

À quoi sert la planification urbaine ?

Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et Genève

Caroline GALLEZ (INRETS-Laboratoire Ville Mobilité Transports)

Hanja-Niriana MAKSIM (EPFL-Laboratoire de Sociologie Urbaine)

Introduction

Si l'on s'en tient aux lois qui en définissent le cadre et les orientations, la planification urbaine est un outil au service d'une plus grande cohérence de l'action publique. Cette capacité de mise en cohérence s'entend généralement de différentes manières. En termes spatiaux tout d'abord : les documents d'urbanisme ont vocation à être élaborés au sein de larges périmètres, définis sur la base de critères fonctionnels et dépassant les frontières de l'organisation administrative locale ; en termes intersectoriels ensuite : le plan définit pour un territoire des objectifs ou des orientations dont la mise en œuvre repose sur la coordination de plusieurs politiques sectorielles ; en termes temporels enfin : la réflexion prospective permet d'anticiper les besoins futurs et, plus généralement, d'intégrer les enjeux de long terme.

La relance des procédures de planification urbaine dans les pays européens depuis une quinzaine d'années atteste de l'importance que les États accordent à la réflexion prospective, dans un double contexte de renouvellement des objectifs et de mutation des cadres des politiques d'aménagement du territoire. Elle se réfère tout d'abord à la notion partagée de développement durable, qui suppose une problématisation des tensions entre les enjeux de court et de long termes, d'échelles globale et locales, tout en appelant une approche plus transversale des problèmes et des solutions. Elle est par ailleurs concomitante d'un affaiblissement relatif du pouvoir des États au profit d'autres acteurs, politiques (Europe, Régions, Villes) ou économiques (marchés ou grandes entreprises). La complexification des enjeux, la multiplication des échelles d'intervention et la diversification des systèmes d'acteurs tendent dès lors à assigner à la planification urbaine des objectifs de nature à la fois substantielle : définir les orientations d'un développement urbain durable et procédurale : servir de prétexte, de support ou de cadre à la mise en place d'une gouvernance urbaine.

Au-delà d'une certaine convergence des orientations et des tendances qui sous-tendent la refonte de la planification urbaine en Europe, des différences apparaissent dans la pratique, en fonction des cultures politiques, des traditions en matière d'aménagement du territoire et des contextes locaux. Ainsi en témoigne l'évolution du rôle de la planification urbaine à Strasbourg et à Genève depuis la fin des années soixante à laquelle nous consacrons cet article¹. Ces deux agglomérations de taille comparable présentent une tradition ancienne en matière d'urbanisme, et leurs situations géographique (agglomérations transfrontalières) et politique (Strasbourg, capitale européenne et Genève, siège de nombreuses instances internationales) leur confèrent un positionnement particulier vis-à-vis des enjeux de développement urbain, de fonctionnement économique et d'organisation des déplacements. À l'échelle nationale, la comparaison avec la Suisse, État fédéral où les cantons disposent d'une autonomie ancienne en matière d'aménagement de l'espace, permet de déplacer le regard porté sur la planification urbaine « à la française », souvent focalisé sur les aspects relatifs à la décentralisation.

Les changements ont été appréhendés au travers d'une problématique spécifique, figurant dans les lois récentes au rang des conditions nécessaires à la mise en œuvre de stratégies durables en matière d'aménagement urbain : la mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de transport. L'étude diachronique des contenus, des pratiques et des usages de la planification de l'urbanisme et des transports s'appuie sur une analyse *documentaire* détaillée

(documents de planification, études générales, documents administratifs) complétée par une série d'entretiens semi-directifs menés auprès des acteurs locaux. L'intervalle de temps retenu permet de comparer des processus plutôt que des images instantanées, qui risqueraient de surdéterminer le poids des variables structurelles telles que la morphologie urbaine, le système politique ou encore l'agencement institutionnel local. L'analyse comparative est alors construite en deux temps. Tout d'abord, les facteurs constitutifs des dynamiques locales sont identifiés et caractérisés au regard de plusieurs entrées complémentaires : l'étude des logiques institutionnelles, la compréhension des jeux d'acteurs collectifs, et les représentations qui sous-tendent la construction de doctrines d'action sur la ville et sur les transports. Puis, en analysant le poids relatif de ces différents facteurs, la seconde partie de l'analyse consiste à évaluer le rôle de la planification urbaine dans la mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de transport à Strasbourg et à Genève.

1. Changements et continuités de la coordination urbanisme-transport

Au cours des quarante dernières années, l'histoire de la planification urbaine dans les agglomérations de Strasbourg et de Genève se caractérise par une alternance de phases aux dynamiques contrastées (voir encadrés). Le recul historique, qui détermine l'appréhension du changement en matière d'action publique, permet également de mieux le spécifier (Fontaine et Hassenteufel, 2002), en identifiant notamment les éléments de continuité et de rupture propres à l'élaboration des procédures de planification successives, mais également en faisant le lien entre les politiques menées aux échelles nationales et locales.

Des travaux récents de sciences politiques ont montré l'intérêt de combiner, dans l'analyse des processus d'action publique, des dimensions habituellement utilisées de manière exclusive (Palier et Surel, 2005). Ce cadre d'analyse dit des trois 'i' consiste à étudier successivement, sans les hiérarchiser à priori, trois catégories d'éléments explicatifs, relatifs respectivement aux *institutions*, aux *intérêts* et aux *idées*. Dans un premier temps, c'est aux logiques institutionnelles, aux effets cumulatifs des dispositifs et des décisions que l'on accorde une attention privilégiée ; dans un second temps, il s'agit de rendre compte de la dimension stratégique de l'action collective, c'est-à-dire de la manière dont les acteurs formulent leurs intérêts et en négocient la représentation ; dans un troisième temps enfin, l'approche par les idées s'intéresse à la dimension intellectuelle, à travers une analyse des valeurs, des croyances ou des normes qui sous-tendent la formulation des problèmes ou le choix des solutions. C'est à l'aune de ces trois séries de facteurs que nous apprécierons les changements de la planification urbaine à Strasbourg et à Genève, en nous focalisant plus spécifiquement sur les liens entre transport et urbanisme.

1.1. Logiques institutionnelles

(i) Strasbourg : protectionnisme communal et segmentation de l'expertise

En tant qu'ancienne capitale du Reichland d'Alsace-Lorraine, Strasbourg dispose, à la fin de la seconde guerre mondiale, de compétences étendues dans le champ de l'urbanisme. Tout en lui conférant une forte capacité à défendre ses intérêts en matière d'aménagement, cette caractéristique fonde également certaines règles de fonctionnement de la communauté urbaine de Strasbourg ou de partage de l'expertise qui contraignent les pratiques en matière de coordination entre transport et urbanisme.

