



**HAL**  
open science

## Coordonner transport et urbanisme. Visions et pratiques locales en Suisse et en France

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

► **To cite this version:**

Caroline Gallez, Vincent Kaufmann, Hanja-Niriana Maksim, Mariane Thébert, Christophe Guerrinha. Coordonner transport et urbanisme. Visions et pratiques locales en Suisse et en France. Revue d'économie régionale et urbaine, 2013, 13 (2), pp.317-338. 10.3917/ru.132.0317 . halshs-00780255

**HAL Id: halshs-00780255**

**<https://shs.hal.science/halshs-00780255v1>**

Submitted on 16 Mar 2018

**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.

*Article paru dans la Revue d'économie régionale et urbaine, 2013, 13(2), pp. 317-338*

# **Coordonner transport et urbanisme Visions et pratiques locales en Suisse et en France**

## **Coordinating transport and urban planning Visions and local practices in Switzerland and in France**

**Caroline GALLEZ**

Université Paris-Est, LVMT-IFSTTAR

[caroline.gallez@ifsttar.fr](mailto:caroline.gallez@ifsttar.fr)

**Vincent KAUFMANN**

Ecole Polytechnique et Fédérale de Lausanne, LaSUR et CEAT ;

Forum Vies Mobiles

[vincent.kaufmann@epfl.ch](mailto:vincent.kaufmann@epfl.ch)

**Hanja MAKSIM**

Ecole Polytechnique et Fédérale de Lausanne, LaSUR

[hanja.maksim@epfl.ch](mailto:hanja.maksim@epfl.ch)

**Mariane THEBERT**

Université Paris-Est, LVMT-IFSTTAR

[mariane.thebert@ifsttar.fr](mailto:mariane.thebert@ifsttar.fr)

**Christophe GUERRINHA**

Conseil régional d'Aquitaine, Direction des transports ferroviaires de voyageurs

[Christophe.guerrinha@gmail.com](mailto:Christophe.guerrinha@gmail.com)

**Mots clés :** changement de politique ; coordination ; planification urbaine ; politique de transport.

**Keywords:** coordination ; policy change ; transport policy ; urban planning.

**Classification JEL :** D78, H7, R42, R52, R58

## Résumé

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 cette conception n'est pas nouvelle, les objectifs qui la sous-tendent ont largement évolué depuis la fin des années 1960. Comment le changement de perspective de la ville automobile à la ville durable a-t-il été traduit en action ? Qu'en est-il des enjeux, des visions et des pratiques locales de la coordination entre transport et urbanisme ? Quels sont les facteurs qui favorisent cette articulation et peut-on identifier des causes d'inertie de l'action publique ? A partir d'une étude croisée des trajectoires des politiques de transport et d'urbanisme dans quatre agglomérations suisses et françaises (Berne, Genève, Strasbourg et Bordeaux), cet article analyse la coordination urbanisme-transport comme un processus politique en (re)construction permanente.

## Summary

In Europe, the idea that coordinating transport and urban planning is a necessary condition for setting sustainable urban development into motion has spread throughout academic and professional circles. If there is nothing new regarding this concern, the objectives underlying transport and urban planning coordination have deeply changed since the late 1960s. How has the shift in perspective, from adapting the city to the automobile toward promoting sustainable cities and mobilities, been translated into action? And what of local issues, visions, and coordination practices surrounding transportation and urban planning? What factors favor this kind of integration, and can we identify sources of inertia and causes of public action fragmentation? Based on a comparative study of four urban area's transport policy and urban planning trajectories (Geneva, Bern, Strasbourg and Bordeaux), this paper analyses the coordination between transport and urban planning as a political process in permanent (re)construction.

**Remerciements** : Les auteurs remercient vivement les deux relecteurs anonymes, qui par leurs remarques et leurs critiques ont permis d'améliorer la forme et le contenu de cet article. Les erreurs restantes sont uniquement imputables aux auteurs.

## Introduction

En Europe, l'idée selon laquelle la coordination entre transports et urbanisme est nécessaire à la mise en œuvre d'un développement urbain durable est largement répandue dans les milieux scientifiques et professionnels. Dans le champ de l'aménagement urbain, la problématique de l'articulation entre formes urbaines, développement des réseaux de transport et organisation des circulations est loin d'être nouvelle. En attestent les tentatives de formalisation réalisées par HAUSMANN et CERDA, ou le fameux projet de Cité linéaire (Ciudad Lineal) de l'architecte madrilène SORIA Y MATA, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (DUPUY, 1991). Si l'idée n'est pas nouvelle, les objectifs politiques qui la sous-tendent ont cependant beaucoup évolué au cours du temps. Pour s'en tenir aux cinquante dernières années, on est ainsi passé d'une conception dominante de l'aménagement urbain marquée par l'hégémonie de la circulation automobile à une nouvelle vision où ce sont les valeurs d'urbanité, de partage de la voirie, d'apaisement des circulations qui s'imposent dans la conception ou la requalification des voies de circulation urbaines (WACHTER, 2003).

En dépit – ou en raison ? – d'un large consensus sur la nécessité de mieux coordonner transport et urbanisme, les objectifs, les moyens et les modalités de mise en œuvre de cette coordination sont assez peu discutés. Dans les années 1990, la généralisation de l'idée de développement durable n'a fait que renforcer cette préconisation sans en questionner le contenu, orientant les priorités d'étude et de recherche vers l'identification et le transfert de « bonnes pratiques », puisées notamment chez nos voisins suisses et allemands. Plusieurs constats invitent pourtant à interroger tant l'existence du consensus que l'efficacité des approches en termes de « benchmarking » urbain.

Les questions de mobilité urbaines et du rapport entre ville et transport suscitent depuis toujours d'importantes controverses, que les visions dominantes du passé comme du présent ont parfois tendance à effacer. Ainsi dans les années 1960, la logique du « tout automobile », qui s'exprime à travers de grands travaux d'aménagement routier dans la plupart des grandes villes européennes, fait l'objet de plusieurs types de critiques (LANNON, 1999). Les plus radicales dénoncent les excès et les dérives du système automobile (MUMFORD, 1961 ; ILLICH, 1973), tandis qu'une critique plus « conciliatrice », illustrée par exemple par le rapport BUCHANAN de 1963, *Traffic in Towns*, recommande une adaptation mesurée de la ville à l'automobile. De même, l'objectif de régulation des déplacements motorisés auquel se réfèrent la plupart des textes de loi sur l'environnement ou les transports en Europe depuis la fin des années 1990 soulève des débats liés aux contradictions entre les enjeux environnementaux, sociaux et économiques de la « mobilité durable ». Certains travaux évoquent notamment les conséquences potentiellement négatives de mesures de restriction de l'usage de la voiture qui toucheraient d'abord les populations les plus fragilisées (ORFEUIL, 2004 ; HINE, 2007).

