

e

**COORDONNER  
TRANSPORTS  
ET URBANISME**

**VINCENT KAUFMANN  
FRITZ SAGER  
YVES FERRARI  
DOMINIQUE JOYE**

SCIENCE, TECHNIQUE, SOCIÉTÉ







**OORDONNER  
TRANSPORTS  
ET URBANISME**





**OORDONNER  
TRANSPORTS  
ET URBANISME**

**VINCENT KAUFMANN  
FRITZ SAGER  
YVES FERRARI  
DOMINIQUE JOYE**

SCIENCE, TECHNIQUE, SOCIÉTÉ



***Les auteurs et l'éditeur remercient l'Office du développement territorial  
et l'Office de l'éducation de la science dont le soutien financier  
a rendu possible la publication de cet ouvrage.***

Collection «Science. Technique. Société», dirigée par le professeur Michel Bassand

*Métropolisation et inégalités sociales*

Michel Bassand

*Vivre et créer l'espace public*

Michel Bassand, Anne Compagnon, Dominique Joye, Véronique Stein

*Au-delà du laboratoire*

Pierre Rossel, Michel Bassand et Marie-Annick Roy, Ed.

*Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines*

Vincent Kaufmann

*Métropolisation, crise écologique et développement durable*

Michel Bassand, Thai Thi Ngoc Du, Joseph Tarradellas, Antonio Cunha,  
Jean-Claude Bolay

*Locataire ou propriétaire ?*

Philippe Thalmann, Philippe Favarger

Les Presses polytechniques et universitaires romandes sont une fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et d'autres universités et écoles d'ingénieurs francophones.

Le catalogue de leurs publications peut être obtenu par courrier aux Presses polytechniques et universitaires romandes, EPFL – Centre Midi, CH-1015 Lausanne, par E-Mail à [ppur@epfl.ch](mailto:ppur@epfl.ch), par téléphone au (0)21 693 41 40, ou par fax au (0)21 693 40 27.

**<http://www.ppur.org>**

Première édition

© 2003, Presses polytechniques et universitaires romandes,  
CH – 1015 Lausanne.

ISBN 2-88074-518-7

Imprimé en Suisse

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme  
ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

## PRÉFACE

L'aménagement du territoire et les transports s'influencent mutuellement et doivent donc être coordonnés. Cela est évident.

Pourtant, dans la pratique, cette coordination se heurte à de nombreuses difficultés.

Il y a bien sûr les structures institutionnelles et administratives qui font encore la part belle à l'approche sectorielle. Il y a les enjeux politiques, les luttes de pouvoir, les différentes cultures en présence. Il y a encore les divers horizons temporels des politiques à incidences spatiales.

La coordination des politiques d'aménagement du territoire et de transports est au centre de l'activité de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) tant dans sa tâche de planification (plans sectoriels) que de coordination permanente (préavis) et de recherche départementale.

Cette problématique sera centrale dans un certain nombre de projets stratégiques de l'Office: conception directrice de la mobilité durable, trafic de loisirs, etc.

La coordination de l'urbanisation et des transports devrait constituer l'un des axes majeurs des «Projets d'agglomération» que les agglomérations suisses sont appelées à élaborer ces toutes prochaines années.

C'est dire si la publication du présent ouvrage intervient dans un contexte très favorable.

Nous avons beaucoup à apprendre de l'analyse comparative de la coordination institutionnelle et matérielle dans les quatre agglomérations de Berne, Bâle, Lausanne et Genève de même que de l'analyse de six projets concrets.

Je souhaite que cet ouvrage bénéficie de la diffusion qu'il mérite et qu'il contribue à améliorer les pratiques de coordination.

*Pierre-Alain Rumley*

Directeur de l'Office fédéral  
du développement territorial

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Préface</b> .....	V
<b>Les auteurs</b> .....	IX
<b>Avant-propos</b> .....	XI
<b>Chapitre 1 Introduction</b>	
1.1 Preamble.....	1
1.2 Mobilité et territoire: des questions pratiques... ..	3
1.3 ... aux enjeux théoriques.....	6
1.4 Plan et logique de l'ouvrage.....	7
1.5 Remerciements.....	8
<b>Chapitre 2 La coordination en questions</b>	
2.1 La coordination entre urbanisme et transport et ses justifications .....	11
2.2 Une double inscription problématique .....	15
2.3 Cadre conceptuel et questions de recherche	28
<b>Chapitre 3 Dispositif de recherche et présentation des études de cas</b>	
3.1 Une approche comparative.....	43
3.2 Choix des unités d'analyse.....	46
3.3 Dispositif de recherche.....	54

<b>Chapitre 4</b>	<b>Comparaison monographique</b>	
4.1	La coordination dans les agglomérations....	60
4.2	Mise en perspective et récapitulation.....	67
<b>Chapitre 5</b>	<b>Comparaison descriptive des études de cas</b>	
5.1	L'architecture institutionnelle .....	79
5.2	L'aspect financier.....	83
5.3	Les valeurs .....	85
5.4	Les cultures professionnelles .....	88
5.5	Le contexte physique.....	91
5.6	Particularités des études de cas .....	93
5.7	Mise en perspective.....	94
<b>Chapitre 6</b>	<b>La coordination en question</b>	
6.1	Cinq questions sous la loupe .....	99
6.2	Une analyse transversale .....	134
<b>Chapitre 7</b>	<b>Conclusion et recommandations</b>	
7.1	Conclusion théorique .....	144
7.2	Conclusion opérationnelle.....	148
7.3	La nécessité d'une politique volontariste associée à des procédures souples de mises en œuvre .....	157
<b>Chapitre 8</b>	<b>Deutsche Kurzfassung</b>	
8.1	Einleitung .....	159
8.2	Die Notwendigkeit von Politikkoordination	161
8.3	Die Koordination in den vier Agglomerationen Bern, Basel, Lausanne und Genf.....	162
8.4	Die Koordination in konkreten Planungsprojekten: Sechs Fallstudien .....	166
8.5	Wann wird koordiniert und wann nicht? Fünf Erklärungsansätze.....	172
8.6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	206
<b>Bibliographie</b> .....		211

## LES AUTEURS

VINCENT KAUFMANN est professeur à l'Université de Cergy Pontoise et collaborateur scientifique à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).

FRITZ SAGER est politologue (Dr. rer. soc.). Il est chef de projet au bureau Vatter Politikforschung und Politikberatung à Berne et chargé de cours à l'Université de Berne.

DOMINIQUE JOYE est professeur à l'Université de Neuchâtel et directeur du Service suisse d'information et d'archivage de données pour les sciences sociales (SIDOS).

YVES FERRARI est collaborateur scientifique à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).



## AVANT-PROPOS

# PENSER LA COORDINATION

«Les transports, cette lutte contre l'espace» écrivait Fernand Braudel. Pas de territoires sans réseaux, pas de ville sans système de déplacements. A toutes les échelles, circulations des flux et occupations de l'espace interagissent. Et pourtant, la division du travail technique et administratif, la multiplicité des logiques financières comme celle des périmètres institutionnels, la désynchronisation des processus décisionnels, se conjuguent pour autonomiser chacun de ces champs de l'action publique. Cette sectorialité, productrice d'incohérences, affecte autant l'efficacité managériale que la légitimité politique. D'où les appels récurrents à l'articulation et la coordination des démarches.

*Cumordinatio*, mettre en ordre ensemble... Penser la coordination, n'est-ce pas tout simplement penser la vie en société, celle des individus comme celle des organisations? La question de «l'agencement des parties d'un tout pour une fin déterminée» – selon la définition formalisée par les dictionnaires – traverse de fait l'ensemble des sciences sociales. Il existe trois dispositifs principaux d'ajustement réciproque des actions des uns et des autres: l'organigramme et les ordres des relations hiérarchiques, la «main invisible» des relations marchandes; le langage commun des relations de confiance informelles. Au-delà de cette typologie initiale, les propositions méthodologiques foisonnent. La théorie sociologique des conventions, par exemple, s'intéresse aux principes et aux valeurs par lesquels les actes sont justifiés. La théorie

économique des coûts de transaction met en avant les interactions de réseaux. Quelles que soient les manières d'analyser et de conceptualiser, une conclusion s'impose : coordonner n'est pas une mince affaire !

### *Entre complexité et cohérence*

S'agissant de politique publique, le sujet est aussi important que délicat. Important car la notion même de politique publique renvoie à un ensemble complexe de programmes, de procédures, de projets, de régulations concourant à un même objectif ; sans coordination, pas de cohérence, donc pas de politique. Délicat, en ces temps de fragmentation constatée de l'action publique, pour cause de multiplication des intervenants, de diversification des problèmes, de dilution des pouvoirs. L'invention conceptuelle de la gouvernance traduit cette situation mais ne donne pas de remède...

En quête de lisibilité de leur action, les pouvoirs publics semblent condamnés à intervenir de manière toujours plus sectorielle, pour s'affranchir de la complexité croissante des réalités socio-économiques sur lesquelles ils prétendent agir. Mais, comme en médecine, la spécialisation à outrance peut s'avérer contre-productive, faute de prise en charge globale. Et la « mise en réseau » généralisée trouve rapidement ses limites pratiques.

Dans le cadre d'une action de coopération scientifique et technique (COST), plusieurs équipes de recherche européennes ont mis en commun leurs travaux pour tenter de mieux comprendre les facteurs facilitant ou empêchant les tentatives de coordination entre projets de transport et planification territoriale. La démarche menée par les collaborateurs de l'Institut de Recherche sur l'Environnement Construit de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, dont cet ouvrage rend compte, est apparue comme l'une des plus ambitieuses, par la rigueur de sa problématique et l'ampleur de ses terrains d'enquête. Partant, elle s'avère singulièrement fructueuse, riche d'enseignements pour le politologue certes, mais aussi pour l'acteur opérationnel : l' élu local, l'administrateur, l'urbaniste, l'ingénieur transport...

### *Enseignements suisses*

Quelles sont donc les caractéristiques propres aux individus, aux structures ou aux contextes territoriaux, susceptibles de faciliter la coordination ? Un réseau d'acteurs fermé (une fois la décision prise et

légitimée), des commissions ad hoc respectant la distinction entre rôles techniques et politiques, une organisation évolutive, apparaissent de première importance. Une telle architecture institutionnelle saura permettre la collaboration entre des cultures professionnelles variées, mobiliser des idéologies de l'Etat (planificateur, incitateur ou offreur) adaptées aux finalités de l'action. Mais les politiques passées, inscrites dans le contexte territorial, pèsent lourd; l'existence d'infrastructures ferroviaires, par exemple, fournit des occasions pour la coordination. Les procédures de financement, en revanche, possèdent l'efficacité de leur logique intrinsèque: sectorielles, elles représentent un frein à la coordination; liant l'aide financière à des impératifs de mise en cohérence, elles constituent une réussite.

Ainsi, une attention particulière au design institutionnel et au management public favorisera la rationalité d'action et non de pouvoir, la logique de projet au détriment de la confrontation.

Tout n'est pas joué pour autant. Il faut insister sur ce second résultat majeur: il peut y avoir coordination sans cohérence. Autrement dit, l'excellence procédurale ne vaut rien si la substance même de l'action publique pêche par défaut ou erreur de conceptualisation initiale des liens entre transport et espace. A quoi servirait une bonne coordination entre les divers services s'occupant de planifier, réglementer ou gérer le stationnement (sur voirie, en sous-sol, dans les logements, chez les employeurs, pour les parcs-relais, etc.) si manquait une connaissance claire de l'influence des conditions de stationnement sur les comportements des automobilistes? En amont des procédures de coordination, la construction d'un projet cohérent suppose aussi l'organisation de débats ouverts légitimant des orientations stratégiques, non forcément consensuelles mais explicitement choisies. Dès lors qu'une priorité politique est en jeu, dès lors que l'objectif afférent est commun à plusieurs acteurs, les dispositifs de coordination gagnent en efficacité. Les intérêts sectoriels s'effacent devant la réussite du projet, devant un comportement coopératif, dirait Robert Axelrod (ce spécialiste américain de la théorie des jeux a écrit un ouvrage célèbre sur ce sujet des conditions de la coopération dans un monde d'égoïstes, traduit en français sous le titre *Donnant, donnant*).

Sans doute la Suisse présente-t-elle un contexte socio-politique particulier, avec ses avantages et ses inconvénients en termes de coordination et de cohérence des politiques publiques. Participative

et référendaire, la démocratie helvétique permet à la fois le débat et le choix; les objectifs de l'action y trouvent une appréciable visibilité. Le poids idéologique des préoccupations environnementales (en Suisse alémanique plus encore qu'en Suisse romande sans doute) renforce la convergence des enjeux des institutions parties prenantes. En revanche, le fédéralisme semble freiner l'Etat dans ses vellétés d'édition de lois véritablement incitatives à l'articulation entre transport et urbanisme (subventions couplées, opérations d'interface). Le respect intransigeant de l'autonomie cantonale laisse par ailleurs de côté les questions spécifiques des grandes villes.

### *Intégration cognitive*

Au-delà de leurs caractéristiques propres, les pays européens restent en quête de la martingale planificatrice apte à lier durablement politiques de déplacements et d'urbanisme. La plupart reportent leurs espoirs sur trois formes d'intervention :

- des innovations procédurales, visant peu ou prou à créer des lieux de concertation, tels les accords de programme en Italie ou les Plans de Déplacements Urbains en France;
- des redécoupages territoriaux (espaces de décision, de gestion ou d'étude), dans une quête répétée de simplification de la carte institutionnelle (sous le postulat que moins de décideurs appellerait plus de cohérence) et de « pertinence » socio-économique des périmètres politiques;
- de la gestion par projet, reportant la charge de la coordination à un acteur public ou privé ad hoc (maître d'ouvrage, ensemblier, chef de projet..) pour une opération limitée dans l'espace et le temps.

Ces tentatives louables oublient trop souvent l'amont et l'aval des démarches intégratrices. Pour que l'action publique dispose d'une cohérence originelle forte, il lui faut des référentiels, c'est-à-dire une vision du monde, une problématisation et une théorie du changement. Pour que cette même action publique survive à toutes les routines technico-administratives prêtes à en supprimer les éléments novateurs, il lui faut casser les logiques sectorielles en créant des interdépendances pragmatiques, en favorisant les compétences coopératives, qu'elles soient individuelles ou organisationnelles. Au sein d'une agglomération, quelques mobilités professionnelles astucieuses (un

technicien qui passe des services de la voirie à l'exploitation des transports collectifs puis à la conception des plans d'occupation des sols...) valent toutes les planifications « globales » ou « transversales ». Le montage d'équipes-projets pour des opérations spécifiques favorise un apprentissage précieux du dialogue entre des milieux professionnels disposant de codes et de normes hétérogènes.

Ainsi les procédures et les institutions doivent-elles s'évaluer dans une double capacité : mettre l'action publique en idées, mettre l'action publique au travail. De ce point de vue, la question de l'expertise devient centrale. Parce qu'elle fournit une interprétation de la réalité et formalise des interrelations, l'expertise permet « en connaissance de causes » de bâtir des référentiels. Parce qu'elle sait faire œuvre de conception et d'innovation, elle peut proposer des méthodologies intégrant structurellement organisations des lieux et des liens. Parce qu'elle constitue un « grain à moudre » privilégié de l'agir public, elle procure un terreau sans égal pour construire une nécessaire pragmatique des interdépendances.

Le premier bilan de l'élaboration des plans de déplacements urbains en France – procédure obligatoire pour les agglomérations de plus de 100000 habitants, suite à la loi sur l'air et l'utilisation de l'énergie de 1996 –, souligne cette carence de l'expertise. Durant les années 1960 et 1970, les plans de circulation et la relance des transports collectifs urbains traduisaient un référentiel fort : la crainte d'une « américanisation » des centres-villes, alors que les hypermarchés s'installaient dans les périphéries, et le souci de ne pas creuser les inégalités de mobilité au regard d'une motorisation croissante mais non universelle de la population. Aujourd'hui, l'ambition globale d'une réduction des pollutions atmosphériques peine à trouver des problématisations locales. Panacées omniprésentes à des maux non identifiés, le développement des transports collectifs en site propre et le partage de la voirie laissent de côté la question cruciale du modèle urbain en devenir. L'intégration cognitive fait défaut.

La recherche en sciences politiques s'est en grande partie focalisée ces dernières années sur les *policy networks*, réhabilitant avec justesse le rôle des acteurs. Pour autant, au-delà des jeux de pouvoir, au-delà de la contingence des arrangements locaux, les enracinements organisationnels, les architectures institutionnelles, les situations territoriales, méritent attention. Cela ouvre la voie à de nouvelles manières de bâtir

coordinations et cohérences. Aussi est-il important qu'experts et acteurs du management public se saisissent des réflexions et conclusions de cet ouvrage.

*Jean-Marc Offner*

Directeur du LATTS  
(Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés)  
Professeur à l'Ecole Nationale  
des Ponts et Chaussées

# CHAPITRE 1

## INTRODUCTION

### 1.1 PRÉAMBULE

Comment articuler l'urbanisation aux systèmes de transports publics? Cette question apparemment très simple a déjà fait couler beaucoup d'encre ces vingt dernières années et pratiquement aucune agglomération urbaine occidentale ne l'a véritablement résolue. Le présent ouvrage lui est entièrement dédiée. Elle est née dans le cadre d'une action COST, c'est-à-dire un programme de recherche européen auquel différents pays se joignent et apportent une contribution, fondée sur leurs expériences nationales. Le volet helvétique propose d'analyser à partir d'exemples concrets, comment s'organise la coordination entre les politiques de transport et d'aménagement du territoire et quels en sont les moteurs et les freins.

Depuis le lancement de ce programme, en 1996, la coordination transport/aménagement est devenue sujet d'actualité scientifique et politique: en Europe, elle a été reprise dans le 5<sup>e</sup> programme cadre de recherche de l'UE tandis qu'en Suisse, la réforme de l'administration a proposé de transférer l'aménagement du territoire, jusqu'à récemment inclus dans le Département fédéral de justice et police, au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> «Le 19 janvier 2000, le Conseil fédéral a pris une décision de principe, en vertu de laquelle l'Office fédéral de l'aménagement du territoire sera transféré du DFJP au DETEC, où il formera

Intégrer la Suisse dans une recherche comparée au niveau européen n'est pas non plus sans intérêt: l'extrême autonomie des cantons, le fait d'être à la croisée des cultures germanique et latine ont toujours permis de développer et de formuler des questions de recherche inédites et novatrices. En outre, l'attention portée aux questions environnementales en Suisse, centrales aussi bien pour les transports que pour l'aménagement du territoire, fait de cette coordination un sujet particulièrement important.

Mais l'intérêt d'une telle recherche dépasse encore cet aspect. En Suisse, comme en Europe, il y a actuellement un débat important sur le rôle et l'organisation de l'Etat ainsi que sur sa compétence et sa capacité à réguler la société. Entre rôle interventionniste ou incitateur, entre service public général et efficacité pour des clients déterminés, entre démocratie et efficacité, bref entre gouvernement et gouvernance, la discussion est vive, aussi bien au niveau politique que scientifique. D'un point de vue théorique, la discussion sur le rôle respectif des systèmes de valeurs et des intérêts directs est également vivante et cette recherche peut y apporter des éléments de réponse, en particulier en intégrant non seulement les acteurs politiques mais aussi en donnant une large place à l'administration dont on sait qu'elle a un rôle important à jouer dans la mise en œuvre.

Il résulte de ces multiples aspects que l'objet de ce livre est à la fois de

- tester l'impact d'un système institutionnel, très localisé en comparaison internationale, sur la pratique de coordination entre politique d'aménagement et de transport,
- de mettre en lumière les caractéristiques les plus intéressantes de coordinations réalisées,

---

avec le Service d'étude des transports ainsi qu'avec les domaines «Convention alpine» et «Développement durable» de l'OFEFP, le nouvel Office fédéral du développement territorial. Le transfert de l'aménagement du territoire du DFJP au département chargé des questions d'infrastructure et d'environnement permet de coordonner de manière optimale les activités à incidence spatiale au sein du DETEC. Par la création d'un interlocuteur fort, le gouvernement entend tenir compte des imbrications toujours plus complexes entre les activités à incidence spatiale de la Confédération, des cantons et de l'étranger.» (D'après [http://www.developpement-territorial.admin.ch/medien\\_170500\\_f.html](http://www.developpement-territorial.admin.ch/medien_170500_f.html)).

- de mettre en relief les conditions nécessaires à l'amélioration de l'accessibilité et l'usage des transports publics en Suisse, et donc de diminuer les nuisances liées à l'automobile, par des mesures d'aménagement du territoire.

Bref, ses enjeux sont à la fois pratiques et théoriques<sup>2</sup>.

## 1.2 MOBILITÉ ET TERRITOIRE: DES QUESTIONS PRATIQUES...

Le siècle dernier a vu un accroissement considérable de la mobilité quotidienne qui s'est traduit par un allongement des distances parcourues (Salomon *et al.*, 1993) et un glissement des pratiques modales, des modes de proximité vers les moyens de transport motorisés (Guides *et al.*, 1990). Pour ne citer qu'un chiffre, le taux de pendularité, à savoir la proportion de la population active d'une commune qui travaille dans une autre, a passé de 10% au début du siècle à 50% au recensement de 1990. Cette tendance s'est bien entendu accompagnée d'un développement de vastes zones métropolitaines, caractérisées par une plus forte concentration des emplois que de l'habitat (Schuler et Joye, 1995).

Cette transformation a entraîné une forte demande d'infrastructures de transport et est elle-même le produit d'une transformation de l'offre tout aussi remarquable. En parallèle, le transport national et international exige aujourd'hui également des investissements considérables, qu'il s'agisse des nouvelles transversales alpines, du raccordement au réseau européen à grande vitesse ou de l'achèvement du projet «RAIL 2000». Dans l'ensemble, ces infrastructures vont exiger un financement important et certains vont jusqu'à suggérer un «nouveau pacte social» en la matière,<sup>3</sup> soit des réflexions concernant les accessibilités à ces nouvelles infrastructures.

---

<sup>2</sup> De facto, contrainte d'un programme appliqué, la partie pratique a fait l'objet de plus d'élaboration que la partie théorique, où l'on s'est davantage inspiré des travaux existants. Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer l'apport à la construction théorique qu'implique l'analyse, parfois très appliquée, des politiques territoriales: la concrétisation des politiques sur un territoire ne permet pas d'échapper à la prise en compte de leurs impacts.

<sup>3</sup> Communication orale de Remigio Ratti lors d'un séminaire consacré au management territorial, Locarno, octobre 1995.

Deux autres éléments interviennent de manière structurante dans ce domaine.

- Premièrement, la dissociation des coûts d'infrastructure et des coûts du transport proprement dit en matière ferroviaire, ouvre la négociation entre la Confédération et les cantons quant au financement du trafic régional. Dans un contexte actuel de métropolisation, la question de la mobilité d'agglomération est largement liée au transport régional. Il en découle précisément la nécessité d'articuler l'aménagement du territoire aux réseaux de transports collectifs correspondants de façon à assurer un développement équilibré de l'ensemble du pays et une desserte de base à toutes ses régions.
- Secondement, la discussion politique tend, d'une manière générale, à lier les questions des transports à celles des nuisances qui peuvent y être associées. Ainsi, par exemple, la question de la modération de la circulation, en contexte urbain, ne saurait être séparée de celle des normes OPair<sup>4</sup> dont le respect exige, vraisemblablement dans toutes les villes, un report du trafic automobile sur les transports publics (Pharoah et Apel, 1995)<sup>5</sup>. Notons également que le respect des normes OPB<sup>6</sup> inquiète certainement, parmi d'autres, les responsables des CFF comme les dirigeants en charge de l'aménagement du territoire<sup>7</sup>. Cet exemple montre également la nécessité d'une articulation entre qualité de vie, urbanisation et desserte.

Le fédéralisme helvétique, et l'enchevêtrement des territoires de compétences qu'il suppose, complique singulièrement le débat. Suivant le niveau institutionnel qui se trouve concerné, ce sont des instances politiques différentes qui ont charge de compétence. L'aménagement du territoire est défini à partir d'une loi-cadre fédérale qui laisse une grande marge de manœuvre aux cantons. Ils sont chargés

---

<sup>4</sup> Ordonnance fédérale sur la protection de l'air (Confédération helvétique, 1986a).

<sup>5</sup> Rappelons que la question de la mise en œuvre d'un tel système d'ordonnances fédérales n'est pas sans poser une série de questions politiques sur la répartition des compétences entre le pouvoir réglementaire d'une administration et une mise en œuvre qui demande un large soutien des citoyens, qu'il s'agisse de l'utilisation des instruments de démocratie semi-directe au niveau local ou d'un comportement quotidien.

<sup>6</sup> Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit.

<sup>7</sup> Par exemple, la construction d'une troisième voie CFF entre Coppet et Genève a longtemps buté sur cette question.

d'élaborer leur plan directeur cantonal et de le faire approuver par la Confédération. En outre, dans la plupart des cantons, ce sont les communes qui ont la charge d'établir l'aménagement au niveau local (plan d'affectation). Le trafic d'agglomération est tout à la fois régulé par des administrations cantonales et par des sociétés chargées des transports publics dans les conseils d'administration desquelles les communes sont généralement représentées. L'intervention de la Confédération, notamment à travers les CFF, demeure évidemment réservée. La politique en matière d'environnement est avant tout définie au niveau fédéral et les cantons n'ont «qu'un» rôle d'exécution.

Par ailleurs, la globalisation économique, considérée comme un phénomène majeur de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, pourrait inciter les acteurs à nier toutes références locales ou nationales. Il n'est pourtant pas inutile de rappeler que les politiques à incidence spatiale présentent une caractéristique importante: le territoire auquel elles s'adressent n'est pas une ressource renouvelable. Les actions qui concernent l'espace géographique ont des impacts à beaucoup plus long terme que d'autres politiques, ce qui met la notion de durabilité au premier plan de leurs enjeux. Les politiques à incidences spatiales mettent en jeu une multitude d'acteurs de types différents (administrations publiques, régies de transport, etc.) situés à des niveaux institutionnels différents (Confédération, canton, commune) mais aussi appartenant à des secteurs très divers (transport, urbanisme, aménagement du territoire, environnement). Cette multitude d'acteurs implique parfois de créer des niveaux de négociation qui privilégient l'efficacité technique, définie par rapport à une ingénierie des transports, au détriment de la transparence démocratique. Ce mécanisme, parfois problématique, peut s'analyser sous un double rapport: d'une part, comme opposition entre expertise technique et transparence démocratique ou, d'autre part, comme tension entre des niveaux, souvent abstraits, de négociation technique et la nécessaire insertion des citoyens (entendu au sens large) dans des processus politiques. Certains auteurs parlent d'ailleurs à ce propos de «dissolution du politique» dans une multitude de cercles ad hoc qui réfléchissent à des orientations particulières, mais dont les conséquences sont bel et bien globales.

La question est beaucoup moins triviale qu'il n'y paraît de prime abord car elle renvoie aux systèmes de valeurs et à leurs conflits, ainsi qu'au rôle que l'on attribue à l'action publique.

Même si cette question de démocratie ne sera pas directement au centre de notre analyse, il faut souligner que la coordination entre urbanisation et systèmes de transport pose in fine la question de la distinction entre un hypothétique client de différents moyens de transports, qu'il s'agirait de satisfaire<sup>8</sup>, et un citoyen engagé dans la gestion de son cadre de vie, à commencer par sa commune d'habitation. En d'autres termes, comment articule-t-on mobilité et écologie?

Ces quelques remarques montrent à l'envi la complexité d'une action en matière de transport d'agglomération qui se trouve, d'une part, aux carrefours de niveaux institutionnels multiples, du simple citoyen à l'Union Européenne, et, d'autre part, au carrefour d'actions publiques multiples: environnement, transport, aménagement du territoire, etc. Cette multiplicité d'acteurs et de niveaux constitue aujourd'hui une des caractéristiques propres à l'ensemble des politiques territoriales.

### 1.3 ... AUX ENJEUX THÉORIQUES

Les points qui viennent d'être développés montrent à la fois l'actualité politique de la question de la coordination entre urbanisation et systèmes de transport et que celle-ci n'est pas pour autant dénuée d'enjeux théoriques. Retraçons les en quelques lignes.

- Premièrement, ils posent la question de la spécificité des politiques territoriales. L'enjeu est ici multiple. D'abord, comme nous l'avons mentionné, le territoire n'est pas une ressource renouvelable. Ensuite, il est à la base de l'organisation étatique et enfin il est le support et le résultat d'une histoire, parfois longue, qui se reflète aussi bien en termes d'équipements que de culture. Dans ce sens, la question de la coordination permet de revenir sur des débats contemporains comme la géographie politique, la *path dependency* ou des approches culturelles et de discuter ces modèles et leur pertinence.

---

<sup>8</sup> Notons que la «satisfaction» de l'utilisateur peut parfois être posée de manière particulière pour des opérateurs de transport qui supposent parfois que la clientèle qu'ils doivent conquérir est avant tout «captive», dans l'incapacité d'un véritable «choix modal».

- Deuxièmement, la question de l'organisation de l'administration et de son rôle est aussi centrale pour les politiques territoriales. Deux thèmes ressortent ici nettement :
  - Dans des procédures complexes, dans quelle mesure le rôle de l'administration reste-t-il technique ou devient-il politique<sup>9</sup>? Et comment les enjeux de pouvoir s'organisent-ils dans ces procédures? Jusqu'où le résultat, en termes de succès ou d'échec en est-il affecté?
  - L'organisation de l'administration est elle-même en question. En effet, alors que l'administration a longtemps été organisée de manière hiérarchique et sectorielle, comment mettre en place des structures qui permettent un fonctionnement transversal?
- Troisièmement la coordination entre urbanisation et systèmes de transports permet d'aborder le débat «gouvernement» versus «gouvernance». Depuis quelques années, le débat est en effet vif entre les tenants d'un modèle qui met en avant le rôle régulateur de l'Etat, avec une légitimité forte et un pouvoir d'action important, bref les tenants du «gouvernement» dans son sens le plus fort et ceux qui insistent sur la nécessité de formes souples de management de la société, où le politique a d'abord un rôle d'incitation et où la mise en œuvre s'effectue à travers des partenariats complexes et des modes souples de coordination, bref les tenants d'une «gouvernance» qui serait la réponse moderne à la recomposition économique et sociale. Sans entrer ici dans ce débat<sup>10</sup>, il faut souligner qu'il requiert d'analyser en détail les procédures de coordination et les conditions de leur efficacité.

## 1.4 PLAN ET LOGIQUE DE L'OUVRAGE

C'est l'ensemble de ces questions que nous allons reprendre dans ce livre. Pour ce faire, nous invitons le lecteur à nous suivre d'abord

---

<sup>9</sup> Notons que nous rejoignons ici une longue tradition de recherches menées également en Suisse il y a quelques années (cf. les travaux de Paolo Uriò (1984) notamment).

<sup>10</sup> Cf. les numéros spéciaux de la RISS et des annales de la recherche urbaine. Notons que dans le cas de la Suisse, nous y avons nous même contribué: Joye D. et Kaufmann V. (1998) «Cinquante ans d'aménagement du territoire à Genève», in: *Annales de la recherche urbaine*, 80/81, 93-101.

dans une définition précise des questions de recherche et de la manière d'y répondre (chap. 2). Cette entrée dans la problématique fera largement appel à la littérature internationale et aux controverses qui l'animent, notamment en ce qui concerne le rôle de l'action publique. Elle est suivie d'un chapitre consacré à la méthodologie (chap. 3). Ensuite, la recherche examinera sous une forme concise et résumée les «règles du jeu» dans lesquelles s'inscrit la coordination entre urbanisation et transport dans les agglomérations retenues, à savoir: Berne, Bâle, Genève et Lausanne (chap. 4).

Par la suite, les éléments déterminants des différentes études de cas retenues permettront de synthétiser ces dernières sous la forme d'un tableau rendant compte, «sur le terrain», de la manière dont les choses se passent et ainsi de comprendre les moteurs et les freins à la coordination (chap. 5). C'est cet ensemble de données qui nous permettra de mettre en perspective nos questions de recherche par rapport aux résultats dans le chapitre 6, mais aussi d'élaborer des recommandations à l'intention des praticiens dans le chapitre 7.

D'une manière générale, ce livre est dédié aussi bien aux spécialistes des politiques territoriales qu'aux acteurs qui, tous les jours, mettent en œuvre ces politiques et vivent au quotidien les questions de coordination. Cependant, si ce livre traite avant tout des questions théoriques, les études de cas sur lesquelles elles s'appuient permettent d'avoir un reflet des expériences menées. Le lecteur qui désirerait approfondir ses connaissances relatives aux agglomérations retenues (Berne, Bâle, Genève et Lausanne) ou aux études de cas traitées (Pôle du Wankdorf, Pôle de La Praille, «Grüne Linie» Regio-S-Bahn, RER de La Plaine, Prolongement de tram au Claragraben et Prolongement du LEB) a la possibilité de se référer au rapport de recherche n°151 intitulé: «La coordination entre projets de transport et planification territoriale: Berne, Bâle, Genève et Lausanne».

## 1.5 REMERCIEMENTS

Une recherche de ce type ne serait jamais possible sans de nombreux appuis et encouragements. Nous aimerions d'abord souligner l'opportunité que représente pour la Suisse les programmes COST qui permettent d'échanger avec des collègues européens et de rester en

prise avec la réalité de la recherche internationale<sup>11</sup>. En particulier, l'appui financier à cette recherche, organisé à travers l'OFES et son accompagnement par M. Jean-François Madziel du SET, aujourd'hui ODT, et de Madame Anne-Marie Betticher de l'OFAT, également devenu ODT, a joué un rôle déterminant.

Madame Sophie Lin (DAEL, GE) et Messieurs François Brütsch (DIAE, GE), Gilles Gardet (SAT, VD), Peter Huber (Baudept., BS), Marco Rupp (Ecoptima) ont participé à de nombreuses discussions avec nous, nous permettant d'avancer dans l'analyse de la situation. Parmi nos collègues européens avec qui nous avons échangé à de nombreuses reprises, nous nous devons de mentionner le rôle essentiel joué par le «chairman» de l'action, Jean-Marc Offner du LATTs. Tout au long de cette recherche, nous avons été constamment soutenus par les membres de nos institutions, à commencer par Michel Bassand, directeur de l'IREC, Adrian Vatter du bureau Vatter et Wolf Linder de l'Université de Berne, sans oublier les passionnantes discussions avec Martin Schuler, Michael Meyrat ou Christophe Jemelin sur l'un ou l'autre de nos résultats. Enfin, cette recherche n'aurait pas été possible sans les informations que nous donnèrent les personnes que nous avons interviewées, qui toutes nous reçurent avec intérêt et patience.

---

<sup>11</sup> L'acceptation par le peuple suisse des accords bilatéraux avec l'UE permettra heureusement de multiplier les coopérations scientifiques avec l'Europe. Jusqu'à cette date, les programmes COST étaient ceux qui se prêtaient le mieux à une coopération scientifique où la Suisse jouissait de tous ses droits.

## CHAPITRE 2

# LES ENJEUX DE LA COORDINATION

### 2.1 LA COORDINATION ENTRE URBANISME ET TRANSPORT ET SES JUSTIFICATIONS

#### 2.1.1 Le développement urbain et les outils déployés pour le diriger

Plus des deux tiers des Suisses habitent dans des agglomérations urbaines. La croissance urbaine de ces trente dernières années s'est développée selon un double processus. Le premier, la périurbanisation, consiste dans l'urbanisation de communes et de régions autrefois rurales. Le second, la métropolisation, renvoie à un mouvement inverse de concentration du pouvoir dans les plus grands centres urbains au détriment des unités urbaines plus petites. Dans les deux cas, les systèmes de transport ont joué, et jouent encore un rôle important. La réalisation d'infrastructures de transport rapides routières et ferroviaires – autoroutes, rocadés, chemins de fer intercity – permettent potentiellement la maîtrise d'un espace-temps considérablement étendu, tant pour les acteurs individuels que pour les acteurs économiques. De fait, la périurbanisation et la métropolisation constituent toutes deux une exploitation dialectique de ces potentialités.

Le développement urbain a été porté jusque dans les années 1970 par la réduction constante des prix de l'énergie (Pfister, 1995) et l'augmentation générale du bien-être qui l'accompagnait (Güller et Breu, 1996). Dès la fin des années 1970, la Suisse se dote d'outils de planification urbaine

pour maîtriser la croissance des villes et maintenir une zone agricole. C'est ainsi qu'est adoptée la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et qu'est créé l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT).

La Loi sur l'aménagement du territoire de 1979 a établi en tant que principes centraux d'organisation de la ressource espace toujours plus restreinte, la séparation notamment des zones à bâtir et des zones agricoles ainsi que la coordination des activités à incidence spatiale (Lendi, 1996; Vatter, 1996). La nouvelle loi marquait aussi un éloignement de la croyance en la capacité de planification totale de l'action politique et une tendance au pragmatisme des petits pas (Linder *et al.*, 1979). Suivit une hétérogénéisation marquée des ordonnances sur le territoire, car la Confédération et les cantons :

*« n'ont jamais su faire valoir les contenus du droit des constructions et de la planification urbaine ni jeter un pont conceptuel entre aménagement du territoire et planification urbaine (...) »* (Lendi, 1996: 25, trad.).

Les villes ont été tout particulièrement affectées par les effets négatifs du fédéralisme d'exécution, et se retrouvaient seules non seulement pour lutter contre l'émigration croissante des contribuables, mais encore contre l'augmentation des problèmes d'environnement et de transports qui y étaient liés. *« L'image traditionnelle des « villes riches » et des « zones rurales pauvres » s'est partiellement inversée. »* (Linder, 1999a: 186, trad.; cf. aussi Klöti *et al.*, 1993).

Dès le début des années 1980 s'est affirmée une volonté de susciter des reports d'usage de l'automobile vers les transports publics pour préserver l'environnement. C'est ainsi que les ordonnances OPair et OPB sont édictées par l'administration fédérale et que des investissements sont consentis pour développer l'offre de transports collectifs, aussi bien dans les réseaux urbains et régionaux (construction de lignes de tramway à Lausanne et Genève, de réseaux express régionaux à Zurich, puis Berne et Bâle) que dans les réseaux nationaux (RAIL+BUS 2000). A partir du début des années 1990, les débats sur l'aménagement du territoire se focalisent sur les conséquences spatiales de la mondialisation des échanges économiques, avec notamment toute la question de la concurrence territoriale. Dans cette optique, la LAT est assouplie de façon à offrir davantage de flexibilité aux entreprises et l'accent est mis sur l'accessibilité de la Suisse aux

grandes infrastructures de transport européennes. L'organisation des transports en Suisse est progressivement rendue «eurocompatible» (séparation comptable entre infrastructure et exploitation dans les chemins de fer). Les débats se focalisent sur les transversales ferroviaires alpines, les raccordements TGV et aéroportuaires. Cette nouvelle politique prend sens par rapport à l'essor de l'Union européenne.

Aujourd'hui, la préservation de la ressource sol et de l'environnement, la concurrence territoriale et les possibilités de financement réduites font partie des préoccupations principales de la Confédération en matière de politiques d'aménagement du territoire et de transports (Confédération Helvétique, 1996a, 1996b).

### **2.1.2 Un point de convergence : la maîtrise de l'usage de l'automobile**

Atteindre les divers buts fixés par l'arsenal législatif fédéral se révèle difficile, puisqu'il s'agit à la fois d'organiser le management de l'espace de façon conforme à l'économie (Confédération helvétique, 1996b), d'imposer à long terme des prescriptions contre le bruit et les gaz d'échappement (réduction du trafic motorisé individuel) et encore économiser de l'argent (réduction du déficit des transports publics). Un de leurs enjeux communs a trait à la maîtrise de l'usage de l'automobile.

Un point de convergence central de ces différents objectifs est d'axer le développement urbain autour des nœuds de transports publics, en particulier les gares (CFF et OFAT, 1991), qui offrent souvent de nombreuses opportunités foncières. Les différents objectifs de ce cadre juridique seraient en effet d'autant plus faciles à atteindre que les implantations de logement, d'entreprises et de services sont articulées aux gares et points nodaux de transports publics. Il s'agit même d'un outil indispensable pour atteindre les objectifs de réduction de la mobilité automobile imposés par la loi sur la protection de l'environnement.

*« Si le point d'appui principal, ce sont les transports publics, on peut créer aussi à leurs points de convergence, gares et stations de S-Bahn, des conditions favorables pour un développement et un renouvellement urbains. En utilisant mieux les superficies, en densifiant avec mesure et selon une vue d'ensemble, et en promouvant des lieux de déchargement, on*

*peut mobiliser d'importants potentiels pour l'économie et pour l'espace habitable.* » (Flückiger, 1995: 91, trad.).

Cette idée correspond au concept apparu dans les années 1990 de «ville compacte». La «ville compacte» désigne un tissu urbain offrant sur un minimum d'espace la plus riche diversité possible de services, d'institutions et de surfaces d'habitation (Jenks, Burton et Williams, 1996). Au niveau des transports, cela correspond à l'idée «d'échelle du piéton» (Fouchier, 1997; Lévy, 1999), donc à une planification urbaine conforme aux besoins de mobilité sur de brèves distances, parcourables à pied, et dans le cas de certains quartiers, accessibles par des transports publics efficaces. L'aménagement du territoire devient ainsi un facteur déterminant de la politique des transports (et de l'environnement).

Ces objectifs, pour être atteints, nécessitent la mise en cohérence des politiques et transports urbains et régionaux et de la politique de l'urbanisation. Cette cohérence prend en particulier la forme d'une articulation entre les localisations et les infrastructures de transports collectifs. Mener à bien une telle politique implique à la fois du volontarisme et une coordination ambitieuse. La meilleure illustration de ces affirmations réside sans doute dans les préférences d'usage des différents moyens de transport. D'une manière générale, on relèvera une prédisposition culturelle à l'usage de l'automobile dans la population (Kaufmann, 2000), préférence renforcée par l'étendue des potentiels d'accessibilités offerts par les réseaux routiers. Souvent, investisseurs et entrepreneurs du bâtiment anticipent ces préférences en localisant leurs investissements en conformité avec ce réseau routier. Les réseaux routiers suburbains et périurbains sont très finement tissés – si finement qu'ils masquent les effets négatifs d'une mauvaise coordination de l'aménagement du territoire et de la politique des transports. Dans ce contexte, où la ville émergente semble se faire «naturellement» autour des infrastructures routières, orienter le développement urbain d'après les réseaux des transports publics nécessite pour ces raisons une politique interventionniste et ambitieuse. La mise en cohérence doit ni plus ni moins renouveler les règles du jeu des implantations en allant souvent à rebrousse-poil des représentations dominantes, forte de la légitimité conférée par les lois fédérales. Il en résulte que notre objet concerne les procédures et les objectifs de la coordination :

- Au plan des procédures, il s'agit d'analyser la coordination entre les politiques de planification urbaine et de transports urbains et régionaux comme un processus résultant de l'interaction entre des acteurs sociaux, une structure sociale et politique de la prise de décision et un contexte physique pouvant être compris comme l'expression de l'agrégation des politiques à incidence spatiale passées.
- Au plan des objectifs, il s'agit d'étudier, en amont des procédures, les ambitions des politiques projetées en matière de coordination entre urbanisation et transport. Fruit d'un rapport de force entre acteurs politiques et sociaux dans un contexte morpho-géographique définissant un champ du possible.

Ces deux dimensions sont indissociables dans la mesure où les procédures dépendent des objectifs à atteindre, que ce soit au niveau des acteurs impliqués ou des difficultés à se coordonner.

Tout au long de la recherche, nous articulerons donc une approche en termes de procédures et une approche en termes d'objectifs en interrogeant aussi bien les acteurs, la structure dans laquelle leurs rapports de force prennent sens et le contexte physique dans lequel ils se déroulent.

## 2.2 UNE DOUBLE INSCRIPTION PROBLÉMATIQUE

### 2.2.1 La ville émergente entre étalement urbain et métropolisation

#### **La diffusion de l'urbain : la ville se fait autour de l'automobile**

Avec l'avènement des moyens de transports rapides, il est possible d'habiter loin de son lieu de travail. Ceci permet une insertion sociale par la connexité et non plus seulement par la proximité physique. L'idéologie libératrice qui accompagne la diffusion des moyens de transports rapides rend ces nouvelles possibilités attrayantes.

En Europe, le processus d'urbanisation peut être décomposé en plusieurs phases successives (Schuler et Jemelin, 1996). Durant une première phase, que l'on peut schématiquement associer à la période comprise entre 1880 et 1914, les villes-centres croissent rapidement, sous l'impulsion de l'industrialisation. Les enceintes médiévales tombent et sont remplacées par des quartiers urbains denses. C'est la

période haussmannienne, la ville faste, lieu de culture et d'échange, l'idéal-type de la ville-cœur (Ostrowetsky, 1995). La mobilité quotidienne est principalement pédestre. La ville nouvelle qui en découle n'est pas encore urbaine, mais elle amorce un processus qui débouchera sur l'urbanisation.

Cette période est suivie d'une phase que l'on peut qualifier de suburbanisation, qui s'étend grosso modo entre 1920 et 1965. Issue de la conception hygiéniste des villes du Corbusier, conception reprise par la charte d'Athènes, cette phase d'urbanisation se caractérise par une stricte séparation de l'habitat et de l'économie. C'est la période de construction des grands ensembles proches des villes-centres, dont la conception est associée aux réseaux de transports publics, et qui suppose une pendularité fortement dirigée vers les centres-villes. Le développement urbain suit assez largement la structure des réseaux de transports publics : les activités économiques restent largement confinées dans le centre et les agglomérations urbaines suivent une structure en doigts de gant. Progressivement, la ville s'urbanise sous l'impulsion conjuguée de l'allongement des distances parcourues au quotidien permis par les transports publics et la diffusion du téléphone.

La période suivante, qualifiée de périurbanisation, consacre un développement discontinu des agglomérations, elle commence dès les années 1965. Elle fait directement suite à la diffusion de l'automobile. La pendularité qu'elle implique est donc longue et généralement basée sur «l'automobilité». Cette troisième phase concorde avec le passage d'un modèle urbain centripète à un modèle urbain centrifuge : elle s'accompagne en effet d'une importante suburbanisation de l'emploi et des surfaces commerciales qui créent de nouvelles centralités articulées aux grandes infrastructures routières (jonctions autoroutières, roclades). On assiste à un fort accroissement des flux pendulaires (en termes de km par personne) et à leur dispersion, alors qu'ils étaient encore massifiés et fortement dirigés vers le centre-ville durant la période précédente.

L'automobile investit également la ville-centre, d'une part, sous l'impulsion de la motorisation, qui permet d'approcher des modes de vie proches de l'idéal-type californien parmi les habitants des villes-centres, et d'autre part, par l'émergence des couronnes suburbaines et périurbaines qui génèrent de nouveaux flux vers la ville-centre. Sous cette impulsion, les villes-centres s'adaptent progressivement au trafic urbain.

Dès les années 1970, la voiture tend à régner dans la rue, que ce soit pour sa circulation ou pour son stationnement. Le trafic croît, et sous la pression de la croissance de la motorisation, les trottoirs sont rétrécis pour permettre le stationnement. Par ce processus, que d'aucuns nomment bruxellisation, la physionomie de quartiers entiers se trouve modifiée.

L'accroissement du trafic urbain génère un certain nombre de nuisances et contribue sans doute à la diffusion d'une représentation «urbaphobe» des villes-centres. Les embouteillages apparaissent à mesure que la motorisation augmente. Les nuisances sonores et la pollution atmosphérique se développent. La densité du trafic morcelle les quartiers en îlots. Afin de pallier ces désagréments, des mesures de gestion de la circulation et du stationnement sont imaginées. Un arsenal de mesures est proposé : des boucles de trafic étanches empêchent le transit par les centres-villes, des réglementations du stationnement (horodateurs, zones rouges et bleues), des limitations du stationnement, comme dans le centre des agglomérations de Bâle, Berne et Zurich (Pharoah et Apel, 1995 ; Bays et Christe, 1994). Au niveau de l'urbanisme, des politiques de valorisation de l'espace-rue dans les centres-villes sont engagées dans de très nombreuses villes européennes. L'ensemble de ces mesures déplace les problèmes de l'impact du trafic des centres-villes vers les quartiers adjacents et la première couronne, symboliquement moins emblématiques.

### **La métropolisation comme mécanisme polarisateur**

Parallèlement à la diffusion de l'urbain se développe le processus de métropolisation (Bassand, 1995). Celui-ci résulte d'une série d'effets polarisateurs, issus de la maîtrise de la distance, qui induisent une concentration du pouvoir économique et des fonctions urbaines hautement spécialisées dans les agglomérations les plus grandes, qui, en conséquence, se développent plus rapidement (Cunha et Csillaghy, 1992). Cette concentration s'inscrit dans une logique économique de rationalisation, dont les enjeux ont été décrits par Pierre Veltz (1994), et qui peuvent être considérés comme une conséquence spatiale du processus de mondialisation de l'économie.

Le phénomène de métropolisation peut être considéré comme l'aboutissement d'un processus de concentration dans lequel les techniques de transport jouent un rôle crucial. Les métropoles se constituent

en effet largement autour des infrastructures de transport rapide (Masot, 1996). Réseaux autoroutiers naturellement, mais aussi réseaux de Trains à Grande Vitesse et «hubs» aéroportuaires. L'émergence de la triade des «World cities» de New York, Londres et Tokyo est par exemple indissociable des liaisons aériennes entre ces centres (Keeling, 1995). Ces infrastructures se caractérisant par la vitesse de déplacement et une desserte discontinue des territoires (donc caractérisés par des «effets tunnels» à une nouvelle échelle spatiale), elles sont de nature à dissocier la proximité physique de la durée de déplacement (Plassard, 1994). Ces deux facteurs – grande vitesse et «effets tunnels» – ont des conséquences spatiales importantes.

Tout d'abord, ils sont de nature à modifier les centralités urbaines. Les centres moyens et régionaux voient leurs fonctions centrales reléguées au profit des grands centres, qui se sont désormais rapprochés en termes isochrones. Ils sont «mis en orbite» par les infrastructures de transport et dépendent beaucoup plus que par le passé des grands centres.

Par ailleurs, la discontinuité de la desserte produite par les «effets tunnels» des grandes infrastructures de transport contribuent au développement d'aires métropolitaines discontinues. Des lieux proches d'un grand centre, mais n'étant pas accessibles par une grande infrastructure, sont susceptibles, en termes relatifs, de perdre leur accessibilité favorable.

En fin de compte, la métropolisation peut être interprétée comme une expression nouvelle du modèle centre-périphérie: elle parachève le passage du modèle urbain pré-agglomération qui prend appui sur l'*espace-distance* au modèle urbain qui prend appui sur l'*espace-temps*. Dans les aires métropolitaines, ce n'est plus la distance qui structure l'espace, mais l'accessibilité (Ascher, 1995; Dubois-Taine et Chalas, 1997), avec tous les enjeux de concurrence que cela suppose.

### **De l'urbanisme aréolaire à l'urbanisme réticulaire**

Sous l'impulsion de ce double mouvement de diffusion et de polarisation, les espaces de vie et les bassins d'emploi se sont considérablement étendus. Ils ne correspondent souvent plus au niveau institutionnel de la commune. La croissance des distances parcourues dans la vie quotidienne occasionne nuisances et congestion, la situation des

agglomérations urbaines par rapport aux grands réseaux de transport (nœuds autoroutiers, réseau de trains à grande vitesse et hub aéroportuaire) devient un élément stratégique pour la croissance urbaine.

Les accessibilités isochrones sont désormais des éléments importants dans les choix de localisations résidentiels, d'entreprises ou de centres commerciaux. Le contexte nouveau qui en découle suppose une coordination entre politique de l'aménagement du territoire et politique des transports urbains et régionaux. Les enjeux de cette coordination sont multiples et imbriqués. Les nuisances dues au trafic urbain réduisent la qualité de vie en ville, ce qui contribue à accroître la ségrégation sociale dans les agglomérations (par ex. relation entre montants des loyers et nuisances sonores) et la ségrégation selon le parcours de vie (par ex. mobilité résidentielle des familles vers les couronnes d'agglomérations). Une telle dynamique contribue à plonger les finances publiques des villes-centres dans des situations difficiles, les bons contribuables ayant tendance à s'installer ailleurs que dans les villes-centres (Frey, 1996; Frey, 1997; Guggenheim, 1997).

La substitution de l'espace-distance à l'espace-temps constitue un enjeu considérable pour l'aménagement du territoire, car il suppose un profond renouvellement de ses outils conceptuels. Dupuy (1991) a par exemple des mots très durs pour critiquer l'urbanisme aréolaire, conçu en termes de traits et de surfaces, et pour imposer une conception réticulaire qui intègre le mouvement dans l'espace géographique comme dimension structurante. On peut se demander si pour une part la planification urbaine n'a pas échappé aux aménageurs (Newman et Thornley, 1996), du fait de l'obsolescence de ses concepts et de ses outils.

La double thématique de la mise en cohérence et de la coordination entre planification urbaine et offre de transport est au cœur de cet enjeu. Elle suppose dans sa définition même de raisonner en termes d'accessibilités plutôt qu'en termes de surfaces. Ce postulat de départ n'est pas sans conséquences sur la présente recherche, puisqu'il implique une approche multi-niveaux. En effet, alors qu'un territoire bien précis peut être vu comme un espace homogène, géré par une instance administrative identifiée, une perspective en termes de réseaux implique de tenir compte de phénomènes se déroulant à de multiples échelles spatiales, dont certaines sont peu institutionnalisées. En particulier,

de nombreux auteurs insistent sur les nécessités d'une coordination qui ne soit pas seulement au niveau de la réalisation concrète d'un objet mais participe à la réalisation d'un projet cohérent au niveau régional (Jaccard et Perret, 1995; Bieber *et al.*, 1992; Lendi et Beeler, 1984).

### **2.2.2 Les politiques de transport et d'urbanisme entre gouvernance et gouvernabilité**

La nécessité de renouveler l'urbanisme aréolaire introduit parfaitement le second ancrage problématique de la présente recherche, à savoir celui de la prise de décision politique dans le domaine des transports et de l'aménagement.

#### **La complexité en toile de fond**

L'organisation du territoire est bien évidemment prépondérante pour parler des politiques à incidence spatiale. Trois éléments sont particulièrement importants dans la thématique que nous traitons.

Premièrement, la structure institutionnelle et la répartition des compétences entre niveaux sont importantes dans la mesure où les compétences, les ressources et les perspectives de développement sont fonction du niveau auquel on se place. Par exemple, une action de modération du trafic ne sera pas vue de la même manière au niveau d'une petite commune, d'une grande ou d'un canton (Bonanomi, 1990). Autre exemple, la structure de la fiscalité ou les perspectives de développement établies par les communes sont déterminantes pour l'ensemble de la région urbaine alors même qu'elles sont décidées au niveau local. Ce paramètre est encore plus important si l'on pense à la coordination entre des politiques définies à des niveaux différents. Ainsi, par exemple, la coordination de politiques de transport au niveau transfrontalier, niveau qui intervient, par exemple, aussi bien pour Genève que pour Bâle, amène nécessairement une intervention plus grande de l'Etat national que des situations entièrement contenues dans un canton.

Deuxièmement, les questions de transport se jouent souvent à d'autres échelles que les niveaux institutionnels (Offner et Pumain, 1998). La question du transport d'agglomération en constitue un exemple simple dans la mesure où il n'existe quasiment pas de gouvernement d'agglomération à proprement parler en Suisse. Notons

d'ailleurs que la question du pouvoir d'agglomération est actuellement au centre de nombreux débats, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger.

Troisièmement, la coordination s'opère souvent à des échelles différentes suivant les politiques concernées. Ainsi, un problème de transport peut se poser au niveau d'une agglomération tandis que l'aménagement du territoire peut être vu au niveau cantonal ou national (Bassand et Fragnière, 1978). En d'autres termes, derrière cette problématique de recherche, c'est l'ensemble des questions liées aux politiques territoriales que l'on retrouve. En outre, les enjeux ne sont pas seulement de coordination mais aussi de péréquation des ressources (Baumgartner, 1995)<sup>1</sup>. Ce dernier point est encore plus important dans le contexte actuel de restriction des finances publiques.

Le fédéralisme helvétique, et l'enchevêtrement des territoires de compétences qu'il suppose, complique singulièrement le débat. Suivant le niveau institutionnel qui se trouve concerné, ce sont des considérations politiques différentes qui se trouvent mises en avant :

- L'aménagement du territoire est défini à partir d'une loi-cadre fédérale qui laisse une grande marge de manœuvre aux cantons. Il sont chargés d'élaborer leur plan directeur cantonal et de le faire approuver par la confédération. En outre, dans la plupart des cantons, ce sont les communes qui ont la charge d'établir l'aménagement au niveau local (plan d'affectation). Ce système assure une forte décentralisation dans les décisions et, du fait des stratégies locales, les réserves de terrain à bâtir tendent à être aujourd'hui trop grandes.
- Le trafic d'agglomération est tout à la fois régulé par des administrations cantonales et par des sociétés chargées des transports publics dans les Conseils desquelles les communes sont généralement représentées. L'intervention de la Confédération, notamment à travers les CFF, demeure évidemment réservée. Dans certains cas (encore ?) isolés, comme la nouvelle loi fribourgeoise sur les agglomérations, il est explicitement prévu que ces questions peuvent se régler à ce niveau institutionnel.

---

<sup>1</sup> Notons que dans le contexte suisse, la création des régions LIM peut être vue comme un exemple de coordination qui donne des pistes pour la recherche.

- La politique en matière d'environnement est avant tout définie au niveau fédéral et les cantons n'ont «qu'un» rôle d'exécution. Par exemple, pour le respect des normes OPair, c'est aux cantons qu'il revient de remettre un plan qui décrit les mesures à prendre. Or certaines d'entre elles sont susceptibles d'être remises en cause par l'exercice des droits d'opposition ou de référendum au niveau local.

Cette récapitulation montre à l'envi les obstacles institutionnels à une mise en cohérence de la planification urbaine et des transports urbains et régionaux. La multiplicité d'acteurs et de niveaux qu'elle implique constitue aujourd'hui une des caractéristiques propres à l'ensemble des politiques territoriales. La réponse généralement apportée à cette complexité a jusqu'ici consisté dans la mise en réseau des différents acteurs publics et privés impliqués, qui ont fait l'objet d'une abondante littérature en sciences politiques ces dernières années sous le terme générique de gouvernance (Le Galès, 1995; Newman et Thornley, 1996).

Le concept de gouvernance traduit bien la modification des structures politiques de décision. Ainsi, le rôle de l'Etat est remis en cause par le développement de processus de prise de décision en réseau intégrant un grand nombre d'organisations tant publiques que privées (Mayntz, 1993). La caractéristique principale de ce changement de la réalité politique est, pour reprendre les termes de Mayntz, la suivante:

*«L'importance accrue des organisations extra-gouvernementales est effective dans presque tous les secteurs de la société. Une importante conséquence de cette évolution est la fragmentation croissante du pouvoir, qui repose sur la capacité d'action à l'intérieur comme à l'extérieur d'organisations extra-gouvernementales et sur leur capacité à disposer de ressources.»* (Mayntz, 1993: 40 trad.).

L'émergence de ces processus de prise de décision en réseaux s'accompagne d'une tendance à la sectorialisation et à la différenciation fonctionnelle de l'action politique. Il en résulte une multiplication des acteurs politiques (Richardson et Jordan 1983: 247) et un élargissement de ses domaines d'activité (Kenis et Schneider 1991: 36).

A partir de ces observations, Jordan et Schubert (1992) énoncent trois caractéristiques principales des arrangements de gouvernance:

- premièrement le degré d'institutionnalisation, et plus exactement la stabilité du réseau (est-il stable ou est-il formé ad hoc?) occupe le centre des considérations;
- deuxièmement le domaine de *policy-making* peut être limité à un objectif sectoriel ou alors être transsectoriel;
- troisièmement, le nombre des acteurs est déterminants: s'agit-il d'un réseau fermé avec un nombre limité de participants ou ce réseau est-il comparativement ouvert?

Dans ce contexte, la séparation formelle entre la planification et son exécution est souvent purement artificielle. Cela est particulièrement vrai pour les politiques à incidence spatiale, où des acteurs clés annoncent leur volonté de coopérer à la phase d'implémentation uniquement en échange de leur participation à la formulation du programme.

*«Pour comprendre totalement les conditions dans lesquelles les problèmes de société sont produits par l'action conjuguée des pouvoirs publics et des acteurs privés, la recherche politique doit élargir son champ d'investigation de l'analyse des politiques publiques à la gouvernance sociétale en général.»*  
(Kenis et Schneider, 1991 : 38 trad.).

La mise en réseau d'un certain nombre d'acteurs et la spécialisation croissante des domaines dans lesquels les décisions se prennent posent deux questions cruciales: le rôle des différents acteurs dans les processus de prise de décision et le rôle de l'Etat (Le Galès, 1995; Gaudin, 1995). La multitude d'acteurs impliqués est en effet invoquée pour créer des niveaux de négociation qui échappent, souvent, au contrôle démocratique et qui privilégient, parfois, l'efficacité technique, définie par rapport à l'ingénierie des transports. Ce mécanisme, parfois problématique, peut s'analyser sous un double rapport: d'une part comme opposition entre expertise technique et transparence démocratique ou, d'autre part, comme tension entre des niveaux, souvent abstraits, de négociation technique et la nécessaire insertion des citoyens (entendu au sens large) dans des processus politiques. Certains auteurs parlent d'ailleurs à ce propos de «dissolution du politique» dans une multitude de cercles ad hoc qui réfléchissent à des orientations particulières, mais dont les conséquences sont bel et bien globales.