Il existe tout d'abord une segmentation de fait dans l'exercice des compétences d'urbanisme et de transport, qui s'organise dès la mise en place de la CUS, en 1966. La création autoritaire de cette structure intercommunale se heurte à une forte opposition des maires, liée à « l'exécrable souvenir » laissé par la fusion communale imposée durant l'occupation allemande (Bachofen, 1994). Soumis à la décision unilatérale de l'État, les élus se sont mis d'accord pour sauvegarder autant que possible l'autonomie communale. En limitant

Strasbourg, entre culture rhénane et ambition européenne

C'est dans le contexte de la planification centralisée et de l'émergence d'une politique nationale d'aménagement du territoire que se mettent en place les principaux éléments du cadre institutionnel strasbourgeois. Sous la pression de son maire Pierre Pfmilin (MRP), Strasbourg est élue au rang de métropole d'équilibre, destinée à contrebalancer la croissance de la métropole parisienne. Par ailleurs, la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) est créée par l'État en 1966², autour de 27 communes. Enfin, dans la perspective de l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), une agence d'urbanisme (AUAS puis ADEUS) est mise en place le 1^{er} janvier 1968.

(i) *Expertise technique et culture politique au service d'un projet précurseur*

Entre la fin des années soixante et le milieu des années soixante-dix, la production d'études urbaines est particulièrement foisonnante. Fondé sur des hypothèses de forte croissance démographique, le SDAU, adopté en 1973, répartit le développement urbain sur un réseau de villes périphériques, au-delà des limites de la CUS. Complétant et précisant le réseau d'autoroutes et de voies rapides dessiné par les plans précédents, il prévoit la réalisation d'un transport collectif en site propre (TCSP) afin de renforcer l'accès au centre. Les études préliminaires d'infrastructures de transport aboutissent en 1975 à l'adoption d'un Dossier d'agglomération. Ce document original réalise un compromis entre la vision politique du maire de Strasbourg, farouchement opposé à l'envahissement automobile, et l'approche fonctionnelle des ingénieurs routiers du ministère de l'équipement. Le projet d'aménagement du centre s'articule ainsi autour de trois grands principes : la suppression du transit automobile rendue possible par la construction d'une rocade et de boucles de desserte locales ; la piétonisation de cet espace ; la mise en circulation d'un tramway.

(ii) *Mise en sommeil des réflexions prospectives et retour de la logique automobile*

Dès le milieu des années soixante-dix, la crise pétrolière et le retrait financier de l'État entraînent un report des projets de transport associés au SDAU ainsi qu'une diminution de l'activité en matière de planification urbaine. La difficulté d'obtenir un consensus politique et une large adhésion de la population autour du tramway, qui s'ajoute au retard de construction de la rocade, a finalement raison du projet d'aménagement du centre. Moins hostile à la voiture que son prédécesseur, Marcel Rudloff, élu maire (RPR) de Strasbourg en 1983, fait adopter par le conseil de la CUS un projet de métro automatique léger, qui présente l'avantage, pour les milieux automobiles, de ne pas gêner la circulation de surface.

(iii) *La planification au service du projet politique ?*

En 1989, Catherine Trautmann (PS) est élue maire de Strasbourg. Dans un contexte marqué par la remise en cause de la position européenne de Strasbourg³, la nouvelle équipe lance une réflexion prospective pour définir un programme politique à l'échelle de la CUS. Mesure phare du projet d'agglomération adopté en 1990, le tramway s'affiche comme un projet urbain au service de la solidarité d'agglomération et du rayonnement européen de Strasbourg. L'urgence de la réalisation du TCSP place les études au second plan. L'élection de Fabienne Keller (RPR) à la mairie de Strasbourg en 2001 ne remet pas en cause la politique intermodale. Poursuivant les objectifs d'un maillage du réseau de tramway et d'un développement de liaisons ferroviaires radiales (dont un projet de tram-train), le SCOT approuvé en 2006 soutient le principe d'une urbanisation conditionnée par la desserte en transports collectifs. L'ambition de métropole européenne de Strasbourg est fortement réaffirmée, davantage dans une perspective interrégionale qu'à l'échelle de l'agglomération transfrontalière, comme en témoigne la priorité accordée aux projets de raccordement aux lignes à grande vitesse allemandes, réactivés par l'arrivée imminente du TGV-Est.

Genève : de la ville dense automobile à l'ouverture transfrontalière

Il existe à Genève une pratique ancienne de la planification urbaine, due à l'exiguïté du territoire cantonal (283 km²), à une pression démographique soutenue et à la volonté de préserver la ceinture verte agricole protégée depuis 1952. Le canton de Genève, qui concentre toutes les prérogatives en matière d'aménagement et d'organisation des déplacements⁴, a déjà réalisé plusieurs plans directeurs avant même que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) de 1979 n'en fasse une obligation légale.

(i) *Un héritage moderniste revendiqué*

Durant les années soixante et soixante-dix, Genève déroge peu au modèle de la ville moderniste, alliant la densification du centre à une forte expansion de la circulation automobile. Le plan directeur cantonal de 1966, teinté d'idéologie techniciste, insiste sur la nécessité d'adapter la ville à une mobilité prioritairement automobile, en s'appuyant sur les préconisations de l'étude générale de la circulation publiée en 1959 par l'ingénieur J.-L. Biermann. Des voies express structurent la ville en alvéoles, aménagées selon le principe de la séparation des fonctions (habitat, activités). Il est prévu de développer l'agglomération de façon compacte et de renforcer les pôles d'attraction en périphérie, afin de préserver la ceinture verte et de maintenir les zones industrielles en dehors de l'agglomération.

(ii) *Affirmation de la question environnementale*

Les années soixante-dix marquent une prise de conscience des problèmes urbains générés par la croissance du trafic automobile (pollution, congestion, dégradation de la qualité de vie). Le plan directeur de 1975 met un terme à l'euphorie automobile de la période précédente, insistant sur la nécessité de construire la ville sur la ville et de lutter contre la dispersion de l'urbanisation. Après le vote de la LAT, le canton se lance dans l'élaboration d'un nouveau plan directeur. Or, le début des années quatre-vingt est marqué par la montée en puissance des préoccupations environnementales, qui aboutit à la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) de 1983. La même année, une initiative populaire⁵ « Pour des transports publics efficaces » est déposée auprès du canton de Genève par cinq associations écologistes. Cette initiative inaugure la relance du développement de l'offre de transports collectifs ferrés à l'échelle de la ville et du canton, notamment le redéploiement d'un réseau de tramway. Le plan directeur de 1989 entérine ces changements tout en réaffirmant les principes de densification et de protection de la ceinture agricole.

(iii) *L'aménagement transfrontalier comme objet de négociation politique*

Au début des années quatre-vingt-dix, l'augmentation des déplacements pendulaires entre la Suisse et la France s'ajoute aux pressions en matière d'urbanisation pour faire de l'ouverture transfrontalière une priorité. Le concept d'aménagement du nouveau plan directeur, Projet 2015, met l'accent sur le principe d'une urbanisation différenciée, et préconise la diversification des activités dans la ceinture verte. Ce faisant, il se situe dans la logique d'assouplissement des contraintes d'urbanisation en zone agricole qui a donné lieu à une modification de la LAT en 1999. Sur les sites porteurs de développement (dont quatre nécessitent une coopération transfrontalière), des périmètres d'aménagement coordonné font l'objet d'une planification attentive. En matière de transports, le projet majeur est la réalisation de la ligne ferroviaire CEVA (Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse) qui relie la Suisse à la France. Relancé en 2001 à travers une étude de faisabilité publiée par le canton de Genève et les CFF, ce projet vieux d'un siècle⁶ fait l'objet d'après négociations financières entre les autorités publiques genevoises et françaises. Plusieurs autres documents de planification, dont un projet d'agglomération franco-valdo-genevois, visent à faire émerger ce territoire transfrontalier et à conforter sa vocation internationale.

