

La coordination urbanisme-transport vue par le local : regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises

Caroline Gallez, Vincent Kaufmann

▶ **To cite this version:**

Caroline Gallez, Vincent Kaufmann. La coordination urbanisme-transport vue par le local : regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises. Ville Rail & Transports, 2010, 507, pp.38-45. halshs-00570426

HAL Id: halshs-00570426
https://shs.hal.science/halshs-00570426

Submitted on 28 Feb 2011

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.

La coordination urbanisme-transport vue par le local : regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises

Par Caroline Gallez, chercheuse à l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), Laboratoire Ville Mobilité Transport, Université Paris Est et Vincent Kaufmann, professeur de sociologie, directeur du Laboratoire de Sociologie Urbaine, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)

L'idée selon laquelle une meilleure coordination entre les politiques de transport et d'urbanisme est une des conditions d'un développement urbain durable est largement admise par les chercheurs, les professionnels et les responsables politiques. Si les objectifs de réduction des circulations motorisées, de maîtrise des consommations d'énergie ou de lutte contre les ségrégations socio-spatiales en ont renouvelé les enjeux, la question du lien entre le développement des réseaux de transport, l'organisation des flux de déplacement et les formes urbaines est pourtant loin d'être nouvelle. En témoignent, par exemple, les travaux de Hausmann ou de Cerdà, ou encore le projet de la fameuse « Ciudad Lineal » (Cité Linéaire) de l'urbaniste Arturo Soria y Mata. Au cours des cinquante dernières années, les objectifs qui sous-tendent ce principe d'aménagement ont néanmoins largement évolué. Ainsi la vision moderniste d'une organisation urbaine amplement dédiée à l'écoulement des flux automobiles a-t-elle fait place à une conception nouvelle, où « l'urbanité » est devenue une valeur essentielle de la conception des voies et du partage des espaces de circulation entre les différents modes de transport (Wachter, 2003).

Dans une recherche comparative entre la France et la Suisse, récemment publiée dans les collections de l'INRETS[1], nous nous sommes intéressés à la manière dont les acteurs en charge des politiques de transport et de la planification urbaine dans plusieurs grandes agglomérations ont appréhendé ce changement de perspective, de la « ville automobile » à la « ville durable ». Plusieurs chercheurs de l'INRETS, de l'Institut d'Urbanisme de Paris et de l'EPFL[2] ont analysé les documents de planification, les études et les projets élaborés au cours des cinquante dernières années dans quatre agglomérations en Suisse et en France : Berne, Genève, Bordeaux et Strasbourg[3]. Cette analyse documentaire a par ailleurs été complétée par des entretiens semi-directifs avec les acteurs locaux[4] du présent et du passé sur les différents sites.

La question du changement de politique était au cœur de notre réflexion. Comment les enjeux, les conceptions et les pratiques locales de la coordination entre transport et urbanisme ont-ils évolué ? Quels sont les facteurs qui favorisent la coordination et, à l'inverse, peut-on identifier les sources d'inertie et de segmentation de l'action publique ? Pour répondre à ces interrogations, nous avons reconstitué les trajectoires des politiques de transport et d'urbanisme des quatre agglomérations depuis la fin des années 1960, en identifiant l'évolution des enjeux, des moyens et des dispositifs de coordination caractérisant les deux secteurs d'action. Il en ressort plusieurs aspects.

1. Les doctrines d'action sont fortement influencées par les cultures nationales et les contextes locaux

A première vue, les quatre trajectoires urbaines révèlent une évolution assez similaire des idées, des valeurs et des principes d'action relatifs à la coordination entre transport et urbanisme. D'une région urbaine à l'autre, la ressemblance des discours et des argumentaires qui encadrent ou justifient le bien-fondé de l'intervention publique atteste de la force de doctrines globales, largement diffusées à l'échelle internationale dans les milieux professionnels. Une analyse plus approfondie révèle cependant l'influence des cultures

nationales et le poids des contextes locaux (encadré 1) dans la mise en œuvre de ces principes généraux.

Encadré 1 – Des profils urbains contrastés

Les distributions de la population et de la densité au sein des quatre régions urbaines offrent d'importants contrastes (tableau 1).