Par ailleurs, plusieurs études comparatives ont montré la difficulté d'appréhender le changement de politique à travers la transposition de bonnes pratiques, tout particulièrement dans le champ des politiques urbaines (KAUFMANN et al., 2003 ; CROT, 2010). Ces travaux empiriques révèlent en effet que les résultats remarquables qui font la réputation des modèles à suivre dépendent de multiples facteurs contextuels difficiles à exporter ou à contrôler. Selon HASSENTEUFEL (2005), les conditions d'émergence d'une politique ou d'un nouvel instrument, son appropriation et ses impacts sont liés en particulier à la sociologie des acteurs qui opèrent les transferts, aux modalités de traduction des éléments transférés d'un pays ou

d'une ville à l'autre ainsi que du processus d'hybridation entre les éléments transférés et les éléments existants.

Partant de ces constats, cet article s'écarte d'une vision normative qui définirait *a priori* un modèle à suivre et pose la question du changement de politique à partir de l'évolution des représentations et des pratiques locales. Plus spécifiquement, il s'agit d'interroger la manière dont les acteurs publics en charge des transports et de la planification urbaine ont appréhendé le changement global de perspective de la ville automobile à la ville durable et ont traduit en actes les préconisations visant une meilleure articulation des deux champs sectoriels. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les résultats d'une recherche comparative de la planification urbaine et des politiques de transport dans quatre agglomérations suisses et françaises entre la fin des années 1960 et le milieu des années 2000 (GALLEZ et KAUFMANN, 2010)<sup>1</sup>. Les quatre agglomérations étudiées - Berne et Genève en Suisse, Strasbourg et Bordeaux en France - ont été choisies en fonction des spécificités de leurs contextes géographiques et institutionnels et de leurs stratégies d'aménagement et de transport.

L'article est organisé autour de six parties. La première section présente la méthodologie, le cadre d'analyse et le choix des terrains. La deuxième section décrit brièvement quelques caractéristiques factuelles des quatre sites urbains. Les trois sections suivantes passent en revue les facteurs de continuité ou de changement de politique identifiés pour chacun des terrains à partir de trois entrées complémentaires (les idées, les institutions et les intérêts) et de leurs interactions. Enfin, la conclusion revient sur les principaux enseignements issus du croisement des quatre trajectoires urbaines.

- 2 -

## Méthode

### 2.1. Au cœur de l'analyse, la question du changement

La comparaison de politiques publiques à l'échelle internationale soulève de nombreux problèmes méthodologiques et théoriques, dont l'un des principaux tient à la difficulté d'appréhender les changements (HASSENTEUFEL, 2005). A l'échelle locale, d'autres difficultés d'interprétation découlent des différences de taille, de structuration urbaine ou d'organisation institutionnelle des villes étudiées. Il est par exemple fréquent que certains facteurs structurels soient identifiés comme des freins à l'exportation des politiques publiques (par exemple l'organisation institutionnelle), alors même que leur impact n'a pas été évalué en évolution ni sur le long terme. Afin d'éviter ce biais et parce que la question du changement se trouve au cœur de notre réflexion, notre analyse comparative est construite à partir du croisement de trajectoires urbaines. Par *trajectoire*, nous entendons le parcours constitué par l'évolution des enjeux et des orientations définis dans les deux champs sectoriels, des dispositifs organisationnels, procédures et instruments de régulation ainsi que des principaux moyens mis en œuvre, à différentes échelles spatiales (de la ville centre à la région urbaine).

Le premier temps de l'analyse a été consacré à la reconstitution des trajectoires des politiques de transport et d'urbanisme mises en œuvre dans les quatre agglomérations depuis

---

<sup>1</sup> La recherche qui sert de support à cet article a associé des chercheurs de l'Institut de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS, devenu depuis l'Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux ou IFSTTAR), de l'Institut d'urbanisme de Paris (IUP) et de l'Ecole Polytechnique et Fédérale de Lausanne (EPFL).

la fin des années 1960. Les facteurs qui favorisent le changement ou, au contraire, expliquent la continuité des représentations et des pratiques de la coordination urbanisme-transport ont été identifiés pour chacun des terrains, dans le cadre d'études diachroniques approfondies. Chaque étude de cas a été réalisée à partir d'une étude documentaire (documents d'urbanisme ou de planification sectoriels, documents administratifs ou réglementaires, recherches et études, statistiques diverses) complétée par une vingtaine d'entretiens semi-directifs menés auprès des acteurs locaux (élus et techniciens des collectivités et représentants de l'Etat, des opérateurs de transport, associatifs)<sup>2</sup>. Le second temps de l'analyse a été consacré au croisement des variables d'évolution.

Les variables d'évolution ont été caractérisées à partir du cadre dit des « trois i », qui permet de combiner trois entrées complémentaires et classiques de l'analyse des politiques publiques : les idées, les institutions et les intérêts, souvent abordées de manière exclusive (PALIER, SUREL, 2005)<sup>3</sup>. Les *idées* renvoient à la dimension intellectuelle de l'action publique, à travers les valeurs, les croyances ou les normes qui sous-tendent la formulation des problèmes et le choix des solutions politiques. Les *logiques institutionnelles* concernent les cadres d'action formels (lois, organisation institutionnelle, procédures) qui organisent les jeux d'acteurs locaux. Enfin, les *intérêts* font référence à la dimension stratégique de l'action publique, c'est-à-dire à la manière dont les acteurs formulent leurs objectifs ou leurs revendications, en négocient la représentation et mettent en place des stratégies permettant de les défendre. Ces trois dimensions ne sont pas indépendantes. Ainsi le fait qu'une idée s'impose (ou non) dépend des rapports de force entre les acteurs qui l'incarnent (MULLER, 2000). De même, l'impact des institutions est indissociable des jeux d'acteurs et des contextes locaux. Les exemples issus des quatre études de cas ont permis d'illustrer ces différents types d'interactions.

## 2.2. Choix des études de cas

La comparaison entre des agglomérations suisses et françaises se justifie par deux arguments majeurs. Le premier tient à l'importante médiatisation du « modèle suisse » dans le champ des transports urbains, à travers les exemples de quelques agglomérations de Suisse alémanique qui affichent des parts d'utilisation des transports publics nettement plus élevées que d'autres villes européennes de taille comparable<sup>4</sup>. Pour les partisans d'une limitation de l'usage de l'automobile en ville, les politiques menées à Bâle, Zurich et Berne, qui combinent des mesures visant à développer l'offre de transports collectifs, structurer l'urbanisation autour des axes lourds du réseau et limiter l'accès automobile au centre, font figure de référence (APEL, PHAROAH, 1995 ; BRÖG et al., 1996). Il paraissait donc instructif d'examiner de plus près une des figures du « modèle », en l'occurrence l'agglomération bernoise. Le second argument tient à l'intérêt de comparer deux systèmes politico-administratifs très différents, la Suisse, Etat fédéral et la France, Etat nation ayant progressivement décentralisé ses

---

<sup>2</sup> Pour l'essentiel, les enquêtes de terrain ont été menées au cours des années 2006 et 2007. Tous les entretiens ont été enregistrés et intégralement retranscrits.

