (DES) et Territoire (DT). Le changement majeur issu de cette réorganisation en matière de transports et d'urbanisme est la réunion, au sein du nouveau Département du territoire (DT) de l'Aménagement du territoire et de l'Office cantonal de la mobilité (OCM), anciennement OTC (figure 3). Le regroupement des deux secteurs sur le plan administratif semble refléter un changement des pratiques et une volonté de concrétiser la coordination à travers de nouveaux projets.

Figure 3 – Organigramme du Département du Territoire, législature 2005-2009 (partiel)



Source : État de Genève

Plusieurs commissions consultatives ont été progressivement créées à Genève et concernent pour beaucoup les domaines de l'aménagement du territoire et des transports, plusieurs commissions consultatives concernées par l'aménagement du territoire et les transports à Genève. La Commission consultative de la circulation (CCC) qui regroupe l'Office Cantonal des Transports et de la Circulation et des représentants des Transports Publics Genevois, de la Ville de Genève et d'associations actives dans le domaine des transports telles que l'Automobile Club Suisse, le Touring Club Suisse, Association Transports et Environnement, etc., la Commission d'urbanisme, créée en 1961 pour

⁴ Source : Ville de Genève.

développer le Plan directeur, la Commission pour l'aménagement du territoire, créée à partir de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et qui travaille sur l'élaboration du Plan directeur cantonal en sont les exemples principaux. La Commission pour l'aménagement du territoire intègre également des représentants du canton de Vaud, des Départements français voisins de l'Ain et de la Haute Savoie, ainsi que diverses associations. Enfin, le Comité régional franco-genevois (CRFG) s'appuie sur une conception régionale plus étendue de l'aménagement en prenant en compte tout le bassin franco-valdo-genevois, à l'image de la charte publiée il y a dix ans qui présentait douze projets ayant un impact à l'échelle de l'agglomération transfrontalière.

1.3 Politiques locales

Pour la législature actuelle cantonale, 2005-2009, les sept membres de l'exécutif, élus tous les quatre ans, forment ensemble le Conseil d'Etat et se répartissent selon les couleurs politiques suivantes : deux socialistes, deux Les Verts, un radical, un libéral, un PDC. Ces sept membres se voient attribuer chacun un Département. Récemment, les élections qui se sont déroulées au niveau fédéral ont attribué au chef du Département du Territoire du Canton de Genève un siège au législatif. Il s'agira de voir si celui-ci assumera ce double mandat ou s'il lèguera son poste au Canton à un autre collègue. La simple évocation d'un changement à la tête du Département du Territoire alimente d'ailleurs déjà les débats et les discussions entre différents partis.

Du côté législatif, les 100 membres du Grand conseil genevois, au niveau cantonal, sont répartis selon le schéma ci-dessous pour la législature en cours (tableau 3). L'organe législatif de la Ville de Genève est le Conseil municipal, avec ses 80 membres élus tous les 4 ans (tableau 4).

Tableau 3 – Répartition des sièges au Grand Conseil du Canton de Genève (législatif⁵)

Parti	Libéraux	PS	Verts	PDC	Radicaux	UDC	Citoyens genevois	Hors parti	Total
Sièges	23	17	16	12	12	11	8	1	100

Tableau 4 – Répartition des sièges au Conseil municipal de la Ville de Genève (législatif)

Parti	A gauche toute	PDC	Libéraux	Radicaux	PS	UDC	Verts	Total
Sièges	10	9	11	9	17	9	15	80

Enfin, l'organe exécutif de la Ville de Genève est le Conseil administratif, dont les cinq membres, incluant le maire, sont élus également tous les 4 ans. À l'exécutif de la ville, pour l'année législative 2007-2008, il y a un membre des Verts, un Radical, deux Socialistes, un de A gauche toute, qui se partagent cinq départements.

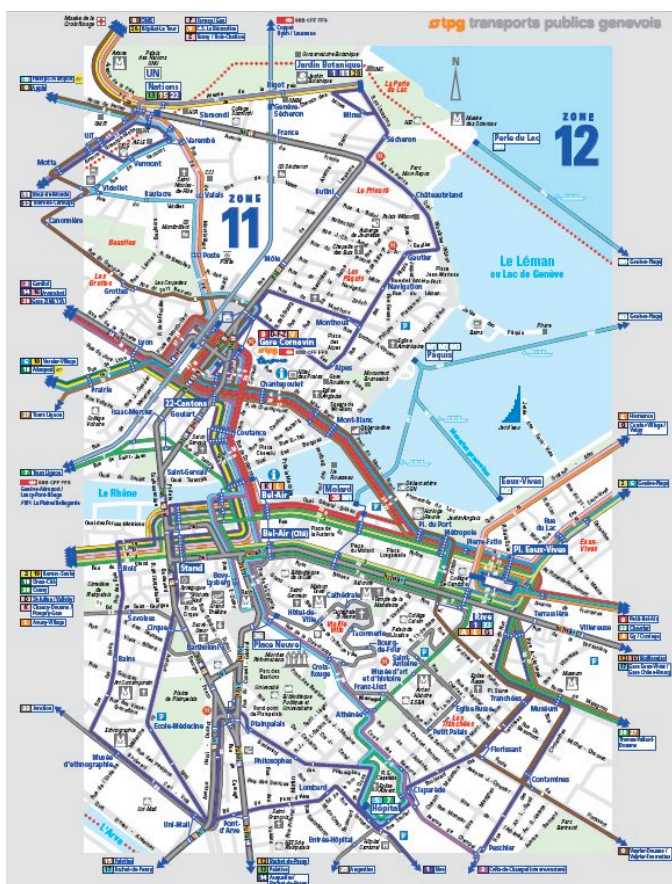
1.4 Les enjeux des politiques de transports et de mobilité dans un contexte transfrontalier

Genève, depuis les votations décisives des années 1980, a déployé des efforts importants pour l'extension du réseau de transports publics, d'ailleurs toujours en cours, tout en continuant pendant longtemps à miser sur une double accessibilité au centre, aussi bien par l'automobile que par les transports publics. Le canton n'a pas souhaité prendre des mesures qui soient contraignantes pour le trafic automobile, et a donc mis en œuvre parallèlement les mesures en matière de transports publics : « Parce que l'on n'a jamais réellement fait quelque chose contre la voiture ou, tout du moins, on n'a jamais fait en sorte que ce soit autre chose qu'une alternative » (entretien du 18 juillet 2006).

Le réseau de transports urbains se compose actuellement de six lignes de tramway, qui seront complétées par des extensions prévues jusqu'à 2010 (figure 4). La dernière ligne en date, la ligne 14, a été inaugurée très récemment, le 9 décembre 2007. Il s'agit de la ligne Cornavin-Meyrin-Cern. Un grand nombre de lignes de bus composent également le réseau genevois. Quant à la communauté tarifaire UNIRESO, elle intègre depuis peu les partenaires de la France voisine.

⁵ Voir en annexe : couleur politique des partis en Suisse

Figure 4 – Réseau de transports publics genevois (unireso, centre ville)



Le réseau routier se compose, entre autres, d'une petite ceinture au centre et d'un contournement autoroutier qui a vu le jour en 1993, et donc la construction faisait partie d'une étape des mesures qui ont été décidées suite aux votations clé des années 1980.

L'une des particularités genevoises est le trafic automobile transfrontalier, lié aux trajets des pendulaires. Ce trafic s'est fortement accru ces dernières années et pose de nombreux problèmes, qui sont en grande partie à l'origine des collaborations entre partenaires français et suisses. Ainsi, près de 50 000 frontaliers se rendent chaque jour à Genève, dont environ 3% seulement utilisent les transports en commun, en raison d'une offre très lacunaire. L'amélioration majeure prévue est la réalisation la ligne ferroviaire reliant Genève à Annemasse en passant par la gare des Eaux-Vives, le projet CEVA⁶.

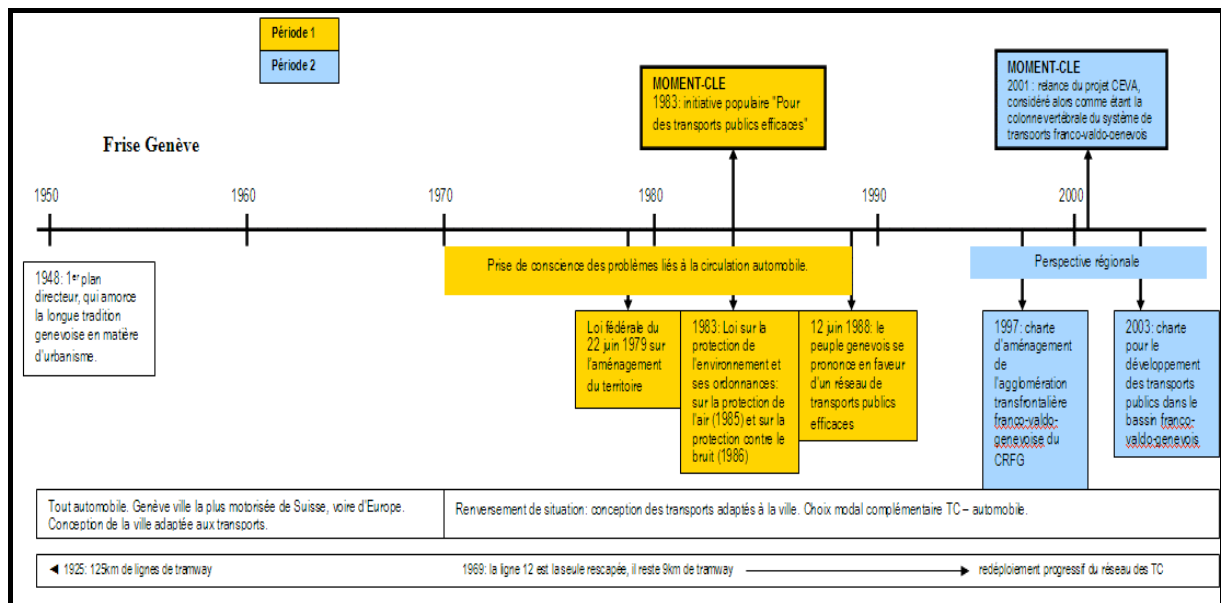
2 Trajectoires d'urbanisme et de transports depuis les années 1950

2.1 Les éléments majeurs de la trajectoire genevoise

Après la mise en œuvre d'un urbanisme presque exclusivement calqué sur l'automobile depuis les années 1950, les conceptions de la politique d'aménagement genevoise se sont inversées avec la prise de conscience, dans les années 1980, des problèmes liés à la circulation et la mise en valeur progressive des transports collectifs : d'une ville adaptée aux transports, on passe alors des transports adaptés à la ville (figure 5).

⁶ Ligne ferroviaire de type RER en cours de construction, reliant la gare principale de Cornavin, à Genève, aux Eaux-Vives, puis à Annemasse.

Figure 5 – Les principales phases de la coordination urbanisme-transport à Genève



Il y a une cinquantaine d'années, le réseau de tramway de l'agglomération genevoise, pourtant un des plus développés en Suisse a été quasi-totalement démantelé. Le canton de Genève est alors – et a toujours été – le plus motorisé de Suisse. C'est la période de l'enthousiasme techniciste et des grands projets qui mettent la priorité sur la circulation automobile, à l'image du plan alvéolaire qui devait découper la ville en zones fonctionnelles au moyen d'un réseau de voies express circulaires.

Mais la congestion du réseau routier, qui ne pouvait plus être étendu, et les nuisances de la circulation ont amené les Genevois à une prise de conscience progressive des problèmes urbains qui s'est illustrée par l'initiative de 1983 lancée par des partis écologistes en faveur du redéploiement du réseau de transports collectifs. Cette tendance s'est confirmée en 1988 avec une votation en faveur d'un réseau de transports publics efficaces. Cet événement a relancé les études et mesures visant à redéployer les transports publics. De plus, la Loi fédérale sur la protection de l'environnement de 1983, avec ses deux ordonnances pour la protection de l'air et pour la protection contre le bruit, est venue renforcer les mesures à prendre en la matière et le climat ambiant des préoccupations environnementales. Le redéploiement des transports publics s'est finalement fait dans une optique de double accessibilité, les politiques de transports ne visant pas la mise en place de mesures d'accompagnement contraignantes sur la circulation automobile : « *Il est vrai d'ailleurs que les places au centre ville sont actuellement en totale contradiction avec cette volonté de rupture. Il y a aussi un problème, c'est que souvent, les personnes sont ravies d'être dans les embouteillages. (...) La voiture est donc extrêmement populaire parce qu'elle est extrêmement pratique* » (entretien du 21 juillet 2006).

Au-delà de cette prise de conscience des problèmes urbains liés à la circulation automobile et aux préoccupations environnementales qui résument bien la première rupture de la trajectoire genevoise, une deuxième période de changement, plus récente, a orienté la conception des politiques de transports et d'urbanisme : la prise en compte de l'agglomération à une échelle régionale plus large, marquée entre autres par une volonté de coopération avec le canton de Vaud et la France voisine, et tenant compte du fait que ce bassin de vie dépasse largement les limites imposées par la frontière. En réalité, les deux périodes de changement mentionnées ne s'excluent pas, car la seconde est largement liée aux décisions et changements issus de la première.

En effet, le Comité régional franco genevois (CRFG) voit le jour en 1973 déjà, mais la véritable prise en compte de ce bassin de vie transfrontalier et intercantonal pour penser l'agglomération, son système de transports et son développement urbain, s'est concrétisée plus tard. La charte du CRFG sera un des éléments de cette ouverture, mais d'autres projets liés voient le jour pendant cette période, notamment la charte « Pour le développement des transports publics régionaux dans le bassin franco-valdo-genevois » dite DTPR, qui fixe les objectifs majeurs en matière de transports publics au niveau de la région.

Depuis quelques années, la relance du projet CEVA occupe une place centrale dans les documents de planification de l'agglomération, et se trouve au cœur de tous les débats qui touchent à l'agglomération. Cette liaison ferroviaire entre la Suisse et la France, basée sur une convention datant de 1912 avec la Confédération, est considéré comme la colonne vertébrale du futur réseau RER genevois, avec des implications souhaitées en matière d'aménagement coordonné à cette ligne.

La dimension régionale s'ancre aussi dans une optique de revalorisation de l'agglomération sur le plan international et à la nécessité d'agir selon les principes de développement durables, sociaux, économiques et environnementaux. Le plan directeur actuellement en vigueur met tout particulièrement l'accent sur ces principes et sur la volonté d'harmoniser les projets de transports et d'aménagement du territoire.

La mise en place du projet d'agglomération, actuellement en cours et soutenu tant par la Confédération que par l'Etat français, marque bien cette volonté de coopérer dorénavant sur les problématiques des transports et de l'aménagement, mais pas seulement. Les divers chantiers thématiques issus de cette collaboration recouvrent une large palette d'aspects touchant au bassin franco-valdo-genevois. C'est à la fin de l'année 2007 que doivent être déposés les projets d'agglomération en Suisse, qui seront évalués pour recevoir ensuite un éventuel soutien financé de la part de la Confédération.

La concrétisation de cette perspective régionale dans la volonté de coopérer entre les divers acteurs concernés de part et d'autres de la frontière étant particulièrement récente, les actions concrètes sont encore difficiles à évaluer. Néanmoins, au-delà des outils de planification et des projets en cours comme le CEVA, les entretiens menés auprès des acteurs locaux nous donnent des pistes pour mieux comprendre le climat actuel et les enjeux à venir.

2.2 Les années 1950 : la ville adaptée à l'automobile

Durant cette première période, s'étendant des années 1950 aux années 1970 environ, deux plans directeurs cantonaux verront le jour.

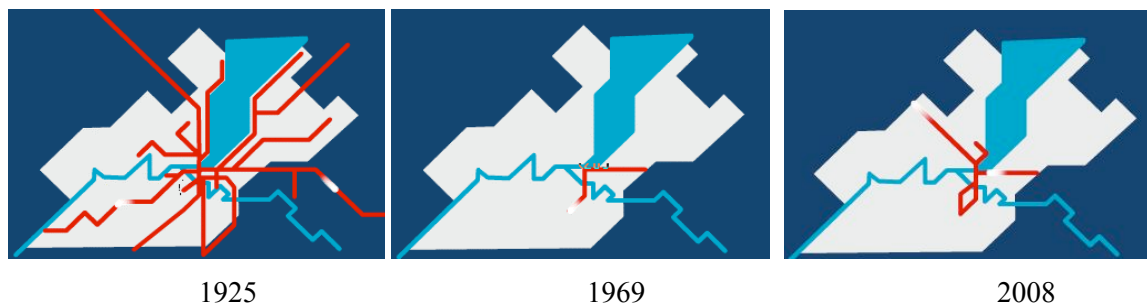
Un souci d'hygiénisme, lié à l'après-guerre, marque le premier plan directeur de 1948. Ce souci se traduit en particulier par une volonté de séparation des fonctions, notamment celles de l'habitat et du travail. C'est ainsi que des quartiers entiers seront démolis puis reconstruits, ou de nouveaux quartiers construits, en particulier dans des zones qui n'étaient pas encore urbanisées jusque là. Les plans d'assainissement de la ville visent à la fin de la banalité et de l'insalubrité de certains ensembles.

La pression foncière se fait déjà ressentir dans ce plan directeur à travers la volonté de limiter l'extension de l'agglomération urbaine en réservant des zones à l'agriculture et aux habitations isolées, qui seront ainsi ménagées entre la ville et les frontières du canton pour former la ceinture verte agricole, protégée depuis 1952. La densité de la population à Genève explique en grande partie la construction de maisons locatives aussi élevées que possible, alors que la maison familiale ou l'immeuble locatif bas prédomine encore dans les autres cantons.

Sur le plan des transports, Genève bénéficie d'un réseau de tramway fortement développé. Ce réseau est constitué de 125 kilomètres de lignes en 1920 (franchissant la frontière), dont il restera 65 kilomètres trente ans plus tard (figure 6). Mais elles seront progressivement démantelées au profit des aménagements pour les transports individuels et c'est ainsi qu'en 1969, la ligne 12 sera la seule rescapée (9 kilomètres) : « *On s'est rendu compte, à l'époque, qu'elle était impossible à démonter parce qu'elle transportait déjà un nombre très important de personnes* » (entretien du 19 juillet 2006).

En effet, le réseau de la C.G.T.E. (Compagnie Genevoise des Tramways Electriques) est considéré comme étant disproportionné par rapport à la population à desservir. Zurich, par exemple, possède 75 kilomètres de voies pour environ 430'000 habitants. La politique générale visée consiste donc à simplifier le réseau en supprimant des lignes.

Figure 6 - Le démantèlement du réseau de tramway et son redéploiement



Source : Etat de Genève

L'option visée en ce qui concerne les transports collectifs est de placer les voies de tramway sur une plateforme indépendante à l'extérieur de l'enceinte de la ville seulement car l'emplacement de ces voies au centre devrait être laissé à disposition de la circulation routière pour les heures de pointe.

Le système routier, quant à lui, est formé d'un réseau d'artères radiales reliées par une voie circulaire interne. L'objectif souhaitable de ce plan directeur est de parvenir à compléter ce réseau par des voies circulaires extérieures. La planification, basée presque exclusivement sur le trafic motorisé, prévoit une séparation du trafic de tourisme de celui commercial, le principe de base étant de faire aboutir toutes les artères circulaires directement au centre de circulation urbain pour le trafic de tourisme et de prévoir plusieurs tracés de détournement sous forme de ceintures pour le trafic commercial, qui pourrait ainsi contourner le centre de l'agglomération avant qu'il n'y pénètre.

Les préoccupations liées à la croissance de la motorisation sont plutôt d'ordre sécuritaire. Les carrefours sont trop nombreux et les croisements dangereux. Il s'agit alors d'en supprimer un certain nombre et d'aménager d'importantes places de stationnement.

Ce plan directeur vise la clarté, la sécurité et un certain ordre autour duquel les quartiers de la ville devraient pouvoir alors s'étendre rationnellement.

À ce moment-là, aucune volonté réelle de mise en cohérence entre transports et urbanisme n'est émise dans le sens où nous l'entendons souvent aujourd'hui, à savoir un développement des transports publics associé à un développement des zones autour des stations et des mesures de restriction sur le trafic automobile. La conception dominante de cette période est au contraire celle d'une ville qui doit s'adapter aux transports.

L'étude générale de la circulation à Genève de J.-L. Biermann en 1959, sur mandat du conseil d'État, consiste à analyser la circulation et à estimer son développement futur afin de pouvoir prendre les dispositions nécessaires pour y adapter le réseau routier. Le rapport fait régulièrement référence aux Etats-Unis et propose un réseau de routes urbaines d'un type nouveau et qui remplit diverses fonctions : assurer la pénétration du trafic de l'extérieur à destination de la ville et permettre une évacuation rapide des véhicules qui la quittent. Genève est alors déjà de loin le canton suisse le plus motorisé et fournit ainsi une part importante du parc automobile suisse. C'est ainsi que l'importance de Genève est plus marquée dans le domaine de la circulation que sur le plan démographique. Les transports publics semblent avoir pour seul intérêt de permettre d'éviter une surcharge trop importante du réseau routier. Le rapport les encourage alors à rester fidèles à leur moyen de locomotion et prône une nette séparation entre circulation publique et privée, l'objectif étant de permettre un double accès au centre, aussi bien par les transports collectifs qu'au moyen de l'automobile.