Tableau 1 – Populations et densités au sein des quatre régions urbaines (2006)

	Ville centre			Région urbaine[(1)]		
	Superficie (km^2)	Population (hab)	Densité (hab/km^2)	Superficie (km^2)	Population (hab)	Densité (hab/km^2)
Berne	52	122 422	2 354	481	343 789	715
Genève	16	185 893	11 618	1 042	715 207	686
Strasbourg	78	272 975	3 500	965	638 670	662
Bordeaux	45	232 260	5 161	2 872	999 152	348

[(1)] Pour la France : aire urbaine. Pour la Suisse : agglomération. La définition suisse de la région urbaine, qui prend en compte d'autres critères que la pendularité, correspond à une superficie moins étendue que cde l'aire urbaine française.

Sources : INSEE (RP) – OFS - Ocstat (Genève)

Avec 122 000 habitants, la ville de Berne est la plus petite des quatre agglomérations comparées et sa région urbaine, qui compte moins de 350 000 habitants, est d'une taille largement inférieure à celle des trois autres villes. A l'autre extrême, l'aire urbaine de Bordeaux compte près d'un million d'habitants, tandis que les deux régions urbaines transfrontalières, Genève et Strasbourg, sont de tailles à peu près comparables, autour de 700 000 habitants[5].

Les enjeux de régulation de la croissance urbaine et des flux de déplacement, également influencés par les caractéristiques topographiques, diffèrent sensiblement d'un site à l'autre.

Berne s'est développée le long d'une série de méandres de l'Aar. Son centre historique, entièrement contenu dans une boucle de la rivière, est d'un accès particulièrement difficile, rendant indispensable une forte limitation de l'accès automobile au centre. A l'opposé, aucune contrainte n'est venue limiter la croissance urbaine bordelaise, en dehors de la Garonne, qui a conduit à une urbanisation inégale des deux rives du fleuve, et de la présence des vignobles. La région urbaine de Bordeaux est aujourd'hui une des plus étalées de France.

Les deux régions transfrontalières, Strasbourg et Genève, présentent des situations géographiques et économiques très contrastées. Strasbourg est située dans la plaine d'Alsace et son développement a été limité par les contraintes hydrographiques. L'aire urbaine strasbourgeoise est nettement moins étendue que celle de Bordeaux (965 km^2 contre 2 872 km^2) et le développement urbain périphérique est structuré autour d'une multitude de bourgs centres. Les caractéristiques topographiques du site de Genève sont particulièrement contraignantes. Le territoire cantonal, exigu (246 km^2 sans le lac), est presque complètement enclavé dans le territoire français et l'agglomération genevoise est située dans une cuvette par plusieurs massifs montagneux, à l'extrémité sud-ouest du Lac Léman. Ces contraintes se traduisent notamment par une densité de population particulièrement élevée dans la ville-centre (presque 5 fois plus qu'à Berne, 3 fois plus qu'à Strasbourg, 2 fois plus qu'à Bordeaux). En raison des différentiels de salaires et de prix du foncier entre la Suisse et l'Allemagne pour la première et entre la Suisse et la France pour la seconde, la frontière a joué un rôle différent sur le fonctionnement des deux régions urbains. L'attraction de Strasbourg s'exerce ainsi principalement sur son territoire national, alors que pour l'essentiel, les espaces périurbains de Genève se sont développés hors du canton, du côté français et dans le Canton de Vaud. De ce fait, les flux transfrontaliers sont beaucoup plus importants dans l'agglomération franco-genevoise que dans la région Strasbourg-Ortenau ; le mouvement est majoritairement centripète dans le premier cas et centrifuge dans le second cas.

Les conceptions du fait urbain ont ainsi inspiré des politiques d'aménagement du territoire initialement très différentes en Suisse et en France.

En Suisse, l'aménagement du territoire fut, à l'origine, influencé par des idéologies anti-urbaines, renvoyant aussi bien à des considérations d'ordre moral qu'à une peur de la domination politique des villes. Sur le plan idéologique, on retrouve par ailleurs l'influence des doctrines ruralisantes de la première moitié du XX^{e} siècle (Walter, 1994). C'est en référence au principe d'autosuffisance alimentaire qui s'impose dans les années 1940 qu'est votée en 1952 la loi fédérale sur la protection agricole, dont les différentes traductions cantonales ont eu pour effet de limiter l'extension urbaine. La rareté du sol et la protection des ceintures vertes agricoles se sont ainsi durablement imposées comme des principes directeurs de l'aménagement du territoire, notamment dans les espaces les plus contraints, comme celui du canton de Genève (encadré 2).