On peut en outre s'interroger sur l'efficacité de telles structures de prise de décision dans le domaine des politiques territoriales. Souvent présentées comme une panacée permettant de modifier le champ du possible en matière d'action politique, dans quelle mesure ne contribuent-elles pas à faire de la coordination, non plus un moyen mais un objectif, éclipsant du même coup l'objet premier de la coordination? Pour ce qui nous intéresse dans la présente recherche, on peut se demander si les structures de coordination ne contribuent pas à faire de la coordination le but ultime de l'action engagée au détriment de l'objectif de l'articulation entre l'urbanisation et des infrastructures de transport collectifs urbains et régionaux. Comme le rappellent les tenants de la *Contingency Theory* en sociologie du travail, les caractéristiques organisationnelles ne prennent sens que par rapport à un contexte externe (Lawrence et Lorsch, 1967), or l'étude des processus de coordination réifie souvent ce contexte. Dans un dispositif de coordination, les différents acteurs en présence n'ont en effet pas forcément des objectifs convergents. Dans de tels dispositifs, les acteurs peuvent tout à fait rechercher avant tout l'affirmation d'une suprématie en termes de pouvoir, et donc situer la coordination sur le terrain du rapport de force; c'est en particulier le cas lorsque les logiques institutionnelles prennent le pas sur les logiques de projets.

### **La gouvernabilité du territoire**

Le double ancrage problématique qui vient d'être développé démontre l'intérêt, voire la nécessité, de ne pas confiner l'étude de la coordination entre les politiques de l'urbanisation et des transports à l'analyse des arrangements de gouvernance, pour aborder, sans les réifier, les dimensions contextuelle et structurelle dans lesquelles elles s'inscrivent.

Dans cette perspective, on peut légitimement se demander si un des enjeux centraux de la coordination ne se situe pas dans l'architecture institutionnelle et les relations entre les élus et les administrations publiques. Indépendamment des réseaux d'acteurs impliqués dans les processus de prise de décision, la gouvernabilité d'un territoire dépend du contexte institutionnel et de sa structure, qui délimitent le «champ du possible» de l'action politique. Elle dépend également de la volonté politique *stricto sensu*. Cette problématique renvoie à des classiques de la sociologie politique comme les analyses de Michel Crozier, voire même aux modèles bureaucratiques de Max Weber. Si l'on reprend le modèle

de Max Weber (cf. p. ex. Crozier, 1963), pour être efficiente, une administration publique doit être suffisamment différenciée en termes :

- de hiérarchie verticale dans une organisation centralisée,
- de séparation entre sphères politiques et sphères bureaucratiques,
- de spécialisation professionnelle en fonction de tâches différenciées selon une logique de rôles.

Dans cette optique, une des clés de la coordination serait la clarté de la séparation des compétences au sein des administrations et la stricte distribution des rôles entre des pouvoirs publics décideurs qui agissent selon une logique de pouvoir et des administrations exécutantes agissant selon une logique d'action, ou plus précisément de transformation de la décision politique en projet concret.

A l'appui de ce modèle, on pourrait ajouter que la complexification de la question de la coordination entre urbanisation et infrastructures de transport ces trente dernières années, avec l'entrée en scène de nouveaux domaines, comme l'écotoxicologie ou les effets structurants des infrastructures routières, renforce l'importance de la clarté de la distribution des compétences et des rôles dans le processus de coordination. Ainsi, les classiques modèles bureaucratiques que l'on avait trop vite remisés au chapitre de l'histoire ancienne ont-ils peut-être une actualité insoupçonnée.

Comment prendre des décisions lorsque les rôles sont brouillés entre les élus et leurs administrations ? Comment prendre des décisions si le partage des compétences techniques n'est pas clairement défini entre les différents services d'une administration amenés à collaborer ?

Ces questions illustrent la nécessité de s'intéresser non seulement aux partenariats entre différents acteurs, mais aussi à la prise de décision interne dans une administration publique donnée.

### **2.2.3 Les procédures et la substance**

L'étude de la coordination entre politiques publiques a pris ces dernières dix années une grande importance dans les approches de la gouvernance. Elle est notamment appliquée dans le concept de «*policy-networks*» (Mayntz, 1993), «*advocacy coalitions*» (Sabatier, 1993) et de la «*urban regime theory*» (Stoker, 1995 ; Harding, 1995 ; Ferman, 1996). Toutes ces approches ont en commun de se concentrer sur les processus d'action et structures des configurations d'acteurs

étudiés. Les tentatives visant à une théorie qui aille au-delà échouent, «*because the driving force of explanation, the independent variables, are not network characteristics per se but rather characteristics of components within the networks*» (Dowding, 1995: 136).

C'est ainsi que Jansen et Schubert tiennent pour souhaitable une «*explicitation des qualités abstraites d'acteurs pour les unités supraindividuelles, lesquelles poursuivent des intérêts autonomes qu'on ne doit plus attribuer aux intérêts de leurs membres*» (Jansen et Schubert, 1995: 16). Kantor, Savitch et Haddock font la même constatation à propos des théories des régimes urbains, regrettant l'absence de prise en compte du contexte économique, social et géographique dans ces analyses (Kantor, Savitch et Haddock, 1997: 348). En clair, les approches qui se concentrent sur les procédures peinent à intégrer la substance des politiques et à les contextualiser.

La coordination entre politiques de l'urbanisation et des transports ne peut être réduite à une fonction de la géographie des découpages institutionnels et du réseau d'acteurs impliqués dans les processus de prise de décision. Le passage d'un mode aréolaire à un mode réticulaire de territorialisation constitue un enjeu pour la coordination qui dépasse les procédures et concerne la substance: il ne suffit pas que les acteurs se coordonnent pour qu'ils développent une conception intégrée de l'urbanisme et des transports, encore faut-il qu'ils inscrivent leurs travaux dans la perspective d'un urbanisme réticulaire. Ceci pose donc deux questions: celle de la volonté politique dans le domaine considéré et celle de la cohérence entre les objectifs et les moyens déployés pour les atteindre. De même, l'intérêt porté sur le réseau d'acteurs impliqués dans le processus de coordination ne doit pas éclipser la réflexion sur la structure interne des institutions impliquées. Le degré de séparation entre les sphères technique et politique et la division des rôles au sein d'une administration peuvent avoir un impact décisif sur la coopération entre les acteurs impliqués. Ces aspects vont en particulier avoir pour effet de situer les acteurs dans des logiques d'action où l'enjeu est la prise de décision ou dans des logiques de pouvoir où l'enjeu est le rapport de force.

Pour intégrer ces différentes dimensions, nous avons opté pour une triple approche, qui intègre ce qui relève des acteurs, ce qui a trait aux structures dans lesquelles se déroule l'action publique et ce qui relève du contexte. Nous nous intéresserons tout particulièrement aux relations entre l'acteur, la structure et le contexte.

### 2.2.4 La coordination comme système d'action social

Nous considérons la coordination comme partie intégrante d'un système d'actions sociales articulé autour d'un trinôme acteur, structure (architecture institutionnelle et structure sociale au sens sociologique du terme) et contexte (opportunité de réalisation offerte par le contexte physique). Chacune des composantes de ce trinôme renvoie de facto à des modèles d'intelligibilité totalisants, soit respectivement l'individualisme méthodologique (l'acteur), le holisme (la structure) et le déterminisme géographique (le contexte). Nous ne les considérerons cependant pas comme tels mais nous nous intéresserons à leurs interactions, par le biais de l'ouverture du débat conduisant à la prise de décision. Si le débat est confiné à une discussion entre professionnels relevant de la recherche de la «solution» contextuellement la plus satisfaisante, c'est-à-dire en faisant passer le technique avant le politique, la prise de décision relève essentiellement d'aspects structurels et contextuels. Si, au contraire, le débat est largement ouvert à des acteurs partisans et associatifs, ou implique une constellation d'acteurs publics, la prise de décision relève des trois composantes du trinôme. Une configuration aux fortes interactions entre acteurs et structures peut éventuellement déboucher sur une prise de décision qui ne tienne pas véritablement compte du contexte; ce pourrait être en particulier le cas lorsque le compromis politique auquel aboutissent les acteurs est construit uniquement sur la base de leurs rapports de force, sans référence à l'applicabilité de la décision. Dans un tel cas de figure le politique ferait fi du technique.

L'intérêt de cette réflexion dépasse largement le champ de l'urbanisme et des transports. Tout ce qu'elle comprend d'analyse de processus de prise de décision interroge les politiques publiques dans leur ensemble. La matérialité des infrastructures de transport et de l'urbanisation, ainsi que la disponibilité de sources et de données temporelles constituent autant d'atouts pour aborder la problématique, car le repérage des phénomènes s'en trouve facilité. Cette matérialité est en particulier un capital pour aborder la coordination selon l'optique large que nous venons d'énoncer. L'accent que nous mettons sur les structures dans lesquelles les acteurs évoluent et déploient leurs stratégies, et surtout sur le contexte comme *champ du possible* impliquent

des repérages précis qui s'en trouvent grandement facilités. Fort de ces atouts, notre objectif sera double :

- mettre en évidence l'importance respective des procédures et des objectifs dans un processus de coordination ;
- identifier dans la définition des objectifs et dans les procédures de coordination les rôles respectifs des acteurs, des structures et du contexte.

## 2.3 CADRE CONCEPTUEL ET QUESTIONS DE RECHERCHE

### 2.3.1 Cadre conceptuel

Forts de ces considérations relatives à la problématique, nous avons développé un cadre d'analyse basé sur une approche autour du trinôme qui vient d'être brièvement développé. Il est présenté dans la figure 2.1 sur laquelle nous allons nous arrêter.

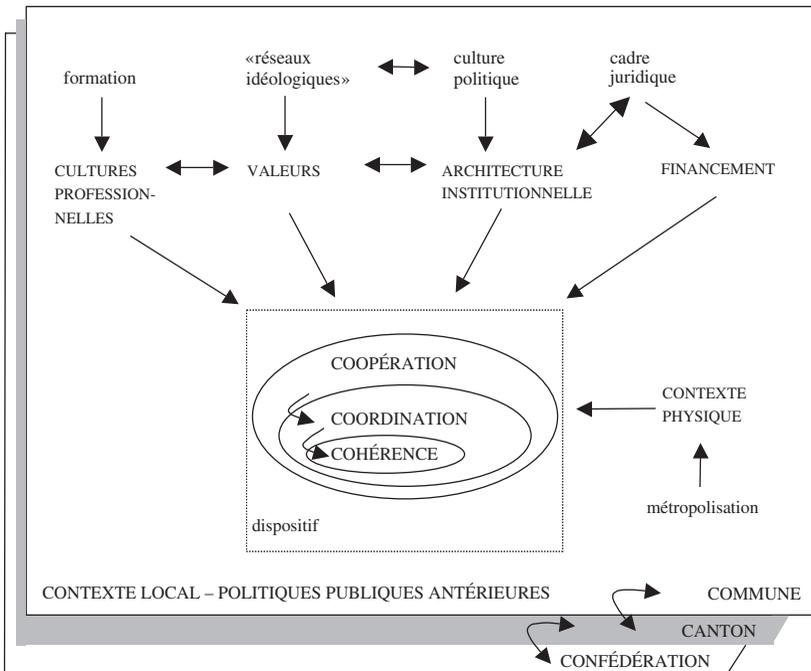


Fig. 2.1 Cadre conceptuel d'analyse.

Revenons tout d'abord sur le trinôme coopération-coordination-cohérence, qui constitue la variable dépendante de notre modèle. Nous ne considérons pas a priori ce trinôme comme congruent. En effet, si nous postulons qu'il ne peut y avoir cohérence sans coordination et coordination sans coopération, en revanche, nous partons du principe que la coordination ne débouche pas nécessairement sur la cohérence par rapport à un objectif commun. Cette possibilité est même centrale dans la présente recherche, des raisons échappant aux procédures pouvant très bien être à l'origine de cette absence de cohérence. Ce peut par exemple être le cas lorsque les valeurs dont sont porteurs les acteurs impliqués sont différentes selon le niveau institutionnel considéré.

La *cohérence* renvoie aux objectifs. Il s'agit de l'adéquation entre les objectifs en matière d'articulation urbanisation – transports et les projets. Dans le domaine de l'articulation entre politiques de l'urbanisation et politiques des transports, nous distinguons deux dimensions relatives à la cohérence : l'orientation modale de l'articulation et la méthode d'intervention (fig. 2.2).

- Au niveau de l'orientation modale de l'articulation entre urbanisation et infrastructures de transport, trois choix sont possibles : une articulation de l'urbanisation aux infrastructures routières, une articulation multimodale de l'urbanisation et une articulation de l'urbanisation aux infrastructures de transport publics.
- Au niveau de la méthode d'intervention, nous considérerons qu'il existe trois alternatives possibles (deux prennent appui sur l'aménagement du territoire, une sur les transports) renvoyant à des degrés d'intervention du marché : la première, que l'on peut qualifier de *planification interventionniste*, consiste à définir un champ du possible de l'urbanisation strictement limité par des plans de zone ; la deuxième, que l'on peut qualifier de *planification incitatrice*, consiste à favoriser l'urbanisation de certains lieux par des mesures d'incitation, financières notamment ; la troisième, que l'on peut qualifier de *planification par l'offre*, consiste à déployer des infrastructures de transport de façon à offrir des potentiels d'accessibilité structurant l'urbanisation. Dans l'optique où nous les abordons, toutes trois renvoient à une conception réticulaire de l'urbanisme. Mentionnons encore pour mémoire un quatrième mode d'intervention, ou plutôt de non-intervention : la *planification par la demande*. Partant également des transports, elle

consiste à baser la planification de l'offre sur la demande présente. Dans ce dernier cas de figure, l'articulation se fait par le marché.

<i>Policy design</i>	Etat planificateur			
	Etat incitateur			
	Etat «offreur»			
		Transport individuel motorisé	Multimodal	Transport en commun
<b>Orientation modale de l'articulation Urbanisme-transport</b>				

Fig. 2.2 Modèles d'articulation entre urbanisation et offre de transport.

Les choix relatifs à l'orientation modale et à la méthode d'intervention font l'objet d'arbitrages qui mettent en scène les acteurs, la structure sociopolitique dans laquelle ils évoluent et le contexte comme espace d'opportunité. Les décisions prises en la matière se situent en amont de la coordination proprement dite.

La *coordination* renvoie aux procédures. Avec Wyss et Zimmermann (1997), nous définissons la coordination comme l'action commune poursuivant un objectif commun. Il s'agit des moyens mis en œuvre pour réaliser le projet. Les acteurs impliqués et l'ambition de la coordination dépendent notamment des choix réalisés au niveau de la cohérence :

- Compte tenu du cadre législatif actuellement en vigueur en Suisse, la conceptualisation de l'articulation entre urbanisme et transports peut être orientée de façon multimodale ou en fonction des transports publics essentiellement. Une fois l'orientation choisie, la conception retenue pour l'atteindre va assez largement définir le contenu de la coordination: va-t-on privilégier une planification interventionniste, une planification incitatrice ou une planification par l'offre? Le choix de l'une ou l'autre de ces options renvoie à des courants de pensées et aux valeurs dont sont porteurs les différents acteurs en présence. Du choix réalisé en la matière vont dépendre les procédures à mettre en œuvre pour opérationnaliser les processus de coordination.
- Le contexte pré-existant en matière d'articulation entre urbanisation et transport, fruit de l'agrégation des politiques passées, contribue à définir la forme prise par le processus de coordination. Par exemple,

dans une agglomération urbaine ne disposant pas (ou plus) de réseau ferré d'agglomération, les possibilités d'articuler dans le futur les urbanisations à des infrastructures lourdes de transports publics sont conditionnées à la réalisation d'un réseau de chemin de fer, de tramway ou de métro. Ces possibilités seront différentes dans une agglomération disposant déjà d'infrastructures ferrées. La coordination est marquée par cette dimension: articuler des urbanisations nouvelles à des infrastructures de transport publics nouvelles est différent en termes d'enjeux et de partenaires que d'articuler des urbanisations nouvelles à des infrastructures existantes. Les acteurs et les structures impliqués ne seront donc pas les mêmes, si bien que les procédures de coordinations seront différentes.

Dans l'optique que nous retenons, les procédures de coordination renvoient à la structure, soit à l'architecture institutionnelle de la prise des décisions et au cadre légal dans lesquels elles s'inscrivent, mais aussi aux stratégies déployées par les acteurs.

La *coopération* renvoie à l'attitude des acteurs dans la procédure de coordination. Ont-ils envie de collaborer? se comprennent-ils? dans quelle mesure sont-ils mus par une logique de prise de décision ou par la recherche de pouvoir? La coopération renvoie essentiellement à des facteurs endogènes aux acteurs et relatifs à leur culture professionnelle, à la structure dans laquelle ils sont insérés, en termes de différenciation des rôles et de séparation des sphères politique et technique.

En accord avec cette conception tricéphale, cinq facteurs potentiellement explicatifs du trinôme coopération-coordination-cohérence ont été identifiés, ils renvoient chacun à un ou des courants de recherche constitués. Parmi les cinq, deux sont exogènes aux acteurs et renvoient à la structure (l'architecture institutionnelle, le financement), la morphologie urbaine (ou contexte physique) est un facteur exogène qui relève du contexte, tandis que les cultures professionnelles et les valeurs sont endogènes aux acteurs.

### **2.3.2 L'architecture institutionnelle**

Le questionnement relatif à cet aspect reviendra essentiellement à identifier des architectures institutionnelles qui constituent des structures d'opportunités favorables ou défavorables à la coordination et à la cohérence entre urbanisation et infrastructures de transport.

Au plan de l'architecture horizontale, le «dispatching» des services impliqués dans l'administration peut conduire à renforcer certains liens et à en amoindrir d'autres; par ce biais, la coordination et la cohérence de l'action publique peuvent être favorisées ou au contraire défavorisées (Newman et Thornley, 1996). Par ailleurs, la clarté de la distribution des rôles et le degré d'imperméabilité réciproque des sphères politique et technique (Crozier, 1964) vont influencer la coopération entre les acteurs impliqués dans le processus.

Au plan de l'architecture verticale, les différents niveaux institutionnels impliqués (communes, cantons, Confédération, voire d'autres niveaux intermédiaires) peuvent avoir un impact sur la pondération accordée aux différentes composantes des projets, et donc sur l'importance accordée à la coordination et à la cohérence. D'une manière générale, l'impact de l'architecture institutionnelle dans ces deux dimensions qui viennent d'être explicitées est fortement lié à des enjeux de pouvoir.

L'impact de l'architecture institutionnelle sur la coordination renvoie au «*new institutionalism*». Cette approche relève l'importance des institutions, conçues comme des «*collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations*» (March et Olsen, 1989: 16), puisque celles-ci ne font pas que limiter les possibilités d'action; elles garantissent aussi des structures d'opportunités, agissant ainsi en retour sur la société qui les a créées (March et Olsen, 1989: 18).

Cette problématique est en liens très étroits avec les aspects législatifs qui définissent un cadre ou des «règles du jeu» qui structurent les opportunités de développer des projets et contribuent ainsi à les façonner. Au niveau fédéral, mentionnons pour mémoire trois lois dont nous avons déjà fait état et qui constituent à la fois des contraintes légales et des opportunités pour développer des projets dans le domaine de la coordination urbanisme-transport:

- La Loi sur l'aménagement du territoire. Les plans d'affectation définissent un champ du possible en matière d'urbanisation.
- La Loi sur la protection de l'environnement et ses Ordonnances d'application OPair et OPB.
- La Loi sur la régionalisation des chemins de fer.

Nous considérerons également l'architecture institutionnelle comme étant dépendante de la culture politique, entendue comme un modèle d'appréhension cognitif, affectif et évaluatif de la politique dans un contexte local donné. Elle intègre des connaissances et des opinions sur la réalité politique, des sentiments sur la politique, des attitudes quant aux valeurs politiques, et influence la structure du gouvernement et de la politique (Almond, 1987; Seitz, 1997). Par exemple, l'étude des votations a ainsi fait ressortir l'importance, à l'intérieur de la Suisse, de l'appartenance linguistique sur la culture politique (Kriesi *et al.*, 1996; Nef, 1980; Gilg, 1987). En particulier, la Suisse alémanique est davantage marquée par une tradition démocratique participative que la Suisse romande, qui est par contre davantage caractérisée par la démocratie représentative. Cette différence a été conceptualisée par Kriesi et Wisler (1996) sous le terme de «*Political Opportunity Structures*».

### 2.3.3 L'aspect financier

On peut aborder les institutions par le biais de l'architecture institutionnelle ou par le biais des lois et aspects financiers. Le montage financier des projets et les opportunités de financement constituent un facteur que nous avons retenu comme potentiellement explicatif de la coordination et de la cohérence (Newman et Thornley, 1996). Deux aspects apparaissent a priori comme centraux.

Le premier renvoie à la concurrence urbaine. Dans le contexte émergent de la concurrence urbaine, les investisseurs négocient de plus en plus souvent leur implantation contre des allègements fiscaux ou d'autres avantages. Cette tendance, sans doute plus marquée dans les régions périphériques, fait que la promotion économique devient centrale en aménagement du territoire. L'objet de la négociation concerne souvent, de façon périphérique ou centrale, des questions relatives à l'articulation entre urbanisme et transport. Souvent, la négociation débouche sur des projets se faisant au détriment de la cohérence entre transport et aménagement telle que préconisée par le cadre législatif fédéral, notamment par des localisations à l'accessibilité exclusivement routière.

Le deuxième renvoie aux opportunités de financement public de projets coordonnés. Si les lois cadres définissant des objectifs politiques à atteindre constituent des aides au démarrage de projets en leur apportant un argumentaire, les lois incitatives peuvent être décisives

pour passer du projet à sa réalisation. Par exemple, l'Ordonnance fédérale pour la séparation des trafics est tout à fait significative de ce point de vue: elle a permis par le biais de financement soumis à conditions, de diriger des projets vers certaines solutions techniques plutôt que d'autres, notamment en matière de liens avec l'urbanisme. Les opportunités de financement public de projets peuvent favoriser les projets sectoriels ou coordonnés et ainsi agir comme obstacle ou mécanisme incitateur à la coordination et à la cohérence.

### 2.3.4 Les valeurs

Si, en Suisse, un consensus assez large, institutionnalisé par des lois, s'accorde à reconnaître la nécessité d'articuler l'aménagement du territoire aux infrastructures de transports publics pour les raisons qui ont été évoquées (respect de l'environnement, usage parcimonieux du sol, rentabilité des transports publics), des courants de pensée s'opposent sur les méthodes de planification à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif.

Plusieurs conceptions du rôle de l'Etat en matière d'aménagement du territoire s'affrontent sur la question de l'articulation urbanisme-transport, nous l'avons déjà évoqué lors de la discussion du cadre conceptuel. La première, la planification interventionniste, accorde le primat à la planification urbaine et vise à conditionner les potentiels de zones à bâtir à la proximité de desserte par des infrastructures de transport; cette conception renvoie à un Etat planificateur dans l'optique classique du *Welfare State* (Newman et Thornley, 1996). La deuxième, la planification incitatrice, propose d'agir sur les conditions cadres (incitations fiscales, maîtrise foncière publique) pour favoriser les urbanisations à proximité des nœuds de transports; ce deuxième mode d'intervention pourrait être qualifié d'Etat incitateur ou animateur (Donzelot et Estèbe, 1994). Enfin, une troisième, la planification par l'offre, accorde le primat à la mise à disposition d'infrastructures de transport très performantes en pariant sur leurs effets structurants à moyen et long terme sur l'urbanisation; il s'agit d'une conception où l'Etat offre un potentiel de vitesse à s'appropriier (Offner, 1993)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Relevons que dans un article paru dans le journal *Le Monde*, l'ancien Ministre français des transports (alors en exercice), Jean-Claude Gaysot, expose les principes autour desquels il entend développer sa politique des transports, principes qui s'apparentent à une planification par l'offre. (*Le Monde*, vendredi 15 septembre 2000.)

Mentionnons une quatrième manière de penser l'intervention publique dans le domaine de l'articulation urbanisme- transport, d'inspiration libérale, il s'agit de la planification par la demande. Dans cette dernière optique, la coordination se fait «naturellement» par ajustement de l'offre et de la demande.

Les différents modes d'intervention en matière d'articulation urbanisme-transport conduisent à des affrontements parfois à forte connotation idéologique pouvant se manifester aussi bien à travers des appartenances partisans que par la mobilisation de réseaux idéologiques<sup>3</sup> plus larges, aussi bien dans des milieux professionnels, académiques que politiques. Dans le domaine de la recherche, le débat oppose souvent les tenants d'un Etat planificateur au nom de la protection de l'environnement et de la lutte contre les inégalités d'accès à l'automobile (Lévy, 1999; Apel et Lehmbruck, 1990) et les tenants d'un Etat «offreur» qui relèvent que les dynamiques urbaines contemporaines se construisent autour de l'automobile et que dans ce contexte, une planification dirigiste provoque surtout des effets pervers tels que le développement des franges périurbaines (Ascher, 1998).

Le fait que dans un contexte local donné, l'une ou l'autre de ces conceptions soit dominante, car portée par les acteurs influents, peut avoir un impact considérable sur la coordination, notamment au plan des acteurs impliqués, et surtout de la cohérence, puisqu'il en va de son essence même (Newman et Thornley, 1996).

Au plan de la recherche, cet aspect renvoie notamment au courant de recherche de la culture politique. La théorie de la culture politique postule que dans une société donnée, il existe une «grille» d'orientations subjectives envers le politique. La culture politique comprend des aspects cognitifs, affectifs et évaluatifs. Elle est composée par des connaissances et des opinions sur la réalité politique, des sentiments et des valeurs politiques, et en comprenant tous ces aspects elle influence la structure du système politique (Almond, 1987; Seitz, 1997).

---

<sup>3</sup> De nombreux auteurs ont travaillé sur la réintroduction des valeurs dans les politiques publiques et la manière dont elles organisent des réseaux idéologiques. C'est par exemple ce que l'on retrouve chez Sabatier (1993) lorsqu'il parle d'*advocacy coalition*.

### 2.3.5 Les cultures professionnelles

La culture professionnelle peut se définir par l'ensemble des règles régissant une profession, ses références, son vocabulaire ou jargon, sa manière de s'autodéfinir par rapport à d'autres professions, etc. Au niveau de la recherche, les cultures professionnelles renvoient à la sociologie du travail. D'emblée, nous différencions deux courants de recherche relatifs aux cultures professionnelles. Le premier renvoie au management, il vise à décrire non pas ce qui est, mais ce qui devrait être en matière de culture professionnelle pour atteindre un maximum d'efficacité (Grint, 1998), il se confond parfois avec l'étude des cultures d'entreprise. Le second, celui qui nous intéresse ici, part du postulat durkheimien selon lequel aucun groupe social ne peut exister sans une culture qui lui est propre. Handy (1985) différencie quatre types de cultures professionnelles: la culture du pouvoir, la culture des rôles, la culture orientée vers la tâche et la culture orientée vers la personne. D'une manière générale, ces cultures sont générées par l'action sociale (par exemple, c'est par ce que les subordonnés font qu'un leader a du pouvoir dans une culture professionnelle marquée par le pouvoir – Grint, 1998). Les cultures professionnelles dépendent à la fois de la profession exercée et de la structure (entreprise, administration, etc.) dans laquelle cet exercice se déroule. Ajoutons encore qu'en amont de l'activité professionnelle proprement dite, les filières de formation ont un impact sur la culture professionnelle dans la mesure où elles sont un agent socialisateur très puissant. Un des exemples les plus significatifs de ce point de vue est sans doute constitué par les grands corps des hautes écoles françaises.

Dans un processus de coordination, les cultures professionnelles peuvent potentiellement constituer un atout ou un obstacle, notamment pour tout ce qui touche aux rapports entre services des administrations. Ne pas partager la même manière de travailler, les mêmes références, le même vocabulaire, la même vision des objets peut avoir pour conséquence d'avoir des difficultés à se comprendre et à construire un objectif commun. Il est dès lors difficile de se coordonner et a fortiori à développer la cohérence d'un projet, à cause notamment des conflits pouvant surgir. D'un autre point de vue, un dialogue, une coopération entre acteurs de cultures professionnelles différentes peut au contraire constituer une source d'enrichissement pour un projet, en permettant de maximiser la qualité intrinsèque de la proposition.

Relevons qu'en Suisse, les cultures professionnelles dans le domaine des transports et de l'urbanisme ne sont pas forcément unifiées au plan national du fait des appartenances linguistiques.

### 2.3.6 Le contexte physique

Le contexte physique est en partie le produit des politiques passées en matière d'urbanisation et de transport. En particulier, l'étendue et la forme des réseaux de transport sont décisives car elles contribuent à définir le champ du possible d'une politique coordonnée. Comment par exemple articuler l'urbanisme aux transports publics si les infrastructures ferrées ont disparu, ou si elles n'ont jamais été développées? Une telle situation implique de déployer parallèlement des infrastructures de transport et une urbanisation, ce qui est différent en termes de coordination que d'amarrer l'urbanisation à des infrastructures existantes. De la même manière, le degré d'étalement urbain, la densité humaine et le système spatial des localisations (zones d'activités, tissu commercial, équipements publics) constituent un héritage *ex ante* en matière d'articulation entre urbanisation et infrastructures de transport qui peut être plus ou moins cohérent par rapport aux objectifs politiques actuels. Le contexte physique a donc un impact en tant que tel sur la coordination.

Au niveau de la recherche, l'impact du contexte physique sur les politiques territoriales renvoie à la tradition de recherche de la géographie politique et plus spécifiquement à la notion de dépendance du trajet parcouru ou *path dependency*.

La géographie politique vise à décrire l'action publique territoriale et ses diverses motivations (Ante, 1981). La géographie politique postule une interrelation forte entre l'organisation territoriale et le comportement des acteurs qui définissent cette organisation (Siegfried, 1964). De plus, elle part aussi de l'idée que les développements historiques contribuent non seulement à former les clivages politiques qui sont la base géographique des conflits à l'égard de l'espace, mais aussi la façon dont une société organise sa relation à l'espace<sup>4</sup>. En

---

<sup>4</sup> Le fondateur de la géographie politique, Friedrich Ratzel, écrivait en 1904: «*La géographie politique est la science des relations entre l'Etat et le sol. Etat et sol se caractérisent par un rapport organique*» (d'après Boesler, 1983: 24). Une telle conception organique de l'Etat a entraîné dans les années 1930 une instrumentalisation politique et un discrédit de cette discipline, qui dans l'après-guerre s'est surtout développée dans les pays anglophones (cf. Short, 1982); dans les pays germanophones, par contre, elle n'a été reprise que dans les années 1980.

bref, la géographie politique aborde le politique à la fois comme dépendant du contexte spatial et comme définissant ce contexte spatial (Boesler, 1983).

Le poids du passé dans le contenu des politiques actuelles est conceptualisé dans la littérature par la notion de *path dependency* (David, 1985; Hohn et Schimanck, 1990; Hohn et Schneider, 1991). Ce concept postule que la solution politique d'un problème spécifique n'est pas premièrement choisie selon le «principe de la thérapie adéquate à la problématique» mais selon le «principe de la standardisation», c'est-à-dire que les solutions trouvées dans des cas comparables ont formé un *parcours* qui détermine les marges d'action pour les solutions du futur.

### 2.3.7 Questions de recherche

A partir de ce dispositif, nous avons extrait une question de recherche pour chacun des cinq facteurs explicatifs potentiels.

*Quel est le rôle de l'architecture institutionnelle dans l'adoption par les acteurs d'une logique d'action ou au contraire de pouvoir?*

L'architecture institutionnelle est centrale pour le mode d'interaction entre acteurs dans un processus de coordination, de nombreux auteurs l'ont relevé, que ce soit ce qui concerne la structure interne des administrations ou ce qui touche aux relations entre organismes amenés à coopérer (Newman et Thornley, 1996). Dans cette optique, on peut se demander si certaines architectures institutionnelles favorisent l'émergence d'une logique de projet qui facilite la coopération et la coordination; et si au contraire, d'autres configurations exacerbent les logiques de confrontation et sont par là même un frein à la coordination et à la recherche de cohérence.

La forme des commissions de coordination (ad hoc ou permanente) et le nombre d'intermédiaires dans le processus de prise de décision pourraient être deux dimensions décisives dans la posture prise par les acteurs impliqués.

*Quel est l'impact des incitations financières sur la coordination?*

Nous vivons actuellement en Suisse une situation législative paradoxale. D'un côté, un certain nombre de lois et d'ordonnances insistent sur la nécessité de limiter la consommation du sol et les atteintes

à l'environnement ainsi que la consommation d'énergie. Des travaux de recherche montrent que la traduction de tels objectifs passe par une stricte articulation des zones urbanisées aux infrastructures de transport publics, donc une coordination assez poussée entre les politiques des transports et de l'aménagement (Kaufmann, 2000). Or actuellement en Suisse, il n'existe pas de loi fédérale cadre permettant aux cantons et aux communes de disposer, sous conditions, d'un financement pour développer des projets coordonnés. Dans quelle mesure est-ce un obstacle à la coordination et à la recherche de cohérence entre urbanisme et transport ?

*Toutes les manières de concevoir l'intervention publique permettent-elles d'amarrer l'urbanisation aux infrastructures de transport publics ?*

Cette question de recherche renvoie directement à la question des valeurs et aux contradictions culturelles du capitalisme tel qu'évoqué par Bell (1978).

Les oppositions partisans à fortes connotations idéologiques sont légions concernant le rôle de l'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire. Et si toutes les combinaisons de choix n'étaient pas possibles ? Et s'il n'était pas possible de combiner écomobilité et non-interventionnisme en matière d'aménagement du territoire ?

Les trois manières de concevoir le rôle de l'Etat dans l'articulation entre urbanisation et infrastructures de transport (l'Etat planificateur, l'Etat incitateur, l'Etat «offreur») pourraient tout à fait être associées à des champs du possible spécifiques en matière d'orientation modale de la planification. En particulier, la planification par l'offre pourrait ne pas permettre de développer une articulation de l'urbanisation autour des transports publics, si ces derniers n'ont qu'un faible effet structurant sur l'urbanisation.

*Quel est le poids de l'existant dans la coordination entre l'urbanisation et les transports publics ?*

Dans le débat parfois très vif autour de la maîtrise de l'urbanisation, d'aucuns, à l'instar d'Ascher (1998), n'hésitent pas à affirmer que la redirection de l'urbanisation vers des formes urbaines plus compactes sont vouées à l'échec, car la ville de demain est déjà celle d'aujourd'hui à plus de 80%.

Par rapport à notre objet, on peut se demander dans quelle mesure l'étendue des réseaux ferrés a un impact sur la manière dont est conceptualisée l'articulation entre urbanisme et transport car elle forge une représentation du champ du possible en la matière. On pourrait par exemple imaginer que des réseaux de chemin de fer étendus favorisent une articulation en fonction des transports publics, donc en cohérence avec les objectifs des lois fédérales. Au contraire, des contextes où ces réseaux sont à l'état embryonnaire peuvent favoriser une conceptualisation incohérente par rapport aux objectifs des lois fédérales en matière d'articulation entre l'urbanisation et les transports. Le même raisonnement pourrait être tenu en prenant appui sur l'urbanisation.

*Les cultures professionnelles jouent-elles un rôle dans un processus de coordination ?*

Lorsque les acteurs impliqués dans un processus de coordination ne partagent pas une manière de travailler, des références et un vocabulaire professionnel, des valeurs communes, la coordination et a fortiori la cohérence sont difficiles à atteindre, malgré les commissions et des lois de coordination (Healey et Williams, 1993).

Les cultures professionnelles des ingénieurs et des urbanistes sont spécifiques et renvoient à des manières de travailler différentes, elles n'ont pas un langage commun, s'appuient sur des courants de pensée différents. Dans quelle mesure ces aspects ne constituent-ils pas un frein important à la coordination et à la cohérence entre acteurs ? Ou au contraire, est-ce que dans certains cas ces horizons différents peuvent être source d'enrichissement pour un projet ?

### **2.3.8 Stratégie empirique**

Pour tester ces questions de recherche, une approche comparative a été retenue. Compte tenu de l'importance accordée au contexte, ce choix est le seul qui permette d'aborder l'ensemble des questions de recherche. C'est ainsi que quatre agglomérations ont été retenues en fonction de la compacité de leur urbanisation et de l'étendue de leurs réseaux ferrés d'agglomération. Sur le plan empirique, un dispositif en deux phases a été retenu :

- Une première phase monographique permettra de documenter les différentes dimensions relevant de la structure (architecture institutionnelle et cadre juridique) et de documenter la manière dont est

pensée l'articulation entre urbanisation et transports dans chaque agglomération abordée dans une perspective historique.

- Une seconde phase est consacrée à des études de cas, retenues dans chaque agglomération étudiée, et vise à mettre en évidence les stratégies des acteurs dans la structure et le contexte décrits par les monographies.

La partie monographique sera de fait consacrée à la cohérence entre les politiques de l'urbanisation et des transports. Elle traitera donc essentiellement des objectifs politiques définis en matière d'articulation urbanisme-transport et à la structure mise en place pour atteindre des objectifs en termes d'architecture institutionnelle et d'arsenal juridique. La partie consacrée aux études de cas se concentrera en revanche sur les procédures, et vise en fait à analyser des processus de prise de décision dans le cadre décrit dans la partie monographique.

## CHAPITRE 3

# DISPOSITIF DE RECHERCHE ET PRÉSENTATION DES ÉTUDES DE CAS

L'étude de la coordination entre les planifications de l'aménagement du territoire et des transports dans des espaces urbains suisses fait, dans le cadre de cet ouvrage, référence à deux niveaux: d'une part à celui de l'agglomération et d'autre part à celui du projet. Afin de répondre aux questions de recherche formulées au cours du précédent chapitre, nous avons porté notre choix sur une démarche comparative. Sa description est l'objet du présent chapitre.

### 3.1 UNE APPROCHE COMPARATIVE

La présente étude consiste en une recherche comparative entre diverses agglomérations et projets afin d'acquérir des connaissances susceptibles d'être généralisées à la coordination en matière de planification de l'aménagement et des transports.

La recherche comparative en sciences sociales propose deux stratégies différentes, correspondant à des traditions. Le *paradigme empirique analytique* part d'une conception rationaliste du monde social: entre des éléments distincts existent des rapports de causalité, susceptibles d'être transposés en hypothèses vérifiables. Les hypothèses non falsifiées sont réunies en édifices théoriques dont on peut à nouveau déduire des questions et hypothèses. Le *paradigme herméneutique*, par contre, suppose que le monde social n'est saisissable que dans sa totalité. Il faut pour cela un processus de compréhension, qui n'est pas

possible objectivement, mais seulement subjectivement. La connaissance n'est ainsi possible qu'à travers l'interprétation. Selon cette logique inductive, chaque information nouvellement recueillie peut changer la construction de la réalité du moment (Widmer et Binder, 1997).

A ces deux paradigmes de recherche correspondent les deux stratégies de la recherche comparative: la stratégie centrée sur les variables et la stratégie centrée sur les cas. La première s'intéresse au plus grand nombre possible de manifestations partielles et distinctes du monde social, saisies au moyen de variables. Afin de pouvoir transposer les rapports supposés, on recourt aux statistiques. Les axiomes de la statistique rendent nécessaire à leur tour l'inclusion du plus grand nombre possible d'unités d'étude. Par contre, la conception globale du monde social suppose l'étude approfondie d'un cas particulier, à l'aide duquel les rapports d'ensemble peuvent être rendus visibles. A la conception globale correspond le design de la recherche qualitative de l'étude de cas.

Les deux paradigmes ont été conceptualisés systématiquement et de façon ciblée au début des années 1970 (cf. Przeworski et Teune (1970) pour la stratégie centrée sur les variables, Lijphart (1971) pour la stratégie centrée sur les cas). Depuis ces premières publications, leur caractérisation fondamentale n'a pas changé en dépit de toutes les évolutions et modifications survenues (cf. p. ex. Frogner, 1994 et Kriesi, 1994), c'est pourquoi on peut s'y référer aujourd'hui encore. Sur la base de ces considérations, Varone (1998) oppose les deux stratégies (tab. 3.1).

La méthode comparée centrée sur les cas vise donc une analyse approfondie et une comparaison systématique d'un nombre limité de cas. En référence à Varone (1998), nous pouvons justifier comme suit le choix de la technique qualitative des cas pour l'étude de processus politiques comme ceux de la coordination de politiques à incidence spatiale:

*«Premièrement, nous sommes évidemment dans l'impossibilité d'élaborer un design de recherche de type expérimental, qui manipulerait directement la réalité sociale des concepteurs des politiques publiques. (...) Notre analyse ne pourra donc se référer qu'à une expérimentation indirecte, une situation somme toute commune aux sciences sociales (comme suggéré initialement par E. Durkheim [1992]). Deuxièmement, (...) l'application de la méthode statistique réduirait sensiblement le traitement systématique de la dimension processuelle de notre analyse.» (Varone, 1998: 119s, trad.).*

**Tableau 3.1** Différences entre la stratégie centrée sur les variables et la stratégie centrée sur les cas (Varone, 1998: 125).

Méthode comparée	Stratégie centrée sur les variables	Stratégie centrée sur les cas
Auteurs	Przeworski et Teune (1970)	Lijphart (1971)
Postulats méthodologiques de base	Application de la méthode expérimentale impossible en sciences sociales, donc orientation vers la méthode statistique et prise en considération simultanée de toutes les variables explicatives.	Application indirecte de la méthode expérimentale possible en sciences sociales, grâce au contrôle de certaines variables (application indirecte du critère « <i>ceteris paribus</i> »).
	Chaque variable indépendante influence le phénomène à expliquer, indépendamment du contexte fixé par les autres variables.	Les variables indépendantes retenues influencent le phénomène à expliquer dans le contexte donné par les autres variables.
Choix des unités d'analyse	Recension des systèmes les plus différents.	Sélection des systèmes les plus similaires.
	Nombre d'unités d'analyse aussi élevé que possible.	Généralement, comparaison de 3 à 10 cas similaires.
Question de recherche	Quelles régularités structurelles (similitudes) sont-elles observables par rapport à l'influence des variables indépendantes sur la variance du phénomène à expliquer?	Quelles ressemblances et différences sont-elles observables par rapport à l'influence des variables indépendantes retenues sur le phénomène à expliquer?
Techniques et démarche de la recherche	Techniques extensives, quantitatives, pour cerner statistiquement les effets additifs des variables.	Techniques intensives, qualitatives, pour interpréter la complexité historique et la singularité des cas.
	Démarche déductive: test d'une prédiction théorique.	Démarche inductive: dialogue perpétuel entre hypothèse et empirisme.
Limites à l'application de la stratégie	Manque de données (secondaires) sur les variables indépendantes.	Manque de ressources nécessaires pour l'analyse approfondie de plusieurs cas.
	Manque d'unités de comparaison existantes dans la réalité sociale.	Le degré de généralisation dépend du nombre de cas étudiés.
Comparaison	Canon des variations concomitantes et canon des résidus.	Canon de la concordance et canon de la différence indirecte.

Ce point est particulièrement important pour la présente recherche, la coordination de domaines politiques étant par définition un processus. Il s'agira non seulement d'évaluer les résultats de ces processus,

mais également la volonté des acteurs de coordonner leurs efforts, afin de dépasser la conception purement statique d'une analyse quantitative.

*«Troisièmement, une étude de cas unique permettait certainement une analyse très détaillée du processus et des résultats du design des instruments dans un système politico-administratif particulier. Néanmoins, une étude de type monographique limite les possibilités de généralisations empiriques et théoriques.»* (Varone, 1998: 120, trad.).

Comme décrit au cours du précédent chapitre, le but premier de notre étude est de parvenir à des connaissances susceptibles de généralisation à propos de la coordination de politiques à incidence spatiale dans des espaces urbains. Varone (1998: 20) résume ainsi les motifs de la méthode comparée, dans une conclusion valable pour la présente étude:

*«En résumé, le critère de la faisabilité de l'étude empirique, qui dépend des ressources disponibles, et celui de la portée théorique de nos conclusions, qui dépend de la base empirique retenue et des possibilités de comparer la capacité explicative de différentes variables indépendantes, conduisent logiquement au choix de la méthode comparée.»* (Varone, 1998: 120, trad.).

La présente étude applique la stratégie centrée sur les cas en deux étapes. Une première phase portera sur les cas des agglomérations dans leur totalité, et une deuxième sur des processus de coordination choisis à l'intérieur de ces espaces urbains.

### 3.2 CHOIX DES UNITÉS D'ANALYSE

Pour rendre possible une étude empirique, il faut faire apparaître le rapport entre la gestion durable de l'espace et la coordination des politiques à incidence spatiale dans l'objet concret de la recherche. Cela peut se faire d'une part en étudiant des agglomérations dans leur totalité, d'autre part en étudiant des processus concrets. D'abord seront présentées les quatre agglomérations de Berne, Bâle, Genève et Lausanne, et ensuite les six cas étudiés ainsi que les critères présidant à leur choix.

### 3.2.1 Choix des agglomérations

Les quatre espaces urbains choisis dans la présente étude sont Berne, Bâle, Genève et Lausanne. Le choix des agglomérations s'est fait selon deux critères essentiels :

- Les unités d'analyse doivent être comparables du point de vue de leur taille, afin de pouvoir exclure le facteur contextuel.
- Si les quatre agglomérations étudiées sont de taille comparable, elles sont, par ailleurs, contrastées, tant au plan des appartenances culturelles (alémaniques et romandes), au plan de leur localisation (transfrontalière ou non), qu'au plan institutionnel (autonomie communale forte ou faible en la matière), de la forme urbaine (densité urbaine) et de l'usage des moyens de transport.

Pour ce deuxième critère surtout, il faut tenir compte du fait que les décisions de politique des transports de la Confédération ont une influence directe au niveau local. Deux domaines politiques doivent particulièrement être mis en relief : d'une part l'infrastructure, tant du point de vue du réseau ferroviaire que du réseau routier « national » ; d'autre part la situation légale, et en priorité celle du financement de l'offre des transports ferroviaires régionaux de personnes. Ces domaines politiques ont une influence durable au niveau local. C'est ainsi que la planification des routes nationales a permis la périurbanisation, en revalorisant par les transports des zones rurales d'habitation. Se sont alors manifestés de forts intérêts des acteurs à tous les niveaux fédéraux. Toutefois, en raison du long terme de la planification des routes nationales, celle-ci ne s'est réalisée que progressivement à partir des années 1970, par des modifications isolées, et n'est reconsidérée comme objectif fondamental que dans les années 1980 (Bas-sand *et al.*, 1985; Urio *et al.*, 1984). Comme les routes nationales, les réseaux de transports urbains ou des offres plus rapides de transports publics longue distance de personnes structurent aujourd'hui les flux de transports quotidiens du fait de leur vitesse et des stratégies d'habitat qu'ils induisent (Schuler et Kaufmann, 1996). La politique nationale des transports contribue ainsi à l'évolution des espaces urbains, même si ce n'est pas son objectif prioritaire. De même que les agglomérations urbaines choisies pour cette étude diffèrent quant à leur rattachement aux infrastructures nationales de transports, les effets réels de la politique nationale des transports sur le développement urbain

divergent. C'est ainsi que Berne et Lausanne sont des nœuds de communication très importants du réseau national ferroviaire et routier, tandis que Genève l'est devenue tardivement, lors de l'ouverture de l'autoroute de contournement en 1993, et que Bâle, contrairement aux autres villes étudiées, est prioritairement un nœud ferroviaire central de l'Europe. L'analyse prend en compte l'influence des décisions nationales au niveau local au travers du choix des agglomérations et de l'analyse des effets des transports sur leur développement urbain.

Les agglomérations retenues pour l'analyse se caractérisent également par une articulation plus ou moins bonne entre l'urbanisme et les réseaux de transports publics, confirmant le choix d'une approche comparative. Deux indicateurs permettent de la mesurer: l'évolution des surfaces dévolues à l'habitat et aux infrastructures et les pratiques modales de la vie quotidienne.

### **L'évolution des surfaces dévolues à l'habitat et aux infrastructures**

La croissance des surfaces dévolues à l'habitat et aux infrastructures entre le début des années 1980 et le début des années 1990 dans les quatre agglomérations que nous étudions permet de constater que l'urbanisation a été davantage contenue à Bâle et Berne qu'à Genève et Lausanne<sup>1</sup>. Cette croissance est en effet globalement de 5,5% et 7,4% dans les deux agglomérations alémaniques et de 12,3% et 13,1% dans les deux agglomérations romandes (tab. 3.2). Ce résultat doit être pondéré par le fait que la croissance urbaine a été plus forte dans les deux agglomérations romandes. Concernant l'agglomération genevoise, dont le territoire s'étend sur le canton de Vaud, il est à noter que la croissance des surfaces dévolues à l'habitat et aux infrastructures en milieu périurbain a été beaucoup plus marquée dans la partie vaudoise de l'agglomération, signe probable de politiques différenciées en matière de maîtrise de l'urbanisation.

L'examen des densités de l'habitat et de l'emploi dans les couronnes d'agglomération (tab. 3.2) permet de constater que globalement, la densité est plus élevée dans les deux agglomérations alémaniques. Cette tendance est même particulièrement marquée pour les tissus

---

<sup>1</sup> Cette analyse n'a pu être réalisée que pour les parties suisses des agglomérations. Les parties française de l'agglomération genevoise, et allemande et française de l'agglomération bâloise, n'ont ainsi pas pu être intégrées à l'analyse.

périurbains. Remarquons également que les villes-centres de Genève et Bâle sont plus denses que celles des agglomérations de Berne et Lausanne, ce qui est sans doute à mettre en relation avec leur situation spatiale de ville-frontière.

**Tableau 3.2** Evolution des surfaces d'habitat et d'infrastructure dans les quatre agglomérations.

	Bâle	Berne	Genève	Lausanne
Années des relevés	1982-1994	1981-1993	1980-1992	1980-1992
Part des surfaces d'habitat et d'infrastructure lors du premier relevé	32%	17%	23%	25%
Part des surfaces d'habitat et d'infrastructure lors du second relevé	33%	19%	26%	28%
Ville-centre	+ 1,9%	+ 0,6%	+ 1,4%	+ 5,5%
Couronne suburbaine	+ 4,7%	+ 10,8%	+ 13,5%	+ 16,1%
Couronne périurbaine	+ 9,6%	+ 9,9%	+ 14,7%*	+ 14,7%
Total agglomération	+ 5,5%	+ 7,4%	+ 12,3%	+ 13,1%
Densité des surfaces d'habitat et d'infrastructure				
• Hab + emp/hectare ville-centre	~ 150	~ 105	~ 200	~ 110
• Hab + emp/hectare couronne sub.	~ 55	~ 55	~ 50	~ 45
• Hab + emp/hectare couronne péri.	~ 40	~ 30	~ 15	~ 25
• Hab + emp/hectare total	~ 70	~ 65	~ 55	~ 55

\* Remarque: une partie périurbaine de l'agglomération genevoise est située dans le canton de Vaud. Dans cette partie vaudoise de l'agglomération genevoise, l'augmentation des surfaces dévolues à l'habitat et aux infrastructures est de 20,1%, soit plus du double de la partie périurbaine située dans le canton de Genève, dont la croissance a été de 9,8%.

## Les pratiques modales de la vie quotidienne

Les répartitions d'usages entre les différents moyens de transport (tab. 3.3) renforcent les observations réalisées sur la base de l'évolution des surfaces dévolues à l'habitat et aux infrastructures. Les données du microrecensement sur les transports de 1994 montrent en effet que globalement, la part des déplacements de la vie quotidienne réalisés en automobile à Berne est moins forte que dans les agglomérations romandes, et qu'à l'inverse, la part des déplacements en transports publics est plus forte à Bâle et à Berne.

Par type de contexte, notons que d'une manière générale, la part d'usage de l'automobile va croissante du centre vers la périphérie, passant par exemple de 25% des déplacements dans la ville-centre de Berne à 48% en tissu périurbain. Si cette tendance est repérable dans les quatre agglomérations, en revanche, son niveau et son ampleur

différent. Ainsi, dans les villes-centres de Genève et Lausanne, l'usage de l'automobile est plus important que dans les deux autres agglomérations. Dans la mesure où la ville de Genève est la plus dense, cette observation atteste du fait que la densité urbaine n'est pas mécaniquement prédictive des pratiques modales.

Concernant les transports publics, la tendance inverse peut être observée: leur part dans les déplacements de la vie quotidienne va en décroissant à mesure qu'on s'éloigne du centre-ville. Si les différences entre agglomérations sont moins tranchées en contexte suburbain, en revanche, le tissu périurbain laisse apparaître de gros contrastes. Ainsi, dans ce contexte, l'usage de l'automobile représente environ 70% des déplacements dans les deux agglomérations romandes, contre seulement 33% à Bâle et 48% à Berne.

**Tableau 3.3** Répartition modale de la mobilité quotidienne dans chaque agglomération (calculs réalisés sur la base du microrecensement transports de 1994).

Ville-centre	Bâle	Berne	Genève	Lausanne
Marche	22 %	20 %	28 %	21 %
Deux roues	9 %	9 %	7 %	6 %
Automobile	21 %	25 %	32 %	33 %
Transports publics	34 %	32 %	20 %	23 %
Combinaison	14 %	14 %	13 %	17 %
<b>Couronne suburbaine</b>				
Marche	19 %	17 %	15 %	18 %
Deux roues	2 %	7 %	8 %	3 %
Automobile	50 %	39 %	54 %	56 %
Transports publics	10 %	19 %	13 %	13 %
Combinaison	19 %	18 %	10 %	10 %
<b>Couronne périurbaine</b>				
Marche	20 %	15 %	15 %	5 %
Deux roues	9 %	6 %	1 %	5 %
Automobile	33 %	48 %	71 %	69 %
Transports publics	14 %	13 %	7 %	5 %
Combinaison	24 %	18 %	6 %	16 %

Ces indicateurs montrent clairement que Berne et Bâle sont deux agglomérations dont l'urbanisation est plus compacte que Genève et Lausanne. Tant l'évolution des surfaces dévolues à l'habitat et aux infrastructures entre les années 1980 et 1990 que les pratiques modales

de la mobilité quotidienne permettent de conclure que l'articulation entre l'urbanisation et les infrastructures de transport publics est plus effective dans les deux agglomérations alémaniques. A quoi peut-on l'attribuer? Dans quelle mesure est-ce le reflet d'une meilleure coordination entre les politiques d'aménagement et de transport? Dans quelle mesure est-ce le fruit de conceptualisations différentes de l'interface entre transport et urbanisme? Pour l'étudier, nous nous intéresserons à la «production administrative» en matière de plans directeurs des transports et d'aménagement du territoire depuis les années 1950 dans les quatre agglomérations étudiées. De cette analyse monographique nous tirerons des pistes explicatives.

### 3.2.2 Choix des études de cas

Pour affiner et tester les pistes explicatives ressortant de l'analyse des plans directeurs, nous avons retenu des études de cas dans les quatre agglomérations étudiées. Ce procédé permet de mettre à l'épreuve de la pratique les conceptions globales et les dispositifs de coordination mis en évidence. Deux dimensions ont présidé au choix des études de cas:

- le degré d'avancement du projet par rapport au processus de décision;
- l'impact territorial du projet, soit:
  - les niveaux institutionnels et fédéraux impliqués dans le projet;
  - le caractère transfrontalier ou non du cas.

Trois cas retenus sont situés en Suisse alémanique et trois en Suisse romande. Les six études de cas peuvent être regroupées par couples en fonction de la nature des projets et de leur localisation, de la manière indiquée dans le tableau 3.4.

**Tableau 3.4** Typologie des études de cas.

	Projets infrastructures de transport publics	Projets de pôles urbains	Projets de RER
Suisse alémanique	le prolongement du tram au Claragraben	le Pôle du Wankdorf	la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn bâlois
Suisse romande	le prolongement du LEB	le Pôle de La Praille	le Rhône Express Régional de La Plaine

#### *Bâle: le prolongement du tram au Claragraben*

Ce projet, qui ne verra finalement pas le jour, consiste à réaliser une ligne de tramway d'interconnexion. L'objectif du projet est de

renforcer l'offre pénétrante de transports publics depuis le nord de l'agglomération. L'impact du projet est concentré dans une zone extrêmement localisée où la densité urbaine est forte.

*Lausanne: le prolongement du Lausanne-Echallens-Bercher (LEB)*

Le projet, en cours de réalisation, consiste à prolonger une ligne régionale de chemin de fer jusqu'au centre ville et de développer à son nouveau terminus une interface de transports publics. Le projet est situé dans une zone à forte densité et vise la recomposition des centralités urbaines lausannoises, il implique des partenariats public-privé.

*Berne: le pôle du Wankdorf*

Le projet, actuellement en cours de réalisation, consiste à planifier une centralité urbaine comprenant notamment une jonction autoroutière, une gare du S-Bahn bernois et un terminus de ligne de tramway. Il est prévu que ce pôle accueille à la fois des emplois, un nouveau stade, un centre commercial, des équipements de loisir et un parc-relais. Cette étude de cas se situe dans une zone actuellement faiblement densifiée et implique des partenariats entre acteurs publics et acteurs privés.

*Genève: le pôle de La Praille*

Ce projet, en cours de planification, consiste à requalifier l'entrée sud de Genève. Situé à une jonction autoroutière et à proximité d'un nœud de transports publics, il prévoit notamment la réalisation d'un stade, d'un complexe commercial, d'équipements hôteliers et culturels, d'un parc-relais et d'une gare. Ce projet se caractérise par une forte implication d'acteurs privés (promoteur du stade et du centre commercial).

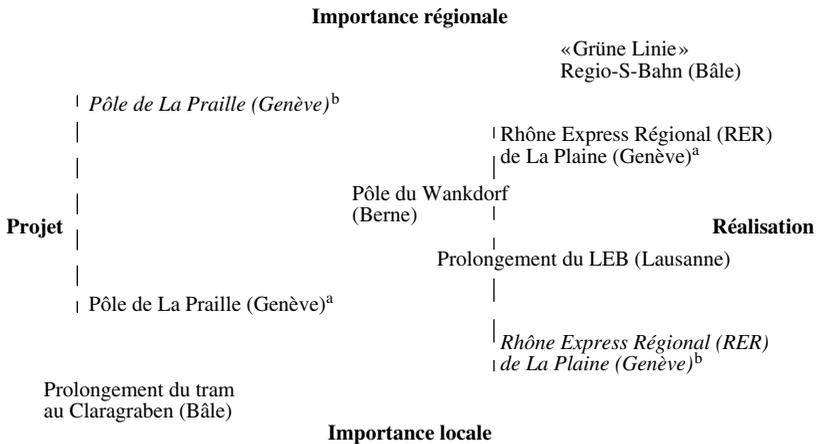
*Bâle: la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn*

Ce projet, réalisé, consiste à développer une nouvelle offre ferroviaire diamétrale en utilisant des infrastructures existantes. Il s'inscrit dans le cadre plus large de la réalisation d'un réseau de S-Bahn dans la région bâloise. La ligne verte est transfrontalière (franco-suisse), ce qui complexifie le processus de décision et les enjeux de coordination.

*Genève: le Rhône Express Régional de La Plaine*

Ce projet, réalisé, consiste à dynamiser l'offre ferroviaire entre le centre-ville et la partie ouest du canton de Genève en utilisant des infrastructures existantes. Le projet dont l'impact est régional se situe dans une zone à faible densité urbaine. Le terminus de la ligne est situé à la frontière franco-suisse de La Plaine, un prolongement jusqu'à Bellegarde est à l'étude, de même qu'une densification de l'urbanisation à proximité des gares.

Ces projets peuvent aussi être décrits selon les deux critères de l'impact territorial et du degré de réalisation, mais il faut alors distinguer entre l'impact territorial géographique et l'impact socio-spatial. Si ces deux dimensions se recouvrent dans la plupart des cas, elles divergent dans les cas genevois du RER La Plaine et du Pôle de La Praille. La ligne de banlieue du RER La Plaine touche certes, du point de vue géographique, la région Rhône-Alpes, mais elle ne concerne en l'état que la population de La Plaine, respectivement les pendulaires qui y résident. Par contre, l'extension spatiale du Pôle de La Praille est nettement inférieure à son rayonnement social. Ce grand projet urbain multifonctionnel a bien plutôt une importance dépassant les frontières du canton. La répartition selon les critères de l'importance spatiale et du degré de réalisation est schématisée dans la figure 3.1.



<sup>a</sup> en fonction de l'impact territorial

<sup>b</sup> en fonction du bassin urbain concerné

**Fig. 3.1** Détermination des études de cas d'après les critères spatiaux et de processus.

### 3.3 DISPOSITIF DE RECHERCHE

La présente analyse est basée sur une stratégie comparative centrée sur les études de cas.

*«(Some) features of the historian's methodology for intensive, detailed explanation of the single case are combined with aspects of the political scientist's conception of the requirement for theory and his procedures for scientific inquiry. I have called the resulting synthetic approach the 'method of structured and focused comparison.'» (George, 1979: 61).*

La saisie des données a consisté d'une part en une analyse d'ensemble des documents sur la politique à incidence spatiale dans les villes et les cas étudiés, et d'autre part en des interviews semi-standardisées d'experts, entretiens tant individuels qu'en groupe d'accompagnement.