volontairement la représentation de la ville-centre au sein du conseil communautaire pour que chaque commune puisse être représentée, Pierre Pfimlin offre un gage de bonne volonté. La défense des prérogatives communales en matière d'urbanisme dépasse quant à elle largement le plan symbolique : alors que l'aménagement de l'espace fait partie des compétences de droit des communautés urbaines, à Strasbourg, la CUS redélègue cette compétence à chacune des 27 communes membres. Chaque commune est donc maîtresse de son plan d'occupation des sols. Alors que le régime d'exception dont bénéficie Strasbourg en matière de construction finit par être traduit dans le droit commun en 1992, les conséquences de ce mode de fonctionnement continuent de peser sur les décisions actuelles. Malgré les préconisations récentes de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), il n'existe toujours pas de PLU communautaire, et de manière plus générale, la demande politique pour une vision globale de l'aménagement du territoire de la CUS peine à émerger. Si l'on excepte le stationnement, dont la gestion reste communale, l'organisation des déplacements en revanche, dans ses deux composantes de maîtrise d'ouvrage de la voirie et de définition de l'offre de transports publics, relève depuis l'origine des compétences de l'agglomération. Ainsi, en dépit de l'existence d'une institution disposant selon la loi des compétences en matière de transports et d'urbanisme, les logiques d'action dans ces deux champs ont toujours été déconnectées.

Dotée de services techniques étendus et qualifiés, la ville de Strasbourg dispose d'une capacité d'expertise particulièrement développée dans le champ de l'urbanisme. Au moment de l'élaboration du plan du groupement d'urbanisme de 1965, l'architecte d'État Pierre Vivien et Pierre Pfimlin décident de créer un bureau d'urbanisme au sein de l'administration municipale (Bachofen, 1990). À l'évidence, le fonctionnement de ce service ne se limite pas à la diffusion des outils et des méthodes de l'approche fonctionnaliste à laquelle le plan accorde une large place ; il permet également au maire de Strasbourg, porteur d'une vision plus culturaliste de l'aménagement urbain, de s'opposer à une ingérence de l'État sur son territoire. Au moment de la création de la CUS, des conflits opposent les services municipaux à la nouvelle administration communautaire. Afin de les résoudre, Pierre Pfimlin décide en 1972 de fusionner les services ; toutefois cette décision ne touche pas la compétence d'urbanisme, dont l'exercice reste une prérogative municipale. D'autres tensions vont bientôt opposer les services de la CUS à l'agence d'urbanisme. Cette dernière, depuis l'élaboration du SDAU, est chargée de la maîtrise d'œuvre de la planification urbaine. Cette attribution ne va pas de fait pour le service de l'urbanisme, qui se sent dessaisi d'une partie de ses prérogatives antérieures. Par ailleurs, la sphère opérationnelle reste le domaine réservé de la CUS et d'une société d'économie mixte d'aménagement, la SERS. Ce strict cantonnement de l'agence aux études stratégiques affaiblit parfois sa crédibilité auprès des élus. Dans le contexte actuel de redéfinition des projets politiques aux différentes échelles, les élus de la CUS marquent une préférence pour la constitution d'une expertise interne. La légitimité de l'agence s'affirme plutôt dans sa position d'indépendance vis-à-vis des différentes collectivités locales, et dans sa capacité à mettre en œuvre des analyses à l'échelle de la région urbaine, comme en témoigne l'étude que lui ont récemment confiée la Région, le Département, la DRE et la CUS, autour de la notion d'armature urbaine. C'est aux services techniques des collectivités que revient cependant la traduction opérationnelle des orientations stratégiques énoncées dans le SCOT, dans un climat qui reste plus concurrentiel que coopératif, et limite donc la portée du document d'urbanisme.

(ii) Genève : poids des traditions et dispositifs de légitimation

Le gouvernement cantonal (Conseil d'État) de Genève est le principal acteur de la politique locale d'aménagement du territoire. Depuis les années cinquante, cinq plans directeurs ont été élaborés, dans un cadre qui a progressivement institutionnalisé le suivi et la révision

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

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

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

Enfin comme à Strasbourg, il existe une forte sectorisation des logiques d'action relatives aux transports et à l'urbanisme. À la différence de l'agglomération strasbourgeoise, cette segmentation n'est pas associée à un morcellement géographique des compétences, puisque le canton de Genève concentre l'ensemble des prérogatives dans les deux champs, y compris la gestion du stationnement. Cette intégration des compétences n'a pourtant pas suffi à coordonner les politiques. En témoigne par exemple la production, au début des années quatre-vingt, de documents de planification spécifiques pour les transports publics et la circulation ; par ailleurs, l'approche transversale du plan de déplacements urbains n'a pas d'équivalent à Genève. L'éclatement des compétences au sein des départements du Conseil d'État traduit le fort cloisonnement des cultures techniques, entre urbanistes et ingénieurs transport, et à l'intérieur du champ des transports, entre spécialistes de la route et spécialistes des transports publics. Ainsi jusqu'en 2005, trois Départements du Conseil d'État étaient concernés par les politiques d'aménagement et de transports : le Département de

l'Aménagement, de l'Équipement et du Logement (DAEL), en charge de l'élaboration du plan directeur ; le Département de Justice, de Police et des Transports (DJPT) qui intervenait, à travers l'Office cantonal des transports (OTC) de la politique des transports routiers (y compris du stationnement) et ferroviaire ; enfin le Département de l'Intérieur, de l'Agriculture, de l'Environnement et de l'Énergie (DIAE), qui s'occupait des politiques de protection de l'environnement (lutte contre la pollution de l'air, le bruit, déchets et protection de la zone agricole). Par ailleurs, avant la création de l'Office des transports et de la circulation (OTC), en 1989, les transports dépendaient de trois départements différents. Depuis 2005, le gouvernement cantonal affirme néanmoins la nécessité de décloisonner les problématiques d'urbanisme et de transports et de « détechniciser » les questions relatives à l'organisation des déplacements. Le regroupement récent des compétences relatives à l'aménagement et aux transports au sein d'un Département unique, le Département du Territoire, et la transformation de l'OTC en Office cantonal de la mobilité (OCM) en sont la traduction institutionnelle.

1.2. Intérêts et jeux d'acteurs

(i) Strasbourg : de la domination du centre à la juxtaposition des visions territoriales

Dans l'agglomération strasbourgeoise, l'impact du processus de décentralisation des compétences ressort clairement sur la période étudiée à travers le retrait progressif de l'État, tant en matière de maîtrise d'ouvrage des procédures de planification urbaine que d'assistance technique aux collectivités locales ou de financement des études et des projets. On doit cependant se garder d'une vision trop schématique des effets de cette réforme, qui consisterait à opposer deux périodes, celle où l'État dispose de l'essentiel des marges de manœuvre à une autre où il est totalement absent des démarches engagées par les collectivités locales.