<sup>3</sup> Plutôt qu'un véritable modèle théorique, le cadre d'analyse des trois i, dont on peine à trouver le véritable initiateur, cherche à combiner trois entrées traditionnelles au sein des sciences sociales, dont l'influence est perceptible au sein des sciences politiques à travers le succès des courants néo-institutionnalistes, tels que caractérisés notamment par Hall et Taylor (1997).

<sup>4</sup> Au début des années 2000, la part des transports publics pour l'ensemble de la mobilité quotidienne mécanisée (hors marche à pied) s'élève à 23% pour l'agglomération bâloise et 24% pour celles de Berne et de Zurich (ARE-OFS, 2001), soit entre 30% et 50% de plus que dans des agglomérations françaises de taille comparable.

compétences, au regard de la question institutionnelle, souvent centrale dans la comparaison de politiques publiques et dans les problématiques de coordination.

Le choix s'est porté sur quatre agglomérations présentant des stratégies d'urbanisation et de transport contrastées, afin d'identifier les contraintes ou les conditions spécifiques qui orientent les politiques publiques. Berne, comme nous l'avons dit, fait figure de modèle, particulièrement en matière de coordination entre transport et urbanisme et cela depuis les années 1980. A Genève en revanche, même si la politique foncière à l'échelle cantonale est depuis longtemps volontariste en raison d'un contexte géographique particulier, aucune mesure visant la réduction de l'usage de la voiture n'a été prise. Le canton s'est engagé, comme la plupart des agglomérations européennes, dans une amélioration de l'offre de transports publics, sans que l'accès de l'automobile ne soit vraiment diminué, en dehors de l'hypercentre. En France, s'il n'existe pas d'exemple de stratégies coordonnant transport et urbanisme à l'échelle de l'agglomération, certaines villes font néanmoins référence en matière de politiques multimodales destinées à favoriser l'usage de modes alternatifs à l'automobile. C'est le cas de l'agglomération strasbourgeoise, qui développe depuis le début des années 1990 un réseau de tramway maillé à l'échelle de la communauté urbaine, et fut l'une des premières villes de France à développer une politique cyclable. L'autre intérêt de choisir Strasbourg était de comparer deux agglomérations transfrontalières de taille équivalente. A Bordeaux, l'engagement en faveur d'une politique favorable au développement des transports collectifs est récent. Depuis les années 1960, l'agglomération bordelaise s'est développée autour d'une rocade autoroutière qui a favorisé une périurbanisation importante et très dispersée. Notons enfin que Bordeaux et Strasbourg ont été dotées par l'Etat de communautés urbaines en 1966, ce qui permet de tester sur deux cas l'impact d'une organisation institutionnelle destinée à favoriser la transversalité de l'action publique locale.

### - 3 -

## **Quatre terrains d'étude contrastés**

Les agglomérations étudiées présentent d'importants contrastes en termes de situation géographique, de taille et de répartition des populations, de politiques d'aménagement et de transport. Les quelques éléments factuels et descriptifs présentés ici permettent d'éclairer la portée et les limites de leur étude comparative.

### **3.1. Sites d'urbanisation et caractéristiques démographiques**

Bordeaux est située dans le sud-ouest de la France, à l'embouchure de la Garonne. En dehors de la présence des grands vignobles et de la coupure du fleuve, qui est à l'origine d'un déséquilibre d'urbanisation entre les deux rives, les faibles contraintes topographiques du site n'ont opposé presque aucun frein au développement de l'urbanisation. La région urbaine<sup>5</sup> de

---

<sup>5</sup> La comparabilité entre les données suisses et françaises n'est pas totale, car il n'existe pas de définition commune de la région urbaine. La définition suisse est à la fois plus restrictive et plus complexe que celle d'aire urbaine utilisée en France. Elle fait appel à des critères morphologiques (continuité du bâti, connexité des périmètres communaux), fonctionnels (pendularité) et structurels (types d'emplois, rapport emplois/actifs). L'application des deux définitions à un même territoire, celui de Genève, montre que l'aire urbaine française délimite un espace plus étendu que celui de l'agglomération suisse, pour un poids de population sensiblement comparable (SCHULER, PERLIK, DESSEMONTET, 2004).

Bordeaux, qui regroupe près d'un million d'habitants en 2006, est aujourd'hui l'une des plus étalées de France (cf. Tableau 1).

Avec environ 122 500 habitants dans le centre et 350 000 dans la région urbaine, Berne est la plus petite des quatre agglomérations étudiées. Capitale de la Confédération Helvétique, Berne s'est développée dans les boucles de la rivière Aar. Le centre-ville historique, entièrement contenu à l'intérieur d'un méandre de la rivière, prend les allures d'une presqu'île, tant son accès est contraint par les conditions de franchissement.

Strasbourg et Genève sont des agglomérations transfrontalières, qui présentent des contextes topographiques très différents.

L'agglomération strasbourgeoise est située dans la plaine d'Alsace, où les contraintes d'urbanisation sont liées aux conditions hydrographiques ainsi qu'à l'existence d'anciennes voies militaires. La région urbaine de Strasbourg, beaucoup moins étalée que celle de Bordeaux (965 km<sup>2</sup> contre 2 872 km<sup>2</sup>), regroupe un peu plus de 612 000 habitants. Le développement urbain périphérique se caractérise par sa structuration autour de multiples bourgs ou villes périphériques de petite taille (WIEL, 2002 ; ADEUS, 2003).

Le territoire du canton de Genève est à la fois très exigu (246 km<sup>2</sup> sans le lac) et presque entièrement enclavé dans le territoire français (il partage 103 km de frontière avec la France, et 4,5 km seulement avec le canton de Vaud, en Suisse). L'agglomération genevoise s'est développée au sein d'une cuvette encadrée par plusieurs massifs montagneux presque tous situés en France, à l'extrémité sud-ouest du Lac Léman. Selon la définition française, la région urbaine de Genève compte un peu moins de 700 000 habitants, dont 250 000 environ résident en France.

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 le fonctionnement des deux agglomérations transfrontalières. L'attraction de Strasbourg s'exerce ainsi essentiellement sur son territoire national, alors que l'essentiel des espaces périurbains genevois se sont développés hors du canton de Genève, du côté français. De ce fait, les flux transfrontaliers sont beaucoup plus importants dans l'agglomération franco-genevoise que dans la région Strasbourg-Ortenau ; le mouvement est principalement 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.