Les mesures préconisées sont l'aménagement de voies de ceinture, comme le prévoyait déjà le plan directeur de 1948. Il est prévu alors d'adapter les infrastructures routières jusqu'à trois ceintures (petite, grande, intermédiaire), ajouter des voies radiales et diverses tangentes. Cette structure formerait le nouveau réseau de routes express.

Le plan directeur de 1966, teinté d'idéologie technologique et scientifique, qui passe notamment par la science de l'urbanisme, reprend l'étude de la circulation Biermann, mais se démarque du premier en abandonnant le souci d'hygiénisme. Il prévoit une forte croissance et émet la volonté de la planifier, notamment en insistant sur la nécessité d'adapter la ville à une mobilité qui se calque presque exclusivement sur l'usage de l'automobile. Ainsi, le plan prévoit la création des voies express urbaines qui seraient aménagées de façon à structurer la ville et à la découper en plusieurs « alvéoles », ce découpage permettant une séparation plus évidente des fonctions.

Il est question ici de développer l'agglomération de façon compacte par le principe de l'habitat à haute densité. D'une part, la volonté de densification de l'habitat répond à un souci d'éviter tout empiètement sur les zones de verdure. D'autre part, les zones industrielles sont prévues en-dehors de l'agglomération. En-dehors du centre en effet, la ville possède un certain nombre de centres d'activités spécialisées qui ont été définis comme des pôles d'attraction à développer (zone d'institutions internationales, Université, zones industrielles, etc.). Mais la Commission d'urbanisme constate que le principe de liaisons entre pôles d'attraction et lignes de force n'a pas été suivi, soulignant une implantation dispersée des activités en raison de l'importance que prendra la banlieue en nombre d'habitants. De plus, au lieu de développer la ville de façon équilibrée autour de son centre, le développement urbain s'est plutôt accentué sur la rive droite. Il existe donc un risque de déplacement du centre d'activités par rapport au centre historique. Enfin, Genève voit nombre de ses immeubles locatifs du centre se convertir progressivement en immeubles administratifs.

Le plan Biermann ne sera que partiellement appliqué, entraînant, entre autres, la disparition de la ligne de tramway de ceinture numéro 1 : « *Pour la ligne de ceinture, c'est la catastrophe finale. En effet, c'est elle qui permettait de redistribuer le système de tramway dans toutes les directions et son arrachage a obligé à repenser ensuite, lorsque l'on a décidé de repartir avec le tramway en 1988, l'ensemble du réseau* » (entretien du 19 juillet 2006). En revanche, les nombreuses oppositions au réseau de voies express conduiront à son abandon.

2.3 Une première rupture dans les années 1970 : la prise de conscience des problèmes urbains

La deuxième période se caractérise principalement par l'arrivée de nouvelles lois contraignantes en matière d'aménagement du territoire et de transports ainsi que de votations populaires significatives dans ces deux champs et dans la façon dont les politiques publiques les abordent. Une véritable prise de conscience des problèmes urbains, et notamment ceux liés à la circulation automobile, s'amorce dans les années 1970 et se fait particulièrement ressentir avec l'initiative populaire de 1983 « Pour des transports publics efficaces ». Cette période donnera également naissance à deux plans directeurs cantonaux. Vers la fin des années 1970, s'opère une stabilisation de la conjoncture, puis une amorce de redressement progressif.

Le Plan directeur de 1975 met un terme à l'euphorie liée à l'usage de l'automobile du plan précédent et marque la prise de conscience, dès les années 1970, des problèmes qui en découlent tels que la pollution de l'air, les nuisances sonores et la densité de circulation qui sature les routes. On passe alors progressivement d'une conception de la ville adaptée aux transports à une nouvelle, qui veut que les transports s'adaptent à la ville. Cette dernière devra d'ailleurs se développer sur le principe de « construire la ville sur la ville ».

Le constat d'échec du plan de 1966 fait que le ton idéologique sera ici plus ou moins abandonné pour laisser place à une approche plus réaliste, pragmatique, et verra à la baisse ses projets et prévisions. En effet, l'hypothèse d'un accroissement de la population à 800'000 habitants une quarantaine d'années après le plan de 1966 a perdu de sa vraisemblance et le Conseil d'État a retenu, cette fois, des estimations nettement plus modestes. La longue période de croissance est interrompue, mais malgré

cette stabilité, la motorisation continue de se développer à un rythme effréné. La récession n'a donc eu, à Genève, aucune répercussion sur la motorisation, dont le taux n'a cessé de croître.

Un élément particulièrement intéressant de ce plan, qui est une mise à jour du précédent, est qu'il répond déjà à la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979, dont le sort est encore en suspens à ce moment-là. Ceci est dû à la longue tradition de planification à Genève en raison des nombreuses contraintes liées à son territoire exigu. Celle-ci stipule que l'aménagement constitue une obligation pour les cantons et que la tâche est permanente et continue. Elle impose de plus une révision du Plan directeur tous les dix ans et une composition en minimum quatre plans directeurs partiels ou sectoriels : occupation du territoire et sites, transports, approvisionnement, constructions et installations publiques.

Quelques années après l'adoption du Plan directeur de 1975, l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire lui confère un caractère obligatoire. Cette contrainte légale conduit également à la réalisation du plan suivant, qui sera adopté en 1989. Dans ce nouveau plan, les préoccupations environnementales se font nettement ressentir et deviendront par la suite une priorité politique. Il se dégage une volonté affirmée de protéger la zone agricole, ce qui implique une utilisation maximale des zones à bâtir déjà existantes. La coordination entre transports et urbanisme reste encore limitée dans le cadre de ce plan. En effet, il n'est pas prévu de nouvelles urbanisations qui pourraient la favoriser et les transports collectifs ne sont pas encore suffisamment conséquents pour permettre une telle mise en cohérence des deux secteurs.

Enfin, le plan aborde la dimension régionale, qui sera au cœur du projet 2015, dernier Plan directeur, actuellement en vigueur, et élément marquant de la période la plus récente de la trajectoire genevoise. En effet, Genève entretient depuis un certain temps des relations avec la France voisine, situation palpable notamment avec la création en 1973 du Comité régional franco genevois (CRFG). Avec le canton de Vaud, en revanche, l'intensification des contacts sera plus tardive.

Durant cette période, la motorisation continue sa croissance et à cela vient s'ajouter une mobilité toujours plus grande de la population en général. La dispersion progressive de la population et des emplois aboutit à un recours encore plus intensif à l'automobile. Pour répondre à la tendance de dispersion des logements et des emplois du centre vers la périphérie, le plan prévoit d'utiliser le territoire exigu du canton de manière rationnelle et d'urbaniser prioritairement les zones de développement de l'agglomération qui sont souvent déjà équipées et faciles à desservir par les transports publics. L'effort doit être mis sur les transports publics, mais également sur les mesures différenciées à l'égard de l'automobile pour en limiter l'usage dans les zones denses de l'agglomération. Ces objectifs, comme cela est toujours le cas actuellement à Genève, ne se veulent cependant pas contraignants par rapport au choix modal.

Les pronostics de croissance démographique maximalistes de l'époque se révèlent rapidement irréalistes (bien qu'ils ne soient pas complètement erronés si l'on tient compte de la zone régionale). En revanche, dans le domaine du développement de la motorisation, les projections sont à peu près réalisées. La croissance de la circulation urbaine et la détérioration des conditions environnementales posent dès lors des problèmes redoutables aux autorités.

Le réseau des TPG (Transports publics genevois, anciennement C.G.T.E.) prend une importance croissante. En plus de sa modernisation, le réseau lui-même devra être modifié. Les variantes examinées vont de simples adaptations à une restructuration sous forme de croix ferroviaire de tramways. Le lancement, en 1983, de l'initiative populaire « Pour des transports publics efficaces » par des associations écologistes, s'appuie sur ce projet de croix ferroviaire et marque un changement d'attitude envers les transports publics. Finalement, elle sera retirée au profit d'un contre-projet qui ne fixait pas de choix définitif – à l'inverse de la croix ferroviaire – mais laissaient ouvertes les possibilités, dont par exemple le projet de métro automatique léger, qui devait permettre une meilleure hiérarchisation des transports : « *Il s'agissait également de négocier un armistice politique entre les pro métro et les pro tram en mettant sur pied un contre-projet à cette initiative* » (entretien du 19 juillet 2006). Le 12 juin 1988, 79% des Genevois se sont prononcés en faveur d'un réseau de

transports publics efficaces, cette loi valant comme contre-projet à l'initiative populaire lancée cinq ans auparavant.

Durant cette période de changement, les priorités du réseau routier sont essentiellement concentrées sur la réalisation de l'autoroute de contournement (concrétisée en 1993) et la traversée de la rade, dont le principe a également été accepté par votation populaire en 1988, mais le projet sera régulièrement mis en veille (refusé en votation populaire en 1996) puis réactivé et n'est d'ailleurs toujours pas réalisé aujourd'hui.

La politique actuelle des transports dans le canton de Genève est d'ailleurs fortement liée à ces nouvelles orientations, qui ont donné lieu à des documents d'importance majeure, à savoir Circulation 2000 (C2000) et Transports collectifs 2000 (TC2000). L'application et le suivi de cette politique ont par la suite engendré la création de l'Observatoire des déplacements.

Transports collectifs 2000 a établi, pour des raisons d'échéances de réalisation, deux plans des projets de développement du réseau des transports publics. Le Plan directeur 1990-1994 permet de réaliser une partie des objectifs définis dans la loi sur les transports publics du 12 juin 1988 et de mettre en place une série de mesures à court terme pour préparer les plans à plus long terme, notamment sur l'amélioration des prestations des TPG. Le Plan directeur à l'horizon 2000-2005, lui, stipule que le réseau de tramway, même complété, ne suffira pas, et qu'il faudra instaurer un système de transports complémentaire et hiérarchisé comprenant notamment un métro automatique léger et plusieurs lignes de tramway en complément du réseau existant. Les études TC2000 concluent à la nécessité d'un réseau combiné avec un métro automatique léger et des nouvelles lignes de tramway. Le redéploiement massif du réseau de trams commencera à se concrétiser en 1995 et est encore en cours, alors que le projet de métro est abandonné : « (...) *Je pense que c'était une raison de coûts. Ils en sont alors revenus à vouloir développer du tram probablement dans l'idée d'un transfert de modèles, sous l'influence française. Ce qui est d'ailleurs intéressant sur Genève, c'est cette double influence française et suisse* » (entretien du 7 mars 2006).

Circulation 2000 prévoit une réorganisation progressive des circulations sur le réseau routier des communes et du canton en supprimant notamment le transit par le centre et en limitant le stationnement des pendulaires. Sa réalisation est envisagée en 3 étapes : l'ouverture de l'autoroute de contournement, la mise en œuvre du nouveau plan de circulation et la mise en service du nouveau réseau des transports publics avec les nouvelles lignes de bus, de tramway, de la ligne de métro et la traversée de la rade, qui devraient décongestionner le trafic.

Dans ce contexte, de nouvelles orientations – en plus de la loi votée en 1988 – voient le jour sur le plan des dispositions légales, dont certaines auront une influence particulière sur le futur système de transports dans le canton de Genève, telles que la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) de 1983 et ses ordonnances d'application, pour la protection de l'air (OPair) en 1985 et sur la protection contre le bruit (OPB) en 1986. La LPE, en matière d'aménagement du territoire, exige donc de mettre plus l'accent sur les questions de protection de l'environnement, de protection contre le bruit, de lutte contre la pollution de l'air, et de protection du sol et des eaux. Son Ordonnance sur la protection de l'air établit la limitation des émissions et édicte des dispositions en matière de construction et de trafic. Les cantons disposent d'un certain délai (jusqu'en 1994) pour y répondre. L'Ordonnance sur la protection contre le bruit aura également un impact sur l'aménagement du territoire. Les cantons auront jusqu'en 2002 pour prendre les mesures exigées par cette ordonnance.

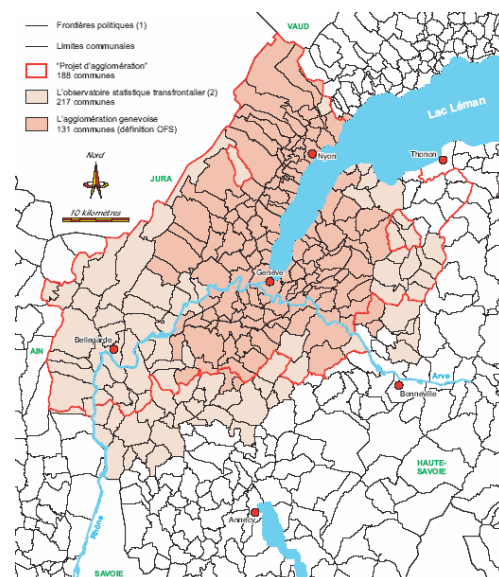
De plus, notons encore la Loi fédérale de 1985 sur les chemins pour piétons (LCPR) qui rend nécessaire l'élaboration d'un plan des réseaux de chemins pour piétons et de randonnée pédestre pour chaque canton et implique en même temps des mesures de modération de la circulation dans le centre urbain. Au niveau cantonal, l'adoption de la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1987 (LALAT) revêt également une importance significative.

2.4 Une seconde rupture dans les années 1990: la perspective régionale transfrontalière

La concrétisation de l'ouverture transfrontalière constitue la seconde rupture notable dans l'appréhension du rapport entre les politiques de transports et d'urbanisme dans la trajectoire genevoise. « (...) On doit non seulement prendre conscience de la réalité, mais aussi la vivre. (...) On doit prendre conscience que Genève n'est pas une ville de 170'000 habitants, que ce n'est pas non plus un canton de 440'000 habitants, mais que c'est réellement une région franco-valdo-genevoise qui compte 700'000 à 800'000 habitants et qui est destinée, dans pas si longtemps, à compter un million de personnes. Ceci est le point de départ et l'objectif est donc d'essayer d'aménager cette réalité et le département est construit de manière très adéquate pour cela » (entretien du 1^{er} septembre 2006).

Créé en 1973, le Comité Régional Franco Genevois (CRFG), qui organise les relations entre les représentants des collectivités françaises et genevoises, témoignait de la volonté d'aborder les problématiques de l'agglomération genevoise au-delà des frontières administratives. Cependant, il faut attendre les années 1990 pour que les rapprochements commencent à prendre forme concrète, à la fois dans les documents de planification et dans certains projets d'aménagement.

Figure 7 – L'agglomération franco-valdo-genevoise



Source : Observatoire statistique transfrontalier / OCSTAT

2.4.1 La relance de la planification territoriale

Cette troisième période voit l'élaboration de plusieurs documents de planification tels que, notamment, le dernier Plan directeur cantonal « Projet 2015 » actuellement en vigueur, la charte du CRFG, la charte DTPR, le Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise et la relance du projet CEVA en 2001, considéré comme étant le moment-clé de cette dernière phase de la trajectoire genevoise et comme la colonne vertébrale du système de transports franco-valdo-genevois.

Le Projet 2015 met en avant la notion développement durable, mais, surtout, elle met l'accent sur une nouvelle dimension, régionale, et qui est cette fois réellement intégrée au Plan directeur. En effet, le tissu relationnel ne correspond plus au tissu institutionnel délimité par les frontières. C'est ainsi que les questions d'aménagement du territoire et des transports est pensée de manière à tenir compte de la région française autour de Genève, ainsi que de la région vaudoise au nord du canton (district de Nyon) en développant et en renforçant les liens entre ces diverses villes. Ce plan directeur offre une grande place à la question des transports et relève leur importance dans l'évolution de la ville et du territoire. Il se distingue donc du précédent en particulier par la dimension transfrontalière, très présente.

Ce document de planification développe plusieurs axes, notamment celui d'une urbanisation différenciée, principe qui s'inscrit dans la continuité du précédent en luttant contre la dispersion du bâti et en préservant au maximum la zone agricole (bien que des empiètements ou déclassements soient prévus). Il s'agit de modérer la densification des quartiers anciens, d'urbaniser la couronne suburbaine et de densifier la zone de villas autant que possible. L'axe transports et urbanisation met l'accent sur le renforcement des relations entre les deux secteurs. Un des projets majeurs est la réalisation de CEVA⁷, qui permettra de créer un réseau ferroviaire régional (RER). Les secteurs proches des gares seront des sites privilégiés pour l'urbanisation, à travers des pôles d'échanges et d'activités. Enfin, les périmètres d'aménagement concerté (PAC) doivent permettre la réalisation d'une planification attentive de ces sites porteurs d'avenir pour le bassin genevois⁸.

La volonté exprimée d'une planification transfrontalière est l'un des points forts du Projet 2015. On passe de la conception d'une ville entourée par sa campagne à un territoire urbanisé dans sa totalité. Plusieurs documents sont basés sur cet espace transfrontalier.

La charte d'aménagement de l'agglomération franco-valdo-genevoise du Comité régional franco genevois (CRFG) de 1997 part du principe que l'espace franco-valdo-genevois est, en réalité, une agglomération transfrontalière regroupant environ 650'000 habitants de part et d'autre de la frontière. Cet espace de vie quotidienne est néanmoins tributaire de la frontière, des différentes réglementations, de la non appartenance de la Suisse à l'Union Européenne, etc. La charte préconise une meilleure répartition de l'emploi, trop concentré sur le canton de Genève, qui draine un nombre impressionnant de travailleurs et entraîne par là un certain déséquilibre.

Les principaux objectifs de cette charte sont de confirmer la position-clé de la région franco-valdo-genevoise en renforçant la métropole internationale de Genève ; concentrer l'urbanisation autour de divers pôles, soit sous forme de centralités urbaines multifonctionnelles, soit sous forme de pôles spécialisés, la priorité allant sur quatre pôles transfrontaliers CERN, Annemasse, Archamps St-Julien et le Rectangle d'or (pôle de développement transfrontalier de part et d'autre de l'aéroport) qui devraient permettre l'établissement d'un véritable maillage urbain de qualité ; garantir la cohérence et l'interdépendance entre les politiques d'aménagement du territoire et les politiques des transports.

En 2003, est publiée la charte pour le développement des transports publics dans le bassin franco-valdo-genevois (DTPR) qui émet cette volonté de mise en cohérence des secteurs de l'urbanisme et des transports et de leur développement simultané. Elle associe divers partenaires français et suisses.

La charte fait état des handicaps dont il faut tenir compte pour son application, dont le principal est la frontière nationale et, corollairement, le fait que la Suisse n'appartienne pas à l'Union européenne. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquels l'offre de transports publics au niveau transfrontalier est si lacunaire. La frontière entre les institutions suisses et françaises est un autre handicap, moins visible concrètement, mais malgré tout présent. Il nécessitera des efforts permanents de coordination. C'est précisément à cela que s'attèle le DTPR. La charte se donne quatre ambitions majeures : le développement d'un réseau cohérent et complémentaire de transports publics du bassin transfrontalier, la promotion de la desserte grandes lignes de manière équilibrée, l'action auprès des instances compétentes en aménagement du territoire pour coordonner les deux secteurs, le renforcement des partenariats transfrontaliers. La liaison CEVA est au premier rang des projets stratégiques visés par la charte. À celui-ci s'ajoute l'aménagement de lignes de tram-train, de tramway ou de bus à haute fréquence entre Genève et Annemasse, St-Julien, St-Henis-Pouilly, Ferney-Voltaire. Le troisième projet stratégique concerne les relations d'Annecy vers Annemasse, Genève, le Chablais et la vallée de l'Arve en tenant compte de tous les moyens de transports et, enfin, le renforcement des réseaux d'autocars de la Haute-Savoie et du Pays de Gex.

⁷ Raccordement ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse (France voisine)

⁸ Treize PAC sont prévus, dont neuf se situent sur le territoire cantonal, et quatre nécessitent une coopération transfrontalière (PACT).

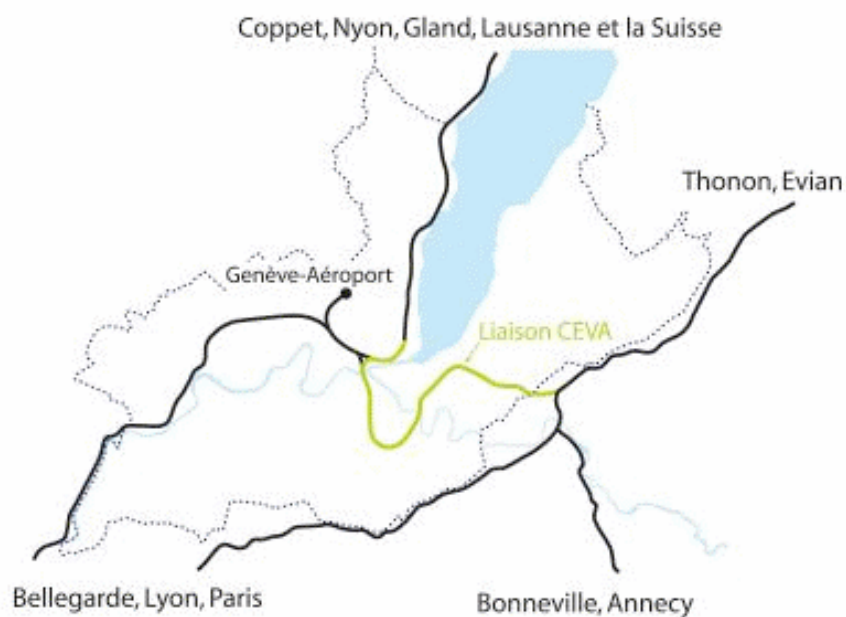
Plus récemment, se développe le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois, soutenu par la Confédération suisse et l'Etat français. Il réunit 189 communes (45 genevoises, 32 vaudoises et 112 françaises) et a notamment pour objectif de développer une véritable gouvernance à l'échelle de l'agglomération transfrontalière et de renforcer sa vocation internationale. Les responsables du projet font état de la croissance démographique du bassin et du manque de cohérence dans la gestion de ce territoire en raison notamment des discontinuités administratives. Les visions stratégiques du projet qui ont été définies en commun sont le partage d'un espace de vie commun et la promotion d'une société plus équitable, le renforcement de la vocation internationale de l'agglomération franco-valdo-genevoise, le maintien et le développement de la qualité de vie dans un cadre attractif et le développement d'une gouvernance à l'échelle de l'agglomération.