#### 3.3.1 Analyse des documents

Les documents et sources consultés pour les monographies sont relatifs à l'appareil juridique pertinent et aux organigrammes de l'administration, ainsi qu'aux plans directeurs, aux planifications de législature, respectivement les intentions proclamées de l'exécutif et autres documents semblables. Pour les études de cas, ont été analysés d'une part les bases et les rapports de projet, les déclarations du gouvernement et les procès-verbaux de séance, d'autre part les comptes rendus de presse. Les documents ont été systématiquement réunis et si nécessaire rajoutés après conclusion de l'étude des cas, bien qu'en général la date limite soit celle du *31 août 1999*. Les documents principaux figurent dans la bibliographie.

Les documents ont été évalués qualitativement. La méthode est celle de l'herméneutique des sciences sociales, qui porte avant tout sur les documents langagiers. La condition de toute interprétation est que les textes soient écrits, l'interprétation dépendant de la reproductibilité. L'interprétation des sciences sociales puise ses racines dans l'interprétation de la vie quotidienne, tout en s'en distinguant nettement. Dans la vie quotidienne, nous procédons par interactions, en «ratifiant sémantiquement» directement dans un entretien les dires de notre vis-à-vis, sans se préoccuper consciemment que ces derniers puissent avoir une signification juste.

*« Nous sommes tendanciellement tentés de ramener tout ce qui est perçu à des sources personnelles et intentionnelles, c'est-à-dire de subjectiver. »* (Soeffner, 1989: 18s, trad.).

L'herméneutique scientifique, qui travaille avec du matériel écrit, permet des perspectives diverses, à l'opposé de la signification orale tendanciellement génératrice d'uniformisation. Un échange sur les connaissances élaborées est ainsi possible à l'intérieur de l'équipe de recherche, ce qui garantit les interprétations adoptées. Ainsi peuvent être élaborées, par-delà les motifs individualistes facilement concevables, des structures que suivront les observations à interpréter. Ces structures ont un effet sur les caractéristiques des actions entreprises, mais restent cachées quant à leur effet pour les sujets agissants. L'herméneutique des sciences sociales veut reconstruire ces structures de façon généralisable et vérifiable. L'approche choisie suit cette méthode d'échange interne à l'équipe et de comparaison des interprétations.

### **3.3.2 Les entretiens**

Afin d'acquérir des informations complémentaires pour l'analyse des agglomérations d'une part, et pour l'analyse des processus et des conflits ainsi que pour l'évaluation des projets étudiés d'autre part, des interviews semi-standardisées d'experts ont été menées avec des représentants des autorités et autres participants aux projets. Les entretiens pour les monographies et les études de cas se recouvrent en grande partie. Le choix des interlocuteurs reposait en premier lieu sur l'analyse des documents concernant les agglomérations ainsi que les cas étudiés. En outre, il a été demandé aux personnes de contact pour les quatre agglomérations dans le groupe d'accompagnement d'indiquer des interlocuteurs pouvant présenter un intérêt pour l'étude. Plus de quarante entretiens en tout, d'une durée de une à deux heures, ont été menés. Le nombre de personnes interviewées (de 4 à 15) ainsi que la fonction de ces dernières (dirigeante pour la plupart) variaient en fonction de l'ampleur des études de cas. Les interviews ont eu lieu dans la première moitié de l'année 1999, et pour assurer une certaine unité et par conséquent la comparabilité des informations, plusieurs interviews ont été accompagnées par deux collaborateurs du projet (contrôle interne à l'équipe de recherche). Les interviews ont toutes

été mises par écrit et échangées entre les chercheurs, afin de garantir des interprétations objectives. Des citations d'interviews sont utilisées sous forme anonyme dans la présentation des études de cas.

Le fil conducteur utilisé pour les interviews se concentrait sur les points suivants :

1. présentation de la personne interviewée du point de vue de son rapport au projet;
2. objet du projet;
3. cadre légal et institutionnel;
4. organisation de projet;
5. réseau d'acteurs;
6. déroulement de la coordination;
7. stratégies d'acteurs;
8. contexte général.

Les interviews se terminaient par un questionnaire écrit et standardisé. Le fil conducteur suivait une certaine logique d'entretien, qui devait amener les partenaires du niveau concret touchant immédiatement ces personnes à un niveau analytique plutôt abstrait, dont la discussion dépend d'une certaine faculté de réflexion des interlocuteurs. Le fil conducteur de l'interview était considéré pour l'analyse selon les axes de recherche préétablis et formulés sous forme de questions de recherche. Les blocs de questions des diverses parties du fil conducteur étaient subordonnées aux cinq pistes explicatives proposées. La variable dépendante, soit l'estimation du succès du projet, respectivement de la coordination, a été relevée dans les deux parties d'interviews 6 et 7. Le premier axe explicatif concernant l'architecture institutionnelle est traité dans les deux parties d'interviews 3 et 4. Pour cette partie, il a été fait en parallèle un inventaire des lois aux différents niveaux – fédéral, cantonal et communal – et secteurs – transport, aménagement du territoire, etc. –, qui était présenté aux personnes interviewées. Mentionnons sur ce point que les conditions cadres institutionnelles, aussi bien que l'organisation de projets élaborés par les participants, ont fait l'objet de questions. On a tenté également, dans les blocs de questions mentionnés plus haut, de discuter la deuxième piste explicative concernant les aspects financiers. Sur ce point, les questions concernant les niveaux fédéraux, revêtaient une importance particulière, et étaient posées dans la troisième partie de

l'entretien, consacrée au cadre institutionnel. Les facteurs du contexte physique ont fait l'objet de questions dans les parties 2 et 8. Les deux niveaux individuels d'analyse de la culture politique et des valeurs enfin constituaient l'objet des deux premières parties d'entretien et surtout du questionnaire écrit. Dans la partie 1, où la personne interviewée était priée de se présenter, une série de questions différentes selon que la personne interviewée était un(e) politicien(ne) ou un(e) spécialiste interne, ou externe à l'administration était posée. La partie 2 demandait à l'interlocuteur d'évaluer sa propre fonction. Une fois de plus, une différence a été faite entre politiciens et experts impliqués.

Le questionnaire écrit faisait largement référence aux valeurs. Les questions portaient ainsi, à côté des adhésions ou des sympathies de partis et des mandats politiques, sur des positions quant aux aspects concrets; des parties du questionnaire pour l'analyse des élections nationales de 1995 (Kriesi *et al.*, 1998) ont été reprises ici et complétées par de nouvelles questions.

Le total des personnes interviewées et le retour des questionnaires ne permettaient pas d'évaluation quantitative des données relevées par écrit. Les indications des questionnaires renvoyés ont donc été traitées à l'égal des interviews, en tant que données qualitatives.

### 3.3.3 Présentation des données empiriques

Une première partie empirique traitera les différences entre les quatre agglomérations en matière de coordination politique, des institutions et du contenu. Les dispositions d'exécution institutionnelle de la loi sur l'aménagement du territoire prévoient aujourd'hui l'instauration d'organes de coordination dans chaque ville suisse. La description du contexte institutionnel doit donc aller au-delà des simples prescriptions. Les quatre villes seront présentées d'une part sous l'aspect des accords d'exécution et de l'évaluation de ceux-ci, d'autre part à l'aide des plans directeurs, des planifications de législature respectivement des déclarations d'intention des exécutifs. Ce qui n'inclura pas seulement les accords des autorités, soit: *«l'ensemble des décisions politiques administratives concrétisant, substituant ou même modifiant le programme de l'administration, et qui concernent la structure administrative d'application»* (Knoepfel et Bussmann,

1997: 72, trad.), des politiques à incidence spatiale, mais aussi les contenus concrets des différents plans existants. Puis les six études de cas qualitatives pris dans les agglomérations de Bâle, Berne, Genève et Lausanne feront l'objet d'une analyse approfondie des structures, processus et conflits selon leur élaboration descriptive, chronologique, et de contenu.

## CHAPITRE 4

# COMPARAISON MONOGRAPHIQUE

Ce chapitre vise à établir un bilan sous forme de synthèse descriptive de la coordination entre l'aménagement du territoire et des systèmes de transports dans les quatre agglomérations étudiées. Il est basé sur l'analyse de contenu de la production administrative et législative du domaine.

L'ensemble de cette analyse politique et institutionnelle a été articulée autour de deux dimensions :

1. la coordination administrative verticale et horizontale en matière d'urbanisme et de transports,
2. l'articulation entre urbanisme et transport dans les plans directeurs dans une perspective temporelle.

Avant de les mettre en perspective l'une par rapport à l'autre, synthétisons brièvement les principaux constats réalisés dans ces deux domaines.

Dans une première étape, nous allons nous concentrer sur la coordination, tant du point de vue de son organisation institutionnelle que de sa conception politique et des résultats dans les quatre agglomérations étudiées et la classer en quatre types. Dans une seconde étape, ces quatre types seront évalués à l'aide des pistes explicatives introduites au cours du chapitre 2 avec les questions de recherche, finalement un tableau synthétisera l'ensemble de ces résultats.

## 4.1 LA COORDINATION DANS LES AGGLOMÉRATIONS

Dans un premier temps, la coordination institutionnalisée sera examinée dans les quatre agglomérations, en tenant compte de la qualité et de la fonctionnalité des organes de coordination, sur la base de la similitude des arrangements administratifs observés et des évaluations faites dans les interviews. Puis l'examen portera sur les intentions de coordination telles que décrites dans les documents étudiés et l'articulation entre l'aménagement du territoire et les transports. Ces analyses débouchent, dans un troisième temps, sur l'énonciation de quatre types de coordination.

### 4.1.1 La coordination horizontale et verticale au sein de l'administration

Concernant ce premier aspect, les analyses débouchent sur deux observations majeures.

La première concerne la complexification de la problématique. Au cours du temps, de plus en plus de départements et de niveaux institutionnels sont concernés par la politique des transports et de l'urbanisme.

Dans les années 1950, les questions d'urbanisme et de transports sont du ressort exclusif des communes (ou des cantons dans le cas des cantons-villes de Bâle et Genève) et du secteur de la construction essentiellement (architecture et génie civil).

Dans les années 1960 et 1970, le trinôme construction d'infrastructures routières, croissance de la motorisation et croissance de la pendularité, fait apparaître la problématique de la congestion automobile et de la qualité de vie en ville. Elle entraîne la nécessité de se préoccuper de la gestion des infrastructures et pose la question de l'articulation urbanisme-transport. C'est ainsi que les villes-centres se dotent de services techniques chargés de la gestion du trafic et du stationnement. Ce trinôme et ses conséquences perçues entraînent également la nécessité de concevoir la question de l'aménagement du territoire à une autre échelle que celle de la commune, car les bassins de vie correspondent de moins en moins au niveau institutionnel de la commune. La question de la gestion intercommunale du trafic et de

l'urbanisme et celle de l'harmonisation fiscale commencent à être posées, comme dans le plan directeur de la région lausannoise en 1973.

Avec le développement de la problématique de l'environnement, une nouvelle étape vers la complexité est franchie. La pollution de l'air et la protection contre le bruit vont progressivement faire entrer l'écotoxicologie dans le champ des transports et de l'urbanisme. De plus, le respect des normes fédérales en la matière est confié aux cantons et aux communes, ce qui nécessite leur collaboration.

L'accentuation de l'élargissement des bassins de vie lié à la croissance de la portée spatiale de la mobilité quotidienne impose une gestion intercantonale, voire internationale des réseaux de transports publics et des politiques d'aménagement du territoire. La Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) fait d'ailleurs explicitement référence à cet aspect. Pratiquement, la coordination devient une contrainte légale.

Ce processus rappelle qu'on est passé en moins de 50 ans d'une problématique confinée à l'aménagement communal, à une problématique concernant l'aménagement, l'ingénierie de gestion des transports et les services chargés de l'environnement au niveau de la région urbaine, ce qui nécessite une étroite collaboration horizontale et verticale entre niveaux institutionnels.

La seconde observation a trait aux dispositifs mis en place pour répondre à cette complexité croissante. Nous observons que les réponses institutionnelles apportées à cette complexité sont assez similaires dans les quatre agglomérations étudiées.

- Au sein des administrations communales ou cantonales, il existe dans les quatre agglomérations des commissions de coordination entre services, dont la tâche est de coordonner l'action publique communale ou cantonale (par exemple, à Berne au niveau cantonal, la Conférence de coordination «Espace/Transports/Economie», à Bâle, la Commission interdépartementale de coordination de la planification des transports (Koko), à Genève, la commission consultative cantonale pour l'aménagement, à Lausanne, le GTLT et la coordination interservices au sein du Département des travaux publics et de l'aménagement du territoire). Relevons cependant que celles-ci sont davantage institutionnalisées et légiférées dans les deux cantons alémaniques.

- Entre institutions, il existe des dispositifs de collaboration dans les quatre agglomérations, leur configuration dépend probablement de composantes géographiques (proximité d'une frontière nationale, étendue des territoires communaux et cantonaux) et de répartition des compétences en matière d'aménagement entre commune et canton. A Berne et Lausanne, il existe des communautés urbaines, l'Association de la région de Berne (VRB) et la Communauté de la région lausannoise. Ces dispositifs de collaboration sont essentiellement horizontaux, mais associent le canton à leurs travaux. A Bâle, et à Genève, la collaboration entre institutions se fait beaucoup plus au niveau intercantonal et avec les régions étrangères voisines. A Bâle, la coordination intercantonale en matière d'urbanisme et de transport est assurée par la Conférence des directeurs de la construction de la Suisse du Nord-Ouest, la coordination internationale avec l'Allemagne et la France a lieu dans le cadre de la Conférence des planificateurs régionaux du Rhin supérieur (KOR), via la Plate-forme de coordination internationale de la Regio Basiliensis (IKRB). A Genève, la coordination avec le canton de Vaud et la région Rhône-Alpes est assurée au sein du Comité régional franco-genevois.
- Par ailleurs, nous constatons que dans les quatre agglomérations étudiées, il existe des commissions consultatives associant les administrations de différents niveaux institutionnels aux acteurs associatifs et lobbies (ACS, TCS, CITRAP, ATE, associations de compagnies de taxis, etc.). A Bâle, c'est le cas de la Commission des transports, à Genève, de la commission consultative de la circulation, à Lausanne de groupes de travail de la COREL.

Dans les quatre agglomérations étudiées, les entretiens d'experts avec des responsables politiques et responsables des unités administratives concernées ont permis d'évaluer la nature fonctionnelle de la politique de coordination institutionnalisée entre planification des transports et aménagement urbain. Les tâches des organes de coordination ont été évaluées de façon extrêmement différente dans chacune des agglomérations :

A Lausanne, le travail en commission est généralement négativement perçu au point qu'il nous a été confié que transmettre un projet à une commission de coordination pouvait être une stratégie de l'administration pour l'abandonner. A Genève, nos interlocuteurs ont

été presque unanimes à considérer que la coordination est «bloquée» au niveau conceptuel, l'expression de positions très marquées empêchant la construction d'un consensus. A Bâle, des réserves quant aux organes de coordination professionnels ont été exprimées. Une attitude positive dépourvue de réserves face à la coordination institutionnalisée ne s'est trouvée qu'à Berne.

#### **4.1.2 L'articulation entre politique d'urbanisme et de transports urbains**

Cette seconde perspective concerne l'articulation des politiques d'aménagement du territoire et des transports dans les documents officiels. Les agglomérations étudiées diffèrent fondamentalement quant à la conceptualisation de la coordination. Concernant la manière dont est pensée l'intégration de l'urbanisation et des transports dans les plans directeurs, deux aspects ressortent de façon saillante.

La première observation concerne la conceptualisation de la coordination dans les plans directeurs d'aménagement du territoire et des transports. Nous avons pu observer que la coordination entre la politique d'urbanisation, les infrastructures de transports et l'accessibilité aux pôles d'agglomération s'est modifiée au cours du temps et de façon différente selon les agglomérations.

- A Berne et à Bâle, on est passé d'une articulation multimodale automobile et transports publics à une articulation basée essentiellement sur les transports publics pour atteindre des objectifs environnementaux. Actuellement, dans les plans directeurs, les nouvelles implantations sont systématiquement situées à proximité des gares et les pôles d'agglomération sont pensés pour être accessibles essentiellement par les transports publics et les modes de transport de proximité.
- A Genève et Lausanne, on est passé d'une articulation pensée en fonction de l'automobile seulement à une articulation multimodale voiture et transports publics en faisant appel au concept de complémentarité entre les modes de transport. Actuellement, les plans directeurs prévoient dans ces deux agglomérations d'offrir assez systématiquement une *double accessibilité* aux nouvelles urbanisations et aux pôles d'agglomération.

Ces orientations conceptuelles de l'articulation transports-urbanisme ont considérablement marqué l'urbanisation et l'offre de transports dans les quatre agglomérations urbaines étudiées.

- Dans les deux agglomérations alémaniques, les infrastructures de transports publics urbains ont été maintenues, contrairement à Genève et à Lausanne où elles ont été démantelées dans les années 1950 et 1960.
- De même, à Genève et Lausanne, de vastes zones industrielles et des quartiers d'habitation nouveaux ont été développés avec une desserte de transports publics minimale (lignes de bus), tandis qu'à Berne et à Bâle, l'urbanisation s'est toujours faite en étroite relation avec une offre de transports publics dense et maillée (tramways et chemins de fer d'agglomération).

On ne peut cependant pas déduire a priori de cette observation que l'articulation entre les transports et l'urbanisme est mieux assurée dans les villes alémaniques, simplement elle l'est de façon différente, sur la base de concepts différents.

La seconde observation générale qui ressort de l'analyse des plans directeurs a trait aux ambitions de la coordination entre urbanisation et transports. Nous avons observé des différences entre les agglomérations abordées.

- A Bâle et à Berne, la complexification de la problématique depuis les années 1960 va de pair avec une coordination de plus en plus étroite. Dans le canton de Berne, depuis le rapport (Infras, 1991) paru en 1991 «Urbanisation/Transports/Environnement», il n'y a de fait plus aucune séparation entre transports et aménagement du territoire (Canton de Berne, 1992, 1994a; Arbeitsgruppe ESP, 1995). A Bâle, tous les aspects spatiaux sont subordonnés à la planification des transports, tandis que les aspects de l'habitat sont traités en priorité sous le titre «Aménagement du territoire» (Kanton Basel-Stadt, 1993a, 1996, 1997). Le rapport final paru en 1998 sur le plan des transports à Bâle-Ville le dit:

*«Les lieux d'habitat et de travail ne pourront jamais être placés par l'aménagement du territoire dans une telle proximité que les trajets pendulaires en deviennent occasionnels. Le plan des transports de Bâle part de l'idée que les transports doivent être davantage subordonnés à l'aménagement urbain.»* (Kanton Basel-Stadt, 1998: 2, trad.).

- A Genève et Lausanne, la coordination entre transport et urbanisme n'est pas mieux assurée maintenant qu'il y a 25 ans. A Lausanne, la dissolution de la CIURL, qui s'était dotée d'un plan

directeur ambitieux en termes d'articulation urbanisme-transport coïncide avec une appréhension désormais séparée de ces deux aspects. A Genève, l'autonomisation des plans directeurs des transports, dès les années 1980, ne favorise pas la coordination. Développés séparément dans des départements différents, les plans d'aménagement et de transports sont conçus par des équipes différentes et peinent à articuler leurs travaux au niveau conceptuel.

#### 4.1.3 Quatre types de coordination

L'ensemble de ces observations débouche sur une conclusion qui peut apparaître paradoxale de prime abord : on assiste à une complexification de l'articulation entre l'urbanisme et les transports. Les réponses institutionnelles à cette complexité semblent similaires dans chaque agglomération étudiée. L'examen des plans directeurs montre que la coordination est cependant plus ou moins effective selon les cas en termes d'intégration entre urbanisme et transports.

La description des quatre agglomérations nous permet cependant de catégoriser les types de coordination selon les deux aspects suivants : «Évaluation des structures institutionnelles» et «Mise en œuvre dans les plans sectoriels» (fig. 4.1).

Évaluation des structures institutionnelles \ Mise en œuvre dans les plans sectoriels	Coordination effective prévue dans les documents officiels	Pas de coordination effective prévue dans les documents officiels
Évaluation positive de la coordination institutionnalisée Réserves dans l'évaluation de la coordination institutionnalisée Évaluation négative de la coordination institutionnelle	BERNE (coordination institutionnalisée effective et fonctionnelle) BÂLE (coordination institutionnalisée effective, mais à fonctionnement limité)	GENÈVE (peu de coordination effective et coordination institutionnalisée ne fonctionnant que de manière limitée) LAUSANNE (peu de coordination institutionnalisée, ni effective ni fonctionnelle)

**Fig. 4.1** La coordination de la politique de l'aménagement du territoire et des transports à Berne, Bâle, Lausanne et Genève.

La catégorisation recoupe largement les résultats d'enquêtes existantes :

- C'est ainsi que Marek (1995) constate dans son étude sur le maintien de la pureté de l'air et les transports en ville de Berne l'existence de réseaux étendus et faiblement fragmentés à fondement institutionnel, dont le caractère marqué de gestion des conflits aboutissait à un affaiblissement des mesures prises pour la pureté de l'air. Ces résultats renforcent l'hypothèse d'une coordination forte et fonctionnelle au niveau institutionnel et impliquent au moins la même chose au niveau conceptuel.
- Schenkel, par contre, suppose qu'à Bâle il y a une « *aptitude limitée de la coordination au service de l'administration* » (Schenkel, 1995: 162, trad.), concernant la mise en œuvre de normes environnementales.
- Sur le traitement de questions d'aménagement du territoire à Genève, Joye et Kaufmann écrivent :

*« (Le) rôle des partenariats a changé. Il y eut ouverture d'un système où les professionnels et les experts étaient presque seuls acteurs à intervenir formellement dans l'aménagement vers un autre système, où les représentants de services de l'administration, de collectivités publiques contiguës à Genève et d'associations ou de lobbies participent formellement au processus de décision. (...) Reste cependant qu'il est difficile de savoir s'il ne s'agit pas de l'institutionnalisation de pratiques autrefois informelles. »* (Joye et Kaufmann, 1998: 99).

- Dans le cas de Lausanne enfin, Klöti, Haldemann et Schenkel (1993) parlent à propos des transports publics d'une limitation de la coopération verticale à des processus informels d'une part et d'une coopération horizontale par les déficits élevés des transports publics d'autre part. Sur la protection de l'environnement, les auteurs écrivent :

*« Ici les villes et communes d'agglomération attendent du canton de Vaud qu'il fasse des efforts pour mieux intégrer dans son administration la protection de l'environnement concernant le droit de la construction, afin d'accélérer les processus d'autorisation et de coordonner l'exécution communale. »* (Klöti, Haldemann et Schenkel, 1993: 103, trad.).

Bien que les auteurs concluent à un constat généralement optimiste pour Lausanne, leurs résultats montrent finalement le manque de coordination politique fonctionnelle.

La catégorisation qui vient d'être proposée dans le tableau 4.1 converge avec l'analyse de l'évolution des surfaces bâties dans les quatre agglomérations et la répartition modale (chap. 3). A Genève et Lausanne, on constate une dispersion d'habitat et une forte présence du trafic individuel motorisé, ce qui permet d'établir un rapport avec la coordination politique lacunaire. De même, la thèse de la coordination fait remonter l'aménagement urbain compact observé à Berne et à Bâle à la coordination politique fonctionnelle dans ces deux villes. Les observations suggèrent que la question du développement durable en matière d'utilisation de la ressource «espace» renvoie à la question des facteurs d'explication de la coordination qui est à sa base.

## 4.2 MISE EN PERSPECTIVE ET RÉCAPITULATION

Au cours de cette seconde étape, les observations concernant l'analyse des quatre types de coordination seront brièvement récapitulées. Les questions de recherche du chapitre 2 nous serviront à la fois de guide et de structure.

### 4.2.1 Architecture institutionnelle

Concernant l'architecture institutionnelle, deux différences en termes de réponses institutionnelles peuvent être relevées entre les agglomérations étudiées :

1. La mise en place de commissions de coordination entre urbanisme et transport est plus tardive dans les deux agglomérations romandes : elles ne sont apparues que sous la contrainte de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, sauf en ce qui concerne la coordination transfrontalière à Genève qui s'est développée de façon endogène.
2. Dans l'agglomération bernoise, des commissions ad hoc sont généralement créées pour développer des projets impliquant une coordination entre urbanisme et transports, comme par exemple celle de la Planification du pôle de développement de Bern-Wankdorf. De telles commissions sont exceptionnelles à Bâle et n'existent pas dans les deux agglomérations romandes.

De plus, à un niveau général il existe des différences institutionnelles quant à la conception de la démocratie et des possibilités de participation. Généralement, les instruments de la démocratie semi-directe sont plus fortement développés en Suisse alémanique qu'en Suisse romande, ce que l'on peut faire remonter à la divergence de conception entre la démocratie fortement représentative inspirée par la France face à sa forme plus fortement participative en Suisse alémanique. Or dans un contexte où la conscience écologique est très développée comme en Suisse alémanique, plus la démocratie directe est forte, plus on tient compte de thèmes environnementaux. On peut donc poser l'hypothèse que la légitimité politique de coordination dans les deux cantons qui ont développé des instruments de démocratie semi-directe, soit Berne et Bâle, est généralement plus élevée qu'à Genève et dans le canton de Vaud<sup>1</sup> (Joye, Huissoud et Schuler, 1995). Ce faisant, on suppose donc que la forme participative de la démocratie suscite une pression plus forte en faveur de la coordination politique<sup>2</sup>.

Pour le tester, l'indice choisi est le degré de participation des quartiers dans les questions de planifications urbaines. Le niveau des quartiers est particulièrement intéressant dans le cadre présent, étant donné qu'il implique de façon plus importante que le niveau communal, la formulation et la prise en compte des intérêts de planification spatialement définis, tandis que les demandes dépassant les limites des quartiers concernent plutôt la politique sociale que celle de l'aménagement du territoire.

Les quatre agglomérations étudiées présentent diverses formes possibles de participation pour les intérêts des habitants dans les questions de planification urbaine. Comme prévu, on observe dans les

---

<sup>1</sup> Si l'on considère toutefois l'ensemble des droits populaires au niveau communal, cantonal et fédéral, cet aspect ne se laisse plus classer de façon si uniforme.

<sup>2</sup> On peut en prendre pour illustration la ville de Berne, où la forme participative de la démocratie contribue à expliquer le maintien du réseau ferroviaire de proximité, comme la coordination de l'aménagement du territoire et des transports. Il s'agit là d'un processus dialectique portant sur plusieurs votations où l'électorat bernois s'est prononcé contre certains projets de planification, par ex. en 1970, lorsque la solution dite «solution H», une voie de décongestionnement à quatre pistes à travers la ville, fut refusée dans une votation qui a orienté la politique depuis lors (Kaufmann, 1998; Hehl, 1998). Cette attitude de la population a eu de l'effet sur tous les projets, qui anticipaient toujours davantage les décisions populaires, ce qui a débouché non seulement sur le maintien du réseau de tram, mais encore en 1982, avec le rapport «Environnement, ville et transports», sur la première conception d'ensemble environnementale des transports urbains jamais apparue en Suisse.

deux villes alémaniques des formes démocratiques plus participatives que dans les villes romandes.

- Berne dispose d'une forme très «spatialisée» de résolution des conflits locaux. Conformément au haut degré d'autonomie des communes de l'agglomération, les divers quartiers urbains disposent aussi d'une autonomie de décision relativement élevée. Dans toute la mesure du possible, les problèmes locaux délimités complexes sont remis aux unités de quartiers concernés pour l'élaboration de propositions et de solutions afin de les réduire à leur dimension territoriale. Les partenaires de contact de la ville sont, puisque les représentations traditionnelles ne remplissent plus le critère de représentativité de tous les intérêts de quartiers, ce qu'on appelle les commissions de quartier (Joye, Huissoud et Schuler, 1995; Vatter et Sager, 1997<sup>3</sup>).
- Bâle aussi s'efforce largement d'intégrer les intérêts des quartiers dans sa planification, mais suit d'autres voies, plus expérimentales que Berne. En 1988, dans le cadre du projet «Ecoville Bâle», on a procédé dans divers quartiers à des «ateliers d'avenir» où ont été élaborées des mesures concrètes. Il existe d'autres projets de participation spécifiques aux quartiers et aux problèmes, par exemple le «Stamm de la drogue dans le Petit-Bâle», ou le projet «Prévention de la violence au Gundeli». Depuis 1997, des projets sont développés concrètement, sous le titre «Plan d'action du développement urbain à Bâle», avec l'administration au niveau des quartiers, des lieux et de la ville ainsi qu'en coopération avec les communes voisines, qui doivent servir à évaluer le canton de Bâle-Ville en tant qu'espace de vie (Hodel, Rihm et Wihner, 1997). Pour la zone de la gare St-Johann nouvellement ouverte, plusieurs forums publics ont été organisés en juin 1998 sur la compatibilité d'un plan de développement partiel de la ville au quartier.

---

<sup>3</sup> Le modèle bernois permet des succès importants dans certains quartiers, mais comporte malgré tout des lacunes évidentes. D'une part le «ciblage» au niveau des quartiers fait dans une certaine mesure obstacle à l'élaboration d'une vision globale de l'aménagement urbain (Joye, Huissoud et Schuler, 1995). D'autre part le modèle échoue lorsqu'il y a une situation de conflit aiguë dans les quartiers, du fait de la clause de représentativité qui accorde un droit de veto élevé à des intérêts refusant la coopération. C'est ainsi par exemple qu'une polarisation au niveau des partis politiques empêche une articulation fonctionnelle des intérêts dans le quartier nord de Berne (Vatter et Sager, 1997).

- Genève peut être considérée comme le contraire de Berne. La solution politique des problèmes se déroule dans des structures plus figées et centralisatrices. Les groupes d'intérêts capables de s'organiser ne sont pas consultés au niveau du quartier, mais de la ville. Il s'agit donc ici plutôt d'audits que de véritable participation. L'accent porte par la suite moins sur des intérêts spéciaux localisables dans l'espace que sur des problèmes dépassant les limites des quartiers (Joye, Huissoud et Schuler, 1995). Dans ce contexte de forte démocratie représentative, les stratégies de planification ne font que rarement l'objet de votations, étant donné qu'elles ne concernent que certains quartiers. C'est ainsi que la suppression du réseau de trams à Genève n'a suscité que des pétitions et quelques manifestations, dont les sujets n'ont pas été traités au Grand Conseil.
- Lausanne représente, d'après Joye, Huissoud et Schuler (1995), un cas extrême d'absence de participation des quartiers. Sur la base d'une auto-conception en tant que ville-centre, Lausanne n'envisage même pas l'intégration des communes environnantes dans les questions d'importance régionale. Cette image se retrouve aussi concernant la participation des quartiers, dont là aussi il n'existe même pas d'amorce: «*Le quartier reste une notion excessivement floue à Lausanne*» (Joye, Huissoud et Schuler, 1995: 254). Les groupes d'intérêts sont entendus uniquement quand ils peuvent s'organiser au niveau de la ville.

#### **4.2.2 L'aspect financier**

Concernant l'aspect financier, on ne peut faire au niveau conceptuel analytique de l'agglomération que des affirmations très générales, qui se limitent d'une part à la législation cadre fédérale, soit ici à la réforme des chemins de fer et à la prise en charge financière par les cantons qu'elle implique des transports publics régionaux, et d'autre part à la position fédérale des villes-centres étudiées ainsi que des systèmes de compétences verticales propres aux divers cantons.

Plusieurs lois et ordonnances fédérales ont une influence directe ou indirecte sur le transport, qu'il soit individuel, motorisé ou public. Parmi celles-ci, il est possible de distinguer deux types différents: les lois ou ordonnances n'ayant qu'un aspect restrictif et celles dotées d'une contrepartie financière leur donnant un caractère incitatif ou défavorable. Les premières sont de l'ordre de l'obligation alors que les secondes sont des aides au vu d'un objectif.

Pour les lois et ordonnances à caractère restrictif, il est possible d'en distinguer trois principales :

- **LAT**: Loi sur l'aménagement du territoire (1979). Cette loi-cadre fédérale introduit la distinction entre zones à bâtir et zones agricoles afin notamment de préserver la zone agricole. Cette loi a été assouplie en 1999 afin de permettre une plus grande flexibilité dans la gestion du territoire.
- **OPB**: Ordonnance sur la protection contre le bruit (1986c). Cette ordonnance a un effet indirect sur le trafic individuel motorisé puisqu'elle en limite l'usage afin d'améliorer la qualité de vie d'un point de vue sonore.
- **OPair**: Ordonnance sur la protection de l'air (1985). Cette ordonnance a également un effet indirect sur le trafic individuel motorisé, en en réduisant l'utilisation afin d'améliorer la qualité de vie.

Ces deux dernières ordonnances font d'ailleurs référence à la composante santé du citoyen/habitant. Il existe, outre ces trois principales lois ou ordonnances, qui ont été les plus souvent citées par les personnes interrogées, un certain nombre d'autres lois, ordonnances ou arrêtés fédéraux ayant également une contrainte directe ou indirecte sur les transports.

Pour les lois et ordonnances qui sont pourvues d'une contrepartie financière, il est également possible d'en distinguer trois principales :

- **«RAIL + BUS 2000»** (Confédération Helvétique, 1986c): Arrêté fédéral ayant pour but l'amélioration de l'offre des transports collectifs pour les réseaux interurbain (train) et régional (bus). L'horaire cadencé est introduit et les correspondances entre les deux réseaux sont renforcées.
- **Régionalisation des transports** (Confédération Helvétique, 1996c): Cette nouvelle loi sur les chemins de fer, qui transfère une partie des charges aux cantons, met l'ensemble des entreprises de transports sur pied d'égalité. Les coûts, qui pour une part sont couverts par la Confédération, sont connus à l'avance et permettent de faire marcher la concurrence. Les cantons qui se voient transférer l'organisation du trafic régional doivent être mieux à même de connaître le marché.
- **Ordonnance sur la séparation des trafics** (Confédération Helvétique, 1991): Cette ordonnance permet aux cantons ou communes

de faire participer la Confédération, jusqu'à hauteur de 80%, pour les projets dont l'objectif est la séparation entre le transport individuel motorisé et le chemin de fer (tram y compris).

Au niveau cantonal et communal, les lois et ordonnances proposent une structure des opportunités politiques différentes selon qu'il s'agit d'un canton-ville (Bâle et Genève) ou d'un chef-lieu de canton (Berne et Lausanne). L'autonomie communale dans les cantons villes (Bâle et Genève) est par conséquent très faible par rapport aux deux autres cantons où la ville n'est que le chef-lieu du canton (Berne et Vaud), ce qui renforce l'importance de l'appareil législatif cantonal et limite par conséquent l'hétérogénéité des conditions cadres.

### 4.2.3 Les valeurs

Au niveau des valeurs, le bilan doit se faire à un échelon d'abstraction relativement élevé. Premièrement, il n'est possible de parler auto-conception en tant que ville-centre que dans trois des quatre villes étudiées : Berne et les deux cantons villes. Lausanne s'identifiant plutôt comme une commune «comme les autres».

Un autre aspect de la culture politique est la nature de la pression – endogène ou exogène – qui a contraint les villes à coordonner leur aménagement du territoire et leurs systèmes de transports. En effet, cette coordination a vu le jour dans les années 1960 déjà, sous la pression des zones d'impact, ou sous la pression publiquement manifestée de la Loi sur l'aménagement du territoire (Confédération Helvétique, LAT, 1979). Cause première et effets se confondent jusqu'à un certain point puisque la coordination déjà existante a eu des effets sur la législation fédérale, laquelle à son tour a mis en évidence pour la première fois dans d'autres cantons la nécessité de la coordination. On suppose que dans le cas où la pression est exogène, donc suscitée uniquement par la LAT, la coordination menée est limitée au minimum. Le moment de l'institutionnalisation des efforts de coordination constitue un indice. La LAT de 1979 prévoit à l'article 1, alinéa 2, la coordination d'activités à incidence spatiale de la Confédération, des cantons et des communes. Lorsque nous prenons la LAT comme point de référence, il est possible de distinguer deux catégories de réglementations cantonales : l'une où la prescription d'une coordination horizontale des niveaux étatiques fédéraux pour les

politiques à incidence spatiale date d'avant 1979 et l'autre d'après 1979.

- Le canton de Berne a été un pionnier en la matière, avec la Loi sur les communes de 1973, dont l'article 136 prévoyait déjà des associations de communes pour exécuter des tâches régionales, y compris la réalisation de tâches relevant de compétences souveraines des communes. A Bâle en 1974, après l'échec de l'initiative de réunification des deux Bâle de 1969, on en vint à des clauses concrètes de coordination horizontale. L'article 17a de la Constitution cantonale de Bâle-Ville prévoit la coopération avec les autorités de la région, notamment de Bâle-Campagne: des accords doivent être conclus, des institutions communes créées, et la législation harmonisée. L'Office régional de planification des deux Bâle a été fondé conformément à ce mandat constitutionnel.
- On ne trouve par contre de clause de coordination horizontale qu'en 1985 dans la législation vaudoise, donc après 1979. La Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) de 1985 prévoit que:

*«Les autorités cantonales et communales procèdent de concert à l'aménagement du territoire. Elles s'assurent de la concorde des dispositions qu'elles prennent dans l'application de la loi.»* (Canton de Vaud, LATC, art. 2, 1985).

A Genève, la nécessité de coordination est implicite dans le plan directeur adopté en 1989, mais elle est déjà mentionnée dans la Loi d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (République et Canton de Genève, LALAT, 1987).

Cette distinction en deux groupes disparaît si l'on considère les dates de fondation des organes de coordination actifs avant l'obligation légale. De tels organes existaient déjà dans toutes les quatre agglomérations avant l'introduction de la LAT. Ici c'est Genève et Bâle qui ont été les premiers, au début des années 1960 déjà, à instaurer des organes de ce type, tandis que Lausanne et Berne ont suivi à la fin des années 1960 respectivement dans les années 1970 seulement.

#### **4.2.4 Les cultures professionnelles**

Concernant les cultures professionnelles, nous allons considérer les images directrices historiques et leur modification dans les quatre

agglomérations. Dans l'analyse des plans directeurs de l'aménagement du territoire et des transports ainsi que les planifications de législature des quatre agglomérations étudiées, le changement de contenu des représentations planificatrices idéales au cours du temps saute aux yeux. La coordination de la planification conceptuelle du territoire et des transports était déjà un thème porteur dans les années 1960. Le changement d'image initié à ce moment, «*de la ville adaptée aux transports aux transports adaptés à la ville*» (Steiner, 1998: 62, trad.), s'est toutefois effectué à une rapidité différente dans les quatre agglomérations étudiées, de même que son impact au niveau conceptuel a été de nature différent :

- A Berne et à Bâle, on voit se dessiner l'évolution d'une politique multimodale des transports, d'achèvement de la juxtaposition des moyens de transports publics et du trafic individuel motorisé, en une politique axée en priorité sur les transports publics et voulant améliorer la qualité de l'environnement. Il existe toutefois des différences de degré entre les deux villes. Dans les années 1960 et 1970, Bâle était encore bien plus axée sur le trafic motorisé individuel que Berne. Dans les plans directeurs actuels des deux villes toutefois, on trouve aujourd'hui l'articulation systématique de nouveaux pôles économiques et d'habitation aux points nodaux des transports publics. Les centres d'agglomération doivent être accessibles par des transports publics ou des transports de proximité.
- A Genève et à Lausanne, par contre, on est passé d'une politique des transports uniquement axée sur le trafic individuel motorisé à la propagation de la *multimodalité* selon le principe de complémentarité. Les plans directeurs actuels prévoient dans les deux agglomérations la double accessibilité de nouveaux pôles urbains et des centres d'agglomération.

La coordination conceptuelle entre l'aménagement du territoire et les systèmes de transport est basée sur des concepts différents nous l'avons vu, les deux concepts : les transports publics et la multimodalité, pouvant être illustrés au travers du maintien ou de la suppression des réseaux urbains de tram. Si l'on considère les planifications dans les quatre agglomérations depuis la Seconde Guerre mondiale, on voit une congruence entre l'extension, respectivement la suppression, des lignes de tram et des chemins de fer d'agglomération d'une part, et les

efforts d'articulation de la planification de l'aménagement du territoire aux infrastructures de transports publics ou aux infrastructures routières d'autre part<sup>4</sup>.

- A Genève et à Lausanne, les lignes de tram ont disparu dans les années 1950 et 1960, soit dans la décennie où la coordination entre planifications urbaines et systèmes de transport devenait une nécessité sous la pression de la motorisation croissante. A Genève, il existe aujourd'hui encore 12 km de lignes de tram, alors que ce réseau en avait 65 km en 1950 et 125 km dans les années 1920; à Lausanne, après la suppression de tout le réseau de tram et de chemin de fer local l'année de l'Exposition nationale de 1964, il ne reste plus que la ligne locale de chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher et le Lausanne-Ouchy, complété dès 1991 par le TSOL.
- Berne et Bâle, par contre, ont maintenu leurs réseaux ferroviaires de proximité (tramway et chemins de fer d'agglomération). Les planifications ultérieures devaient donc s'orienter selon ces infrastructures des transports publics existantes.

Il est probable que derrière ces choix différents se cachent des cultures professionnelles spécifiques aux différentes régions linguistiques.

#### **4.2.5 Le contexte physique**

Le contexte physique a déjà été traité en partie lors de la présentation des agglomérations au chapitre méthodologique, puisque celle-ci dépend fortement des critères de choix employés. La proximité des frontières constitue un facteur stable de contexte géographique. Tandis que Bâle et Genève sont des cantons frontières typiques, dont le territoire est pratiquement complètement entouré de pays voisins, Berne est un canton totalement intérieur. Le canton de Vaud possède certes une petite superficie frontalière, mais la ville de Lausanne peut être considérée comme étant à l'intérieur du canton et ce malgré la frontière lacustre. Deuxièmement, la croissance constatée, dans le

---

<sup>4</sup> Une analyse détaillée des organes à l'époque responsables des transports publics locaux et régionaux permettrait de mieux comprendre les structures concrètes de gouvernance, notamment concernant les relations entre les entreprises nationales (CFE, DB, SNCF) et les entreprises régionales de nature publique et privée.

tableau 3.1 (du chapitre méthodologique), des surfaces construites entre le début des années 1980 et le début des années 1990, montre que l'évolution urbaine à Bâle et à Berne a été plus concentrée respectivement plus ciblée qu'à Genève et à Lausanne. L'image d'agglomérations «plus compactes» à Berne et à Bâle est renforcée par la densité des places d'habitat et des emplois dans les ceintures de l'agglomération (tab. 3.1) et leur répartition selon la nature des transports utilisés dans le trafic quotidien (tab. 3.2).

L'étendue des réseaux de chemins de fer et de tramways constitue également une dimension centrale du contexte physique. Or, comme nous venons de le relever à propos des cultures professionnelles, cette étendue varie fortement d'une agglomération à l'autre: Berne dispose à la fois d'une situation centrale dans le réseau national de chemins de fer et de chemins de fer d'agglomération développés, dans une moindre mesure Bâle également. Lausanne dispose d'une desserte ferroviaire nationale développée, mais d'un réseau ferré d'agglomération embryonnaire; quant à Genève, elle ne dispose que de peu d'infrastructures ferroviaires en général. Ces situations contrastées induisent des *champs du possible* en matière de coordination.

#### 4.2.6 Synthèse

Le tableau 4.1 résume de façon succincte les observations faites; cet aperçu ordonne les différents facteurs selon leur importance pour les cinq questions de recherches. L'évaluation de la performance de la coordination, au niveau opérationnel mais également du contenu, de chaque agglomération figure en tête.

**Tableau 4.1** Aperçu des quatre agglomérations de Berne, Bâle, Genève et Lausanne.

	<b>BERNE</b>	<b>BÂLE</b>	<b>GENÈVE</b>	<b>LAUSANNE</b>
<b>Evaluation des politiques de coordination à incidence spatiale</b>				
Evaluation des structures institutionnelles lors des entretiens d'experts	Evaluation positive de la coordination institutionnalisée	Réserves dans l'évaluation de la coordination institutionnalisée	Réserves dans l'évaluation de la coordination institutionnalisée	Evaluation négative de la coordination institutionnalisée
Application dans les plans sectoriels	Coordination conceptuelle prévue dans les documents officiels	Coordination conceptuelle prévue dans les documents officiels	Peu de coordination conceptuelle prévue dans les documents officiels	Pas de coordination conceptuelle prévue dans les documents officiels
<b>Architecture institutionnelle</b>				
Culture politique	Démocratie référendaire semi-directe très vivante	Démocratie référendaire semi-directe très vivante	Démocratie représentative et référendaire très vivante	Démocratie représentative et référendaire
Conception de la démocratie				
Organes de coordination horizontale internes à l'administration	<i>Canton</i> : «Conférence de coordination Espace/ Transports/Economie» (CETE) <i>Ville</i> : Comité des transports	Commission de coordination pour la planification des transports (Koko)	Commission de l'aménagement du territoire	<i>Canton</i> : Commission de l'aménagement du territoire <i>Ville</i> : Commission régulatrice de la circulation
Organes institutionnels de coordination horizontale dans les agglomérations	Association de la région de Berne (VRB) Conférence régionale des transports de Bern-Mittelland (RVK 4)	Regio Basiliensis/ Agglomération trinationale de Bâle (TAB) Conférence du Haut-Rhin Service de planification régionale des deux Bâle	Comité régional franco-genevois	Depuis 1991: Communauté de la région lausannoise (COREL) 1968 à 1991: Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise (CIURL)
Organes institutionnalisés d'articulation des groupes d'intérêts	Non (organes ad hoc)	Commission des transports	Commission consultative de la circulation	Groupes de travail de la Communauté de la région lausannoise (COREL)
Participation institutionnalisée des citoyens au niveau des quartiers	Oui	Oui	Non	Non

**Tableau 4.1** Aperçu des quatre agglomérations de Berne, Bâle, Genève et Lausanne (suite).

	<b>BERNE</b>	<b>BÂLE</b>	<b>GENÈVE</b>	<b>LAUSANNE</b>
<b>Aspect financier</b>				
Echelon étatique concerné	Niveau communal (chef-lieu de canton)	Niveau cantonal (canton ville)	Niveau cantonal (canton ville)	Niveau communal (chef-lieu de canton)
Autonomie communale selon le canton	Importante	Faible	Faible	Importante
<b>Valeurs</b>				
Valeurs écologiques	Reconnues et intégrées	Reconnues et intégrées	Reconnues et partiellement intégrées	Reconnues, mais peu intégrées
Autoreprésentation en tant que ville-centre	Forte	Forte	Forte	Faible
Date de la réglementation légale de la coordination verticale	Tôt (pression endogène)	Relativement tôt (pression endogène)	Tard (pression exogène)	Tard (pression exogène)
<b>La culture professionnelle</b>				
Conceptions directrices planificatrices en matière de coordination	Evolution de la multi- modalité vers le modèle des transports publics	Evolution de la multi- modalité vers le modèle des transports publics	Evolution du trafic moto- risé individuel uniquement vers la multimodalité	Evolution du trafic moto- risé individuel uniquement vers la multimodalité
Maintien du réseau ferroviaire de proximité	Oui	Oui	Non	Non
<b>Le contexte physique</b>				
Agglomération frontalière	Non	Oui	Oui	Non
Développement de l'agglomération	Développement compact de l'agglomération	Développement compact de l'agglomération	Développement compact dans le canton de Genève et dispersé à l'extérieur.	Développement dispersé

## CHAPITRE 5

# COMPARAISON DESCRIPTIVE DES ÉTUDES DE CAS

Le présent chapitre réunit dans une synthèse descriptive les observations réalisées sur la base des études de cas. Tout comme le chapitre 4 pour les analyses monographiques, il se termine par une synthèse synoptique.

### 5.1 L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

Concernant l'architecture institutionnelle et l'organisation de la coordination, nous pouvons constater de grandes différences entre les six études de cas.

L'organisation de la coordination du projet du pôle du Wankdorf à Berne était déjà dans ses caractéristiques de base conçue de manière à permettre une planification commune ciblée sur un objectif. En effet, la première phase du projet a été consacrée exclusivement à la définition du problème à travers des entretiens bilatéraux des experts avec toutes les personnes concernées à l'intérieur du périmètre de planification; la composition définitive des organes ad hoc ultérieurs fut aussi décidée au cours de ces entretiens. La rationalité d'action ainsi établie fut maintenue par des efforts supplémentaires au cours des phases suivantes de planification. D'une part la séparation entre organe politique et institutionnel a été instrumentalisée: la définition du problème était l'affaire du politique, la solution l'affaire des experts, l'autorisation à nouveau l'affaire du politique. D'autre part on a essayé dès le début de prendre

des décisions consensuelles afin que chaque étape constitue un acquis sur la base duquel on puisse baser la suite du travail. Enfin on a toujours négocié uniquement avec les personnes directement concernées, qui possédaient des compétences décisionnelles. Au niveau de la prise de décision, il existait des passages obligés, notamment entre la commission de projet et la commission d'experts ainsi qu'entre la délégation des autorités et la commission de projet. La forte interactivité dans le développement du projet s'est révélée particulièrement utile pour les questions conflictuelles.

Concernant le pôle de La Praille, la tentative de faire participer les populations concernées par le secteur, les structures institutionnelles et le cadre juridique en vigueur actuellement à Genève, n'ont pas permis de pallier le manque de coordination entre transports et aménagement du territoire. Le groupe de consultation se caractérisait premièrement par une taille difficilement maîtrisable (de 40 à 50 personnes par séance), deuxièmement par la négation des potentiels conflictuels entre participants, et troisièmement par une limitation de leur fonction au seul niveau de l'échange d'information et de la consultation. La pluralité de pouvoir interne au DAEL a entraîné la quasi-exclusion de certains membres particulièrement importants (par ex. le chef des finances de l'entreprise de grands magasins concernée et les CFF) par le DAEL. Le traitement inégal entre personnes concernées qui n'étaient entendues qu'en réunion plénière et personnes intégrées au processus de décision n'a toutefois jamais été nettement déclaré. L'acceptabilité recherchée ne pouvait donc pas être atteinte, et au contraire, apparut un sentiment d'impuissance, qui dans le cas de l'ATE l'a conduite à entreprendre une action en justice pour faire valoir ses intérêts. Au terme de cette étude de cas, il apparaît que l'innovation de la procédure mise en place par le DAEL ne visait pas tant à une meilleure coordination entre transports et aménagement du territoire qu'à atténuer la dimension politique du projet.

A Bâle, la première phase de l'histoire de la planification et de la mise en œuvre de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn se caractérisait institutionnellement par un cadre figé, un grand groupe d'acteurs et les faibles compétences décisionnelles de ces acteurs. Le nombre élevé de participants était dû à l'intégration de toutes les structures de coopération transfrontalière, dans lesquelles étaient représentés la haute administration et des élus des trois pays. En raison du pouvoir de décision

des acteurs, à part des échanges purs et simples, seules des décisions négatives pouvaient être prises puisque le système des compétences n'autorisait que des déclarations sur les limites des marges de manœuvre respectives, définies au niveau national ou cantonal. Les décisions ne pouvant être prises qu'à l'unanimité, un droit de veto des divers acteurs était ainsi créé par les structures mêmes; il s'exprimait dans une rationalité de pouvoir qui était la rationalité dominante du réseau, et qui a eu pour victimes tous les efforts concrets de planification d'un Regio-S-Bahn. L'échec du projet Regio-S-Bahn en phase 1 du processus doit aussi être attribué au fait que dans le sous-réseau suisse au moins, l'accès était très facile pour de nouveaux acteurs. La grande ouverture du réseau avait pour but le soutien le plus large possible au projet. Mais tout comme le niveau international, l'organe intercantonal manquait de compétences de décision, rendant le problème encore plus accru lorsque les acteurs n'ont pas de pouvoir de décision: le pouvoir de veto des divers acteurs était encore multiplié. L'organisation de la deuxième phase se distingue en tous points de la première. Premièrement le processus de décision ne se situait pas dans les structures existantes, mais dans un groupe ad hoc; deuxièmement celui-ci se composait d'un très petit groupe de personnes directement concernées, et troisièmement il disposait de compétences effectives de décision. En raison des compétences étendues des acteurs, les distances décisionnelles étaient plus courtes et par conséquent la force obligatoire des accords conclus plus élevée. Le réseau actif de la phase 2 était donc extrêmement fermé, puisque deux critères concrets devaient être remplis pour y prendre part: la participation financière immédiate (à titre de mandant ou d'exploitant) d'une part, et le pouvoir effectif de compétence décisionnelle quant au projet d'autre part. Cette fermeture était largement responsable du maintien de la rationalité d'action en tant que rationalité dominante du réseau.

D'un point de vue institutionnel, l'étude de cas de La Plaine permet d'enrichir les réflexions de la manière suivante: la commission chargée du développement du projet est un groupe de travail ad hoc qui dépend de TC2000, soit une commission permanente. Cette configuration a effectivement favorisé une approche transversale des questions et une atmosphère de travail sereine où tous les acteurs sont réunis. Cependant, cette situation découle aussi d'autres facteurs, qui se sont conjugués à la configuration de la commission :

- les différentes administrations publiques impliquées se caractérisent par un bon fonctionnement interne qui fait que les personnes participant au groupe de travail sont soutenues par leur hiérarchie;
- les personnes impliquées dans le groupe de travail recherchent l'action plutôt que le pouvoir.

Dans le cas du projet prolongement du tram au Claragraben, l'architecture institutionnelle est importante pour la rationalité dominante du réseau et finalement pour le succès ou non du projet, surtout dans l'interactivité des diverses cultures professionnelles. Le réseau avait une rationalité de pouvoir dans une première phase, une rationalité d'action dans une deuxième phase et à nouveau une rationalité de pouvoir dans la troisième phase, à cause d'un glissement du pouvoir de décision au niveau politique, qui a finalement entraîné l'échec du projet. Le changement marqué de rationalité du réseau, de la phase 1 à la phase 2, est dû au niveau structurel à un changement de mode de décision. Avec l'entrée en fonction du nouveau directeur des constructions, la coordination procéda temporairement non plus par négociations forcées mais par décisions hiérarchiques. Ce changement correspond au transfert de la responsabilité de planification du projet d'un poste orienté vers les transports individuels motorisés à un poste orienté transports publics. Il en est allé autrement en phase 3, puisqu'il y eut élargissement du réseau et en lien avec cet élargissement, un déplacement de compétences. Ce déplacement n'a toutefois été qu'une cause secondaire du changement de rationalité de tout le réseau. La véritable raison était temporelle: le réseau secondaire politique se trouvait dans une phase de définition du problème, tandis que le réseau administratif ne s'occupait plus que de questions concrètes d'application. Le changement institutionnel n'était donc que la «courroie de transmission», et non la véritable raison du retour à la rationalité de pouvoir. Le projet au Claragraben se distingue donc des autres de par la double modification qu'a subie le processus décisionnel. D'une part un déplacement de bas en haut des activités de planification au sein de l'administration et d'autre part une redéfinition des problèmes qui passe d'une dimension technique à une dimension plus politique. Durant la première phase, la cohésion interne du groupe de projet, composé de divers spécialistes, est fragile au niveau des chefs d'office. Durant la seconde phase, le processus décisionnel est dans les mains de la commission de coordination

(Koko). Finalement durant la troisième phase, l'arrivée du politique mettra en évidence le rôle de la délégation du Grand Conseil pour la planification des transports.

Le cas du prolongement du LEB prend sens par rapport à la forte autonomie communale dans le canton de Vaud; celle-ci a eu pour conséquence qu'il n'y a pas eu de véritable organisation de projet où tous les acteurs prenaient part au processus de décision au sein d'un dispositif institutionnalisé. L'organisation du projet s'instaurait seulement dans des commissions, après que les décisions stratégiques ont été négociées par voies informelles. Cette logique informelle s'est poursuivie même après l'installation d'institutions formelles. C'est ainsi que le plus grand conflit qu'a connu le projet avec L-O Holding concernant la Place du Flon, a été résolu en marge des organes de coordination instaurés.

## 5.2 L'ASPECT FINANCIER

Les aspects financiers jouent un rôle important dans les diverses études de cas. C'est ainsi qu'au pôle du Wankdorf, l'horizon divergent du projet «RAIL 2000» et la réforme des chemins de fer avec toutes ses implications financières ont d'abord fait obstacle aux deux gares RER prévues, les CFF voulant empêcher à l'époque la création d'un précédent en faveur des transports régionaux à cause du conflit d'objectifs. Cela ne fut toutefois pas déterminant pour le projet, puisque le pôle du Wankdorf ne constitue pas une planification fermée et prédéfinie mais bien un plan directeur itératif pour les autorités, c'est-à-dire soumis à des changements constants. Par plan directeur, on entend un instrument de coordination réunissant tous les éléments auxquels s'engagent les partenaires en vue de leurs travaux futurs. Des dates de réalisation différentes sont fixées pour les divers éléments du pôle. La coordination entre aménagement et transport est donc effective grâce notamment à la vision pragmatique des acteurs qui ont fixé des échelles temporelles de priorité (réalisation à court terme, à long terme et atemporelle). De plus, la forte participation financière de deux acteurs – le canton et la ville – a permis, à quelques exceptions près, de résoudre les problèmes de façon optimale.

Pour le pôle de La Praille, le financement a été utilisé pour justifier une faible coordination urbanisme-transport. Le très fort «cantonalisme» qu'engendre l'attachement à une équipe de foot explique sans

doute l'aspect très genevo-genevois du projet, alors même que Genève cherche à tout prix à s'imposer comme centre d'un bassin regroupant aussi bien une partie du canton de Vaud qu'une partie du territoire français. Les conditions de financement, assez largement assuré par des privés, suggèrent que l'Etat de Genève a consenti des concessions importantes. Le prêt de 80 millions sans intérêt, de la part d'une grande banque suisse, est très avantageux pour cet établissement dans la mesure où il pourra bénéficier gratuitement d'emplacements publicitaires (dos de la billetterie, espaces publicitaires avantageux). De même, la mise à disposition directe de 31 millions de francs, de la part de la grande surface qui jouxtera le future stade, s'accompagne d'une exonération de payer un droit de superficie à l'Etat. De fait, cette dernière source de financement est ressortie comme un obstacle à la coordination urbanisme – transport. Par ailleurs, le financement de la CISIN, d'abord présenté comme étant soumis à une contrainte temporelle (début des travaux avant le 31 décembre 1999), s'est finalement avéré libre de celle-ci.

A Bâle, la politique ferroviaire nationale a, à la fin de la première phase de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn, donné le signal d'un éloignement de l'idée de planification conjointe. Le DETEC promulgue le 1<sup>er</sup> octobre 1990 de nouvelles directives pour les transports régionaux des CFF, renforçant l'orientation sur les transports à grande distance et par conséquent séparant clairement offre de base et prestations complémentaires dans les transports régionaux, les prestations complémentaires devant être commandées et financées par les cantons. Par ce biais est posée la question des priorités en cas de saturation de tronçons, ce qui remet fondamentalement en cause la réalisation d'un réseau ferroviaire urbain complet. Suite à cette décision, l'idée d'une réalisation par étape du Regio-S-Bahn commence à s'imposer. Suite au refus de la Région Alsace de participer à un contrat global déterminant l'implication financière des acteurs en présence – Région Alsace, SNCF, BS, BL, AG et CFF – la réalisation de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn de Bâle est basée sur cinq contrats distincts. Cet imbroglio de responsabilité financière ne portera pas préjudice au projet étant donné que la grande partie des coûts est supportée par les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Argovie. Le financement du projet, dans lequel la Confédération n'est pas intervenue, était limité au matériel roulant ainsi qu'à la réfection de gares.

Concernant le RER de La Plaine à Genève, seul le canton a payé, ce qui a considérablement limité le potentiel de conflit, avec les communes notamment. En ce qui concerne l'exploitation, la prise en charge financière par le canton de Genève et par les CFF a considérablement simplifié la coordination. Si ce facteur externe dû à la haute conjoncture a permis une réalisation rapide, il n'a pas eu de répercussion sur un approfondissement de la coordination entre aménagement du territoire et politique des transports.

Il en est allé autrement pour le prolongement du tram au Claragraben: les mesures immédiates de la Confédération pour la promotion d'investissements dans les transports publics, qui prirent la forme de subventions limitées dans le temps, ont joué un rôle important dans le changement de priorité opéré en 1993 par le gouvernement de Bâle-Ville quant au choix des éléments du «Réseau ferroviaire 1990». Ce changement de priorité créait un impératif ferroviaire pour la réalisation du projet Claragraben. Le bonus à l'investissement de la Confédération, à hauteur de 15% des coûts de construction, n'était accordé qu'à condition que le projet soit réalisé au 30 juin 1995. Sans quoi le réseau de tram de la ville ne recevait aucune subvention fédérale.

Le prolongement du LEB montre l'importance considérable de la clé de répartition du financement du projet comme mécanisme régulateur des logiques de pouvoir et d'action. En dernière analyse, si le projet a pu se réaliser, c'est essentiellement parce que la Confédération a accepté de verser une partie importante du budget, ce qui a permis de débloquer une situation bloquée à l'échelle locale. Par ailleurs, le choix des stratégies d'action a joué un grand rôle dans les questions de répartition, les processus correspondants se déroulant par voies informelles.