### **3.2. Qualité de l'offre et usage des transports publics**

Quelques indicateurs comparatifs de l'offre de transports publics ont été estimés à l'intérieur du périmètre des quatre institutions d'agglomération et pour l'interurbain (cf. Tableau 2). Pour les agglomérations transfrontalières, seules les données nationales (françaises pour Strasbourg et suisses pour Genève) ont été prises en compte.

Le réseau de bus de l'agglomération de Bordeaux est plus développé que celui de l'agglomération strasbourgeoise, en raison d'un périmètre de transports urbains (PTU) plus étendu. Les deux réseaux de tramway sont intercommunaux, le réseau strasbourgeois, plus ancien, présente un maillage plus important. L'offre mesurée en termes de places.kilomètres offertes (PKO) est plus importante dans la capitale alsacienne (5390 PKO dans la CUS contre 4383 pour la CUB)<sup>6</sup>. Le nombre de lignes de TER est identique dans les deux agglomérations,

---

<sup>6</sup> Source : annuaire statistique des transports collectifs urbains CERTU-GART-UTP (chiffres 2006).

néanmoins la qualité de service (en termes de fréquence notamment) est meilleure dans la capitale alsacienne.

La principale différence entre les deux agglomérations suisses concerne les dessertes ferroviaires, plus développées dans la région de Berne, qui dispose d'un réseau express régional (S-Bahn) à 13 branches, le deuxième plus grand réseau suisse après celui de Zürich.

La comparaison de l'usage des transports collectifs et de la voiture particulière dans les quatre agglomérations (cf. Tableau 3), réalisée par nos collègues suisses dans le cadre de travaux antérieurs, s'appuie sur un rapprochement statistique des périmètres d'enquête (JEMELIN et al., 2007). Pour les deux agglomérations françaises, les données correspondent aux périmètres des enquêtes-ménages déplacements réalisées à Strasbourg en 1997 et à Bordeaux en 1998. Pour Genève, ce sont les statistiques cantonales qui ont été utilisées et pour Berne, un périmètre de 32 communes correspondant à peu près à celui de la VRB.

Dans l'agglomération bordelaise, l'usage de la voiture est plus important 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. La part de marché des transports publics est plus faible à Bordeaux qu'à Strasbourg. Par ailleurs, l'agglomération alsacienne se distingue par un usage relativement élevé du vélo (autour de 9% des déplacements) et une part également plus importante de la marche à pied (31% dans l'agglomération de Strasbourg contre 21% dans l'agglomération de Bordeaux).

En dépit de la faiblesse de son réseau ferroviaire régional, la part de marché des transports publics dans le canton de Genève est égale à 16%, sur un territoire cependant nettement moins étendu que les deux agglomérations françaises. Environ 20% des déplacements sont effectués en transports publics dans l'agglomération de Berne, sur un périmètre un peu plus large que celui du canton de Berne. Par ailleurs, l'usage de la voiture particulière est beaucoup plus modéré à Berne (36,5%) qu'à Strasbourg et Bordeaux, et reste nettement inférieur également au sein du canton de Genève (46% des déplacements).

- 4 -

## **Les idées en action**

En première approche, les quatre trajectoires urbaines révèlent une évolution similaire des idées, des valeurs et des normes qui sous-tendent les représentations locales en matière d'urbanisme et de transports. De la ville automobile à la ville durable, la proximité des argumentaires qui légitiment l'intervention publique met en évidence la force de doctrines globales, largement diffusées à l'échelle internationale dans les milieux professionnels. Une analyse plus approfondie révèle néanmoins des différences idéologiques entre la Suisse et la France, dont on retrouve des traces plus ou moins marquées à l'échelle locale.

### **4.1. Visions urbaines et aménagement du territoire**

Les politiques d'aménagement du territoire en Suisse et en France renvoient à des visions initialement très divergentes du fait urbain.

En Suisse, la conception de l'aménagement du territoire fut à l'origine influencée par des idéologies anti-urbaines, associées 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 de l'organisation fédéraliste, fondée sur le respect strict de l'autonomie cantonale. Sur le plan idéologique, on retrouve par ailleurs l'influence très nette des doctrines ruralisantes caractéristiques de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle (WALTER, 1994). C'est en référence au principe d'autosuffisance alimentaire, qui fait de l'agriculture le secteur privilégié de l'économie dans les années 1940, qu'est votée en 1952 la loi fédérale sur la protection agricole. Jusqu'à une période récente, ni la politique d'aménagement du territoire ni la politique régionale de soutien aux territoires en difficulté ne prenaient en compte les espaces urbains.

La rareté du sol et la protection des espaces agricoles se sont durablement imposées en Suisse comme des principes directeurs de la politique d'aménagement du territoire. Les effets de ce protectionnisme sur la coordination urbanisme-transport varient selon le contexte et la période considérés. Eu égard à ses contraintes géographiques et topographiques et à l'ampleur de la pression urbaine sur son territoire, le canton de Genève s'est lancé très tôt dans une politique foncière volontariste (ETAT DE GENEVE, 1994). Au sein de ce territoire restreint et densément peuplé, la priorité a été accordée dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle au développement d'un réseau de transports collectifs finement maillé. En 1925, le canton dispose ainsi d'un des réseaux de tramway les plus denses d'Europe. Presque entièrement démantelé dans les années 1950 pour laisser place à la voiture, il est remplacé par un réseau de bus, de trolleys et d'autocars également performant. Toutefois, cette stratégie de densification et de desserte à courte distance ne s'est pas accompagnée, comme à Berne, d'une restriction de l'usage de la voiture (du moins jusqu'à une période récente). Plusieurs raisons expliquent ce choix. D'une part, il existe une tradition automobile ancienne et vivante à Genève, comme le prouve l'activisme des défenseurs de ce mode, vivement engagés dans les débats autour de la place de la voiture en ville. D'autre part, l'accessibilité interurbaine de cette place financière et internationale de premier plan est essentiellement assurée par le réseau routier et autoroutier, alors que les liaisons ferroviaires, longtemps jugées non indispensables au fonctionnement cantonal, sont très peu développées. L'efficacité de ce modèle original de « ville dense automobile » sera finalement remise en cause, comme nous le verrons plus loin, par l'augmentation très importante des flux de déplacements transfrontaliers.