Ce projet a donné lieu à plusieurs chantiers répartis entre les thématiques de l'urbanisation, de la mobilité, du logement, de l'économie, de la formation, de l'environnement, de la santé et de la culture.

2.4.2 Le projet CEVA

Le projet CEVA a permis de donner un nouveau souffle à la problématique transfrontalière et régionale qui marque cette deuxième période de changement de la trajectoire genevoise. Sa relance en 2001 a pris une ampleur telle que le projet se retrouve au cœur de la plupart des autres projets ou documents de planification. CEVA semble donc indissociable de la vision régionale de l'agglomération.

Figure 10 – Liaison Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA)



Source : État de Genève

Pourtant, le projet a suivi un très long chemin avant que l'on puisse assister au premier coup de pioche en septembre 2005 et, fin 2006, à l'inauguration de la mise en service du 1er tronçon. En effet, le projet se base sur une convention datant de 1912 et qui engageait financièrement la Confédération et les CFF à raison d'un tiers chacun, le dernier étant pris en charge par le canton. Mais la réalisation de la liaison a été maintes fois repoussée. En 1939, le projet est à nouveau réactivé et il s'ensuivra la mise en service du tronçon Cornavin-La Praille, après dix ans de travaux. Cependant, la liaison de ceinture ne sera relancée que bien plus tard, en 2001 avec le projet CEVA. En 1999, grâce à l'impulsion donnée par l'association ALP-Rail, la Confédération reconnaît la validité de la convention de 1912. S'ensuivra le rapport sur l'étude de faisabilité du raccordement CEVA deux ans plus tard.

Cette liaison qui se présente comme un projet de transport, est également revendiquée en tant que moyen d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Il constitue le chaînon manquant pour relier plusieurs lignes ferroviaires et en faire un réseau qui puisse irriguer l'ensemble de l'agglomération. L'idée de chaînon manquant fait que les promoteurs de CEVA considèrent cette liaison de 16,5 km entre la Suisse et la France comme étant la future colonne vertébrale du système de transports. Des oppositions se manifestent toutefois, notamment de la part des habitants de Champel, où est prévue une des haltes du tracé, tracé qui de plus a été critiqué à maintes reprises⁹. Le tracé, situé sur la première couronne de l'agglomération, est considéré comme une opportunité en matière d'aménagement du territoire. Entre le centre-ville où l'espace est saturé et une périphérie dispersée, projet CEVA pourrait favoriser une urbanisation compacte proche du centre-ville. Le plan directeur de Genève, avec ses PAC et zones de développement au programme, est mentionné afin que les projets puissent se réaliser de manière coordonnée. Pourtant, au-delà des liens que CEVA veut nouer avec l'aménagement, certains déplorent que cette liaison ne soit pas accompagnée de mesures contraignantes pour le trafic automobile : « *Il n'y a aucune mesure de compensation qui va avec CEVA pour serrer ou fermer les routes* » (entretien du 1^{er} septembre 2006). Enfin, la réalisation de la portion du tracé sur sol français n'est pas encore définie clairement, surtout sur le plan financier.

3 Continuités et changements dans la coordination urbanisme-transport

3.1 Évolution de la conception transports-urbanisme à Genève

Après avoir parcouru la trajectoire de l'agglomération genevoise, il s'agit de comprendre ce qui a concrètement permis aux moments de rupture de voir le jour, quels sont les éléments explicatifs de ces changements, sur la base des lectures et des entretiens menés auprès des acteurs locaux. La première rupture à Genève est la prise de conscience des problèmes urbains, en particulier ceux liés aux nuisances du trafic automobile, qui tendait vers l'asphyxie. Elle a permis d'inverser la relation transports-urbanisme après la période fonctionnaliste de séparation des fonctions et la domination de la pensée techniciste.

En effet, le changement de conception a bien eu lieu dans les années 1980, avec les votations majeures qui se sont déroulées à cette période, mais sa mise en application ne s'est pas avérée aisée. A Genève, les conditions pour concrétiser cette nouvelle façon de penser les politiques de transports et de développement de la ville semblaient plutôt difficiles et pouvaient se résumer à un quasi retour à la case départ si l'on voulait inverser les tendances. Alors que d'autres villes alémaniques, comme Berne ou Zürich, par exemple, bien que confrontées également aux problèmes d'une motorisation effrénée, ont réussi à conserver une partie de leur réseau de tramway, ce qui ne sera pas sans conséquence sur l'évolution du réseau de transports publics. Elles portaient donc déjà avantagées. Nous l'avons vu, le réseau de tramway de 125 kilomètres a été progressivement démantelé au profit de la circulation automobile, et une seule ligne en a été conservée. Dans tous les cas, l'état du réseau aurait nécessité une refonte complète, et même si une partie avait pu être conservée, il aurait nécessité de tels travaux que la situation n'aurait probablement pas été facilitée pour prendre un nouveau et rapide départ. Prenant trop de place à l'automobile, considéré comme peu performant et disproportionné au vu de la population à desservir, la fin du tramway était pratiquement inéluctable. Mais il n'y a pas que la situation du tramway qui faisait obstacle. Le réseau ferroviaire régional était lui aussi très lacunaire. A Genève, bien plus tard qu'à Berne, l'autoroute de contournement a vu le jour en 1993, suite aux événements politiques des années 1980. Enfin, il a souvent fallu traiter des problématiques qui touchaient à l'agglomération sous la pression ou dans l'urgence. En témoigne la croissance démographique galopante, combinée aux contraintes qu'impose son espace restreint. A cette pression s'ajoute les conditions de départ à Genève que nous avons décrites, qui l'ont mise dans une situation de retard en rapport avec les objectifs à réaliser rapidement. Ce retard, qu'elle a dû constamment s'atteler à rattraper, confrontée régulièrement à des oppositions aux projets proposés, a été mis en

⁹ Le tracé du CEVA était convenu sous cette forme dans la convention de 1912.

avant par quelques acteurs locaux interrogés : « Genève commence maintenant ce que Berne fait depuis 30 ans » (entretien du 18/07/2006).

En revanche, dans d'autres domaines, nous l'avons vu, elle fait plutôt office de modèle précurseur, comme en témoigne cet extrait d'entretien : « Genève a montré qu'elle faisait de l'aménagement du territoire avant les autres et avait déjà un plan de zones dans les années 20. (...) En matière de transports, d'autres villes l'enviaient pour sa petite ceinture et pour son système de feux lumineux » (entretien du 7/06/2006).

Lorsque, suite aux votations, il a été décidé de redéployer massivement le réseau des TPG, il a fallu s'interroger sur toutes les alternatives possibles. Evidemment, cette ouverture aux possibilités n'est pas un élément favorable à l'obtention d'un consensus rapide et les débats qui ont suivi sur les solutions à adopter n'ont pas simplifié les choses. A noter que le changement de conception n'est pas survenu de manière brutale, du jour au lendemain. L'initiative de 1983 lancée par des associations écologistes montre bien, avec son projet de croix ferroviaire, que les études avaient déjà été menées quelque temps avant. En outre, le plan directeur de 1975 mettait déjà d'une certaine manière un terme à l'euphorie de l'automobile. Dans ces conditions, appliquer les changements de conception et les faire accepter par la population n'était pas évident. La dispersion de l'habitat, engendrant une croissance de la mobilité, le taux de motorisation extrêmement élevé à Genève, l'accessibilité automobile aisée, l'absence d'un véritable réseau de tramway, mais aussi le réseau ferroviaire régional lacunaire, font que les habitudes étaient bien ancrées dans un modèle qui s'opposait à celui qui venait d'être décidé. Convaincre la population que ces éléments étaient désormais contraires à la vision des politiques semblait être une tâche difficile si l'on tient compte de ce qui avait été fait jusque là. A Genève donc, la dépendance aux politiques passées s'est particulièrement ressentie dans ces moments charnières et l'agglomération semble en souffrir encore aujourd'hui.

La volonté de changer de conception semblait certes acceptée de manière générale au sein des autorités, des élus et autres acteurs locaux. Les nouvelles dispositions législatives allaient également dans ce sens, avec son effet contraignant sur la planification et la prise de mesures en conséquence. Seulement, les conditions d'application de ces nouveaux principes n'étaient pas réunies pour qu'une planification coordonnée soit possible. La volonté politique s'est en outre heurtée à des conflits interpersonnels entre les acteurs locaux, comme le laissent sous-entendre les entretiens. Et ceci n'est pas anodin. À Berne, nous avons vu que le discours homogène qui réunit les acteurs locaux rencontrés et la vision commune qu'ils revendiquent est à leurs yeux un atout inégalé pour une coordination effective entre les secteurs des transports et de l'aménagement du territoire. A l'inverse, à Genève, le rapprochement des deux champs semble avoir été freiné par les conflits intersectoriels, certes, mais aussi interpersonnels.

Nous ne pouvons pas vraiment dire que les mutations institutionnelles à elles seules ont contribué à ce changement. En revanche, les changements législatifs majeurs des années 1980 ont eu une portée contraignante sur l'application des nouveaux principes liés à la protection de l'environnement, notamment, ou encore de la planification de l'aménagement du territoire et des transports. En 1983, la Loi fédérale sur la protection de l'environnement, et ses ordonnances d'application OPair et OPB avait des effets contraignants pour les cantons. La Loi fédérale sur les chemins pour piétons ira également dans ce sens et, enfin, le dispositif législatif issu de la votation de 1988, sont autant d'éléments qui ont soutenu les changements et mesures qui ont suivi, bien que certains modèrent cet aspect : « (...) Les normes OPair et OPB, c'est l'un des rares domaines où la loi donne des chiffres. Et bien cette loi n'est respectée nulle part en Suisse et, en plus, chacun s'accorde à dire que cette loi n'est pas faite pour être respectée, mais pour inciter à bien faire » (entretien du 01/09/2006).

Néanmoins, si l'on regarde de plus près les deux idées majeures qui étaient de « ne plus adapter la ville aux transports, mais d'adapter les transports à la ville » d'une part et, d'autre part, de dorénavant « construire la ville sur la ville », celles-ci ont été à maintes reprises traitées séparément. La volonté de miser sur les transports publics, par exemple, a conduit à la séparation de leur planification du plan

directeur dans les années 1980. Les plans d'aménagement du territoire et de transports étaient d'ailleurs conçus par des équipes différentes.

Pourtant, la structure centralisée au niveau cantonal en matière de compétences décisionnelles pourrait laisser croire qu'elle facilite la coordination intersectorielle. Cette donnée n'a tout de même pas permis d'aller dans ce sens. De manière générale, les entretiens confirment cette impression et les acteurs locaux ne semblent pas y voir un facteur décisif tant qu'il n'y a pas de vision commune entre les secteurs, mais également entre les acteurs. Une fois ces conditions remplies, cette structure pourrait faciliter une approche harmonisée, surtout au regard du changement récent au sein du Département du territoire. Il est vrai que jusque là, la multiplicité des instances concernées a engendré une complexité évidente pour des prises de décisions communes.

Du côté de l'expertise, nous sommes passés à Genève d'une idéologie techniciste où les experts techniques dominaient les modes de penser, en particulier dans le domaine des transports, à une plus grande mixité dans la manière d'organiser et de penser la planification. C'est ainsi que dans les années 1950, l'urbanisme et les transports étaient essentiellement du ressort de la construction et l'enthousiasme techniciste des années 1960 appuyait encore cet état de fait. A cet égard, nous pouvons penser à l'étude générale de la circulation de l'ingénieur J.-L. Biermann, qui a très fortement influencé le contenu du plan directeur qui en a suivi, bien que de nombreuses mesures qui y étaient préconisées ont finalement été abandonnées.

Comme le relevait le directeur de l'OCM, l'expert a plutôt un rôle consultatif. Mais il est vrai que dans les cas où les mandants étaient peu armés en outils techniques ou que ceux-ci leur faisaient complètement défaut, l'expert a pu à certaines occasions jouer un rôle plus décisif. L'exemple de la création des commissions consultatives et leur composition illustrent bien ce changement, à l'image de la multidisciplinarité de la commission d'urbanisme.

Finalement, l'abandon du référentiel techniciste vers une approche plus tournée vers les problèmes urbains et les questions environnementales, ainsi que la nouvelle conception des transports et de la ville dans les années 1980, ont conduit à des changements majeurs dans les deux secteurs, mais ne les a pas pour autant rapprochés en vue d'une véritable coordination jusqu'à récemment : *« À Genève, on a développé l'urbanisme totalement en-dehors des grandes lignes de transports publics, y compris les bus. C'est par exemple le cas de Meyrin ou des autres grandes cités. (...) L'OTC a toujours lutté pour que l'urbanisme s'adapte aux systèmes de transports, mais les plans directeurs n'ont jamais réellement suivi les recommandations et ne se sont jamais calqués sur les grandes lignes de transports publics »* (entretien du 17 juillet 2006). *« Aujourd'hui, on est obligé de faire des transports en commun, mais cela ne suffira pas. En effet, l'urbanisme qui existe actuellement n'est pas adapté aux transports, c'est un urbanisme de la voiture »* (entretien du 21/07/2006).

La deuxième période de rupture survenue avec la perspective régionale et transfrontalière de l'agglomération genevoise a engendré bien des changements, à plusieurs niveaux de la coordination.

D'abord, un changement d'échelle dans la manière de penser qui se retrouve dans les documents de planification aussi bien que chez les acteurs locaux interrogés. Tous s'accordent à dire que cette ouverture au-delà des frontières administratives était inéluctable et qu'elle est la condition d'une coopération effective autant entre les acteurs concernés qu'entre les secteurs de l'aménagement et des transports. Les conflits franco-suisse en raison des systèmes politiques et institutionnels différents, mais également dans les manières de penser, ne semblent aujourd'hui plus faire autant obstacle à cette coopération. *« Il n'y avait pas de dialogue, ils n'étaient pas capables d'expliquer qui était politique et technicien en Suisse et inversement. Chaque mot ne représentait pas la même chose d'un côté ou de l'autre de la frontière, comme par exemple la notion de région »* (entretien du 16/05/2006).

Il est vrai que le jeu d'acteurs n'a pas toujours été simple. Après avoir fait espérer aux partenaires français la réalisation du projet de métro léger, devenu ensuite le projet de TCSP, son abandon au profit de CEVA sans leur consultation a engendré une frustration et une déception évidente. *« Les Français ont appris le projet CEVA par la presse ! (...) Ils ne savaient pas que le moratoire tombait*

en 2000. Ils étaient très vexés, car ils ne savaient que pour le métro léger, dans lequel ils étaient très impliqués » (entretien du 16 juin 2006). « Je pense qu'il y a dû y avoir une organisation politique très solide pour pouvoir imposer le projet, parce qu'il y a vraiment eu un soulèvement du Grand Conseil contre le Conseil d'Etat pour imposer le CEVA » (entretien du 7/03/2006).

Aujourd'hui, cet obstacle semble avoir été franchi. L'élaboration de documents de planification à l'échelle régionale, issus de coopérations transfrontalières, mais aussi intercantionales, témoigne de cette volonté. La charte du CRFG, celle du DTPR, le plan directeur Genève 2015 et le projet d'agglomération, sont basés sur cette nouvelle perspective régionale (plus précisément, ce n'est pas tant la perspective qui est nouvelle, mais sa prise en compte concrète dans la planification). Les questions environnementales et de développement durable viennent s'y ajouter.

Ensuite, un changement institutionnel majeur a eu lieu, dans les départements du Conseil d'Etat genevois. Les compétences décisionnelles dans les domaines de l'aménagement et des transports sont essentiellement concentrées au niveau cantonal à Genève, ce qui en fait un cas particulier en Suisse. Ce système fortement centralisé, nous l'avons vu, n'est pas garant d'une bonne coordination, tant si l'on observe le développement des politiques que si l'on tient compte des entretiens. Plus déterminante est, semble-t-il, la vision commune et donc l'entente interpersonnelle et intersectorielle au sein des institutions. Depuis un peu plus d'un an, cette centralisation a franchi un autre pas. Jusque là, les compétences des deux secteurs qui nous intéressent ici étaient réparties entre différents Départements : le DAEL se chargeait de l'aménagement du territoire et de l'élaboration du plan directeur, notamment, et le DIAE de la politique des transports par l'OTC, qui, avant cela, était rattaché à l'ancien DJPT, ce qui faisait de cette structure un système plutôt complexe. Cette complexité soutenue par les conflits internes entre départements, offices et acteurs mêmes. Avec la législature 2005-2009 au Conseil d'Etat, on assistait alors à une réorganisation de cette structure, qui a abouti à ce que l'Office cantonal de la mobilité rejoigne le Département du territoire, aux côtés de la Direction de l'aménagement du territoire. A la tête du Département, un Conseiller d'Etat Vert qui soutient tout particulièrement le projet CEVA, le développement des transports publics et des mobilités douces en général. Sa pugnacité dans ces domaines n'est pas pour rien dans tous ces changements observés. Avec les dernières élections, Genève a effectivement opéré un tournant à gauche. A travers ces changements institutionnels, ce sont aussi les procédures qui se trouvent modifiées, étant donné que la coopération transfrontalière et intercantonale impose de nouveaux types de collaborations.

Mais, en définitive, la refonte de l'architecture institutionnelle issue de la nouvelle législature n'est pas elle-même à l'origine des changements observés sur cette période. Elle est plutôt le reflet de ceux-ci et ne semble pas être vue comme une véritable réforme, mais plutôt comme la mise en place d'une nouvelle structure. Comme le souligne le Conseiller d'Etat en charge du Département du territoire : « Ce n'est pas une réforme et je n'aime pas que l'on dise cela, parce que c'est une riche source de malentendus à beaucoup d'égards. (...) Je préfère donc dire qu'à Genève, il y a eu la volonté de créer un nouveau département » (entretien du 01/09/2006).

La perspective régionale se traduit par une volonté affichée de collaborer de concert avec les partenaires français et vaudois et donc de partager la même vision en matière d'urbanisme et de transports. Cette nécessité de vision commune, qui ressort des entretiens, se retrouve aussi bien au niveau cantonal et c'est elle qui a très probablement été à l'origine des changements institutionnels.

Mais au vu des entretiens, ce n'est pas tant un changement de référentiel qui a engendré cette rupture qu'une configuration propice à une bonne collaboration : des objectifs qui semblent maintenant partagés par les acteurs, de part et d'autre de la frontière, mais aussi au sein des institutions genevoises. L'inéluctabilité de cette coopération enfin, sans laquelle les enjeux actuels de l'agglomération ne peuvent plus être gérés au vu de l'intensification des échanges, des déplacements et de la démographie qui croît, avec une population qui finalement est très proche des pronostics maximalistes qui avaient été faits bien des années auparavant.

Le rôle de l'expertise, quant à lui, ne semble pas avoir subi de mutation particulière depuis la fin de la planification dominée par l'idéologie techniciste. Tous s'accordent à dire, experts compris, que le rôle

des ingénieurs et autres experts mandatés par l'Etat de Genève demeure essentiellement consultatif. En outre, ce sont bien des experts techniques qui travaillent sur les projets et études des différents départements en charge de l'aménagement et, surtout, des transports, mais qui collaborent étroitement avec les élus, à la tête de chacun des départements.

La perspective régionale étant largement partagée, reste à évaluer les effets de ces changements sur le temps plus long. A l'heure actuelle, ces effets sont difficilement perceptibles étant donné que la majeure partie des projets est en cours. L'évolution de la mise en œuvre de la charte DTPR, de la réalisation de CEVA et de la poursuite du projet d'agglomération nous dira ce qu'il en est.

3.2 Institutions, intérêts et idées

3.2.1 Logiques institutionnelles : poids des traditions et dispositifs de légitimation

Le gouvernement cantonal (Conseil d'Etat) de Genève est le principal acteur de la politique locale d'aménagement du territoire. Depuis les années cinquante, cinq plans directeurs ont été élaborés, dans un cadre qui a progressivement institutionnalisé le suivi et la révision décennale des documents de planification. La ville de Genève n'a que très peu de latitude pour faire valoir ses préférences, y compris en matière de transport, puisqu'elle n'est pas maîtresse de la voirie communale. Par ailleurs, le système de démocratie semi-directe confère un poids important à la population et aux associations dans le jeu d'acteurs local. Les initiatives et les référendums scandent des changements d'orientation décisifs dans les priorités de l'aménagement cantonal. Face à des oppositions parfois virulentes et au risque peu contrôlable d'une remise en cause sans appel de la politique cantonale, le rôle du Conseil d'Etat n'est pas seulement d'élaborer, de coordonner et de mettre en œuvre les projets d'aménagement ; il consiste également à arbitrer les intérêts contradictoires qui peuvent s'exprimer à l'occasion des initiatives ou des référendums.