Encadré 2 – La stratégie foncière volontariste du canton de Genève

En raison de l'exiguïté de son territoire et de la forte pression urbaine due à l'attractivité de Genève, le canton genevois s'est très tôt engagé dans une politique foncière volontariste, devançant les préconisations de la Confédération en matière de planification urbaine. Les premiers plans directeurs datent des années 1950, bien avant que la loi fédérale d'aménagement du territoire de 1979 n'en fasse une obligation légale. Ces plans visent à densifier l'urbanisation au sein de la zone centrale, délimitée par une ceinture verte agricole, strictement protégée depuis 1952. Au sein du territoire restreint du canton de Genève, la priorité a été accordée au développement d'un réseau de transports collectifs finement maillé. En 1925, le canton de Genève dispose d'un des réseaux de tramway les plus denses d'Europe. Démantelé dans les années 1950, comme dans grand nombre de villes européennes, pour laisser place à la voiture, il est toutefois remplacé par un réseau performant de bus, de trolleys et d'autocars.

Cette stratégie de densification et de desserte à courte distance ne s'est pas accompagnée, comme à Berne ou dans d'autres villes de Suisse alémanique, d'une restriction de l'usage de la voiture. Plusieurs raisons contribuent à expliquer ce choix. D'une part, il existe une tradition automobile ancienne et vivante à Genève, qui a façonné la physionomie urbaine et dont le poids est perceptible dans les polémiques qui animent les débats récurrents autour de la place de la voiture en ville. D'autre part, l'accessibilité de la ville de Genève, place financière et internationale de premier plan, est principalement assurée par le réseau routier et autoroutier. Le développement des liaisons ferroviaires, considéré comme peu indispensable à la desserte du territoire cantonal, s'est par ailleurs heurté, à l'échelle interurbaine, aux complexités de la coopération institutionnelle entre la Suisse et la France. La forte augmentation des flux de déplacements transfrontaliers au cours des deux dernières décennies, qui engorgent les axes routiers d'accès à Genève, tend aujourd'hui à remettre en cause l'efficience de ce modèle original de « ville dense automobile », rattrapé par les conséquences circulatoires d'un étalement urbain contenu hors des frontières cantonales.

Alors que la prise en compte de la spécificité des espaces urbains est récente en Suisse[6], en France, la question urbaine fut constitutive du renouveau de la politique nationale d'aménagement du territoire dans les années 1960. Cette politique se fondait initialement sur des objectifs et des outils de redistribution de la croissance économique et de rééquilibrage entre Paris et les grandes agglomérations de province. Les schémas de développement et d'aménagement urbain (SDAU) des années 1970 renvoient à une approche hiérarchique de la croissance urbaine, où le développement urbain périphérique est conçu comme un moyen de limiter le poids du centre, voire de compenser les conséquences de l'exode rural qui s'est accéléré dans les années 1950. Dans cette approche, la rareté du sol ne constitue pas un facteur limitant de l'expansion urbaine, en dehors de contextes locaux très spécifiques.

La comparaison franco-suisse nous a par ailleurs permis de questionner l'influence relative de la sensibilité environnementale en matière de planification urbaine et de politique de transport.

La prise en compte de la question environnementale en Suisse est ancrée dans une tradition ancienne d'intervention publique pour la protection du paysage. De la fin du XIX^{e} siècle et jusqu'aux années 1960, cette régulation s'est fondée sur la protection d'éléments ponctuels qui participent de la constitution d'un « paysage national » (Nahrath, 2008). Dans les années