En France, la question urbaine est constitutive de la politique nationale d'aménagement du territoire qui se met en place dans les années 1960. Ce ne sont pas les contraintes de rareté de l'espace mais l'équilibre entre les grandes agglomérations urbaines et la redistribution de la croissance économique qui en sont les orientations majeures. Cette vision relève à la fois de principes malthusiens à l'égard de la croissance de l'agglomération parisienne et d'une volonté de soutenir le développement et l'équipement des grandes agglomérations de province. Les schémas de développement et d'aménagement urbain (SDAU) des années 1970 et les « villes nouvelles », censées polariser le développement périphérique, renvoient à une approche hiérarchique de l'armature urbaine. L'aménagement urbain est dominé par une approche fonctionnaliste, le recours au zonage et aux principes de hiérarchisation des flux de circulation.

Les pratiques de la planification urbaine à Strasbourg et à Bordeaux témoignent de l'impact de ces doctrines d'aménagement, mais montrent également les nuances de leurs traductions locales. Ainsi dans l'agglomération strasbourgeoise, l'élaboration des documents de planification et la programmation des infrastructures de transports des années 1970 font référence à deux visions *a priori* antagonistes du rapport entre ville et transports, la première privilégiant la logique routière dominante, la seconde défendant des valeurs patrimoniales plus proches d'une approche culturaliste de l'urbanisme. L'élaboration du dossier

d'agglomération de Strasbourg, en 1975, illustre de manière concrète la manière dont ces visions se confrontent et finissent par s'accorder. Le maire de Strasbourg, Pierre Pflimlin, fermement opposé à « l'envahissement automobile » et cherchant à protéger le patrimoine historique de sa ville, saisit l'occasion de cette procédure pour tenter d'imposer un aménagement piétonnier du centre-ville. Dans sa démarche, qui s'oppose aux intentions des ingénieurs routiers de l'Etat de développer des accès autoroutiers au centre, le maire bénéficie de l'appui de l'agence d'urbanisme, qui assure la médiation entre l'Etat et les services municipaux de l'urbanisme. Le savoir-faire technique routier de l'agence est ainsi mis au service d'un projet d'aménagement qui supprime le transit automobile par le centre (grâce à la construction d'une rocade et de boucles de transit), piétonnise une large zone centrale et prévoit la mise en circulation d'un tramway. Pour diverses raisons d'ordre politique, les mesures contenues dans le dossier d'agglomération seront ajournées ; elles préfigurent néanmoins, pour l'essentiel, le projet de tramway qui sera mis en œuvre par l'équipe de Catherine Trautmann au début des années 1990.

## **4.2. Ambiguïté du rôle de la question écologique**

L'idée selon laquelle la sensibilité écologique des Suisses expliquerait le succès des politiques de régulation de l'automobile en ville et l'usage important des transports collectifs est relativement répandue. Les observations issues de nos quatre terrains d'analyse nous invitent à nuancer cet argument.

En Suisse, la question environnementale émerge sur la scène politique nationale au début des années 1980, dans le contexte de l'épisode très médiatisé des « pluies acides », qui provoque la convocation d'une séance extraordinaire du Parlement de la Confédération helvétique. Cette préoccupation s'inscrit dans une tradition ancienne de protection du paysage, née de la confrontation entre les deux fonctions, économique et esthétique, de la nature et de la recherche d'identification de la patrie au paysage alpestre (WALTER, 2005). Les conséquences de l'irruption de l'environnement dans le champ des transports et de l'urbanisme sont de deux ordres : d'une part, l'adoption du projet RAIL 2000, qui vise le 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 à la loi sur la protection de l'environnement de 1983, qui limitent l'urbanisation des zones où les seuils maximaux sont dépassés. À Genève et à Berne, 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 plus tardivement en France, du moins à l'échelle nationale. La pression des associations écologistes s'exerce tout d'abord dans le domaine des grands projets d'aménagement, essentiellement en dehors des contextes urbains. Elle aboutira à l'instauration des enquêtes d'impact environnementales en 1976, à la réforme progressive de l'enquête publique, puis à l'instauration d'un débat amont sur les grands projets, avec la création de la Commission nationale du débat public, en 1995 (OLLIVIER-TRIGALO, PIECHACZYK, 2001). Il faut attendre le vote de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996 pour que la problématique environnementale soit spécifiquement associée au milieu urbain, à travers l'enjeu de la qualité de l'air. En matière de transport, le texte de loi se focalise sur l'objectif d'un report modal de la voiture vers les transports collectifs, la

marche et le vélo. D'une agglomération à l'autre, l'ouverture aux problèmes environnementaux est variable, mais reste dans un premier temps peu tournée vers les questions urbaines et les problématiques de déplacements. À Strasbourg 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). La réalisation d'un Plan Vert en 1974, qui vise 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 à l'époque) et circonscrite de l'écologie dans le champ de l'urbanisme. À Bordeaux, c'est à l'occasion du conflit sur le projet de VAL, dans les années 1980, que les écologistes commencent à s'intéresser à la question des transports et à prendre une part active aux débats. Néanmoins, leurs arguments portent moins sur les enjeux du report modal des transports collectifs vers la voiture ou de l'organisation urbaine que sur le problème du coût financier. La relative déconnexion entre les enjeux urbains et les enjeux écologiques limite donc l'intervention publique à quelques interventions ponctuelles, qui restent ciblées sur le territoire de la ville-centre, exposé aux nuisances les plus importantes.

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 place de politiques coordonnant urbanisme et transports apparaît nettement plus ambigu, et cela à plusieurs titres. D'une part, le défaut de transversalité sectorielle relève, pour partie, de 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, comme l'a déjà souligné DUPUY (1991), avec un urbanisme réticulaire. Ainsi l'application des normes de bruit ou de pollution pour la construction, dans les agglomérations helvétiques, impose l'implantation de zones d'activités en dehors des zones résidentielles, allant ainsi à l'encontre de la mixité fonctionnelle et risquant par ailleurs d'induire un surcroît de trafic important. 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. D'autre part, l'impact des enjeux environnementaux dans les décisions publiques urbaines dépend des rapports de force entre les promoteurs de la question environnementale et leurs opposants et des dispositifs à travers lesquels s'expriment ces oppositions. Ainsi dans les villes de Suisse alémanique, la possibilité précoce pour les citoyens d'exprimer leur avis sur les projets d'aménagement et de transport à l'échelle des communes a joué un rôle important dans la manière dont les habitants ont pu s'opposer au démantèlement des réseaux de tramway ou à certains projets autoroutiers dans les centres villes. C'est le cas du projet d'autoroute à 4 voies dans le centre de Berne, refusé en votation populaire au début de l'année 1972. L'échec de ce projet apparaît comme fondateur de l'engagement progressif de Berne, puis des communes de l'agglomération bernoise, dans une stratégie de régulation des déplacements automobiles.

## - 5 -

### **Les institutions, contraintes et ressources des acteurs**

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 coordination des politiques urbaines. La comparaison des quatre trajectoires

urbaines nous conduit pourtant à questionner le poids des institutions en tant que leviers du changement.