Le caractère intangible de la loi cantonale de 1952 portant décision de protéger la ceinture verte agricole offre un premier exemple de la continuité des options d'aménagement du territoire genevois. Aucun des plans directeurs adoptés depuis cette date n'a remis en cause cette décision, sous peine de s'exposer à un recours immédiat de la part des associations écologiques. Même si la loi fédérale d'aménagement du territoire modifiée en 1999 prévoit un assouplissement des contraintes d'urbanisation des zones agricoles, l'application de ce principe dans l'agglomération genevoise supposerait une réforme préalable de la loi cantonale, ce qui ne semble pas encore à l'ordre du jour.

De façon plus générale, l'importance des oppositions suscitées par les plans directeurs successifs a conduit le Conseil d'Etat du canton de Genève à mettre en place, depuis les années soixante, des dispositifs visant à légitimer la politique d'aménagement du territoire. C'est en particulier la vocation des commissions sectorielles consultatives qui regroupent des représentants du Conseil d'Etat, des experts, des opérateurs et des représentants du monde associatif. La Commission d'urbanisme a été mise en place en 1961 pour effectuer le suivi du plan directeur ; elle donne également un préavis sur les projets d'aménagement. En 1973, le Comité Régional Franco-Genevois (CRFG) est créé pour traiter notamment des questions relatives aux travailleurs transfrontaliers ; élargies aux problématiques d'aménagement du territoire, les réflexions du CRFG sont associées à celle de la Commission sur l'aménagement du territoire, créée en 1994, au moment de la révision du plan directeur de 1989. Enfin depuis 1990, la Commission consultative de la circulation regroupe l'OCM, les TPG, des représentants de la ville de Genève et d'associations actives dans le domaine des transports. Dans la pratique, l'influence de ces différentes commissions se révèle assez limitée. La politique d'ouverture du Conseil d'Etat visant avant tout à prévenir les manifestations intempestives d'intérêts divergents, les discussions au sein des commissions n'ont pas vocation à faire émerger ni à résoudre les contradictions. Le rôle de ces instances consultatives se situe donc plutôt du côté des forces d'inertie que du côté de l'innovation thématique ou méthodologique.

Enfin comme à Strasbourg, il existe une forte sectorisation des logiques d'action relatives aux transports et à l'urbanisme. À la différence de l'agglomération strasbourgeoise, cette segmentation

n'est pas associée à un morcellement géographique des compétences, puisque le canton de Genève concentre l'ensemble des prérogatives dans les deux champs, y compris la gestion du stationnement. Cette intégration des compétences n'a pourtant pas suffi à coordonner les politiques. En témoigne par exemple la production, au début des années quatre-vingt, de documents de planification spécifiques pour les transports publics et la circulation ; par ailleurs, l'approche transversale du plan de déplacements urbains n'a pas d'équivalent à Genève. L'éclatement des compétences au sein des départements du Conseil d'État traduit le fort cloisonnement des cultures techniques, entre urbanistes et ingénieurs transport, et à l'intérieur du champ des transports, entre spécialistes de la route et spécialistes des transports publics. Ainsi jusqu'en 2005, trois Départements du Conseil d'État étaient concernés par les politiques d'aménagement et de transports : le Département de l'Aménagement, de l'Équipement et du Logement (DAEL), en charge de l'élaboration du plan directeur ; le Département de Justice, de Police et des Transports (DJPT) qui intervenait, à travers l'Office cantonal des transports (OTC) de la politique des transports routiers (y compris du stationnement) et ferroviaire ; enfin le Département de l'Intérieur, de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Énergie (DIAE), qui s'occupait des politiques de protection de l'environnement (lutte contre la pollution de l'air, le bruit, déchets et protection de la zone agricole). Par ailleurs, avant la création de l'Office des transports et de la circulation (OTC), en 1989, les transports dépendaient de trois départements différents. Depuis 2005, le gouvernement cantonal affirme néanmoins la nécessité de décloisonner les problématiques d'urbanisme et de transports et de « détechniciser » les questions relatives à l'organisation des déplacements. Le regroupement récent des compétences relatives à l'aménagement et aux transports au sein d'un Département unique, le Département du Territoire, et la transformation de l'OTC en Office cantonal de la mobilité (OCM) en sont la traduction institutionnelle.

3.2.2 *Intérêts et jeux d'acteurs : de la conciliation des intérêts internes à la négociation avec l'extérieur*

Au milieu des années soixante-dix, la reconnaissance des problèmes posés par la logique du « tout automobile » a incité le Conseil d'État à inscrire à l'ordre du jour du plan directeur l'amélioration des transports collectifs. Pour autant, l'accès automobile au centre n'est pas remis en question, et les investissements tardent à se concrétiser dans le domaine du transport public. L'initiative populaire de 1983 en faveur d'un renouveau des transports collectifs soulève des contestations de la part des milieux automobilistes, qui craignent les conséquences négatives sur la circulation d'un redéploiement du réseau de tramway. Face à cette contradiction, le Conseil d'État mandate un bureau d'études pour étudier un contre-projet, qui aboutit en 1988 à la loi cantonale sur les réseaux des transports publics genevois. Le succès de ce contre-projet, adopté par 79% des votants, est celui d'un compromis. Tout en préconisant l'extension du réseau de tramway, le texte ménage les susceptibilités des milieux associatifs en laissant ouvertes deux possibilités : d'une part la mise en place d'un réseau express régional, qui remporte l'adhésion des initiants, et d'autre part la réalisation d'un réseau de métro automatique, soutenue par les défenseurs de l'automobile.

À la fin des années quatre-vingt-dix, l'ouverture transfrontalière témoigne d'une évolution importante dans le jeu d'intérêts local. En dépit de la mobilisation ancienne des associations locales sur les questions de l'aménagement transfrontalier et du soutien apporté par la Commission européenne à travers les programmes Interreg, le rapprochement entre les autorités publiques suisses et françaises est longtemps resté du domaine des études et des intentions. Il faut noter, à cet égard, que les configurations des bassins d'emplois de Strasbourg et de Genève sont très différentes : alors que l'attraction de Strasbourg ne s'exerce que faiblement sur le territoire allemand, celle de Genève déborde largement des limites cantonales du côté français ; selon la définition Insee de l'aire urbaine, 70% des habitants de la couronne périurbaine genevoise résident en France. Depuis la fin des années quatre-vingt, l'aggravation de l'étalement urbain s'est accompagnée d'une augmentation forte des flux pendulaires entre la Suisse et la France, provoquant un engorgement important des voies routières d'accès à Genève⁸. Le développement d'un mode de transport collectif entre la Suisse et la France devient alors particulièrement pressant. De leur côté, les collectivités locales françaises réclament un desserrement de l'emploi sur leur propre territoire, jusque-là essentiellement concentré sur le

périmètre cantonal. C'est autour de cette négociation des intérêts mutuels des différents partenaires que se concrétise le changement d'échelle du plan directeur cantonal. En atteste par exemple la pression exercée par Genève sur les Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie pour qu'ils investissent dans le financement des transports publics transfrontaliers tout ou partie de la rétrocession fiscale sur les salaires des travailleurs transfrontaliers, qu'elle leur verse « à son bon vouloir ».

3.2.3 *Idées et doctrines globales*

Abordée sous l'angle des valeurs, des représentations et des normes qui sous-tendent l'action dans les domaines des transports et de l'urbanisme, l'analyse de la trajectoire de la planification urbaine à Genève révèle fait ressortir des idées ou doctrines d'ordre plus générales, largement diffusées à l'échelle internationale. Trois phases marquent ainsi l'évolution des référentiels de l'action publique.

Durant les années cinquante et soixante, l'urbanisme fonctionnaliste est le modèle dominant. L'aménagement urbain repose sur des principes de séparation fonctionnelle (habiter, travailler, se récréer, circuler) et sur le primat accordé à la fonction circulatoire. Cette vision s'accorde avec l'image de modernité attachée à la voiture particulière par opposition au caractère désuet des tramways, dont les réseaux seront entièrement démantelés. L'accessibilité automobile constitue l'enjeu majeur des politiques de transports, et l'ingénierie routière, utilisant des méthodes et des modèles importés des États-Unis, est largement diffusée au sein des institutions publiques comme des bureaux d'études privés. Le plan de Genève de 1966 est particulièrement fidèle aux thèses modernistes. La densification de l'habitat urbain en constitue une orientation majeure ; localement, elle répond au double enjeu politique de gestion de l'espace et de protection de la ceinture verte agricole.

Un second référentiel émerge dans les années soixante-dix, issu de la remise en cause de la logique tout automobile de la période précédente. Le constat principal est celui de la congestion des réseaux routiers qui menacent l'accès à la ville et rendent nécessaire le développement des transports collectifs. À Genève, le plan directeur de 1975 s'inscrit à la fois dans un contexte de révision à la baisse des prévisions de croissance démographique et de préoccupation à l'égard d'une tendance à la dilution de l'urbanisation périphérique. La nécessité de favoriser un développement compact de l'agglomération, respectant strictement la ceinture verte se réfère à la tradition historique de l'aménagement du territoire. Le lien entre transports et urbanisme n'est pas explicité : le développement des transports collectifs n'est envisagé que pour limiter le recours à la voiture particulière, dans une vision d'équilibre du marché local des déplacements non intégrée à une politique d'aménagement plus globale.

Une troisième étape est associée à la montée des préoccupations environnementales puis, dans son prolongement, à la généralisation de la notion de développement durable. À Genève, à l'échelle nationale, la question environnementale est institutionnalisée presque quinze ans avant le vote de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie en France. À l'échelle locale, le rôle des associations écologistes est particulièrement prégnant, à la fois en faveur de la préservation des espaces naturels ou agricoles et de la promotion de transports collectifs performants. À cette sensibilité précoce et engagée en faveur de la question environnementale s'oppose toutefois une culture urbaine genevoise imprégnée par l'héritage moderniste et résolument favorable à la voiture particulière, limitant de fait l'acceptabilité d'une stratégie de réduction drastique de la circulation automobile, comme celle que Berne a mise en place. Au cours des années quatre-vingt-dix, le débat sur l'aménagement du territoire à l'échelle fédérale met l'accent sur les problématiques urbaines, mêlant des idées d'inspiration libérale aux principes de développement durable. Face à la pression démographique et aux problèmes posés par l'étalement urbain, la Confédération helvétique préconise à la fois un assouplissement des contraintes de constructibilité des zones agricoles et une politique foncière favorisant la densification. La loi fédérale pour la constitution d'un fonds destiné à garantir une contribution financière de la Confédération pour le financement des projets d'infrastructures de transport (ferroviaires ou routières) dans les agglomérations a vu le jour en 2006. Le projet 2015 pour Genève tout comme le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise reprennent cette double rhétorique du développement durable et de l'attractivité territoriale.

Références bibliographiques

1. Ouvrages collectifs, articles, études

Kaufmann V., Sager F., Ferrari Y. et D. Joye, *Coordonner transports et urbanisme*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2003.

Kaufmann V. et D. Joye, *Cinquante ans d'aménagement du territoire à Genève*, Les annales de la recherche urbaine, Gouvernances, n°80-81, pp. 93-100, 1998.

2. Documents de planification, documents politiques

République et Canton de Genève, *Rapport général de la commission d'étude pour le développement de Genève*, 1948.

Biermann J.-L., *Etude générale de la circulation à Genève*, 1959.

République et Canton de Genève, *Compte-rendus de la Commission d'Urbanisme, législature 1962-1965 à 2002-2005, 1966 à 2006*.

République et Canton de Genève, Département des travaux publics, *Plan directeur cantonal – Etude de mise à jour*, 1975.

République et Canton de Genève, *Genève, Opportunité et faisabilité d'un métro automatique léger*, juillet 1987.

République et Canton de Genève, Département des travaux publics, *Plan directeur cantonal*, 1989.

République et Canton de Genève, *Transports collectifs 2000, Rapport sur l'étude du réseau des transports publics à l'horizon 2000-2005*, avril 1992.

République et Canton de Genève, Office des Transports et de la Circulation, *Circulation 2000, Conception globale de la circulation à Genève*, août 1992.

République et Canton de Genève, *Réexamen du plan directeur*, juin 1995.

Comité Régional Franco Genevois, *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise*, janvier 1997.

République et Canton de Genève, CFF, *Genève raccordement CEVA*, août 2001.

République et Canton de Genève, *Plan directeur cantonal, Genève 2015*, 2001.

République et Canton de Genève, Région Rhône-Alpes, *Charte Transports publics, Pour le développement des transports publics régionaux dans le bassin franco-valdo-genevois*, Juin 2005.

Liste des entretiens réalisés

- Robert Borrel, Maire d'Annemasse (21/07/06)
- Philippe Brun, chef de projet du projet d'agglomération (10/08/06)
- Robert Cramer, Conseiller d'Etat, Département du territoire (01/09/06)
- Yves Delacrétaz, Directeur de l'OCM (09/06/06)
- Blaise Deriaz, Ingénieur conseil (07/06/06)
- Rebecca Dougoud, vice-directrice de l'OCM, a auparavant mis en place et animé le comité stratégique franco-suisse DTPR et a été la représentante de la Région Rhône-Alpes au sein du groupe de travail franco-suisse du projet CEVA (16/06/06)
- Jean-Michel Karr, conseil municipal Chêne-Bougeries, Les Verts (05/07/06)
- Marie-Thérèse de Nomazy, chef de projet Etoile Annemasse (05/07/06)
- Roland Ribbi, Ingénieur conseil RR&A (24/03/06)
- Xavier Rhône et Corinne Faure, RFF (10/05/06)
- Luigi Staehli, ingénieur sma-partner, Zürich, dir. d'études CEVA, ex-Systra, Paris (07/03/06)

- Roger Vioud, adjoint au maire d'Annemasse, Conseiller régional Rhône-Alpes (16/06/06)
- Bernard Ziegler, ancien conseiller d'Etat (19/07/06)
- Freddy Wittwer, ancien directeur de l'OTC (18/07/06)

Participation à des présentations sur :

- Le projet CEVA (par Vincent Kempf, secrétaire général du projet CEVA)
- La place d'Annemasse dans l'agglomération genevoise (par Roger Vioud, adjoint au maire)
- La politique du stationnement (par Jean-Luc Demierre, OCM)
- Le projet d'agglomération (par Philippe Brun, chef de projet)

Liste des abréviations

ALP-Rail : [Association Lémanique pour la Promotion du Rail](#)

CAT : Commission pour l'aménagement du territoire

CCC : Commission consultative de la circulation

CEVA : Liaison ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse

CFF : Chemins de fer fédéraux

C.G.T.E. : Compagnie Genevoise des Tramways Electriques

CRFG : Comité régional franco-genevois

CU : Commission d'urbanisme

DAEL : Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement

DIAE : Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement

DJPT : Département de justice, police et transports

DT : Département du territoire

LALAT : Loi d'application de la Loi sur l'aménagement du territoire

LAT : Loi sur l'aménagement du territoire

LPE : Loi sur la protection de l'environnement

OCM : Office cantonal de la mobilité

OPB : Ordonnance pour la protection contre le bruit

OPair : Ordonnance pour la protection de l'air

OTC : Office des transports et de la circulation

PUS : Plan d'utilisation du sol

TC2000-2005 : Transports collectifs 2000-2005

TPG : Transports Publics Genevois

Chapitre 5

Mythe et réalités de la cohérence urbanisme-transports

Caroline Gallez, Christophe Guerrinha, Vincent Kaufmann, Hanja Maksim, Mariane Thébert

Introduction

La cohérence urbanisme-transport : un mythe et des réalités, telle est l'impression générale qui ressort de la revue des quatre trajectoires urbaines.

La cohérence urbanisme-transport est un mythe, nourri par les concepts d'équilibre et de mixité urbaines, producteur d'images statiques illustrant les documents de planification territoriale. Un idéal doublement récusé, si l'on se réfère aux études diachroniques des quarante dernières années. Par l'inertie institutionnelle ou les décisions prises dans le passé, tout d'abord, qui paraissent contraindre irrémédiablement les marges de manœuvre du présent. Par la rapidité des changements de comportements individuels et le caractère incontrôlable des anticipations des ménages et des entreprises ensuite, qui contredisent les « lignes de désir » projetées sur les plans, et ignorent superbement toute contrainte d'équilibre local entre habitat et emplois. Pourrait-on en effet reprocher à un individu d'utiliser au mieux les possibilités offertes par les réseaux de transport pour trouver un emploi, intéressant ou rémunérateur, ou un emploi tout court ? Devrait-on attendre d'une entreprise localisée en périphérie d'une agglomération qu'elle limite son aire d'embauche à son environnement local ?

Au-delà du mythe, l'observation des politiques locales rend compte d'une diversité de pratiques articulant les deux secteurs d'action. La coordination se produit là où on ne l'attend pas, en dehors des cadres prévus à cet effet, ainsi que le suggère la comparaison des systèmes organisationnels locaux. Si ce constat invite à relativiser l'importance accordée à la question des institutions, il n'en dénie pas toute influence sur la régulation des jeux d'acteurs locaux. Dans ce domaine, l'urgence est moins, nous semble-t-il, à l'invention de nouvelles structures « cohérentes par construction » qu'à une réflexion autour des capacités d'évolution des institutions existantes et de leurs modalités de coopération.

C'est du côté des idéologies et des représentations de la cohérence urbanisme-transports que le poids du mythe apparaît de façon la plus évidente. Cependant, les traditions culturelles et politiques et surtout les spécificités locales et individuelles donnent lieu à de véritables écarts d'interprétation de cette partition globalement partagée. L'appropriation par les acteurs de l'idée de développement durable, lorsqu'elle existe, aboutit par exemple à dépasser très largement les aspects techniques des interactions entre réseaux et territoires pour poser, plus largement, la question de « l'habitabilité », dont les problématiques de mobilité ne sont qu'un aspect parmi d'autres.

L'examen des capacités de négociation et de compromis des acteurs, enfin, replace les temporalités au cœur de la compréhension et de la gestion des espaces urbains. La généralisation des réseaux et des flux n'élué par la question du « vivre ensemble », qui se décline à différentes échelles territoriales. Loin de l'imagerie statique de la cohérence, la coordination confronte visions aréolaires et réticulaires, dans le cadre de processus adaptatifs, invitant à une réinvention constante de la cible.

C'est à ces différents enseignements, synthétisés dans une perspective comparative, que nous consacrons ce chapitre conclusif.

1 Formes urbaines et mobilités quotidiennes : contextes et résultantes des politiques publiques

Les agglomérations de Strasbourg, Bordeaux, Genève et Berne présentent des caractéristiques d'urbanisation et de mobilité quotidienne contrastées. S'il n'est pas du ressort de cette analyse d'évaluer précisément les liens entre ces caractéristiques urbaines et l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques publiques, il est utile d'en opérer le rapprochement, afin d'éclairer la portée de la comparaison.

1.1 Les quatre régions urbaines aujourd'hui

Les différences de physionomies urbaines sont tout d'abord marquées par la situation géographique et les caractéristiques topographiques des terrains d'étude.

Strasbourg et Genève sont des agglomérations transfrontalières. En raison des différentiels de salaires et de prix du foncier entre la France et l'Allemagne pour la première, et entre la Suisse et la France pour la seconde, la frontière a joué un rôle très différent sur leurs développements respectifs. La région urbaine de Strasbourg s'est ainsi essentiellement développée sur son territoire national, alors que l'essentiel des espaces périurbains genevois sont situés hors du canton de Genève, du côté français. De ce fait, l'ampleur des flux transfrontaliers est beaucoup plus importante dans l'agglomération franco-genevoise que dans la région Strasbourg-Ortenau ; le mouvement est essentiellement centrifuge dans le premier cas (de la région strasbourgeoise vers l'extérieur), et centripète (de la France ou du canton de Vaud vers Genève) dans le second. On estime ainsi à 7 900 le nombre d'actifs français se rendant en Allemagne, dont 2 300 travaillent à Kehl, la voisine d'outre-Rhin¹ ; 3 300 allemands travaillant à Strasbourg ou à Kehl se sont installés à Strasbourg. Par comparaison, environ 50 000 résidents des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie travaillent en Suisse, alors que plus de la moitié des 20 000 fonctionnaires internationaux à Genève vivent en France².

La comparaison des populations et des densités dans les quatre régions urbaines a été effectuée sur la base des territoires suivants :

- la ville-centre, dans ses limites communales ;
- l'agglomération, saisie ici à travers sa définition politique, à savoir : les deux communautés urbaines de Strasbourg et Bordeaux (CUS et CUB), le canton de Genève et la Verein Région Bern (VRB) ;
- le bassin d'emploi, c'est-à-dire l'aire d'attraction du pôle urbain principal, a été caractérisé à partir de la définition française des aires urbaines pour Strasbourg, Bordeaux et Genève ; faute de statistiques comparables pour Berne, nous avons indiqué pour mémoire les chiffres correspondant au canton, sachant que ce canton, du fait de son étendue et de l'existence d'autres pôles urbains (Bienna, Thoune, etc.), ne peut être assimilé à l'aire urbaine de Berne ;
- enfin l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise, du fait de son importance politique, a été prise en compte à partir du périmètre défini dans le projet d'agglomération de 2007, qui regroupe du côté suisse le canton de Genève et le district de Nyon (canton de Vaud) et du côté français, une dizaine de communautés de communes réparties dans les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Ce périmètre exclut un certain nombre de communes faisant partie de l'aire urbaine de Genève (au sens Insee), notamment l'agglomération de Bonneville-La Roche sur Foron (CRFG, 2007).