Ainsi, au moment où culmine le dirigisme étatique, entre la fin des années soixante et le milieu des années soixante-dix, la ville-centre exerce un réel contre-pouvoir face à l'État. Ses capacités à négocier les priorités d'aménagement sur son propre territoire évoluent même au cours de la période grâce à la médiation assurée par l'agence d'urbanisme. Cette évolution ressort notamment de la comparaison entre le SDAU approuvé en 1973 et le Dossier d'agglomération de 1975. Dans le premier cas, il s'agit d'une procédure de planification classique, pilotée par les services de l'État, qui se concentre sur l'organisation du développement urbain périphérique et les problèmes d'accès au centre, en ignorant assez largement l'urbanisation existante. Cette caractéristique d'échelle, qui n'est pas spécifique au SDAU strasbourgeois, est renforcée par l'attitude protectionniste de Strasbourg. Jusqu'au début des années soixante-dix, l'agence d'urbanisme n'a pu pénétrer « le sanctuaire strasbourgeois », qui reste le domaine réservé des services techniques, gardiens jaloux des prérogatives municipales en matière de droit des constructions⁷.

Le contexte évolue avec l'arrivée d'un nouveau directeur d'agence, au moment où s'engagent les études de programmation des infrastructures de transport. Pierre Pfimlin, opposé au sacrifice de la ville à l'automobile, comprend le parti qu'il peut tirer de cette structure d'études autonome, à la fois en termes d'expertise mais aussi d'accès direct aux services de l'État. Le service d'urbanisme de la ville ayant traduit sa pensée politique (supprimer le transit automobile au centre), l'agence met au point la solution qui en garantit sa faisabilité (réaliser une rocade et des boucles de desserte locale). En dévoyant la procédure du dossier d'agglomération, l'agence démontre également sa capacité à dépasser le conflit qui oppose alors urbanistes et ingénieurs routiers du ministère de l'Équipement, à propos de la manière d'appréhender les questions urbaines.

Il faut attendre le début des années quatre-vingt-dix pour qu'à la faveur d'un changement de majorité au sein de l'équipe municipale, la ville-centre réaffirme son intention politique au travers de la planification urbaine, en étant cette fois en position d'initiatrice. Alors que la

pensée planificatrice des années soixante faisait du schéma directeur un cadre pour la mise en œuvre des politiques locales, c'est le projet politique, cette fois, qui suscite la relance des procédures de planification urbaine et sectorielle. Dans ce rapport inversé entre plan et projet, l'urgence politique vient cependant limiter les ambitions stratégiques. La réalisation du tramway passe avant celle du plan de déplacements urbains (PDU), dont la vocation anticipatrice est ainsi affaiblie. Les résistances locales qui s'expriment autour de la révision du schéma directeur soulignent par ailleurs la difficulté à traduire les intentions de réorganisation du pouvoir local affichées par le projet d'agglomération de 1990.

Dans les années 2000, les effets de la seconde vague de décentralisation des compétences se manifestent sous forme d'un recentrage de l'action des différentes collectivités, et plus spécifiquement du Département et de la Région, autour de leurs nouvelles responsabilités. Les conséquences sont de deux ordres : d'une part, chaque collectivité redéfinit ses priorités d'action sur son propre territoire ; d'autre part, la divergence entre ces priorités ou les recouvrements de certains domaines d'intervention engendrent des tensions politiques entre les collectivités publiques. La Communauté urbaine n'est pas directement concernée par ce redéploiement des compétences locales, mais le manque de vision politique à l'échelle communautaire, notamment en matière d'urbanisme, la place dans une position délicate vis-à-vis du Département et de la Région. Pour le Département, qui s'occupe traditionnellement de l'équipement des communes rurales, il n'est pas concevable d'ignorer le territoire de la CUS, qui représente plus de 40% de la population du Bas-Rhin ; il entend y faire valoir son rôle non pas en tant que simple financeur, mais en défendant ses intérêts. Les démarches de ces collectivités tendent par ailleurs à s'écarter des procédures de planification traditionnelles, dont la portée prescriptive est jugée insuffisante. Ainsi la Région a-t-elle renoncé en 2002 à terminer un schéma régional d'aménagement et de développement des transports afin d'élaborer un document stratégique sous forme de « feuille de route », destiné à orienter l'action (Ollivier-Trigalo et Zembri-Mary, 2006). Dans ce contexte, le SCOT n'a semble-t-il pas servi de scène de négociation des enjeux locaux. Le choix des bourgs-centres, par exemple, ménage les susceptibilités politiques autant qu'il cherche à contenter les orientations de la loi en matière de desserte en transports publics. Ce repli institutionnel se traduit notamment par un manque de partage des informations, et par l'autonomie des projets de transports (chaque collectivité défendant le sien), qui n'ont pas été rediscutés ni véritablement réinscrits au sein d'une réflexion territoriale stratégique.

(ii) Genève : de la conciliation des intérêts internes à la négociation avec l'extérieur

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

À la fin des années quatre-vingt-dix, l'ouverture transfrontalière témoigne d'une évolution importante dans le jeu d'intérêts local. En dépit de la mobilisation ancienne des associations

locales sur les questions de l'aménagement transfrontalier et du soutien apporté par la Commission européenne à travers les programmes Interreg, le rapprochement entre les autorités publiques suisses et françaises est longtemps resté du domaine des études et des intentions. Il faut noter, à cet égard, que les configurations des bassins d'emplois de Strasbourg et de Genève sont très différentes : alors que l'attraction de Strasbourg ne s'exerce que faiblement sur le territoire allemand, celle de Genève déborde largement des limites cantonales du côté français ; selon la définition Insee de l'aire urbaine, 70% des habitants de la couronne périurbaine genevoise résident en France. Depuis la fin des années quatre-vingt, l'aggravation de l'étalement urbain s'est accompagnée d'une augmentation forte des flux pendulaires entre la Suisse et la France, provoquant un engorgement important des voies routières d'accès à Genève⁸. Le développement d'un mode de transport collectif entre la Suisse et la France devient alors particulièrement pressant. De leur côté, les collectivités locales françaises réclament un desserrement de l'emploi sur leur propre territoire, jusque-là essentiellement concentré sur le périmètre cantonal. C'est autour de cette négociation des intérêts mutuels des différents partenaires que se concrétise le changement d'échelle du plan directeur cantonal. En atteste par exemple la pression exercée par Genève sur les Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie pour qu'ils investissent dans le financement des transports publics transfrontaliers tout ou partie de la rétrocession fiscale sur les salaires des travailleurs transfrontaliers, qu'elle leur verse « à son bon vouloir ».

1.3. Penser le lien entre ville et transport : stratification des doctrines globales et traductions territoriales

Abordée sous l'angle des valeurs, des représentations et des normes qui sous-tendent l'action dans les domaines des transports et de l'urbanisme, l'analyse des trajectoires de la planification urbaine à Strasbourg et à Genève révèle d'importantes similitudes, que nous attribuerons à l'existence de doctrines globales, largement diffusées à l'échelle internationale. Trois phases marquent ainsi l'évolution des référentiels de l'action publique, auxquels les documents de planification des agglomérations de Strasbourg et de Genève font largement référence.