1960, la prise de conscience d'une forte augmentation de la pression exercée par les activités humaines sur l'environnement a incité la mise en place d'une véritable politique fédérale de protection du paysage[7]. La loi sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979 est directement influencée par ces enjeux paysagers, à travers la lutte contre le mitage par les constructions et la protection des zones sensibles. Puis les années 1980 marquent un tournant dans l'appréhension de la question environnementale, en formulant de manière globale les problèmes de pollution atmosphérique. Dans le contexte très médiatisé des « pluies acides », qui entraîne la convocation d'une séance extraordinaire du Parlement de la Confédération Helvétique, l'accent est mis sur la régulation des émissions polluantes liées à l'industrie et au trafic motorisé. La réduction des nuisances environnementales figure ainsi parmi les enjeux du projet de modernisation du réseau ferroviaire suisse, RAIL 2000, adopté à la suite d'un vote national en 1987[8]. Par ailleurs, le vote de la loi fédérale sur la protection de l'environnement, en 1983, s'accompagne de la définition de normes de bruit et de pollution qui visent à limiter le développement de l'urbanisation là où les seuils maximaux sont dépassés.

Comparativement, la prise en compte à l'échelle nationale de la protection de l'environnement dans le champ des transports et de l'urbanisme est beaucoup plus tardive en France. Il faut attendre le vote de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, en 1996, pour que la question de la réduction des émissions du trafic automobile inspire un renouveau de la planification locale des déplacements, à travers la relance des plans de déplacements urbains (PDU). Quelques années plus tard, la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire (loi Voynet) et la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) déclinent les enjeux de développement durable en un certain nombre d'objectifs relatifs à la maîtrise des circulations automobiles, à l'équilibre entre développement et renouvellement urbain et à l'urbanisation prioritaire des zones les mieux desservies par les transports collectifs.

Si le poids de la question environnementale dans la promotion de modes alternatifs à la voiture particulière semble indiscutable, en Suisse comme en France, son rôle dans la mise en œuvre 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 de l'appropriation locale des objectifs globaux de maintien de la qualité de l'air et d'utilisation rationnelle de l'énergie (Offner, 2003). On peut par ailleurs souligner une certaine incompatibilité entre le recours au zonage, qui dérive de l'application de normes de bruit, de pollution ou de critères de protection des zones naturelles et la recherche d'une articulation optimale entre formes urbaines et réseaux de transport, qui s'appuie sur des critères de mixité entre zones d'habitat et d'activités. Afin de lutter contre le risque de segmentation urbaine découlant des zonages, le canton de Berne a récemment mis en place un critère dit de « pondération des trajets », tenant compte du trafic généré par la création de nouvelles activités dans le choix de leur implantation.

2. La cohérence institutionnelle n'est pas un préalable au changement, mais une conséquence du changement

La mise en œuvre de politiques coordonnant la planification urbaine et le développement des réseaux de transport ne dépend pas seulement de l'évolution des enjeux énoncés à l'échelle nationale, ni des priorités définies à partir des contextes locaux. L'architecture institutionnelle joue également un rôle important, en établissant les règles du jeu des acteurs impliqués dans l'élaboration de ces politiques. En France, l'idée communément admise est que le morcellement institutionnel, constitue un obstacle à la définition et à l'application de politiques publiques cohérentes. Un des principaux leviers du changement reposerait donc sur la réforme des institutions territoriales. La comparaison entre la France, Etat-nation ayant progressivement décentralisé ses compétences, et la Suisse, Etat fédéral, dont le système politico-administratif n'a que très peu évolué au cours de la période, s'est révélée particulièrement pertinente pour mettre à l'épreuve cette assertion vis-à-vis de la coordination entre transport et urbanisme.

Ainsi l'existence d'institutions intégrant les compétences de transport et d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération ne suffit-elle pas à la mise en œuvre de politiques coordonnées. En attestent tout d'abord les trajectoires des deux agglomérations françaises, Strasbourg et Bordeaux, qui furent dotées par l'Etat de communautés urbaines à la fin des années 1960. Malgré l'existence de ces structures de coopération intercommunale intégrées, 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 structurantes. Le stationnement et l'entretien de la voirie communale restent 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 autoritaire des communautés urbaines. Dans les deux agglomérations, un pacte politique fondé sur le principe de non ingérence de la structure communautaire dans les affaires communales a permis d'en neutraliser tout caractère contraignant. Ce mode de fonctionnement consensuel se traduit notamment par l'absence de priorités d'aménagement définies collectivement et qui pourraient s'imposer aux stratégies de développement communales.