C'est ainsi qu'on a pu créer, en segmentant le contenu de la question financière, un consensus entre les communes, et en procédant à la séquentialisation du projet, des impératifs d'action pour la réorganisation de la Place du Flon, qui continuent à faire avancer le projet.

### 5.3 LES VALEURS

A Berne, l'utilisation durable de la ressource espace représente depuis longtemps un postulat fondamental dans les documents tant municipaux que cantonaux. La ville de Berne présentait en 1982 dans le rapport «Environnement, ville et transports» la première conception

urbaine unitaire et écologique des transports en Suisse. En 1995, le Conseil communal de Berne publiait le «Projet d'aménagement pour le développement spatial de la ville de Berne» (STEK 1995), axé sur une vision de «l'écoville économique Berne». Le canton de Berne a accompli ce changement de paradigme à la fin des années 1980. Le consensus reposant sur les valeurs écologiques caractérisait également la planification du pôle du Wankdorf. Un conflit apparut alors entre économie et interventionnisme. D'autres conflits consécutifs enflammèrent les discussions sur la question des places de parc, quand le parlement communal modifia le plan directeur signé par l'exécutif. Le compromis liant les autorités fut ainsi mis à l'épreuve quant à sa résistance et s'avéra durable, après que le préfet a reconnu au parlement communal la compétence qu'il s'était arrogée dans ce cas.

A La Praille, le niveau des valeurs a essentiellement joué un rôle dans les relations entre l'Etat et l'économie privée. L'initiative d'aménager le pôle de La Praille venait clairement du secteur privé, porteur des valeurs et de la logique de l'économie de marché, tandis que les autorités se sont longtemps tenues en retrait. L'échange de terrain entre la ville et le canton a marqué un grand changement, les autorités cantonales réunissant dès lors l'ensemble des compétences décisionnelles et la conduite du projet passant entièrement au niveau cantonal. Il restait aux acteurs non étatiques les problèmes techniques (groupe de mandataires) ou la simple activité consultative (groupe de consultation). Malgré la volonté du canton de diminuer la part des déplacements individuels motorisés, la vision des transports reste défavorable aux transports publics. On peut en déduire que les valeurs écologiques n'ont pas joué un rôle significatif dans le développement du pôle de La Praille.

Pour le Regio-S-Bahn, les valeurs se sont manifestées au niveau national. En France, la référence de l'environnement a une portée beaucoup plus réduite qu'en Suisse, ce qui se fit jour dans la première phase plus particulièrement, lorsque la Région Alsace a pu bloquer par simple désintérêt le projet ambitieux de réseau complet. Dans la seconde phase, les conceptions divergentes du rôle des infrastructures des transports publics entre Suisses et Français représentaient certes un objet central de coordination, mais non plus un véritable obstacle. Dans le domaine de l'offre, l'enjeu était de s'efforcer d'arriver à une fréquence continue d'une demi-heure. Finalement, le compromis aura

été d'avoir huit trains desservant la «Grüne Linie». Le compromis résulte de la rationalité d'action de la phase deux, respectivement d'une concession du côté suisse à la variante minimale, orientée demande, du côté français.

Par rapport à l'effet incitateur des valeurs écologiques, l'étude de cas de La Plaine met à jour l'importance des lois, en l'occurrence la Loi cantonale sur les transports publics, qui sont à l'origine de l'impulsion de départ du projet et d'un certain enthousiasme des acteurs impliqués.

Au Claragraben, l'argument écologique était surtout présent au début du processus de planification, mais il a toujours été écarté à cause de divergences professionnelles d'abord et ensuite par d'autres priorités au cours du débat politique. Dans les discussions politiques de la dernière phase, seul le PS postulait encore le principe de promotion des transports publics, tandis que les autres groupements vert-gauche donnaient plus de poids aux intérêts de quartier du Petit-Bâle qu'au gain réalisable pour toute la ville. Ils firent échouer l'affaire par une alliance peu commune avec des groupements par principe critiques envers les transports publics et les opposants de droite aux nouvelles dépenses en général.

Concernant l'effet incitateur des valeurs écologiques sur l'articulation urbanisme – transport, relevons pour le LEB une congruence entre l'absence de légitimité d'une action dirigiste dans ce domaine, au nom du pragmatisme, et l'absence de sensibilité écologique concernant ce thème. L'exemple du LEB montre que la maîtrise de l'urbanisation est un argument parmi d'autres qui a été invoqué pour justifier le prolongement de la ligne. Cet argument, comme d'autres, a eu son actualité (au début des années 1970) puis a été remplacé par d'autres arguments. Dans ce cas, ce sont moins les conceptions en matière d'articulation urbanisme-transport et les valeurs les sous-tendant qui définissent une structure d'opportunité pour réaliser le projet, que «l'air du temps».

Les trois manières de concevoir l'articulation entre urbanisme et transport décrites au chapitre 2 se retrouvent dans les études de cas. Le projet du pôle du Wankdorf à Berne fait appel à une vision de planification interventionniste de l'aménagement du territoire, pour laquelle il n'est pas envisageable de développer un pôle où se côtoient zone d'habitat et zone de loisir sans l'ancrer dans une dynamique de

transports publics. La réalisation de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn dans sa partie suisse a également été conçue dans une vision d'incitation, contrairement à la partie sise en France où les planificateurs ont parié sur l'effet structurant d'une telle ligne quant à l'aménagement du territoire. Le projet du pôle de La Praille à Genève peut être perçu dans une double perspective. D'un côté, l'Etat est incitateur en favorisant l'implantation à La Praille plutôt qu'à une zone industrielle de Plan-les-Ouates proche de la frontière française. Mais par ailleurs, pour les opposants, ce cas est typique d'une planification par l'offre pariant sur les effets structurants des grandes infrastructures de transport et en l'occurrence de l'autoroute de contournement. La planification par l'offre a inspiré le projet du prolongement du LEB à Lausanne et le RER de La Plaine. En effet, à Lausanne, le projet a parié sur l'effet structurant pour l'aménagement du territoire d'un prolongement du LEB jusqu'au centre-ville, sans pour autant mettre en place des lois-cadres qui seraient à même de favoriser un emplacement de zones d'habitat ou de travail. Il en va de même dans la réalisation du projet du RER de La Plaine où aucune mesure n'a été prise pour promouvoir une densification des zones desservies par la nouvelle ligne de train. Cette vision semble être, pour l'instant, peu porteuse de résultats.

## 5.4 LES CULTURES PROFESSIONNELLES

L'un des points qui dans la planification du pôle du Wankdorf à Berne a empêché un accord complet, était de nature professionnelle; il portait moins sur la composition professionnelle elle-même du réseau que sur l'appartenance aux diverses écoles d'aménagement des acteurs, qui marquait finalement un conflit de générations. «*Dans l'aménagement, il y a une façon de voir classique et une façon moderne, et elles peuvent presque se heurter de façon personnelle*» (citation d'interview). Les désaccords qui s'ensuivaient furent maîtrisés par l'organisation du projet. L'étude cantonale Urbanisation/Transport/Environnement de 1991 attirait pour la première fois clairement l'attention sur la nécessité de faire concorder la planification des transports avec la planification de l'habitat, ce qui se traduit par deux propositions institutionnelles. Il s'agissait d'une part d'articuler matériellement planification de l'habitat et des transports, d'autre part

de coordonner les mécanismes décisionnels de planification cantonale de l'urbanisation, des transports et de l'environnement. Depuis ce rapport, qui a été la base conceptuelle du programme Pôles de développement économique, les documents cantonaux ne font plus de distinction entre planification de l'aménagement et planification des transports. De plus, seules les personnes habilitées ont pris part au processus décisionnel. Cet état de fait a permis de se concentrer sur les meilleures solutions techniques et ainsi d'aplanir les différents pouvant émaner de cultures professionnelles dissemblables.

A Genève, dans le cas du pôle de La Praille, le raisonnement dominant a consisté à mettre de côté la problématique des transports – et plus particulièrement celle des transports publics – afin de se concentrer sur l'urbanisation d'un secteur. La gestion de ce projet est révélatrice de l'incapacité à intégrer les deux domaines. Dans le cadre de la conduite de ce projet, l'Etat de Genève a formé un groupe de pilotage pluridisciplinaire. Mais dans les faits, cette pluridisciplinarité n'a pas correctement fonctionné. Le DJPT représenté au travers de l'OTC ne partage pas les opinions du DAEL. De plus le DIAE ne s'implique pas, alors même que pour l'un des responsables du DAEL c'est « *ce groupe – avec un poids un peu plus important de la Direction de l'Aménagement qui pilote l'étude – qui décidera de l'orientation à prendre* » (responsable DAEL). Les dirigeants du projet du DAEL à Genève, n'ont ainsi jamais mis en doute que dans la planification du pôle de La Praille, les questions de transports devaient être subordonnées à la planification urbaine. Le niveau des cultures professionnelles a joué dans ce processus un rôle moins important que dans d'autres cas.

A Bâle, la réalisation de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn peut notamment être imputée à un rapprochement dans les attitudes face aux transports publics durant les 15 dernières années. La formation de l'Agglomération Trinationale de Bâle a permis une définition commune des objectifs. La distinction entre ce qui relève du technique et du politique a eu pour effet de diminuer les conflits interprofessionnels. Dans le cadre de ce projet, la diversité professionnelle ne créait pas un face-à-face urbanistes et ingénieurs, mais mettait au prise des économistes pour la partie des répartitions du financement, des juristes pour les parties contractuelles et des ingénieurs pour la partie technique du projet. Cette répartition particulièrement professionnelle a

donc été utilisée sciemment à l'avantage du projet. De cette manière, l'expertise existant dans le réseau lui-même pouvait s'articuler sur les intérêts de groupe.

La réalisation du RER de La Plaine met à jour un processus qui s'est très bien déroulé en l'absence de confrontation entre les cultures d'ingénieurs et d'urbanistes. En effet, les ingénieurs ont occupé le terrain et la vision urbanistique s'est réduite à la croyance d'un «effet structurant» de la future ligne RER. Le projet du pôle de La Praille a démontré que le raisonnement inverse peut également être effectué.

A Bâle, une raison essentielle du blocage complet de la Koko, et par conséquent du projet au Claragraben en phase 1, était la confrontation de deux cultures de planification divergentes à travers deux personnages centraux de la Koko. Il y avait d'un côté l'Office des ponts et chaussées (TBA), respectivement son chef, l'ingénieur cantonal, qui défendait sa solution optimale du point de vue de la technique des transports, de l'autre l'Office de planification cantonale et urbaine (AKS), respectivement le chef des constructions cantonales, qui faisait usage de son droit de veto contre une solution aussi peu satisfaisante du point de vue de l'aménagement. Il y eut en phase 2, outre les modifications institutionnelles déjà citées, rapprochement des positions des divers acteurs, premièrement à cause du changement survenu à la tête des constructions cantonales, deuxièmement parce que le Claragraben avait perdu de son intérêt pour le deuxième pôle dominant. L'ingénieur cantonal se tenait en effet en retrait dans les négociations, après que la responsabilité de la planification a été transférée de son office à celui du chef des constructions de la ville. En phase 3 enfin, la rationalité de pouvoir générée par la confrontation des arguments d'experts et la pression temporelle causée principalement par l'économie d'entreprise, empêchait la négociation d'un compromis. Les pensées directrices et représentations idéales de la planification de l'aménagement et des transports qui existaient jusque-là à Bâle ont joué un rôle uniquement indirect au Claragraben, ou plus précisément elles ont revêtu la forme de la culture propre à chacun des deux pôles aménagement urbain et ingénierie des transports. Ce fut notamment le cas parce que l'ingénieur cantonal était dans les années 1960 la figure de proue de l'aménagement des transports à Bâle-Ville, et pouvait ainsi jusqu'à un certain point marquer la ville de son empreinte, ce qui en retour légitimait une fois de plus sa position centrale.

Concernant le prolongement du LEB à Lausanne, relevons que la coordination entre la maîtrise de l'urbanisation et l'offre de transport est absente de la culture professionnelle des ingénieurs rencontrés. Cet aspect est «hors champ» comme s'il renvoyait à une autre politique: urbanisme et transport sont dans les têtes deux choses différentes. A Lausanne, la collaboration entre urbanistes et ingénieurs se révèle plutôt conflictuelle et peu encline au dialogue. Un des ingénieurs responsables du projet affirme:

*«Bien sûr qu'il y a toujours quelques tensions qui peuvent exister. En ce qui concerne ces relations entre ingénieurs et architectes. Oui ça fonctionne. Les tensions elles sont normales. Dans un tel projet si vous n'avez pas de tensions c'est qu'il y a un problème...»* (citation d'interview).

A contrario, un des urbanistes du projet prétend: *«L'urbaniste on ne l'écoute pas. Il n'a pas le droit à la parole, ce n'est pas une fonction qui existe vraiment. Ce sont les ingénieurs qui ont pris le pouvoir»* (citation d'interview). Cette collaboration interprofessionnelle conflictuelle, démentie par les ingénieurs, semble être à l'image des dires des urbanistes.

## 5.5 LE CONTEXTE PHYSIQUE

Concernant le contexte géographique et physique, il vaut la peine de procéder non pas d'après les études de cas, mais conformément aux espaces concernés. Nous réunirons donc d'abord les observations faites à partir des études de cas concernant les deux agglomérations en Suisse alémanique, pôle du Wankdorf à Berne, «Grüne Linie» Regio-S-Bahn et prolongement du tram au Claragraben et à Bâle, et ensuite celles des études de cas en Suisse romande, pôle de La Praille, RER La Plaine à Genève et prolongement du LEB à Lausanne.

La zone du pôle du Wankdorf à Berne présente deux caractéristiques centrales: elle constitue d'une part un site pour l'économie et les entreprises, et d'autre part ses installations de loisirs et de sport en font un lieu de vie bien défini. Ces deux éléments devraient:

*«continuer à être développés par une planification d'ensemble, sans qu'il soit porté atteinte à la qualité de vie dans les zones d'habitat existantes et prévues du quartier nord et des communes*

*environnantes. De plus, il faut renforcer la fonctionnalité du point nodal de transports régionaux Wankdorf pour les transports publics et les transports individuels motorisés»* (Behörden-delegation ESP Bern-Wankdorf, 1996a: 10, trad.).

A Bâle, pour le projet au Claragraben, l'utilisation déjà dense du Petit-Bâle par les transports représentait un point clé des problèmes de planification, tandis que pour la Regio-S-Bahn, on pouvait se baser sur des tracés et des arrêts existants. A la fin des années 1970, on n'aurait nullement eu l'idée d'une Regio-S-Bahn transfrontalière si des réseaux ferroviaires n'avaient pas déjà été en place en Suisse, en France et en Allemagne. Le contexte n'était pas une cause, mais une condition préalable et une base de planification du projet.

Les trois études de cas romands mettent en évidence la difficulté qu'ont les acteurs à travailler sur des projets visant à assurer une accessibilité multimodale. Une modification des zones d'affectation dans le périmètre du pôle de La Praille ne semblait pas se justifier en raison des bons potentiels de connexion aux réseaux des transports publics et privés. L'articulation des transports sur le site se développa bien simultanément au projet, mais en fin de compte indépendamment de la planification promue de la zone au cours de 1997. Tandis qu'un concours d'architecture du Canton suscitait une planification d'ensemble pour un nouveau pôle, et que le Grand Conseil accordait des subventions de 20 millions de francs, on ouvrait en juin 1997 le dernier tronçon de l'autoroute de contournement de Genève, qui amène quotidiennement un flux de 12 000 véhicules à La Praille, et en même temps le prolongement de la ligne de tram 13, de la gare CFF de Genève à Lancy via Bachet. Ces deux nouveaux accès, non coordonnés tant entre eux qu'avec la planification du futur Stade de Genève, ont modifié le caractère de la zone: La Praille a perdu sa situation «d'impasse» et est devenu un nouvel axe d'entrée en ville de Genève. Le projet du pôle de La Praille illustre la difficulté à rediriger la planification d'un secteur qui s'est urbanisé vers une accessibilité multimodale avec des métriques automobiles.

La réalisation du RER de La Plaine à Genève n'a posé que peu de problèmes, étant donné que l'infrastructure était déjà présente et que seule une réaffectation des gares et l'achat de matériel roulant étaient nécessaires. Dans ce cadre-là, le contexte physique existant a joué un

rôle important mais il n'a, à aucun moment, fait l'objet d'une étude plus détaillée quant aux zones desservies par le RER.

Finalement, le LEB à Lausanne traverse des zones fortement périurbanisées; cette périurbanisation s'est constituée autour de l'usage de l'automobile et de la proximité de jonctions autoroutières. De plus, l'autonomie communale est maximale dans le Canton de Vaud en matière de plans d'affectation. Compte tenu de ces deux facteurs situationnels, de nombreux acteurs ne croient plus à la possibilité de diriger l'urbanisation autour des gares: «*Les gens se localisent en fonction de l'autoroute et on ne peut rien y faire*» (citation d'interview). Nous sommes donc face à une étude de cas qui montre que les facteurs contextuels géomorphologiques et institutionnels contribuent à façonner des représentations du territoire et des comportements qui définissent le *champ du possible* en matière de politiques publiques.

## 5.6 PARTICULARITÉS DES ÉTUDES DE CAS

Au-delà des questions de recherche, plusieurs éléments permettent de rendre compte des disparités en terme de coordination entre aménagement et transport constatées entre les différentes études de cas. La plupart de ces particularités sont en rapport avec la période durant laquelle des projets et réalisations ont vu le jour.

Le temps est dans chacune des études de cas déterminant pour comprendre la réussite ou l'échec a priori ou a posteriori de la coordination dans un projet. Toutefois, cette notion ne joue pas un rôle identique dans le processus décisionnel des différents projets. Ainsi, dans le cas du prolongement du tram au Claragraben, la durée de gestation du projet est suffisamment longue pour qu'il y ait un changement d'attitude au sein du Grand Conseil bâlois à son égard. Le caractère impératif du parlement bâlois a été surestimé, alors que la problématique à court terme a masqué la durée du projet. Par contre, à Lausanne, le temps joue un rôle essentiel dans le prolongement du LEB jusqu'au Flon. La dimension temporelle est perçue comme un argument parmi d'autres pour légitimer l'aboutissement du projet. «*Cela fait longtemps que ce projet attend, donc il faut le faire*» affirme un des responsables du projet. Le raisonnement s'inverse: ce ne sont pas les raisons pour lesquelles le projet doit être réalisé qui

sont recherchées mais celles, variables en fonction de l'air du temps, qui en justifient la réalisation.

A Genève, la dimension temporelle joue un rôle différent qu'il s'agisse du projet du pôle de La Praille ou du RER de La Plaine. Dans le premier cas, le temps a été un obstacle à la coordination, dans le second il permet de constater la viabilité de la coordination du projet réalisé. L'étude de cas du pôle de La Praille permet de comprendre comment le temps a permis aux investigateurs du projet de ne pas rencontrer trop d'oppositions. En effet, le calendrier électoral leur a en premier lieu permis de montrer la popularité d'un futur stade, en deuxième lieu de déjouer toutes tentatives d'opposition de la part d'un parti à quelques mois d'un grand rendez-vous électoral fédéral et en troisième lieu, en votant le déclassement des zones juste avant les vacances, d'éviter un référendum difficile à faire aboutir en raison du départ en vacances des Genevois.

Le temps est également apparu comme central pour mesurer la qualité d'une politique coordonnée. Le RER de La Plaine à Genève, réalisé depuis 1994, pourrait être considéré comme un exemple réussi de coordination dans la mesure où le processus de décision s'est déroulé sans heurts et qu'il a débouché sur une réalisation. Pourtant, l'offre est actuellement remise en question à cause de la faiblesse de l'usage liée au potentiel de desserte. Il n'est pas certain que l'offre subsiste à long terme. L'absence de coordination entre la réalisation de l'offre de transport et l'urbanisation s'avère donc problématique pour la viabilité de l'ensemble de l'opération. Dans ce cas, le temps a permis de constater a posteriori le manque de coordination entre aménagement du territoire et politiques de transport.

## 5.7 MISE EN PERSPECTIVE

En guise de synthèse, nous présentons les nombreuses informations relatives à la coordination dans le tableau 5.1. Les informations présentées seront systématiquement analysées dans le chapitre, en suivant la logique des questions de recherche développées.

Tableau 5.1 Aperçu des six études de cas.

	<b>PÔLE DU WANKDORF</b>	<b>PÔLE DE LA PRAILLE</b>	<b>«GRÜNE LINIE» REGIO-S-BAHN</b>	<b>RER DE LA PLAINE</b>	<b>PROLONGEMENT DU TRAM AU CLARAGRABEN</b>	<b>PROLONGEMENT DU LEB</b>
<b>Contenu des projets et enjeux de la coordination</b>						
Objectifs de projet	Renforcement économique du site. Création d'un pôle urbain.	Valorisation/ Création d'un pôle urbain.	Transfert aux transports publics des flux pendulaires transfrontaliers. Promotion du rail.	Promotion des transports publics régionaux et de proximité.	Prolongement de ligne à travers le Claragraben. Augmenter l'attractivité des transports publics Alléger le trafic à l'intérieur de la ville.	Promotion des transports publics régionaux. Prolongement d'une ligne locale jusqu'au centre-ville.
Objets de la coordination	Développer des constructions urbaines de loisirs, d'emploi et d'habitat. Articuler ce développement aux arrêts du S-Bahn. Coordonner l'offre de transports publics, TIM et conception des parkings.	Coordination de la planification de l'espace et des transports (Stade de Genève, Centre commercial). Nouvelle gare CFF et RER. Articulation transports publics, TIM, et parkings d'échanges.	Offre de transport (entre les conceptions suisse et française). Coordination entre le trafic régional et national. Articulation avec la planification urbaine partielle de St. Johann Bâle.	Installation de logements à proximité des gares. Rénovation des gares, instauration de nouvelles dessertes de bus.	Faire concorder technique des transports et exigences urbanistes dans le nouveau tracé de la ligne. Rationaliser et augmenter l'efficacité du réseau des BVB en tenant compte des sensibilités politiques.	Construction de gares souterraines à la Place Chauderon et à la Place du Flon. Réaménagement de la Place du Flon. Interconnexion des réseaux ferrés national et urbain. Articulation entre planification urbaine et transports publics.
<b>Evaluation des projets et pertinence de la coordination</b>						
Coordination procédurale, coopération	Succès	Succès partiel	Succès	Succès partiel	Succès partiel	Succès

**Tableau 5.1** Aperçu des six études de cas (suite).

	<b>PÔLE DU WANKDORF</b>	<b>PÔLE DE LA PRAILLE</b>	<b>«GRÜNE LINIE» REGIO-S-BAHN</b>	<b>RER DE LA PLAINE</b>	<b>PROLONGEMENT DU TRAM AU CLARAGRABEN</b>	<b>PROLONGEMENT DU LEB</b>
Rationalité dominante du réseau	Rationalité d'action	Rationalité de pouvoir	Rationalité d'action	Rationalité d'action	Rationalité de pouvoir	Rationalité de pouvoir
Succès du projet, mise en œuvre	Succès	Succès partiel	Succès	Succès	Echec	Succès
Succès de coordi-nation, en termes de cohérences intersectorielles	Succès	Succès partiel	Succès	Echec	Succès partiel	Echec
Efficacité du projet	Succès	Evaluation ouverte	Succès	Succès partiel	Aucune réalisation, aucune estimation possible	Evaluation ouverte
<b>Architecture institutionnelle</b>						
Echelon étatique concerné par la mise en œuvre	Canton, commune	Canton, commune	Canton (région transfrontalière)	Canton	Canton	Canton, commune
Organisation de projet (configuration du réseau)	Groupe ad hoc, petit réseau fermé, seuil élevé d'accès.	Petit groupe ad hoc fermé, grand réseau consultatif non structuré, avec compétences peu claires et non uniformes des membres.	Groupe ad hoc, petit réseau fermé, seuil élevé d'accès.	Petit groupe clé ad hoc fermé, et environnement consulté.	Groupe institutionnalisés existant, séparation peu claire entre politique et technique.	Séparation entre délégation politique ayant compétences de décision et délégation technique ayant qualité de prestataire professionnelle.

**Tableau 5.1** Aperçu des six études de cas (suite).

	<b>PÔLE DU WANKDORF</b>	<b>PÔLE DE LA PRAILLE</b>	<b>«GRÜNE LINIE» REGIO-S-BAHN</b>	<b>RER DE LA PLAINE</b>	<b>PROLONGEMENT DU TRAM AU CLARAGRABEN</b>	<b>PROLONGEMENT DU LEB</b>
<b>Aspect financier</b>						
Ressources financières du projet	Moyennes	Grandes	Grandes	Moyennes	Moyennes/ grandes	Grandes
Principal bailleur de fonds	Canton et ville	Secteur privé	Cantons	Canton	Ville (partiellement Confédération)	Confédération, canton et ville
Rôle de la politique nationale (CFE, routes nationales)	Moyen inhibant	Moyen Favorable	Moyen inhibant	Grand favorable	Faible inhibant	Grand Favorable («RAIL+BUS 2000»)
<b>Les valeurs</b>						
Rôle des valeurs écologiques	Grand	Moyen	Grand	Faible	Moyen	Faible
Histoire de la planification	Tradition d'articulation de la planification de la ville et des transports à Berne.	Forte tradition de prédominance de la planification de l'aménagement et de la ville sur la planification des transports à Genève.	Politiques de transport régionaux divergentes dans les cantons.	Forte tradition de planification urbaine à Genève, sur laquelle s'axe la planification des transports (d'où orientation TIM) et non l'inverse – comme c'était l'intention ici.	Orientation TIM pendant longtemps à Bâle.	Avant 1991 : tentatives de coordination par CIURL Après 1991 : concordance inexistante entre planification des transports et de l'aménagement à Lausanne.
Conception de la planification	Interventionniste	Incitatrice	Par offre/ interventionniste	Par offre	Par offre	Par offre

**Tableau 5.1** Aperçu des six études de cas (suite).

	<b>PÔLE DU WANKDORF</b>	<b>PÔLE DE LA PRAILLE</b>	<b>«GRÜNE LINIE» REGIO-S-BAHN</b>	<b>RER DE LA PLAINE</b>	<b>PROLONGEMENT DU TRAM AU CLARAGRABEN</b>	<b>PROLONGEMENT DU LEB</b>
<b>Les cultures professionnelles</b>						
Ingénieurs (transports) vs. aménagistes (urbanistes)	Intégration, mais conflits de génération.	La contrainte économique favorise une dominance des urbanistes.	Rendre utilisable le potentiel de la pluralité d'experts.	Décisions de technique des transports uniquement.	Blocage par conflit	Dominance des ingénieurs des transports.
<b>Le contexte physique</b>						
Contexte physique	Structure d'utilisation bipartite donnée: économie au nord, repos et loisirs au sud. Point nodal de transports, planification de la S-Bahn.	Besoin (avéré) d'un nouveau stade football pour Servette FC. Point nodal de transports existants Simultanément potentiel de développement de la zone après fermeture des abattoirs.	Tracé existant	Tracé existant	Forte utilisation existante au Claragraben (écoles, parkings, église proche). Forte charge existante du trafic au Petit-Bâle.	Ligne de chemin de fer arrivant à 1 km de la gare centrale. Gare existante au Flon.
Prédisposition physique	Grande	Moyenne	Grande	Grande	Faible	Moyenne

## CHAPITRE 6

# LA COORDINATION EN QUESTION

Quels enseignements peut-on tirer de ces monographies et de ces études de cas par rapport à la coordination, en termes de procédures et de substance? Ou plus précisément quels sont, conformément à nos questions de recherche, les apports respectifs des valeurs, des cultures professionnelles, du financement du projet, de l'architecture institutionnelle et du contexte physique?

Dans un premier temps, l'accent portera sur les cinq questions de recherches présentées au chapitre 2, puis dans un second temps, sur l'analyse des interactions entre les cinq domaines respectifs auxquels elles se rapportent. L'approfondissement des questions de recherche a en effet permis de constater que ces dernières ne sont pas indépendantes les unes des autres et s'inscrivent dans des dynamiques plus globales.

### 6.1 CINQ QUESTIONS SOUS LA LOUPE

Comme première approche, nous allons reprendre les cinq dimensions auxquelles se rapportent les questions de recherches. L'*architecture institutionnelle*, soit la structure institutionnelle et le partage des compétences entre les différents acteurs, le *financement du projet*, soit son origine publique ou privée et le cadre légal dont il dépend, les *valeurs* propres à chacun des acteurs et leur impact sur la coordination, les *cultures professionnelles* qui sont d'une part le produit de la

formation acquise par les acteurs et d'autre part celui de l'exercice de leur profession par les acteurs, le *contexte physique*, enfin, qui rend compte de l'importance et de l'impact de l'empreinte des politiques publiques antérieures sur le territoire et façonne ainsi le *champ du possible* imaginable par les différents acteurs.

L'analyse de ces cinq dimensions sera effectuée en fonction du double objectif de la recherche présenté dans la problématique :

- La mise en évidence de l'importance respective des *procédures* et des *objectifs* dans un processus de coordination.
- L'identification, dans la définition des objectifs et dans les procédures de coordination, des rôles respectifs des *acteurs*, des *structures*, et du *contexte*.

Avant de développer ces différents aspects, il nous semble indispensable d'évoquer une dimension qui est apparue comme centrale tout au long de la recherche: le *temps*.

Derrière cette évocation, qui peut sembler a priori triviale, se cache l'idée qu'un processus de coordination ne peut être saisi sans faire référence en permanence au temps. Le phasage d'un projet coordonné est apparu comme un enjeu majeur pour la coordination en termes d'architecture institutionnelle. Les contraintes temporelles propres au financement des projets sont ressorties comme des déterminants de la coordination. Le temps est aussi parfois apparu comme argument justificatif de la réalisation d'un projet. L'acquisition d'une culture commune entre des acteurs d'horizons professionnels différents, centrale pour la coordination, nécessite du temps; en particulier, articuler les horizons temporels auxquels travaillent les ingénieurs (court terme) et les urbanistes (long terme), est important pour la qualité d'un projet coordonné. Les politiques passées induisent des *champs du possible* différents selon les contextes, notamment par l'utilisation d'infrastructures de transport existantes pour développer une politique coordonnée. Enfin, il est apparu tout au long de l'analyse que le succès ou l'échec d'une politique coordonnée ne peut se mesurer que dans le temps, des succès à court terme pouvant par exemple se révéler être des demi-échecs à moyen ou long terme. Cette dimension temporelle, souvent négligée dans l'études des politiques publiques comme le regrette Borraz (1995), sera ainsi au cœur de l'analyse.

### 6.1.1 L'architecture institutionnelle

Dans quelle mesure certaines architectures institutionnelles favorisent-elles l'émergence d'une logique de projet (ou logique d'action) qui facilite la coopération et la coordination? Au contraire, d'autres configurations exacerbent-elles les logiques de confrontation institutionnelle (ou logique de pouvoir) et sont-elles par là même un frein à la coordination et à la recherche de cohérence?

L'architecture institutionnelle renvoie à deux notions. D'une part aux *structures institutionnelles* comprenant les différentes divisions administratives, horizontales et verticales, au niveau de la Confédération, du canton et de la commune et d'autre part au *partage des compétences* entre les différents acteurs au niveau du projet et de la réalisation de ce dernier.

Si la structure institutionnelle représente la composante «durable de l'architecture institutionnelle, le partage des compétences, en revanche, a un caractère plus spécifique, même si il est partiellement lié à la structure institutionnelle, car il renvoie au projet. Le partage des compétences est donc différent dans chaque projet, alors même que l'architecture institutionnelle a une certaine pérennité.

L'ensemble des analyses réalisées a révélé que ces deux dimensions sont importantes pour la cohérence, la coordination et la coopération. En particulier, trois aspects sont ressortis comme décisifs des monographies et des études de cas :

- l'ouverture du réseau d'acteurs;
- la distinction entre le politique et le technique;
- l'évolution de la structure dans le temps.

#### L'ouverture du réseau d'acteurs

Il est apparu d'abord que s'il est nécessaire que la prise de décision politique soit l'objet d'un débat public quant à l'opportunité de réaliser un projet, en revanche, lors de la phase de concrétisation/réalisation, il est important pour la coordination que le réseau d'acteurs soit fermé.

Plus précisément, la qualité technique des projets et leur légitimité est largement associée au débat public entourant la phase de prise de décision. Un tel débat nécessite une grande ouverture du réseau d'acteurs<sup>1</sup>, ainsi qu'une direction politique forte. Les monographies et

---

<sup>1</sup> Le lecteur pourra se référer à l'ouvrage de Urio (1984) pour un développement de l'argumentaire sur ce point.

les études de cas montrent qu'une telle démarche, pour être efficace, doit aboutir à des choix clairs et non à la juxtaposition des souhaits de chacun des acteurs impliqués. En d'autres termes, cette première phase de développement de projet apparaît comme le moment privilégié de la confrontation d'idées et des logiques de pouvoirs. Dans le système politique suisse, une votation populaire est sans doute le meilleur moyen de clore cette première phase. Un tel événement est en effet de nature à assumer une légitimité incontestable à un projet et permet par ce biais de lui éviter les errances des remises en question lors de la phase de réalisation.

Par contre, au moment de la phase de concrétisation, les différentes études de cas montrent que *les dispositifs comprenant des réseaux d'acteurs ouverts, comme dans le cas du pôle de La Praille à Genève et dans la première phase de développement de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn bâlois, favorisent les rapports de force au détriment de l'action. A l'inverse, les dispositifs comprenant des réseaux fermés où seuls siègent les acteurs impliqués financièrement favorisent les logiques d'action*, comme dans la deuxième phase du cas de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn et dans le cas du pôle du Wankdorf.

Les problèmes d'un réseau ouvert, dans une situation où les compétences sont peu définies, sont apparus entre autres dans le groupe de consultation à Genève dans le cas de la Praille. Ce groupe se caractérisait premièrement par une taille difficile à maîtriser (de 40 à 50 personnes par séance), deuxièmement par la négation des divers potentiels conflictuels des participants, et troisièmement par une limitation de leur fonction au seul niveau de l'échange d'information et de la consultation. Ces conditions ont débouché sur un enthousiasme mitigé pour le projet; de plus, la pluralité de pouvoirs internes a entraîné l'exclusion de certains membres importants. Le traitement inégal entre les personnes concernées qui n'étaient entendues qu'en réunion plénière et les personnes intégrées au processus de décision n'a toutefois pas été nettement déclaré. L'acceptation par un large cercle, recherchée par la procédure, ne pouvait donc pas être atteinte. Au contraire, un sentiment d'impuissance apparut, ce qui déboucha sur l'exact opposé de l'objectif visé: une rationalité de pouvoir marquée, avec un durcissement des positions des diverses parties impliquées. De même, l'échec du projet du Regio-S-Bahn, en phase 1, est imputable au fait que dans le sous-réseau suisse, l'accès était très

facile pour de nouveaux acteurs. Ce très bas seuil d'accès avait pour but le soutien le plus large possible du projet. Selon les indications de personnes impliquées, 30 personnes environ prenaient part aux séances. Le nombre élevé de participants était dû à l'intégration de toutes les structures de coopération transfrontalière, dans lesquelles étaient représentés les niveaux élevés tant de l'administration que de la politique de trois pays. L'institutionnalisation de ces structures ne s'accompagnait cependant pas d'un pouvoir indépendant de décision, lequel restait l'affaire des seules unités territoriales nationales. C'est pourquoi à tous les niveaux, à côté de l'échange pur et simple d'information, on ne pouvait finalement que prendre des décisions négatives, le système des compétences n'autorisant que des prises de position sur les marges de manœuvre respectives. Le potentiel de frustration quant aux efforts concrets de planification était donc relativement élevé, pour des raisons structurelles déjà. Tout comme son homologue au niveau international, l'organe intercantonal manquait de compétences de décision, ce qui avait une grande importance quand la pression du problème différait dans les divers cantons. Dès lors, le pouvoir de veto des acteurs respectifs s'en trouvait encore multiplié. La conséquence en a été une rationalité de pouvoir marquée dans la première phase du projet, qui a entraîné l'échec de ce premier élan vers une Regio-S-Bahn transfrontalière.

Dans la phase 2 de la planification de la Regio-S-Bahn, au contraire, le seuil de participation au réseau actif était extrêmement élevé, puisque devaient être remplis deux critères concrets: d'une part, une participation financière immédiate, à titre de commanditaire ou d'entrepreneur et, d'autre part, un pouvoir effectif de compétence. On peut parler ici d'un réseau fermé dans la mesure où tous les acteurs qui remplissaient ces deux critères étaient représentés. Cette fermeture fut largement responsable du maintien de la rationalité d'action en tant que rationalité dominante du réseau, même si le système de compétence restait largement inchangé par rapport à la phase précédente, les corps territoriaux gardant leur autonomie de décision. Toutefois, en raison des compétences élevées dont disposaient les acteurs, les distances décisionnelles étaient plus courtes.

En conclusion, les avantages du réseau fermé sur le réseau ouvert peuvent être résumés ainsi: *à travers la concentration du réseau sur les acteurs à haute compétence de décision, premièrement les distances*

*d'information raccourcissent et diminuent l'incertitude, deuxièmement les informations sont plus fiables et les décisions prises ont un plus fort caractère obligatoire, et troisièmement l'homogénéité des compétences empêche un traitement inégal des acteurs basé sur le pouvoir institutionnel.* Ces facteurs contribuent à réduire le potentiel de frustration des processus de décision en cours et par là à faire de la rationalité d'action la logique dominante du réseau. Dans la mesure où le cercle d'acteurs impliqués dans un projet change en fonction de l'objet, cette observation renforce le constat que les commissions ad hoc facilitent la prise de décision. En corollaire aussi, il est apparu que la séparation des sphères technique et politique, qui ont par définition des compétences institutionnelles différentes, était de nature à favoriser la coordination. Ainsi, dans les trois projets alémaniques, la distinction entre technique et politique a été formalisée.

La clarté de l'organigramme, caractéristique des études de cas bâloise («Grüne Linie» Regio-S-Bahn) et bernoise (cf. les organigrammes des pages précédentes), favorise la prise de rôle de chaque acteur et son positionnement. La même observation a pu être effectuée pour le cas du RER de La Plaine à Genève, démontrant par là même que cette question ne peut être traitée comme étant issue des spécificités propres à chaque région linguistique.

Le cas du prolongement du LEB est d'une autre nature. Il met en évidence que, dans le canton de Vaud, ce sont souvent les contacts interpersonnels informels qui ont permis au projet d'être réalisé, même si la distinction entre le politique et le technique y est aussi marquée.

Dans le cas du pôle de La Praille à Genève, la non-distinction entre technique et politique a engendré une confusion générale quant aux rôles que devaient jouer les différents acteurs, chacun d'eux s'immiscant dans les deux domaines. Le «partage des compétences» s'est en effet caractérisé par un enchevêtrement des décisions et une absence a priori de définition politique des objectifs poursuivis.

### **Différenciation entre le politique et le technique: l'atout des commissions ad hoc**

Comme nous venons de le mentionner, les six études de cas mettent en évidence l'importance de la différenciation entre les composantes du projet ayant trait au politique et celles qui se rapportent à

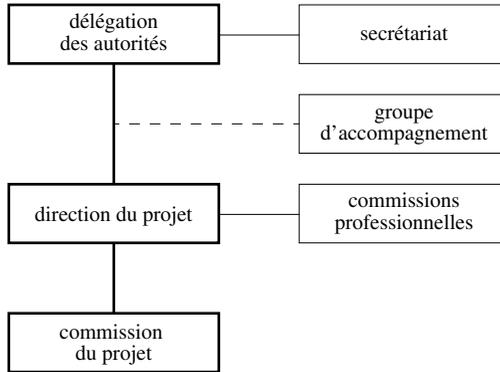
des solutions techniques dans la phase de concrétisation. D'une manière générale, nous avons pu observer que l'autonomie des commissions techniques par rapport au politique est de nature à améliorer la coordination et la coopération entre les acteurs impliqués. *L'existence de commissions ad hoc favorise le passage d'une approche intersectorielle de la problématique urbanisme-transport à une approche intégrée car transversale, dans la mesure aussi où ces commissions respectent la division entre les rôles politiques et techniques.*

De telles commissions permettent un dialogue entre des acteurs d'horizons différents. De plus, dans les contextes où la démocratie participative est très vivante, surtout à Berne mais également à Bâle, elles contribuent à dépasser les blocages inhérents aux relations de pouvoirs entre institutions publiques pour favoriser les logiques de projet ou d'action. Dans ces commissions la présence d'acteurs aux multiples ressources chamboule le jeu des coalitions habituelles et permet d'échapper à l'architecture institutionnelle des départements, en les situant à l'extérieur du champ des jeux de pouvoirs propres aux administrations.

A l'inverse, les commissions permanentes que connaissent Genève et Lausanne constituent dans certaines conditions un frein à la coordination dans la mesure où elles sont un lieu privilégié d'expression des logiques d'affrontements inter-institutionnels. Ceci est d'autant plus fort lorsque la tradition démocratique est plus représentative que participative, comme c'est le cas dans ces deux cantons.

Les six organigrammes de l'architecture institutionnelle des études de cas permettent de visualiser ces différences. Relevons que l'architecture très simple du pôle du Wankdorf est sans doute la meilleure illustration d'une séparation entre les sphères politique et technique et d'une organisation par commission ad hoc.

La figure 6.1 montre l'organisation du projet PDE de Berne-Wankdorf, qui se caractérise par des structures et une répartition des tâches particulièrement claires. La délégation des autorités avait la direction politique des travaux et la responsabilité de l'ensemble. Cet organe décida aussi, au début de la phase préliminaire, des cahiers des charges des autres éléments de l'organisation du projet. La Direction professionnelle des travaux, la Direction commune, la coordination et la gestion de projet était la tâche de la Direction de projet. Celle-ci se composait du directeur du projet, qui faisait partie de l'Office cantonal



**Fig. 6.1** Pôle du Wankdorf (Berne).

des affaires communales et de l'organisation du territoire, et du secrétaire, qui venait de l'Office de planification de la ville. La Commission de projet, enfin, avait la responsabilité professionnelle des projets partiels et s'appuyait sur des commissions professionnelles pour des questions particulières, l'interface pour ce faire étant située à la Direction du projet. À côté, il y avait divers groupes d'accompagnement, qui étaient régulièrement informés de la progression des tâches au cours de la phase principale. À noter que l'échange entre la Délégation politique des autorités et la Commission professionnelle du projet se faisait constamment via la Direction du projet.

La figure 6.2 représente la complexité de l'architecture institutionnelle mise en place pour le partage des compétences pour le projet du pôle de La Praille. La première phase, composée de trois groupes, fait place à une complexification des rapports entre acteurs mettant en lumière l'incertitude des choix opérés au cours de la première phase. Le groupe de consultation se scinde et une radicalisation des positions a lieu. L'opposition entraîne les deux camps dans une escalade vers une recherche de légitimité démocratique et populaire. Le profil bas adopté par les partis politiques tient notamment à l'échéance des élections nationales. Le groupement de mandataires continue de travailler en étroite relation avec le groupe de pilotage et en fonction des remarques, retenues comme pertinentes, du groupe de consultation.

La figure 6.3 présente la structure des contrats entre les acteurs concernés de la «Grüne Linie» de la Regio-S-Bahn dans la deuxième

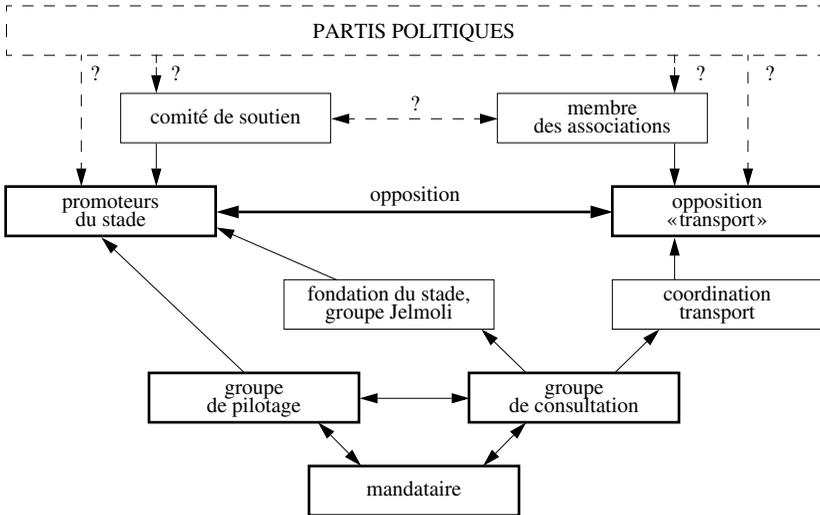


Fig. 6.2 Pôle de La Praille (Genève) 2<sup>e</sup> phase (réseau polique).

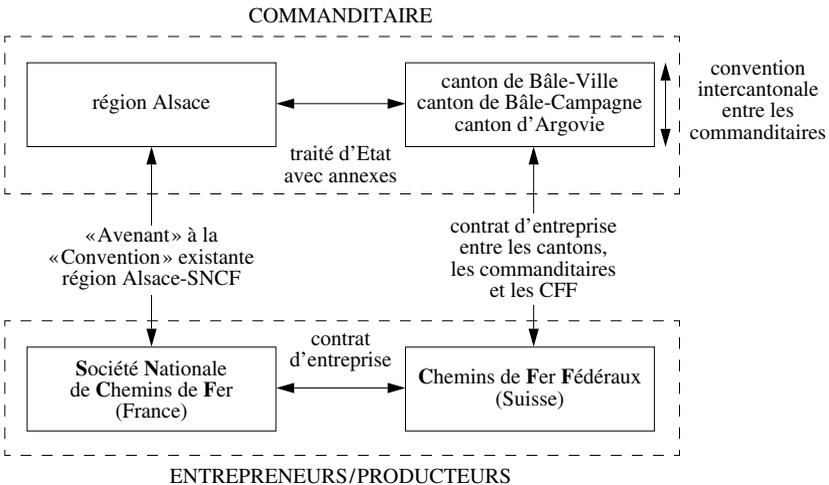


Fig. 6.3 «Grüne Linie» Regio-S-Bahn (Bâle).

phase du processus. Ces acteurs formaient le groupe de travail ad hoc spécifique au projet Grüne Linie, composé uniquement de décideurs des corps immédiatement concernés au niveau financier ainsi que des chemins de fer impliqués, qui donc peut être considéré comme un

groupe fermé. Il lui avait certes été adjoint une délégation des autorités avec les conseillers d'Etat compétents, mais celle-ci ne s'est réunie que quatre fois. Pour les contrats avec les chemins de fer, il fallut une nouvelle fois diviser l'organisation unitaire du projet à la demande de la France, à cause de la structure binationale des commanditaires, et renoncer à une responsabilité commune. Parfois il était possible de partir de contrats existants, parfois il fallait en formuler de nouveaux, ce qui rendit relativement compliqué le réseau contractuel, bien que l'organisation de projet ait eu une vue d'ensemble de la situation.

Le figure 6.4 met en évidence la structure décisionnelle mise en pratique pour développer le projet du RER de La Plaine. Ce projet s'inscrit dans le cadre de Transports Collectifs 2000, soit le Plan directeur genevois des transports publics. Son développement s'est donc réalisé dans le cadre d'un groupe de travail. Plusieurs aspects méritent d'être relevés: il faut mentionner tout d'abord la faible autonomie du groupe de travail par rapport au Conseil d'Etat, ainsi que l'absence de représentants de la Confédération dans le Comité de direction de Transports Collectifs 2000, qui illustre la faiblesse de la

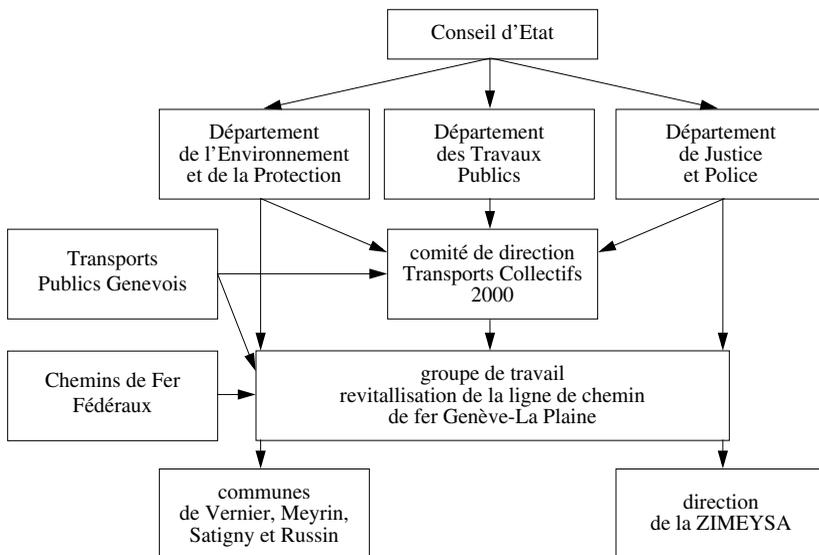
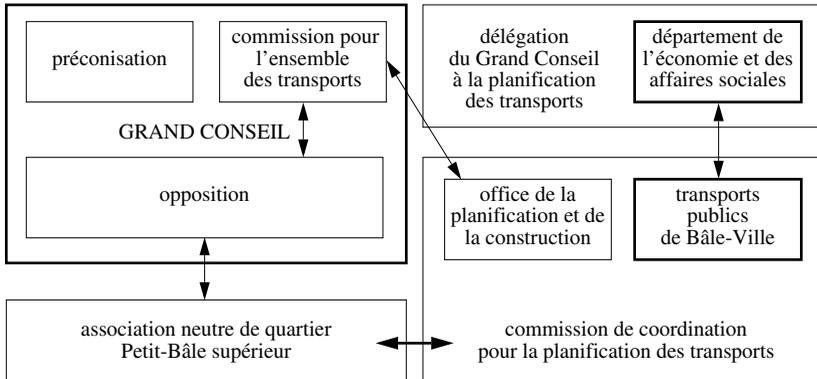


Fig. 6.4 RER de La Plaine (Genève).



**Fig. 6.5** Prolongement du tram au Claragraben (Bâle) 3<sup>e</sup> phase (réseau polique).

composante ferroviaire de ce projet. L'implication des communes, liées à la répartition spécifique des compétences décisionnelles en matière d'aménagement du territoire dans le canton de Genève, était faible.

La figure 6.5 montre les constellations d'acteurs dans la dernière phase décisionnelle pour le prolongement du tram au Claragraben. Deux réseaux différents, chacun axés sur un objectif, y sont reconnaissables. A droite du tableau, le réseau administratif placé sous l'autorité des acteurs dominants qu'étaient les Transports publics de Bâle-Ville et le chef du Département de l'économie publique et des affaires sociales, avait pour but une mise en œuvre aussi rapide que possible du projet Claragraben, qui n'était plus contesté à l'intérieur de l'administration à ce moment-là. A gauche du tableau, le réseau politique se demandait d'abord si une nouvelle ligne de tram à travers le Claragraben était vraiment nécessaire. Les débats politiques étaient surtout menés au Grand Conseil. Tandis qu'il y avait échange entre Office des constructions et de l'aménagement et Commission politique pour l'ensemble des transports, l'opposition au Grand Conseil avait ses alliés surtout dans l'Association neutre de quartier Petit-Bâle supérieur, qui se caractérisait par un rigoureux contraste d'intérêts avec la Commission de coordination. La dominance des acteurs politiques dans cette dernière phase a finalement entraîné l'échec du projet.

La figure 6.6 met en évidence la structure de prise de décision bicéphale en deux délégations : la délégation politique et la délégation

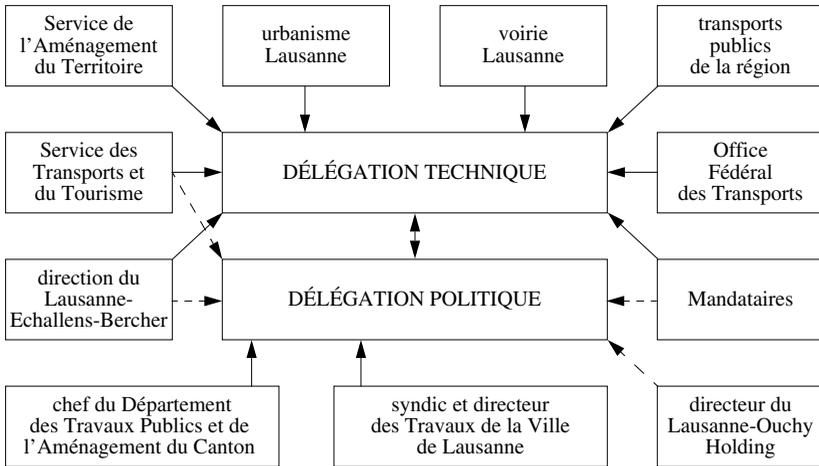


Fig. 6.6 Prolongement du LEB (Lausanne).

technique. Habituellement mise en pratique pour ce type de projets dans le canton de Vaud, elle consiste à réunir l'ensemble des acteurs publics dans deux groupes de pilotage. A propos du prolongement du LEB, il faut relever que certaines administrations publiques étaient représentées de facto dans les deux commissions, et qu'un acteur privé, la L-O Holding, propriétaire des terrains du Flon, a été intégré à la délégation politique, mais pas à la délégation technique, ce que cet acteur a regretté.

Toujours à propos de la différenciation entre le technique et le politique, relevons que la volonté de ne pas faire intervenir d'intermédiaire dans le processus de réalisation du projet permet de prendre des décisions sans que les acteurs soient contraints de se référer à leur hiérarchie. Il est ainsi apparu dans les étude de cas que *la délégation de compétences décisionnelles favorise la coordination*. Une telle situation permet la responsabilisation des acteurs quant aux prises de décision – pas de possibilité de se retrancher derrière une décision extérieure, ce qui a pour conséquence une clarification des débats – pas besoin de se référer à d'autres organes, ce qui signifie un gain de temps dans la prise de décision. Les études de cas illustrent en outre qu'une telle situation favorise une dynamique de projet. La délégation de compétences décisionnelles aux personnes impliquées dans les

commissions a été présentée par plusieurs personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas bernoise comme une «règle d'or» de la coordination.

### **L'évolution de la structure dans le temps**

Le double constat d'une nécessaire ouverture du réseau d'acteurs, lors de la mise sur agenda du projet, et celle d'éviter les intermédiaires lors de la phase de concrétisation d'un projet, amène à insister sur l'évolution temporelle de la structure institutionnelle.

Dans toutes les études de cas la structure des dispositifs de coordination a évolué, même si deux projets n'ont pas vu leur structure institutionnelle se modifier profondément en cours d'avancement de la réalisation. En effet, dans le cas du Wankdorf à Berne et du RER de La Plaine à Genève, la stabilité dans la composition des acteurs participant au processus décisionnel du projet s'explique avant tout par le fait que la prise de décision s'est faite en amont, dans le cadre de l'approbation d'un plan directeur. Dans le cas genevois, la décision de réaliser le projet a été prise dans le cadre de «Transport collectifs 2000», soit dans un autre contexte institutionnel. Par la suite, l'absence de conflits d'intérêts importants et le non-recours à la voie hiérarchique ont par ailleurs permis au groupe de pilotage de réaliser rapidement le projet. A noter que le mode de financement – il en sera fait état par la suite – a été un élément essentiel dans la réalisation de la ligne RER de La Plaine.

Dans le cas du Wankdorf à Bern, outre la décision de réalisation du pôle prise avant le début de la gestation du projet proprement dite, la clarté de l'organisation du projet a permis de s'en tenir à l'architecture initiale. La volonté de distinguer les tâches techniques des responsabilités politiques a guidé le projet dès les premiers pas. Il semblerait qu'il faille que :

*«soient représentés tous les partenaires qui financent le projet et sont très concernés. Tous les responsables de la planification évolutive (...) sont ici représentés au niveau directorial (...). La délégation des autorités prend les décisions fondamentales, mais ne s'occupe en principe pas des travaux concrets».* (Canton de Berne, 1993: 8).

Alors même qu'il était possible à chaque niveau structurel de décision de s'adjoindre d'autres groupes, les compétences de chacun des trois

niveaux étaient clairement définies. L'organisation du projet a d'ailleurs été conçue de façon à permettre une planification commune ciblée :

*« Dans un accord de coordination, les partenaires de tous niveaux conviennent (...) des objectifs, des problèmes et dépendances essentiels, et fixent le déroulement de la planification, l'organisation du développement et l'engagement des ressources. » (Rupp et Staub, 1998: 155, trad.).*

Les quatre autres études de cas ont une architecture institutionnelle évolutive dans la phase de réalisation. Dans les quatre cas, prise de décision politique et concrétisation du projet se sont succédés. Le projet bâlois de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn se démarque par les conditions contraignantes auxquelles les acteurs devaient répondre pour participer au processus décisionnel. Dans une première phase, le réseau était large, mais le cadre très institutionnalisé et peu flexible a engendré une stagnation du processus. De plus, en raison du droit de veto des différents acteurs, la coordination se devait d'être unanime. Il semblerait que :

*« La planification transfrontalière d'un Regio-S-Bahn n'est possible qu'à condition de pouvoir trouver un consensus des trois partenaires de la Regio en matière de formation d'offre et de réseau ». (Kanton Basel-Stadt, 1993b: 14, trad.).*

Durant la seconde phase, la structure du réseau est restée très stable mais est devenue plus restreinte, fixant des conditions exigeantes pour son accès et s'immunisant contre les modifications exogènes et endogènes en imposant des critères structurels à ses membres. La rationalité d'action octroyée au nouveau groupe de travail a entraîné une réduction de la complexité et les chances de succès ont crû. Une fois ce consensus dégagé, une offre concrète a pu être proposée par une entreprise de transport public.

Les projets du pôle de La Praille, du prolongement du LEB à Lausanne ainsi que du prolongement du tram au Claragraben se caractérisent tous trois par l'absence de prédéfinition de l'architecture institutionnelle. A Genève c'est le flou de la première étude, lancée par un petit groupe, qui explique probablement le manque d'intérêt de certaines associations et de la population. C'est pourtant durant ces prémices que le projet prendra forme. La redéfinition du rôle des divers acteurs impliqués dans le processus décisionnel coïncide avec l'arrivée d'un

nouveau conseiller d'Etat à la tête du DAEL. Chaque acteur est rattaché à un des trois groupes, mais ses tâches et responsabilités ne lui sont pas connues et la dénomination des groupes porte déjà à confusion: «*Ce groupe est d'ailleurs appelé groupe de consultation et non de concertation (...). Le processus est entre la participation et la simple information.*» (Entretien avec un responsable du DAEL.) Dans un troisième temps, les groupes se divisent et les partis politiques font une timide apparition. Ce manque de clarté dans la définition des rôles a amené des personnes ayant participé au processus décisionnel à faire opposition et même recours contre le permis de construire.

### **Passer de la décision à l'action**

Les différents éléments qui viennent d'être présentés montrent que la dimension temporelle est un des enjeux principaux de la coordination en termes d'architecture institutionnelle. L'ouverture du réseau d'acteurs, la séparation entre le politique et le technique, le passage d'une logique dominante de pouvoir à une logique d'action nécessitent un phasage des projets, c'est-à-dire le passage d'une phase à l'autre dans lequel le temps a, par définition, un rôle central. Par ailleurs, nous avons vu que la définition politique d'un projet coordonné et de ses objectifs devaient idéalement se faire dans la cadre d'un débat public ouvert et que, par contre, l'efficacité de la réalisation concrète du projet nécessite une gestion technique dans un réseau d'acteurs fermés clairement séparé du politique. Cette construction d'un projet demande aussi un phasage particulier.

Les résultats de l'analyse suggèrent que les échecs observés en termes de coordination relèvent en partie d'un défaut de phasage des projets: des études de cas ont mis en évidence le passage prématuré à une phase de réalisation sans véritablement ouvrir un débat sur l'opportunité et les objectifs (l'absence de débat public autour du projet du pôle La Praille est sans doute un bon exemple à cet égard). Autre exemple, l'absence d'un débat ouvert a pu aboutir à un consensus de fait qui ne prend pas en compte les impératifs de coordination. Dans ce cas, le projet peut se réaliser mais débouche sur un bilan mitigé (RER de La Plaine) ou est balayé en votation (prolongement du tram au Claragraben écarté par le Grand Conseil bâlois).

Les cinq éléments qui viennent d'être présentés montrent donc que *l'architecture institutionnelle est centrale dans un processus de*

*coordination, autant en ce qui concerne la prise de décision que le passage à la réalisation. Pour ce dernier aspect, l'existence ou non de commissions ad hoc est apparue comme cruciale car elles facilitent la coordination. De plus, l'architecture institutionnelle est à même de limiter l'ouverture du réseau si ce dernier n'est composé que d'acteurs pouvant prendre réellement des décisions. Ce partage des compétences est plus efficace encore lorsqu'il y a une séparation effective entre les questions politiques et techniques.*

### **6.1.2 Les aspects financiers**

Quel est l'impact des incitations financières sur la coordination? En matière de coordination entre les urbanisations et les transports, la Suisse vit actuellement une situation législative paradoxale. Un certain nombre de lois et d'ordonnances insistent sur la nécessité de limiter la consommation du sol et les atteintes à l'environnement ainsi que la consommation d'énergie. De nombreux travaux de recherche montrent que la traduction de tels objectifs passe par une stricte articulation des zones urbanisées aux infrastructures de transport publics, donc une coordination assez poussée entre les politiques des transports et de l'aménagement. Or actuellement en Suisse, il n'existe pas de loi fédérale permettant aux cantons et aux communes de disposer, sous conditions, d'un financement pour développer des projets coordonnés. Dans quelle mesure est-ce un obstacle à la coordination et à la recherche de cohérence entre urbanisme et transport?