Plusieurs contrastes ressortent de cette comparaison (tableau 1).

¹ Source : Livre Blanc de la région Strasbourg-Ortenau.

² Source : www.espaces-transfrontaliers.org

Tableau 1 – Répartition spatiale des populations dans les quatre agglomérations (2000)

	Strasbourg (1999)	Bordeaux (1999)	Genève (1999)	Berne (2000)
Superficie (km ²)				
Ville-centre	78	49	16	52
CU (S, Bo) / Canton (G) / VRB (Be)	305	552	246	432
Aire urbaine (S, Bo, G) / Agglo (Be)	965	2 872	1 614	481
Agglomération transfrontalière (G) Canton (Be)			1 898	5 840
Population (hab.)				
Ville-centre	264 115	215 363	176 435	128 634
CU (S, Bo) / Canton (G) / VRB (Be)	451 240	659 998	408 350	296 323
Aire urbaine (S, Bo, G)	612 104	882 156	691 217	
Agglomération transfrontalière (G) Canton (Be)			730 000	957 197
Densité (hab/km ²)				
Ville-centre	3 386	4 395	11 027	2 474
CU (S, Bo) / Canton (G) / VRB (Be)	1 479	1 195	1 660	686
Aire urbaine (S, Bo, G) / Agglo (Be)	634	307	428	726
Agglomération transfrontalière (G) Canton (Be)			385	164
Répartition de la population (%)				
VC / CU (S, Bo)	58,5 %	32,6 %		
CU / AU (S, Bo)	73,7 %	71,3 %		
VC / canton (G)			43,2 %	
Canton / AU (G)			59,1 %	
Canton / Agglo transfrontalière (G)			56,0 %	
VC / VRB (Be)				43,4 %
VRB / Canton (Be)				31,0 %

Sources : INSEE (RGP 1999) – OFS (Berne) - Ocstat (Genève) – CRFG (2007)

L'aire urbaine de Bordeaux, dont le poids démographique est le plus important (près de 900 000 habitants, contre 600 000 pour Strasbourg et 700 000 pour Genève) est également la plus étalée des quatre régions urbaines. Sa superficie est de 2 872 km², contre 965 km² pour celle de Strasbourg et 1 614 km² pour l'aire urbaine genevoise. La densité dans la vaste couronne périurbaine bordelaise est très faible (95 hab/km²), comparée à celle de Strasbourg (262 hab/km²).

L'agglomération bordelaise, qui compte 660 000 habitants en 1999, est deux fois plus peuplée que la Région de Berne, la plus petite des quatre. Pour un nombre de communes équivalent, la communauté urbaine de Bordeaux est près deux fois plus étendue que la communauté urbaine de Strasbourg. La densité moyenne de l'agglomération bernoise est relativement faible : hors ville-centre, cette densité est de 431 hab/km², contre 884 hab/km² pour la CUB hors Bordeaux, 824 hab/km² pour la CUS hors Strasbourg et 1008 hab/km² pour le canton de Genève hors Genève. Notons toutefois que cette évaluation ne rend qu'imparfaitement compte de la structuration de l'urbanisation : ainsi à Berne, l'habitat individuel est beaucoup moins développé que dans l'agglomération bordelaise.

Les villes-centres, enfin, présentent des différences importantes. Avec 176 435 habitants, Genève est plus peuplée que Berne et se distingue par une densité très élevée (11 027 hab/km²), sur un périmètre restreint (16 km² contre 49 km² pour Berne). Strasbourg est la plus étendue et la plus peuplée des quatre communes-centres. La densité de population à Bordeaux (4 395 hab/km²) est plus élevée qu'à Strasbourg (3 386 hab/km²) et qu'à Berne (2 474 hab/km²).

Il est intéressant, enfin, de comparer le poids démographique des entités géographiques susceptibles d'exercer un contrôle ou de mettre en place des mesures incitatives en faveur de la coordination des politiques de transports et d'urbanisme : la communauté urbaine (CU) à Strasbourg et à Strasbourg, le canton à Genève et la Région de Berne (Verein Region Bern ou VRB) à Berne. La population de la

communauté urbaine de Bordeaux est à peu près équivalent à celui de l'aire urbaine de Strasbourg, pour un nombre de communes (27) identique ; de ce fait, le poids relatif de Bordeaux au sein de la structure de coopération intercommunale (33%) est beaucoup plus faible que celui de Strasbourg (59%). Le canton de Genève se distingue par son territoire très exigu (246 km² sans le lac, soit une surface inférieure à celle de la communauté urbaine de Strasbourg) et une densité relativement élevée (1 000 hab/km² hors ville-centre). Du fait de la petite étendue de son territoire, le poids démographique relatif de Genève (43%) est inférieur à celui de Strasbourg (58%). La VRB, quant à elle, regroupe près de 300 000 habitants, dont 43% pour la ville de Berne. Le canton de Berne est le deuxième canton de Suisse en termes d'importance démographique.

Malgré les différences de population, le nombre d'emplois dans les quatre villes-centres est à peu près comparable (tableau 2), un peu moins élevé à Genève que dans les trois autres villes.

Tableau 2 – Répartition des emplois dans les quatre agglomérations (1999-2000-2001)

	Strasbourg (1999)	Bordeaux (1999)	Genève (2001)	Berne (2000)
<i>Emplois</i>				
Ville-centre	148 936	147 404	141 124	147 310
CU (S, Bo) / Canton (G) / VRB (Be)	224 449	313 938	260 005	224 000
Aire urbaine (S, Bo)	268 543	379 663		
Agglomération transfrontalière (G)			345 000	
Canton (Be)				517 529
<i>Répartition des emplois (%)</i>				
VC / CU (S, Bo)	66,4 %	47,0 %		
CU / AU (S, Bo)	83,6 %	82,7 %		
VC / canton (G)			54,2 %	
Canton / Agglo transfrontalière (G)			75,3 %	
VC / VRB (Be)				65,8 %
VRB / Canton (Be)				43,3 %

Sources : INSEE (RGP 1999) – OFS (Berne) - Ocstat (Genève)

La concentration des emplois à Strasbourg (66% des emplois de la CUS) est beaucoup plus importante qu'à Bordeaux (47%), alors que les deux communautés urbaines regroupent environ 83% des emplois de leur aire urbaine. Berne concentre deux tiers des emplois de la VRB, qui représente elle-même 43% des emplois du canton. L'attractivité du canton de Genève en termes d'emplois apparaît très nettement au sein de l'agglomération franco-valdo-genevoise : alors que le canton ne représente que 56% de la population en 2000, il concentre 75% des emplois.

1.2 Dynamiques de l'étalement urbain

Au cours des quarante dernières années, l'urbanisation s'est développée de manière extensive dans les quatre régions urbaines, ainsi que l'attestent les taux annuels de croissance démographique (tableau 3).

Dans la région bordelaise, la périurbanisation est très marquée. Entre 1968 et 1975, le mouvement prend la forme d'un déversement de la population de la ville-centre vers la périphérie, Bordeaux perdant 43 000 habitants (16% de sa population), alors que la communauté urbaine en gagne près de 75 000, et que la périphérie augmente modérément (22 000 habitants). Durant la période intercensitaire suivante, la croissance profite essentiellement aux espaces périurbains, dont la population s'accroît à un rythme de 3,6% par an ; à partir des années 1980 la population de la ville-centre se stabilise, celle de la CUB augmente modérément, et la croissance de la périphérie, autour de 2% par entre 1982 et 1990, baisse à 0,8% entre 1990 et 1999. Plusieurs facteurs contribuent à expliquer l'ampleur de l'étalement : certains sont de nature topographique, comme l'absence de relief qui ne contraint que faiblement la constructibilité ; d'autres sont attribuables à des interventions réglementaires ou fiscales : ainsi au centre de l'agglomération, le déficit d'assainissement pluvial pose des problèmes d'inondation récurrents et contraint les responsables à la fermeture de nombreux

terrains à l'urbanisation dans les années 1970-1980 ; durant la même période, la politique d'accèsion à la propriété profite pleinement aux communes périphériques (source : a'urba, 2002). Entre 1960 et 1999, la surface urbanisée au sein de l'aire du schéma directeur (91 communes, 1 670 km² et 817 000 habitants) a doublé, alors que la population n'augmentait que de 20%.

Tableau 3 - Évolution des populations et taux de croissance annuels (1960-2000)

Région urbaine de Strasbourg					
<i>Population (habitants)</i>	1968	1975	1982	1990	1999
Strasbourg	249 396	253 384	248 712	252 338	264 115
Communauté urbaine (CUS)	365 440	392 158	403 115	423 712	451 240
Aire urbaine ^(*)	480 495	518 238	540 993	568 964	612 104
CUS hors Strasbourg	116 044	138 774	154 403	171 374	187 125
Aire urbaine hors CUS	115 055	126 080	137 878	145 252	160 864
<i>Taux de croissance annuels</i>		1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999
Strasbourg		0,2%	-0,3%	0,2%	0,5%
Communauté urbaine (CUS)		1,0%	0,4%	0,6%	0,7%
Aire urbaine ^(*)		1,1%	0,6%	0,6%	0,8%
CUS hors Strasbourg		2,6%	1,5%	1,3%	1,0%
Aire urbaine hors CUS		1,3%	1,3%	0,7%	1,1%
Région urbaine de Bordeaux					
<i>Population (habitants)</i>	1968	1975	1982	1990	1999
Bordeaux	266 662	223 131	208 159	210 336	215 374
Communauté urbaine (CUB)	553 886	585 476	588 747	624 286	660 017
Aire urbaine ^(*)	696 039	750 409	799 897	871 234	925 253
CUB hors Bordeaux	287 224	362 345	380 588	413 950	444 643
Aire urbaine hors CUB	142 153	164 933	211 150	246 948	265 236
<i>Taux de croissance annuels</i>		1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999
Bordeaux		-2,5%	-1,0%	0,1%	0,3%
Communauté urbaine (CUB)		0,8%	0,1%	0,7%	0,6%
Aire urbaine ^(*)		1,1%	0,9%	1,1%	0,7%
CUB hors Bordeaux		3,4%	0,7%	1,1%	0,8%
Aire urbaine hors CUB		2,1%	3,6%	2,0%	0,8%
Région urbaine de Genève					
<i>Population (habitants)</i>	1960	1970	1980	1990	2000
Genève	146 636	172 501	171 259	156 855	171 300
Canton de Genève	202 556	253 703	326 740	351 065	382 543
Canton hors Genève	55 920	81 202	155 481	194 210	211 243
<i>Taux de croissance annuels</i>	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Genève		1,6%	-0,1%	-0,9%	0,9%
Canton de Genève		2,3%	2,6%	0,7%	0,9%
Canton hors Genève		3,8%	6,7%	2,2%	0,8%
Région urbaine de Berne					
<i>Population (habitants)</i>	1960	1970	1980	1990	2000
Berne	163 172	162 405	145 254	136 338	128 634
Canton de Berne	813 601	901 706	898 397	943 126	957 197
Canton hors Berne	650 409	739 301	753 143	806 788	828 563
<i>Taux de croissance annuels</i>	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Berne		0,0%	-1,1%	-0,6%	-0,6%
Canton de Berne		1,0%	0,0%	0,5%	0,1%
Canton hors Berne		1,3%	0,2%	0,7%	0,3%

Sources : INSEE (RGP 1999) – OFS (Berne) - Ocstat (Genève)

Comparativement, le mouvement d'étalement de la région strasbourgeoise est de plus faible ampleur. En particulier, la population de la ville de Strasbourg reste remarquablement stable sur l'ensemble de la période, en dehors d'une légère diminution entre 1975 et 1982. La croissance de la population de la CUS hors Strasbourg est rapide entre 1968 et 1975, puis se stabilise progressivement à partir des années 1980, passant de 1,5% à 1,0% par an ; quant à la croissance dans le reste de l'aire urbaine, elle tend à diminuer légèrement sur l'ensemble de la période, et se stabilise autour de 1,0%. La consommation d'espace est également plus modérée que dans la région bordelaise.

Faute de statistiques comparables pour apprécier l'évolution de l'étalement urbain à Berne et à Genève, nous nous en tiendrons ici au suivi des évolutions démographiques dans les deux régions urbaines.

La population de la ville de Berne commence à diminuer dans les années 1960, la baisse étant plus marquée dans les années 1970 que durant les deux décennies suivantes : en quarante ans, Berne a perdu près de 35 000 habitants. Ce desserrement résidentiel profite essentiellement à l'agglomération (entendue au sens de l'OFS), dont la population augmente jusqu'au début des années 1990, pour se stabiliser autour de 350 000 habitants. Par ailleurs, le canton de Berne a vu sa population augmenter régulièrement, un peu plus rapidement dans les années 1970 et 1990, pour atteindre 957 197 habitants en 2000.

La croissance de la population du canton de Genève est particulièrement rapide au cours des années 1960 et 1970, notamment hors de la ville-centre qui a connu une forte densification durant la période précédente. La population de Genève stagne dans les années 1970, avant de diminuer durant les années 1980 (près de 15 000 habitants) ; en 2000, Genève a retrouvé le nombre d'habitants qu'elle avait en 1980. Quant à la croissance annuelle de la population du canton hors Genève, elle est encore de 2,2% par an dans les années 1980, puis elle diminue largement dans les années 1990, en raison notamment de la pénurie des zones constructibles et de la forte résistance opposée par les habitants à la poursuite de la densification. La diffusion périurbaine est particulièrement forte du côté français, comme en atteste une étude fondée sur la comparaison d'images obtenues par télédétection satellitaire en 1972, 1984 et 1995, qui permet d'évaluer le phénomène d'urbanisation aux franges de l'agglomération genevoise (Lambert, 1997). La première période (1972-1984) est celle d'une urbanisation dense dans le canton de Genève, dans le Genevois Haut-Savoyard, en périphérie de l'agglomération d'Annemasse et le long des principaux axes de circulation. Durant la seconde période (1984-1995), le développement urbain est beaucoup plus diffus, particulièrement dans la zone frontalière française, où il s'écarte à la fois des pôles urbains et des grands axes. Dans les deux cas, cette croissance s'effectue essentiellement au détriment des terres agricoles française, du côté genevois, la ceinture verte agricole est en revanche strictement respectée.

1.3 Mobilités quotidiennes

La comparaison des comportements de déplacements quotidiens entre deux agglomérations différentes est toujours un exercice délicat, en raison des différences de périmètre d'enquête de mobilité et de structure urbaine. Étendre la comparaison à des agglomérations appartenant à des pays différents, donc à des méthodes d'enquête différentes, est encore plus hasardeux. C'est pourquoi nous nous limiterons essentiellement ici à deux exercices de comparaison parallèles, sur Strasbourg et Bordeaux d'un côté, sur Berne et Genève de l'autre.

En France, les chiffres sont établis à partir d'une exploitation des enquêtes-ménages déplacements, mises en place dans la plupart des grandes agglomérations françaises et réalisées tous les 8-10 ans en moyennes. La méthodologie d'enquête standard a été définie par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu) du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Les déplacements décrits sont ceux d'un jour moyen de semaine, à l'intérieur du périmètre d'enquête. Pour Strasbourg et Bordeaux, les statistiques présentées dans le tableau 4 ont été calculées à l'intérieur du périmètre des transports urbains (PTU), c'est-à-dire à l'intérieur de chacune des deux communautés urbaines.

Tableau 4 – Évolution du partage modal des déplacements quotidiens à Strasbourg et à Bordeaux

	Communauté urbaine de Strasbourg		Communauté urbaine de Bordeaux	
	1988	1997	1990	1998
Nombre de communes	27	27	27	27
Superficie (km ²)	305	305	552	552
Population	423 712	451 240	624 286	660 017
Nb dépl./personne/jour	4,0	4,5	3,1	3,6
<i>Répartition modale (% dépl.)</i>				
Marche à pied	32,9%	31,4%	21,4%	21,3%
Deux roues	10,1%	6,6%	6,0%	4,4%
Transports collectifs	7,2%	9,5%	9,9%	8,6%
Voiture particulière	49,8%	52,5%	62,7%	65,7%

Sources : Insee (RGP 1990 et 1999) – Enquêtes ménages déplacements de Strasbourg et de Bordeaux

Dans les deux agglomérations françaises, le nombre moyen de déplacements par jour au cours des années 1990 a augmenté : à Strasbourg, la mobilité individuelle quotidienne, déjà élevée en 1988, atteint 4,5 déplacements en 1997 ; ce chiffre est plus faible dans l'agglomération bordelaise (3,5 déplacements par personne et par jour en 1998), et proche de la moyenne française (3,2 déplacements en 1994).

La répartition modale souligne la spécificité strasbourgeoise, à travers la part élevée des deux roues, due à l'usage important du vélo ; cette part qui dépasse 10% en 1987 diminue cependant sensiblement sur la période, puisqu'elle n'est plus que de 6,6% en 1998. Cette diminution est sans doute en partie liée à la mise en circulation du tramway, dont les effets sont également perceptibles dans la progression de la part des transports collectifs (de 7,2% à 9,5%).

Dans l'agglomération bordelaise, l'usage de la voiture est plus élevé que dans l'agglomération strasbourgeoise : en 1998, près de 66% des déplacements quotidiens des résidents de la communauté urbaine de Bordeaux sont effectués en voiture, contre 53% pour les résidents de la CUS. Il faut rappeler, cependant, que le périmètre de la CUB est nettement plus étendu que celui de la CUS (550 km² pour la CUB contre 305 km² pour la CUS). La part de la marche à pied (autour de 21%) est plus faible, soulignant là aussi la différence d'étendue et de densité des périmètres concernés ; elle reste stable au cours de la période. Enfin la part des transports publics diminue légèrement, passant en dessous de 9% des déplacements quotidiens en 1998. Au début de la période, la part de marché des transports publics est cependant un peu plus élevée à Bordeaux qu'à Strasbourg, soulignant la faiblesse relative du réseau strasbourgeois avant la construction du tramway. Globalement, cette part de marché des transports collectifs est plutôt faible, comparée par exemple à l'agglomération grenobloise (en 2000, environ 14% des déplacements sont effectués en transports collectifs) ou à l'agglomération rennaise (où la part des TC, en diminution, passe de 12% en 1991 à 10% en 2000).

En Suisse, la mobilité quotidienne est décrite tous les cinq ans à partir d'un micro-recensement transports, à l'échelle nationale, et concerne également un jour moyen de semaine. Afin de comparer les déplacements quotidiens à Berne et à Genève, nous reprenons les chiffres publiés dans le cadre d'une recherche menée au Laboratoire de Sociologie urbaine de l'EPFL, qui a défini des périmètres d'enquête comparables à ceux des enquêtes ménages déplacements françaises (Jemelin et alii, 2007). Pour Genève, le périmètre retenu est celui du canton ; pour Berne, il s'agit d'un périmètre de 32 communes, qui correspond à peu près à celui de la Verein Region Bern (VRB).

Les deux agglomérations suisses présentent une part de marché des transports publics nettement plus élevée que les agglomérations françaises (tableau 5).

En dépit de la faiblesse de son réseau ferroviaire régional, le canton de Genève a stabilisé la part de marché des transports publics autour de 15% sur la période (ce qui correspond à peu près au pourcentage observé dans l'agglomération lyonnaise). Environ 20% des déplacements sont effectués

en transports publics dans l'agglomération de Berne, au sein d'un périmètre plus large que celui du canton de Berne. Cette part est cependant en diminution (elle atteignait 25% en 1994), même si elle a été mesurée avant la mise en service totale du RER bernois.

Tableau 5 - Évolution du partage modal des déplacements quotidiens à Berne et à Genève

	Agglomération de Berne		Canton de Genève	
	1994	2000	1994	2000
Nombre de communes	32	32	45	45
Superficie (km ²)	~ 400	~ 400	246	246
Population	423 712	451 240	624 286	660 017
<i>Répartition modale (% dépl.)</i>				
Transports collectifs	25,0%	20,0%	15,1%	15,0%
Voiture particulière	32,0%	35,0%	46,0%	45,0%

Sources : Jemelin et alii (2007) d'après les micro-recensements transports suisses 1994 et 2000.

C'est l'agglomération de Zürich qui, en Suisse, présente le record en termes de part modale des transports publics (23% en 1994, 17% en 2000), soulignant la très bonne qualité de l'offre, notamment ferroviaire. À Berne comme à Zürich, la diminution relativement sensible de la part de marché des transports collectifs s'explique à la fois par un transfert sur le vélo dans la ville-centre, mais également par une augmentation de la part de l'automobile, relativement modérée excepté dans les zones les plus périphériques de l'agglomération bernoise, où la part de la voiture passe de 42% à 49% des déplacements (Jemelin et alii, 2007). À Genève et surtout à Berne, la part de marché de la voiture reste plus faible qu'à Strasbourg ou Bordeaux. Dans les communes de la périphérie de Berne, la part de marché de la voiture (inférieure à 50%) est à peine plus élevée en 2000 que dans la ville de Strasbourg (46%).