La segmentation sectorielle est également très marquée dans le cas genevois, mais à la différence de ce que l'on peut observer dans les deux agglomérations françaises, elle n'est pas associée à un morcellement géographique du pouvoir politique. Au contraire, le canton de 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 d'organisation des transports étant très limitées. Malgré cette double intégration technique et géographique des compétences, on assiste depuis les 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'est accompagné 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 aucune 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, ont par ailleurs été élaborés séparément (Kaufmann, Sager, Ferrari et Joye, 2003).

Par ailleurs, le cas de Berne montre que la coordination urbanisme-transport 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, créées dans les années 1970 sous forme d'associations communales regroupant la quasi-totalité des communes du canton. Pendant une vingtaine d'années, le rôle de l'association communale de l'agglomération de Berne, la Verein Region Bern (VRB), s'est essentiellement limité à la représentation des intérêts des communes auprès du canton. La réforme institutionnelle destinée à renforcer les prérogatives de l'association en matière 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 de favoriser la coordination entre transports publics et individuels. La Conférence des transports de Berne (RVK4) a été créée en 1994, et regroupe 87 communes.

Les réorganisations institutionnelles à visée intégrative sont donc postérieures aux pratiques de coordination urbanisme-transport qui émergent à l'échelle de l'agglomération de Berne à partir des années 1980, aussi bien dans les démarches de planification (à l'échelle régionale comme à l'échelle cantonale) que dans l'élaboration des projets. L'institutionnalisation

progressive de la coordination, à Berne, procède d'un compromis constamment renégocié entre efficacité des structures de gouvernance et défense de la démocratie de proximité.

3. Loin de l'image statique de la cohérence, la coordination apparaît comme un processus de régulation des décalages entre le développement des réseaux, la croissance urbaine et l'évolution des mobilités

Au-delà des aspects idéologiques et institutionnels, les changements d'orientation et de pratiques en matière de coordination urbanisme-transport sont fortement influencés par les jeux d'acteurs locaux et la manière dont ils défendent leurs intérêts.

L'histoire témoigne, par exemple, du poids des logiques économiques dans le développement des grands réseaux techniques urbains, qui doit beaucoup à l'initiative et aux intérêts privés. Ces réseaux s'étendirent d'abord là où la demande était solvable, dans les zones les plus densément peuplées. À l'inverse, dans les zones où ces réseaux risquaient d'induire une urbanisation nouvelle et de créer des valeurs foncières, les propriétaires urbains se montrèrent généralement hostiles à leur extension (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 permettait de contrôler les prix du foncier et les densités résidentielles. Selon Gabriel Dupuy (1991), cette généralisation du zonage a contribué à reléguer les réseaux « dans une fonction subalterne de technique circulatoire », retardant l'avènement d'un *urbanisme réticulaire*, exploitant pleinement les avantages issus du développement des réseaux urbains.

L'analyse des jeux d'acteurs locaux atteste en effet de l'importance des conflits d'intérêts qui opposent une *vision aréolaire* de l'aménagement urbain, définie par des zones et des frontières, à une *vision réticulaire*, qui transgresse les frontières pour tenir compte du développement des réseaux et des flux. C'est de la confrontation de ces visions contradictoires qu'émergent les tentatives de conciliation qui aboutissent, selon les périodes et selon les degrés de tension ou de discordance, soit au renforcement des logiques de frontière, soit à l'articulation d'intérêts territorialisés. En d'autres termes, loin de la conception idéalisée et statique de la cohérence entre transport et urbanisme, les pratiques de la coordination relèvent d'un processus de régulation des décalages entre le développement des réseaux, l'évolution de leurs usages et la croissance urbaine.

La trajectoire bernoise est particulièrement illustrative de cette quête d'équilibre constamment renégociée. Malgré le lissage opéré par le temps – les acteurs interrogés parlent volontiers des trente années de pratique de la coordination urbanisme-transport à Berne – l'histoire des politiques locales met en évidence les tensions et les conflits qui ont émaillé chaque étape du processus. La coordination urbanisme-transport résulte d'un élargissement progressif des problématiques, de l'aménagement de la ville-centre à celui de l'agglomération puis du canton (encadré 3).