L'analyse des aspects financiers d'un projet peut se définir selon deux dimensions distinctes: d'une part la dimension *légale* du financement (pouvant être accordé au niveau fédéral, cantonal et communal) et d'autre part le *partage des coûts* au niveau du projet et de sa réalisation entre les différents acteurs publics, ainsi qu'entre acteurs publics et privés.

Par rapport au financement, les études de cas ont permis d'identifier trois éléments ayant un impact sur la coordination:

- l'existence de lois financièrement incitatrices;
- la pression des délais;
- la contrainte sectorielle dans l'obtention d'un financement.

#### **L'existence de lois financièrement incitatrices**

Lorsqu'un projet bénéficie d'un financement public, ce dernier doit reposer sur une base légale. Plusieurs lois et ordonnances

fédérales ont une influence directe ou indirecte sur les transports et l'aménagement du territoire. Parmi celles-ci, il est possible d'en distinguer deux types différents: les lois ou ordonnances ayant un cadre général et obligatoire (LAT, OPB, OPair, etc.) et les lois incitatives impliquant un financement soumis à conditions («RAIL+BUS 2000», régionalisation des transports, séparation des trafics, etc.).

Les lois incitatives de la politique nationale des transports ou de l'aménagement du territoire ont joué un rôle dans toutes les études de cas. Les règles du jeu qu'elles fixent en matière de financement d'infrastructure constituent une structure d'opportunité que les acteurs locaux s'approprient. Ainsi, plusieurs projets ont pu être montés grâce à un financement de la Confédération: le prolongement du LEB a reçu un soutien financier de 40 millions, la CISIN mit 5 millions dans le projet de Stade prévu dans le pôle de La Praille, le prolongement du tram au Claragraben faisait partie d'un ensemble qui aurait reçu un soutien équivalent à 15% du montant d'investissement. A l'inverse, certains projets ne se sont pas réalisés à cause de l'absence de soutien financier, c'est le cas de la gare du RER qui devait être réalisée dans le pôle du Wankdorf à Berne<sup>2</sup>. *D'une manière générale, la politique de la Confédération est apparue comme un signal incitatif à la réalisation, d'autant plus que son soutien financier est généralement assorti de conditions quant aux délais de réalisation. De ce point de vue, l'exemple le plus spectaculaire est certainement le prolongement du LEB. Dans ce cas, l'implication de la Confédération a non seulement permis la réalisation, mais a également eu pour effet de débloquer le dossier de l'aménagement de la place du Flon, nouveau terminus de la ligne.*

### **La pression des délais**

Les lois incitatives associent souvent la disposition de la manne financière à une contrainte temporelle sous forme de délais de réalisation à respecter. Dans toutes les études de cas cet aspect a été déterminant. L'aménagement du pôle de La Praille est conditionné à trois types de financement ayant chacun une contrainte quant aux délais impartis. Une partie du financement public est assuré par la

---

<sup>2</sup> Rappelons que, dans ce cas précis, les CFF ne voulaient pas intervenir de peur de créer un précédent.

Confédération au travers de la CISIN qui dans un premier temps conditionne son financement à l'échéance du 31 décembre 1999 pour le début des travaux. Dans un second temps, la condition n'a plus lieu d'exister, laissant supposer que l'argument a servi de moyen de pression pour les promoteurs du stade. La seconde partie du financement public provient de l'Etat de Genève, au travers du Grand Conseil, qui vote en 1996 un report du budget qui échoira lui aussi le 31 décembre 1999. Finalement la part du financement privé a servi de pression, de la part d'un des principaux promoteurs, pour que le chantier débute effectivement au printemps 2000.

Le prolongement du LEB jusqu'au Flon fut en partie financé par la Confédération, qui conditionnait son soutien à la réalisation des deux étapes dans un laps de temps bien déterminé, imposant indirectement un accord rapide entre les différents protagonistes.

L'aménagement futur du pôle du Wankdorf fait état d'un plan de développement à long terme permettant une réalisation partielle du projet qui ne se fasse pas au détriment de structures projetées. Les projets, dont le financement est supportable, sont clairement délimités dans le temps. Quant à ceux qui sont plus onéreux, ils font l'objet d'une planification à plus long terme, contresignée par l'ensemble des acteurs qui participent au processus décisionnel. De plus, une contrepartie financière est allouée aux communes qui subissent les principales nuisances dues au réaménagement du pôle.

Le projet du prolongement du tram au Claragraben est un exemple des conditions implicitement liées au financement public puisque le nouveau Grand Conseil bâlois n'a pas renouvelé le budget imparti à l'étude du projet.

*Les contraintes temporelles apparaissent finalement de façon ambivalente. Elles astreignent fréquemment les acteurs participant au processus décisionnel à agir dans la précipitation et ce au détriment d'une perspective de coordination, mais elles sont par ailleurs de nature à donner une impulsion importante pour la réalisation rapide d'un projet.*

### **La contrainte sectorielle**

Les études de cas ont montré que les projets sont souvent confinés dans un secteur politique, précisément à cause des modes de financement. Cette contrainte accompagne généralement des subsides liés à

des lois incitatives et s'avère presque systématiquement nécessaire pour l'obtention de fonds privés.

A Lausanne, le prolongement du LEB jusqu'au Flon a été remis à l'ordre du jour après que la Confédération, avec le projet «RAIL + BUS 2000», a décidé d'en financer une bonne part. Mais cette forte participation financière de la Confédération était soumise à condition. Ce subventionnement n'était valable que pour des projets de transport et ne pouvait en aucun cas être dévolu à des domaines relevant d'autres secteurs. Dans le cas du prolongement du LEB, le soutien financier de la Confédération a permis de débloquer une situation, mais l'a figé dans une problématique des transports, annihilant tout effort de coordination entre aménagement du territoire et politiques de transport.

Dans le cas du prolongement du tram au Claragraben, le financement fédéral n'était dès lors pas disponible. La dimension régionale que prenait le projet au travers du prolongement du tram au Claragraben engendrait un ensemble de frais et de problèmes supplémentaires qui eurent raison du projet. La contrainte financière à laquelle les pouvoirs publics cherchaient à répondre fit prendre au projet une dimension suffisamment importante pour l'anéantir.

Plus généralement, le montage financier des projets influence la coordination et le stade en gestation dans le pôle de La Praille en est sans doute la meilleure illustration: le fait qu'aujourd'hui une bonne partie de son financement soit assuré par les promoteurs du centre commercial est un obstacle à la coordination entre urbanisme et transport car cette situation fige a priori la localisation des divers objets et empêche dès lors un véritable aménagement. Le projet du pôle de La Praille fait appel à un montage financier complexe qui permet à l'Etat de commencer rapidement sa réalisation sans pour autant devoir voter des budgets trop importants. Ce gain momentané est d'autant plus important dans une conjoncture peu propice aux dépenses étatiques. L'investissement privé, lié à un moment particulier, a donc, d'un côté, permis de débloquer un projet de longue durée, mais d'un autre côté, a complètement figé la situation de par les contraintes qu'il imposait et en écartant toute possibilité d'articulation coordonnée entre aménagement et transport. Ce manque de coordination pourra avoir des conséquences durables sur la Genève de demain, alors que les gains réalisés par l'Etat resteront momentanés.

Autre exemple genevois, la ligne du RER de La Plaine a aujourd'hui un taux de couverture des charges d'exploitation suffisamment défavorable pour que le financement soit à nouveau l'objet de débats. Cette situation est d'ailleurs à l'origine des discussions sur le prolongement de certains services de La Plaine à Bellegarde (en France), permettant d'accroître le potentiel d'usagers. En fait, le rapport au temps est ici aussi décisif: la mise en service ne s'était pas accompagnée d'une importante urbanisation le long des stations desservies, fragilisant ainsi la nouvelle offre.

*Même si la contrainte temporelle a été plus souvent exprimée que la contrainte sectorielle comme un obstacle à la coordination, cette dernière n'est pas négligeable pour autant car elle aussi induit des limites fortes à la coordination entre aménagement et transport.* Cependant il faut relever que le financement d'un projet n'est pas toujours un obstacle à la coordination. En particulier, *un financement sans condition temporelle est à même de favoriser la coordination dans certains cas.*

Ce processus a été observé dans deux études de terrain. Dans le cas de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn de Bâle, le financement n'était que peu soumis à des contraintes temporelles, ce qui a permis d'exploiter au mieux la volonté initiale des acteurs de mettre en place une ligne de train et d'en assurer la promotion.

A Genève, le financement de la réalisation du RER de La Plaine n'était pas lié à des conditions temporelles, ce qui a permis une bonne coordination entre les acteurs, à défaut d'articulation entre l'urbanisation et l'infrastructure revitalisée.

### **Bilan : le financement entre obstacle et incitation à la coordination**

Les résultats de nos analyses montrent que le montage financier est un élément central de l'articulation et de la coordination entre urbanisme et transport. Si les lois qui définissent des objectifs politiques à atteindre constituent des aides au démarrage de projets en leur apportant un argumentaire, les lois-cadres, incitatives, sont décisives pour passer du projet à sa réalisation. L'Ordonnance fédérale pour la séparation des trafics est tout à fait significative de ce point de vue: elle a permis par le biais de financements conditionnels, de diriger des projets vers certaines solutions techniques plutôt que d'autres, et donc d'en changer les probabilités de réussite.

Les trois éléments qui viennent d'être développés permettent d'affirmer que *le financement public tel qu'il existe aujourd'hui, en particulier à travers les conditions qu'il peut imposer, est un frein à la coordination entre aménagement du territoire et politiques de transport*. Le financement privé est également un obstacle, en particulier si les conditions qui y sont liées sont peu explicites. Plus précisément, les lois de financement public facilitent peut être la réalisation de projets mais empêchent la plupart du temps une réelle coordination entre aménagement du territoire et politiques de transport, dans la mesure où leur base reste très sectorielle. Les études de cas suggèrent que la solution pourrait venir de lois de coordination financièrement incitatives, inversant la problématique: l'incitation financière devrait être liée à la coordination et non à l'observation d'enjeux nécessairement sectoriels. Notons enfin que la temporalité de la mise en œuvre doit être suffisamment souple pour relier les temporalités longues de l'urbanisme et celles plus courtes de la réalisation d'équipements.

### **6.1.3 Les valeurs**

La question des valeurs, telle que nous l'avons abordée, renvoie à deux dimensions complémentaires: l'impact de l'idéologie sur la coordination et les conflits de valeurs pouvant intervenir dans un processus de coordination.

Au chapitre 2, trois manières de concevoir le rôle des pouvoirs publics dans le domaine de la coordination entre urbanisation et systèmes de transport ont été mises en évidence; de même que trois manières d'articuler ces deux politiques (tab. 6.1). Cette grille d'analyse permet de poser deux questions: quels sont les liens entre les valeurs affirmées pour justifier une coordination entre urbanisation et systèmes de transport et l'adoption d'un mode d'intervention public? Est-ce que l'ensemble de ces modes d'intervention publique permettent effectivement d'amarrer l'urbanisation aux infrastructures de transport collectifs?

L'analyse des monographies et des études de cas montre que les choix en matière d'orientation modale de la coordination renvoient largement aux valeurs écologiques mais que, par contre, la manière dont est pensée l'intervention publique implique d'autres facteurs.

**Tableau 6.1** Modèle d'articulation entre urbanisation et offre de transport.

<i>Policy design</i>	Interventionniste Etat directeur	1	2	3
	Incitateur Etat incitateur	4	5	6
	Offre Etat «offreur»	7	8	9
		Transport individuel motorisé	Multimodal	Transport en commun
<b>Orientation modale de l'articulation Urbanisme-transport</b>				

Les orientations modales de la planification ne sont pas toutes compatibles avec les différentes manières de concevoir l'intervention publique. En particulier, il n'est guère possible d'amarrer l'urbanisation aux infrastructures de transport collectif en ne misant que sur une offre performante en la matière.

Pour développer ces aspects, nous procéderons en trois temps, en décrivant :

- l'orientation modale de l'articulation urbanisation-systèmes de transport ;
- les différentes manières de concevoir l'intervention publique ;
- les convergences et les incompatibilités entre ces deux dimensions.

### **L'orientation modale de l'articulation urbanisation-systèmes de transport**

Articuler l'urbanisation aux infrastructures de transport collectifs suppose d'aller à contre-courant des représentations sociales dominantes qui font que les acteurs raisonnent en termes d'accessibilité routière beaucoup plus qu'en termes d'accessibilité par les transports collectifs. Les valeurs sur lesquelles se base ce contre-courant sont assez largement associées au courant de pensée écologiste au sens large (usage parcimonieux du sol, rentabilité des transports publics, etc.). Comme on l'a vu, cette orientation modale n'est pas identique dans toutes les villes étudiées (tab. 5.1).

Les monographies réalisées dans les quatre agglomérations étudiées ont montré qu'à Bâle et à Berne, on est passé depuis les

années 1960 d'une articulation multimodale, automobile et transports publics, à une articulation basée essentiellement sur les transports publics, ceci pour atteindre des objectifs environnementaux. Actuellement, dans les plans directeurs, les nouvelles implantations sont systématiquement situées à proximité des gares et les pôles d'agglomérations sont pensés pour être accessibles essentiellement par les transports publics et les modes de transport de proximité.

A Genève et à Lausanne, on est passé d'une articulation pensée en fonction de l'automobile seulement à une articulation multimodale, voiture privée et transport public, en faisant appel au concept de complémentarité entre les modes de transport. Actuellement, dans ces deux agglomérations, les plans directeurs prévoient d'offrir assez systématiquement une double accessibilité aux nouvelles urbanisations et aux pôles d'agglomération.

Ces observations sont à mettre en perspective avec la compacité de l'urbanisation dans les différentes agglomérations étudiées : le développement urbain à Bâle et à Berne s'est fait de façon plus compacte qu'à Lausanne et à Genève.

Les études de cas ont montré que les différences entre agglomérations quant à l'orientation modale de la planification s'explique en partie par la légitimité différente des valeurs écologiques entre les contextes étudiés. Ces valeurs, marquées par des lois fédérales (OPair, OPB) ou cantonales<sup>3</sup>, se sont révélées importantes dans chacune des études de cas retenues. La «Grüne Linie» Regio-S-Bahn bâloise est sans doute le cas le plus révélateur de cet aspect : l'impulsion de départ est venue de Suisse, et ce pour des motifs écologiques. En France, à l'époque où l'écologie n'était guère à l'agenda politique, le projet n'a rencontré que peu d'enthousiasme ; s'il s'est finalement réalisé, malgré ce scepticisme, c'est grâce à la pugnacité des partenaires helvétiques.

### **Les manières de concevoir l'intervention publique**

Les études de cas montrent que les trois manières de concevoir le rôle de l'Etat dans l'articulation entre urbanisation et infrastructures de transport collectifs – l'Etat planificateur, l'Etat incitateur, l'Etat «offreur» – sont associées à des *champs du possible* spécifiques en

---

<sup>3</sup> Par exemple la Loi genevoise sur le réseau des transports publics.

matière d'orientation modale de la planification. En particulier, la planification par l'offre ne permet pas de développer une articulation de l'urbanisation autour des transports publics, car ces derniers, même lorsqu'ils sont très performants, n'ont qu'un faible effet structurant sur l'urbanisation, contrairement au système routier.

Ces trois manières de concevoir l'articulation entre urbanisme et transport se retrouvent dans les différentes études de cas.

Le projet du Wankdorf à Berne fait appel à une vision de *planification interventionniste* de l'aménagement du territoire pour laquelle il n'est pas envisageable de développer un pôle où zone d'habitat et zone de loisir se côtoient sans l'ancrer dans une dynamique de transport public. La réalisation de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn dans sa partie suisse a également été conçue dans une perspective interventionniste.

Le projet du pôle de La Praille peut être appréhendé dans une double perspective: étatique, visant une *planification incitatrice* favorisant l'implantation du centre commercial en offrant de meilleures conditions à La Praille que dans la zone industrielle de Plan-les-Ouates et celle des opposants, basée sur l'offre, estimant que l'implantation du centre commercial n'a pas à être pensée en fonction d'une articulation explicite entre urbanisme et transport.

La *planification par l'offre* a largement inspiré le projet du prolongement du LEB et le RER de La Plaine. En effet, à Lausanne le projet a parié sur l'effet structurant, pour l'aménagement du territoire, d'un prolongement du LEB jusqu'au centre-ville sans pour autant mettre en place un arsenal législatif propre à favoriser les zones d'habitat ou de travail à proximité des dessertes. Selon certains acteurs, l'autonomie communale aurait été la source du problème. Seule une loi cantonale, enfreignant le principe de subsidiarité, serait à même d'y répondre. Il en va de même dans la réalisation du projet du RER de La Plaine où aucune mesure n'a été prise pour promouvoir une densification des zones desservies par la nouvelle ligne ferroviaire. Ce cas est alors étonnant car les communes genevoises n'ont qu'une très petite marge de manœuvre par rapport à un canton, à même de légiférer en matière d'aménagement du territoire aussi bien que de transports.

En outre, les monographies et les études de cas ont permis de mettre en relief une manière alternative de concevoir l'articulation urbanisme-transport, en sus des modèles identifiés dans le cadre conceptuel:

d'inspiration libérale elle se base sur la seule demande et nous la qualifions donc de *planification par la demande*. Ce type de planification, basé sur l'équilibre entre l'offre et la demande, correspond à une non-coordination: la volonté de coordonner l'aménagement du territoire et les transports est de facto absente puisque le marché dicte la réponse aux demandes d'infrastructures et aux réalisations. Cette dernière forme a été observée dans le cadre du projet de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn à Bâle pour la partie sise en territoire français.

Dans tous les cas, la manière dont le rôle de l'Etat est conçu fait référence à un système de valeurs qu'il est possible de relier au clivage partisan. Les modèles de l'Etat planificateur renvoient au modèle républicain du gouvernement qui décide sans nécessairement tenir compte des milieux économiques ou d'autres groupes de pression. C'est souvent le modèle d'articulation urbanisme-transport défendu par les milieux écologistes. L'Etat incitateur est en phase avec les modèles de gouvernance, où l'Etat négocie avec les acteurs et joue avec les conditions cadres pour influencer des décisions d'investissement privé. En Suisse, les études de cas suggèrent qu'il est politiquement soutenu par les partis se réclamant du centre-gauche. L'Etat offreur, quant à lui, suppose qu'une politique d'investissement dans l'infrastructure est susceptible d'avoir des effets structurants décisifs sur l'urbain. Ce modèle est généralement défendu par la droite.

Indépendamment de ces grands clivages idéologiques, les manières de concevoir l'intervention publique renvoient aussi largement à des cultures politiques locales. C'est aussi une part d'explication à prendre en compte lorsque l'on essaie de voir comment s'organisent ces dimensions. C'est ainsi par exemple que le canton de Genève se caractérise par une longue tradition de planification directrice de l'aménagement du territoire et un milieu associatif ayant une forte capacité d'opposition. Autre exemple, la participation est très vive en aménagement du territoire à Berne.

### **Les incompatibilités entre ces deux dimensions**

Les analyses permettent de constater *qu'une articulation «multi-modale» des «transports en commun» est incompatible avec un Etat «offreur». Même si une telle combinaison est théoriquement imaginable, sa concrétisation sur le terrain ne permet pas d'assurer une articulation entre urbanisation et transports collectifs car l'«effet*

**Tableau 6.2** Modèle d'articulation entre urbanisation et offre de transport.

<i>Policy design</i>	Etat planificateur			
	Etat incitateur			
	Etat «offreur»			
	Demande/Marché			
		Transport individuel motorisé	Multimodal	Transport en commun
		<b>Orientation modale de l'articulation Urbanisme-transport</b>		

*structurant* » des infrastructures de transport publics sur l'urbanisation est trop faible par rapport à la route. Les études de cas du RER de La Plaine et du prolongement du LEB sont les plus typiques de ce point de vue : dans les deux cas, la réalisation de la nouvelle offre de transport n'a eu qu'un impact minime sur l'urbanisation, cette dernière continuant à se structurer autour des infrastructures routières rapides.

Le tableau 6.2 schématise ce résultat. Les croix en trait plein représentent le *champ du possible*. Celles en traitillés symbolisent une tendance ou une interprétation perçue par des acteurs participant au processus décisionnel.

### L'importance du mode d'intervention public

L'impact des valeurs sur la coordination que nous venons de développer soulève un enjeu important : concevoir une politique coordonnée en la matière n'est pas indépendant de la manière même de poser le rôle de l'Etat. Cette observation résulte du fait que la ville émergente se structure généralement autour des infrastructures routières. Dès lors l'inflexion de cette tendance, pour développer les villes autour des gares, nécessite une volonté politique forte qui s'exprime au travers des modèles de l'Etat planificateur ou de l'Etat incitateur.

Ce résultat illustre la nécessité de penser l'intervention publique d'une façon «mobile», en fonction des objectifs à atteindre. Cela suppose de se défaire de schémas d'intervention universels et d'être en mesure de faire dialoguer les différents modèles. Si les modèles de l'Etat planificateur et de l'Etat incitateur sont plus pertinents pour

articuler l'urbanisation aux transports collectifs, cela ne signifie pas que le modèle de l'Etat offreur n'ait pas sa pertinence dans d'autres champs, ou pour atteindre d'autres objectifs.

#### **6.1.4 Les cultures professionnelles**

La culture professionnelle renvoie aussi bien à la formation d'origine des acteurs (écoles, formation continue) qu'à la manière actuelle de travailler des décideurs (vocabulaire, référence, etc.). Si la formation rend compte de l'aspect structurel des cultures professionnelles, l'exercice de la profession renvoie à une dimension plus contextuelle et singulière. Les cultures professionnelles jouent-elles un rôle dans un processus de coordination? Lorsque les acteurs impliqués dans un processus de coordination ne partagent pas une manière de travailler, des références et un vocabulaire professionnel, bref des valeurs communes, la coordination, et a fortiori la cohérence, sont difficiles à atteindre, malgré les lois et autres processus institutionnels en quête de coordination.

Les cultures professionnelles des ingénieurs et des urbanistes sont spécifiques et renvoient à des manières de travailler différentes. Ces aspects ne constituent-ils pas un frein important à la coordination et à la cohérence entre acteurs? Ou, au contraire, ces horizons différents peuvent-ils être source d'enrichissement pour un projet?

Les études de cas ont permis d'identifier trois éléments, relevant des cultures professionnelles, qui ont un impact sur la coordination:

- les cultures professionnelles différentes des urbanistes et des ingénieurs;
- Les interactions dans les commissions de coordination;
- les spécificités régionales.

#### **Les cultures professionnelles différentes des urbanistes et des ingénieurs**

Les monographies des quatre agglomérations ont montré que la complexification de la coordination allait de pair avec l'intégration de nouvelles professions. Il y a eu, en moins de 40 ans, un passage d'une problématique confinée à l'aménagement communal à une problématique pluridisciplinaire: aménagement mais aussi ingénierie des transports et de l'environnement qui nécessitent une étroite collaboration,

horizontale et verticale, entre niveaux institutionnels. En conséquence, des professions de plus en plus diversifiées sont appelées à se rencontrer et à collaborer de plus en plus étroitement, alors que leur formation ne les a pas a priori préparées à travailler de la sorte. En particulier, deux corps professionnels étaient systématiquement impliqués dans les commissions de coordination :

- les aménagistes, soit les architectes-urbanistes ou géographes-urbanistes ;
- les ingénieurs civils.

Les relations entre ces deux corps ne sont pas toujours évidentes, tant pour des questions de vocabulaire professionnel, de manière de travailler, de temporalités ou de nature des réalisations.

Les cultures professionnelles des ingénieurs et des aménagistes renvoient aussi à des formations spécifiques et s'appuient sur des références différentes. Cependant, il est de fait apparu dans les études de cas que la coordination elle-même est constitutive des cultures professionnelles. L'apprentissage du travail en commun peut aussi être à la base d'une nouvelle socialisation à la collaboration.

A Genève, à Lausanne et à Bâle, où une faible «culture de la coordination» entre ingénieurs et urbanistes a été constatée, les projets sont ancrés dans un des deux domaines, soit dans les transports (pour le prolongement du LEB, le RER de La Plaine, la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn), soit dans l'urbanisme (le pôle de La Praille), le lien avec l'autre champ faisant l'objet de la coordination. Il en résulte parfois des difficultés de mise en cohérence, comme dans le cas du pôle de La Praille où les localisations retenues pour le centre commercial, le centre des congrès et l'hôtel, limitent les possibilités d'articulation aux infrastructures des transports collectifs. Dans d'autres circonstances, cette situation donne lieu à des conflits au sein des commissions chargées de la coordination, comme pour le prolongement du tram au Claragraben. Dans d'autres cas encore, la jonction avec l'autre champ n'est jamais réalisée, comme pour le RER de La Plaine qui est un projet n'ayant de facto pas de composante urbanistique, dans la mesure aussi où les réalisations prévues dans ce domaine n'ont pas abouti. A l'inverse, à Berne, il règne une forte «culture de la coordination». Elle se traduit par une intégration des aspects urbanistiques et de transports dans une même approche, ceci dès la genèse du projet.

Dans la planification commune du PDE du Wankdorf, avoir deux géographes dans la Direction du projet a été un facteur positif, car, selon l'un des deux directeurs du projet, la géographie recouvre un champ large qui permet de faire communiquer des orientations techniques et professionnelles différentes :

*«Le géographe en soi est bon à tout et à rien, et je conçois la géographie comme une formation de base (...) C'est pourquoi aussi nous n'avons pas peur du contact et pas non plus le sentiment que notre discipline est la plus importante, au contraire nous savons qu'elle ne fonctionne qu'en combinaison à des sciences spécialisées.»* (Citation d'interview.)

Autre raison de l'aptitude de cette discipline au processus de coordination, ses avantages en matière de communication. Selon le deuxième directeur du projet PDE :

*«La géographie n'a d'ailleurs pas développé un jargon professionnel tel qu'il serait devenu un langage codé. Je pense que c'est une condition préalable idéale pour une approche de généralistes d'une part et pour communiquer d'autre part. On en reste plus clairement que certains spécialistes à un langage de tous les jours.»* (Citation d'interview.)

### **Le formatage des cultures professionnelles dans les commissions de coordination**

Dans un processus de coordination, des cultures professionnelles différentes peuvent ainsi être un obstacle pour la coordination ou un atout. Ce dernier cas de figure a en particulier pu être identifié *dans des commissions ad hoc où tous les acteurs réunis sont financièrement impliqués et partagent une même volonté d'aboutir. La diversité des références et des manières de travailler est alors une source d'enrichissement pour le projet.* Dans le cadre de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn, la diversité professionnelle ne renvoyait pas urbanistes et ingénieurs dans un face-à-face, mais mettait au prise des économistes, pour la répartition du financement, des juristes pour les parties contractuelles et des ingénieurs pour la partie technique. Là aussi, cependant, la pluralité a joué en faveur du projet.

Dans d'autres configurations d'acteurs, en revanche, et notamment *lorsque les réseaux sont très ouverts et marqués par la dominance des*

*logiques de positionnement institutionnel, la pluralité des cultures professionnelles est généralement source de conflits.* L'échec du projet du prolongement du tram au Claragraben tient par exemple au fait que l'urbaniste et l'ingénieur cantonal se sont enfermés dans leur vision respective du projet au sein d'une commission permanente empêchant toute nouvelle perspective externe.

Par ailleurs, les cultures professionnelles évoluent. Le cas du pôle du Wankdorf à Berne a mis en évidence des conflits de génération entre ingénieurs des transports qui attestent ce type d'opposition: les anciens n'ont pas le même «idéal de planification» que les plus jeunes. Et si les objectifs restent les mêmes, les moyens peuvent aussi différer.

### **Des spécificités régionales**

Les cultures professionnelles dans le domaine des transports et de l'urbanisme ne sont pas unifiées au plan national. Deux exemples, déjà mentionnés, l'illustrent parfaitement: la manière dont se construit le développement d'un plan directeur, ou encore le sort réservé aux réseaux de tramway dans les années 1950-1960. Les références professionnelles et les écoles de pensées sont parfois associés à un contexte culturel, à commencer par la langue, et induisent des opportunités de coordination spécifiques. En Suisse alémanique, l'articulation entre l'urbanisation et les infrastructures de transport publics est facilitée par la culture professionnelle des aménagistes et des ingénieurs des transports qui ont eu l'opportunité de travailler ensemble.

Il est important de relever que, en Suisse romande, les plans d'aménagement sont conçus comme étant des intentions à long terme, alors que les plans de transport sont beaucoup plus ponctuels et à court terme. Cette distinction temporelle entre transport et urbanisme est à l'origine de nombreux problèmes de coordination. En revanche, la vision urbanistique des deux cantons alémaniques étudiés est plus projectuelle, elle permet donc plus facilement un rapprochement entre l'urbanisme et la planification des transports.

### **L'ambivalence des cultures professionnelles**

Dans les études de cas, les cultures professionnelles sont apparues comme étant ambivalentes. Elles peuvent constituer un obstacle à la coordination lorsqu'elles ne sont pas compatibles quant à la manière de travailler ou qu'elles se nourrissent de préjugés les unes sur les

autres. Lorsqu'elles sont mises en bonne intelligence dans des commissions ad hoc, les cultures professionnelles se révèlent être une source d'enrichissement pour un projet. Là encore, l'apprentissage joue un rôle important. De fait, cet aspect relève de la socialisation de groupe, l'enjeu étant de permettre aux acteurs impliqués de faire sien le projet et ainsi de constituer un groupe à forte cohésion interne.

Le dispositif dans lequel les différents acteurs sont amenés à collaborer est central pour l'impact positif ou négatif de la collaboration interdisciplinaire sur un projet. En dernière analyse, ce résultat nous renvoie une fois encore à l'architecture institutionnelle de la coordination.

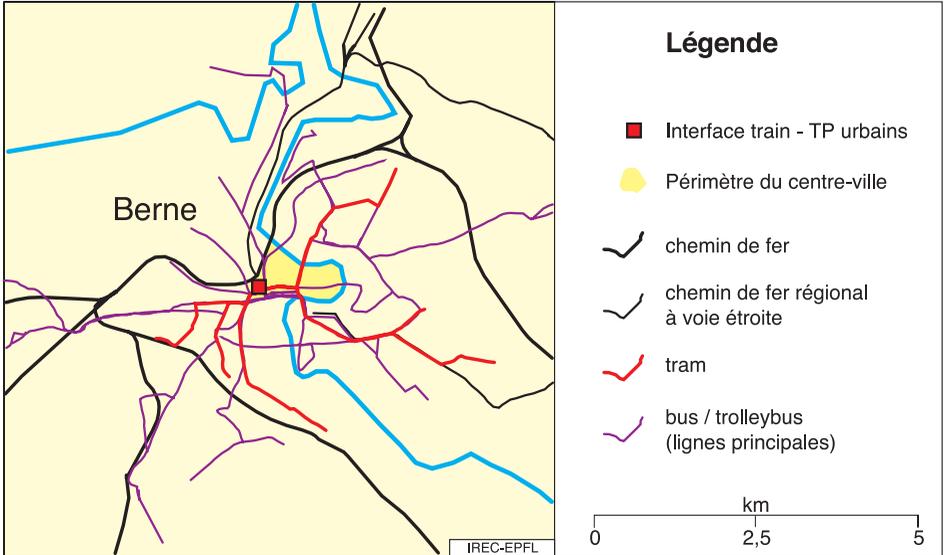
### 6.1.5 Le contexte physique

L'analyse du contexte physique rend compte de l'importance de l'impact de l'empreinte des politiques antérieures sur le territoire et de la coordination<sup>4</sup>. Quel est le poids de l'existant dans la coordination entre l'urbanisation et les transports publics? Dans le débat parfois très vif autour de la maîtrise de l'urbanisation, d'aucuns, à l'instar d'Ascher (1998), n'hésitent pas à affirmer que la redirection de l'urbanisation vers des formes urbaines plus compactes sont vouées à l'échec, car la ville de demain est déjà celle d'aujourd'hui à plus de 80%. D'autres insistent sur l'impact possible des politiques publiques en la matière.

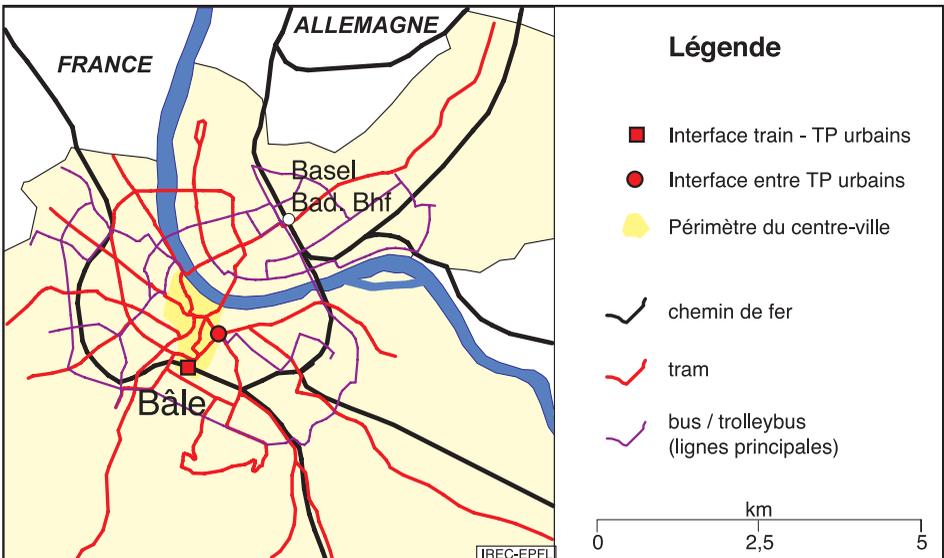
Par rapport à la coordination, il est légitime de se demander si le développement, ancien ou actuel, des réseaux ferrés a un impact sur la manière dont est conceptualisée l'articulation entre urbanisme et transport: cet élément d'infrastructure peut aussi forger une représentation du *champ du possible* en la matière. On pourrait par exemple imaginer que des réseaux de chemin de fer étendus favorisent une articulation en fonction des transports publics, donc en cohérence avec les objectifs des lois fédérales. Au contraire, dans des contextes où ces réseaux sont à l'état embryonnaire, une conceptualisation peu en rapport avec les objectifs de ces lois est probable. Le même raisonnement pourrait être tenu en référence à l'urbanisation: là aussi les choix réalisés en la matière dans le passé ont un impact sur la manière de conceptualiser les *champs du possible* et donc la coordination.

---

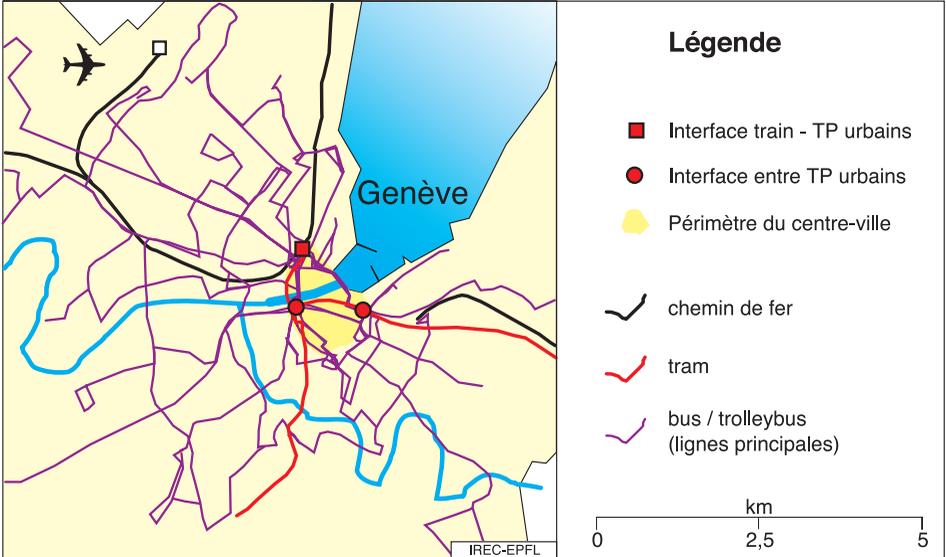
<sup>4</sup> La notion d'empreinte que nous utilisons ici suggère la possibilité de modification et de transformation tout en écartant la tentation de déterminisme géographique ou physique.



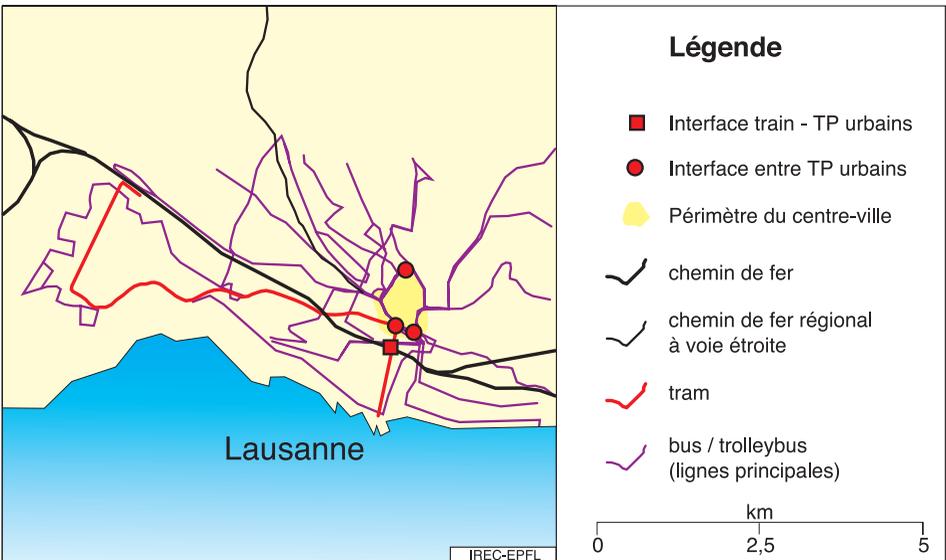
Carte 6.1 Berne.



Carte 6.2 Bâle.



Carte 6.3 Genève.



Carte 6.4 Lausanne.

## **Les infrastructures comme opportunité politique**

Le contexte physique est, pour une part, le produit des politiques publiques antérieures. Ces dernières sont d'autant plus importantes lorsqu'il s'agit d'articuler urbanisme et transport. L'étendue et la forme des réseaux ferrés d'agglomérations sont en particulier décisives, car elles constituent l'armature spatiale d'une politique coordonnée. En effet, il n'est pas possible d'articuler urbanisme et transports publics si les infrastructures ferrées ont disparu ou n'ont jamais été développées.

A Genève et Lausanne, dans les années 1960, soit la décennie où l'articulation entre urbanisation et infrastructures de transport devient une problématique d'actualité en fonction de la motorisation des ménages, les réseaux de tramways ont disparu. Il ne subsiste plus que 12 km de lignes à Genève (pour un réseau qui en comptait 65 en 1950 et 125 dans les années 1920) et le chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher à Lausanne après la disparition du réseau de chemin de fer du Jorat et des tramways lausannois l'année même de l'Exposition nationale (1964). En outre, Genève et Lausanne n'ont jamais disposé d'un réseau ferré lourd très développé. Les plans directeurs développés à partir de ces années-là ne peuvent donc plus articuler l'urbanisation à des infrastructures de transport publics autres que des lignes de bus alors que ces dernières n'ont qu'un impact structurant très limité sur le territoire. A l'inverse, à Berne et à Bâle, l'essentiel des réseaux ferrés d'agglomération a été maintenu, si bien que les plans directeurs peuvent s'articuler sur de l'existant.

Cette différence contextuelle physique a eu un impact sur la manière dont les plans directeurs ont conçu la coordination entre l'urbanisation et les transports publics. Lorsqu'une articulation urbanisme-transport public est planifiée, celle-ci doit être réalisée avec des infrastructures à construire à Lausanne ou à Genève, tandis qu'à Bâle et Berne, une telle articulation s'appuie sur des infrastructures existantes.

Les plans des infrastructures ferrées et autoroutières dans les quatre agglomérations illustrent parfaitement ce propos (cf. cartes 6.1 à 6.4). Berne est au centre d'une étoile ferroviaire de douze branches irriguant pratiquement toutes les communes de son agglomération. Bâle est également bien dotée en lignes de chemin de fer, même si sa situation dans le réseau helvétique est moins centrale. Genève est très

clairement la plus pauvre : la carte montre sa situation de gare terminus et l'incohérence de son réseau de chemin de fer transfrontalier : celui-ci longe la frontière franco-suisse et évite ainsi le centre de l'agglomération. La carte de Lausanne illustre enfin une situation centrale dans le réseau national des chemins de fer suisses, mais montre aussi la faiblesse des opportunités d'articuler l'urbanisation aux réseaux de chemin de fer, l'ensemble des chemins de fer secondaires de la région ayant disparu, excepté le LEB.

Les études de cas illustrent que la dimension contextuelle agit sur la coordination à la fois en termes de représentation du *champ du possible* et en termes de politiques. En d'autres termes, les études de cas montrent que les politiques publiques antérieures constituent une structure d'opportunité lorsqu'elles ont laissé derrière elles des infrastructures. Dans les cas genevois et lausannois, la plupart des acteurs interrogés ne croient pas à la possibilité d'articuler l'urbanisation aux infrastructures de transport public. Le cas du pôle de La Praille illustre la difficulté à rediriger la planification d'un secteur qui s'est urbanisé avec des métriques automobiles vers une accessibilité multimodale. A contrario, l'indissociabilité du couple urbanisation-transports publics, observée dans le cas bernois, est héritée des options politiques antérieures.

Le pôle du Wankdorf à Berne est à ce titre exemplaire. Le contexte physique existant a fortement marqué le projet de son empreinte. Le développement des trams dans la partie sud du pôle permet à ces derniers de s'imposer comme le moyen de déplacement dans ce secteur. L'amélioration des transports publics dans la partie économique du pôle permet de limiter l'accroissement du transport individuel motorisé. Finalement, la gestion des parkings dissuade les utilisateurs de se déplacer en transport individuel motorisé. Le projet du pôle du Wankdorf prend racine dans l'existant pour le développer.

De même, la réalisation de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn est basée sur un tracé déjà existant. La réalité physique d'une gare le long du tracé permet de partir d'une base existante et participe à la coordination entre aménagement et transport : au départ, il s'agissait de rendre une gare de marchandises aux voyageurs. Dans ces conditions, ce projet correspond à un ensemble de mesures se rapprochant plus du marketing – achat de matériel roulant, réfection de gares afin de revitaliser le quartier, etc. – que d'une vision particulière des transports ou de l'aménagement. Cet aspect précis ne pouvait que faciliter la coordination.

La multiplicité des lignes de tram observées dans le cadre du prolongement du tram au Claragraben à Bâle aurait dû être perçue comme favorable à la réalisation d'un nouveau tracé. Mais la population du quartier de Klein Basel, plutôt populaire, voit d'un mauvais œil l'adjonction d'une nouvelle ligne dans leur quartier alors que celle-ci bénéficierait avant tout au quartier «Bruderholz», plutôt favorisé. La possibilité du prolongement du tram a techniquement été prouvée, mais elle s'est heurtée à un problème social et politique.

### **L'importance du contexte**

Les analyses qui viennent d'être présentées permettent d'affirmer que l'étendue du réseau ferré a non seulement un impact considérable sur la conceptualisation de l'articulation entre urbanisme et transport, mais également que le contexte physique est déterminant pour la possibilité de réalisation d'un projet. *L'existence d'infrastructures ferrées pose la question de la coordination d'une manière totalement différente que lorsque ces infrastructures ont disparu ou n'ont jamais été construites.* Le contexte physique apparaît très clairement comme une toile de fond porteuse d'opportunités politiques spécifiques et façonne les représentations qu'ont les acteurs des possibilités de coordination.

## **6.2 UNE ANALYSE TRANSVERSALE**

La mise en évidence des rôles respectifs de l'architecture institutionnelle, du financement du projet, des valeurs, des cultures professionnelles ainsi que du contexte physique sur la coordination est indispensable. Elle n'en reste pas moins une étape dans le processus de compréhension des liens existants entre variables indépendantes (architecture institutionnelle, financement, etc.) et variables dépendantes (coopération, coordination et cohérence). Comme le laisse apparaître la problématique au chapitre 2 et comme le suggère d'ores et déjà certains des résultats obtenus, tous les aspects qui ont été développés jusqu'ici ne sont évidemment pas indépendants les uns des autres, et s'inscrivent dans des dynamiques plus globales qui se construisent en termes de rupture ou de continuité selon les cas étudiés. Dans ces dynamiques, trois axes ressortent comme structurants des rapports entre acteurs. Nous allons les reprendre en fonction de mots-clés structurants :

1. de la légitimité à l'ambition ;
2. de la logique de pouvoir à la réalisation ;
3. de la coordination à la cohérence.

### 6.2.1 Axe 1 : De la légitimité à l'ambition

Il ressort de nos investigations que la coordination dépend d'une dynamique puisant sa source dans les systèmes de valeurs. Plus précisément, lorsque le respect de l'environnement dispose d'une forte légitimité, comme à Berne, l'articulation entre l'urbanisme et les transports est plus pensée en faveur des transports publics et la coordination est plus ambitieuse. A l'inverse, dans les contextes où la conscience écologique est moins développée, comme c'est actuellement le cas dans les deux cantons romands où des études ont été réalisées, l'articulation entre l'urbanisme et les transports est pensée en faveur de la route. De cette dynamique découlent des ambitions de coordination relativement faibles.

Plusieurs aspects sont susceptibles de favoriser l'une ou l'autre de ces dynamiques.

- *Le contexte morpho-géographique va largement contribuer à façonner un champ du possible de l'articulation entre urbanisme et transport.* Le contexte physique existant, après la période des années 1950 qui correspond à l'éradication quasi totale des voies de tram dans les deux agglomérations romandes, génère deux visions contradictoires quant aux transports publics. Ces derniers peuvent donc être perçus comme étant favorables ou réciproquement défavorables à une coordination. Avec un réseau de train très développé, dont le pouvoir structurant est beaucoup plus fort que celui des lignes de bus, les transports publics des deux villes alémaniques offrent des conditions favorables à une coordination entre aménagement et transport. A contrario, le réseau embryonnaire des deux villes romandes n'offre que peu d'opportunités d'urbanisation. Au vu de la difficulté à redéployer de tels réseaux structurants, une articulation aux infrastructures routières est de facto développée. Ces choix politiques différents marquent les populations concernées :

- Un réseau de transports publics maillé couvrant l'espace-temps d'une agglomération rend « naturelle » l'utilisation de ce moyen de transport. Ainsi que nous l'avons déjà mis en évidence dans un autre ouvrage :

*« Cette habitude d'utiliser les transports publics a pour effet de rendre plus favorable l'attitude de la population à leur égard par le biais d'un processus de valorisation de ses propres pratiques. L'image positive des transports collectifs qui en découle pondère la prédisposition à l'usage de l'automobile. Elle favorise donc l'utilisation des transports publics. »* (Kaufmann, 2000).

- A l'inverse, l'absence d'offre de transports publics performante associée à des urbanisations dispersées dont les accessibilités sont essentiellement routières :

*« entraîne progressivement une perte d'habitude d'utiliser les transports en commun. Cette perte d'habitude a pour conséquence que bon nombre de personnes n'ayant plus l'expérience des transports publics n'envisagent plus de les utiliser ».* (Kaufmann, 2000).

Dans un cas comme dans l'autre, l'action publique, en se sédimentant dans les modes de vie, rend à court terme le changement de politique aléatoire en termes d'impacts sur les usages. Dans cette perspective, le redéveloppement d'un réseau structurant initié par les deux centres urbains romands mérite d'être reconnu.

- *La culture politique locale (communale ou cantonale) va contribuer à définir la légitimité et les ambitions de la coordination, ainsi que la manière de concevoir l'intervention publique.* Lorsque la culture politique contribue à asseoir la légitimité du respect de l'environnement, comme à Berne ou à Bâle, par l'intermédiaire d'une démocratie participative très active sur ces questions, le développement des transports publics s'en trouve favorisé et la coordination entre urbanisme et transport est à l'agenda politique. L'ambition de cohérence se traduit dans les faits par un interventionnisme de la part des autorités dans le domaine de la planification de l'aménagement.
- *Les cultures professionnelles contribuent à formater les ambitions de la coordination entre aménagement et transport.* Des contextes où le milieu des ingénieurs et d'urbanistes est peu amené à collaborer et se caractérisent par des cultures professionnelles très spécifiques constituent un obstacle à la coordination en termes de légitimité et d'ambition. De telles situations ont pu être observées à Genève et

Lausanne où les démarches des ingénieurs et celles des urbanistes ont tendance à s'ignorer ou se confronter. Coordonner urbanisme et transports nécessite que les professionnels de ces disciplines travaillent ensemble, ne serait-ce que pour développer des solutions pertinentes aux objectifs politiques posés. L'exemple de Berne montre que le travail en commun est de nature à faire émerger de nouvelles cultures professionnelles favorisant la créativité et l'innovation en matière de coordination entre urbanisme et transport.

### **6.2.2 Axe 2: De la logique de pouvoir à la réalisation**

Les analyses mettent en relief deux logiques dominantes de prise de décision, qui correspondent tantôt à des phases du projet, tantôt à l'ensemble du processus.

1. Une logique où les acteurs s'affrontent en vue du pouvoir; les enjeux sont alors la reconnaissance d'une institution et de ses buts dans un rapport de force, voire l'affirmation d'un leadership.
2. Une logique où les acteurs collaborent en vue de l'action; l'enjeu est alors la réalisation du projet, quitte à devoir effectuer des compromis.

Il est apparu important que ces deux logiques soient présentes dans le processus de prise de décision pour que la coordination soit effective. Les études de cas ont en particulier montré que lorsque la logique de projet domine l'ensemble du processus de prise de décision, des problèmes de pérennité peuvent survenir. Ceux-ci sont liés au fait que les décisions se sont prises sans débat, permettant au projet de se réaliser sans avoir été véritablement soumis à la critique; c'est par exemple le cas du RER de La Plaine, qui souffre de la faiblesse du potentiel de population qu'il dessert. Quant au contraire, la logique de pouvoir domine le processus, il est très difficile de déboucher sur une réalisation. Les études de cas ont montré que la présence chronologique la logique du rapport de force, puis de celle de projet est une configuration indispensable à la réalisation d'un projet coordonné. Plusieurs aspects sont susceptibles de favoriser la présence du rapport de force et de la logique de projet.

- *Le phasage du projet en termes d'ouverture du réseau d'acteurs est central pour le passage du rapport de force à la logique de projet.*

Une procédure différenciant bien les aspects techniques des aspects politiques et jouant sur le phasage de l'ouverture du réseau des acteurs impliqué permet de favoriser le passage d'une logique de pouvoir à une logique de projet. Concernant la différenciation technique-politique, la clarté du partage des compétences au sein des administrations et des groupes de pilotage ou de suivi est un aspect central; il est même considéré par certains des acteurs interrogés comme une condition sine qua non pour la réalisation d'un projet visant à coordonner aménagement et transport. A contrario, l'opacité engendre une multiplicité de prises de position d'acteurs, expression de valeurs et d'objectifs les plus divers qui s'exprimeront plus souvent sur le mode du rapport de force que sur celui de la concertation. L'exemple genevois du stade du pôle de La Praille est, à cet égard, tout à fait révélateur. Concernant l'ouverture du réseau d'acteurs, il est apparu au fil des études de cas qu'un réseau d'acteurs ouvert lors de la genèse du projet, puis restreint aux seuls partenaires directement impliqués lors de la réalisation favorise le passage d'une logique d'action à l'autre. Le phasage et la claire distinction entre le technique et le politique sont deux aspects qui ont profondément marqué les projets du Pôle du Wankdorf à Berne et du la Ligne Verte du RER Bâlois.

- *Le partage de mêmes valeurs et de mêmes objectifs favorise la prise de décision en vue d'une réalisation.* La perspective d'un objectif commun, d'un «intérêt supérieur commun» ou de valeurs communes ont un impact régulateur fort sur les logiques d'action. D'une part, un référentiel commun permet l'établissement d'un débat contradictoire fondé sur des thèmes partagés, ce faisant, il favorise l'épanouissement d'une saine confrontation. D'autre part, les acteurs participant au processus décisionnel s'attachent avant tout à défendre les valeurs partagées, au vu d'un objectif donné, plutôt qu'à se profiler en tant qu'acteur cherchant à imposer une vision. Nous avons en outre pu constater qu'une faible légitimité du respect de l'environnement multiplie les opinions quant aux objectifs et valeurs à mettre en priorité dans la coordination.
- *Dans les conditions actuelles, le financement favorise généralement les logiques de projet au détriment de la coordination.* Cet aspect va dans la plupart des cas formater les logiques d'action. Dans ce domaine, la manne fédérale est souvent perçue comme aide à la

réalisation et donc à l'action, ce, particulièrement dans les périodes de restriction budgétaire. Cependant, si un financement externe favorise l'action, il empêche parfois une coordination entre aménagement et transport, parce qu'il impose la plupart du temps des contraintes sectorielles et temporelles. De ce fait, nous avons pu observer des arbitrages entre les ambitions de la coordination et les aspects financiers au profit de ces derniers. Dans la situation actuelle en Suisse, les sources de financement poussent donc à la réalisation et renforcent les acteurs se situant dans une perspective sectorielle au détriment des administrations chargées de la coordination.

### **6.2.3 Axe 3: De la coordination à la cohérence**

L'ambition des acteurs en matière de coordination et le fait qu'ils se situent dans une logique de pouvoir, puis de projet ne signifient pas forcément qu'il en résulte des réalisations où l'urbanisation est articulée aux infrastructures de transport collectifs. Ce n'est pas parce que les acteurs partagent les mêmes ambitions et que les procédures de prise de décision sont optimisées que les réalisations sont nécessairement cohérentes. Nos analyses ont montré qu'assurer une coordination effective implique d'une part de disposer d'une structure d'opportunité politique favorable et suppose d'autre part d'appliquer certaines méthodes d'intervention publique :

- *En matière d'opportunités politiques, les plans directeurs et les lois cadres sont centraux pour favoriser ou défavoriser la cohérence de l'action publique par rapport à un objectif de coordination.* Développer un projet coordonné cohérent implique de pouvoir le justifier par rapport à des documents comme un plan directeur. Le rapport «RER bernois et urbanisation» a par exemple été décisif pour opérationnaliser la coordination exemplaire observée dans l'agglomération bernoise, il a servi de cadre de référence indiscutable, car voté par le gouvernement et a constitué à ce titre une opportunité. Les lois cadres sont susceptibles de jouer un rôle similaire, d'autant plus si elles sont financièrement incitatives. Concernant ce dernier aspect, les monographies ont montré qu'il n'existe pas à proprement parler de loi financièrement incitatrice à la coordination entre urbanisation et transports publics, ni au niveau fédéral, ni dans les cantons, et que cette situation est un obstacle à la coordination et à la cohérence de l'action publique dans ces

domaines. Le prolongement du LEB l'illustre parfaitement: dans la mesure où les opportunités de financement fédéral pour ce projet émanent de la loi sur les chemins de fer, celui-ci doit impérativement relever de ce seul domaine pour s'assurer la manne fédérale. Le contexte financier actuel limitant passablement la marge de manœuvre des collectivités publiques, ces dernières préfèrent ancrer les projets dans l'un ou l'autre des domaines législatifs existants plutôt que de favoriser une coordination qui aurait de lourdes répercussions financières.

- *En matière de méthode d'intervention publique, seule une planification interventionniste ou fortement incitatrice est de nature à permettre de développer une coordination cohérente entre l'urbanisation et les transports publics.* Ce résultat, que nous avons déjà largement développé, s'explique par les effets structurants disymétriques des réseaux routiers (effet fort) et de transports publics (effet faible) sur les localisations et les flux. Contrer ces effets suppose soit de n'autoriser l'urbanisation qu'à proximité d'offres de transports publics performantes (comme dans le canton de Berne), soit de développer des systèmes d'incitation financière pour favoriser les implantations en fonction de la desserte par les transports en commun. Dans plusieurs études de cas, dont celle du prolongement du LEB ou la partie française de la ligne verte du S-Bahn Bâlois, le mode d'intervention retenu se limite au développement de l'offre de transport, ce qui ne permet pas d'assurer la cohérence de l'action publique.

#### **6.2.4 Des dynamiques urbaines propres à chaque agglomération**

Les différences observées entre les agglomérations en termes d'articulation urbanisme-transport et de coordination des politiques y relatives peuvent être lues au travers de ces trois axes:

- Les ambitions de coordination, plus limitées en Suisse romande qu'en Suisse alémanique, découlent en dernière analyse d'une légitimité plus faible du respect de l'environnement et de conceptions de l'interface urbanisme-transport fortement orientées vers l'accessibilité routière, qui font suite à la représentation du *champ du possible* induit par les politiques passées en matière d'articulation entre urbanisme et transport. Ce facteur est renforcé par l'impact du contexte physique pré-existant, qui

n'offre que peu d'opportunités d'articulation entre urbanisme et transport.

- Dans les cas romands et dans celui du prolongement du tram au Claragraben à Bâle, il y a absence de définition a priori des objectifs d'une coordination entre les politiques des transports et de maîtrise de l'urbanisation. Cette situation se traduit dans le fonctionnement des dispositifs de coordination par la simultanéité de la définition des objectifs à atteindre en matière de coordination et la gestation du projet. A contrario, les projets du pôle du Wankdorf et de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn bâlois répondent à des objectifs préétablis et partagés par les différents acteurs impliqués (sauf la Région Alsace dans le cas de la «Grüne Linie» Regio-S-Bahn). Il en résulte une coordination dirigée vers l'action.
- Les ambitions de la coordination et la logique dominante du processus contribuent à définir l'appropriation d'opportunités différentes pour asseoir un projet. C'est ainsi que l'on peut différencier des cas où les opportunités saisies relèvent de documents directeurs de ceux où l'opportunité est essentiellement d'ordre financière et liée à la Confédération. On retrouve dans le premier cas de figure les projets les plus ambitieux, comme le pôle du Wankdorf à Berne et la «Grüne Linie» Region-S-Bahn bâlois, ainsi que le RER de La Plaine à Genève (qui s'inscrit dans le projet Transports Collectifs 2005 qui ne prévoit cependant rien sur l'articulation entre l'urbanisation et les infrastructures de transport collectifs). Au chapitre de la saisie d'opportunités financières exogènes se trouvent les projets de prolongement du LEB (Lausanne), le pôle de La Praille (Genève) et le prolongement du tram au Claragraben (Bâle).

Ces dynamiques urbaines peuvent être vues comme propres à chaque agglomération. Cependant, ceci ne veut pas dire que l'explication relève uniquement du «génie des lieux»! En effet, une telle conclusion nous interdirait d'aller plus loin et de proposer des réflexions susceptibles d'améliorer les processus en cours.

En fait, au delà des aspects contextualisés que nous venons d'évoquer, nous avons observé l'œuvre d'acteurs, héritiers d'un système de valeurs et d'un *champ du possible* plus ou moins balisé, qui utilisent une structure d'opportunités politiques<sup>5</sup> pour influencer le cours des

---

<sup>5</sup> Hérité de l'étude des mouvements sociaux, ce concept de Kitschelt (1986) montre aussi l'intérêt des métissages théoriques en matière de politiques publiques.

événements. Cette remarque, quoique générale, a des conséquences tant théoriques que pratiques. Elle montre en particulier l'actualité de trois préoccupations :

- la notion de « structure d'opportunités politiques » met en exergue l'importance des structures institutionnelles, alors même que le contexte de la nouvelle gestion publique, tant débattu actuellement, tend à minimiser l'importance de cet aspect au profit de la question des réseaux d'acteurs<sup>6</sup>;
- les valeurs, et donc l'argumentaire développé par les acteurs, représentent un système de contraintes à prendre en compte; c'est aussi un système structurant alors que pendant bien des années l'analyse des politiques publiques insistait davantage sur les conflits d'intérêts stricto sensu<sup>7</sup>;
- la durée et les conditions préalables, éléments que l'on retrouve à travers les raisonnements actuels sur la *path dependency*, n'ont pas toujours été analysés avec suffisamment d'attention dans les politiques publiques, alors mêmes qu'elles sont fondamentales dès lors qu'il s'agit de politiques territoriales<sup>8</sup>.

Ces aspects, qui montrent la nécessité de ne pas cantonner l'analyse de la coordination à celle des procédures, vont dicter nos conclusions. Dans la mesure aussi où elles se situent dans des débats actuels, elles nous permettront également de proposer un certain nombre de recommandations pour améliorer l'articulation entre les politiques publiques en matière d'urbanisme et de transport.

---

<sup>6</sup> Ceci est d'autant plus important à souligner quand on a vu que les contraintes induites par des financements privés en matière de coordination ne sont pas moindres, au contraire, que celles induites par les processus publics.

<sup>7</sup> Le lecteur pourra se référer à l'ouvrage de Kübler (2000) pour un développement de l'argumentaire sur ce point.