2 Coordination et cadre organisationnel : entre plasticités et inerties

La création d'institutions aux compétences intégrées, intervenant sur des périmètres jugés « pertinents » au regard des problématiques de développement, d'organisation, d'attractivité des grandes agglomérations est souvent présentée comme un préalable indispensable à la mise en cohérence des politiques urbaines. La comparaison entre les contextes administratifs de la Suisse, État fédéral, et de la France, État-nation ayant progressivement décentralisé ses compétences, s'est révélée particulièrement intéressante pour mettre à l'épreuve d'une telle assertion.

Sur le plan méthodologique, l'analyse des logiques institutionnelles dans une perspective historique conduit à s'interroger à la fois sur la manière dont les institutions contraignent, orientent, favorisent la coordination, mais également sur l'origine de ces institutions ou logiques institutionnelles (Hall et Taylor, 1996). En d'autres termes, il s'agit d'évaluer le poids des institutions à la fois en tant que *variables exogènes* (quelles ressources fournissent-elles aux acteurs, quelles contraintes leur imposent-elles ?) et en tant que *variables endogènes* (les institutions pouvant résulter de décisions prises par les acteurs, ou de pratiques ayant émergé en dehors de cadres formels).

2.1 Réformes nationales : la quête d'un nouveau maillage du territoire

Dans un pays aussi morcelé que la France, la multiplicité et l'inventivité des réformes de l'administration territoriale en disent long sur les espoirs du législateur dans les capacités rationalisatrices du cadre réglementaire et organisationnel, tant en matière d'élaboration que de mise en œuvre des politiques locales. Les premières formes de regroupement intercommunal ont vu le jour en 1890, sous formes de syndicats gérant des politiques sectorielles. À partir des années 1950, la reprise de la croissance urbaine a suscité une multiplication des formules juridiques de l'intercommunalité. Puis, dix ans après que la décentralisation s'est employée à renforcer les

prérogatives des communes et des départements, dans un mouvement que les responsables politiques souhaitaient irréversible, l'État cherche à inciter les communes à se regrouper afin d'atténuer la compétition que se livrent les élus en matière d'accueil des activités, notamment. La loi d'Administration Territoriale de la République, en 1992, relance la structuration intercommunale, éludée par les lois de décentralisation et en panne depuis l'échec de la loi sur les fusions communales de 1971. Plus récemment, à la fin des années 1990, un ensemble de lois relatives à l'aménagement du territoire, à l'intercommunalité et à la planification territoriale³ ont rénové les cadres réglementaires et fiscaux et les instruments des politiques locales. L'un des objectifs est d'organiser une nouvelle répartition du pouvoir local, autour des agglomérations d'une part, et au sein des régions urbaines d'autre part, entre les communes, les intercommunalités et les collectivités départementales et régionales. La planification et le projet de territoire contractualisés, qui visent à concilier les approches fonctionnelle et politique des nouvelles entités territoriales, constituent les instruments centraux de la réforme. Sur le plan institutionnel, la loi Chevènement de 1999 incite au renforcement des compétences et des moyens des structures de coopération intercommunales les plus intégrées. Les communautés urbaines (créées en 1966), dotées des compétences obligatoires les plus étendues, les nouvelles communautés d'agglomération (compétentes en matière d'organisation de l'espace, d'organisation des transports publics, de développement économique et de logement) et les communautés de communes (réservées aux agglomérations de moins de 50 000 habitants) structurent le paysage de l'intercommunalité à fiscalité propre. En 2002, le régime de la taxe professionnelle unique (TPU), qui permet de redistribuer à l'échelle de l'agglomération les recettes de la fiscalité locale sur les entreprises, a été imposé aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération.

Par comparaison, l'organisation territoriale de la Suisse apparaît d'une grande stabilité. Jusqu'en 2000, la structure administrative des districts⁴ et la structure politique des communes sont restées intangibles dans presque tous les cantons. Les vingt-six cantons (États) de la Confédération Helvétique jouissent d'une très large autonomie, et disposent d'une souveraineté dans tous les domaines qui ne sont pas du ressort exclusif du canton. Ce sont les communes⁵ qui constituent l'unité de base du pouvoir local. L'organisation politique locale relevant des compétences cantonales, la taille des communes, leur structure administrative et leurs compétences varient sensiblement d'un canton à l'autre. Ni le nombre de communes (qui est passé de 3 205 en 1850 à 2 896 en 2000) ni le découpage administratif n'ont beaucoup évolué, la première réforme territoriale de la Confédération depuis 1850 résidant dans la création du canton du Jura, en 1979. Cependant, l'hétérogénéité structurelle et dimensionnelle des cantons et les évolutions socio-économiques – notamment le développement rapide de l'urbanisation – ont suscité la définition d'entités territoriales intermédiaires, à des fins analytiques, politiques (mise en œuvre de stratégies supracommunales) ou de planification, désignées sous le terme de régionalisations (Schuler, Dessemontet et Joye, 2005). Il s'agit à la fois, dans le cadre de la politique régionale, d'appliquer des mesures compensatoires en direction des espaces en difficulté, notamment vers les régions de montagne, mais également de créer des zones d'aménagement du territoire. Parallèlement, la collaboration intercommunale et interrégionale s'est renforcée, et traduite en syndicats de communes appliqués à des secteurs d'action particulier. Si un nombre important d'entités régionales ont été créées entre 1960 et 1980, leurs délimitations sont restées très stables par la suite. C'est au début des années 2000 que se mettent en place les éléments d'une mutation des politiques régionale et d'aménagement du territoire, dans le cadre de la politique dite « des agglomérations » engagée par la

³ Il s'agit de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite loi Voynet, du 25 juin 1999, de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) du 12 juillet 1999, et de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU, dite loi Gayssot-Besson) du 30 décembre 2000.

⁴ La Suisse comporte 176 districts, entités administratives (et non pas collectivités politiques) qui assurent des tâches cantonales décentralisées, dans les domaines de la santé, de la formation, de la justice et de l'administration générale ; par ailleurs, dans certains cantons, les districts correspondent aux circonscriptions électorales – c'est le cas, partiellement, dans le canton de Berne.

⁵ On dénombre 2896 communes en l'an 2000, ce qui fait de la Suisse, en proportion de la superficie nationale (41 293 km²), un pays aussi morcelé que la France.

Confédération, axée sur les problématiques urbaines et les relations internationales. Toutefois ces nouvelles orientations ne se sont pas encore traduites concrètement par une réorganisation institutionnelle, l'un des objectifs affichés par la Confédération étant de renforcer la collaboration intercommunale à l'échelle des agglomérations.

Dans les deux pays, les réformes territoriales récentes convergent donc vers un renforcement de l'échelle d'agglomération. En France, l'institutionnalisation de ces entités territoriales intermédiaires est plus ancienne et plus développée que dans la Confédération Helvétique, où l'intercommunalité est longtemps restée cantonnée à des formes associatives peu contraignantes. Plusieurs débats accompagnent ce mouvement. L'un d'eux porte sur la légitimité politique des institutions intercommunales, dont les représentants ne sont pas élus au suffrage universel et qui, pour la Suisse, ne sont pas soumis au contrôle de la démocratie directe. Par ailleurs, le renforcement de ces entités territoriales intermédiaires pose la question du maintien ou de la disparition des institutions existantes. La nécessité de simplifier l'organisation institutionnelle locale revient régulièrement à l'ordre du jour (cf. les propositions récurrentes de la suppression des départements en France), même si les fusions communales restent rares dans les deux pays. Plus généralement, l'action coordonnée des acteurs à différentes échelles, ou *gouvernance locale*, soulève la question du « chef de file⁶ », plus particulièrement en France, où elle accompagne l'affirmation de l'échelon politique régional.

2.2 Pratiques locales : la coordination institutionnalisée

La comparaison des quatre trajectoires urbaines souligne la plasticité des structures institutionnelles, qui, à caractéristiques égales, ne produisent pas partout les mêmes effets. Elle conduit par ailleurs à relativiser l'impact du cadre organisationnel sur la production de politiques coordonnées. Deux résultats ressortent plus particulièrement.

(i) D'une part, l'existence d'institutions intégrant les compétences de transport et d'urbanisme ne suffit pas à la mise en œuvre de politiques coordonnées

Ce constat concerne tout d'abord les deux agglomérations françaises, Strasbourg et Bordeaux, qui furent dotées par l'État de communautés urbaines à la fin des années 1960. Malgré l'existence de ces structures de coopération intercommunale intégrées, il n'existe pas de véritable coordination des politiques de transports et d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération. En particulier, ce sont les communes qui conservent, pour l'essentiel, le pouvoir décisionnel en matière d'urbanisme, alors que la structure communautaire a été mise à profit pour développer les services de transports urbains et gérer un certain nombre de voiries d'agglomération. Le stationnement et l'entretien de la voirie communale sont également du ressort des communes. La segmentation géographique et technique des compétences a été renforcée par la résistance des élus locaux face à la création imposée par l'État des structures de coopération intercommunale. Dans les deux cas, un pacte politique fondé sur le principe de non ingérence de la communauté urbaine dans les affaires communales a permis d'en neutraliser tout caractère contraignant. Ce mode de fonctionnement consensuel a notamment empêché l'identification de priorités en matière d'aménagement et la mise en œuvre d'une politique de déplacements à l'échelle de l'agglomération.

À Strasbourg, en particulier, la défense des prérogatives communales fut longtemps exacerbée par la volonté de maintenir un régime d'exception en matière de droit des constructions, hérité du droit allemand, et qui conférait au maire de la ville-centre un pouvoir quasi-régalien. Pierre Pfimlin, président de la communauté urbaine et maire de Strasbourg jusqu'en 1983, s'est ainsi formellement opposé à la traduction dans le droit commun du règlement municipal des constructions. La procédure de plan d'occupation des sols (POS) de Strasbourg, prescrite dès le lendemain de l'approbation du

⁶ C'est-à-dire d'une collectivité « pilote » dans la mise en œuvre des politiques, soit en fonction du domaine sectoriel concerné, soit en fonction du périmètre d'intérêt. En France, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 interdisent explicitement la tutelle d'une collectivité locale sur une autre ; plus récemment, la révision constitutionnelle de mars 2003 a institutionnalisé cette interdiction (disposition qui avait jusque là valeur législative), mais dans le même temps, elle admet que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

schéma directeur, en 1974, a mis près de vingt ans à aboutir, après moult atermoiements et recours auprès du tribunal administratif. La réactivation des procédures de planification par l'équipe de Catherine Trautmann, au début des années 1990, a finalement abouti à une approbation rapide du POS, sans laquelle il n'était pas envisageable de mettre en œuvre le projet de tramway. Malgré cette normalisation, la communauté urbaine, quoique légalement compétente pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme communautaire, continue de redéléguer cette tâche aux 27 communes membres. Si le tramway constitue bien un projet intercommunal, affichant son intention d'améliorer l'accessibilité de l'ensemble de l'agglomération strasbourgeoise, il ne s'articule pas à un projet d'aménagement partagé à l'échelle de la communauté urbaine.

La segmentation sectorielle est également très marquée dans le cas genevois, mais à la différence de ce que l'on a pu observer sur les deux terrains français, elle n'est pas associée à une atomisation géographique des compétences. Au contraire, Genève est l'un des cantons en Suisse où l'autonomie des communes est la plus faible, les marges de manœuvre de ces dernières en matière d'aménagement de l'espace comme de transports étant très limitées. L'exiguïté de l'espace cantonal et son enclavement dans le territoire français (le canton de Genève partage 103 kilomètres de frontière avec la France, contre 4,5 avec le canton de Vaud voisin) ont en effet conduit le canton à s'impliquer précocement dans le champ de l'aménagement du territoire, et à concentrer à son échelle l'ensemble des compétences d'aménagement et de transports. Plusieurs plans directeurs ont été élaborés depuis les années 1950, avant même que la Confédération helvétique, à travers le vote de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979 n'en fasse une obligation légale. Malgré cette double intégration technique et géographique des compétences, on assiste au cours des années 1980 à une sectorisation croissante des procédures et des projets, en particulier dans le champ des transports. Le renouveau des réflexions sur les transports publics, qui s'accompagne au début des années 1990 d'une réflexion sur la circulation dans le canton de Genève et la politique de report modal (Circulation 2000), ne fait pas référence aux problématiques d'urbanisme. À partir de cette période, les plans directeurs de transports et les projets d'aménagement, auparavant regroupés au sein du plan directeur cantonal, sont élaborés séparément (Kaufmann, Säger, Ferrari et Joye, 2003).

(ii) D'autre part, la coordination entre les politiques de transports et d'urbanisme peut émerger en l'absence d'institutions intégrées à l'échelle de l'agglomération

À l'inverse de Genève, et comme dans la plupart des autres cantons suisses, l'autonomie communale dans le canton de Berne est importante : ce sont les communes qui sont compétentes en matière d'aménagement de leur territoire, d'organisation des services de transports urbains et de stationnement. L'une des originalités du contexte bernois tient, par ailleurs, à l'existence de plusieurs régions d'aménagement et de développement, qui se sont constituées dès les années 1970 sous forme d'associations communales regroupant la quasi-totalité des communes du canton. L'association des communes de l'agglomération de Berne, qui a pris en 1991 le nom de Verein Region Bern (VRB), a connu au cours de la période un renforcement progressif de ses prérogatives. Toutefois, la réforme institutionnelle destinée à doter l'association d'une meilleure capacité à prendre en compte les problématiques de développement et d'aménagement de l'agglomération n'a été engagée qu'à partir des années 1990, et sans remettre en cause les principes de libre adhésion et d'autonomie communales - toute tentative inverse se heurtant à une forte opposition des citoyens comme des élus. Parallèlement, le canton de Berne, à la suite du vote de la loi sur les transports publics de 1993, a incité à la création de conférences régionales des transports afin d'améliorer la mise en cohérence des offres de transports publics aux différentes échelles et à favoriser la coordination entre transports publics et individuels. La Conférence des transports de Berne (RVK4) a été créée en 1994, et regroupe 89 communes.

Les réorganisations institutionnelles à visée intégrative apparaissent donc postérieures aux pratiques de coordination urbanisme-transport qui sont développées dans les années 1980, aussi bien dans les démarches de planification (à l'échelle régionale comme à l'échelle cantonale) que dans la mise en œuvre de projets. L'institutionnalisation progressive de la coordination urbanisme-transport, à Berne, procède donc d'un compromis négocié entre efficacité des structures et défense de la démocratie de

proximité. En effet, au renforcement de l'échelle régionale s'opposent systématiquement la sauvegarde des droits de participation des citoyens et l'indépendance des communes. Le fonctionnement de la démocratie directe à Berne se caractérise de fait par une grande souplesse, comme en témoigne l'existence de commissions ad-hoc, issues des concertations en amont des projets d'aménagement (Kaufmann, Säger, Ferrari et Joye, 2003). Cette souplesse contraste avec le caractère permanent des commissions consultatives intervenant sur les questions d'aménagement du territoire et de transport dans le canton de Genève, dont le rôle semble être davantage dévolu à la légitimation de la politique cantonale qu'à la construction ou à la négociation de ses orientations.

3 Intérêt général et idéologies de la cohérence urbanisme-transports

En première approche, les quatre monographies révèlent une évolution étrangement similaire des idées, des normes et des valeurs associées aux politiques d'urbanisme et de transport et à la nécessité de les articuler. De la ville automobile à la ville durable, la ressemblance des discours et des argumentaires atteste de la force des doctrines globales, véhiculées à l'échelle internationale par les milieux professionnels. Une analyse plus approfondie des trajectoires révèle néanmoins des différences associées à la fois aux cultures nationales (visions urbaines, sensibilité écologique) et à leur traduction dans les différents contextes locaux.

3.1 Le poids des doctrines dominantes

Trois phases marquent l'évolution des référentiels d'action, qui se caractérisent moins par la substitution d'une doctrine par une autre que par leur stratification progressive.

Durant les années 1950 et 1960, l'influence de l'urbanisme fonctionnaliste est largement dominante. L'aménagement urbain repose sur des principes de séparation des fonctions urbaines (habiter, travailler, se récréer, circuler) et sur le primat accordé à la fonction circulatoire, inspirées de la Charte d'Athènes. Dans un contexte où tout le monde s'accorde à penser que la croissance de la motorisation individuelle est inéluctable (Lannoy, 1995), les politiques publiques s'appliquent au développement des infrastructures routières et à l'adaptation de la ville traditionnelle aux nouvelles contraintes de la circulation automobile. Cette vision s'accorde, dans les quatre agglomérations, avec l'image de modernité attachée à la voiture particulière par opposition au caractère désuet du tramway, dont les réseaux seront entièrement démantelés à Genève, Bordeaux et Strasbourg. Seule, Berne maintient en circulation trois lignes de tramway, et il faut probablement voir ici un effet du conservatisme exprimé par les habitants de la capitale helvétique⁷ par le biais de la votation populaire à laquelle était soumise la décision du démantèlement. Quelle qu'en ait été l'issue, pour ou contre la suppression de ces réseaux, ces décisions ont durablement influencé les marges de manœuvre des politiques au cours des décennies suivantes. En témoignent les difficultés éprouvées par le maire de Strasbourg, en 1975, à convaincre élus et citoyens de revenir à un mode dont il a piloté la suppression quinze ans plus tôt. L'effet d'image est tel qu'il faudra inventer un nouveau mode de transport, le « tramway moderne », pour justifier son retour dans les agglomérations qui l'ont supprimé. La surenchère technologique est particulièrement marquée en France, où dans les années 1980, les débats locaux entre métro automatique léger (Val) et tramway – comme à Bordeaux - se placent sous le signe de la lutte entre modernité et passéisme. « En Suisse alémanique, le tramway est un mode de transport ; en France, c'est un projet urbain », résume un de nos interlocuteurs helvétiques⁸, soulignant là une différence fondamentale dans la manière d'appréhender l'objet technique et ses attendus. Les exemples de Strasbourg et de Bordeaux sont particulièrement emblématiques de cette volonté – des élus et des techniciens – de faire du tramway l'instrument de la reconquête des espaces publics sur la voiture qui se généralise durant les années 1990.

⁷ C'est l'interprétation proposée par l'un de nos interlocuteurs, M. Schuler, qui débuta sa carrière d'ingénieur transport en Suisse alémanique (entretien du 8 février 2007).

⁸ Entretien du 8 février 2007.

Les premières brèches dans la logique du « tout automobile » apparaissent dans les années 1960, et se confirment dans les années 1970, où les excès de la circulation routière commencent à se faire sentir, au détriment même du système qui l'a engendrée. Le constat principal est celui de la congestion des réseaux routiers qui menacent l'accès à la ville-centre. La relance des transports urbains, qui suscite en France une intervention coordonnée de l'État, des collectivités locales et des opérateurs de transports, se nourrit des argumentaires de plusieurs luttes urbaines : les luttes sociales, au nom des laissés pour compte du système automobile et en faveur de l'équité dans l'accès à la ville, les premières luttes écologiques, pour le maintien de la qualité de vie urbaine et contre les nuisances automobiles, sans oublier la défense de l'attractivité économique des centres-villes. Les schémas d'urbanisme et plans directeurs des années 1970 portent l'empreinte, dans les quatre agglomérations, de ces différentes remises en causes. On doit cependant se garder d'une vision uniforme des critiques et des opinions à l'égard d'un système automobile loin d'être moribond. Les avis sont partagés à Berne, au début des années 1970, où deux votations populaires espacées de quelques mois consacrent l'une la mise en œuvre d'un projet de tunnel piéton laissant libre cours à la circulation motorisée de surface, et l'autre la fermeture de deux places centrales au trafic automobile. Dans le champ de l'aménagement et des transports, les cultures techniques s'affrontent, marquant une rupture entre les approches urbanistiques qui privilégient une vision maillée du territoire (le zoning) et les approches d'ingénierie des transports, centrées sur les problématiques d'écoulement des flux et d'accessibilité. La tension contradictoire entre la remise en cause de la logique automobile et la nécessité de garantir l'accessibilité urbaine se résoud alors à travers des compromis techniques : promouvoir les modes alternatifs à la voiture individuelle ou territoriaux : limiter l'accès automobile au centre tout en favorisant le développement des accès en périphérie et des roades de contournement.

La troisième étape est associée à la montée des préoccupations environnementales dans les années 1980 puis, dans son prolongement, à la généralisation de la notion de développement durable. Il s'agit d'une nouvelle manière de poser le problème du développement urbain et des transports, mettant l'accent sur la question de l'usage de ressources non renouvelables et sur les nuisances associées d'une part à la croissance extensive des espaces urbanisés, et d'autre part à l'augmentation des circulations motorisées aux abords ou dans les villes. Face aux problèmes posés par l'étalement urbain, les solutions se posent non seulement en termes de rééquilibrage du partage modal en faveur de la marche, du vélo et des transports publics, mais aussi en termes de restructuration du développement de l'urbanisation dans les zones les mieux desservies par les transports collectifs. La notion de développement durable introduit un degré de complexité supplémentaire en insistant sur la gestion simultanée des enjeux économiques, environnementaux et sociaux. Appliquée à l'aménagement des territoires urbains, elle élargit le besoin de cohérence intersectorielle à l'ensemble des politiques urbaines (déplacements, habitat, logement, politique sociale, etc.).