Encadré 3 – Histoire de la coordination urbanisme-transport à Berne

Tout commence dans la ville-centre de Berne, en 1972, avec la fermeture de deux places à la circulation automobile, à la suite du rejet par votation populaire d'un projet d'autoroute à quatre voies (H-Lösung) présenté par la municipalité, qui devait traverser le centre-ville et être associé à la construction de très vastes parkings. En dépit de la faible participation au vote, ce résultat contraint les autorités bernoises à modifier leur politique des transports. Il est ainsi décidé de garder les tramways et autres chemins de fer à voie métrique, car ce sont des modes de transports très capacitaires et que la plupart des emplois sont situés dans la ville-centre. Au niveau routier, les mesures de régulation, d'abord limitées à la sphère des transports, se révèlent rapidement insuffisantes face à l'augmentation des flux automobiles pendulaires. Depuis les années 1960, la ville de Berne perd en effet des habitants au profit des communes avoisinantes, cette dynamique centrifuge s'accélérant au cours des années 1980. La nécessité de limiter l'augmentation des flux pendulaires dans un contexte d'accès automobile restreint au centre-ville incite la municipalité bernoise à entamer un dialogue avec les communes périphériques à propos de l'aménagement territorial. Deux catégories d'intérêts motivent alors un renforcement progressif l'alliance des communes au sein de la Région de Berne (VRB) .

D'une part, cette association communale vise à organiser une déconcentration modérée de l'emploi et à répartir les charges de développement du réseau de transports collectifs. D'autre part, l'intercommunalité permet d'appuyer les demandes de subvention adressées au canton et à la Confédération helvétique, dont les priorités d'intervention, jusqu'aux années 1990, ne sont pas orientées vers l'urbain. Cette période voit les débuts de l'élaboration d'une planification intégrant transport et urbanisme à l'échelle de l'agglomération, puis la réalisation des premiers projets d'aménagement visant à amarrer les zones de développement résidentiel et économique autour des nœuds du réseau de transports publics. Cette intégration se renforce au cours des années 1990, avec l'entrée en scène du canton de Berne. Prenant en considération le manque d'espace constructible dans des zones bien desservies par les réseaux de transports publics, le canton initie en 1989 la politique dite des « pôles de développement économique », qui a pour ambition de planifier et de faciliter le développement de nouveaux projets d'aménagement à proximité des lignes de tramway et de RER (S-Bahn). Cette stratégie d'action, qui complète les politiques mises en œuvre à l'échelle de la région urbaine de Berne, intègre le réseau de RER au cœur de la politique d'aménagement cantonale, alors que son développement, entrepris dans la seconde moitié des années 1980, visait principalement à renforcer le maillage ferroviaire interurbain.

Les agglomérations transfrontalières offrent des exemples particuliers du poids des jeux d'intérêts locaux dans la coordination entre transport et urbanisme, en raison de l'influence exercée par les différentiels de salaires, les coûts du foncier et la fiscalité locale. Les situations des agglomérations de Strasbourg et de Genève 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 en effet largement les limites cantonales du côté français.

Dans le cas de Genève, les questions d'aménagement urbain et de déplacements sont particulièrement prégnantes dans les relations entre les collectivités suisses et françaises. Les dysfonctionnements croissants du système de transports genevois, qui ont orienté les priorités cantonales vers l'amélioration de l'offre de transports publics au cours des années 1980, apparaissent comme indissociables de la prise en compte effective, dans les documents de planification, de l'échelle de l'agglomération transfrontalière.

Depuis la fin des années 1980, l'accélération de l'étalement urbain s'est en effet accompagnée d'une forte augmentation des flux pendulaires entre la Suisse et la France, provoquant l'engorgement des voies routières d'accès à Genève. La mise en place d'un mode de transport collectif lourd entre la Suisse et la France devient une priorité. Dans les années 1990, un projet de réalisation d'un réseau express régional est élaboré. L'intervention d'un nouvel acteur sur la scène locale, la Coordination Économique et Sociale Transfrontalière (CEST), se révèle 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 qui vise à amoindrir le caractère hermétique des frontières nationales. Toutefois, 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. Il faut attendre le début des années 2000 pour que soit relancé un projet de ligne ferroviaire entre Genève et Annemasse, le projet CEVA (encadré 4).