### **5.1. L'intégration des compétences, une condition non suffisante de la coordination**

En 1966, Strasbourg et Bordeaux furent dotées par l'État de communautés urbaines, disposant de compétences intégrées dans l'aménagement de l'espace, l'organisation des transports collectifs, le logement, l'environnement et la gestion des principaux services collectifs urbains. L'existence de ces structures de coopération intercommunales n'a cependant pas favorisé la coordination des politiques de transport et d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération. Ce sont les communes qui conservent, pour l'essentiel, le pouvoir décisionnel en matière d'urbanisme, de stationnement et de voirie communale, alors que la structure communautaire a essentiellement été mise à profit pour développer les services de transports urbains et gérer les voiries d'agglomération. Le maintien d'une forte segmentation géographique et technique des compétences trouve son origine dans 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 se traduit aujourd'hui encore par l'absence de définition de priorités en matière d'aménagement 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 Pflimlin, 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. Conformément aux dispositions de la loi d'orientation foncière de 1967, la procédure de plan d'occupation des sols (POS) de Strasbourg fut prescrite dès le lendemain de l'approbation du schéma directeur, en 1974. Elle a mis près de vingt ans à aboutir, après moult atermoiements et recours auprès du tribunal administratif. Malgré cette normalisation, la communauté urbaine, quoique légalement compétente pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme communautaire, continue de redéléguer cette tâche à ses 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 encore 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 peut observer dans les deux terrains français, elle n'est pas associée à une atomisation géographique des compétences. Au contraire, le canton de Genève est l'un des cantons suisses 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. L'exiguïté de son territoire a en effet conduit l'institution cantonale 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 ainsi été élaborés depuis les années 1950, avant même que la Confédération helvétique, n'en fasse une obligation légale à travers le vote de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979. 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 et al., 2003).

## **5.2. Une coordination qui émerge hors des cadres**

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 la fin des années 1990. 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<sup>7</sup>. Les réorganisations institutionnelles à visée intégrative apparaissent donc postérieures aux pratiques de coordination urbanisme-transports qui sont développées à partir de la fin des 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-transports, à Berne, procède 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.

- 6 -

## **Conflits, négociations et compromis autour du rapport entre ville et transports**

Abordée sous l'angle des jeux d'acteurs, la coordination entre transports et urbanisme apparaît comme un processus de régulation des tensions, des décalages et des conflits d'intérêts qui caractérisent la coexistence et le développement conjoint des réseaux de transport, des flux de déplacement et de l'urbanisation.

### **6.1. Les réseaux contre les territoires ?**

---

<sup>7</sup> Le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la VRB et la RVK4 se sont regroupées au sein de la Regionalkonferenz Bern Mitelland, qui regroupe désormais 96 communes.

Le développement des réseaux et la diversification des mobilités remet en cause les découpages politico-administratifs, soulevant la question de la dépossession des pouvoirs politiques dont la légitimité est construite sur un territoire borné (OFFNER, 2000). Comment, dès lors, pour reprendre une distinction opérée par DUPUY (1991), la coordination peut-elle se construire entre l'urbanisme, dont l'approche reste fondamentalement forgée par une *vision aréolaire* des territoires, c'est-à-dire définie par des zones et des frontières, et l'organisation des déplacements, qui renvoie à une *approche réticulaire*, dans laquelle les réseaux et les flux sont constitutifs de l'urbain ?

S'interrogeant sur la prégnance dans le champ de l'urbanisme d'une approche « qui relègue les réseaux dans une fonction subalterne de technique circulatoire », DUPUY (1991) revient sur la formation des pratiques urbanistiques à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et sur l'influence exercée par les commandes professionnelles de l'époque. La volonté de réforme des urbanistes s'était 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. Les visions aréolaires et réticulaires renvoient ainsi à des catégories d'intérêts plus ou moins antagonistes qui, selon les périodes et les degrés de tension ou de discordance, aboutissent soit au renforcement des logiques de frontière, soit à l'articulation d'intérêts territorialisés.

La trajectoire bernoise atteste de l'importance productive des conflits d'intérêts entre ces deux visions, tant du point de vue de la formulation des problèmes que de la mise en oeuvre de solutions concrètes. Tout commence en 1972, au moment de l'opposition exprimée par une initiative populaire contre un projet autoroutier au centre de Berne, au nom de la défense de la qualité de vie et du patrimoine bâti. Deux places centrales sont alors fermées à la circulation automobile. Durant la première décennie suivant cette décision, la municipalité de Berne s'efforce d'adapter l'offre de transports collectifs et la régulation du trafic automobile à ces nouvelles contraintes. C'est durant cette période que sera prise la décision de maintenir et de moderniser progressivement les réseaux de chemins de fer à voie étroite qui desservent les couronnes de l'agglomération bernoise (le RBS Regionalzug Bern – Soloturm en particulier). Face à l'augmentation des flux pendulaires due à l'étalement urbain, ces mesures se révèlent toutefois insuffisantes. Prenant conscience du problème causé par la fuite des habitants du centre vers la périphérie, les autorités bernoises s'engagent dans une réflexion sur l'articulation des politiques de transport et d'urbanisme. Pour la première fois, la problématique du rapport entre ville et automobile est inversée : il n'est plus question d'adapter la ville à l'automobile, mais d'agir sur le trafic automobile pour l'adapter à la ville. Le principal objectif de cette stratégie d'ensemble, énoncé dans un rapport pionnier de 1982, intitulé « Environnement, Ville, Transport », était de maintenir la qualité de vie et l'attractivité de la ville-centre, afin de contrebalancer l'attrait qu'exerçait sur ses habitants les communes périphériques. Le dernier acte du processus débute avec l'entrée en scène du canton, à la fin des années 1980. Jusque-là peu intéressées par les enjeux d'aménagement urbain, les autorités cantonales font le constat d'un manque d'espaces constructibles dans les endroits bien desservis par les transports publics, en particulier par le RER (S-Bahn) dont le réseau est en voie de modernisation. Le canton de Berne s'engage alors dans la politique dite des « Pôles de Développement Economiques » (PDE), qui vise à favoriser le développement de zones d'activités à proximité des nœuds du réseau de S-Bahn. Cette stratégie marque le début de la coordination entre transport et urbanisme aux échelles de la VRB comme à

l'échelle cantonale, comme en atteste la production de nombreux documents de planification, d'études, de rapports durant les années 1990.

## 6.2. Logiques économiques du dialogue territorial

L'histoire souligne le 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 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 les années 1950, l'essor de la motorisation individuelle accélère le changement d'échelle des agglomérations. En atténuant la contrainte de proximité, l'augmentation de la vitesse devient un paramètre essentiel de la périurbanisation de l'habitat et des activités (MUMFORD, 1961). 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.