3.2 Des visions urbaines différenciées

Les visions du fait urbain en Suisse et en France ont fondé des approches radicalement différentes de l'aménagement du territoire, dont on retrouve les traces à l'échelle locale.

En Suisse, la conception de l'aménagement du territoire fut à l'origine influencée par des idéologies anti-urbaines, renvoyant aussi bien à des considérations d'ordre moral : « la ville est mauvaise pour l'homme », qu'à un rejet de la domination politique des villes (Salomon Cavin, 2005). L'attitude réservée de la Confédération helvétique à l'égard du fait urbain peut être interprétée, sur le plan politique, comme une résultante du système fédéral, fondée sur le respect strict de l'autonomie cantonale. Sur le plan idéologique, on retrouve par ailleurs l'influence des doctrines ruralisantes caractéristiques de la première moitié du XX^e siècle (Walter, 1994) dans l'ébauche de la politique d'aménagement du territoire. C'est en référence au principe d'autosuffisance alimentaire, qui contribue dans les années 1940 à faire de l'agriculture le secteur privilégié de l'économie, qu'est votée en 1952 la loi fédérale sur la protection agricole. Jusqu'à une période très récente, la politique d'aménagement du territoire comme la politique régionale de soutien aux territoires en difficulté ont délibérément ignoré les espaces urbains. Dans son rapport à l'urbain, la politique fédérale est

globalement dominée par une optique défensive, qui contribue à faire de la ville un mal dont on doit limiter les débordements. Il faut attendre les années 1970 pour qu'une pensée « urbanophile » commence à se structurer, à la faveur de travaux d'équipes universitaires. La rareté du sol et la nécessité de protéger les espaces agricoles se sont donc durablement imposées comme des principes directeurs de l'intervention publique dans le domaine de l'aménagement du territoire, notamment dans les espaces les plus contraints, comme celui du canton de Genève. Les effets de ce protectionnisme sur la coordination urbanisme-transport apparaissent relativement paradoxaux. Ainsi à Genève, malgré une forte densification a priori favorable au développement de réseaux lourds de transports collectifs, la desserte ferroviaire est beaucoup moins développée que dans les cantons de Suisse alémanique. Par ailleurs, la faible attention portée aux conséquences de l'étalement urbain et de son lien avec le développement des réseaux de transport routier tient en partie au fait que l'essentiel du mitage s'est opéré au-delà des frontières cantonales, au détriment des espaces agricoles français.

En France, à l'inverse, la question urbaine s'est trouvée d'emblée au cœur des problématiques d'aménagement du territoire et de la planification territoriale. Dans les années 1960, la politique des métropoles d'équilibre de la DATAR visait à contenir la croissance de la métropole parisienne à partir d'un soutien au développement des grandes agglomérations de province. L'équipement de ces agglomérations en infrastructures de transport – principalement routières – constituait alors une des priorités de l'intervention de l'État. Les contraintes de rareté de l'espace ne limitent que faiblement la croissance urbaine, même si l'on observe, selon les contextes, des différences importantes dans les formes et dans l'intensité de la périurbanisation. Le développement des bourgs secondaires et des petites villes périphériques reproduit au sein des grandes régions urbaines le schéma d'équilibre qui prévaut à l'échelle nationale. Concrètement, ce modèle déconcentré offre une réponse à la perte de vitalité des milieux ruraux, durement touchés dans les années précédentes par le mouvement d'exode rural. L'approche fonctionnaliste dominante réduit progressivement la vision urbaine au territoire délimité par la fréquence des flux pendulaires entre centre et périphérie. Ainsi la notion d'aire urbaine définie par l'INSEE se démarque-t-elle de la conception de l'urbain retenue en Suisse, appréhendée à travers la notion d'agglomération (encadré 1). En faisant appel à une variété de critères tels que le nombre d'emplois dans le secteur primaire ou le taux de croissance démographique annuel des communes périphériques, l'agglomération suisse marque une frontière plus nette entre urbain et rural (Schuler, Perlik et Dessemont, 2005).

Encadré 1 – Aires urbaines françaises, agglomérations suisses, deux définitions de l'urbain

Selon la définition de l'INSEE, l'aire urbaine comporte un pôle urbain (agglomération comptant au moins 5000 emplois) et l'ensemble des communes périphériques dont 40% des actifs travaillent dans ce pôle.

En Suisse, la définition des espaces urbanisés est plus restrictive qu'en France ; une agglomération est un ensemble d'au moins 20 000 habitants, comportant une zone centrale (agglomération définie en fonction de la continuité du bâti et regroupant des communes d'au moins 2000 emplois) et une périphérie composée des communes envoyant au moins un sixième de leurs actifs vers la zone centrale et remplissant au moins trois des cinq conditions suivantes :

- continuité du bâti avec le centre ;*
- densité habitat/emploi par ha ≥ 10 ;*
- croissance sur les dix dernières années ≥ 10 point pour cent de plus que la moyenne nationale ;*
- plus d'un tiers des actifs travaille dans la zone centrale ;*
- le pourcentage d'emplois dans le secteur primaire est inférieur au double de la moyenne nationale.*

En raison de ces différences, les aires urbaines françaises sont plus étendues que les agglomérations suisses, pour un poids démographique à peu près comparable (Schuler, Perlik et Dessemont, 2005).

La période récente marque une rupture dans la manière d'appréhender le fait urbain en Suisse, dont il est encore un peu tôt pour apprécier toutes les conséquences en matière d'aménagement du territoire et de politiques de transports. Face à la globalisation des échanges et à l'internationalisation de la compétition territoriale, la Confédération helvétique a commencé à se saisir des problèmes spécifiquement urbains ; par ailleurs, de nombreux représentants des villes se sont mobilisés en faveur

d'une meilleure prise en compte des villes dans les politiques fédérales. En 1999, les termes de ville et d'agglomération sont inscrits à l'article 50 de la Constitution. Avec cet article, la Confédération a maintenant compétence pour lancer une politique des agglomérations, domaine jusque-là réservé strictement aux cantons. À la fin de l'année 2001, la politique des agglomérations de la Confédération, dont l'objectif est une meilleure prise en compte des villes dans les activités de la Confédération et la mise en place de structures d'agglomération, est lancée. L'une des plus fortes incitations, en la matière, est la participation financière de la Confédération au développement des infrastructures de transport, jugé comme indispensable à la croissance du trafic d'agglomération. Par ailleurs, pour la première fois depuis cinquante ans, la loi d'aménagement du territoire tente d'assouplir la protection des ceintures vertes agricoles, afin de faire face à la pression sur le développement urbain.

3.3 Les ambiguïtés de la question écologique

Une autre différence entre la Suisse et la France tient à l'importance relative de la question écologique.

En Suisse, cette question émerge sur la scène politique nationale au début des années 1980, dans le contexte de l'épisode très médiatisé des « pluies acides », qui motive la convocation d'une séance extraordinaire du Parlement de la Confédération helvétique. La préoccupation environnementale s'inscrit dans une tradition ancienne de protection du paysage, née de la confrontation entre deux fonctions : économique et esthétique de la nature et recherche d'identification de la patrie au paysage alpestre. En matière de transports et d'urbanisme, les conséquences de cette irruption de l'écologie dans le champ politique sont de deux ordres : d'une part, l'adoption du projet RAIL 2000, qui vise au développement d'une offre de transports publics maillée et intermodale, et va effectivement se traduire par la relance de la politique ferroviaire ; d'autre part, la définition des normes de bruit et de pollution, liées la loi sur la protection de l'environnement de 1983, qui limitent l'urbanisation des zones où les seuils maximaux sont dépassés. Les associations écologiques se mobilisent essentiellement sur deux fronts : d'une part, elles défendent une stricte protection des paysages et le respect des normes de bruit et de pollution, qui aboutissent à la définition de critères drastiques d'insertion des voiries routières ; d'autre part, elles militent en faveur du développement des transports collectifs.

La prise en compte de la protection de l'environnement dans les champs de l'urbanisme et des transports apparaît beaucoup plus tardivement en France, du moins à l'échelle nationale. Dans le texte de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996, elle s'associe essentiellement à la problématique du report modal de la voiture vers les transports collectifs, la marche et le vélo. D'un territoire à l'autre, l'ouverture aux problèmes environnementaux est variable (beaucoup plus importante à Strasbourg qu'à Bordeaux), mais reste peu tournée vers les questions urbaines et les problématiques de déplacements. Dans les années 1970, les mobilisations associatives les plus fortes concernent des enjeux d'échelle nationale (lutte contre le nucléaire) ou régionale (lutte contre les implantations d'industrie lourde le long du Rhin dans la région strasbourgeoise). À Bordeaux, il faut attendre le conflit autour du projet de Val, dans les années 1980, pour que les écologistes s'intéressent à la question des transports et prennent une part active aux débats. Néanmoins, la bataille porte moins sur les enjeux du report modal ou de l'organisation urbaine que sur la question du coût financier. La réalisation d'un Plan Vert à Strasbourg en 1974, qui cherche à mettre en valeur une trame d'espaces verts au sein de l'agglomération, constitue une incursion à la fois originale (cette démarche n'a pas d'équivalent en France) et circonscrite de l'écologie dans le champ de l'urbanisme. La relative déconnexion entre les enjeux urbains et les enjeux écologiques limite donc l'intervention publique à quelques interventions ponctuelles, et ciblées géographiquement sur le territoire de la ville-centre, exposé aux nuisances les plus importantes. Le maire de Strasbourg, Pierre Pfmilin, fait ainsi preuve d'une certaine schizophrénie en se posant à la fois comme un ardent protecteur du patrimoine central contre l'envahissement automobile et comme le promoteur, en tant que président du Port Autonome, du développement d'industries lourdes le long du Rhin.

Si le poids de la question environnementale dans la promotion de modes alternatifs à la voiture particulière semble indiscutable, son rôle dans la mise en place de politiques coordonnant urbanisme et transports apparaît plus ambigu. L'analyse des plans de déplacements urbains issus de la loi sur l'air,

en France, avait déjà souligné la faiblesse des traductions locales du nouveau référentiel d'action publique, à savoir le maintien de la qualité de l'air en ville, et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Offner, 2003). Le défaut de la mise en cohérence tient sans doute, pour partie, à l'importance de la notion de zone (zone agricole ou naturelle, zone d'exposition aux risques) dans la politique classique de défense de l'environnement, difficilement compatible avec un urbanisme réticulaire. Ainsi l'application des normes de bruit ou de pollution pour la construction peut-elle aboutir à la situation paradoxale d'imposer l'implantation de zones d'activités (bruyantes ou polluantes) en dehors des zones résidentielles. C'est pour éviter ce type d'inconvénient que le canton de Berne a récemment mis en place un critère dit de « pondération des trajets », afin de tenir compte du trafic généré par la création de nouvelles activités dans le choix de leur implantation.

4 Conflits, négociations et compromis autour du rapport ville-transports

Dans *l'urbanisme des réseaux*, Gabriel Dupuy (1991) fait référence à deux approches opposées des théories et des productions urbaines : la première s'inspire d'une vision *aréolaire*, définie par des zones, des frontières ; la seconde s'inspire d'une vision *réticulaire*, qui transgresse les zonages et les barrières, et dans laquelle les réseaux et les flux sont constitutifs du tissu urbain. L'urbanisme est fortement empreint de la première vision, ainsi qu'en témoigne le recours systématique au zonage, qui s'est imposé avec la généralisation de l'urbanisme de plan. De là résulterait, selon l'auteur, la faible capacité des urbanistes à prendre en compte les bouleversements induits par le développement des réseaux.

En s'interrogeant sur les origines d'une telle vision du territoire urbain, « qui relègue les réseaux dans une fonction subalterne de technique circulatoire », Dupuy revient sur la formation des pratiques urbanistiques à la fin du XIX^e siècle, et sur l'influence exercée par les commandes professionnelles de l'époque. La volonté de réforme des urbanistes s'est alors heurtée à l'opposition des propriétaires fonciers et immobiliers, soucieux de préserver au mieux leur part de la rente (Gaudin, 1989). Dans ce contexte, le zonage s'est peu à peu imposé comme un moyen de justifier l'action publique, et d'en clarifier les règles pour les propriétaires : l'expropriation par zone permet de contrôler les prix du foncier et les densités résidentielles (Dupuy, 1991).

Les deux visions, aréolaires et réticulaires, renvoient de fait à des intérêts et à exercices du pouvoir différents. Afin d'en évaluer le poids dans les stratégies de coordination urbanisme-transports, nous avons cherché à identifier, dans les jeux d'acteurs locaux, les intérêts privilégiant soit la défense de la centralité, soit le développement ou le fonctionnement des réseaux.

4.1 La coordination urbanisme-transports, un processus adaptatif

La question de la centralité est majeure dans la relation entre ville et transports. En 1933, Walter Christaller définit la centralité comme la propriété d'attraction qu'une ville exerce sur sa périphérie, par le biais des biens et des services offerts aux résidents extérieurs. Par extension, cette notion est associée à la combinaison d'activités économiques, de fonctions politiques, de pratiques sociales, de représentations collectives et renvoie à différentes échelles, celle d'un centre urbain, d'un centre commercial, d'un quartier central ou d'un équipement public. La théorie des réseaux, accorde également un rôle important à la notion de centralité, en la définissant à partir du degré d'accessibilité d'un noeud dans un réseau.

Dans la pratique, l'existence des centralités et les relations qu'elles entretiennent avec l'extérieur résultent d'un ensemble de contraintes économiques, techniques, politiques, propres aux territoires dans lesquelles elles s'inscrivent. Certaines formes de territorialités viennent ainsi limiter le développement des réseaux de transport, en établissant des frontières destinées à protéger des intérêts locaux. Le périmètre de transports urbains (PTU), en France, a par exemple été créé à la fin des années

1940 pour réguler la concurrence entre les exploitants des réseaux urbains et interurbains⁹. Si le maintien de cette barrière protectionniste peut aujourd'hui apparaître comme absurde au regard de l'extension des espaces de la mobilité quotidienne, il ne faut pas oublier que le PTU, associé à la réforme du financement des transports urbains dans les années 1970, fut aussi un vecteur de la relance de l'intercommunalité¹⁰. Certaines de ces nouvelles « intercommunalités transports » ont favorisé l'émergence d'un pouvoir d'agglomération, qui s'est par la suite consolidé autour d'intérêts variés, dépassant les aspects techniques liés à l'exploitation des réseaux de transports urbains (Gallez, 2005). En d'autres termes, l'évolution de la demande de déplacements, des objectifs de l'action publique et de la réorganisation du pouvoir local ont conduit à la réadaptation régulière des périmètres de compétence des autorités organisatrices des transports urbains.

De la même manière, les observations issues des différentes études de cas attestent de la progressivité du processus de coordination urbanisme-transport, selon une alternance de phases au cours desquelles s'expriment et se confrontent des intérêts divergents, les uns fondés sur une vision aréolaire du territoire, les autres privilégiant la réticularité.

Ainsi le projet de piétonisation et de mise en circulation d'un tramway dans le centre de Strasbourg, en 1975, résulte-t-il de la construction d'un compromis entre la vision politique de l'équipe municipale, motivée par la défense du patrimoine urbain et la reconquête des espaces publics centraux et l'objectif des services techniques de l'État, exprimé en termes d'amélioration de l'accessibilité routière. En dépit de son ajournement, qui s'explique par un ensemble de causes à la fois politiques et économiques (faible acceptabilité du tramway, retrait temporaire de l'État dans le financement des réseaux, hostilité des commerçants à la suppression du trafic automobile au centre), ce projet constitue une avancée majeure dans la réflexion locale sur les interactions urbanisme-transport. Au début des années 1990, le tracé du tramway sera d'ailleurs repris presque tel qu'il avait été défini au début des années 1980.

Parmi les quatre sites étudiés, Berne est celui où la coordination est à la fois la plus aboutie (au sens de l'intégration entre les enjeux et les outils du transport public, du stationnement et du développement urbain) et mise en œuvre à l'échelle la plus large (celle de l'agglomération de Berne, en relation avec la planification des pôles d'emplois établie à l'échelle cantonale). Malgré le lissage opéré par le temps – les acteurs locaux eux-même parlent de trente années de coordination urbanisme-transport- et la simplification issue de la large diffusion du « modèle bernois » par les milieux techniques, l'histoire des politiques locales met en évidence le caractère à la fois progressif et conflictuel de ce processus (encadré 2). La mise en adéquation des objectifs des politiques de transports et d'urbanisme résulte d'un élargissement progressif des problématiques, de l'échelle de la ville-centre à celle du canton en passant par l'agglomération. La coordination varie à la fois dans l'espace et dans le temps : tous les acteurs ne sont pas mobilisés aux mêmes étapes, comme en témoigne par exemple la faible implication initiale du canton. C'est de la combinaison entre les intérêts territoriaux et la nécessité de répondre aux besoins de mobilité des personnes et des biens que découle la vision d'un urbanisme réticulaire, combinant aux problématiques de gestion des flux de déplacements les questions relatives à la localisation du logement et des activités. Ainsi la défense de la qualité de vie urbaine contre l'envahissement automobile apparaît, dans la première étape, comme un objectif au service des intérêts d'une partie des habitants du centre ; réappropriée dans une seconde étape par les élus de Berne, elle devient un moyen d'atténuer la fuite des habitants vers la périphérie, et, ce faisant, de réguler l'augmentation des flux pendulaires.

⁹ Le périmètre urbain, instauré à la suite d'un décret du Conseil d'État en 1949, consiste à définir une zone à l'intérieur de laquelle les entreprises de transport interurbain ne sont pas autorisées à organiser une desserte, sauf dérogation accordée par le maire de la ville-centre.

¹⁰ Cette réforme s'appuie sur la création d'un impôt local prélevé sur la masse salariale des entreprises de plus de 10 salariés installées au sein du PTU, dont les ressources sont dédiées au financement des réseaux de transports urbains. Instauré en région Ile-de-France en 1971, le Versement transport a été étendu aux agglomérations de province de plus de 300 000 habitants à partir de 1973 ; sous la pression des élus locaux, ce seuil démographique a été abaissé à 100 000 habitants dès 1974, puis à 30 000 habitants en 1982 et à 10 000 habitants en 2002.

Encadré 2 – Berne, une coordination progressive et négociée

L'impulsion de départ provient de la volonté, exprimée par les habitants, de limiter l'accès automobile au centre. En 1972, la fermeture de deux places centrales à la circulation, suite à une votation populaire, a conduit la ville de Berne à renoncer à ses projets d'autoroutes urbaines et à adapter son système de transports à cette nouvelle contrainte. Le compromis territorial entre maintien de la qualité de vie au centre et fonctionnement des réseaux de transport est de courte durée. Dix ans plus tard, la ville de Berne est confrontée à une augmentation continue des flux pendulaires, due à une forte concentration des emplois au centre, associée à une fuite des habitants vers la périphérie. Une négociation s'engage entre la ville-centre et les communes périphériques : la première souhaitant retenir ses habitants et maintenir un bon accès au centre ; les autres réclamant un desserrement des emplois. De cette négociation résultent les premières esquisses de l'articulation entre transports et urbanisme, d'abord inscrites dans le rapport « Ville, environnement et transports » de la ville de Berne, en 1982, puis complétée et étendue à l'échelle de toute l'agglomération, en 1995, dans le « Projet pour le développement spatial de la ville de Berne ».

Durant toute la première période, le canton reste peu impliqué dans les problématiques de développement et d'aménagement de l'agglomération bernoise, cette attitude suscitant des tensions avec les communes de la région de Berne. La montée en puissance des préoccupations environnementales, dans les années 1980, va modifier sensiblement cette donne. À la suite du vote de la loi sur l'aménagement du territoire de 1979, le canton de Berne développe une réflexion sur l'urbanisation autour d'un réseau express régional. Constatant l'insuffisance des zones constructibles autour des nœuds de transports publics existant, il lance par ailleurs à la fin des années 1980 une politique « pôles de développement économique », qui consiste à mettre en réseau de nouvelles zones d'emplois et d'activités, en relation avec la construction du RER. Cette politique est considérée comme importante pour renforcer l'attractivité économique du canton, dans le respect de la protection de l'environnement. L'intérêt récent du canton pour le développement et l'aménagement de la région urbaine de Berne s'inscrit dans le cadre de la politique fédérale des agglomérations, qui place pour la première fois les questions spécifiquement urbaines au centre des préoccupations en matière d'aménagement du territoire.

Ces exemples illustrent bien la tension entre les deux dimensions de l'accessibilité, que les différentes approches théoriques placent au cœur de la notion de centralité : la première renvoie aux conditions offertes par le réseau de transport alors que la seconde découle des propriétés d'attractivité propres au territoire. C'est de la confrontation entre ces deux approches et de leur « équilibrage » que dépendent les modalités de coordination entre transports et urbanisme, et non pas de la domination d'une vision par une autre. Parmi les facteurs susceptibles d'influencer les capacités d'intégration des visions aréolaires et réticulaires, les logiques économiques apparaissent déterminantes.