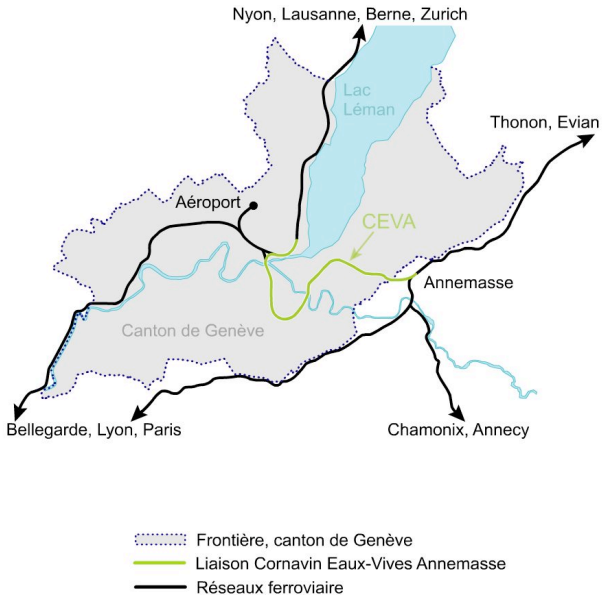
Au cours des dix dernières années, le renouveau de la planification stratégique territoriale à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise témoigne d'une volonté commune des autorités suisses et françaises de faire progresser la coopération transfrontalière. Le jeu d'intérêts a évolué en faveur d'un rééquilibrage du rapport de force entre les communes françaises et le canton de Genève. 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. La brutalité avec laquelle le canton de Genève a pris l'initiative sur le projet CEVA ne facilite pourtant 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 français. Face aux réticences de la France à participer au financement de la ligne, le canton de Genève a menacé de ne plus abonder les « fonds genevois », mis en place dans les années 1970 afin de compenser les coûts d'équipement publics liés à l'importance des actifs transfrontaliers résidant en France. L'avenir de CEVA, fer de lance de la politique d'aménagement transfrontalière, ne semble donc pas totalement scellé.

Encadré 4 - Le projet Cornavin-Eaux Vives-Annemasse (CEVA)

Au plan de la desserte ferroviaire, Genève n'est de facto desservie que par deux axes importants : Genève-Lausanne et Genève-Lyon. La faiblesse du rail en région genevoise a pour conséquence que la région transfrontalière française environnante, qui dépend très fortement de Genève pour l'emploi est très mal desservie par les transports publics. Cette situation devrait cependant changer avec la réalisation d'une liaison ferroviaire en tunnel entre Genève et Annemasse à l'horizon 2016, le projet CEVA. Des terrains disponibles, notamment autour de la gare Eaux-Vives (6 hectares de friches) et de la gare d'Annemasse, seront urbanisés en fonction de ce projet et deviendront ainsi de véritables pôles de développement. Le projet CEVA, très ancien, puisque ses premières moutures datent du début du XXème siècle, sera la première concrétisation ambitieuse de la coordination transfrontalière dans la région genevoise.

Liaison Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (CEVA)



Source : État de Genève

Le changement par le politique

Au-delà des visions idéales de la *cohérence* urbanisme-transport véhiculées par les documents de planification, les histoires locales révèlent à la fois la diversité des points de vue et de leur agencements et l'importance des conflits idéologiques relatifs à la question du rapport entre ville et transports. Ainsi, en 1972 à Berne, le rejet par votation populaire du projet d'autoroute urbaine de la H-Lösung, qui marque le début de la « trajectoire bernoise », intervient quelques mois seulement après l'acceptation d'un autre projet d'aménagement, celui de la Bubenbergplätz, qui accordait tout l'espace de circulation aux automobiles au détriment des piétons, renvoyés à des passages souterrains. De même, à l'heure actuelle, la coexistence de plusieurs registres de légitimité des politiques de transport et d'urbanisme, se référant à la compétition métropolitaine, à la protection de l'environnement ou à la lutte

contre les inégalités sociales, rappelle que le débat sur les objectifs et sur les moyens de gérer les mobilités spatiales, ou la nécessité de les réguler, est loin d'être tranché.

Or c'est bien de la confrontation de ces différents registres de légitimité et de l'expression de conflits d'intérêts que peuvent émerger les tentatives de conciliation et de coopération des acteurs. La coordination entre transports et développement urbain ressort finalement comme étant un cas particulier d'un problème d'ordre plus général, relatif aux capacités de régulation par les pouvoirs publics locaux de réseaux et de mobilités qui, par essence, débordent leurs périmètres de compétence.