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.

Du point de vue de l'articulation urbanisme-transports, le poids des logiques économiques apparaît relativement 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 renforce 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.

À Genève, les questions d'aménagement urbain et de déplacements sont prégnantes dans l'histoire des relations entre les collectivités suisses et françaises et dans l'accélération récente d'une ouverture transfrontalière en gestation depuis plus de trente ans<sup>8</sup>. Depuis la fin des années 1980, l'accélération de l'étalement urbain s'est accompagnée d'une forte augmentation des flux pendulaires entre la Suisse et la France, provoquant l'engorgement des voies routières d'accès à Genève. Le développement d'un transport collectif lourd entre la Suisse et la France devient alors une urgence et prend la forme, dans les années 1990, d'un projet de réseau express régional. L'intervention d'un nouvel acteur sur la scène locale, la Coordination Économique et Sociale Transfrontalière (CEST) est décisive dans l'amorce de négociations franco-suisses autour de la mise en place d'une desserte transfrontalière en transports collectifs (JOUVE, 1994). 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. Au début des années 2000, face à l'explosion des flux

---

<sup>8</sup> Parmi les éléments témoignant de cette évolution, figure la signature du projet d'agglomération franco-valdo-genevoise en 2007, projet devenu le projet du « Grand Genève » en 2012

pendulaires et à la montée en puissance des manifestations hostiles aux travailleurs transfrontaliers, le canton de Genève a pris l'initiative d'un projet de ligne ferroviaire reliant Cornavin (gare centrale de Genève), Eaux-Vives et Annemasse (projet CEVA). La relance de ce projet ancien s'explique par l'opportunité d'une participation financière de la Confédération helvétique, sur la base d'une convention entre le canton et la confédération signée en 1912. L'initiative du canton de Genève d'abandonner le projet de métro au profit d'une ligne ferroviaire bouleverse le jeu d'acteurs local, en écartant les communes françaises, non compétentes en matière de transport ferroviaire, au profit de l'Etat et de la Région Rhône-Alpes. Face aux réticences des autorités françaises à participer au financement de la ligne, le canton de Genève a menacé en 2011 de ne plus abonder le fonds genevois<sup>9</sup>. Les derniers recours des riverains contre le projet ayant été déboutés à la fin de l'année 2011, l'avenir du projet CEVA comme fer de lance de la politique d'aménagement transfrontalière est désormais scellé.

- 7 -

## **Conclusion : Retour sur la question du changement**

Dans cet article, nous avons cherché à caractériser l'évolution des représentations et des pratiques de la coordination urbanisme-transport à travers une triple perspective : comparative, historique et enfin celle de l'analyse des facteurs du changement.

La première perspective consiste à appréhender le changement à travers le prisme des territoires, c'est-à-dire à identifier ses spécificités et ses limites à partir de sa mise en œuvre locale. Alors que les discours des acteurs et les documents d'urbanisme révèlent une évolution relativement homogène des idées et des normes relatifs au rapport entre ville et transport entre la fin des années 1960 et le début des années 2000, l'approche par le local montre que la « traduction » de ces référentiels techniques dominants varie fortement d'une agglomération à l'autre. Le contenu de la coordination entre transport et urbanisme, en termes de représentations, de problèmes publics, de moyens est situé dans l'espace. La portée, les besoins, les limites de cette coordination dépendent des contraintes géographiques et topographiques, des dynamiques démographiques, des contextes économiques, des cultures locales mais aussi des réseaux d'acteurs en présence.

La deuxième perspective met l'accent sur les transformations qui caractérisent un territoire donné. Dans la lignée d'autres travaux empiriques, nos observations soulignent le caractère hybride de l'action publique, qui se caractérise par un mélange de continuité et d'éléments innovants (FONTAINE, HASSENTEUFEL, 2002). Les études de cas montrent que la coordination entre transport et urbanisme se pose de manière concrète comme un problème de régulation des décalages entre le développement des réseaux, la croissance urbaine et l'évolution des déplacements. Comme le souligne SCHERRER (2004), la désynchronisation permanente des rythmes des acteurs du développement urbain tient au fait que les infrastructures de ces réseaux, au-delà de la pérennité de leur dispositif matériel, évoluent à travers leurs services et leurs usages.

---

<sup>9</sup> Le Fonds genevois a créé dans les années 1970 à la suite de négociations entre l'Etat, les collectivités locales françaises et le canton de Genève. Les communes françaises de la zone transfrontalière, confrontées à l'afflux de travailleurs transfrontaliers résidant en France, réclamaient au canton de Genève une participation au financement des équipements collectifs. Le Fonds genevois est abondé par le canton à hauteur de 3,5% de la masse salariale des travailleurs frontaliers français. Son affectation est contrôlée par le biais d'une commission consultative mixte, regroupant des élus du Conseil d'Etat genevois, ainsi que des représentants des administrations nationales françaises et confédérales suisses.

La troisième perspective aborde le changement à travers les dimensions intellectuelle, institutionnelle et stratégique des politiques et leurs interactions, incarnées par les acteurs et par leurs relations. Le cadre d'analyse « des trois i » renvoie à trois manières différentes d'envisager le changement à travers l'évolution des idées, la transformation des institutions et celle des réseaux ou des jeux d'acteurs. Les études de cas ont montré qu'à différentes étapes de leur trajectoire, les politiques menées à différentes échelles (celle de la ville-centre, celle de l'agglomération, celle de la région urbaine) relevaient plus spécifiquement d'un facteur ou plutôt de la combinaison d'au moins deux facteurs.

Au final, la diversité des dynamiques territoriales de la coordination urbanisme-transport illustre bien le décalage entre une vision universelle et idéalisée de la « cohérence urbanisme-transport » et sa mise en œuvre locale. Elle nous invite à réinterroger certaines représentations dominantes ou discours convenus autour de la manière de mieux (bien) coordonner transport et urbanisme. Nous insisterons ici plus particulièrement sur deux aspects.