<sup>8</sup> Le lecteur pourra se référer à l'ouvrage de Decoutère, Ruegg et Joye (1996) pour un développement de l'argumentaire sur ce point.

## CHAPITRE 7

# CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Arrivés au terme de nos investigations empiriques, il est temps d'en dresser une synthèse générale, en fonction des questions de recherche présentées dès le chapitre 2. Ces questions, déclinées de multiples manières au long de ce travail, renvoient à une double interrogation de base. Qu'elle est l'importance respective de l'opérationnalisation des objectifs et des procédures dans le succès ou l'échec d'une politique coordonnée entre transports et urbanisme ? Les enjeux de la coordination se situent-ils au niveau des acteurs impliqués dans le processus, des structures politiques et sociales dans lesquels ils évoluent ou du champ du possible offert par la morphologie urbaine et les infrastructures pré-existantes ?

Cette problématique, qui lie la question de la coordination à celle de la cohérence conceptuelle dans le domaine urbanisme/transports, ouvre de fait à l'interdisciplinarité un domaine de recherche où souvent seules les procédures sont considérées comme l'enjeu de la coordination. Si cet élargissement complexifie considérablement l'analyse, il apporte des éclairages permettant à la fois une contribution au débat scientifique sur ces questions et d'esquisser des recommandations en vue d'une meilleure articulation entre l'urbanisation et les infrastructures de transports publics. Bref, le double ancrage de l'ensemble de ce travail nous a conduits à développer une conclusion en deux parties : théorique et opérationnelle.

## 7.1 CONCLUSION THÉORIQUE

Sur le plan théorique, les résultats obtenus montrent à l'envi la nécessité de ne pas enfermer l'étude de la coordination des politiques publiques dans le carcan d'une analyse basée sur les seuls réseaux d'acteurs: les valeurs, le contexte et l'architecture institutionnelle interne des administrations sont en effet apparus comme des déterminants centraux dans un processus de coordination. Reprenons ces trois points.

### 7.1.1 La congruence des buts et des moyens: un enjeu de la coordination, en amont des procédures

Nous avons conceptualisé le processus de coordination par un trîôme composé de la *cohérence* entre les différents objectifs de l'action à entreprendre, de la *coordination*, qui permet de mobiliser l'ensemble des moyens institutionnels, et de la *coopération* entre les acteurs impliqués. S'il est apparu au fur et à mesure de la recherche que les dimensions de la coordination et de la coopération renvoient largement à des questions de procédures, en revanche, la cohérence est essentiellement en amont du processus, c'est-à-dire le fait d'aspects qui échappent aux dispositifs pratiques mis en œuvre.

Nous avons pu constater que les différents modes d'intervention des pouvoirs publics, soit les modèles de l'Etat planificateur, de l'Etat incitateur/animateur et de l'Etat «offreur» ne sont pas tous convergents avec les différentes manières d'amarrer l'urbanisation aux infrastructures de transport-orientation voiture privée, multimodale ou transports publics. En particulier, si l'on veut développer une offre de transports publics, une intervention du type Etat «offreur» ne permet pas d'articuler les nouvelles urbanisations aux infrastructures lourdes de transports publics, car leur effet structurant sur l'urbanisation est beaucoup plus faible que celui du système routier. Amarrer l'urbanisation aux transports publics implique une action qui ne peut être menée que par un Etat planificateur ou un Etat incitateur. Ce résultat démontre l'importance cruciale des valeurs dans la coordination: affirmer qu'il faut articuler l'urbanisation aux gares pour des raisons de protection de l'environnement implique un interventionnisme et suppose en particulier d'être en mesure de surmonter la contradiction

entre la protection de l'environnement et l'utilisation de l'automobile. Les études de cas ont montré que lorsque cet enjeu n'est pas réglé, la coordination est de facto sans objet.

Ce premier point met en évidence l'importance du débat politique en amont des procédures de coordination. Il ne peut y avoir de cohérence, et donc de coordination significative, si des priorités politiques ne sont pas énoncées. La définition de telles priorités nécessite un débat public large, débouchant sur une prise de décision qui fixe des objectifs. En termes de réseaux d'acteurs, ce résultat démontre la nécessité d'avoir un réseau ouvert et large au départ du processus, de façon à définir des objectifs communs cohérents et en asseoir la légitimité; mais il suggère également que la définition d'objectifs implique des choix entre des orientations contradictoires, donc l'expression de logiques de pouvoir.

### **7.1.2 Le poids du passé ou l'importance du temps dans la coordination**

Les dimensions contextuelles, théorisées par la géographie politique, la *path dependency* et la culture politique sont apparues centrales dans un processus de coordination. De plus, ces trois approches théoriques ne peuvent guère être séparées les unes des autres. Cette interrelation renvoie à l'importance du temps dans les politiques spatiales. Plus que d'autres politiques publiques, la politique des transports et l'aménagement du territoire sont dépendants de leurs histoires respectives<sup>1</sup>.

Les études de cas montrent un double mouvement: d'une part, l'impact de la morphologie du territoire qui oriente les solutions adoptées dans les processus de coordination et d'autre part, les décisions d'aménagement du territoire antérieures qui ont elles-même créé cette morphologie. La densité d'un bassin urbain est non seulement un déterminant de la coordination entre transport et aménagement du territoire, dans la mesure où elle définit la façon dont le spatial est perçu par les acteurs, mais le territoire est aussi le résultat d'un tel processus. Les politiques territoriales antérieures induisent donc

---

<sup>1</sup> Certains auteurs comme Decoutère, Ruegg et Joye (1996) insistent d'ailleurs sur l'importance du temps long dans les politiques territoriales, arguant de l'irréversibilité des interventions en la matière.

des éléments structurants pour les politiques spatiales futures – en termes de pratiques et de représentations – qui font qu’il est parfois difficile d’infléchir les dynamiques spatiales engagées<sup>2</sup>.

Plus spécifiquement, les études de cas ont montré la difficulté à reconsidérer dans la pratique l’articulation entre l’urbanisation et les infrastructures. Ce constat est vrai indépendamment des dispositifs de coordination proprement dits. Nous avons pu en particulier observer cette forme de dépendance en matière d’infrastructures ferrées dont l’existence, ou la non-existence, dans une agglomération influence non seulement des décisions relatives à la politique des transports publics, mais aussi des décisions d’aménagement du territoire.

La recherche a par ailleurs permis d’aborder les différences de culture politique entre les quatre agglomérations qui sont liées aux histoires de ces agglomérations. A Berne, l’histoire de la coordination entre aménagement du territoire et transports est marquée comme on l’a vu par le maintien des infrastructures ferrées. A Genève, la tradition des plans directeurs d’urbanisme, qui se nourrit d’une auto-perception comme ville internationale d’importance, implique une prédominance de la réflexion urbaine sur la réflexion transport. A Bâle, nous avons pu observer une culture de coopération qui s’est développée autour de l’idée que la ville a vocation à être le centre d’une région trinationale, ce qui a conduit à une coordination horizontale très efficiente dans la *Regio Basiliensis*. A Lausanne enfin, la faible légitimité de la coordination entre urbanisation et infrastructures de transport peut être mise en relation avec l’histoire: ce n’est que récemment que Lausanne a été considérée par le Canton comme étant une entité politique *sui generis*, qui soit autre chose qu’une commune parmi d’autres. Cette situation a longtemps contribué à empêcher le développement d’un système de transport public coordonné à l’aménagement du territoire dans la mesure où il s’agit là d’une problématique typiquement urbaine.

---

<sup>2</sup> La question des effets structurants des équipements de transport a été souvent discutée dans la littérature (Offner 1993). Il apparaît ici que le maillage du territoire et l’ensemble des équipements jouent un rôle beaucoup plus décisif qu’une réalisation particulière, aussi grandiose soit-elle.

### **7.1.3 L'importance de l'architecture institutionnelle dans la coordination**

La troisième conclusion théorique que nous suggère ce travail renvoie à l'organisation interne des administrations. Les études de cas montrent la pertinence, toujours actuelle, du modèle bureaucratique de Max Weber. Ce modèle postule que, pour être efficace dans le développement d'un projet, une administration publique doit être suffisamment différenciée

- en termes de hiérarchie verticale,
- de séparation entre sphères politiques et sphères techniques,
- de spécialisation professionnelle en fonction de tâches clairement attribuées à des unités fonctionnelles séparées les unes des autres.

Si ces postulats ne se retrouvent plus nécessairement dans les arrangements institutionnels observés, ils sont présents dans la façon dont sont organisés les processus de coordination entre aménagement du territoire et politiques de transport dès lors que l'on se situe en aval de la définition du projet, au moment de son développement. Trois constats en ressortent en particulier :

- L'importance de l'autonomie des commissions chargées de la coordination apparaît clairement. Plus ces commissions inter-services disposent de marges de manœuvre pour atteindre les buts formulés par le politique, plus elles développent des solutions coordonnées. Cette organisation implique une séparation stricte entre sphère politique et sphère administrative, ce qui correspond au deuxième postulat weberien. Nous avons pu observer que cette séparation stricte nécessite une liaison performante entre les commissions technique et politique: il y a moins de conflits si l'échange entre les deux niveaux se concentre sur ce relais organisationnel, ce qui revient à confirmer également le premier postulat de l'organisation centralisée du modèle de Weber (1972).
- L'ouverture du réseau d'acteurs qui prennent part au développement d'un projet coordonné est aussi une variable-clé. Nous avons constaté qu'un réseau fermé fonctionne beaucoup mieux, en termes de gestion des conflits et en termes de résultats, parce qu'il offre moins d'espace pour des malentendus et des utopies. C'est tout particulièrement le cas lorsque non seulement le réseau d'acteurs est

fermé, mais qu'en plus tous les participants sont directement impliqués dans le projet. La clarté de la distribution des compétences et des rôles dans le processus correspond au troisième postulat weberien : la spécialisation et la séparation fonctionnelle des rôles. Ceci est d'autant plus vrai que les commissions ad hoc facilitent la prise de décision : plus les réseaux d'acteurs sont spécialisés en fonction de l'objet, moins nous avons constaté de conflits. Ce résultat concerne d'ailleurs autant l'architecture institutionnelle que les réseaux d'acteurs. En effet, l'implication directe des membres des commissions suppose un partage clair des rôles et des compétences au sein des administrations.

- Un troisième constat renvoie aux plans directeurs et rappelle l'importance du temps déjà évoquée. Si des commissions ad hoc et techniques sont plus efficaces, en termes de coordination, pour des projets concrets, les commissions permanentes et politiques sont plus efficaces pour développer une coordination globale à long terme dans les plans directeurs. Dans la comparaison des quatre agglomérations, nous avons vu que celles qui disposent depuis longtemps de commissions gouvernementales chargées de la coordination entre transport et aménagement du territoire maîtrisent mieux leurs territoires en termes de densité urbaine et d'accessibilité aux transports publics. A contrario, celles où les commissions correspondantes n'ont été mises en place que récemment, suite notamment à l'obligation légale introduite par la LAT, ont plus de difficultés à articuler transports publics et organisation du territoire. Nous retrouvons ici la logique de la *path dependency* au plan institutionnel, même si l'observation nous a aussi montré qu'il est possible d'influencer le «sentier» d'une politique publique avec des instruments institutionnels comme les commissions de coordination. Ainsi, non seulement les politiques spatiales portent sur le long terme, mais les processus d'apprentissages politiques et institutionnels qui les accompagnent demandent aussi une certaine durée.

## 7.2 CONCLUSION OPÉRATIONNELLE

Les conclusions théoriques que nous venons de tirer ont aussi des conséquences opérationnelles. Il s'agit de les reprendre maintenant.

### **7.2.1 Des incohérences conceptuelles dans la définition des objectifs peuvent conduire à l'échec un projet parfaitement coordonné en termes de procédures**

Les objectifs à atteindre et les moyens mis en œuvre ont une importance décisive dans la coordination. Cette remarque, apparemment triviale, montre clairement que tous les enjeux de l'articulation urbanisation-transport ne se situent pas au niveau des procédures : un processus de coordination peut avoir été parfaitement opérationnel sans que les objectifs du projet soient atteints. C'est nécessairement le cas lorsque la définition des objectifs présente des incohérences conceptuelles.

De telles situations peuvent être entraînées par la manière de conceptualiser les liens entre urbanisation et transports. Nos résultats montrent en particulier des incompatibilités entre certains choix d'orientation modale de la planification et les méthodes d'interventions retenues : *l'articulation entre les nouvelles formes d'urbanisation et les infrastructures de transport est impossible si l'on se contente d'améliorer l'offre en transports publics. L'effet structurant de cette dernière est en effet beaucoup plus faible que celui du système routier.*

Ce résultat en apparence assez anodin a des implications importantes sur la planification. Système routier et transports publics lourds n'ont pas le même attrait pour des investisseurs à tel point qu'on ne peut les considérer de la même façon. Si la ville émergente se fait autour des rocade et jonctions autoroutières sans qu'il n'y ait pour cela besoin d'une planification autre que par l'offre, développer une urbanisation articulée autour des infrastructures de transports publics implique en revanche de recourir à des méthodes de planification volontariste ou incitative qui érigent des « règles du jeu » strictes auxquelles il n'est pas possible de systématiquement déroger. C'est un point essentiel : on ne peut pas faire de l'aménagement du territoire articulant la mobilité en fonction des transports publics en appliquant les mêmes méthodes que pour faire de l'aménagement autour des infrastructures routières. Pour le système routier, la coordination avec l'urbanisation est superflue tant la dépendance automobile s'est développée ces dernières années, à tel point que, pour beaucoup, elle devient représentation et pratique dominantes. Structurer le

territoire autour de l'offre de transports publics est autrement plus exigeant. Une telle ambition suppose une cohérence globale qui dépasse le niveau du projet et demande d'intervenir de façon conjointe dans les deux domaines de l'aménagement du territoire et des transports.

Le projet du pôle du Wankdorf à Berne est une très bonne illustration de ce type de politique. Ce projet urbain s'inscrit dans un schéma de développement de l'agglomération bernoise axé sur les transports publics. Il définit généralement des centralités caractérisées par une très bonne desserte de transports publics et autour desquelles l'urbanisation doit se structurer. Le Wankdorf est une de ces centralités. Le projet prévoit la réalisation d'un centre de foires internationales, d'un stade de football, d'un centre commercial, d'un centre de conférences, l'implantation d'entreprises, un prolongement de ligne de tramway et la construction d'une gare de S-Bahn. C'est un paquet ficelé où l'offre de transports publics conditionne le développement du pôle urbain.

A contrario, le projet du pôle de La Praille-Bachet à Genève est caractéristique d'une articulation au réseau routier en porte-à-faux avec la volonté de réduire l'automobilité, affirmée dans le plan cantonal des transports. Localisé à proximité d'une jonction autoroutière existante, il prévoit des équipements similaires à ceux projetés au Wankdorf (stade, centre commercial, centre de conférences, hôtel, etc.), mais avec une accessibilité quasi exclusivement automobile. La seule question qui s'est véritablement posée en termes d'articulation aux transports est celle du dimensionnement des accès routiers pour éviter la congestion aux entrées et sorties du parking souterrain du complexe commercial et la réorganisation des lignes de bus desservant le secteur.

Mener à bien une politique visant à articuler l'urbanisation aux infrastructures de transports publics est ambitieux, nous l'avons déjà relevé, et cette ambition implique de bénéficier d'une forte légitimité parmi les cercles d'acteurs concernés. Le consensus autour d'une politique d'articulation de l'urbanisation aux infrastructures de transports publics est associé à la légitimité du respect de l'environnement. Dans les contextes où un consensus social large existe autour de l'importance du respect de l'environnement, comme c'est le cas à Berne et dans une moindre mesure à Bâle, les politiques

d'articulation entre l'urbanisation et les transports publics apparaissent comme plus ambitieuses, mais aussi plus susceptibles de déployer leurs effets.

Relevons aussi que le contexte physique des agglomérations a un impact direct sur les ambitions en matière d'articulation entre urbanisation et transports publics. Articuler le développement urbain à des infrastructures ferroviaires à construire est à la fois plus ambitieux et plus complexe à mettre en œuvre que mener la même politique dans une agglomération disposant déjà d'infrastructures ferroviaires. Non seulement le champ du possible est différent, mais le contexte physique marque l'esprit des planificateurs et des politiques. Le cas du canton de Genève est tout à fait typique de cette situation. Si Genève n'a jamais été un nœud ferroviaire important, elle disposait d'un imposant réseau de tramway, qui a cependant été presque totalement disloqué dans les années 1950 et 1960. Il n'est donc plus guère possible, en tous cas dans la représentation de certains planificateurs, d'articuler le développement urbain autour d'infrastructures lourdes de transports publics, qui resteraient à reconstruire. Cette situation fait qu'à Genève, comme l'attestent les plans directeurs d'aménagement développés depuis les années 1970, on peine à imaginer le développement articulé à autre chose qu'à des nœuds routiers. La possibilité de structurer l'agglomération autour du chemin de fer semble sortie du champ du possible de la planification, comme si l'absence de véritable réseau ferré empêchait d'en imaginer un.

La mise en cohérence des différents objectifs poursuivis par un projet est donc primordiale pour la coordination, et elle dépend aussi du contexte, exprimé aussi bien en termes d'institutions, d'équipements que de valeurs.

### **7.2.2 Le débat public est indispensable à la construction d'un projet cohérent, en amont des procédures de coordination**

Comme nous l'avons déjà relevé, le débat public se situe en amont du processus de coordination. Celui-ci est cependant primordial pour la qualité de la coordination au niveau de la réalisation du projet. Le phasage apparaît ici comme indispensable: il est important pour la légitimité d'un projet que la prise de décision quant à sa réalisation

fasse l'objet d'un débat public très ouvert. Mais il est aussi important qu'une fois la décision de réalisation prise, le processus de coordination se déroule à un niveau technique et n'intègre que les acteurs directement concernés<sup>3</sup>.

Un débat public ouvert doit donc marquer la phase de construction d'un projet cohérent. Les études de cas montrent cependant que cette démarche implique des choix entre des options contradictoires et ne se réduit pas à la juxtaposition d'opinions plus ou moins consensuelles. *La qualité de la mise en cohérence des différents buts que poursuit un projet dépend en fait largement de la capacité des autorités politiques à organiser le débat et à l'orienter en sachant opérer des choix entre différentes options stratégiques.* Dans le système politique suisse, caractérisé par la démocratie participative, l'épreuve des urnes est sans doute la meilleure issue pour sceller les objectifs d'un projet coordonné et lui conférer une légitimité politique indiscutable.

Cette première phase de développement d'un projet est le moment privilégié de l'expression des logiques du pouvoir et de la confrontation démocratique. Les études de cas ont montré que de telles confrontations assurent la solidité conceptuelle des propositions, et qu'au contraire, l'absence de confrontation débouche souvent sur des projets peu cohérents en matière d'articulation entre urbanisation et offre de transport.

### **7.2.3 Les opportunités de financement public ont un impact important sur la cohérence de la politique menée, que ce soit comme incitateur ou comme frein à l'articulation entre urbanisation et transports**

Lors de la phase de définition des objectifs d'un projet coordonné, l'argent est un enjeu central. Nous avons pu constater que les opportunités de financement agissent de façon prépondérante sur les options stratégiques retenues dans un projet d'infrastructure ou de développe-

---

<sup>3</sup> Cette proposition ne doit pas dissimuler une réelle difficulté: la participation s'organise différemment sur un objet précis que sur des déclarations de principe. En outre, la durée même du processus implique que de nouveaux acteurs peuvent apparaître tout au long de son histoire. Mais une organisation attentive du processus participatif doit permettre d'organiser des moments de débats, qui évitent une remise en cause des options de départ tout en n'excluant pas la prise en compte des divers intérêts.

ment urbain, en manière d'articulation entre urbanisation et offres de transport notamment. Ces résultats peuvent aussi apparaître comme un truisme dans la mesure où l'on sait que «l'argent est le nerf de la guerre» mais ils montrent aussi une problématique inversée: certains projets sont conçus davantage en fonction de structure d'opportunité, à commencer par des possibilités financières ou de subventionnement plutôt qu'ils ne résultent de logiques à long terme.

*Actuellement, les opportunités de financement sont un frein à l'articulation entre l'urbanisme et les infrastructures de transports publics, parce qu'elles sont sectorielles. Aucune loi fédérale n'offre des règles du jeu permettant de financer des projets prévoyant une articulation aux infrastructures de transports en commun.* Le cadre législatif et réglementaire qui offre (ou a offert) de telles règles de financement, comme l'Ordonnance pour la séparation des trafics ou «RAIL 2000», sont strictement confinées au domaine des transports. Ce contexte financier limite assez fortement la marge de manœuvre des collectivités publiques locales pour mener une politique visant à articuler les nouvelles urbanisations aux infrastructures ferroviaires de transports publics. Il résulte souvent de cette situation que la cohérence des objectifs d'un projet coordonné n'est pas optimale, faute de financement adéquat.

Le prolongement du Lausanne-Echallens-Bercher est parmi nos études de cas celle qui est la plus significative de ce point de vue: les opportunités de financement fédéral de ce projet reposent en effet sur la Loi sur les chemins de fer, de «RAIL 2000», et l'Ordonnance pour la séparation des trafics, ce qui implique que ce projet doit impérativement relever du seul domaine des transports pour profiter de subventionnements. C'est ainsi qu'aucune condition relative à l'urbanisation n'a été requise pour obtenir de l'argent de la Confédération. Au contraire, l'obtention des fonds était liée à des critères propres au projet, auxquels un volet urbanisation aurait fait obstacle.

La situation est en fait assez paradoxale: les lois permettant de développer l'offre de transports publics ne prévoient aucun lien avec l'urbanisation, ce qui annule une bonne partie de leurs effets sur les usages, la croissance urbaine se construisant autour de l'automobile. Nous retrouvons ici la question de la cohérence dans les objectifs. Si l'articulation entre transport et urbanisation ne peut être financée en tant que telle et si, a fortiori, la présence d'éléments de coordination

complique le subventionnement d'un projet, il est clair que non seulement la coordination va en souffrir, mais aussi la cohérence du projet sera atteinte. Par exemple, la réalisation d'offres de transports publics déconnectées de leur contexte urbain les rend d'autant plus coûteuses que la densification à proximité des stations, moyen d'en accroître la rentabilité, est alors exclue.

#### **7.2.4 La structure institutionnelle dans laquelle se déroule le processus de coordination a un impact décisif sur la coopération entre les acteurs**

La clarté du partage des compétences et des rôles entre politique et technique au sein des administrations et des commissions chargées de la coordination est une condition sine qua non d'une coopération entre les acteurs.

La structure institutionnelle, et donc les procédures, jouent ainsi également un rôle dans la coordination et les autres éléments d'explication que nous avons développés dans les paragraphes précédents n'enlèvent rien à leur importance. En particulier, elles vont être déterminantes pour la logique qui va présider à la prise de décision.

Les études de cas ont permis de mettre en relief deux logiques dans les processus de décision: une logique de pouvoir où les acteurs s'affrontent et où les enjeux impliquent un rapport de force, et une logique de projet où les acteurs collaborent en vue de l'action et où les enjeux visent à la réalisation du projet, quitte à devoir faire des compromis.

*La logique de pouvoir trouve un terrain favorable dans les dispositifs institutionnels touffus, aux contours peu clairs et au partage des compétences mal précisé où sphères politique et technique se mêlent.* Cette logique se trouve encore renforcée lorsque les personnes impliquées dans la procédure de coordination représentent leur administration, leur entreprise ou leur groupe d'intérêt sans disposer de compétence décisionnelle leur permettant d'engager l'institution à laquelle ils sont rattachés.

A l'inverse, *la logique de projet s'épanouit lorsque le dispositif de coordination est simple, que les compétences décisionnelles et le rôle de chacun sont clairement établis.* Une telle situation se trouve facilitée

lorsqu'une décision politique claire précède le travail technique, lorsque les commissions chargées de développer un projet regroupent tous les acteurs impliqués dans un projet, et enfin lorsque les personnes présentes dans les commissions ont le pouvoir d'engager l'institution à laquelle elles sont rattachées. Les dispositifs ad hoc, de part la souplesse qu'ils offrent, apparaissent comme étant une architecture très favorable au développement d'un tel climat.

La qualité de l'architecture institutionnelle pour la coordination est en effet apparue comme étant liée à l'ambition des projets concernés et leur légitimité politique. *Parmi les projets étudiés, ceux qui sont les plus ambitieux au niveau de la coordination, le pôle du Wankdorf à Berne et la ligne verte du Regio-S-Bahn bâlois, sont ceux qui bénéficient des dispositifs les plus efficaces.* A contrario, le brouillard institutionnel enveloppant la coordination entre urbanisme et transport dans les projets du pôle de La Praille-Bachet et du prolongement du Lausanne-Echallens-Bercher sont probablement le reflet du caractère peu prioritaire de cet aspect dans ces projets.

Des éléments extérieurs aux procédures sont apparus au cours de la recherche comme ayant aussi un impact sur la logique dominante présidant au processus de coordination. Le partage d'un but commun fait partie de ces aspects; par exemple, il renvoie, comme nous l'avons déjà mentionné, à la légitimité des valeurs écologiques dans le contexte local considéré.

Les cultures professionnelles sont également de nature à favoriser ou défavoriser la coopération entre les acteurs impliqués dans la coordination. Lorsque la reconnaissance réciproque des compétences fait défaut ou que l'on peine à se comprendre à cause du jargon professionnel ou, plus prosaïquement, du sens différent que l'on met derrière les mots, il est difficile de travailler ensemble. Cette difficulté est apparue à plusieurs reprises entre ingénieurs des transports et urbaniste-aménagistes, les premiers traitant les seconds de «sculpteurs sur nuages», les seconds rétorquant en critiquant la vision à court terme des premiers. Notons cependant que les cultures professionnelles se trouvent formatées par le dispositif de coordination: d'obstacles, elles peuvent devenir des atouts lorsque la prise de décision suit une logique de projet. Dans un tel cas, comme pour le développement du pôle du Wankdorf à Berne, elles ont été un potentiel de créativité interdisciplinaire qui a permis d'améliorer le projet.

### **7.2.5 Les différences entre agglomérations alémaniques et romandes en matière d'articulation entre urbanisation et infrastructures de transports publics ne peuvent être réduites à des différences culturelles**

Les quelques points conclusifs que nous venons de développer suggèrent que l'explication des différences constatées entre les agglomérations ne relève pas que de questions culturelles, mais sont plus complexes. En d'autres termes, on ne peut parler ici simplement d'un hypothétique «Röstigraben» mais on doit relier les explications à plusieurs processus.

Les différences renvoient évidemment à la légitimité des valeurs écologiques, beaucoup plus forte dans les agglomérations de Bâle et de Berne que dans celles de Genève et Lausanne. Cette situation a pour conséquence qu'*en Suisse romande, la question de l'articulation entre l'urbanisation et les infrastructures de transports publics est jugée de peu d'importance, et ne fait donc de facto pas partie des priorités politiques*, ce qui explique en particulier qu'elle soit traitée dans le cadre de procédures peu efficaces et parfois même autobloquantes. Cependant, la légitimité différencielle des valeurs écologiques n'est pas le seul facteur à jouer un rôle dans les contrastes observés entre les agglomérations. Deux autres dimensions sont aussi importantes.

La première est la dimension transfrontalière. Dans les deux agglomérations transfrontalières étudiées (Bâle et Genève), les acteurs impliqués dans la coordination sont plus nombreux et la dimension internationale complique considérablement la tâche. L'exemple de la Ligne verte du Regio-S-Bahn Bâlois le montre bien. Les autorités suisses unanimement convaincues du bien-fondé de leur projet, notamment pour des raisons liées à la protection de l'environnement, ont dû déployer une énergie considérable pour convaincre les autorités françaises de participer à ce projet transfrontalier, devant même revoir à la baisse leurs ambitions de départ pour que le projet puisse se réaliser.

La seconde est le contexte physique. L'étendue très contrastée des réseaux ferrés d'agglomération dans les quatre agglomérations induit un champ du possible différent dans chaque agglomération en matière d'articulation entre urbanisation et infrastructures de transports publics. Planifier le développement urbain en fonction du chemin de fer dans une agglomération comme Berne, qui dispose d'une étoile ferroviaire de 12 branches et d'une position centrale dans le réseau ferroviaire

helvétique, est plus facile que de mener la même politique dans une agglomération comme Genève, terminus du réseau des CFF, où presque tout est à construire. On peut même se demander si la politique menée à Berne l'aurait été si les infrastructures ferroviaires restaient à réaliser...

### 7.3 LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE VOLONTARISTE ASSOCIÉE À DES PROCÉDURES SOUPLES DE MISES EN ŒUVRE

L'ensemble de ce travail démontre que la question de l'articulation entre les infrastructures de transports publics et l'urbanisation dépasse les questions de procédures pour interroger la manière dont sont pensés, en aménagement du territoire, les liens d'une population entre mobilité et sédentarité. Si la coordination relève de l'architecture institutionnelle des processus de décision, nous avons vu qu'elle renvoie aussi à des systèmes de valeurs, et prend sens par rapport à un contexte géographique et physique définissant un «champ du possible».

Des procédures adéquates sont donc un aspect nécessaire pour la coordination, mais pas suffisant. De fait, les études de cas illustrent que les procédures n'ont de sens que par rapport aux projets auxquelles elles se rapportent. L'approche large que nous avons délibérément retenue au départ de cet ouvrage s'avérait donc indispensable pour comprendre le système d'action auquel nous avons à faire.

D'un point de vue opérationnel, ce travail montre que des politiques volontaristes sont indispensables pour articuler l'urbanisation aux infrastructures de transports publics, tant au niveau des objectifs et des moyens à mettre en œuvre que des opportunités de financement public. Au niveau de la mise en œuvre, ces politiques volontaristes nécessitent des dispositifs simples où les rôles et les compétences décisionnelles sont clairement définis, réunissant tous les acteurs impliqués, qu'ils soient publics ou privés.

*En filigrane se dessine l'idée qu'une politique cohérente en matière d'articulation entre urbanisation et infrastructures de transports publics nécessite de se défaire de nombre d'a priori relatifs à la bonne manière de gouverner. Mener une telle politique nécessite d'une part un interventionnisme fort au niveau des objectifs et des moyens mis en œuvre et, d'autre part, des procédures souples qui renvoient au modèle de la gouvernance.*

Ces résultats peuvent être resitués dans les débats actuels sur le rapport entre gouvernement et gouvernance, ou sur l'opportunité d'une forte délégation, en terme de nouvelle gestion publique. D'un côté, ils donnent raison à ceux qui, à l'instar de Leca (1996), insistent sur une prise de position claire de l'Etat, qui puisse orienter le débat. De l'autre, ils montrent la nécessité d'impliquer les groupes concernés dans une mise en œuvre orientée en fonction du projet. Ces résultats permettent alors de se resituer dans le débat actuel en prenant en compte la durée et les rapports de force plutôt que de céder aux seuls chantres de la nouveauté, qui verraient le primat d'une négociation entre groupes, souvent déconnectés de leurs contextes.

La manière d'organiser la participation d'une manière telle que les acquis ne soient pas systématiquement remis en cause est tout à la fois une nécessité et un challenge. Dans tous les cas néanmoins, une politique de ce type ne signifie pas l'abandon du terrain politique aux techniciens ou à des réseaux de décideurs organisés dans un partenariat nécessairement limité mais présenté comme garant de l'efficacité.

Par ailleurs, la prise en compte de la durée, inhérente comme on l'a vu aux politiques territoriales, renforce encore le nombre de paramètres à prendre en compte, la nécessité d'une approche globale et donc le poids du politique.

Enfin, ce poids du passé, la *path dependency* dans le jargon du spécialiste, qui se marque aussi dans les constructions institutionnelles retenues, ainsi que l'importance des valeurs dès lors qu'il s'agit de définir le champ du possible, montrent qu'une explication qui se contenterait de prendre en compte des clivages simples, à commencer par une différence de sensibilité entre Romands et Alémaniques, est condamnée à l'échec. Dans ce sens aussi, une approche globale prime sur une démarche sectorielle.

En dernier lieu, au-delà des modes et des chapelles scientifiques, ces résultats peuvent paraître triviaux aux acteurs engagés dans ces processus, qui connaissent aussi bien l'envers du décor que les ressources institutionnelles qui peuvent être mobilisées. A voir toutefois le succès divers des procédures de coordination dans nos différentes études de cas, il semble néanmoins que des progrès peuvent encore être accomplis pour une mise en œuvre efficiente d'une réelle articulation entre politiques d'aménagement du territoire et de transports.

## CHAPITRE 8

# DEUTSCHE KURZFASSUNG

### 8.1 EINLEITUNG

Seit den 1950<sup>er</sup> Jahren wurde der Raum aufgrund der wachsenden Urbanisierung in verschiedenen europäischen Ländern zu einer zunehmend knappen natürlichen Ressource, was sich in der Schweiz anhand des Umstandes illustrieren lässt, dass heute mehr als zwei Drittel der Bevölkerung in urbanen Räumen leben. Das markante urbane Wachstum der letzten dreissig Jahre teilt sich in zwei Entwicklungen. Zum einen fand eine Periurbanisierung statt, also eine Verstädterung von ursprünglich ruralen Gemeinden und Regionen. Zum andern ist gleichzeitig eine Metropolisierung zu beobachten, also eine Konzentration der Macht in den grossen urbanen Zentren auf Kosten der kleineren städtischen Einheiten. In beiden Fällen spielt das jeweilige Verkehrssystem eine entscheidende Rolle, hat sich doch in den letzten dreissig Jahren die Alltagsmobilität in einer markanten Zunahme der täglich zurückgelegten Pendlerdistanzen niedergeschlagen. Seit den 1970<sup>er</sup> Jahren stellt sich dieser Entwicklung verstärkt die Politik entgegen, sowohl in raumplanerischer Hinsicht mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von 1979 wie in ökologischer Hinsicht mit den Verordnungen zum Lärmschutz (LSV) und zur Luftreinhaltung (LRV) von 1986. Die Abstimmung von Raumordnungs- und Verkehrspolitik ist ein zentrales Mittel in der Umsetzung der darin gesteckten Ziele. Die vorliegende Untersuchung stellt die

Frage nach den Determinanten der Koordination von Raumplanungs- und Verkehrspolitik in urbanen Räumen der Schweiz.

Die Studie ist Teil des europäischen Forschungsprogramms COST 332 «Transport and Land-Use Policies», an dem 19 Länder von Spanien bis Slowenien beteiligt waren. Das Schweizer Teilprojekt wurde finanziert vom Bundesamt für Raumentwicklung ARE (ehemals Bundesamt für Raumplanung) und in den Jahren 1997 bis 2000 durchgeführt am Institut de recherche sur l'environnement construit IREC der ETH Lausanne in Zusammenarbeit mit dem Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Bern. Es handelt sich um eine komparative Analyse mit einem qualitativen Fallstudiendesign, die auf ausführlichen Experteninterviews und einer umfassenden Dokumentenanalyse beruht.

Diese Kurzfassung ersetzt die Lektüre der einzelnen, ausführlichen Kapitel des Buches nicht, sie will einen Überblick über die Inhalte der verschiedenen Teile liefern und so das Auffinden der jeweils relevanten Informationen für die Leserin oder den Leser im Buch erleichtern. Vor allem aber will sie dazu animieren, das Buch als Ganzes zu lesen, denn als Ganzes ist es gedacht. Es ist dabei besonders zu betonen, dass die Untersuchung sowohl ein theoretisches Erkenntnisinteresse als auch einen starken Praxisbezug hat: Nicht nur sollten unterschiedliche Theorieansätze zur politischen Steuerung angewandt und auf ihre Erklärungskraft hin getestet werden. Ebenso sollte die Studie konkrete Hinweise für einen nachhaltigen Umgang mit der Ressource Raum in urbanen Gebieten geben. Die Kurzfassung ist wie folgt aufgebaut: Im folgenden Abschnitt wird der Problembereich von Raum und Nachhaltigkeit erarbeitet und erläutert, warum die Koordination von Raumplanung und Verkehrsordnung als eine politische Notwendigkeit betrachtet werden muss. Daran anschliessend werden die vier untersuchten Agglomerationen Basel, Bern, Genf und Lausanne auf ihre bisherige Raumordnungspolitik hin beleuchtet und in eine Kategorisierung von Koordination überführt, die uns den Kontext bietet für die nachfolgende, detailliertere Betrachtung von Koordinationsprozessen in sechs konkreten urbanen Planungsprojekten. Anschliessend an die Erarbeitung der zu erklärenden Grösse «Koordination» diskutieren wir fünf Erklärungsansätze, die wir einerseits aus der Theorie und andererseits aus der empirischen Arbeit ableiten konnten: Die Bedeutung von Institutionen, die Bedeutung von Finanzentscheidungen, die

Bedeutung von Werthaltungen, die Bedeutung der professionellen Kulturen und schliesslich die Bedeutung des geographischen und baulichen Kontexts. In einer Synthese am Ende dieses Abschnitts werden die einzelnen Wirkungsfaktoren den unterschiedlichen Schritten auf dem Weg zu einer kohärenten Raumordnungspolitik zugeordnet. Der letzte Abschnitt präsentiert unsere Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.

## 8.2 DIE NOTWENDIGKEIT VON POLITIKKOORDINATION

Die Entwicklungen von Periurbanisation und Metropolisierung waren bis in die 1970<sup>er</sup> Jahre getragen von der steten Verbilligung der Energie und der damit verbundenen allgemeinen Wohlstandssteigerung. Als zentrale Gestaltungsprinzipien für die zunehmend knapper werdende Ressource Raum etablierte das RPG von 1979 die Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet sowie die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten. Das neue RPG markierte aber auch eine Abkehr vom Glauben an die umfassende Planbarkeit politischen Handelns und die Hinwendung zu einer pragmatischen Haltung der kleinen Schritte. In der Folge setzte eine markante Heterogenisierung der Raumordnungen ein. Von den negativen Folgen des Vollzugsföderalismus besonders betroffen waren die Städte, die nicht nur im Kampf gegen die zunehmende Abwanderung von Steuergeldern, sondern ebenso gegen die damit verbundenen wachsenden Verkehrs- und Umweltprobleme weitgehend auf sich allein gestellt blieben.

Es ist denn auch heute noch dieser Kontext der knappen Ressourcen Boden, Umwelt und Finanzen, die ihren politischen Ausdruck in RPG, Umweltschutzgesetzgebung und Sparbemühungen finden, in dem sich die raum- und verkehrsplanerischen Bemühungen gegen die Zersiedelung zu bewegen haben. Die Erreichung der verschiedenen aufgebürdeten Ziele erweist sich als entsprechend schwierig, gilt es doch gleichzeitig das Raummanagement wirtschaftsfreundlich zu gestalten (Schaffung verkehrstechnisch idealer Verhältnisse), Lärm- und Abgasvorschriften nachhaltig durchzusetzen (Reduktion des motorisierten Individualverkehrs) sowie auch noch Geld zu sparen

(Reduktion der ÖV-Defizite). Theoretisch sind diese verschiedenen Ziele am einfachsten zu realisieren, indem Wohnraum sowie Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe an Bahnhöfen und weiteren ÖV-Knotenpunkten angesiedelt werden. Mit einer besseren Nutzung von Arealen, der Verdichtung nach Mass und mit Blick aufs Ganze und mit der Förderung von Entlastungsstandorten können Potenziale für die Wirtschaft und für Wohnraum mobilisiert werden. Diese Idee entspricht dem Konzept der «kompakten Stadt». Die «kompakte Stadt» steht für eine urbanes Gewebe, das mit einem Minimum an Raumbedarf eine möglichst reiche Vielfalt von Dienstleistungen, Einrichtungen und Wohnfläche unterbringen kann. In Verkehrsfragen entspricht diese Idee einer Stadtplanung, die auf die Bedürfnisse der Mobilität in kurzen Distanzen ausgerichtet ist, die zu Fuss oder mit effizienten öffentlichen Transportmitteln zu bewerkstelligen sind. Bei der Raumplanung und der Verkehrsplanung handelt es sich also um zwei Politiken, die Politikkoordination im Sinne einer Notwendigkeit von gegenseitig konsistenten Antworten, Tätigkeiten und Aktionsweisen anstreben bzw. implizit zur Voraussetzung haben.

### 8.3 DIE KOORDINATION IN DEN VIER AGGLOMERATIONEN BERN, BASEL, LAUSANNE UND GENÈVE

Um eine empirische Untersuchung möglich zu machen, muss die Koordination raumwirksamer Politiken am konkreten Untersuchungsobjekt sichtbar gemacht werden. In diesem Kapitel werden die Unterschiede zwischen den vier Agglomerationen Bern, Basel, Genf und Lausanne bezüglich der institutionalisierten und der inhaltlichen Politikkoordination erarbeitet. Die Wahl der Städte erfolgte nach zwei zentralen Kriterien: Zum einen sollten die gewählten Untersuchungseinheiten von ihrer Grösse her vergleichbar sein, um so diesen intervenierenden Kontextfaktor ausschliessen zu können. Zum andern musste berücksichtigt werden, dass die verkehrspolitischen Entscheide des Bundes einen direkten Einfluss auf die lokale Ebene haben. Die Städte sollten deshalb Unterschiede in ihrer Einbindung in die nationalen Verkehrsnetze aufweisen.

Die institutionellen Vollzugsarrangements des RPG sehen heute in jeder Schweizer Stadt die Einrichtung von Koordinationsgremien vor. Die Beschreibung der Koordination muss deshalb über die blossen Vollzugsvorschriften hinausgehen. In einem ersten Abschnitt wird im Folgenden auf die institutionalisierte Koordination in den vier Agglomerationen eingegangen, wobei aufgrund der Ähnlichkeit der beobachteten Verwaltungsarrangements auch die in den Interviews vorgenommenen Einschätzungen bezüglich Qualität und Funktionstüchtigkeit dieser Koordinationsgremien berücksichtigt werden. Ein zweiter Abschnitt befasst sich mit den tatsächlich in den untersuchten Dokumenten feststellbaren Koordinationsabsichten und konkreten Konzepten der Verschränkung von Raum- und Verkehrsplanung. Dabei lassen sich deutliche Unterschiede feststellen, die in einem dritten Abschnitt in vier Typen von Koordination überführt werden.

### **8.3.1 Die institutionalisierte Politikkoordination**

Die heutigen Vollzugsarrangements weisen in allen vier untersuchten Agglomerationen grosse Ähnlichkeiten auf, werden aber äusserst unterschiedlich beurteilt. So finden wir in den vier Agglomerationen auf drei Ebenen ähnliche institutionelle Antworten auf die Herausforderung einer zunehmenden Komplexität raum- und verkehrsplanerischer Fragen:

- Innerhalb der Verwaltungen existieren für alle vier Agglomerationen Kommissionen zwischen den einzelnen betroffenen Ämtern mit dem Auftrag, deren Tätigkeiten horizontal zu koordinieren.<sup>1</sup>
- In allen vier Agglomerationen finden sich Koordinationsorgane zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften. In Bern und Lausanne sind das Gemeindeverbindungen, in Genf und Basel sowohl bezüglich Kanton als auch Land grenzüberschreitende Vereinigungen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Kanton Bern: Koordinationskonferenz «Raum-Verkehr-Wirtschaft» (KRVW); Basel-Stadt: Koordinationskommission für Verkehrsplanung (Koko); Genf: Commission de l'aménagement du territoire; Lausanne: Commission consultative de la circulation.

<sup>2</sup> Bern: Verein Region Bern, Regionale Verkehrskonferenz; Lausanne: Communauté de la région lausannoise; Genf: Comité régional franco-genevois; Basel: Regio Basiliensis, Internationale Koordinationsstelle beider Basel, Oberrheinkonferenz, Trinationale Agglomeration Basel.

- In drei der vier Agglomerationen bestehen institutionalisierte Gefässe der externen Interessenartikulation, generell in Form bestehender Koordinationsgremien.<sup>3</sup> In Bern dagegen werden die Interessengruppen in projektspezifische Ad-hoc-Kommissionen integriert.

In Expertengesprächen mit politischen Verantwortlichen und betroffenen Verwaltungseinheiten in den untersuchten Agglomerationen wurde die persönliche Einschätzung der Funktionsweise der institutionalisierten Politikkoordination zwischen Verkehrs- und Stadtplanung nachgefragt. Die Aufgabenerfüllung der Koordinationsgremien wurde dabei für jede Agglomeration bei relativ starker jeweiliger Konsistenz der Antworten äusserst unterschiedlich eingeschätzt. Während in Lausanne exemplarisch für die generelle negative Einschätzung kolportiert wurde, wolle die Verwaltung ein Projekt «auf Eis legen», so übergebe sie es der Koordinationskommission, so ist in Genf von einer generellen Blockade auf sachlicher Ebene die Rede. Ebenfalls Vorbehalte gegenüber den fachspezifischen Koordinationsgremien werden in Basel laut. Eine vorbehaltlos positive Einstellung gegenüber der institutionalisierten Koordination herrscht nur in Bern vor.

### 8.3.2 Die inhaltliche Koordination

Der zweite Gesichtspunkt betrifft die eigentlichen Verschränkungen der beiden Sachpolitiken in den offiziellen Dokumenten. Auch bei der materiellen Koordination unterscheiden sich die untersuchten Agglomerationen fundamental.

In Bern und Basel geht die zunehmende Komplexität der Problematik seit den 1960<sup>er</sup> Jahren einher mit einer immer engeren Verknüpfung der Sachgebiete. Im Kanton Bern wird seit dem 1991 erschienen Bericht «Raum/Siedlung/Verkehr» überhaupt keine sachliche Trennung von Verkehr und Raumplanung mehr vorgenommen. In Basel sind alle relevanten Raum Aspekte der Verkehrsplanung zugeordnet, während unter dem Titel Raumordnung primär Siedlungsaspekte abgehandelt werden. Im 1998 erschienenen Schlussbericht

---

<sup>3</sup> Basel: Verkehrskommission; Genf: Commission consultative de la circulation; Lausanne: Arbeitsgruppen der Communauté de la région lausannoise (COREL)

zum Verkehrsplan Basel-Stadt heisst es: «Wohn- und Arbeitsorte können mit raumplanerischen Mitteln nie so in gegenseitiger Nähe zugeordnet werden, dass Pendlerfahrten hinfällig würden. (...) Im Verkehrsplan Basel wird davon ausgegangen, dass sich der Verkehr der Stadtgestaltung vermehrt unterordnen muss.»

In Genf und Lausanne dagegen nimmt die inhaltliche Verknüpfung von Verkehr und Raumaspekten in den entsprechenden amtlichen Dokumenten seit Mitte der 1970<sup>er</sup> Jahre kontinuierlich ab. In Lausanne scheiterte das ambitionöse Vorhaben der Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise (CIURL), für beide Politiken umfassende Richtlinien zu erstellen. Das Nachfolgeprojekt, der jetzige Richtplan, ist wieder vollkommen sektoriell ausgerichtet. In Genf besteht seit 1980 keine Koordination mehr zwischen den beiden Politikfeldern.

### 8.3.3 Vier Typen von Koordination

Die Beschreibung der vier Agglomerationen ermöglicht uns somit eine Kategorisierung der Koordinationsarrangements entlang der beiden Deskriptionslinien «Einschätzung der institutionellen Einrichtungen» und «Umsetzung in Sachplänen» (Tabelle 8.1).

**Tabelle 8.1** Die Koordination von Raumplanungs- und Verkehrspolitik in Bern, Basel, Lausanne und Genf.

Einschätzung der institutionellen Einrichtungen	Umsetzung in Sachplänen	
	sachliche Koordination in den amtlichen Dokumenten vorgesehen	keine sachliche Koordination in den amtlichen Dokumenten vorgesehen
positive Einschätzung der institutionalisierten Koordination	BERN (sachliche und funktionierende institutionalisierte Koordination)	
Vorbehalte in der Einschätzung der institutionalisierten Koordination	BASEL (sachliche, aber nur beschränkt funktionierende institutionalisierte Koordination)	GENF (keine sachliche und nur beschränkt funktionierende institutionalisierte Koordination)
negative Einschätzung der institutionalisierten Koordination		LAUSANNE (weder sachliche noch funktionierende institutionalisierte Koordination)

Diese Kategorisierung kennzeichnet nun aber erst den Kontext von konkreten Koordinationsprozessen. Wie sind deshalb weiter ins Detail gegangen und haben einzelne Fälle von raumrelevanten Entscheidungs- und Planungsprozessen untersucht.

## 8.4 DIE KOORDINATION IN KONKRETEN PLANUNGSPROJEKTEN: SECHS FALLSTUDIEN

In sechs ausführlichen Fallstudien zu raumrelevanten Projekten wurden die eigentlichen Koordinationsprozesse und ihr Erfolg im konkreten Fall innerhalb des Rahmens der vorgestellten vier Agglomerationen untersucht. Die Fälle wurden aufgrund folgender Kriterien ausgesucht: Erstens sollten sowohl Vorhaben im Projektstadium (mit der Möglichkeit des Scheiterns) wie auch realisierte Projekte untersucht werden, zweitens sollten sowohl lokal wie regional relevante Projekte Eingang finden, und drittens sollte das Schwergewicht nicht bei allen Testfällen einseitig auf Seiten des Verkehrs oder der Stadtplanung liegen. Aufgrund dieser Kriterien wurden folgende Fälle ausgesucht (Tabelle 8.2):

**Tabelle 8.2** Die sechs Fallstudien.

	<i>ÖV-Infrastrukturprojekte</i>	<i>urbane Entwicklungsprojekte</i>	<i>S-Bahn-Projekte</i>
<i>Deutschschweiz</i>	1. Tramverlängerung Claragraben (Basel)	3. Entwicklungsschwerpunkt Wankdorf (Bern)	5. «Grüne Linie» Regio-S-Bahn (Basel)
<i>Westschweiz</i>	2. Verlängerung der Linie Lausanne-Echallens-Bercher LEB (Lausanne)	4. Entwicklungsschwerpunkt in La Praille (Genf)	6. Rhône Express Régional RER La Plaine (Genf)

Wie wurden in diesen sechs Projekten Raum- und Verkehrsplanung koordiniert, welches waren die zentralen Ansatzpunkte und wie erfolgreich war die Koordination?

### 8.4.1 Tramverlängerung Claragraben in Basel

Die neue Tramverbindung zwischen Wettsteinplatz und Claraplatz durch den Claragraben war Teil des «Liniennetzes 1990», das

auf die Netzoptimierungsbemühungen der baselstädtischen Verkehrsbetriebe (BVB) seit 1986 zurückging. Nach einer längeren blockierten Situation aufgrund von Uneinigkeiten zwischen dem Kantonsingenieur, der die verkehrstechnischen Aspekte stärker gewichtete, und dem Kantonsbaumeister, der vor allem eine städtebauliche Sicht vertrat, wurde das Projekt Anfang der 1990<sup>er</sup> Jahre und nach einer weiteren, diesmal kostenbedingten Planungspause Mitte der 1990<sup>er</sup> Jahre wieder aktuell. Das neue, billigere Claragrabenprojekt genoss eine gute verwaltungsinterne Abstützung, wurde aber unter dem Druck betrieblicher Überlegungen zu einem Zeitpunkt dem Parlament zum Beschluss vorgelegt, da noch keine umfassende verwaltungsexterne, politische Überzeugungsarbeit geleistet worden war. Der Ratschlag zur neuen Tramverbindung wurde im Februar 1998 vom Grossen Rat zurückgewiesen. Damit dürfte das Projekt Claragraben nach Meinung der Beteiligten mindestens für die nächsten zehn Jahre vom Tisch sein. Einerseits kann auf inhaltlicher Ebene nach Anlaufschwierigkeiten in der ersten Phase von einem Erfolg gesprochen werden. Andererseits ist die Koordination über das Verwaltungsnetzwerk hinaus mit den Akteuren des politischen Netzwerks als Misserfolg einzustufen.

#### **8.4.2 Verlängerung der Linie Lausanne-Echallens-Bercher (LEB) in Lausanne**

Die Idee einer Verlängerung der Vorortsbahnlinie Lausanne-Echallens-Bercher (LEB) ins Stadtzentrum von Lausanne reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück, konkret bis zur Eröffnung der Linie im Jahr 1873. Bereits zu diesem Zeitpunkt stach die Eigenheit ins Auge, dass die 23 km lange Linie über keinen Anschluss an das nationale Eisenbahnnetz verfügte, sondern weit weg vom Hauptbahnhof Lausanne am Place Chauderon endete. Nach mehreren Anläufen gelang es erst der Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise (CIURL) im Rahmen des ambitionierten Richtplans von 1973 realisierbare Vorschläge für eine Verlängerung der Linie vorzulegen. Mit dem Scheitern der CIURL in den 1980<sup>er</sup> Jahren wurde aber auch das Projekt auf Eis gelegt, bis es 1985 im Rahmen von Bahn 2000 als Teil des Bundesprogramms zur Förderung des öffentlichen Regionalverkehrsangebots wieder auftauchte. Mit dem Entscheid zur Realisierung des

Projektes stellen sich zentrale Fragen der Stadtplanung: Ohne die Umgestaltung des Place du Flon mit den bereits bestehenden Elementen Plattform und Bahnhof ist die Verlängerung nicht möglich. Das Projekt wird deshalb in zwei Phasen realisiert: 1992 bis 1997 mit dem Bau eines unterirdischen Bahnhofs am Place Chauderon und 1997 bis 2000 die Verlängerung bis zum neu gestalteten Place du Flon. Diese Neuordnung wurde nur sehr schlecht mit der Verkehrsplanung abgestimmt, da die Nachfolgerin der CIURL als interkommunales Planungsorgan, die COREL (Communauté de la région lausannoise) auf kommunale Autonomie bedacht war und die Planung des Flon an die Stadt Lausanne delegierte. Da der Bund und der Kanton Waadt die Verlängerung der Linie nur weiter unterstützten, wenn die Neuordnung auf die zweite Projektphase hin umgesetzt war, stand die Stadt unter grossem Zeitdruck. Dieser Druck deblockierte eine bislang verfahrenere Situation zwischen der Stadt und den Grundeigentümern, die bislang ihr Veto gegen eine Neugestaltung eingelegt hatten: Mit der Aussicht auf den Linienanschluss konnten sie eine Wertsteigerung ihres Grunds erwarten, während die Stadt auf einen Planungskonsens angewiesen war. Obwohl das Projekt der Linienverlängerung schliesslich erfolgreich abgeschlossen werden konnte, kann nicht von einer gegenseitigen Koordination von Raumordnung und Verkehrsplanung gesprochen werden, da das stadtplanerische Projekt Place du Flon zwar unter dem Druck des Verkehrsprojekts, aber nur unter Vereitelung negativer Effekte und ansonsten unabhängig in einem unterschiedlichen Akteurset entstand.

### **8.4.3 Entwicklungsschwerpunkt Wankdorf in Bern**

Die Gemeinschaftsplanung des Entwicklungsschwerpunkts Bern-Wankdorf betrifft unter der Ägide des kantonalen Amtes für Gemeinden und Raumordnung die Stadt Bern sowie die beiden Umlandgemeinden Ittigen und Ostermundigen. Das urbane Grossprojekt ist Teil eines umfassenden kantonalen Programmes. Der Fall zeichnet sich durch eine rigide Projektorganisation und seinen manifesten bisherigen Erfolg aus. Da es sich nicht um eine einmalige, sondern um eine rollende Planung handelt, die für die einzelnen Planungselemente unterschiedliche Realisierungshorizonte festlegt, muss von einer abschliessenden definitiven Einschätzung abgesehen werden. Die im

Richtplan erreichte Koordination zwischen Raum- und Verkehrsplanung wurde in allen Interviews als Erfolg bezeichnet. Die im Richtplan bezeichneten Vorhaben wurden innerhalb des Planungshorizonts in Angriff genommen oder sind bereits abgeschlossen. In den Interviews wird von verschiedener Seite das Problem der Erhaltung dieses Erfolgs mit fortschreitender Zeit erwähnt, wobei die Haltung eingenommen wurde, dass der Erfolg letztlich nur im Prozess aber nicht im fertigen Produkt stattfinden kann. Noch einmal muss unterstrichen werden, dass der Richtplan ESP Bern-Wankdorf nicht eine starre Planungsvorgabe ist, sondern ein flexibles Planungsinstrument, das der Langfristigkeit raumwirksamer Vorhaben Rechnung tragen will. Wo eine Zonenänderung notwendig war, wurde sie von der Bevölkerung sanktioniert. Die Behördenverbindlichkeit wurde eingehalten. Das Projekt ESP Bern-Wankdorf wird in der vorliegenden Untersuchung als Erfolg bezeichnet.

#### **8.4.4 Entwicklungsschwerpunkt La Praille in Genf**

Ganz anders sieht die Geschichte rund um das Stade de Genève in La Praille-Bachet aus, das hauptsächlich auf dem Gebiet der Gemeinde Lancy liegt. Im Dezember 1992 lancierten drei Architekten die Idee eines neuen Fussballstadions für den Fussballclub Servette im Herzen eines neuen urbanen Zentrums. Vorerst blieb das anvisierte Gebiet aus fiskalischen Gründen aber noch in der Industriezone. Erst 1996 lenkte die Stadt Genf als Besitzerin in einen Gebietsabtausch mit dem für Planungsfragen zuständigen Kanton ein. Eine so möglich gewordene Nutzungszonenänderung schien nicht zuletzt in Anbetracht der guten Anbindungspotenziale an die Netze des öffentlichen und des privaten Verkehrs sinnvoll. Der Verkehrsknotenpunkt entwickelte sich nämlich gleichzeitig mit, aber unabhängig von der forcierten Planung des Gebiets im Lauf des Jahres 1997. Zwei sowohl untereinander als auch und vor allem mit der Planung des Stade de Genève unkoordinierte, neue Zugänge für den MIV und den ÖV veränderten den Charakter des Gebiets: La Praille verlor seine Ausstrahlung als «Sackgasse» und wurde zu einer neuen Einfallsachse in die Stadt Genf. Im Januar 1998 ging das Gebiet von der Stadt an den Kanton Genf über, womit dieser nun auch die Planung an die Hand nehmen konnte. Am 27. Mai 1999 hiess der Grosse Rat mit Zweidrittelsmehrheit die Umzonung der

Industriezone in La Praille in eine Handels- und Sportzone mit bereits ausgeschiedenen Parzellen für Stadion und Einkaufszentrum gut, wobei sich die Ja-Stimmen aus der geschlossenen Ratsrechten sowie Teilen der äusseren Linken zusammensetzte. Der vorgesehene Baubeginn musste allerdings wieder verschoben werden, nachdem die VCS-Sektion Genf im Oktober 1999 eine Verwaltungsrechtsbeschwerde aufgrund formaler Verfahrensmängel eingereicht hatte. Eine Erfolgseinschätzung der Planung La Praille-Bachet ist in diesem Stadium noch nicht möglich, es sticht allerdings die beinahe vollkommene Absenz von Koordination auf inhaltlicher sowie deren erst sehr spätes Einsetzen auf operativer Ebene ins Auge. Gleichzeitig zeigt aber das Vorankommen des Projekts, dass sich die entsprechenden Defizite nicht automatisch in ein Prozessversagen übersetzten.

#### **8.4.5 «Grüne Linie» der Regio-S-Bahn in der grenzüberschreitenden Agglomeration Basel**

Die Idee für eine Regio-S-Bahn in der Grossregion Basel entstand bereits in den frühen 1970<sup>er</sup> Jahren. Erste konkrete Planungsanstrengungen fanden parallel zu den generell wachsenden Bemühungen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Dreiländereck in den 1980<sup>er</sup> Jahren statt. Sie scheiterten inhaltlich an einem zu präzisen Gesamtplanungsprojekt sowie operativ an einer zu grossen Gruppe der entscheidungsberechtigten Beteiligten. Die zweite Planungsphase nahm in den frühen 1990<sup>er</sup> Jahren mit einer Sitzung der für den öffentlichen Verkehr zuständigen Regierungsräte der beiden Basel und ihren leitenden ÖV-Beamten ihren Anfang. An dieser Sitzung wurden die Grundlagen für ein weiteres Vorgehen festgelegt, nachdem der Kanton Basel-Stadt bezüglich der Wiederinstandstellung des Bahnhofs St. Johann, der nur im Rahmen einer grenzüberschreitenden Pendlerlinie Sinn machte, einen Effort im Sinne des Regio-S-Bahn-Projekts geleistet hatte. Ein Anreiz bestand auch in der anstehenden Bahnreform. Diese zweite Phase wurde inhaltlich ein Erfolg, indem eine einzelne Linie separat geplant wurde, und operativ, indem eine kleine, verantwortliche Arbeitsgruppe eingesetzt wurde. Die Koordination gelang in sämtlichen inhaltlichen Fragen ausser in der gemeinsamen Tariflösung, wobei hier von Seiten Frankreichs andere Interessen hinein spielten, die nicht Teil des aufgebauten

Netzwerks waren. Die inhaltliche Koordinationsleistung wurde von sämtlichen Interviewpartnern positiv und damit als Erfolg eingestuft. Die «Grüne Linie» zwischen Frick/Laufenburg und Mulhouse konnte im Juni 1997 als erste Linie eines weiterhin virtuellen Regio-S-Bahn-Netzes in Betrieb genommen werden.