Sur le pan institutionnel, c'est donc bien la question de la coopération entre les acteurs territoriaux qui prédomine, plutôt que la création d'institutions « cohérentes par construction », qui seraient à nouveau rapidement dépassées par les dynamiques socio-spatiales, dans leurs périmètres comme dans leurs compétences.

Sur le plan conceptuel, les représentations actuelles de la cohérence urbanisme-transport cantonnent la réflexion urbaine sur la quête de solutions radicales, structurelles, déconnectées des usages comme des conditions d'appropriation de nouveaux choix d'aménagement par les acteurs politiques. Le modèle de la « ville durable », fortement inspiré des exemples suisses et allemands d'un urbanisme favorable à un usage élevé des transports collectifs, néglige les problématiques relatives au développement urbain et à l'aménagement des espaces les plus dépendants de la voiture particulière. En France, les outils de la planification urbaine séparent désormais la programmation des axes routiers de celle des infrastructures ferroviaires. En faisant de la route un sujet tabou, incompatible avec le modèle de la « ville durable », le risque est d'empêcher certaines questions de constituer des problèmes politiques, en particulier l'adaptation des espaces périurbains, *a priori* vulnérables du point de vue de la dépendance énergétique et du vieillissement des populations.

Références bibliographiques

DUPUY Gabriel, *L'urbanisme des réseaux*, Armand Colin, 1991.

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.

KAUFMANN Vincent, SAGER Fritz, Ferrari Yves, JOYE Dominique, *Coordonner transports et urbanisme*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2003.

KIRCHHOFER André et STEINMANN Jonas, "Always at your service !" Swiss policy-making in the private railways sector from 1902 to the 1970s, *Flux*, n°72/73, avril-septembre 2008, 39-48.

NAHRATH Stéphane, Propriété privative et régulation du paysage en Suisse, *Etudes rurales*, 181 (1), 2008, 163-180.

OFFNER Jean-Marc, Les Plans de déplacements urbains (1996-2002), in Denise Pumain et Marie-Flore Mattei (eds), *Données urbaines*, tome 4, Paris, Anthropos, 2003, pp. 379-386.

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, Edition Zoé, 1994.

Notes

[1] Gallez C. et Kaufmann V. (coord), *Mythes et pratiques de la coordination urbanisme-transport. Regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises*, Les collections de l'INRETS, Recherches n°81, 2010.

[2] Caroline Gallez et Mariane Thébert (Université Paris-Est, LVMT, INRETS), Vincent Kaufmann et Hanja Maksim (LaSUR-EPFL) et Christophe Guerrinha (IUP-Creteil),.

[3] Dans notre échantillon, Berne et Strasbourg font figure, sinon de modèles, du moins de références en matière d'intégration des politiques de transport et d'urbanisme pour la première, et de mise en oeuvre d'une politique de déplacement multimodale pour la seconde. A Genève et à Bordeaux, la remise en cause du modèle de développement urbaine et de la place prépondérante de l'automobile est plus récente.

[4] Techniciens et élus des collectivités locales, représentants des opérateurs de transport, chargés d'études, universitaires, représentants associatifs.

[5] Si l'on tient compte, pour la région strasbourgeoise, des 50 000 habitants de la ville de Kehl, voisine outre-Rhin de Strasbourg, et qui ne sont pas inclus dans l'aire urbaine.

[6] En 1979, la première loi fédérale sur l'aménagement du territoire ne contenait aucune référence aux villes ni aux espaces urbains. De même, jusqu'à une période récente, la politique régionale de soutien aux territoires en difficulté ne prenait pas en compte la spécificité des espaces urbains.

[7] Cf. Loi sur la protection de la nature et du paysage de 1966.

[8] Les préoccupations environnementales ne justifient pas à elles seules le vote de ce projet de rénovation ferroviaire. Comme le soulignent les historiens André Kirchhofer et Jonas Steinman (2008), les soutiens publics au développement et à l'exploitation des services ferroviaires en Suisse résultent de choix politiques qui ont délibérément refusé la fermeture des lignes secondaires confrontées, comme dans les autres pays européens, à une dégradation de leur rentabilité.