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

Un second référentiel émerge dans les années soixante-dix, issu de la remise en cause de la logique tout automobile de la période précédente. Le constat principal est celui de la congestion des réseaux routiers qui menacent l'accès à la ville et rendent nécessaire le développement des transports collectifs. D'autres enjeux accompagnent la promotion des modes collectifs urbains face à la voiture individuelle : assurer l'équité dans l'accès à la ville, garantir une meilleure qualité de vie dans les zones urbaines ou encore maintenir l'attractivité des centres-villes. Dans l'agglomération strasbourgeoise, la confrontation latente des deux logiques d'action, celle de la promotion de l'accessibilité urbaine portée par les ingénieurs

routiers et celle de la défense du patrimoine et des valeurs d'urbanité par la ville de Strasbourg, trouve sa pleine expression au moment de l'élaboration du dossier d'agglomération, en 1975. Le compromis opéré par le dossier d'agglomération est territorial, soulignant bien le fait que la remise en cause du système automobile est circonscrite au périmètre de la ville-centre. À Genève, le plan directeur de 1975 s'inscrit à la fois dans un contexte de révision à la baisse des prévisions de croissance démographique et de préoccupation à l'égard d'une tendance à la dilution de l'urbanisation périphérique. La nécessité de favoriser un développement compact de l'agglomération, respectant strictement la ceinture verte se réfère à la tradition historique de l'aménagement du territoire. Le lien entre transports et urbanisme n'est pas explicité : le développement des transports collectifs n'est envisagé que pour limiter le recours à la voiture particulière, dans une vision d'équilibre du marché local des déplacements non intégrée à une politique d'aménagement plus globale.

Une troisième étape est associée à la montée des préoccupations environnementales puis, dans son prolongement, à la généralisation de la notion de développement durable. Il s'agit d'une nouvelle manière de poser le problème du développement urbain et des transports, mettant l'accent sur la question de l'usage de ressources non renouvelables et sur les nuisances associées d'une part à la croissance extensive des espaces urbanisés, et d'autre part à l'augmentation des circulations motorisées aux abords ou dans les villes. Les solutions se posent non seulement en termes de rééquilibrage du partage modal en faveur de la marche, du vélo et des transports publics, mais aussi en termes de restructuration du développement urbain dans les zones les mieux desservies par les transports collectifs. La notion de développement durable introduit un degré de complexité supplémentaire en insistant sur la gestion simultanée des enjeux économiques, environnementaux et sociaux. Appliquée à l'aménagement des territoires urbains, elle élargit le besoin de cohérence intersectorielle à l'ensemble des politiques urbaines (déplacements, habitat, logement, politique sociale, etc.). C'est probablement dans cette troisième étape, caractérisée par la complexification des enjeux, que les différences de traduction entre les deux agglomérations sont les plus importantes.

Les enjeux environnementaux ne sont pas totalement absents des débats politiques dans les années soixante-dix, l'Alsace étant l'une des régions de France où la sensibilité écologique fait partie de la culture locale. Cependant les plus fortes mobilisations portent sur des enjeux d'échelle nationale (lutte contre le nucléaire) ou régionale (lutte contre l'implantation des industries lourdes le long du Rhin). La réalisation d'un plan vert (qui prévoit la connexion des espaces verts le long des cours d'eau) et la mise en place d'une politique vélo témoignent néanmoins de l'influence de cette sensibilité écologique dans le projet urbain. Les années quatre-vingt voient un certain effritement de la résistance de la ville-centre au modèle automobile. Dans les années quatre-vingt-dix, le nouveau projet politique met en avant les valeurs d'urbanité, de solidarité mais aussi d'attractivité économique de l'agglomération. La relation entre ville et transports s'articule à différentes échelles : pour la ville, la mise en valeur des espaces publics, le partage de la voirie sont associés à l'idée d'urbanité ; la performance du réseau de transports publics a vocation à renforcer les liens de solidarité au sein de l'agglomération et son attractivité ; enfin l'amélioration des liaisons internationales (TGV-Est, mise au gabarit international de l'aéroport, développement des axes autoroutiers avec l'Allemagne) est légitimée par le statut de capitale européenne de Strasbourg. Avec le SCOT, le principe d'une urbanisation prioritaire des zones bien desservies par les transports se diffuse largement, même si la traduction concrète de cet objectif est loin d'être acquise. On ne peut qu'être frappé, par ailleurs, de la continuité des priorités affichées en matière de transport à l'échelle de la région urbaine. Déjà envisagée au moment du SDAU en 1973, la réalisation du grand contournement ouest de Strasbourg est défendue comme étant plus nécessaire aujourd'hui qu'elle ne l'était trente ans auparavant, en raison de l'augmentation

continue du flux de transport routier de marchandises. On retrouve ici l'idée selon laquelle le développement des infrastructures de transport accompagne l'évolution de la mobilité, l'argumentaire environnemental portant quant à lui sur la nécessité de détourner le trafic de poids lourds du centre.

À Genève, la question environnementale surgit dans le champ de l'aménagement urbain plus tôt qu'à Strasbourg : à l'échelle nationale, elle est institutionnalisée presque quinze ans avant le vote de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie en France. À l'échelle locale, le rôle des associations écologistes est particulièrement prégnant, à la fois en faveur de la préservation des espaces naturels ou agricoles et de la promotion de transports collectifs performants. À cette sensibilité précoce et engagée en faveur de la question environnementale s'oppose toutefois une culture urbaine genevoise imprégnée par l'héritage moderniste et résolument favorable à la voiture particulière, limitant de fait l'acceptabilité d'une stratégie de réduction drastique de la circulation automobile, comme celle que Berne a mise en place. Au cours des années quatre-vingt-dix, le débat sur l'aménagement du territoire à l'échelle fédérale met l'accent sur les problématiques urbaines, mêlant des idées d'inspiration libérale aux principes de développement durable. Face à la pression démographique et aux problèmes posés par l'étalement urbain, la Confédération helvétique préconise à la fois un assouplissement des contraintes de constructibilité des zones agricoles et une politique foncière favorisant la densification. Une loi fédérale pour la constitution d'un fonds destiné à garantir une contribution financière de la Confédération pour le financement des projets d'infrastructures de transport (ferroviaires ou routières) dans les agglomérations a vu le jour en 2006. Le projet 2015 pour Genève tout comme le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise reprennent cette double rhétorique du développement durable et de l'attractivité territoriale. À l'argumentaire fonctionnel qui légitime l'ouverture transfrontalière par la nécessité de gérer les flux de déplacements, de maîtriser l'étalement urbain ou de lutter contre les disparités socio-spatiales s'ajoute une dimension de portée symbolique qui situe cette ouverture dans la perspective de l'adhésion de la Suisse à l'Union Européenne.

2. La planification urbaine, outil d'orientation ou de gouvernance de l'action publique ?

L'identification des facteurs de continuité et de changement de la planification urbaine à Strasbourg et à Genève permet de dresser un certain nombre de constats comparatifs concernant le rôle et la portée de cet instrument dans les deux agglomérations.

2.1. Des différences aux ressemblances : la planification dans le jeu politique local

Les différences entre les systèmes politiques français et suisse s'imposent en première lecture, lorsqu'on oppose les modes de production dominants dans les deux agglomérations.