#### **8.4.6 Rhône Express Régional nach La Plaine in Genf**

Dieses kleinste der untersuchten Projekte hatte das Ziel, die Attraktivität des öffentlichen Nah- und Regionalverkehrs zu fördern, indem eine stillgelegte Vorortsbahnlinie wieder eingerichtet und so das ÖV-Angebot für den westlichen Kantonsteil von Genf stark verbessert wurde. Die Verbindung Genf-La Plaine stellt einen kurzen Abschnitt der Linie Genf-Lyon dar, weshalb sie auf das französische Stromnetz eingestellt ist und für den Genfer öffentlichen Personennahverkehr besonderes Rollmaterial benötigte. Als diese Wagen aus den 1950<sup>er</sup> Jahren Anfang der 1980<sup>er</sup> Jahre stark störungsanfällig wurden, blieben sie vorerst unersetzt, was sogar zu Diskussionen über eine allfällige Einstellung der Linie führte. Die Idee einer grundsätzlichen Erneuerung ist auf das kantonale ÖV-Gesetz von 1988 zurückzuführen, das für das gesamte Kantonsgebiet eine einheitliche ÖV-Versorgung vorschreibt. Mit dem ersten ausgeglichenen kantonalen Budget Ende der 1980<sup>er</sup> Jahre und unter dem Druck der eidgenössischen Luftschutzverordnung von 1986 beschloss die Genfer Regierung 1990, die Linie auf das Jahr 1994 hin wieder in Stand zu stellen. Dies bedeutete vor allem verkehrstechnische Massnahmen: neue Triebwagen und neue Fahrplangestaltung, aber auch die Instandsetzung der alten Bahnhöfe. Erwartet wurde von der Linie ein raumstrukturierender Effekt, indem eine verstärkte Siedlungstätigkeit entlang der gut bedienten Bahnhöfe angeregt werden sollte. Im Vertrauen auf diese Wirkung wurde auf eine aktive Koordination mit der Raumordnung verzichtet. Die Endstation La Plaine befindet sich aber in einem dünn besiedelten Gebiet an der schweizerisch-französischen Grenze, weshalb die Infrastrukturmassnahme eine nur schwache Wirksamkeit zeitigte. Es wird in Betracht gezogen, die Linie entweder grenzüberschreitend bis ins französische Bellegarde zu verlängern oder eine grössere Siedlungsdichte in der Umgebung der bestehenden Bahnhöfe aktiv anzustreben, was zu guter Letzt (d.h. nach

Abschluss des eigentlichen Projekts) doch noch einen Koordinations-effort bedeuten würde.

## 8.5 WANN WIRD KOORDINIERT UND WANN NICHT? FÜNF ERKLÄRUNGSANSÄTZE

Wie können wir nun erklären, wann in der Planung von raumrelevanten Projekten verkehrstechnische Aspekte mit jenen der Raumordnung aktiv abgestimmt werden? Welche Faktoren begünstigen Koordination, welche verhindern sie? Liegt es allein am Willen der involvierten Akteure oder spielen Determinanten eine Rolle, die dem Einfluss des Einzelnen entzogen sind? Diese Fragen wollen wir in diesem Kapitel anhand der zusammengetragenen Informationen zu den vier Agglomerationen und den sechs Planungsprojekten beantworten. Wir haben auf Basis der bestehenden Theorie sowie aus unseren Beobachtungen fünf Erklärungsthesen abgeleitet, die einerseits den Schwerpunkt auf exogene Variablen legen, andererseits vor allem Aspekte des jeweils betroffenen Akteurnetzwerks und die Bedeutung der Einzelnen betonen. Folgende Forschungsfragen standen dabei im Vordergrund:

1. Welche Rolle spielen der institutionelle Rahmen und die Organisation von Aushandlungsprozessen für die Koordination von raumwirksamen Politikfeldern?
2. Welchen Einfluss haben finanzielle Anreize für die Politikkoordination?
3. Was bedeuten unterschiedliche Wertorientierungen für die Abstimmung von Politikfeldern und welchen Effekt haben die von diesen Werthaltungen geprägten Politiken?
4. Welche Rolle spielt die Berufszugehörigkeit der beteiligten Akteure bzw. deren professionelle Kultur für die Koordination raumwirksamer Politiken?
5. Wie wirkt sich der bestehende geographische und bauliche Kontext auf die Koordination von Raumplanung und Verkehrspolitik aus?

Diese Fragen werden im Folgenden anhand unserer Beobachtungen überprüft. In einem ersten Schritt werden in den fünf Abschnitten jeweils kurz die der Forschungsfrage zu Grunde liegende Logik

vorgestellt, anschliessend unsere entsprechenden Beobachtungen und schliesslich unsere jeweiligen Erkenntnisse über allfällige Wirkungszusammenhänge. In einem letzten Abschnitt werden die Resultate zusammengefasst und in die Chronologie von Koordinationsprozessen eingeordnet.

### 8.5.1 Die institutionelle Architektur

Als Institutionen werden nicht nur fest eingerichtete Organisationen verstanden, sondern auch Gesetze und gesellschaftliche Regeln. Institutionen schränken einerseits Handlungsmöglichkeiten ein, gewährleisten aber gleichzeitig auch Erwartungssicherheiten. Sie können somit als Gestaltungskorridore verstanden werden, die auf die Gesellschaft, die sie geschaffen hat, zurückwirken. Institutionen bilden so einerseits einen Kontextrahmen, der auf die Ausprägung der einzelnen Behördenarrangements einwirkt. Andererseits stellt aber die Organisation der Behördenarrangements selber ein Set von Institutionen dar, die einen Einfluss auf das Verhalten der Akteure und damit auf den Koordinationsprozess haben. Wir haben deshalb die institutionellen Rahmenstrukturen ebenso betrachtet wie die Kompetenzteilung zwischen den involvierten Akteuren im Koordinationsprozess.

Es sind vor allem drei institutionelle Aspekte, die anhand der untersuchten Projekte auffallen: die Offenheit der betroffenen Akteurnetzwerke, die organisatorische Trennung der politischen von der technischen Sphäre und schliesslich die Bedeutung des institutionellen Lernens.

**Die Offenheit des Netzwerks:** Bezüglich der institutionellen Ausgestaltung und Organisation können wir grosse Unterschiede zwischen den sechs Fallstudien feststellen, die darauf hinweisen, dass ein kleinerer Kreis von Entscheidungsbefugten leichter zu einem Konsens findet als Gremien, die darauf ausgerichtet sind, eine möglichst breite Partizipation von Betroffenen und Interessierten zu gewährleisten, es dabei aber verpassen, den unterschiedlichen Einflussverhältnissen gerecht zu werden, was zu Frustrationen und teilweise dem guten Willen entgegen laufenden Effekten führen kann.

Die Probleme eines offenen Netzwerks mit ungeklärter Kompetenzlage traten unter anderem bei der Konsultationsgruppe in der

Genfer Fallstudie zum urbanen Zentrum in La Praille hervor. Diese Gruppe zeichnete sich zum einen durch eine bereits unübersichtliche Grösse (40 bis 50 Personen pro Sitzung) aus, zum zweiten durch die Negierung der unterschiedlichen Konfliktfähigkeit der Teilnehmer, und zum dritten durch eine Beschränkung ihrer Funktion auf reinen Informationsaustausch und Konsultation. Diese Bedingungen führten zu einer gedämpften Begeisterung, zumal die innere Machtpluralität zum gesonderten Miteinbezug einzelner, besonders gewichtiger Teilnehmer durch das Genfer Baudepartement führte. Die ungleiche Behandlung lediglich im Plenum angehörter Betroffener und in die Entscheidungsfindung integrierter Beteiligter wurde aber nicht klar deklariert. Die angestrebte Akzeptanzförderung konnte denn auch nicht erreicht werden, sondern schlug in ein Gefühl der Machtlosigkeit um, was gerade zum Gegenteil der angestrebten Zielorientierung des Prozesses führte, nämlich zu einer ausgeprägten Machtrationalität mit Verhärtung der Fronten. Das Scheitern des Projekts Regio-S-Bahn in der ersten Phase wiederum ist ebenfalls auch darauf zurückzuführen, dass zumindest im Schweizer Subnetzwerk der Zugang für neue Akteure sehr leicht war. An den Sitzungen nahmen nach Angaben von Beteiligten rund 30 Personen teil. Die sehr niedrige Teilnahmeschwelle hatte den Zweck einer möglichst breiten Abstützung des Projekts. Die hohe Anzahl Beteiligter ergab sich vorweg aus der Einbettung in die gesamten grenzüberschreitenden Zusammenarbeitsstrukturen, in denen die politischen Ebenen sowie die höheren Verwaltungsebenen von drei Ländern vertreten waren. Die Institutionalisierung dieser Strukturen war aber nicht an eine entsprechende Entscheidungsmacht gekoppelt, die weiterhin alleinige Sache der nationalen Gebietseinheiten war. Damit konnten auf letztlich allen Stufen über den reinen Informationsaustausch hinaus nur negative Entscheide getroffen werden, da die Kompetenzordnung nur Aussagen über die Grenzen der jeweiligen Handlungsspielräume zuliesse. Das Frustrationspotenzial für konkrete Planungsanstrengungen war damit allein schon aus strukturellen Gründen relativ hoch. Wie auf internationaler Ebene fehlten auch dem interkantonalen Organ die Entscheidungskompetenzen, was beim unterschiedlichen kantonalen Problemdruck verstärkt zum Tragen kam, indem die Vetomacht der einzelnen Akteure noch potenziert wurde. Die Folge war eine ausgeprägte Machtrationalität in der ersten Projektphase, die zu

einem Scheitern des ersten Anlaufes zu einer grenzüberschreitenden Regio-S-Bahn führte.

Im Gegensatz dazu lag die Schwelle für eine Teilnahme im aktiven Netzwerk der zweiten Phase der Regio-S-Bahn-Planung extrem hoch, da die beiden konkreten Kriterien der unmittelbaren finanziellen Betroffenheit (sei es als Besteller oder als Betreiber) einerseits und der effektiven Kompetenzausstattung andererseits erfüllt sein mussten. Da sämtliche Akteure, die diese beiden Kriterien erfüllten, vertreten waren, kann von einem geschlossenen Netzwerk gesprochen werden. Diese Geschlossenheit war in hohem Masse für die Aufrechterhaltung der Handlungsrationalität als dominante Netzwerkrationali-tät verantwortlich. Die Kompetenzordnung blieb zwar gegenüber der vorherigen Phase weitgehend unverändert, indem weiterhin die Gebietskörperschaften autonom entschieden. Jedoch waren aufgrund der hohen Kompetenzausstattung der Akteure die Entscheidungs-distanzen kürzer. Die Verbindlichkeit der so getroffenen Absprachen war deshalb höher als in der ersten Phase. Mit der so strukturell gesteigerten Erwartungssicherheit wurden die Gefahr von Frustrationen verringert und die gemeinsame Zielausrichtung gestärkt. Auch in der Entschluss fassenden Behördendelegation des ESP Wankdorf waren alle Partner, die das Projekt finanzierten und wesentlich betroffen waren, auf Direktionsebene vertreten. Das somit ebenfalls fak-tisch geschlossene Netzwerk mit hoher Entscheidungskompetenz der Teilnehmer stellte auch hier eine wichtige Voraussetzung für die Handlungsrationalität des Prozesses dar, da es einerseits eine hohe Verbindlichkeit der getroffenen Entscheide implizierte und so Frustration vorbeugte. Andererseits waren die Informationsdistanzen sehr kurz und somit schnell, was der Transparenz des Entscheidungsprozesses diente.

Zusammenfassend können die Vorteile des geschlossenen gegen-über dem offenen Netzwerk wie folgt verdichtet werden: Durch die Konzentration des Netzwerks auf die Akteure mit hoher Entschei-dungskompetenz sind erstens die Informationsdistanzen kürzer und damit die Erwartungssicherheit grösser, zweitens sind die Informatio-nen zuverlässiger und die Verbindlichkeit der getroffenen Entschei-dungen grösser, und drittens verhindert die ungefähre Homogenität der Kompetenzausstattung eine machtbedingte Ungleichbehand-lung der Akteure. Diese Faktoren führen zu einer Verringerung des

Frustrationspotenzials gemeinsamer netzwerkartiger Entscheidungsprozesse und fördern damit die Fokussierung auf eine gemeinsame Lösung anstelle der primären Sorge um die Befriedigung der eigenen Interessen. Diese Vorteile von kleinen, zielgerichteten Akteurguppen sprechen für den Einsatz von spezifischen Ad-hoc-Kommissionen für die Bearbeitung einzelner Planungsprojekte. Für solche Projektgruppen spricht auch die nächste Beobachtung, nämlich dass es einen entscheidenden Unterschied macht, ob Planung und Politik gemeinsam tagen oder sich je auf ihre Bereiche konzentrieren.

**Die Trennung der technischen von der politischen Sphäre:** In den sechs durchgeführten Fallstudien hat es sich als der Koordination sehr förderlich erwiesen, wenn zwischen politischen und technischen Entscheiden unterschieden wird. Je unabhängiger von politischen Interessenlagen Planer und Verkehrsingenieure die technischen Fragen behandeln, desto eher finden sie koordinierte und beidseitig akzeptierte Lösungen, die sie in den politischen Entscheidungszirkel einspeisen können. Eine solche Aufteilung in zwei Entscheidungssphären entspricht den unterschiedlichen Zeithorizonten von Politik und Technik. Während politische Akteure sehr häufig eher kurzfristige Interessen wahrnehmen, die über die sachlich abgestützten Gebote hinausgehen und ihnen zum Teil zuwiderlaufen, stehen bei den Technikern häufiger inhaltliche Kriterien im Vordergrund, die eine langfristige Perspektive aufweisen. Wenn auf dieser langfristigen Ebene eine einvernehmliche Lösung für ein technisches Problem gefunden werden kann, erhöhen sich die Chancen, dass auf Basis dieser Lösung ein Konsens auch auf politischer Ebene entsteht bzw. dass die konsensuale Lösung politisch abgesegnet wird und so als Wegbereiter für weitere koordinierte Entscheidungen wirkt.

Diese Befunde drücken sich besonders im Fall ESP Wankdorf aus: Die Projektorganisation des ESP Bern-Wankdorf war bereits in ihren Grundzügen darauf angelegt, eine zielorientierte Gemeinschaftsplanung zu ermöglichen, indem eine erste Projektphase ausschliesslich der Problemdefinition mittels bilateraler Expertengesprächen mit sämtlichen potenziell Betroffenen innerhalb des Planungssperimeters gewidmet war, in denen auch über die schliessliche Zusammensetzung der folgenden Ad-hoc-Gremien entschieden wurde. Die so grundsätzlich hergestellte Handlungsrationalität wurde durch zusätzliche Bemühungen in den folgenden Planungsphasen kontinuierlich

aufrecht zu erhalten versucht. Einerseits wurde dazu die Trennung von politischem und technischem Gremium instrumentalisiert: Die Problemdefinition war Sache der Politik, die Lösung Sache der Experten, die Absegnung wiederum Sache der Politik. Zum zweiten wurden von Anfang an problematische Entscheide auszusondern versucht, um mit erreichten Lösungen ein geeignetes Feld für die nachfolgende Arbeit zu bilden. Drittens wurde stets nur mit direkt Betroffenen, die Entscheidungskompetenzen inne hatten, verhandelt. Sowohl von der technischen Projektkommission zu den spezialisierten Fachkommissionen wie auch von der politischen Behördendelegation zur Projektkommission bestanden Rückkoppelungsschlaufen. Die hohe Iterativität von Politik und Technik erwies sich besonders bei den konfliktuellen Fragen als dienlich.

Es hat sich allerdings in den Fallstudien ebenfalls gezeigt, dass das Verhalten innerhalb der politischen Kommissionen stark vom politisch-institutionellen Kontext geprägt ist. Generell sind die Instrumente der halbdirekten Demokratie in der Deutschschweiz stärker ausgebildet als in der Romandie, was auf die unterschiedlichen Demokratiekonzepte der von Frankreich geprägten Repräsentativdemokratie gegenüber der stärker auf Partizipation ausgerichteten Form in der Deutschschweiz zurückzuführen ist. Je stärker die direkte Demokratie ausdifferenziert ist, desto eher werden umweltpolitisch relevante Themen berücksichtigt. Der Stellenwert dieser Politiken ist in den beiden Agglomerationen mit ausgebauerterem direkt-demokratischem Instrumentarium, nämlich Bern und Basel, generell ein höherer als in Genf und in Lausanne. Es wird deshalb vermutet, dass die partizipative Form der Demokratie den Druck zur Wahrnehmung von repräsentierten Interessen reduziert, da sich diese Interessen selber direkt in der demokratischen Mitsprache äussern können, und so koordinierte Lösungen auch in politischen Gremien erleichtert. Die vier untersuchten Agglomerationen legen verschiedene Formen der Partizipationsmöglichkeiten für Anwohnerinteressen in urbanen Planungsfragen an den Tag.

Bern verfügt über eine sehr «verräumlichte» Form der lokalen Konfliktlösung. Entsprechend einem hohen Autonomiegrad der Agglomerationsgemeinden, verfügen auch die einzelnen Stadtquartiere über eine relativ hohe Selbstbestimmung. Soweit möglich werden abgeschlossene lokale Problemkomplexe den betroffenen Quartiereinheiten

zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen überlassen und Konflikte auf ihre Territorialdimension reduziert. Im Falle des ESP Wankdorf führte diese Tradition allerdings dazu, dass ein im politischen Gremium getroffener Entscheid im Nachhinein von Quartierinteressen via Stadtparlament angefochten wurde. Die Legislative überschritt damit ihre Kompetenzen, wie sich nachträglich herausstellte. Der Fall illustriert aber die stark lokalisierte Wahrnehmung von Raumproblemen in Bern, die teilweise die städtische Gesamtsicht verstellt.

Auch Basel bemüht sich stark um den Einbezug von Quartierinteressen in seiner Planung, geht dabei aber andere, teilweise experimentierfreudigere Wege als Bern. 1988 wurden im Rahmen des Projekts «Ökostadt Basel» in verschiedenen Quartieren so genannte Zukunftswerkstätten durchgeführt, wo konkrete Umweltmassnahmen erarbeitet wurden. Seit 1997 werden unter dem Titel «Aktionsplan Stadtentwicklung Basel» gemeinsam mit der Verwaltung auf Quartier-, Orts- und Stadtebene sowie in Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden konkrete Projekte entwickelt, die der Aufwertung des Kantons Basel-Stadt als Lebensraum dienen sollen. Für das Gebiet des neu eröffneten St. Johann-Bahnhofs wurden im Juni 1998 auf der Grundlage eines Stadtteil-Entwicklungsplans mehrere öffentliche Forumsveranstaltungen zur Quartierverträglichkeit durchgeführt. Für die übrige Planung der Regio-S-Bahn spielte die Betroffenenpartizipation keine Rolle, vielmehr aber die Trennung von politischen Grundsatzentscheiden und technischer Umsetzung, die grenzüberschreitend funktionierte. Das Projekt Tramverlängerung Claragraben dagegen scheiterte nach einem langen verwaltungsinternen Koordinationsprozess an der starken Gewichtung des Quartiers in der Stadt Basel, indem im Grossen Rat eine Lösung für die Verkehrsprobleme der gesamten Stadt auf die Auseinandersetzung zwischen dem reichen Bruderholzquartier und dem Arbeiter- und Ausländerquartier Kleinbasel reduziert wurde.

Genf kann als eigentliches Gegenstück zu Bern verstanden werden. Die politische Problemlösung verläuft in sehr konsolidierten, zentralistischen Strukturen. Organisationsfähige Interessen werden nicht auf Quartier-, sondern auf Stadtebene konsultiert. Es handelt sich hierbei eher um Anhörungen denn um eigentliche Partizipation. Schwerpunkte werden entsprechend weniger auf räumlich lokalisierbare Spezialinteressen gesetzt, sondern auf quartierübergreifende

Probleme. In diesem Kontext einer starken Repräsentativdemokratie sind planerische Strategien nur selten Gegenstand von Abstimmungen, gerade wenn sie nur einzelne Quartiere betreffen. So rief die Abschaffung des Tramnetzes in Genf lediglich Petitionen und einzelne Kundgebungen hervor, deren Anliegen im Grand Conseil nicht weiter verfolgt wurden. Diese Tradition prägte auch die Betroffenenmitsprache bei der Planung des urbanen Schwerpunkts in La Praille: Zwar wurde eine Konsultationsgruppe eingesetzt, aber sie wurde nicht genutzt. Wie bereits angesprochen führte die ungleiche Behandlung der Teilnehmer durch den Kanton nicht zu einer verbesserten Akzeptanz, sondern zu einer Verhärtung der Fronten und schliesslich zu einer vorübergehenden juristischen Blockade des Projekts. Keine Rolle spielte die Betroffenenmitsprache im Falle des RER La Plaine, jenem Projekt, das zwar einvernehmlich umgesetzt werden konnte, dafür aber keinerlei Aspekte von Koordination zwischen Raumplanung und Verkehrspolitik aufweist. Eine Auseinandersetzung mit den örtlichen Gegebenheiten via Partizipation hätte hier eventuell gewisse Wirkungsdefizite im Voraus aufzeigen können.

Lausanne stellt einen Extremfall bezüglich der Quartiermitsprache dar. Aufgrund eines letztlich fehlenden Selbstverständnisses als Kernstadt sieht Lausanne den Einbezug umliegender Gemeinden auch bei Fragen von regionaler Relevanz erst gar nicht in Betracht. Das Bild findet sich auch bezüglich der Quartiermitsprache wieder, die auch nicht in Ansätzen existiert. Interessen werden ausschliesslich angehört, wenn sie sich auf Stadtebene organisieren können. Die Verlängerung der Linie LEB bis zum Bahnhof Flon illustriert diese Situation zuallererst im Umstand, dass das regionale Planungsgremium COREL das Projekt der Stadt Lausanne überliess. In der Planung selber fand keine eigentliche Quartierpartizipation statt. Das Projekt der Neugestaltung des Flon wurde vor allem aufgrund des grossen Zeitdrucks umgesetzt, ohne dass aber eine eigentliche Abstimmung von regionalen verkehrsplanerischen mit den stadtplanerischen Aspekten stattgefunden hätte.

***Institutionen verändern sich:*** Ein dritter Punkt, der aus unserer Analyse hervorgeht, betrifft die Art, wie sich Institutionen über die Zeit hinweg verändern. Nur in den beiden Fällen RER La Plaine und ESP Bern-Wankdorf blieb sich die Projektorganisation über den ganzen Prozess hinweg gleich, im ersten Fall aufgrund der niedrigen Konfliktualität des

Prozesses, im zweiten Fall aufgrund der engen organisatorischen Vorgaben innerhalb des kantonalen ESP-Programms, das eine gut durchdachte und streng strukturierte Vorgehensweise für ESP-Planungen definierte. In den übrigen Projekten lassen sich verschiedene Brüche nachweisen, die darauf hindeuten, dass aus Fehlern gelernt wurde bzw. dass Defizite nicht hingenommen, sondern zum Abbruch von Koordinationsprozessen führten. Die Veränderungen ergaben sich aber auch daraus, dass sich das Akteurset änderte.

Es sind vor allem diese Brüche in den untersuchten Fällen, die uns die Wichtigkeit der hier angeführten Aspekte vor Augen führen. Die Tramverlängerung Claragraben war lange Zeit blockiert mangels eines politischen Entscheids und scheiterte schliesslich auch an der Politik, die es nicht von der Notwendigkeit des Projekts zu überzeugen gelang. Die Verlängerung der LEB dagegen war blockiert, da sich Grundeigentümer und Stadt in der festgesetzten Projektorganisation nicht finden konnten und erst durch den Einbezug der Verkehrsfrage der notwendige Druck entstand. Der urbane Schwerpunkt in La Praille blieb lange liegen, da die privaten Initiatoren ohne Sukkurs von der Stadt nichts unternehmen konnten. Die Stadt im Gegenzug zog die Planung, einmal begonnen, so an sich, dass die betroffenen Quartierinteressen sich nur mehr als Staffage wiederfanden und diese Rolle nach einigem Ausharren nicht mehr länger zu spielen gewillt waren. Auf dem Weg zu einer Regio-S-Bahn schliesslich wurde der entscheidende Schritt getan, als nach dem Scheitern der Gesamtnetzplanung mit sämtlichen beteiligten Akteuren aus drei Ländern auf einmal das Vorgehen auf den Kopf gestellt wurde und eine kleine, geschlossene Projektgruppe sich einer einzelnen Linie annahm.

In all diesen Fällen können wir ein Tendenz von grossen zu kleinen, von offenen zu geschlossenen und von allgemeinen zu spezialisierten Akteurkreisen beobachten, die jeweils zum Vorteil der Koordination von Raumanliegen und Verkehrsaspekten in Planungsprojekten führte.

### **8.5.2 Die positiven und negativen finanziellen Anreize**

Wie wirken sich finanzielle Entscheide auf die Koordination von Raumplanung und Verkehrspolitik aus? Diese Frage drängt sich aufgrund der föderalistischen Ordnung der Finanzströme von oben nach

unten auf: Einerseits zeugen verschiedene gesetzliche Grundlagen von der Notwendigkeit, sparsam mit der knappen Ressource Raum umzugehen (RPG, LRV, LSV), die Umwelt zu schonen und Energie zu sparen. Und viele Arbeiten zeigen, dass eben diese Ziele am besten dadurch erreicht werden, indem Wohnzonen an der bestehenden Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs ausgerichtet werden, indem also Raumplanung und Verkehr aktiv koordiniert werden. Andererseits besteht aber kein Rahmengesetz auf Bundesebene, das einen solch koordinierten Umgang mit dem Raum anreizen würde, indem es Kantonen und Gemeinden bedingte Finanzierungsbeiträge in Aussicht stellte. Vielmehr bestehen finanzielle Anreize auf Bundesebene, die sektorale Ziele verfolgen. Wie wirkt sich dieser Umstand auf die Koordination von raumwirksamen Projekten im urbanen Raum aus? Drei Wirkungskreise konnten wir nachzeichnen: Erstens jener der Rahmengesetze des Bundes, zweitens jener der zeitlich begrenzten Verfügbarkeit und drittens den der sektoriell begrenzten Verfügbarkeit.

***Vorhandensein finanzieller Anreize:*** Zwei Arten von Beeinflussung kantonaler und kommunaler Verkehrs- und Raumordnungspolitik stehen dem Bund zur Verfügung, erstens die regulative Ordnungspolitik wie im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von 1979 sowie den Verordnungen zum Lärmschutz (LSV) und zur Luftreinhaltung (LRV) von 1986, in denen verbindliche Vorgaben festgehalten sind, und zweitens finanzielle Anreize, die eine Unterstützung unter bestimmten Bedingungen vorsehen wie das Programm «Bahn+Bus 2000», die Regionalisierung des Schienenverkehrs oder die Verkehrstrennung. Finanzielle Anreize des Bundes haben in allen Fallstudien ausser dem RER La Plaine, der vom Kanton bezahlt wurde, eine Rolle gespielt, indem sie einen Rahmen setzten, innerhalb dessen sich die Akteure zurechtfinden hatten. Verschiedene Projekte konnten überhaupt nur mit Unterstützung des Bundes realisiert werden: Die Verlängerung der LEB wurde mit 40 Millionen Franken unterstützt, das Stade de Genève in La Praille wird vom Bund im Rahmen der Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung (Nationales Sportanlagenkonzept NASAK) mit 5 Millionen mitgetragen, das Linienkonzept 1990, wovon die Tramverlängerung Claragraben ein Element war, profitierte von einem Investitionsbonus des Bundes von über 15 % der Gesamtinvestitionen. Auf der andern Seite

hatte bei einzelnen Projekten gerade der Rückzug des Bundes von der Finanzierung Anreizcharakter. Die nationale Bahnpolitik hatte am Ende der ersten Phase der «Grünen Linie» der Regio-S-Bahn mit den Ausschlag gegeben für ein Wegkommen von der Idee einer Gesamtplanung. Das UVEK (damals EVED) gab am 1. Oktober 1990 neue Richtlinien für den Regionalverkehr der SBB heraus, die eine verstärkte Ausrichtung auf den Fernverkehr und deshalb eine klare Trennung von Grundangebot und Zusatzleistungen im Regionalverkehr beinhalteten, wobei Zusatzleistungen von den Kantonen bestellt und finanziert werden sollten. Die damit aufgeworfene Frage nach den Prioritäten im Falle von Engpässen bei den Streckenkapazitäten stellte die Realisierung eines gesamten S-Bahn-Netzes grundsätzlich in Frage. Worauf sich das Konzept einer stufenweisen Realisierung durchzusetzen begann, aus der schliesslich die Fokussierung auf die «Grüne Linie» und deren erfolgreiche Realisierung herauswuchs.

Beim ESP Wankdorf wie beim RER La Plaine zeigt sich das konfliktmindernde Potenzial gesicherter Finanzierungen. Diverse Konflikte konnten dadurch verhindert werden, dass keine Verteilungsfragen, sondern nur inhaltliche Aufgaben gelöst werden mussten. Im Fall ESP Wankdorf war der Verteilungsschlüssel zwischen Stadt und Kanton geregelt, beim RER La Plaine übernahm der Kanton zusammen mit den SBB die Gesamtkosten. In letzterem Fall führte die Konfliktlosigkeit des Prozesses allerdings auch zu einer gewissen Kritikarmut, wodurch das Projekt gerade unter dem Aspekt der Koordination raumwirksamer Politiken nie richtig diskutiert wurde und letztlich auch zu einer unkoordinierten, ineffektiven Infrastrukturmassnahme führte.

Generell wirkte das Vorhandensein finanzieller Anreize des Bundes in unseren Fallstudien stets als Auslöser für die Realisierung bestehender, aber auf Eis gelegter Projekte. Die dabei vom Bund gestellten Bedingungen haben aber durchaus entscheidenden Einfluss auf die Priorisierung von Planungen, wie sich im Fall Claragraben zeigte. Um an den Investitionsbonus im Rahmen der Sofortmassnahmen des Bundes zur Förderung von Investitionen in den öffentlichen Verkehr in der Höhe von 15% der Baukosten zu gelangen, musste das zu unterstützende ÖV-Projekt einen regionalen Charakter aufweisen: Dies war nicht beim eigentlich priorisierten, sondern einem andern Element des «Liniennetzes 1990» der Fall, weshalb dieses vorgezogen wurde,

obwohl es Sachzwänge schuf: Seine Realisierung war nur sinnvoll, wenn im Nachgang auch die Tramverlängerung Claragraben realisiert wurde, die noch nicht durch den Grossen Rat abgesegnet worden war und dann schliesslich auch scheiterte.

**Der zeitliche Druck:** Nicht nur die inhaltlichen Bedingungen von Bundessubventionen, sondern vor allem auch deren zeitlichen Vorgaben haben eine zentrale Bedeutung für die Realisierung von Projekten. So war im Falle Tramverlängerung Claragraben nicht allein die inhaltliche Bedingung ausschlaggebend für die Neugewichtung der Bauelemente: Für die Prioritätenänderung von 1993 seitens der baselstädtischen Regierung bei der Wahl der umzusetzenden Komponente des «Liniennetzes 1990», die einen Zugzwang für die Realisierung des Claragrabens schuf, spielte vor allem die terminliche Beschränkung der Subventionen eine wichtige Rolle. Der Investitionsbonus des Bundes wurde nur gewährt, wenn das Vorhaben bis 30. Juni 1995 verwirklicht wurde. Da das städtische Tramnetz sonst keine Bundessubventionen bekam, sollte von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden.

Einen entscheidenden Nebeneffekt hatte die zeitliche Vorgabe für die Verlängerung der LEB in Lausanne, wo sie die festgefahrene Situation bei der Neugestaltung des Place du Flon deblockierte: Die Verlängerung der LEB war nur möglich, wenn der Bahnhof Flon bereit war, und dazu musste die Planung des Place du Flon abgeschlossen sein. Dieser Zeitdruck führte dazu, dass sich die beiden Parteien Stadt und Grundeigentümer fanden und einen Kompromiss erarbeiteten.

Es scheint, dass die finanziellen Anreize im Falle des urbanen Schwerpunkts in La Praille ebenfalls eine solche Zielsetzung hatten: Die fünf Millionen Franken im Rahmen der Finanzhilfen des Bundes an Sportanlagen von nationaler Bedeutung war zuerst limitiert bis Ende 1999, in einem zweiten Schritt, nachdem sie nicht eingehalten werden konnte, fiel diese Limite weg. Ein zweiter Teil der Finanzierung kam vom Kanton Genf und lief ebenfalls auf Ende 1999 aus, und wurde danach stillschweigend verlängert. Die privaten Geldgeber schliesslich hatten zur Hälfte (Bankkredit) keinen Termin vorgegeben, zur andern Hälfte (Kaufhausunternehmen) sich auch auf Ende 1999 bis Anfang 2000 festgelegt. Auch dieses Geld stand danach weiter zur Verfügung, obwohl die Bauarbeiten aufgrund der VCS-Beschwerde noch blockiert waren. Bei all diesen Zeitlimiten drängt

sich die Annahme auf, dass sie primär als Druckmittel für einen möglichst schnellen Baubeginn im Sinne des Projektpromotoren dienen, ohne wirklich verbindlich zu sein.

Einen interessanten Umgang mit zeitlichen Aspekten zeigte sich in der Fallstudie ESP Wankdorf. Hier verhinderten der unterschiedliche Planungshorizont des Projekts Bahn 2000 sowie die Bahnreform mit all ihren finanziellen Implikationen fürs erste die beiden vorgesehenen S-Bahn-Stationen, da die SBB einen Präzedenzentscheid zugunsten des Regionalverkehrs aufgrund des Zielwiderspruchs mit der Priorisierung des Fernverkehrs durch die SBB verhindern wollten. Dies war allerdings nicht projektentscheidend, da der ESP Wankdorf nicht eine abgeschlossene, rigide Planung darstellt, sondern ein behördenverbindlicher Richtplan ist, d.h. laufenden Veränderungen unterworfen. Unter einem Richtplan wird ein Koordinationsinstrument verstanden, das alle Elemente zusammenfasst, auf die sich die beteiligten Partner für ihre künftigen Arbeiten verpflichten. Für die einzelnen Elemente des Entwicklungsschwerpunktes werden unterschiedliche Realisierungshorizonte festgelegt. Die Koordination von Raum- und Verkehrsplanung wurde aufgrund der pragmatischen Verbindlichkeit der einzelnen Planungselemente ermöglicht. Die SBB konnten den Richtplan verbindlich unterzeichnen im Wissen, dass die beiden darin enthaltenen S-Bahn-Stationen vorerst nicht gebaut würden. Mit der Neuberechnung der Fahrpläne im Jahr 2000 eröffnete sich plötzlich die notwendige Kapazität, so dass die Bahnhöfe doch noch gebaut werden können, ohne dass neue inhaltliche und finanzielle Aushandlungsprozesse notwendig wurden.

Der Zeitdruck, der durch zeitlich befristete Subventionen entsteht, hat also zwei Seiten: Zum einen kann der Druck der Lösungsfindung dienen, gerade in blockierten Situationen, in denen die Eigeninteressen über die Gesamtinteressen gestellt werden. Zum andern kann Zeitdruck aber auch zu nicht restlos durchdachten oder aber risikoreichen Entscheiden führen, die Sachzwänge schaffen. Wenn künstlicher Druck gemacht wird, wird zu einem gewissen Grad mit dieser Logik gerechnet. Wenn diesen Sachzwängen aber nicht Folge geleistet wird, können sich die unter Druck realisierten Projekte als Fehlinvestitionen erweisen.

**Sektorielle Beschränkungen:** Wie sich in den Fallstudien gezeigt hat, sind finanzielle Beiträge oft an Bedingungen geknüpft, die sich in

der Umsetzung als Zwang zu sektoriellen Lösungen erweisen. So bezog sich die finanzielle Unterstützung in Lausanne im Rahmen des Programmes Bahn 2000 allein auf die Verlängerung der Bahnlinie in die Innenstadt, was paradoxerweise zwar zur Deblockierung des stadtplanerischen Prozesses zum Place de Flon, nicht aber zu einer koordinierten Gesamtlösung führte.

In La Praille war es die Dominanz privater Finanzierung, die ein koordiniertes Vorgehen verhinderte. Die Übernahme grosser Teile durch die beteiligten Unternehmen erleichterte es dem Kanton Genf, schnell kleinere Beträge zu sprechen und das Projekt so relativ schnell voranzutreiben, ohne es demokratisch abstützen zu müssen. Dies führte zu einer eher kurzfristigen Orientierung, zumal auch die Geldgeber auf die Wahrung ihrer Interessen bedacht waren und möglichst bald Resultate sehen und selber bauen wollten. Diese Interessen waren nicht jene einer nachhaltigen Raumordnungspolitik, was zum Ausstieg der weniger budgetstarken Interessenvertreter aus der Konsultationsgruppe führte. Die Folgen dieser kurzfristig orientierten Planung aufgrund ungleicher Finanzkräfte von Staat und Privatwirtschaft werden sich erst in der Zukunft zeigen.

Die Linie RER La Plaine dagegen wurde vollständig vom Kanton Genf finanziert, war aber gebunden an das Gesetz über den ÖV. Entsprechend war die Gewichtung einseitig verkehrstechnisch, raumplanerische Fragen kamen gar nicht auf, vielmehr erwartete man einen siedlungswirksamen Effekt der Infrastrukturmassnahme. Wie erwähnt führten die fehlenden Diskussionen bei der Planung zu einer unkoordinierten ÖV-Massnahme, deren Wirksamkeit sehr gering blieb. Dass die Linie nun grosse Verluste einfährt, hat allerdings wiederum einen Lernprozess in Gang gesetzt, indem flankierende raumordnungspolitische Massnahmen sowie vor allem die Verlängerung der Linie nach Bellegarde in Frankreich entschieden wurden.

Es zeigt sich in den Fallstudien, dass zeitliche Zwänge zwar häufiger auftreten, dass aber auch sektorielle Beschränkungen von Subventionen Koordination verhindern können. Generell muss zwar stets die deblockierende Wirkung gesicherter Finanzierung betont werden, es darf dabei aber nicht vergessen werden, dass die öffentlichen finanziellen Anreize, wie sie heute bestehen, eher technischen Lösungen als koordinierten Gesamtsichten Vorschub leisten. Die Wirkungen auf raumwirksame Projekte bewegen sich damit zwischen Hindernis und

Anreiz zur Koordination, indem sie Projekte ermöglichen, aber gleichzeitig sektoriell beschränken.

### 8.5.3 Die politischen Werte

Die Frage nach den Werten wird dann relevant, wenn das individuelle Eigeninteresse als Erklärung versagt. Wir finden Werthaltungen auf verschiedenen Ebenen: Die Bedeutung ökologischer Werte gegenüber anderen Idealen kann die Entwicklung einer Stadt prägen und damit den Rahmen setzen für konkrete Planungsprojekte. Politische Werte sind aber auch dabei prägend, welchen Weg ein Staat wählen soll, um das Verhalten seiner Einwohner auf gewisse übergeordnete Ziele hin zu verändern: Soll der Staat vorschreiben, was die Bevölkerung zu tun und lassen hat, oder soll er sich zurückziehen und es den eigenverantwortlichen Bürgerinnen und Bürgern überlassen, den rechten Weg zu gehen. Diese Werthaltungen äussern sich im Policy Design, der Wahl der Mittel also, mit welchen Verhaltensänderungen bei den Politikadressaten zu erzielen gesucht werden. Diese beiden Wertdimensionen sowie ihr Zusammenhang haben sich in der Untersuchung als relevant für die Koordination raumwirksamer Politiken erwiesen.

*Die Bedeutung ökologischer Werte*: Die ökologischen Werte finden sich einerseits in den amtlichen Dokumenten der untersuchten Agglomerationen sowie in den Diskussionen innerhalb der einzelnen Planungsprojekte. Andererseits können sie auch indirekt über ihre Wirkung betrachtet werden: Je stärker ökologische Werthaltungen Bedeutung haben, desto eher ist eine Stadtplanung auf den ÖV ausgerichtet und versucht, den MIV einzudämmen.

Bei der Analyse der Richtpläne und Legislaturplanungen der vier untersuchten Agglomerationen fällt der inhaltliche Wandel der planerischen Idealvorstellungen im Lauf der Zeit auf. Die sachliche Koordination von Raum- und Verkehrsplanung wurde zwar schon in den 1960<sup>er</sup> Jahren zum Thema. Der hier beginnende Leitbildwandel vom Ideal der verkehrsgerechten Stadt zum stadtgerechten Verkehr fand in den vier untersuchten Agglomerationen aber nur unterschiedlich schnell sowie in unterschiedlicher Art und Weise Niederschlag auf konzeptueller Ebene.

In Bern und Basel lässt sich eine Entwicklung von einer multimodalen Verkehrspolitik des ergänzenden Nebeneinanders von öffentlichen Verkehrsmitteln und motorisiertem Individualverkehr hin zu

einer primär auf den öffentlichen Verkehr ausgerichteten Politik mit dem Anspruch einer Verbesserung der Umweltqualität nachzeichnen. Dabei bestehen allerdings graduelle Unterschiede zwischen den beiden Städten. Basel war in den 1960<sup>er</sup> und 1970<sup>er</sup> Jahren noch sehr viel stärker auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtet als Bern. In Bern stellt ein nachhaltiger Umgang mit der Ressource Raum seit langem sowohl in den städtischen wie in den kantonalen Dokumenten ein Kernpostulat dar. Die Stadt Bern präsentierte 1982 mit dem Bericht «Umwelt, Stadt und Verkehr» die erste städtische, gesamtheitliche und umweltorientierte Verkehrskonzeption der Schweiz. 1995 veröffentlichte der Gemeinderat der Stadt Bern das «Räumliche Stadtentwicklungskonzept Bern 1995» (STEK) mit der Leitgrösse einer Vision der «Wirtschaftlichen Ökostadt Bern». Der Kanton Bern vollzog den entsprechenden Paradigmenwechsel Ende der 1980<sup>er</sup> Jahre. In den aktuellen Richtplänen beider Städte findet sich heute die systematische Anordnung neuer wirtschaftlicher und siedlungstechnischer Schwerpunkte an den ÖV-Knotenpunkten. Agglomerationszentren sollen mit dem öffentlichen Verkehr oder Nahverkehrsmitteln erreichbar sein. Bei der Planung der Basler Regio-S-Bahn trat die Wertebene denn auch vor allem auf nationaler Ebene hervor. In Frankreich hat der Umweltschutzgedanke viel geringere Bedeutung als in der Schweiz, was besonders in der ersten Phase zum Tragen kam, indem die französische Seite durch reines Desinteresse das anspruchsvolle Vorhaben eines Gesamtnetzes blockieren konnte.

In Genf und Lausanne ging der Weg von einer ausschliesslich auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichteten Verkehrspolitik hin zur Propagierung der Multimodalität nach dem Komplementaritätsprinzip. Die aktuellen Richtpläne sehen in beiden Agglomerationen die duale Erreichbarkeit neuer urbaner Schwerpunkte sowie der Agglomerationszentren vor. Im Falle des RER La Plaine äusserte sich die Sorge um die Umwelt denn auch eher im Rahmen gebenden ÖV-Gesetz als in der eigentlichen Umsetzung, bei der Planung des urbanen Schwerpunktes in La Praille ging das ökologische Moment mit dem Ausstieg des VCS ganz verloren. Einen ausgesprochen geringen Stellenwert hat die ökologische Argumentation in Lausanne, nachdem die ambitiöse regionale Planungsgruppe CIURL Ende der 1970<sup>er</sup> Jahre gescheitert ist. Das lange Liegenbleiben des Projekts Place du Flon ist auf dieses Scheitern zurückzuführen.

***Policy Design als Ausdruck politischer Werthaltung:*** Das Ziel eines nachhaltigen Umgangs mit der Ressource Raum ist wie bereits gesehen in mehreren Bundesdokumenten festgeschrieben. Wie es erreicht wird, ist jedoch den Kantonen als Vollzugsinstanzen überlassen. Dabei lassen sich zwei Orientierungen ausmachen, die zwei politischen Grundhaltungen entsprechen: während die liberale Haltung einen möglichst weitgehenden Rückzug des Staates favorisiert mit dem Kalkül, dass der Mensch rational ist und deshalb möglichst ohne Zwänge den richtigen Weg einschlägt, d.h. die richtige Lösung sich von allein einstellt, besteht die interventionistische Haltung darin, dass der Mensch nicht stets und allein vernünftig handelt und der Staat deshalb gewisse Ordnungsfunktionen zur Herstellung des gesellschaftlichen Gesamtwohls wahrnehmen und mithin intervenieren muss. Vier Stufen von Policy Design in der raumwirksamen Politik konnten wir in unsern Fallstudien feststellen, die sich zwischen diesen beiden Polen befinden: Den interventionistischen Staat, den aktiven Anreizstaat, den eher passiven Angebotsstaat und den absenten Staat, der nach den Gesetzen des Marktes die bestehende Nachfrage befriedigt.

Ein Beispiel für eine interventionistische Politik ist der ESP Wankdorf. Damit ist nicht das Zustandekommen der gefundenen Lösung, sondern deren Verbindlichkeit gemeint. Der Richtplan ist ein regulatives Instrument, das keine Wahl bei der Ansiedlung eines Gebäudes offenlässt. Entsprechende Konflikte entbrannten in den Diskussionen um die Parkplatzfrage, wo die städtische Legislative den von der Exekutive unterzeichneten Richtplan abänderte. Der behördenverbindliche Kompromiss wurde dadurch auf seine Haltbarkeit getestet, erwies sich aber als tragfähig, nachdem von kantonaljuristischer Seite (Regierungsstatthalter) dem Stadtparlament die wahrgenommene Kompetenz zur Einmischung im vorliegenden Fall abgesprochen wurde.

In La Praille spielte die Wertebene primär in den Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft eine Rolle. Der Kanton verfolgte bei der Ansiedlung von Gewerbe eine Anreizstrategie, indem Unternehmen in La Praille die besseren Bedingungen geboten wurden als z.B. im vergleichbaren Industriegebiet in Plan-les-Ouates.

Beispiele für den Versuch, Verhaltensänderungen über die reine Bereitstellung des Angebots zu erreichen, stellen die Verlängerung

der LEB in Lausanne und des RER La Plaine in Genf dar. Keine der beiden ÖV-Linien zeitigte die erwartete strukturierende Wirkung, da weder in Lausanne noch in Genf begleitende Raumordnungsmaßnahmen durchgeführt wurden, die eine Ausrichtung von Siedlung und Gewerbe an den ÖV-Infrastrukturen angeregt hätten. Ausschlaggebend dafür war in Lausanne die hohe Gemeindeautonomie der Umlandgemeinden und der vollkommen fehlende Wille, eine gemeinsame Lösung für die Gesamtagglomeration zu erarbeiten. In Genf lag es dagegen daran, dass das Projekt zu keinen Diskussionen Anlass gab, weil es so konfliktarm ablief, und deshalb auch nicht in Frage gestellt wurde.

Die reine Befriedigung der Nachfrage schliesslich fand sich in der Fallstudie Regio-S-Bahn. Auf dem französischen Teil der Linie verkehrten die Züge nur je am Morgen und am Abend, wenn Schüler und Pendler eine grosse Nachfrage bildeten. Die schweizerische ÖV-Politik dagegen ist angebotsorientiert. Von dieser Seite wurde von Anfang an ein durchgehender Halbstundentakt der Linie angestrebt. Ausserdem sollte die Benutzung der Linie aktiv gefördert werden, indem die Bahnhöfe aufgewertet und aktiv Werbung betrieben wurden. Die unterschiedlichen ÖV-Konzepte stellten zwar einen zentralen Koordinationsgegenstand, aber kein eigentliches Hindernis für das Projekt mehr dar. Die acht Durchmesserzüge, die anfänglich auf der «Grünen Linie» verkehrten, waren das Ergebnis der Handlungs-rationalität der zweiten Phase bzw. des Einlenkens der Schweizer Seite auf die nachfrageorientierte Minimalvariante der französischen Seite.

**Die Wechselwirkungen zwischen den Werten:** Die beiden beschriebenen Dimensionen stehen in einem Zusammenhang, der sich auf die unterschiedlichen Optionen bezieht. Während die stark verbindliche Lösung eines interventionistischen Staats sowohl zur reinen Orientierung am motorisierten Individualverkehr (MIV) wie zum multimodalen Modell als auch zur Priorisierung des öffentlichen Verkehrs führen kann, sind die Optionen mit abnehmender Verbindlichkeit zunehmend eingeschränkt. So hatten in den Fallstudien Anreize generell Tendenz, das multimodale Modell zu fördern, potenziell aber auch das reine MIV- wie das reine ÖV-Modell (je nachdem, ob der Anreiz positiv oder negativ ist). Als weniger leistungsfähig in Bezug auf das Ziel, das Verhalten zu beeinflussen, erwies sich das

reine Angebot: Weder in Lausanne noch in La Plaine konnte ein markantes Abkommen vom Auto festgestellt werden; gekoppelt dagegen mit aktiven Anreizmechanismen, dies zeigte die Fallstudie Regio-S-Bahn, hat das Angebot durchaus Potenzial, eine Verhaltensänderung in Richtung multimodaler Verkehrspraxis zu bewirken. Keinen Effekt schliesslich, wie der Zustand der (damals noch nicht) «Grünen Linie» in Frankreich vor Einrichtung der Regio-S-Bahn zeigte, hat das Vertrauen auf die Einsicht des rationalen Individuums: Wenn der Staat darauf wartet, dass seine Bürgerinnen und Bürger ihre Nachfrage nach Planung anmelden, wird er sehr lange warten müssen. Die Tabelle 8.3 zeigt die Wechselwirkungen zwischen Policy Design und modaler Praxis auf (durchgezogene Kreuze weisen auf einen beobachteten, gestrichelte auf einen potenziellen Zusammenhang hin).

**Tabelle 8.3** Policy Design und modale Praxis.

<i>Policy Design</i>	Intervention			
	Anreiz			
	Angebot			
	reiner Markt			
		MIV	Multi-modalität	ÖV
		<b>Modale Ausrichtung der Koordinationslösung</b>		

Die Untersuchung der Wertebene zeigte nicht nur die Bedeutung ökologischer Werte, sondern vor allem auch die Bedeutung der politischen Werthaltungen für die Effektivität raumwirksamer Politiken auf. Die Resultate implizieren eine verstärkte Verbindlichkeit von Raumordnungspolitik, sprich eine interventionistische Politik. Das Postulat widerspricht dem Zeitgeist, ist aber allein aufgrund der Logik bei den Präferenzen in der Wahl der Transportmittel plausibel. Generell stellen das Auto und die übrigen Individualverkehrsmittel die präferierte Transportart dar, was seinen Niederschlag bereits antizipativ bei Investoren und Bauunternehmen findet, die dementsprechend ihre Siedlungen anlegen. Entsprechend fein sind die sub- und periurbanen Strassennetze gewoben – so fein, dass sie die negativen Folgen einer fehlenden Koordination von Raumplanung und Verkehrspolitik überdecken und vielmehr den Eindruck einer «natürlichen» Ausrichtung der Vororte am Strassenverkehrsnetz erwecken. Die Ausrichtung des

urbanen Raums an den Netzen des öffentlichen Verkehrs bedingt aus diesem Grund eine interventionistische Politik, da hohe Infrastrukturkosten und die gegebene Streckenorientierung keine kontinuierliche Erschliessung des Raums wie die engmaschigen Individualverkehrsnetze ermöglichen. Die Städte haben sich also lange Zeit entlang der stets ausgebauten MIV-Infrastrukturen zersiedelt. Dabei müsste die Logik eigentlich umgekehrt sein: Die Stadtentwicklung sollte an den ÖV-Knoten stattfinden. Die wiederum bedingt aber, dass die Raumordnung die Verkehrsplanung dominiert und nicht umgekehrt.

#### **8.5.4 Die professionelle Kultur**

Die Idee einer professionellen Kultur postuliert ein konstatierbares Muster subjektiver Orientierungen gegenüber inhaltlich definierten Sachfragen innerhalb einer gegebenen Population. Sie schliesst Kenntnisse und Meinungen über die relevante Wirklichkeit, Gefühle und Werthaltungen ein.

Die professionelle Kultur des in den untersuchten Fragen einbezogenen Expertenumfeldes ist deshalb in der vorliegenden Untersuchung von Interesse. Es stehen die beiden Berufsbilder der Verkehrsingenieure und der Raumplaner im Vordergrund: diese beiden Professionen haben unterschiedliche Schwerpunkte, Methoden und Fachsprachen. Beide sind aber von grosser Bedeutung, wenn es um die Koordination raumwirksamer Politiken geht. Neben diesen Unterschieden haben sich in den Fallstudien aber auch die Bedeutung der Zusammensetzung der Koordinationsgremien sowie die Bedeutung des Gesamtumfeldes als zentral erwiesen.

***Raumplaner und Verkehrsingenieure:*** Das ausgeprägteste Beispiel für einen Konflikt aufgrund unterschiedlicher beruflicher Werthaltungen stellt die Tramverlängerung Claragraben dar. Ein zentraler Grund für die vollständige Blockade innerhalb der Koordinationskonferenz (Koko) und damit auch des Claragraben-Projekts in der ersten Projektphase war das Aufeinandertreffen zweier unterschiedlicher Planungskulturen in Form der beiden zentralen Figuren in der Koko. Auf der einen Seite fand sich das TBA bzw. sein Leiter, der Kantonsingenieur, der für seine verkehrstechnisch optimale Lösung einstand, auf der anderen Seite das AKS bzw. der Kantonsbaumeister, der gegen eine solche aus stadtplanerischer Sicht unbefriedigende Lösung

von seiner Vetomacht Gebrauch machte. In einer zweiten Phase wurde die Annäherung der Akteurpositionen neben den institutionellen Änderungen zum einen durch die Auswechslung des Kantonsbau-meisters, zum andern durch den Verlust des Interesses am Claragraben des zweiten dominanten Pols möglich. Der Kantonsingenieur nahm sich bei den Verhandlungen zurück, nachdem die Planungsverantwortung von seinem Amt an jenes des Stadtbaumeisters übergegangen war. In der letzten Phase schliesslich ergab sich Machtrationalität aus dem Aufeinandertreffen von Expertenargumentation und Laienargumentation, wobei ein Aushandeln eines Kompromisses oder gegenseitigen Verständnisses durch den vorwiegend betriebswirtschaftlich motivierten Zeitdruck verhindert wurde. Die bisherigen Leitgedanken und Idealvorstellungen der Stadt- und Verkehrsplanung in Basel spielten beim Claragraben nur indirekt eine Rolle bzw. manifestierten sich eher in Form der professionellen Kulturen der beiden Pole Stadtplanung und Verkehrsingenieurwesen. Dies war insbesondere der Fall, da der Kantonsingenieur in den 1960<sup>er</sup> Jahren die zentrale Figur der baselstädtischen Verkehrsplanung gewesen war und die Stadt so auch zu einem gewissen Grad prägen konnte, woraus er wiederum die Legitimation für seine zentrale Stellung zog.

Ähnlich wie in Basel konnte auch in Genf und Lausanne keine eingespielte Annäherung der beiden unterschiedlichen professionellen Kulturen festgestellt werden, was sich darin äusserte, dass die entsprechenden Fallstudien ihren Schwerpunkt je in einer der beiden Disziplinen hatten. Die Zuordnung war allerdings nicht überall so konfliktuell wie im Fall Claragraben, da gewisse Projekte eindeutig primär verkehrstechnischen (RER La Plaine, Grüne Linie Regio-S-Bahn) oder aber stadtplanerischen Charakter (urbaner Schwerpunkt in La Praille) aufwiesen. Gerade für die projektleitenden Vertreter und Vertreterinnen des DAEL in Genf war es bezüglich der Planung in La Praille-Bachet nie eine Frage, dass sich Verkehrsfragen der Stadtplanung unterzuordnen hatten. Angesichts der gegebenen Dominanz der Urbanisten spielte in diesem Prozess die Ebene der professionellen Kulturen eine weniger wichtige Rolle als in andern Fällen. Die Verlängerung der LEB zum Bahnhof Flon dagegen weist beide Aspekte gleich stark auf, trotzdem fand keinerlei Abstimmung zwischen dem stadtplanerischen und dem verkehrstechnischen Teil statt. In Interviews wurde das gespannte Verhältnis der beiden Disziplinen unterstrichen.

Eine Tradition der Koordination zwischen Stadtplanung und Verkehrswesen konnte dagegen in Bern festgestellt werden. Der ESP Wankdorf zeichnet sich denn auch nicht durch die Priorisierung einer der beiden Disziplinen aus, sondern durch die Suche nach dem Gleichgewicht zwischen den beiden. Ein Punkt, der in der Planung des ESP Wankdorf ein umfängliches Einvernehmen verhinderte, war aber auch professioneller Natur. Dabei ging es jedoch nicht um zwischenberufliche, sondern um innerberufliche Unstimmigkeiten, konkret um einen verkehrsplanerischen Generationenkonflikt. «Im Verkehrsplanerischen gibt es eine klassischere und eine modernere Sichtweise, die fast personifiziert aufeinander knallen können», wurde in einem Interview festgestellt. Die entsprechenden Uneinigkeiten stellten eine Hürde dar, die durch die Organisation des Projekts überwunden wurde.

***Die Annäherung innerhalb der Koordinationsgremien:*** Die spezifische Zusammensetzung von Koordinationsgremien sowie ihre Organisation können der verbesserten Abstimmung von Raumplanung und Verkehrsordnung dienlich oder hinderlich sein. Das ist vor allem in den Ad-hoc-Kommissionen interessant, da hier keine eingespielten Mechanismen vorherrschen und erst erarbeitet werden müssen. Zwei positive Beispiele sollen kurz hervorgehoben werden: Die «Grüne Linie» und der ESP Wankdorf.

In Basel besteht eine lange Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen der «Trinationalen Agglomeration Basel». Das Projekt «Grüne Linie» profitierte von diesem Hintergrund, allerdings erst, nachdem die Kooperation auf ein konkretes Ziel hin fokussiert wurde und der Kreis der involvierten Akteure entsprechend klein war. Die technische Arbeitsgruppe, die das Projekt erarbeitete, war mit sehr unterschiedlichen Berufen bestückt. Da die Einigung auf ein gemeinsames Ziel aber bereits stattgefunden hatte und nicht mehr Gegenstand von Verhandlungen war, waren die unterschiedlichen Prioritäten unterschiedlicher Berufe kein Hindernis, sondern konnten als Vorteil genutzt werden, indem die Aufgabenverteilung nach fachlicher Spezialisierung geschah (Verträge zum Juristen, Kostenteiler zum Ökonomen etc.). Diese Nutzung der vorhandenen Expertise erhöhte die Akzeptanz der jeweiligen Lösungen, die fachlich stark waren. Diese technische Akzeptanz übersetzte sich danach in eine politische Akzeptanz, obwohl auch dieser Prozess vor allem

von der Unbestrittenheit des gemeinsamen Ziels profitierte. Die besondere fachliche Zusammensetzung wurde also gezielt zum Vorteil des Projekts genutzt. Auf diese Weise konnte die im Netzwerk selber vorhandene Expertise mit dem Gruppeninteresse verknüpft werden.

Ein positiver Faktor für die Koordination der beteiligten Professionen in der Gemeinschaftsplanung des ESP Wankdorf war der Umstand, dass die Projektleitung aus zwei Geographen bestand. Dass sich dieses Fach besonders für die Vermittlung unterschiedlicher technischer Fachrichtungen eignet, führt einer der beiden Projektleiter auf die grosse Breite der Disziplin zurück: «Der Geograph ist an sich alles und nichts richtig und ich verstehe die Geographie als Basisausbildung. (...) Deshalb haben wir auch keine Berührungszonen und auch nicht das Gefühl, dass unsere Disziplin die wichtigste ist, sondern wissen, dass sie nur im Zusammenspiel mit Spezialwissenschaften funktioniert.» Als weiterer Grund für die Eignung im Koordinationsprozess wird vom zweiten Projektleiter ESP auf die kommunikativen Vorteile des Fachs verwiesen: «Die Geographie hat in dieser Branche drin auch nicht so stark eine Fachsprache entwickelt, die sich dann zu einer Art Geheimsprache weiter entwickelt hätte. Ich denke, dass das einerseits vom Generalistenansatz her und andererseits vom Kommunizieren her eine gute Voraussetzung ist. Man bleibt stärker als gewisse Fachleute in einem Alltagsjargon stecken.»

Die beiden Beispiele zeigen gelungene Koordinationsprozesse auf der technischen Ebene, die auch einen Erfolg auf der politischen Ebene nach sich zogen. Die Beispiele zeigen aber auch etwas anderes, nämlich dass jeder Fall zu einem bestimmten Grad einzigartig bleibt. Gerade bei so individuellen Eigenschaften wie der beruflichen Kultur hängt der Erfolg stets auch von den einzelnen Individuen ab. Die Kombination von unterschiedlichen Berufskulturen und die Organisation ihrer Abstimmungsprozesse kann Koordination mehr oder weniger unterstützen, sie bleibt aber immer auch von den Einzelnen abhängig.