Le premier concerne l'inertie des cadres d'analyse de la mobilité spatiale et de ses liens avec l'organisation et le développement des villes. Depuis les années 1960, les représentations de la cohérence urbanisme-transport restent dominées par la vision d'une ville « structurée par ses réseaux », autrefois routiers, aujourd'hui constitués d'axes lourds de transports collectifs. En réduisant un ensemble d'interactions complexes entre réseaux et territoires à une simple relation de causalité (OFFNER, 1993), ces représentations, principalement diffusées par les spécialistes des transports, n'abordent pas ou peu les questions de politique foncière, de fiscalité locale ou de développement économique pourtant cruciales en tant que conditions de l'articulation entre transport et urbanisme. Elles montrent que les problèmes d'accessibilité, qui se trouvent au cœur des enjeux sociaux, urbains, économiques de l'évolution des mobilités spatiales, continuent d'être adressés en priorité aux politiques de transport, alors qu'ils concernent une grande diversité de champs de l'action publique, depuis l'aménagement jusqu'aux politiques d'insertion sociale ou professionnelle. Par ailleurs, ces représentations laissent de côté la question des espaces qui se sont urbanisés à l'écart des réseaux. La ville étalée est peut-être l'antithèse de la ville durable, elle n'en constitue pas moins une réalité, dans de nombreux pays. En accordant la priorité à la recherche de solutions radicales face aux risques environnementaux, la pensée urbaine pourrait négliger la question pourtant essentielle de la capacité d'adaptation des territoires périurbains et de leurs habitants.

Le deuxième aspect porte sur les institutions et les instruments de l'action publique. La comparaison des dynamiques organisationnelles locales a montré que les pratiques de coordination urbanisme-transport précédaient la constitution de cadres ou de dispositifs ad hoc. Ce constat nous conduit à relativiser le poids des institutions en tant que levier du changement politique. En matière de réforme territoriale, l'urgence apparaît donc moins 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. Par ailleurs, les études de cas ont montré que la coordination entre transport et urbanisme renvoyait à la régulation de décalages et de conflits, qui semble *a priori* éloignée de la représentation idéale de la cohérence véhiculée par les documents d'urbanisme. La planification urbaine, dans un contexte de morcellement croissant de l'action publique, n'en demeure pas moins un exercice indispensable. Pour sortir de l'incantation et des bonnes intentions, les démarches de planification doivent permettre l'expression de toutes les contradictions, entre visions territoriales et réticulaires de l'aménagement urbain, entre objectifs de compétitivité ou d'attractivité des grandes métropoles, entre lutte contre les inégalités sociales et protection de l'environnement. La planification doit devenir un objet de

négociation, un espace de débat politique. La coordination ne se décide pas par injonction, mais bien parce que certains dysfonctionnements ont été énoncés comme des problèmes politiques.

## Références

- ADEUS (2003) Urbi et Orbi. L'étalement urbain : état des lieux. *Dimension Villes*, Dossiers de l'Adeus 3, Strasbourg.
- APEL D, PHAROAH T (1995) *Transport Concepts in European Cities*. Avebury Studies in Green Research, Aldershot.
- BRÖG W, ERL E, RAUX C, JONES P (1996) Introduction. In : CEMT *Réduire ou repenser la mobilité urbaine ?* Table ronde la Conférence Européenne des Ministres des Transports 102, Editions de l'OCDE, Paris.
- CROT L (2010) Transnational urban policies: 'relocating' Spanish and Brazilian models of urban planning in Buenos Aires, *Urban Research and Practice* 3(2): 119-137.
- DUPUY G (1991) *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*. Armand Colin, Paris.
- ETAT DE GENEVE (1994) *L'aménagement du territoire à Genève. Institutions et procédures*. Direction de l'aménagement, Département des travaux publics et de l'énergie, Genève.
- FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (2002) Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et 'refroidissement' théorique. In : FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (eds) *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 9-29.
- GALLEZ C., KAUFMANN V. (eds) (2010) *Mythes et pratiques de la coordination urbanisme-transport, Regards croisés sur les trajectoires de quatre agglomérations suisses et françaises*. Recherches INRETS 281, Lavoisier, Paris.
- GAUDIN J-P (1989) La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique. *Revue Française de Science Politique* 39(3) : 296-313.
- HALL P. A., TAYLOR R. (1997) La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique* 47(3-4) : 469-496.
- HASSENTEUFEL P (2005) De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politique publique. *Revue Française de Science Politique* 55(1) : 113-132.
- HINE J (2007) Travel Demand Management and Social Exclusion. *Mobilities* 2(1): 109-120.
- ILLICH I (1973) *Energie et équité*. Seuil, Paris.
- JEMELIN C, KAUFMANN V, BARBEY J, KLEIN T, PINI G (2007) *Politiques de transport et inégalités sociales d'accès. Analyse comparative de huit agglomérations françaises*. Rapport pour le Predit 3, Ecole Polytechnique et Fédérale de Lausanne, Lausanne.
- JOUBE B (1994) *Urbanisme et frontières. Le cas franco-genevois*. L'Harmattan, Paris.
- KAUFMANN V, SAGER F, FERRARI Y, JOYE D (2003) *Coordonner transports et urbanisme*. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

- LANNOY P (1999) Un siècle de préoccupations routières. Regard sociohistorique sur le traitement des problèmes engendrés par la circulation automobile. *Recherche Transports Sécurité* 65 : 35-57.
- MULLER P (2000) L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique* 50(2) : 189-208.
- MUMFORD L (1961) *The City in History: Its Origins, Its Transformations and Its Prospects*, Harcourt, Brace and World, Inc, New York.
- OFFNER J-M (2000) Territorial 'deregulation' : local authorities at risk from technical networks. *International Journal of Urban and Regional Research* 24(1) : 165-181.
- OFFNER J-M (1993) Les effets structurants du transport. Mythe politique, mystification scientifique. *L'Espace géographique* 3 : 233-242.
- OLLIVIER-TRIGALO M, PIECHACZYK X (2001) *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2, Le débat public en amont des grands projets d'aménagement, Un thème pour une communauté d'idées*. Rapport de Recherche INRETS, Jouve, Paris.
- ORFEUIL J-P (éd.) (2004) *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- PALIER B, SUREL Y (2005) Les 'trois i' et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique* 55(1) : 7-32.
- SALOMON CAVIN J (2005) *La ville mal aimée*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- SCHERRER F (2004) Désynchroniser, resynchroniser. In LAMIZET (éd.) *Les rythmes urbains*. Musée Gadagne, Lyon, 45-53.
- SCHULER M, PERLIK M, DESSEMONTET P (2005) *Agglomérations et aires urbaines dans l'espace transfrontalier Ain – Haute-Savoie – Genève – Vaud*. Observatoire statistique transfrontalier, fiche n°9.
- WACHTER S (2003) *La forme et le flux. Figures urbaines et architectures de la mobilité*. Note du Centre de Prospective et de Veille Scientifique 18, MELT-DRAST, Paris.
- WALTER F (2005) La montagne alpine : un dispositif esthétique et idéologique à l'échelle de l'Europe. *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 52(2) : 64-87.
- WALTER F (1994) *La Suisse urbaine, 1750-1950*, Zoé, Carouge-Genève.
- WIEL M (2002) *Les raisons institutionnelles de la périurbanisation. Synthèse comparée de la périurbanisation à Brest, Caen, Dunkerque et Strasbourg*. Rapport pour le PREDIT, ADEUPa, Brest.