À Strasbourg, le rôle des élus, et plus spécifiquement celui du maire de la ville-centre, est déterminant : les premiers mandats de Pierre Pfimlin et de Catherine Trautmann sont ainsi marqués par une volonté d'adapter le contenu de la planification aux priorités ou aux enjeux politiques définis respectivement à l'échelle de la ville-centre et à celle de l'agglomération ; à l'opposé, l'absence d'implication forte de Marcel Rudloff (et plus largement des élus de la CUS) en faveur d'une relance de la réflexion prospective et les incertitudes qui caractérisent, depuis le début des années 2000, les stratégies de redéploiement territorial des compétences de la CUS, du Département, et de la Région contribuent à expliquer dans le premier cas une mise en sommeil des études urbaines et dans le second cas une difficulté pour les collectivités à s'investir dans des procédures de planification « classiques ».

Par comparaison, la planification genevoise apparaît fortement institutionnalisée. Le faible poids des logiques partisanes (l'influence du Parlement et des partis politiques est limitée par les modalités d'élaboration des plans), la pérennisation des instances et des procédures d'élaboration et de suivi des plans directeurs tout comme la permanence de certains enjeux

(usage raisonné des sols et protection de la zone agricole) encadrent le contenu des plans directeurs. L'essentiel paraît se jouer entre le Conseil d'État - voire, plus spécifiquement, le conseiller d'État en charge du dossier - et les associations de riverains, de défense de l'environnement ou de préservation des zones vertes, ou les représentants des milieux économiques qui s'opposent de manière constante et souvent virulente aux plans directeurs comme aux schémas de transport. Dès lors, la mise en place des commissions consultatives multiples et l'élargissement de leur composition (élargissement territorial, thématique et ouverture aux acteurs privés) servirait avant tout à légitimer l'action publique en matière d'aménagement du territoire et à éviter les blocages susceptibles de se produire dans un système de démocratie directe (Joye et Kaufmann, 1998).

L'analyse diachronique nous conduit cependant à nuancer cette opposition. Les logiques institutionnelles ne sont pas absentes de l'élaboration des documents de planification dans l'agglomération strasbourgeoise. Nous avons évoqué le rôle du fonctionnement politique de la CUS, qui maintient la prééminence des prérogatives communales dans le champ de l'aménagement urbain, agissant comme un frein dans l'émergence d'un projet d'urbanisme à l'échelle communautaire. La décentralisation des compétences marque à l'évidence l'évolution des pratiques et la capacité des collectivités locales à s'approprier les enjeux locaux. Dans l'agglomération genevoise, l'élaboration du dernier plan directeur, Projet 2015, porte les traces d'une plus forte implication politique. La concrétisation de l'ouverture transfrontalière à travers plusieurs documents récents (dont le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise) et la réalisation du projet CEVA montrent que l'on est passé de l'incantation ou des bonnes intentions à la mise en place d'un partenariat « agissant », alliant les collectivités publiques suisses et françaises. Dans ce contexte, la planification urbaine genevoise ne se limite plus à une simple mise à jour des projets d'aménagement sectoriels et à la vérification de leur compatibilité territoriale. Elle est un des éléments d'un processus de négociation entre un grand nombre d'acteurs publics et privés agissant à des échelles différentes.

Ainsi, au-delà des différences institutionnelles et politiques qui caractérisent les deux villes, la planification urbaine apparaît comme partie prenante d'un mouvement de recomposition des espaces de l'action publique qui privilégie l'échelle d'agglomération. Quelles sont les conséquences de cette affirmation de logiques d'action territoriales sur le rôle et la portée de la planification urbaine et sur sa capacité à mettre en cohérence les politiques de transports et d'urbanisme ?

2.2. La cohérence territoriale, entre norme et projet

Telle que la définit la loi SRU en France, la cohérence territoriale associée au renouvellement des procédures de planification urbaine renvoie à la double problématique de la pertinence des périmètres d'action et de la coordination des politiques sectorielles. La loi d'aménagement du territoire (LAT) de 1979 en Suisse précise quant à elle que la vocation des plans directeurs cantonaux est de coordonner toutes les activités qui ont une incidence sur l'organisation du territoire. L'évolution rapide des enjeux associés au développement et à l'aménagement urbains depuis les années soixante nous conduit à nous interroger sur la manière dont ces questions de cohérence spatiale et intersectorielle ont été appréhendées.

À Genève comme à Strasbourg, les schémas et plans directeurs de la fin des années soixante au début des années soixante-dix ont été construits sur la base d'hypothèses d'une très forte croissance démographique, qui justifient le recours à un large périmètre d'étude, englobant les espaces potentiellement concernés par le développement urbain présumé. La planification territoriale est alors en quête d'un « optimum dimensionnel ». À Genève, la nécessité d'un élargissement du périmètre d'analyse au-delà du territoire cantonal est exprimée, mais non concrétisée puisqu'elle se heurte à l'obstacle institutionnel de la coopération transfrontalière.

Le développement de l'agglomération strasbourgeoise, beaucoup moins contraint par la topographie, est en revanche moins dépendant d'une ouverture transfrontalière.

Dans les années quatre-vingt-dix, la question de la cohérence spatiale est indissociable du phénomène d'étalement urbain et de son corrélat, l'augmentation de la mobilité quotidienne, liée à l'allongement des déplacements. Le problème de l'écart entre périmètres institutionnels et périmètres fonctionnels devient récurrent, tout particulièrement en France où le morcellement communal est pointé comme une cause de dysfonctionnement majeure des politiques locales. La vocation de la planification urbaine semble dès lors tiraillée entre définition de la norme et organisation de la gouvernance locale : confrontée aux évolutions rapides et multiples du fait urbain (globalisation des échanges, étalement urbain, croissance continue des mobilités motorisées, etc.), elle est plus que jamais en quête de capacités d'anticipation, de critères de coordination, pour une action publique que l'on soupçonne d'être entravée par une recherche de valorisation à court terme, des intérêts locaux ou des logiques sectorielles ; en prise directe avec le mouvement de recomposition du pouvoir local, elle constitue par ailleurs un outil potentiellement stratégique aux mains d'acteurs multiples, impliqués directement dans la mise en valeur des territoires. Les deux agglomérations étudiées présentent, à cet égard, des dynamiques relativement différentes.

Le début des années quatre-vingt-dix, à Strasbourg, est caractéristique d'une inversion de l'emboîtement entre plan et action publique. C'est le projet (politique) d'agglomération qui réactive la réflexion prospective sur le logement, les déplacements et l'urbanisme, alors que dans la conception hiérarchisée et centralisée des années soixante-dix, les procédures de planification visaient à encadrer et à orienter les politiques publiques. L'instrumentalisation des procédures au profit des nouvelles intentions politiques se heurte toutefois aux tensions et aux incertitudes du jeu politique local, expliquant les atermoiements autour de la mise en révision du schéma directeur et les hésitations autour du choix du périmètre de SCOT. Par ailleurs la nature même du SCOT, tout en se démarquant des anciens schémas directeurs marqués par une pensée planificatrice normative et centralisatrice, peine à organiser la négociation entre les différents acteurs au sein de la région urbaine de Strasbourg. L'adhésion des collectivités locales aux démarches de planification est brouillée par le renforcement de leurs compétences sectorielles, qui les conduit à se légitimer par le portage de projets de transports et de visions d'aménagement autonomes.