**Die regionalen Unterschiede:** Bei allen individuellen Unterschieden spielt der professionelle Rahmen, in dem die Koordinationsprozesse sich abspielen, eine wichtige Rolle. Aufgrund der wachsenden Komplexität der Raumproblematik seit den 1960<sup>er</sup> Jahren wuchs in allen vier Agglomerationen die Zahl der Departemente und Ämter

einerseits, der staatlichen Ebenen andererseits, die sich in irgendeiner Form mit raumwirksamer Politik zu beschäftigen hatten. Waren bis in die 1950<sup>er</sup> Jahre Raum- und Verkehrsplanung ausschliessliche Sache der Gemeinden, so änderte sich dieser Umstand in den 1960<sup>er</sup> und 1970<sup>er</sup> Jahren, als die wachsenden motorisierten Pendlerströme als Folge der zunehmenden Verstädterung zum Problem städtischer Lebensqualität wurde. Auf Bundesebene wurde dieser Entwicklung erst im RPG von 1979 Rechnung getragen, das in Art. 1 Abs. 2 die Koordination von raumwirksamen Tätigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden vorschreibt. Mit dem RPG als Bezugspunkt lassen sich zwei Kategorien bezüglich den kantonalen Regelungen bilden: Vorschreibung einer horizontalen Koordination zwischen den föderalen Staatsebenen bezüglich raumwirksamer Politiken vor 1979 und nach 1979.

Vorreiter war hier der Kanton Bern mit dem Gemeindegesetz von 1973, das in Art. 136 Gemeindeverbunde zur Erfüllung von regionalen Aufgaben inklusive Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse vorsah. Die kantonale Studie «Raum/Verkehr/Umwelt» machte schliesslich 1991 erstmals klar auf die Notwendigkeit einer Abstimmung der Verkehrsplanung mit der Siedlungsplanung aufmerksam, was sich in zwei institutionellen Vorschlägen niederschlug. Zum einen seien Siedlungs- und Verkehrsplanung sachlich zu verknüpfen, zum andern sollten die Entscheidungsmechanismen in der kantonalen Raum-, Verkehrs- und Umweltplanung koordiniert werden. Seit diesem Bericht, der die konzeptuelle Basis für das ESP-Programm bildete, wurde in den kantonalen Dokumenten nicht mehr zwischen Raum- und Verkehrsplanung unterschieden. In Basel kam es 1974 im Nachzug zur gescheiterten Wiedervereinigungsinitiative beider Basel von 1969 zu konkreten horizontalen Koordinationsvorschriften. Art. 17a der Kantonsverfassung von Basel-Stadt sieht die Zusammenarbeit mit den Behörden der Region, insbesondere von Basel-Landschaft vor. Namentlich sollen Vereinbarungen abgeschlossen, gemeinsame Institutionen geschaffen und die Gesetzgebung angeglichen werden. Entsprechend diesem Verfassungsauftrag wurde die Regionalplanungsstelle beider Basel gegründet. Wie gesehen haben diese Traditionen der Zusammenarbeit in zwei Fallstudien in diesen Agglomerationen ihren Beitrag geleistet: Der ESP Wankdorf und die «Grüne Linie» erwiesen sich als Beispiele gelungener Koordination zwischen den

Fachrichtungen. Das Projekt Claragraben profitierte nicht von einer allfälligen eingeübten Tradition der Kooperation.

Dagegen findet sich in der waadtländischen Gesetzgebung erst seit 1985, also nach 1979, eine vorgeschriebene horizontale Koordination. In Genf ist die Koordinationsnotwendigkeit implizit im 1989 verabschiedeten Richtplan enthalten, wurde aber schon im kantonalen Umsetzungsgesetz zum RPG von 1986 erwähnt. Der Eindruck einer klaren Zweiteilung von Deutsch- und Westschweiz wird aufgebrochen, wenn man die Gründungsdaten der bereits vor einer gesetzlichen Festschreibung tätigen Koordinationsgremien miteinbezieht. Solche bestanden in allen vier Agglomerationen vor der Einführung des RPG. Hier waren es Genf und Basel, die als erste, nämlich bereits in den frühen 1960<sup>er</sup> Jahren, entsprechende Organe einsetzten, während Lausanne und Bern erst Ende der 1960<sup>er</sup> bzw. in den 1970<sup>er</sup> Jahren nachzogen<sup>4</sup>. Trotzdem konnte in den Fallstudien in den Agglomerationen Genf und Lausanne eine jeweilige Verankerung der untersuchten Planungsprojekte in einer Disziplin festgestellt werden. Diese sektorale Dominanz kann zu einem gewissen Grad auf die fehlende Tradition der Abstimmung professioneller Kulturen zurückgeführt werden.

Heute finden sich, wie erwähnt, in allen vier Agglomerationen durchaus vergleichbare Sets von entsprechenden Koordinationsgremien. Der hier gemachte Punkt steht im Gegensatz zur Erkenntnis aus der Analyse der Institutionen, aus der hervorgegangen ist, dass spezialisierte Ad-hoc-Gremien leistungsfähiger sind in Bezug auf die koordinierte Planung von Grossprojekten als permanente Kommissionen. Diesem Resultat wird hier nicht widersprochen, doch zeigt sich die langfristige Wirkung permanenter Kommissionen. Im Gegensatz zu Ad-hoc-Arbeitsgruppen können fest institutionalisierte Koordinationsgremien eine Kultur des gegenseitigen Lernens etablieren und der Einübung entsprechender Annäherungsprozesse dienen. Solche Bemühungen können langfristig konkrete raumwirksame Effekte zeitigen, indem einerseits über längere Zeiträume hinweg gemeinsame Ziele entwickelt werden, andererseits sich das gegenseitige Verständnis in

---

<sup>4</sup> Genf: Commission d'urbanisme (1961); Basel: Regio Basiliensis (1963); Lausanne: Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise (CIURL) (1968); Bern: VZRB (1974).

konkreten Projekten umsetzen lässt und zu koordinierten Lösungen führt.

### **8.5.5 Der geographische und bauliche Kontext**

Der Ansatz der politischen Geographie geht von einem engen Zusammenhang zwischen der politischen Raumgliederung und dem Handeln der sie prägenden politischen Kräfte aus, beinhaltet dabei aber die Idee, dass sich politische Konflikte aus historischen Entwicklungen ergeben, die auch die Art bestimmen, wie eine Gesellschaft die Beziehung zu ihrer Umwelt organisiert. In diesem Sinne können Aspekte des physischen Kontexts sowohl politische Positionsbezüge erklären als auch eine urbane Entwicklung. Der physisch-materielle Kontext wird somit einerseits als feste Determinante von Politik begriffen. Ein solcher stabiler geographischer Kontextfaktor stellt die Grenznähe dar. Während Basel und Genf typische Grenzkantone sind, deren Territorium praktisch vollkommen von Nachbarländern umgeben ist, ist Bern ein vollkommener Binnenkanton. Der Kanton Waadt weist zwar einen kleineren Grenzabschnitt auf, die Agglomeration Lausanne kann aber trotz der Seegrenze als Binnengegend gelten.

Andererseits kann aber beispielsweise die Dichte oder «Kompaktheit» der untersuchten Agglomerationen als geographischer Kontextfaktor sowohl als Ausgangspunkt als auch Resultat von Planungsentscheidungen verstanden werden. So ist die Dichte einer Stadt zu einem gegebenen Zeitpunkt zwar gegeben als Resultat eines vorhergehenden Planungsprozesses. Durch seine Wahrnehmung durch die politischen Akteure wirkt er aber auch wieder determinierend für die von diesem Zeitpunkt an verfolgte Politik. Die in Tabelle 8.4 und Tabelle 8.5 hervorgehobenen Tendenzen können somit zum einen als Ergebnis der verfolgten Politik gesehen werden: Die erreichte Politikoordination prägt den Raum. Sie kann dabei verstärkend auf die eingeschlagene Richtung wirken oder aber im Gegenteil zu einer Neuausrichtung führen.

Die Statistik der überbauten Flächen (Wohn- und Infrastrukturbauten) zeigt deutlich, dass Bern und Basel kompaktere urbane Agglomerationen sind als Genf und Lausanne. Die urbane Dichte der überbauten Flächen (Wohn- und Arbeitsplätze pro Hektare) ist generell höher,

was hauptsächlich auf die periurbanen Gebiete zurückzuführen ist. Eine zeitliche Analyse zeigt weiter, dass die Wachstumsraten der Wohn- und Infrastrukturf lächen in den Fällen von Genf und Lausanne wesentlich höher sind als in Bern und Basel, insbesondere in den sub- und periurbanen Gürteln.

**Tabelle 8.4** Überbaute Fläche (Wohn- und Infrastrukturbauten) in den vier Agglomerationen.

	Basel	Bern	Genf	Lausanne
Erhobene Jahre	1982-1994	1981-1993	1980-1992	1980-1992
Anteil der überbauten Fläche zur Zeit der ersten Erhebung	32%	17%	23%	25%
Anteil der überbauten Fläche zur Zeit der zweiten Erhebung	33%	19%	26%	28%
Stadtzentrum	+ 1,9%	+ 0,6%	+ 1,4%	+ 5,5%
Suburbaner Gürtel	+ 4,7%	+ 10,8%	+ 13,5%	+ 16,1%
Periurbaner Gürtel	+ 9,6%	+ 9,9%	+ 14,7%*	+ 14,7%
Total Agglomeration	+ 5,5%	+ 7,4%	+ 12,3%	+ 13,1%
Dichte der überbauten Fläche 1990 (Wohn- und Arbeitsplätze/Hektare)				
Stadtzentrum	~ 150	~ 105	~ 200	~ 110
Suburbaner Gürtel	~ 55	~ 55	~ 50	~ 45
Periurbaner Gürtel	~ 40	~ 30	~ 15	~ 25
Total Agglomeration	~ 70	~ 65	~ 55	~ 55

\* Die Agglomeration Genf lässt sich in einen Genfer und einen Waadtländer Teil aufteilen. Dabei zeigt sich, dass das Wachstum der überbauten Flächen im Waadtländer Teil mit 20,1% mehr als doppelt so stark ist wie jenes im Genfer Teil, das sich mit 9,8% im Bereich der beiden Deutschschweizer Agglomerationen bewegt.

Die Daten des Verkehrs-Mikrozensus von 1994 erlauben eine Ergänzung dieser Zahlen durch die Angaben über den täglichen Gebrauch der Verkehrsmittel. Dabei stellt sich heraus, dass der Anteil der öffentlichen Verkehrsmittel in Bern und Basel höher ist als in Genf und Lausanne, insbesondere im Stadtzentrum und im periurbanen Gürtel. Erneut erscheinen Basel und Bern gegenüber Genf und Lausanne als kompaktere urbane Agglomerationen mit einer adäquateren Erschliessung der urbanen Flächen durch öffentliche Transportmittel.

**Tabelle 8.5** Verteilung nach Transportarten im Alltagsverkehr in den vier Agglomerationen (Eigene Berechnungen auf der Basis des Verkehrs-Mikrozensus 1994).

	Basel	Bern	Genf	Lausanne
<i>Stadtzentrum</i>				
Fussgänger	22%	20%	28%	21%
Zweirad	9%	9%	7%	6%
Auto	21%	25%	32%	33%
Öffentlicher Verkehr	34%	32%	20%	23%
Kombination	14%	14%	13%	17%
<i>Suburbaner Gürtel</i>				
Fussgänger	19%	17%	15%	18%
Zweirad	2%	7%	8%	3%
Auto	50%	39%	54%	56%
Öffentlicher Verkehr	10%	19%	13%	13%
Kombination	19%	18%	10%	10%
<i>Periurbaner Gürtel</i>				
Fussgänger	20%	15%	15%	5%
Zweirad	9%	6%	1%	5%
Auto	33%	48%	71%	69%
Öffentlicher Verkehr	14%	13%	7%	5%
Kombination	24%	18%	6%	16%

Diese Daten illustrieren die Tatsache, dass der Periurbanisierungsprozess in den Agglomerationen von Bern und Basel besser gehandhabt werden konnte<sup>5</sup>. Die Ausdehnung der bebauten Fläche, die Urbanisierungsdichte und die Bedeutung der öffentlichen Verkehrsmittel geben Hinweis darauf, dass in den beiden Deutschschweizer Agglomerationen eine bessere Abstimmung von Verkehrsinfrastrukturbauten und Stadtentwicklung erreicht wurde als in Genf und Lausanne.

Das in Tabelle 8.4 konstatierte Wachstum der überbauten Flächen zwischen Anfang der 1980<sup>er</sup> und Anfang der 1990<sup>er</sup> Jahre in den vier

<sup>5</sup> Einschränkung muss hier festgehalten werden, dass das Bevölkerungswachstum seit den 1980<sup>er</sup> Jahren in Bern und Basel viel schwächer ausgefallen ist als in Genf und Lausanne und somit in den Deutschschweizer Agglomerationen auch eine kleinere Zuwachsrate in der Nachfrage nach Wohnfläche zu bewältigen war.

Agglomerationen zeigt, dass die Stadtentwicklung in Basel (Wachstum total 5,5%) und Bern (7,4%) konzentrierter bzw. stärker zielgerichtet ablief als in Genf (12,3%) und Lausanne (13,1%). Das Bild von «kompakteren» Agglomerationen in Bern und Basel als in Genf und Lausanne wird verstärkt durch die Dichte der Wohn- und Arbeitsplätze in den Agglomerationsgürteln (Tabelle 8.4) und die Verteilung nach Transportarten im Alltagsverkehr (Tabelle 8.5).

Die beschriebenen Entwicklungen können aber ebenso als Ausgangsgrößen verstanden werden, betrachtet man die manifeste Geographie und den ex ante-Zustand der Agglomerationen. Das unterschiedliche Wachstum der urbanisierten Flächen hat einen Lerneffekt bezüglich der Konzeption der Politikkoordination, indem es gleichsam ihre zukünftigen Wirkungspotenziale mit definiert. So beeinflusst der Urbanisierungsgrad die Art, wie Planer und Planerinnen sowie Politiker und Politikerinnen die zukünftige Stadtplanung entwerfen. Eine auf Kompaktheit zielende Planungspolitik ist leichter in einer «kompakten» Stadt umzusetzen denn in einem urbanen Raum, in dem die Periurbanisation die städtischen Strukturen bereits aufgelöst hat. Es wird deshalb vermutet, dass die urbane Form zu einem gegebenen Zeitpunkt die Präferenzhaltung der Entscheidungsträger bezüglich der Festsetzung der Raumordnung beeinflusst, indem sie die Grenzen des Möglichen setzt.

Die Bedeutung der baulichen und geographischen Kontexts kann sowohl anhand der Entwicklung der gesamten Agglomerationen wie auch am Beispiel der einzelnen Fallstudien nachgewiesen werden.

***Die Prägung der Agglomerationsentwicklung durch den Raum:*** Als Beispiel eines geographisch-physischen Kontextfaktors kann auf Ebene Agglomeration die Auswirkung der Existenz eines Nahverkehrsschienennetzes untersucht werden. Konkret kann bei der Existenz von ÖV-Infrastruktur eine ÖV-fördernde Wirkung vermutet werden, was am Beispiel der Erhaltung der Tramnetze untersucht wurde. Betrachtet man die Planungen in den vier Agglomerationen seit dem Zweiten Weltkrieg, zeigt sich eine Kongruenz zwischen der Ausbreitung bzw. Abschaffung der Tramlinien und der Vorortszüge und der Bemühung um Verständigung zwischen Raumplanung und Verkehr bzw. deren Fehlen.

In Genf und Lausanne verschwanden die Tramlinien in den 1960<sup>er</sup> Jahren, also in jenem Jahrzehnt, als die Koordination von Raum- und

Verkehrsplanung unter dem Druck der breiten Motorisierung zur Notwendigkeit wurde. In Genf bestehen heute noch 12 km Tramlinien im Gegensatz zu einem Netz von 65 km vor 50 Jahren, in Lausanne nur noch die als Fallstudie untersuchte Vorortslinie nach Echallens-Bercher, nachdem das gesamte Lausanner Tram- und Vorortsbahnnetz 1964, im Jahr der EXPO, abgeschafft worden war. Die Raumplanung in diesen Städten konnte sich nach diesem Zeitpunkt also an keinen bestehenden Verkehrsinfrastrukturen mehr ausrichten ausser an den Buslinien, deren raumstrukturierender Einfluss sehr gering war. Im Falle Lausannes wurde diese Entwicklung durch den Ausbau des Nationalstrassennetzes in den 1970<sup>er</sup> Jahren und besonders mit der Eröffnung der Umfahrungsstrasse noch verstärkt, indem die Vernetzung der Wohngebiete an den Strassenverkehrsknoten weiter verbessert wurde.

Dagegen behielten Bern und Basel ihre Nahverkehrsschiennetze im Kern bei. Nach diesen gegebenen ÖV-Infrastrukturen hatten sich denn auch die folgenden Planungen zu orientieren. Dieser Umstand wurde noch verstärkt durch die Präsenz vielfacher Schieneninfrastrukturanlagen der SBB, die Siedlungspotenziale in der Nähe von Bahnhöfen eröffneten.

Diese Unterschiede im physischen Kontext hatten Einfluss auf die Art, wie in den Richtplänen die Problematik der sachlichen Koordination von Raum- und Verkehrsplanung gehandhabt wurde. Wurde eine solche geplant wie im Lausanner Richtplan der später gescheiterten CIURL von 1973 oder im Genfer Richtplan von 1989, so musste sich diese Ausrichtung der Raumplanung an erst noch zu erstellenden Verkehrsinfrastrukturbauten halten, während sich in den Plänen von Bern und Basel eine vorgesehene sachliche Koordination auf existierende ÖV-Infrastrukturen bezieht. Die materielle Vorgabe beeinflusste damit nicht nur die Expertenarbeit, sondern damit auch wieder das politische Projekt der Stadtentwicklung selbst. Wo das lokale Schiennetz abgetragen worden war, resultierte aus den Plänen eine ausufernde Verstädterung, dort, wo es Bestand hatte, eine kompakte Agglomerationsentwicklung.

***Der Einfluss auf die untersuchten Planungsprojekte:*** Bezüglich der bestehenden geographischen Raumbedingungen macht es wiederum Sinn, nicht nach den Fallstudien, sondern nach den entsprechenden betroffenen Räumen, also den bereits untersuchten Agglomerationen vorzugehen.

Das Gebiet des ESP Wankdorf in Bern hat zwei zentrale Eigenschaften, es stellt einerseits einen Wirtschafts- und Unternehmensstandort dar, andererseits ist es durch seine Freizeit- und Sporteinrichtungen auch ein markanter Erlebnisstandort. Beide Elemente sollten in der Gemeinschaftsplanung «weiterentwickelt werden, ohne dass in den bestehenden und geplanten Wohngebieten des Nordquartiers und der Nachbargemeinden die Lebensqualität beeinträchtigt wird. Dazu ist die Funktionsfähigkeit des regionalen Verkehrsknotenpunkts Wankdorf für den öffentlichen Verkehr (ÖV) und für den motorisierten Individualverkehr (MIV) zu stärken», wie es im Richtplan heisst. Bezüglich des Claragrabenprojektes war die bereits dichte verkehrstechnische Nutzung des Kleinbasels ein Hauptgrund für die mit der Planung verbundenen Probleme, während bei der Regio-S-Bahn auf bereits bestehenden Trassees und Bahnhöfen aufgebaut werden konnte. Ohne die bestehenden Schienennetze auf schweizerischer wie französischer und deutscher Seite wäre die Idee einer grenzüberschreitenden Regio-S-Bahn in späten 1970<sup>er</sup> Jahren gar nicht angekommen. Die räumlichen Kontextstrukturen waren somit zwar nicht Auslöser, wohl aber Vorbedingung und Planungsgrundlage für das Projekt.

In den drei Fällen, die in den Agglomerationen Lausanne und Genf untersucht wurden, zeigte sich das Problem, in wenig dichten Räumen eine Infrastruktur aufzubauen, die multimodale Praktiken fördert. Eine Nutzungszonenänderung im Gebiet von La Praille-Bachet schien nicht zuletzt in Anbetracht der guten Anbindungspotenziale an die Netze des öffentlichen und des privaten Verkehrs sinnvoll. Der Verkehrsknotenpunkt entwickelte sich nämlich gleichzeitig mit, aber letztlich unabhängig von der forcierten Planung des Gebiets im Lauf des Jahres 1997. Während ein Architekturwettbewerb des Kantons umfassende Planungen für den neuen Schwerpunkt generierte und der Grosse Rat Subventionen in der Höhe von 20 Millionen Franken sprach, wurden im Juni 1997 sowohl das letzte Teilstück der Genfer Autobahnumfahrung, das La Praille an einen Verkehrsfluss von 12 000 Fahrzeugen täglich anbindet, als auch die verlängerte Tramlinie 13 vom Genfer Hauptbahnhof über Bachet nach Lancy eröffnet. Die beiden sowohl untereinander als auch und vor allem mit der Planung des Stade de Genève unkoordinierten neuen Zugänge veränderten den Charakter des Gebiets: La Praille verlor seine Ausstrahlung

als «Sackgasse» und wurde zu einer neuen Einfallsachse in die Stadt Genf. Dennoch gelang es nicht, die Ausrichtung des Ortes auf den MIV zu durchbrechen und eine äquivalente ÖV-Zugänglichkeit zu schaffen: Die Chance, die sich dazu mit der verlängerten Tramlinie 13 bot, wurde nicht genutzt, die Haltestelle ist weit weg von den zukünftigen Publikumszentren gelegen. Das Defizit wird durch die zusätzliche Buslinie nicht aufgefangen, da diese mit nur sehr niedriger Frequenz verkehrt.

Sehr stark von den vorhandenen Verhältnissen geprägt ist der RER La Plaine, wurde doch hier eine schlecht genutzte Infrastruktur weitgehend erneuert. Dabei blieb es dann aber auch. Der vorhandene Kontext in Form von Schienen und Bahnhöfen wurde erneuert, aber nicht ergänzt, d.h. keine zusätzlichen baulichen Massnahmen wurden getroffen, sondern auf die strukturierende Wirkung des neuen Angebots vertraut. Die LEB schliesslich führt durch stark zersiedelte Gebiete, die sich entlang der MIV-Infrastrukturen entwickelten. Die Verlängerung der Linie in die Innenstadt sollte in diesen Gebieten die ÖV-Nutzung fördern, so wurde zumindest zu Zeiten der CIURL in den 1970<sup>er</sup> Jahren argumentiert. Für die Umsetzung selber in den 1990<sup>er</sup> Jahren dann, die vom Bund im Rahmen von «Bahn 2000» angeregt wurde, spielte der bauliche Kontext als Leitplanke des Machbaren eine untergeordnete Rolle bezüglich der Koordination von Stadtplanung und Linienführung. Die LEB musste an den Flon und der Place de Flon neu gestaltet werden. Wie gesehen ergab sich daraus aber kein Zwang zu einer abgestimmten Lösung.

Sowohl die Gesamtsicht auf die Städte wie auch die Fallstudien zeigen die grosse Bedeutung des baulichen und geographischen Kontexts als Determinante des Möglichen. Das Vorhandene bzw. die Entscheide der Vergangenheit definieren die Handlungsspielräume der Zukunft und führen so zu vorgegebenen Pfaden. Diese Sichtweise sollte allerdings nicht dazu verleiten, in einen historisch-geographischen Determinismus zu verfallen, denn wenn der beschriebene Wirkungszusammenhang absolut wäre, müsste es sich um einen undurchbrechbaren Selbstläufer handeln. Wandel wäre dann nicht möglich und somit auch keine Neuausrichtung einer Agglomerationsentwicklung hin zu einem nachhaltigen Umgang mit dem Raum. Wie die vorangegangenen Teile unserer Analyse gezeigt haben, haben wir keinen Grund, so pessimistisch zu sein. Die starke Macht der jeweils gegenwärtigen physischen

Sachzwänge ist zwar ein wichtiger Faktor für das Gelingen von Koordination von Raum und Verkehr, aber sie ist nicht unüberwindbar.

### 8.5.6 Drei Schritte zur Koordination – ein Querschnittsfazit

Alle hier besprochenen Faktoren, die koordinierte Lösungen im Umgang mit dem Raum begünstigen oder eben nicht, weisen einen stark zeitlichen Charakter auf: Sowohl die Raumordnung als auch die Verkehrsplanung wirken lange über die Gegenwart hinaus nach und entsprechend langsam verändern sie sich auch. Wenn wir dieser grossen Bedeutung der Zeit gerecht werden wollen, müssen wir auch die Frage, wann denn nun koordiniert wird, diachron angehen: Koordinationsprozesse haben verschiedene Stadien und je nach Stadium wirken andere Faktoren. Als Fazit unserer Analyse wollen wir kurz auf die drei Entwicklungsschritte, die wir beobachten konnten, eingehen: erstens der Schritt von der Notwendigkeit zum Vorhaben, zweitens der Schritt von der Machtrationalität zur Handlungsrationalität und drittens der Schritt vom Vorhaben und der Handlungsrationalität zum koordinierten Projekt.

*Von der Notwendigkeit zum Vorhaben*: Weshalb die nachhaltige Raumordnungspolitik der Koordination von Raumordnung und Verkehrsplanung bedarf, ist bereits mehrfach erläutert worden. Der grundlegende Schritt verläuft also von der Notwendigkeit der Koordination, die angesichts der schweizerischen Raumverhältnisse in allen urbanen Räumen als gegeben gelten kann, hin zum Willen, die Koordination in konkreten Planungsvorhaben auch tatsächlich umzusetzen. *Dieser erste Schritt hängt* weniger von den organisatorischen als *von Kontextfaktoren ab, nämlich von den räumlichen Gegebenheiten, den dominanten Werthaltungen und den eingeübten Kommunikationsmustern zwischen den professionellen Kulturen*. Wie unsere Agglomerationsanalysen und Fallstudien zeigten, fiel der Entscheid zu koordinierten Planungen in jenen beiden Agglomerationen leichter, in denen die urbane Struktur bereits relativ dicht war, in denen das ökologische Bewusstsein schon seit längerer Zeit ausgeprägt ist, was sich an den Entwicklungspfaden von der multimodalen Ausrichtung hin zur Priorisierung des ÖV äussert, und die den Experten schon seit geraumer Zeit vorschreiben, sich aufeinander abzustimmen. Diese Rahmenbedingungen haben in Bern und Basel den Weg zu einer

koordinierten Raumordnungspolitik geebnet, während der Kontext in Genf und vor allem Lausanne um einiges steiniger erscheint.

***Von der Machtrationalität zur Handlungsrationaliät:*** Ist der Entscheid zur Planung eines Projekts gefallen, müssen die konkreten Lösungen technisch wie politisch ausgehandelt werden. In diesen Koordinationsprozessen konnten wir zwei unterschiedliche Orientierungen ausmachen. Als «machtrational» bezeichnen wir jene Prozesse, in denen die Akteure ihre Haltung absolut einnahmen, ihre Interessen also auch dann verfolgten, wenn sie damit einen Konsens vereitelten. Als «handlungsrationali» haben wir jene Prozesse bezeichnet, in denen die Beteiligten vor allem eine Lösung anstrebten, mit der alle einverstanden waren, und mithin auch eigene Interessen zurück steckten und sich der Mehrheit unterordneten. Der Schritt von der Machtrationalität hin zur Handlungsrationaliät ist entscheidend für das Gelingen von koordinierten Lösungen, denn auch wenn ein Projekt gelingt – es wird nicht koordiniert sein, wenn der Entstehungsprozess machtrational war und sich nur eine Seite durchsetzen konnte. *Bei diesen Aushandlungsprozessen haben sich vor allem die institutionellen Faktoren als zentral erwiesen, ebenso spielen geteilte Werthaltungen und eine gesicherte Finanzierung eine konfliktmindernde Rolle.* Der Schritt konnte vor allem dort vollzogen werden, wo eine klare Arbeitsteilung zwischen der Politik und der Expertenseite eingehalten wurde, die politische Sphäre sich also nicht in technische Entscheide einmischte und umgekehrt die Experten sich um die Umsetzung und nicht um das Umstossen politischer Grundsatzentscheide kümmerten. Die Aufgabenteilung muss auch klar gegen aussen deklariert werden, die unterschiedliche Behandlung und Berücksichtigung von Mitgliedern eines Gremiums führt zu Frustration und gefährdet den Koordinationsprozess. In solchen Aushandlungen treten die Vorteile kleiner und geschlossener Akteurnetzwerke besonders zutage. Durch die Konzentration des Netzwerks auf die Akteure mit hoher Entscheidungskompetenz sind die Informationsdistanzen kürzer, die Erwartungssicherheit und die Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen grösser. Des weiteren der Koordination förderlich ist das Vorhandensein geteilter Werthaltungen und vor allem die Definition eines gemeinsamen übergeordneten Ziels. Erst unter diesen Bedingungen kann gesicherten Finanzierungen ein positiver Effekt auf die Koordination zugesprochen werden: Zwar hat die Ausblendung von

Kostenfragen einen stark konfliktmindernden Effekt und führt damit auch zur Handlungsrationalität, kann jedoch zu Zeitdruck und sektoralen Sachzwängen führen, die dem Postulat der Koordination widersprechen.

***Vom Vorhaben und von der Handlungsrationalität zum koordinierten Projekt:*** Ein koordinierter Prozess muss nicht gezwungenermaßen zu einem koordinierten Projekt bzw. zu einer kohärenten Politik führen. Wie sich zeigt, sind es hier die *Rahmengesetze, die die Qualität einer Koordinationslösung determinieren*. Bezüglich der Rahmengesetze muss ex negativo argumentiert werden. Der Bund schreibt zwar Koordination im RPG vor und impliziert sie in LSV und LRV, seine finanziellen Anreizprogramme dagegen sind stets sektoral ausgerichtet. Diese beiden Orientierungen laufen sich dann zuwider, wenn die zuständige föderale Ebene ein Projekt nicht selber als Hauptkostenträger finanzieren kann. Finanzierungen von privater Seite sind aufgrund der damit verbundenen Forderungen der Investoren der nachhaltigen Ordnung des Raums auch nur bedingt dienlich.

## 8.6 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Welche praktischen Handlungsempfehlungen lassen sich aus diesen Erkenntnissen ableiten? Wie soll die Aufgabe, Raumordnungs- und Verkehrspolitik zu koordinieren, angegangen werden, wie das geeignete Umfeld geschaffen und wie konsensuale Lösungen gefunden werden? Zum Abschluss der Untersuchung werden konkrete Handlungsempfehlungen formuliert, die die aufgeworfenen Fragen für die planerische und die politische Praxis beantworten helfen sollen.

1. ***Inkohärente Zieldefinitionen vereiteln kohärente Lösungen, auch wenn der Koordinationsprozess ein Erfolg ist.*** Auch die beste Koordination im Rahmen eines Planungsprojektes führt zu keinen kohärenten Resultaten, wenn sich die übergeordneten Ziele widersprechen. Als besonders wichtig haben sich dabei die Zusammenhänge von modaler Orientierung und dem Policy Design als Ausdruck politischer Werthaltungen erwiesen. Wie die Gegenüberstellung von Policy Design und modaler Ausrichtung der Koordination zeigte, tendieren

Anreizinstrumente eher zu multimodalen Lösungen, während die verbindlicheren aktiven Interventionen stärker zur ÖV-Orientierung von Planungsprojekten führen. Der Rückzug des Staates und der freie Lauf der Marktkräfte, die allein die manifeste Nachfrage bedienen, haben unkoordinierte Lösungen und eine Dominanz des MIV zur Folge. Es besteht ein Widerspruch zwischen Ziel und Mittel, wenn urbane Revitalisierungen an den Knotenpunkten des ÖV ausgerichtet werden sollen, man sich dabei aber auf die Bereitstellung eines entsprechenden Angebots beschränkt, ohne dieses mit verbindlicheren Massnahmen wie beispielsweise Anreizen zu ergänzen. Neue urbane Schwerpunkte entstehen nicht von allein, und noch weniger entstehen sie von sich aus entlang den Infrastrukturen des ÖV. Vielmehr sind für die Erreichung eines solchen Ziels strikte Rahmenbedingungen notwendig, in denen sich ein politischer Wille manifestiert.

**2. Die Betroffenen werden wahrgenommen: entweder als Input in der Planung oder dann als Widerstand im Vollzug.** Koordinationsprozesse hängen stark davon ab, inwiefern die Balance zwischen politischer Akzeptanzschaffung durch öffentliche Debatten und den technischen Sachzwängen und der planerischen Expertise gefunden wird. Die Fallstudien geben verschiedene Hinweise, wie dieses Gleichgewicht hergestellt werden kann. Erstens hat sich erwiesen, dass der Einbezug der Betroffenen früh geschehen soll und der Einfluss deklariert werden muss. Wie Genf zeigt, verkommt die Betroffenenmitsprache dann zur Farce, wenn die grundsätzlichen Eckpunkte einer Planung gar nicht mehr zur Diskussion stehen und wenn es den Betroffenen überlassen ist herauszufinden, ob sie nur zur Anhörung geladen sind oder ob ihre Einwände auch berücksichtigt werden. Diese primär politische Phase einer Planung sollte genutzt werden, indem Ziele und Grundsätze zur Diskussion gestellt werden und eine Mitsprache nicht nur vorgegaukelt, sondern auch tatsächlich gewährleistet wird. Wie sich anhand der Partizipationsmöglichkeiten in den vier Agglomerationen zeigte, hat Betroffenenmitsprache bei der Zieldefinition durchaus auch einen positiven Effekt auf die Kohärenz der so gemeinsam erarbeiteten Zielsetzungen. Echte Partizipation erweist sich also als Investitionen in die Vollzugsphase, in der dann primär technisch entschieden werden soll, wie die demokratisch legitimierten Ziele umgesetzt werden. In dieser Phase sollte allerdings die technische Seite innerhalb der politischen Vorgaben über

einen ausreichenden Handlungsspielraum verfügen, um zu machbaren Lösungen gelangen zu können.

**3. *Blindes Vertrauen in finanzielle Unterstützung kann sich als Eigentor erweisen.*** Die Frage nach dem Geld hat sich in dieser Untersuchung durchs Band weg als zentral erwiesen, allerdings nicht immer in die erwartete Richtung. Dass Verteilungskonflikte eine Einigung verhindern können und der Koordination wenig dienlich sind, ist sicher keine überraschende Erkenntnis. Eine gesicherte Finanzierung ist damit konfliktmindernd und grundsätzlich einer koordinierten Lösungsfindung förderlich. Wie wir aber zeigen konnten, wirkt sich das Vorhandensein von Geld nicht immer positiv auf die Kohärenz des fertigen raumwirksamen Projekts aus. Grund dafür ist bei den öffentlichen Geldern ein Widerspruch zwischen den Vorgaben in RPG, LRV und LSV, die den Kantonen und Gemeinden eine Koordination raumrelevanter Politiken nahelegen, und den finanziellen Anreizen in «Bahn 2000» und anderen, kurzfristigeren Programmen, die sektoral ausgerichtet sind und verschiedene sinnvolle Bedingungen stellen, aber keine Koordination von Raum- und Verkehrsplanung verlangen. In verschiedenen Fällen wirken sie so einer koordinierten Lösung entgegen, indem der planerische Schwerpunkt auf jene Elemente gelegt wird, die finanziert sind. Gekoppelt mit den zeitlichen Vorgaben, mit denen diese Gelder häufig verbunden sind, erweisen sie sich ebenso als Koordinationsbremsen, wie eine gesicherte Finanzierung verfahrenere Verhandlungssituationen deblockieren kann. Bei privaten Geldgebern dagegen verhält es sich eher so, dass die Planungshorizonte entscheidend sind: Investoren wollen möglichst bald bauen und Gewinne erwirtschaften und denken deshalb weniger langfristig, weshalb Koordination primär als Kostenfaktor und weniger als langfristige Notwendigkeit verstanden wird. Die Schlüsse aus diesen Erkenntnissen besagen einerseits, dass finanzielle Anreize des Bundes abgestimmt werden sollten auf die raumordnungspolitischen Ziele, und andererseits, dass urbane Behörden über nicht genug Raumreserven verfügen, um die Kontrolle darüber privaten Interessen zu überlassen.

**4. *Institutionen sind entscheidend für das Gelingen von Kooperation und Koordination.*** In allen Fallstudien hat sich die grosse Bedeutung des institutionellen Umfelds und der Organisation der Koordinationsprozesse gezeigt. Wie sich feststellen lässt, verlaufen

Aushandlungsprozesse in klaren Strukturen bedeutend erfolgreicher ab als in amorphen Gebilden. Konkret hat unsere Untersuchung gezeigt, dass die Aufteilung von technischer und politischer Sphäre mit eindeutiger Aufgabenteilung und einer zentralen Schnittstelle die Prozesse vereinfacht. Unklarheiten werden aus dem Weg geschafft, indem alle Involvierten über ihre Möglichkeiten innerhalb dieser Aufgabenteilung aufgeklärt sind. Die Mitglieder der entscheidenden Gremien sollten über hohe Entscheidungskompetenzen verfügen und zu Verhandlungen im Namen der von ihnen vertretenen Institutionen befähigt sein. Damit haben die getroffenen Entscheide eine hohe Verbindlichkeit und die Erwartungssicherheit für die anderen Beteiligten nimmt zu. Mit diesen organisatorischen Massnahmen wird das Frustrationspotenzial in Planungsprozessen gemindert und damit auch der Verhandlungswille der Beteiligten erhöht und der Weg zu einer erfolgreichen Koordination geebnet. Diese Argumente sprechen klar für die Einsetzung kleiner und spezialisierter Ad-hoc-Gruppen, in denen nur die direkt am Planungsprojekt Beteiligten aus Politik und Technik einsitzen. Die Analyse zeigte weiter auch die Bedeutung des Kontexts: Permanente Kommissionen erweisen sich ebenfalls als hilfreich, da in ihnen die Zusammenarbeit von Raumordnung und Verkehrsplanung geübt werden kann und je nach politischer Hierarchiestufe die Leitplanken für die konkreten Projekte gelegt werden. Die Arbeitsteilung der beiden Organisationsformen ist allerdings zentral. Die Fallstudien zeigen mit aller Deutlichkeit das Scheitern von Projekten, die permanenten Gremien anstelle von spezialisierten Arbeitsgruppen überantwortet werden. Die beiden Formen institutionalisierter Koordination sollen sich ergänzen und nicht konkurrenzieren.

**5. *Unterschiede zwischen der Westschweiz und der Deutschschweiz sind nicht gottgegeben.*** Wenn unsere Untersuchung Unterschiede zwischen den Sprachregionen offenbart, ist damit nicht der so genannte «Röstigraben» als unumstössliche Notwendigkeit gemeint, sondern Unterschiede in der Policy-Kultur und im institutionellen Gefüge. Aufgrund der konstatierten strukturellen Unterschiede bezüglich der aufgeführten Faktoren muss aber eine zentrale Differenz zwischen den untersuchten Deutschschweizer und Westschweizer Agglomerationen festgehalten werden, ist doch bei letzteren eine generelle Benachteiligung in ihren Koordinationsbemühungen auszumachen, die auf ihre

reaktive Haltung gegenüber der Bundespolitik zurückzuführen ist. Diese These wird einerseits durch den Umstand gestützt, dass die Untersuchung der jeweiligen Entwicklungspfade der planerischen Leitbilder eine manifeste Ungleichzeitigkeit zwischen Lausanne und Genf auf der einen, Bern und Basel auf der anderen Seite offenbart, die ihren Niederschlag auf Bundesebene fand. So wurde hier das ÖV-Modell zur Orientierungsgrösse erhoben, was die Vertreter der multimodalen Modelle in die Position der Nachvollzieher versetzte. Dies führte andererseits wiederum dazu, dass in Genf und Lausanne der Druck, eine politische Koordination zu institutionalisieren, im Gegensatz zu Bern und Basel von aussen, d.h. vom Bund kam. Andererseits konnte aber in den Fallstudien aufgezeigt werden, dass diese Unterschiede überwunden werden können, indem Lernprozesse initiiert und neue Organisationsformen der Koordination etabliert werden, die langfristig zu einer neuen Sicht des Raums wie zu einem neuen gegenseitigen Verständnis der Planungskulturen führen können.

## BIBLIOGRAPHIE

### Références

- ALMOND G.A., «Politische Kultur-Forschung – Rückblick und Ausblick», in: Berg-Schlosser D. et Schissler J. (Hg.) *Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung*, PVS 28/1987, Sonderheft Nr. 18. Opladen, Westdeutscher Verlag, 1987.
- ANTE U., *Politische Geographie*, Braunschweig, Westermann, 1981.
- APEL D. et LEHMBROCK M. (1990) *Stadtverträgliche Verkehrsplanung Chancen zur Steuerung des Autoverkehrs durch Parkraum. Konzepte und Bewirtschaftung*, Deutsches Institut für Urbanistik.
- ASCHER F., *Métropolisation ou l'avenir des villes*, éditions Odile Jacob, Paris, 1995.
- ASCHER F., *La république contre la ville*, Aube, La Tour d'Aigue, 1998.
- BASSAND M., «La métropolisation du monde», in: Auge M. *et al.*, *Les hommes, leurs espaces et leurs aspirations*, L'Harmattan, Paris, pp. 135-150, 1994.
- BASSAND M. et FRAGNIÈRE J.-P., *Le pouvoir dans la ville: essai sur la démocratie urbaine*, Delta, Vevey, 1978.
- BASSAND M., CHEVALIER G. et ZIMMERMANN E., *Politique et logement*, Lausanne, Presses polytechniques romandes, 1985.
- BAUMGARTNER U., «Les transports urbains entre l'individuel et le collectif», in: *Actes du séminaire Villes et transports*, Plan Urbain, Paris, Tome 2, pp. 55-68, 1995.

- BAYS P. et CHRISTE E., *Le stationnement*, Cahier TEA n° 7, EPFL, Lausanne, 1994.
- BELL D., *Les contradictions culturelles du capitalisme*, Paris, PUF, 1978.
- BIEBER A., MASSOT M.-H. et ORFEUIL J.-P., *Questions vives pour une prospective de la mobilité quotidienne*, Rapport INRETS-DATAR, Arcueil, 1992.
- BOESLER K.-A., *Politische Geographie*, Stuttgart, Teuber, 1983.
- BONANOMI L., *Le temps des rues*, Groupe-conseil romand pour la modération de la circulation et IREC, Genève et Lausanne, 1990.
- BORRAZ O., *Le gouvernement des villes: une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises*, thèse de doctorat, IEP de Paris, 1995.
- CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, 1963.
- CUNHA A. et CSILLAGHY J., *La métropole absente?: dynamiques économiques, spécialisations fonctionnelles et avantages de localisation de la région métropolitaine du Léman*, IREC, EPFL, 1992.
- DAVID P.A., «Clio and the Economics of QUERTY», in: *American Economic Review*, Jg. 75, 1985.
- DECOUTÈRE S., RUEGG J. et JOYE D., *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1996.
- DÖHLER M., *Gesundheitspolitik nach der «Wende»: Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Grossbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland*, Sigma, Berlin, 1990.
- DONZELOT J. et ESTÈBE P., *L'état animateur*, Esprit, Paris, 1994.
- DOWDING K., *Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach*, *Political Studies* 43(1), pp. 136-158, 1995.
- DUBOIS-TAINE G. et CHALAS Y., *La ville émergente*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1997.
- DUPUY G., *L'urbanisme des réseaux – Théories et méthodes*, Armand Colin, Paris, 1991.
- DURKHEIM E., *Les règles de la méthode sociologique*, 6<sup>e</sup> éd. Quadrige, Paris, 1992.
- FINGERHUTH C., «Planungs-, Bau- und Wohnungsmarktpolitik», in: Burckhardt L, Frey R. L., Kreis G. et Schmid G. (Hg.) (1984) *Das politische System Basel-Stadt. Geschichte, Strukturen, Institutionen, Politikbereiche*, Basel, pp. 421-433, 1984.

- FLÜCKIGER H., «Städtesystem Schweiz – Stadt Schweiz im Zentrum Europas», in: Eidgenössisches Personalamt (Hg.) *Konzeptionelle Politik auf dem Prüfstand. Eine Diskussion zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Öffentlichkeit über wichtige Fragen der Legislaturplanung 1995-99*, Bern, EPA, pp. 85-93, 1995.
- FOUCHIER V., *Les densités urbaines et le développement durable – Le cas de l’Ile-de-France et des villes nouvelles*, Paris, Editions du SGVN, 1997.
- FREY R.L., «Was hat das NFP «Stadt und Verkehr» gebracht?», in: Güller P. et Breu Th., *Städte mit Zukunft – ein Gemeinschaftswerk*, pp. 47-50, 1996.
- FREY R.L., «Städtische Wirtschaft, Mobilität und Umwelt», in: *Schweizerischer Städteverband*, pp. 19-27, 1997.
- FROGNIER A.-P., «Logique(s?) de la politique comparée», in: *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1(1), pp. 61-90, 1994.
- GAUDIN J.-P., «Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?», in: *Revue Française de science politique* n° 45, Paris, 1995.
- GEORGE A.L., «Case Studies and Theory Development. The Method of Structured, Focused Comparison», in: Lauren P. G. (ed.), *Diplomacy. New Approaches in History, Theory, and Policy*, London, The Free Press, pp. 43-68, 1979.
- GILG P., «Stabilität und Wandel im Spiegel des regionalen Abstimmungsverhaltens», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 27/1987, 121ss, 1987.
- GRINT K., *The Sociology of Work*, Cambridge, Policy Press, 1998.
- GUGGENHEIM T.C., «Städtisches Planen, Bauen und Wohnen», in: *Schweizerischer Städteverband*, pp. 41-49, 1997.
- GUIDEZ J.-M., GEFFRIN Y. et LASSAVE P., *10 ans de mobilité urbaine – Les années 80*, CETUR, Bagneux, 1990.
- GÜLLER P. et BREU Th., *Städte mit Zukunft – ein Gemeinschaftswerk*, VdF, Zurich, Seismo, 1996.
- HANDY C.B., *Understanding Organisations*, Harmondsworth, Penguin, 1985.
- HARDING A., «Elite Theory and Growth Machines», in: Judge D., Stoker G. et Wolman H. (eds.) *Theories of Urban Politics*, London/Thousand Oaks/New Dehli, Sage Publications, pp. 35-53, 1995.

- HEALEY P. et WILLIAMS R., «European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence», in: *Urban Studies*, n° 30, 4/5, 1993.
- HEHL M., «Die Stadt Bern in der Automobilisierungseuphorie – Schnellstrassenprojekte 1950-1970», in: Lüthi Ch. et Meier B. (Hg.) *Bern. Eine Stadt bricht auf. Schauplätze und Geschichten der Berner Stadtentwicklung zwischen 1798 und 1998*, Bern, Haupt, pp. 69-84, 1998.
- HODEL J., RIHM I. et WIHNER D., *Aktionsplan Stadtentwicklung Basel. Projekt zur langfristigen Sicherung der Steuereinnahmen von natürlichen Personen. Feinkonzept*, Basel, ökomedia, 1997.
- HOHN H.-W. et SCHIMANCK U., *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem*, Frankfurt a. M., Campus Verlag, 1990.
- HOHN, H.-W. et SCHNEIDER V., «Path-dependency and critical mass in the development of research and technology: a focused comparison», in: *Science and Public Policy*, Jg. 18, 1991.
- INFRAS, *Siedlung/Verkehr/Umwelt. Studie im Auftrag der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern*, Bern, 1991.
- JACCARD P.-A. et PERRET F.-L., *(Re)concilier le transport et la ville: quelle stratégie*. VdF, Zürich, 1995.
- JANSEN D. et SCHUBERT K., «Netzwerkanalyse, Netzwerkforschung und Politikproduktion. Ansätze von «cross-fertilization»», in: Jansen D. et Schubert K. (Hg.) *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg: Schüren, pp. 9-23, 1995.
- JENKS M., BURTON E. et WILLIAMS K. (eds.), *The Compact City – A Sustainable Urban Form?*, London, E & FN SPON, 1996.
- JORDAN G. et SCHUBERT K., «A Preliminary Ordering of Policy Network Labels», in: *European Journal of Political Research*, 21, pp. 7-27, 1992.
- JOYE D. et KAUFMANN V., «Cinquante ans d'aménagement du territoire à Genève», in: *Les Annales de la Recherche Urbaine* 80-81/1998, pp. 93-100, 1998.
- JOYE D. et LERESCHE J.-P., «Gouvernance et nouveaux territoires d'action publique», in: Saez G., Leresche J.-P., et Bassand M. (Eds) (1997) *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, L'Harmattan, Paris, pp. 289-299, 1997.
- JOYE D., HUISSOUD T. et SCHULER M. (ssdir), *Habitants des quartiers, citoyens de la ville?*, Seismo, Zurich, 1995.

- KANTOR P., SAVITCH H.V. et HADDOCK S.V., «The Political Economy of Urban Regimes. A Comparative Perspective», in: *Urban Affairs Review*, volume 32, number 3/January 1997, pp. 348-377, 1997.
- KAUFMANN V., *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines. La question du report modal*, Presses polytechniques et universitaires romandes, collection Science, technique, société, Lausanne, 2000.
- KEELING D., «Transport and the World City Paradigm», in: *World Cities in a World-System*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 115-131, 1995.
- KENIS P. et SCHNEIDER V., «Policy Networks and Policy. Analysis: Scrutinizing an New Analytical Toolbox», in: Marin B. et Mayntz R. (éds), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt a.M., pp. 25-62, 1991.
- KITSHILT H., «Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-nuclear Movements in four Democracies», in: *British Journal of Political Science*, vol. 16, pp. 57-85, 1986.
- KLÖTI U., HALDEMANN Th. et SCHENKEL W., *Die Stadt im Bundesstaat – Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich, Chur/Zürich*, Rügger, 1993.
- KNOEPFEL P. et BUSSMANN W., «Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt», in: Bussmann W., Klöti U. et Knoepfel P. (éd.). *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt a.M., Helbing et Lichtenhahn, pp. 58-77, 1997.
- KRIESI H., *Les démocraties occidentales. Une approche comparée*, Paris, Economica, 1994.
- KRIESI H. et WISLER D., «Social Movements and Direct Democracy in Switzerland», in: *European Journal of Political Research*, vol. 30 (1996), pp. 19-40, 1996.
- KRIESI H., LINDER W. et KLÖTI U. (éd.), *Schweizer Wahlen 1995. Ergebnisse des Projektes selects*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt, 1998.
- KRIESI H., WERNLI B., SCIARINI P. et GIANNI M., *Le clivage linguistique. Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*, Bern, Bundesamt für Statistik, 1996.
- KÜBLER D., *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé: analyse des conflits de mise en œuvre*, Paris, L'Harmattan, 2000.

- LAWRENCE P. et LORSH J., *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, 1967.
- LE GALÈS P., «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», in: *Revue française de science politique*, 45(1), pp. 57-95, 1995.
- LECA J., «Gouvernance et institutions publiques», in: De Foucauld J.-B. et Fraisse R. (dir.) *La France en perspectives*, Odile Jacob, Paris, 1996.
- LENDI M., «Zur Geschichte der Raumplanung in der Schweiz», *DISP* 127/Oktobre 1996. *Themenheft. Raum- und Stadtplanung der Schweiz seit 1950 – Bilanzen und Visionen*, pp. 24-26, 1996.
- LENDI M. et BEELER U., «Raumplanung und Verkehrsplanung. Die Frage nach der Rechtsverbindlichkeit des Verkehrsplans, dargestellt am Beispiel der Stadt Winterthur», in: *DISP*, n° 77, pp. 19-25, 1984.
- LÉVY J., *Le tournant géographique*, Belin, Paris, 1999.
- LIJPHART A., «Comparative Politics and the Comparative Method», in: *American Political Science Review*, 65(3), pp. 682-693, 1971.
- LINDER W., *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt, 1999a.
- LINDER W., HOTZ B. et WERDER H., *Planung in der schweizerischen Demokratie: Ein Forschungsprojekt des Instituts für Orts, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich*, Bern/Stuttgart, Haupt, 1979.
- MARCH J. et OLSEN J., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, Free Press, 1989.
- MAREK D., *Luftreinhaltung und Verkehr in der Stadt Bern. Akteurnetzwerke der Verkehrsberuhigung und Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel an vier Beispielen*, Cahiers de l'IDHEAP n° 143, Chavannes-près-Renens, 1995.
- MASSOT M.-H., «Les échelles territoriales de la mobilité domicile-lieu de travail», intervention au séminaire *La ville éclatée*, LATTS, 18, janvier 1996, Paris, 1996.
- MAYNTZ R., «Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen», in: Héritier A. (Hg.). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS Sonderheft 24/1993, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 39-56, 1993.
- NEF R., «Struktur, Kultur und Abstimmungsverhalten. Zur interregionalen Variation von politischen Präferenzen in der Schweiz 1950-

- 1977», in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 6, pp. 155-190, 1980.
- NEWMAN P. et THORNLEY A., *Urban Planning in Europe*, Routledge, Londres, 1996.
- OFFNER J.-M., «Les «effets structurants» du transport: mythe politique, mystification scientifique», in: *L'espace géographique*, n° 3, 1993.
- OFFNER J.-M. et PUMAIN D., *Réseau et territoire, significations croisées*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1998.
- OSTROWESKY S., «Deux modèles du savoir: ville-racine, ville-flux», in: Duhem B. et al. (éds) *Ville et transports – Actes du séminaire*, tome 2, Plan Urbain – Direction de l'architecture et de l'urbanisme, Paris, pp. 267-271, 1995.
- PFISTER Ch. (Hg.), *Das 1950<sup>er</sup> Syndrom. Der Weg in die Konsumgesellschaft*, Bern, Haupt, 1995.
- PHAROAH T. et APEL D., *Transport Concepts in European Cities*, Avebury, Studies in Green Research, Aldershot, 1995.
- PLASSARD F., «Le transport à grande vitesse et le développement régional», in: *Politiques régionales, réseaux de transport et communication*, Table ronde 94, CEMT, Paris, 1994.
- PRZEWORSKI A. et TEUNE H., *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley-Interscience, 1970.
- RICHARDSON J. et JORDAN G., *Overcrowded Policy-Making. Some British and European Reflections*, Policy Sciences 15/1983, pp. 247-268, 1983.
- RUPP M. et STAUB H., «Von der Zonenplanung zum Raummanagement – Rückbesinnung auf die Stärken der Raumplanung», in: Lüthi Ch. et Meier B. (Hg.) *Bern. Eine Stadt bricht auf. Schauplätze und Geschichten der Berner Stadtentwicklung zwischen 1798 und 1998*, Bern, Haupt, pp. 141-159, 1998.
- SABATIER P.A., «Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen», in: Héritier A. (Hg.) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS Sonderheft 24/1993*, pp. 116-148, 1993.
- SALOMON I., BOVY P. et ORFEUIL J.-P. (eds), *A Billion Trips a Day*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993.
- SCHENKEL W., *Die Luftreinhalte- und Verkehrspolitik im Kanton Basel-Stadt. Politiknetzwerk-Analyse von Verkehrsberuhigungs-*

- massnahmen*, Cahiers de l'IDHEAP n° 150, Chavanne-près-Renens, 1995.
- SCHULER M. et JEMELIN Ch., «Régions urbaines et agglomérations: multiplicité et diversité des définitions statistiques en Europe», in: Jaccoud C. *et al.* (dir.) *Raisons et déraisons de la ville, Approches du champ urbain*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 45-68, 1996.
- SCHULER M. et JOYE D., «D'un recensement à l'autre: la dynamique spatiale en Suisse», in: *La population en Suisse, Structure et dynamique spatiale*, OFS, pp. 109-172, 1995.
- SCHULER M., et KAUFMANN V., «Pendularité à longue distance, la vitesse des transports comme facteur structurant de l'urbain», in: *DISP*, 126, pp. 3-10, 1996.
- SEITZ W., *Die politische Kultur und ihre Beziehung zum Abstimmungsverhalten. Eine begriffsgeschichtliche und methodenkritische Analyse*, Zürich, Realtopia, 1997.
- SHORT J.R., *An Introduction to Political Geography*, London, Routledge and Kegan, 1982.
- SIEGFRIED A., *Tableau politique de la France de l'ouest sous la troisième république*, Paris, Armand Colin, 1964.
- SOEFFNER H.-G., *Auslegung des Alltags – Alltag als Auslegung. Zur wissenssoziologischen Konzeption einer sozialwissenschaftlichen Hermeneutik*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1989.
- STOKER G., «Regime Theory and Urban Politics», in: Judge D., Stoker G. et Wolman H. (eds.) *Theories of Urban Politics*, London/Thousand Oaks/New Dehli, Sage Publications, pp. 54-71, 1995.
- STOKER G., «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», in: *Revue Internationale des sciences sociales*, pp. 19-29, 1998.
- URIO P., *Le rôle politique de l'administration publique*, L.E.P. Loisirs et pédagogie, Lausanne, 1984.
- URIO P., PAPAIZIAN K., GALLEY F., MAILLARD P., BURNIER T., STÜSSI R., KLAPPROTH S. et BASSAND M., *Les acteurs et la mise en œuvre des politiques publiques des routes nationales et du logement*, Lausanne, rapport de recherche, CEAT, 1984.
- VARONE F., *Le choix des instruments des politiques publiques. Une analyse comparée des politiques d'efficacité énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse*, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt, 1998.

- VATTER A., «Politikwissenschaftliche Thesen zur schweizerischen Raumplanung der Nachkriegszeit (1950-1995)», *DISP* 127/ Oktober 1996. *Themenheft. Raum- und Stadtplanung der Schweiz seit 1950 – Bilanzen und Visionen*, pp. 28-34, 1996.
- VATTER A. et SAGER F., *Ein Partizipationsmodell für das Berner Nordquartier. Studie im Auftrag des Stadtplanungsamtes der Stadt Bern*, Bern, SPA, 1997.
- VELTZ P., *Des territoires pour apprendre à innover*, Edition de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1994.
- WEBER M., *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen, 1972.
- WIDMER T. et BINDER H.-M., «Forschungsmethoden», in: Bussmann W., Klöti U. et Knoepfel P. (Hg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt a. M.: Helbing und Lichtenhahn, pp. 214-256, 1997.
- WYSS S. et ZIMMERMANN W., *Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik*, Cahier de l'IDHEAP n° 168, Chavannes-près-Renens, 1997.

### Sources consultées

- ARBEITSGRUPPE ESP, *Dritter Zwischenbericht an den Regierungsrat des Kantons Bern*, Bern, 1995.
- CANTON DE BERNE, *RER bernois et urbanisation*, Berne, 1992.
- CANTON DE BERNE, *Siedlungsplanung und Verkehr*, Raumplanungsammt, Bern, 1993.
- CANTON DE BERNE, *Compte-rendu de l'aménagement du territoire*, Berne, 1994a.
- CANTON DE BERNE, Festlegung des räumlichen Zuständigkeitsbereiches der regionalen Verkehrskonferenzen gemäss, Art 15 Bst. f. des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 16 September 1993. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates 3028, 21, Bern, 1994b.
- CANTON DE BERNE, *Loi de coordination (LCoor)*, Berne, 1994c.
- CANTON DE BERNE, *Défis, problèmes et tâches du canton de Berne*, Berne, 1994d.

- CANTON DE VAUD, *Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions*, Lausanne, 1985.
- CFF et OFAT, *Mettre l'aménagement sur les rails. Guide pour l'aménagement des terrains des gares*, Berne, 1991.
- CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE, *Loi sur l'aménagement du territoire*, Berne, 1979.
- CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE, *Grandes lignes de l'organisation du territoire en suisse*, BRP, Bern, 1996a.
- CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE, *Regio plus*, Berne, 1996b.
- KANTON BASEL-STADT, *Ratschlag betreffend A: Erneuerung der Bewilligung eines Staatsbeitrages an die Regio Basiliensis, Verein und Internationale Koordinationsstelle (IKRB), für die Jahre 1994-1998 und B: Bericht zur Vereinbarung über die Organisation und die Führung der Regionalplanung beider Basel (Partnerschaftliches Geschäft) vom 21. September 1993*, Basel, 1993a.
- KANTON BASEL-STADT, *Regierungsratsbeschluss vom 3. August 1993. 1. Anzug Hp. Kehl und Konsorten betreffend erster Etappen der Regio-S-Bahn. 2. Petition P46 für die stufenweise Realisierung der Regio-S-Bahn*, Basel, 1993b.
- KANTON BASEL-STADT, *Eine Bilanz. Legislaturziele 1993-1996 der Regierung*, Basel, Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt, 1996.
- KANTON BASEL-STADT, *Regierungsprogramm 1997-2001 des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt*, Basel, Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt, 1997.
- RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, *Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, Genève, 1987.
- STEK, *Räumliches Stadtentwicklungskonzept Bern 1995. Dreiteiliger Bericht des Gemeinderates*, Bern, 1995.



Pendant plusieurs décennies, l'urbanisation s'est développée autour de l'usage de l'automobile et ce processus a annulé les efforts entrepris dans de nombreuses agglomérations pour favoriser l'utilisation d'autres moyens de transport. Remédier à cette situation implique d'amarrer la croissance urbaine aux infrastructures de transport public et nécessite donc une action publique locale coordonnée, comme cela est entrepris à Berne ou à Bâle. Les obstacles à la coordination entre transport et urbanisme ne manquent cependant pas, tant en matière de prise de décision que de mise en œuvre. C'est à leur analyse qu'est dédié ce livre, qui, sur la base d'études de cas à Bâle, Berne, Genève et Lausanne, propose de répondre à une question apparemment triviale : comment, concrètement, coordonner transport et urbanisme ?

#### **STADTPLANUNG IN VERKEHR COORDINIEREN**

Das Buch beinhaltet eine ausführliche deutsche Kurzfassung.

ISBN 2-88074-518-7



9 782880 745189 >

**PRESSES POLYTECHNIQUES  
ET UNIVERSITAIRES ROMANDES**