4.2 Logiques économiques et relation urbanisme-transport

L'histoire témoigne du poids des logiques économiques dans le développement des grands réseaux techniques urbains, dont l'émergence doit beaucoup à l'initiative et aux intérêts privés. Ces réseaux, en effet, s'étendirent d'abord « là où la demande était solvable » (Dupuy, 1991). À cet égard il apparaît, et cela plus particulièrement pour les transports collectifs, que la densité de l'habitat constitue une variable-clé dans ce développement. À l'inverse, dans les zones où ces réseaux risquaient d'induire une urbanisation nouvelle et de créer de nouvelles valeurs foncières, les propriétaires urbains se montrèrent généralement hostiles à leur extension. Dans plusieurs cas, on a pu observer que la puissance publique, relayant ces intérêts locaux, a retardé la construction des lignes de tramway en refusant les premières demandes de concession¹¹. Cette étroite dépendance entre le développement des

¹¹ Le cas stéphanois, à cet égard, est assez caractéristique. Hostiles au développement de ce nouveau mode de transport, les élus stéphanois ont réclamé et obtenu de l'État, dans les années 1870, le pouvoir de concession du réseau urbain. Afin de contourner la municipalité, Auguste Mundel, auteur de la demande de concession la plus ambitieuse, s'appuie sur la détermination du préfet – l'État soutenant à l'époque le développement d'un réseau de tramway unifié au sein du bassin minier – pour obtenir la concession de deux lignes suburbaines, organiquement liées, dans son projet, au réseau urbain. En 1880, il se retrouve alors en position de force pour obtenir du conseil municipal, à l'issue de longues négociations avec le préfet, la concession de cinq lignes urbaines (Gallez et Guerrinha, 2005, p. 131).

réseaux et de la densité d'occupation du sol explique donc le faible impact des réseaux, au moins dans un premier temps, sur la morphologie urbaine.

L'essor de la motorisation individuelle dans les années 1950, en étendant l'accès aux réseaux urbains de circulation, va accélérer le changement d'échelle des agglomérations. L'amélioration des conditions de déplacement modifie les arbitrages des acteurs individuels, ménages ou entreprises, en augmentant très largement leurs opportunités (aussi bien foncières, immobilières, qu'en termes de choix du lieu de travail ou d'activités) au sein des espaces urbains. En atténuant la contrainte de proximité, l'augmentation de la vitesse devient un paramètre essentiel de la périurbanisation de l'habitat et des activités (Wiel, 2002). Selon les contextes et les périodes, des logiques économiques différentes contribuent à entretenir ou à ralentir ce mouvement d'extension et d'éclatement des villes.

(i) *Les négociations centre-périphérie*

La périurbanisation, même si ce n'est pas sa seule origine, résulte en partie d'un mouvement centrifuge d'éloignement des habitants du centre vers la périphérie. Certaines villes-centres, comme Bordeaux ou Berne, ont ainsi perdu précocement une part non négligeable de leurs résidents, et cela avant que les politiques d'aide à l'accession à la propriété individuelle, notamment en France, n'encourage les ménages, et notamment les familles, à opter pour une localisation périphérique. Contrairement à une idée largement répandue, ce mouvement n'est pas uniquement le fait des ménages les plus modestes, incapables de trouver au centre un logement correspondant à leurs ressources. La dégradation des conditions de vie dans le centre, due à la détérioration du logement dans l'habitat ancien (comme à Bordeaux) ou à l'augmentation des nuisances associées à la circulation automobile (comme à Berne) nourrit également les aspirations des citoyens disposant de revenus moyens à aisés pour une maison individuelle en périphérie. Confrontées au départ des ménages les plus solvables, les villes-centres, confrontées à une diminution de leurs ressources fiscales, les villes-centres ont adopté des stratégies différentes.

À Berne, la périurbanisation résidentielle est considérée comme un facteur aggravant de l'engorgement des axes routiers. La nécessité de réguler l'augmentation des flux pendulaires, afin de respecter la limitation de l'accès automobile au centre, incite la municipalité à entamer un dialogue avec la périphérie dans le champ de l'aménagement territorial. Deux catégories d'intérêts vont motiver un renforcement progressif l'alliance des communes au sein de la Région de Berne (VRB) : d'une part, la négociation entre centre et périphérie vise à organiser une déconcentration modérée de l'emploi et à répartir les charges de développement du réseau de transports collectifs ; d'autre part, le besoin d'appuyer les demandes de subvention que l'agglomération adresse au canton et à la Confédération Helvétique, dont les priorités d'intervention, jusqu'à une période récente, ne sont pas orientées vers l'urbain.

La situation est tout à fait différente dans l'agglomération bordelaise. Au sein d'une communauté urbaine qu'elle ne domine ni par sa population, ni par son poids économique, Bordeaux est contrainte de composer avec sa périphérie. L'équilibre entre la commune-centre et ses puissantes voisines, dont quelques unes sont gouvernées par des municipalités socialistes, est périodiquement renégocié, et repose notamment sur la redistribution des ressources communautaires au profit des communes périphériques. À l'issue des élections municipales de 1977, pour la première fois, le maire de Bordeaux se retrouve en minorité politique au sein de la CUB. Il fait alors voter une loi donnant la possibilité aux villes-centres de se retirer des communautés urbaines lorsqu'elles jugent leurs intérêts compromis par une coalition périphérique. Cette crise « augmente le prix de la paix communautaire », entraînant une fuite en avant des dépenses de la CUB ; durant cette période, selon l'expression d'un interlocuteur local, « plus rien n'est refusé à personne ». Selon cette logique, aucune hiérarchisation des actions n'est possible, et la domination des intérêts locaux l'emporte sur toute approche raisonnée et collective de l'aménagement urbain. Chaque commune demande son raccordement au réseau, dès lors que celui-ci est une réalisation de compétence intercommunale. Le réseau de transports publics, très étendu et faiblement performant, en raison de l'absence d'axe structurant et du nombre élevé des arrêts, est également particulièrement coûteux pour la collectivité. Les multiples blocages qui

ponctuent la construction de la rocade routière de contournement de Bordeaux sont également révélateurs de ces rapports de force. La plupart des communes traversées s'opposent dans un premier temps au projet, puis finissent par réclamer et obtenir la construction d'un échangeur. L'infrastructure s'éloigne dès lors de sa fonction initiale : le détournement du trafic de transit, pour devenir un support particulièrement efficace de l'étalement urbain.

(ii) Le cas particulier des territoires transfrontaliers

Le cas des agglomérations transfrontalières est particulier, au sens où les différentiels de salaires, de fiscalité locale et de coûts du foncier ont un impact direct sur l'ampleur des flux pendulaires, sur la formation des intérêts et les modalités de leur confrontation. Les situations des deux agglomérations transfrontalières de notre échantillon sont, à cet égard, très différentes : alors que l'attraction de Strasbourg ne s'exerce que faiblement sur le territoire allemand, celle de Genève déborde largement les limites cantonales du côté français ; selon la définition Insee de l'aire urbaine, 70% des habitants de la couronne périurbaine genevoise résident en France.

Du point de vue de l'articulation urbanisme-transport, le poids des logiques économiques est faible dans la construction d'une coopération transfrontalière entre l'agglomération strasbourgeoise et le Kreis d'Ortenau, comparativement à ce que l'on observe dans le cas franco-valdo-genevois. L'arrivée récente du TGV-Est à Strasbourg n'a fait que renforcer les priorités accordées aux projets de connexion interurbaine : c'est à cette échelle, plus qu'à celle du bassin d'emploi transfrontalier, que se focalisent les demandes de subvention adressées à l'État, selon une rhétorique qui entend conforter Strasbourg dans son positionnement de « carrefour européen », en référence à son rôle de capitale politique de l'UE (Ollivier-Trigalo, 2007).

À Genève, les questions d'aménagement urbain et de déplacements sont prégnantes dans l'histoire des relations entre les collectivités suisses et françaises (encadré 3). Les dysfonctionnements croissants du système de transports genevois, qui orientent les priorités cantonales vers l'amélioration de l'offre de transports publics au cours des années 1980, sont indissociables de la prise en compte de l'échelle transfrontalière comme représentative de l'aire d'attraction de la métropole genevoise.

Depuis la fin des années 1980, l'accélération de l'étalement urbain s'est accompagnée d'une augmentation forte des flux pendulaires entre la Suisse et la France, provoquant l'engorgement des voies routières d'accès à Genève¹⁰. La mise en place d'un mode de transport collectif lourd entre la Suisse et la France devient alors particulièrement pressante, et s'inscrit, dans les années 1990, dans le cadre d'un projet de réalisation d'un réseau express régional. L'intervention d'un nouvel acteur sur la scène locale, la Coordination Économique et Sociale Transfrontalière (CEST) va être décisive dans l'amorce de négociations franco-suisses autour de la mise en place d'une desserte transfrontalière en transports collectifs. Cette organisation, qui cherche à favoriser la concertation entre les syndicats implantés de part et d'autre des frontières nationales, défend les intérêts spécifiques des travailleurs frontaliers selon une logique d'action réticulaire, visant à amoindrir le caractère hermétique des frontières nationales. Malgré l'efficacité de sa médiation, les négociations entre le canton de Genève et les communes de l'agglomération annemassienne s'enlisent, chacune des parties renvoyant à l'autre une fin de non recevoir à propos du financement de la ligne. En 1992, le refus du rattachement de la Suisse à l'Europe exprimé par référendum accélère la coopération transfrontalière. Il faut cependant attendre le début des années 2000 pour que soit relancé un projet de ligne ferroviaire entre Genève et Annemasse (CEVA). On peut sans doute considérer que les efforts entrepris au cours des dix dernières années en matière de planification stratégique territoriale témoignent d'une volonté commune des autorités suisses et françaises de faire progresser la coordination transfrontalière. Le jeu d'intérêts tend à s'équilibrer : en échange de leur contribution à l'amélioration de l'offre de transports publics, les communes françaises réclament un desserrement de l'emploi sur leur territoire. Cependant, la brutalité avec laquelle le canton de Genève a pris l'initiative sur le projet CEVA ne facilite pas les négociations. Les communes françaises, non compétentes en matière de desserte ferroviaire, ont été dessaisies des discussions au profit de la Région Rhône-Alpes et de l'État. Face aux réticences des français à participer au financement de la ligne, le canton de Genève a récemment menacé de ne plus abonder les

« fonds genevois ». L'avenir de CEVA, fer de lance de la politique d'aménagement transfrontalière, ne semble donc pas totalement scellé.

Encadré 3 – Genèse des négociations franco-suissees autour des transports collectifs

Dans sa thèse consacrée à l'analyse du rôle de la frontière sur la gestion du système urbain franco-genevois, Bernard Jouve (1994) décrit avec précision l'évolution des cadres et des contenus de la négociation entre les acteurs français et genevois à propos du développement de l'urbanisation et de l'organisation des échanges économiques au sein du bassin d'emploi transfrontalier.

Les rapports d'interdépendance entre les territoires suisse et français n'ont cessé de s'accroître depuis les années 1960. La croissance démographique du canton de Genève, soutenue par un développement économique et un marché de l'emploi florissants, provient alors essentiellement de l'immigration étrangère. Les deux tiers des emplois, dont le nombre a plus que doublé entre 1955 et 1985, sont concentrés sur la commune de Genève ; en revanche, après une période de forte densification, la population de la ville-centre commence à diminuer, marquant le début d'un mouvement de périurbanisation. Du fait de l'exiguïté du territoire cantonal, la diffusion de l'urbanisation s'étend rapidement au-delà des frontières, vers le canton de Vaud voisin et surtout vers la zone frontalière française. À la pression liée au contexte topographique s'ajoutent les contraintes découlant de la politique d'aménagement du territoire genevois, et plus spécifiquement de la loi de protection de la zone agricole : au total, ce sont 42% de la surface constructible du canton de Genève qui sont gelés.

Face aux besoins d'équipements collectifs découlant de l'afflux des populations sur leur territoire, les communes françaises de la zone frontalière disposent de ressources fiscales insuffisantes. Elles réclament une compensation au canton de Genève. Au début des années 1970, après une période de négociations auxquelles participe l'État français, les différentes parties se mettent d'accord sur le principe du paiement par le canton d'un montant de 3,5% de la masse salariale des travailleurs frontaliers français. L'affectation de ce « fonds genevois » est contrôlée par le biais d'une commission consultative mixte, regroupant des élus du Conseil d'État genevois, ainsi que des représentants des administrations nationales françaises et confédérales suisses. Côté français, la gestion de ces transferts est confiée aux Conseils généraux des Départements de l'Ain et de Haute-Savoie ; l'affectation de cette manne financière est limitée au financement des dépenses d'investissement.

L'exportation de l'urbanisation s'accompagne d'une augmentation des coûts du foncier en France et d'un accroissement des déplacements pendulaires, principalement effectués en voiture, en raison de la faiblesse de l'offre de transports collectifs.

En 1989, la Coordination Économique et Sociale Transfrontalière (CEST), une organisation intersyndicale qui représente les intérêts des travailleurs transfrontaliers, demande au canton de Genève et à l'autorité organisatrice des transports annemassiens d'améliorer l'interconnexion de leurs réseaux. Du côté français, cette requête se heurte au faible intérêt des élus, qui d'une part ne souhaitent pas renforcer le dynamisme genevois au détriment de l'agglomération annemassienne et d'autre part relaient l'hostilité des entreprises locales, confrontées à l'évasion de la main d'œuvre qualifiée vers la Suisse. Du côté genevois, les autorités cantonales, confrontées à une crise de leur système de déplacements et à la montée en puissance des revendications accusant les travailleurs frontaliers d'être à l'origine de ces dysfonctionnements, accueillent favorablement cette proposition.

Sensibles à la pression exercée conjointement par la CEST et le Groupement des Frontaliers, les élus français acceptent le principe d'une extension d'une ligne de transports sur le territoire genevois, sous réserve d'une participation financière du canton. Ce dernier refuse, arguant du fait que le syndicat des transports d'Annemasse ne participe pas au coût d'exploitation des lignes de transports suisses desservant plusieurs communes françaises, et demande aux français d'utiliser les « fonds genevois », théoriquement prévus à cet effet. Les élus annemassiens, considérant que l'extension des lignes vers la Suisse bénéficient essentiellement à Genève, opposent une fin de non recevoir, conduisant à l'enlisement définitif des négociations.

(iii) Extensions urbaines : le renversement de la relation urbanisme-transport est-il possible ?

Au cours des années récentes, le principe d'une urbanisation prioritaire des zones les mieux desservies par les transports publics est apparu comme un moyen de gérer à la fois la périurbanisation, et de réguler la demande de déplacements en automobile. Dans sa conception, cette préconisation inverse

l'algorithme d'action classique qui consiste à prévoir les besoins en infrastructures à partir de l'urbanisation existante ou projetée. Elle s'oppose donc à la logique économique qui, historiquement, a conduit à développer les réseaux dans les zones déjà urbanisées, voire les plus denses.

Si ce principe semble faire une quasi-unanimité parmi les experts des transports et de l'aménagement urbain, et tend à se diffuser également auprès d'un nombre croissant d'élus locaux, sa mise en pratique soulève deux types de limites. Dans les zones déjà desservies par les transports publics, les capacités d'urbanisation sont généralement assez limitées, et les projets de densification se heurtent généralement à l'opposition des riverains, et à celle de leurs élus. Ailleurs, il s'agit de mettre en place d'étendre des dessertes en transports publics dans des espaces non encore urbanisés, dessertes qui seront donc, dans un premier temps, non rentables. Le succès d'une telle stratégie suppose une coordination spatio-temporelle étroite entre les politiques de transports et d'urbanisme, telle que l'on observe dans les projets de « pôles de développement économique ou PDE » mis en place à l'initiative du canton de Berne. La construction d'un réseau express régional, au début des années 1990, est conforme à la politique de relance du mode ferroviaire mise en place par la Confédération helvétique sous la forme du projet « Rail 2000 », en 1985. Quelques années avant sa mise en circulation, le RER est intégré dans le cadre du projet PDE, qui découle du constat établi par le canton de Berne d'un manque d'espaces susceptibles d'accueillir des activités dans des zones bien desservies par les transports publics. En d'autres termes, le réseau express régional, développé dans un premier temps comme un moyen d'améliorer le maillage ferroviaire à l'échelle interurbaine, est intégré dans un second temps dans la planification du développement urbain.

Dans les autres agglomérations, où les dessertes ferroviaires régionales sont nettement moins développées, les coûts d'anticipation de l'urbanisation par le développement d'une offre de transports publics suburbaine rendent la mise en œuvre de cette stratégie plus problématique. À cela s'ajoute la faiblesse des interventions publiques dans le choix de localisation des zones d'activités : la cohérence urbanisme-transport s'applique donc, pour l'essentiel, aux relations entre développement de l'habitat et desserte en transports publics. En l'absence de politique foncière volontariste, les opportunités d'un « retour sur investissement » à travers la valorisation par le réseau de transport des prix du foncier et de l'immobilier restent limitées - même si cet argument a été utilisé par un conseiller d'État genevois cherchant à convaincre les représentants helvétiques de la rentabilité, pour le canton de Genève, du projet CEVA. Ainsi, en dépit de l'importance des logiques économiques dans l'intégration des transports et de l'urbanisme, le poids des arbitrages politiques, ainsi que le suggère l'exemple bernois, reste déterminant.

Références bibliographiques

- CRFG, *Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. État de la question et diagnostic détaillé*, Cahier annexe n°1, décembre 2007.
- Dupuy Gabriel, *L'urbanisme des réseaux*, Armand Colin, 1991.
- Gallez Caroline et Maksim Hanja-Niriana, *À quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève*, Flux n°69, 2007, pp. 49-62.
- Gallez Caroline, *Les transports urbains face à la structuration du pouvoir d'agglomération*, Pouvoirs Locaux n°66, pp. 70-74.
- Gallez Caroline et Menerault Philippe, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention pour l'Ademe, Prédit 3-GO11, juillet 2005.
- Gaudin Jean-Pierre, *La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique*, Revue Française de Science Politique, vol. 39, n°3, pp. 296-313, 1989.
- Hall Peter A., Taylor Rosemary C.R., *Political Science and the Three New Institutionalisms*, Political Studies, n°44, 1996, p. 936-957. Traduction française parue sous le titre : 'La science politique et les trois néo-institutionnalismes' dans la Revue française de science politique, vol. 47, N°3-4, juillet 1997, p. 469-496.
- Jouve Bernard, *Urbanisme et frontières. Le cas franco-genevois*, L'Harmattan, 1994.
- Joye Dominique et Kaufmann Vincent, *Cinquante ans d'aménagement du territoire à Genève*, Annales de la recherche urbaine n°80-81, pp. 93-100, 1998.
- Kaufmann Vincent, Sager Fritz, Ferrari Yves, Joye Dominique, *Coordonner transports et urbanisme*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2003.
- Kaufmann Vincent, *Circulation 2000 à Genève : l'innovation institutionnelle et procédurale au service de l'innovation technique*, in Les politiques de déplacement urbains en quête d'innovations. Genève, Naples, Munich, Stuttgart, Lyon, 2001 Plus n°58, MELT-DRAST-CPVS, pp. 21-27, 2002.
- Lannoy Pierre, *Un siècle de préoccupations routières. Regard sociohistorique sur le traitement des problèmes engendrés par la circulation automobile*, Recherche Transports Sécurité, n°65, pp. 35-59, 1999.
- Marieu Jean, *Les enjeux du projet d'agglomération de Bordeaux*, in Laborde P. (dir), Bordeaux : métropole régionale. Ville internationale ?, Paris, La Documentation Française, 1998.
- Offner Jean-Marc, 2002, *Les transports urbains, entre secteurs, réseaux et territoires*, in L'organisation territoriale de la France de demain, sous la direction de Gérard Marcou et Philippe de Bruycker, Annuaire 2002 des collectivités locales, Editions du CNRS.
- Offner Jean-Marc, *Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique*, L'Espace géographique, n°3, pp. 233-242.
- Offner Jean-Marc et Ollivier-Trigalo Marianne, Introduction, *COST 332 Transport and Land-Use Policies : Innovations in Institutional Arrangements for Co-ordination*, Final Report, European Commission, DG for Energy and Transport, 2000.
- Palier Bruno et Surel Yves, *Les « trois i » et l'analyse de l'État en action*, Revue Française de Science Politique, vol. 55, n°1, pp. 7-32.
- Salomon Cavin Joëlle, *La ville mal-aimée*, PPUR, Lausanne, 2005.
- Salomon Cavin Joëlle, *La Suisse urbaine : entre ubiquité et absence*, EspacesTemps.net, Textuel, 13.09.2004 (<http://espacestemp.net/document708.html>).
- Schuler Martin, Dessemontet Pierre et Joye Dominique, *Les niveaux géographiques de la Suisse*, OFS-RFP 2000, Neuchâtel, juillet 2005, 232 pages.
- Schuler Martin, Perlik Manfred et Dessemontet Pierre, *Agglomérations et aires urbaines dans l'espace transfrontalier Ain – Haute-Savoie – Genève – Vaud*, Observatoire statistique transfrontalier, fiche 09, 2005.

Wachter Serge, *La forme et le flux. Figures urbaines et architectures de la mobilité*, Note du centre de prospective et de veille scientifique, n°18, MELT, mars 2003.

Walter François, *La Suisse urbaine, 1750-1950*, Carouge-Genève, Zoé, 1994.

Wiel Marc, *Ville et automobile*, Descartes et Cie, 2002.