À Genève, la prise en compte par le dernier plan directeur de l'ouverture transfrontalière marque l'aboutissement d'un long processus où le poids de la raison politique l'emporte sur celui de la rationalité fonctionnelle. Cette ouverture, qui s'appuie notamment sur la nécessité de gérer des flux transfrontaliers en augmentation constante, ne fait pas l'objet de réelles dissensions à l'intérieur du canton : les oppositions locales les plus importantes ont porté sur les logiques libérales qui conduisent à plaider un assouplissement des contraintes d'urbanisation de la ceinture verte agricole. Le rôle majeur du Conseil d'État est illustré par la relance du projet CEVA. Prise dans l'urgence (en raison de l'expiration imminente de la convention de 1912), la décision de réaliser une liaison ferroviaire se fait sans aucune concertation avec les autorités françaises, qui avaient investi depuis plusieurs années dans les études de construction d'un métro automatique léger. Le changement de mode de transport provoque par ailleurs une recomposition de la scène décisionnelle, au profit de la Région Rhône-Alpes (autorité organisatrice des transports ferroviaires) et au détriment des communes (notamment Annemasse) et du Département de l'Ain impliqués dans l'organisation des transports urbains. Dans ce contexte, le plan directeur genevois, Projet 2015, entérine donc les décisions politiques plutôt qu'il ne les suscite, l'argumentaire environnemental autour du développement des transports collectifs à l'échelle transfrontalière servant de légitimation plus que d'orientation à l'action publique. Si la nécessité de coordonner transports et urbanisme est plusieurs fois évoquée par le document, sa mise en pratique dans un contexte

transfrontalier paraît problématique. L'implantation de pôles d'emplois du côté français, qui fait l'objet de négociations entre les autorités françaises et genevoises, semble pour le moment peu connectée aux problématiques de déplacement.

2.3. La prise en compte du temps

La dimension prospective, pourtant inhérente à l'exercice même de la planification, semble peu présente dans les pratiques locales.

Ni à Strasbourg ni à Genève, l'élaboration des schémas ou des plans directeurs ne donne lieu à l'esquisse de divers scénarios d'évolution probable, possible ou souhaitable dans les champs de l'urbanisme et des transports, et qui pourraient servir de base à un débat. Les démarches de planification sont à la fois fortement dépendantes des hypothèses de prolongement des tendances passées (c'est particulièrement vrai pour les projections de trafic qui sous-tendent la programmation des infrastructures routières dans les années 1960 et 1970), mais aussi étroitement liées aux projets d'aménagement en cours ou dont la mise en œuvre est prévue à court terme. La proximité entre plan directeur et projet est traditionnelle à Genève, où l'élaboration régulière du plan directeur vise tout d'abord à faire une mise à jour des opérations d'aménagement en cours ou à venir, et à s'assurer de leur compatibilité mutuelle ou vis-à-vis des grandes options « intangibles » d'aménagement, telles que le maintien d'une ceinture verte agricole. À Strasbourg, le rôle de la planification paraît structurellement moins figé, en raison notamment de l'ambiguïté issue du contexte législatif récent autour de la nature et des objectifs respectifs du projet d'agglomération et du SCOT. Dans la pratique cependant, l'ambition anticipatrice de la planification peut-être limitée par les contingences de la mise en œuvre d'un projet phare ; c'est particulièrement vrai du plan de déplacements urbains, qui est achevé plusieurs années après la mise en circulation des deux premières lignes de tramway.

L'intervalle de temps retenu nous permet toutefois d'élargir quelque peu cette évaluation « en instantané ». D'une part, nous avons pu constater que les pratiques locales en matière de planification urbaine anticipaient parfois les dispositions législatives à l'échelle nationale. Tel est le cas à Strasbourg, lorsque l'équipe de Catherine Trautmann prend l'initiative d'élaborer en 1990 un projet d'agglomération, qui n'est pas sans rappeler la procédure dont la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999 prévoit, dix ans plus tard, la systématisation. Le Conseil d'État de Genève, de son côté, précède également la loi sur l'aménagement du territoire de 1979 en se dotant dès les années soixante des moyens d'élaborer et de suivre les plans directeurs cantonaux. D'autre part, la mise en œuvre des projets, notamment dans le domaine des transports, est le plus souvent largement postérieure à leur inscription dans un plan. On peut considérer qu'en s'appuyant sur les études de tracé entreprises à la suite du dossier d'agglomération de 1975, l'équipe qui réalise le tramway de Strasbourg au début des années quatre-vingt-dix limite la capacité d'innovation du projet et des études qui l'accompagnent (PDU). On peut aussi renverser le propos, en soulignant que le projet d'aménagement de 1975 était particulièrement novateur, mais qu'il a fallu attendre quinze pour que les conditions de sa mise en œuvre soient réunies. En d'autres termes, la capacité d'anticipation du plan ne peut être appréciée sans tenir compte des phases de maturation ou de réalisation des projets caractéristiques du processus de construction de l'action collective.

C'est la raison pour laquelle la manière dont le plan a été produit et dont il fait référence auprès des acteurs locaux importe au moins autant que son contenu (Offner, 2006). Le temps de la démarche comme celui des réactions soulevées par son approbation font partie du processus d'élaboration de l'action publique, au même titre que le dessein collectif esquissé par le plan. L'exemple du SCOT strasbourgeois nous paraît à cet égard éclairant. Plusieurs acteurs s'accordent à souligner des manques de connaissance (par exemple sur les capacités d'urbanisation à l'intérieur de la CUS ou sur la notion d'armature urbaine) qui auraient dû,

dans une vision idéaliste, servir à l'élaboration du document. Or l'identification de ces manques conduit un certain nombre d'acteurs à engager des études, soit de manière coordonnée (sur l'armature urbaine), soit de façon autonome (pour le bilan des surfaces urbanisables) qui viendront peut-être, *a posteriori*, en discuter la mise en œuvre.

Tout dépend, et cela nous conduit à un dernier point, des modalités de suivi de la mise en œuvre des schémas et des plans directeurs. Nous avons pu noter que pour Genève, le suivi et la révision des plans étaient institutionnalisés depuis quarante ans. En France, la pérennisation systématique des structures intercommunales qui élaborent les SCOT (syndicats mixtes) a été instaurée par la loi SRU. C'est à partir des conditions de fonctionnement de ces instances de suivi, de leur capacité à susciter la production d'une expertise territoriale que l'on pourra évaluer leur aptitude à maintenir des orientations politiques définies à partir de la prise en compte d'enjeux de long terme.

Conclusion

Au cours des quarante dernières années, les contenus, les pratiques et les usages de la planification urbaine à Strasbourg et à Genève ont sensiblement évolué. Focalisées sur des problématiques spatiales dans les années soixante et soixante-dix, les procédures affichent à partir des années quatre-vingt l'ambition de coordonner différents acteurs au sein de périmètres élargis. Par ailleurs, les dynamiques locales se caractérisent par des différences importantes dans les jeux d'intérêts et les logiques institutionnelles. En revanche, l'analyse des idées et des représentations qui sous-tendent les politiques montre à la fois d'importantes similitudes, mais également une tendance à la stratification des logiques d'action dominantes, invitant à s'interroger sur la réalité d'un changement des manières de penser et d'agir (sur) le lien urbanisme-transport.

Si les formes et les usages de la planification urbaine ont évolué, pourquoi les doctrines changent-elles si peu ?

Un premier élément de réponse consiste à souligner le caractère technique et le mode de production très institutionnalisé de ces procédures. Face à la complexification des enjeux et des jeux d'acteurs, ces dernières tendent à s'enfermer dans la recherche de solutions plutôt que de s'ouvrir à la formulation de nouveaux problèmes. Ce serait négliger le travail de réflexion réalisé en amont et en aval de l'élaboration du document proprement dit, les débats qu'il suscite ou les besoins (notamment en matière d'études) qu'il met en évidence. Nous formulons plus volontiers l'hypothèse que les documents de planification ne peuvent rendre compte de la totalité des changements à l'oeuvre, parce qu'ils se réfèrent, pour être légitimes, aux enjeux et aux stratégies d'action les plus consensuels.

Un deuxième élément de réponse consiste à s'interroger de manière plus précise sur les conséquences des évolutions en cours. D'un côté, la prise de conscience des coûts sociaux de l'étalement urbain (accroissement des flux de circulation, ségrégation socio-spatiale, augmentation des nuisances environnementales) et la montée en puissance des enjeux environnementaux d'échelle globale (appauvrissement de la biodiversité, diminution des ressources énergétiques et risques climatiques) suscitent des interventions et des réformes à l'échelle nationale. La nécessité de planifier s'accompagne alors d'obligations légales et de réglementations que les collectivités locales associent souvent à un mouvement de recentralisation (particulièrement en France) et vis-à-vis desquelles elles se montrent réticentes. De l'autre, l'affirmation de l'échelle d'agglomération comme catégorie d'action prioritaire et son corollaire, la recomposition des espaces politiques locaux, conduisent à l'invention de nouvelles formes de planification, dont la portée est moins normative que stratégique. Ces évolutions s'inscrivent dans une dynamique de globalisation des échanges et d'augmentation de la compétitivité territoriale, qui invitent logiquement les nouveaux

territoires et les acteurs qui les animent à mettre l'accent sur les enjeux d'attractivité et d'accessibilité. Dans ce contexte, les transports sont mobilisés au profit du renforcement des identités territoriales, tant en interne que vis-à-vis du monde extérieur. Le lien entre transports et urbanisme se réduit aux enjeux de densification de l'habitat aux abords des gares ou des stations de transports publics. La refonte de la planification territoriale serait donc porteuse d'une forte contradiction d'intérêts, limitant le développement durable à l'énoncé de normes et à la légitimation des politiques publiques plutôt que de l'instaurer en tant que problème politique.

Bibliographie

BACHOFEN Ch., 1994, « Le Plan Vivien », In *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, sous la direction de F. Cuillier, Paris, ADEUS/Éditions de l'Aube, pp. 30-33.

BIERMANN J.-L., 1959, *Étude générale de la circulation à Genève*, Genève, Rapport pour le Conseil d'État du canton de Genève.

FONTAINE J. et HASSENTEUFEL P., 2002, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et refroidissement théorique », In *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, sous la direction de J. Fontaine et P. Hassenteufel, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

KAUFMANN V., SAGER F., FERRARI Y. et D. JOYE, 2003, *Coordonner transports et urbanisme*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

KAUFMANN V. et JOYE D., 1998, « Cinquante ans d'aménagement du territoire à Genève », *Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, p. 93-100.

LASSAVE P. et OFFNER J.-M., 1986, « Transformations du milieu professionnel et des doctrines de planification des transports urbains en France au cours des décennies soixante-dix et quatre-vingt », *Transports-Urbanisme-Planification*, vol. 6.

MESSELIS M., 1994, « 1945-1993 : du réseau de voirie au plan de déplacements urbains », In *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, sous la direction de F. Cuillier, Paris, ADEUS/Éditions de l'Aube, pp. 73-80.

NONN H., 1982, *Strasbourg et sa communauté urbaine*, Notes et Études documentaires n°4657-4658, Paris, La Documentation Française.

OFFNER J.-M., 2006, *Les plans de déplacements urbains*, Paris, La Documentation Française.

OLLIVIER-TRIGALO M. et ZEMBRI-MARY G., 2006, « Le cas de l'Alsace. Une petite région transfrontalière agissante », In *Transports : où en sont les Régions en matière de politiques régionales ET durables ?*, sous la direction de M. Ollivier-Trigalo, Rapport Enpc-Ademe pour le Prédit, GO 11.

SUREL, Y., 1998, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs* n°87, pp. 251-267.

WOLFF J.-F., 1994, « Le long cheminement du plan d'occupation des sols de Strasbourg », In *Strasbourg. Chroniques d'urbanisme*, sous la direction de F. Cuillier, Paris, ADEUS/Éditions de l'Aube, pp. 42-48.

Notes

- (1) Cet article s'insère dans le cadre d'une recherche co-financée par le CNRS et par l'Ademe, portant sur l'analyse comparative de la mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de transport en Suisse (à Berne et à Genève) et en France (à Strasbourg)

- et à Bordeaux). L'équipe réunit des chercheurs de l'EPFL (LaSUR), de l'INRETS (LVMT) et de l'Institut d'urbanisme de Paris (CRETEIL).
- (2) L'État souhaite favoriser, dans les grandes agglomérations, la création de structures intercommunales capables d'aborder les enjeux du développement urbain à une échelle pertinentes. La loi du 31 décembre 1966 crée d'office quatre communautés urbaines : à Lille, Lyon, Strasbourg et Bordeaux.
 - (3) Depuis 1985, il est question de transférer le siège du Parlement européen à Bruxelles, afin d'éviter la dispersion des fonctionnaires. La lutte pour que Strasbourg devienne le lieu unique du siège (environ la moitié des réunions se tiennent au Luxembourg) sera longue et laborieuse.
 - (4) Cette situation est singulière. Dans les autres cantons suisses, les communes disposent de prérogatives plus importantes, notamment en matière d'urbanisme (les cantons leur délèguent généralement l'élaboration de plans d'occupation des sols).
 - (5) En Suisse, les citoyens peuvent prendre part à la décision politique en proposant une nouvelle loi par le biais d'une *initiative populaire*, ou bien en s'opposant à une loi déjà votée par le biais d'un *référéndum*. Si ces motions remportent la majorité des votants (double majorité des électeurs et des cantons lorsqu'il s'agit d'un référendum obligatoire) et sous réserve qu'elles ne soient pas anticonstitutionnelles, elles sont adoptées et cela quel que soit le taux de participation au scrutin.
 - (6) Depuis 1858, une ligne de chemin de fer relie la gare des Eaux-Vives, située sur la rive gauche du lac léman dans le canton de Genève à Annemasse, en France ; pour relier Genève à la France, il faut prolonger cette ligne vers la gare de Cornavin, via la gare de la Praille. En 1912, une convention est signée entre le canton de Genève, la compagnie ferroviaire (CFF) et la Confédération helvétique, où chaque partie s'engage, pour une durée de cent ans, à financer un tiers du raccordement manquant.
 - (7) Voir l'entretien avec Gérard Massin, ex-directeur de l'agence d'urbanisme de Strasbourg, publié Flux, n°65, p. 75-81.
 - (8) Environ 300 000 passages quotidiens sont effectués entre la France et la Suisse dont seulement 3% en transports collectifs.