

JUIN 2003

N°13

LES
DOSSIERS
FNAU

LA FNAU FAIT LE POINT SUR LE RENOUVEAU DES POLITIQUES D'URBANISME ASSOCIÉES AUX PROJETS DE TRANSPORTS EN SITE PROPRE

 FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

La relation entre les Transports et l'Urbanisme a toujours été centrale pour l'aménagement et le développement des villes. Elle a fait l'objet de nombreux travaux au sein de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et l'une des rencontres annuelles des agences (Bordeaux, 1998) y a été consacrée. Beaucoup des propositions de la récente Loi "Solidarité et Renouvellement Urbains" (SRU) sur l'articulation des politiques de déplacement et d'urbanisme trouvent leur source dans les réflexions des agences, telle la compatibilité à assurer entre la stratégie du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et les dispositions du Plan de déplacements urbains (PDU). La multiplication de projets de transports en commun en site propre (TCSP) dans les agglomérations françaises durant la dernière période est sans doute un des résultats les plus directs de cette prise de conscience mais, à un autre niveau, les réflexions menées par les agences en matière de schémas de développement commercial, de programmes locaux de l'habitat, de projets d'agglomération ou de schémas de développement économique en portent aussi témoignage.

Des avancées considérables ont par ailleurs été obtenues durant ces quinze dernières années au niveau de l'inscription physique dans l'espace urbain des infrastructures de transport. La construction d'une nouvelle ligne de tramway n'est plus aujourd'hui une simple opération d'infrastructure. Elle est conçue comme une opération complexe d'aménagement urbain dont l'objectif est de remodeler, restructurer et embellir les espaces publics, de « changer la vie » dans les villes d'une certaine manière. Là aussi les agences d'urbanisme ont joué un rôle moteur pour initier et porter ces projets.

Le présent Dossier FNAU se propose de faire le point sur toutes ces actions et d'en tirer les enseignements les plus importants.

LA RELATION TRANSPORT/URBANISME

Les systèmes de transport collectif en site propre (TCSP), et notamment les systèmes de surface (tramway, bus en site propre, TVR), amènent les agglomérations qui font ce choix à renouveler leurs approches et leurs stratégies en matière de projet urbain, de planification des territoires et de programmation des espaces collectifs. Ils obligent à concevoir de nouvelles méthodes pour encadrer les politiques urbaines, pour conjuguer la construction du réseau basé sur des axes lourds avec la structuration du territoire urbain.

A l'instar de leurs homologues allemandes, suisses ou néerlandaises, les grandes villes françaises mais aussi, et c'est un fait nouveau, les villes moyennes n'hésitent plus à revoir complètement leurs choix prioritaires en matière d'investissement et d'équipement des territoires. En fonction de leurs choix de transports, elles recherchent une meilleure cohérence des politiques publiques en matière d'habitat, d'accueil des activités économiques et de maîtrise de l'urbanisation périphérique.

L'évolution du cadre juridique y a beaucoup aidé. La loi sur l'air de 1996 prévoyait déjà que les plans de déplacements urbains formulent les choix en matière de partage des espaces et de polarisation du territoire. La loi « Solidarité et renouvellement urbains » (SRU) a confirmé cette tendance, donnant la possibilité aux collectivités d'asseoir l'urbanisation future sur une desserte préalable par les transports. Ces textes forment un cadre propice à la recherche d'un développement plus équilibré, mieux articulé avec les choix de transports, et de grands choix stratégiques de planification urbaine.

Mais les projets de TCSP dans les villes, notamment françaises, modifient également les processus de commande publique sur les espaces et les équipements collectifs : la conduite de projets fait l'objet de nouvelles méthodes, les compétences sont décloisonnées, la programmation, la composition et le paysage des espaces traversés sont redéfinis. C'est l'occasion, pour de nombreuses villes, d'élaborer de nouveaux cadres de maîtrise d'ouvrage urbaine, qui s'exportent peu à peu dans tous les quartiers, y compris ceux qui ne sont pas concernés par les TCSP.



UNE VISION NOUVELLE DU DEVELOPPEMENT DES AGGLOMERATIONS

Définir une aire de réflexion associant réseau de transports et bassin de vie

Un des principaux apports des Plans de Déplacements Urbains (PDU) a été d'ouvrir la porte à une redéfinition complète des périmètres institutionnels en faisant davantage coïncider les pratiques de vie et les échelles territoriales de planification

Les compétences en matière de transports – et a fortiori la perception du "versement transport" – sont extrêmement cloisonnées alors que la demande de déplacement, même si elle est par nature éclatée, établit des synergies et des liens de solidarité entre les territoires. La refonte des systèmes de déplacements amène donc à réfléchir sur la pertinence des territoires destinés à recevoir le nouveau réseau et des périmètres sur lesquels se développent les démarches de planification et d'aménagement urbain.

A cet égard, l'analyse des enquêtes de déplacements et de flux migratoires issues des recensements constitue un guide efficace pour définir le territoire de pertinence et les partenariats entre les autorités organisatrices. La notion de temps de déplacement tolérable pour les trajets quotidiens a peu évolué depuis plusieurs décennies : entre 30 et 45 minutes pour la plupart des trajets quotidiens structurants (travail, école, affaires professionnelles). Elle permet de fixer les échelles des aires de réflexion et les aires d'influence des grands pôles urbains, délimitées, pour chacun d'entre eux, par un rayon de 30 kilomètres environ. Cette approche conduit à revoir et élargir les périmètres de compétence, en donnant des arguments techniques pour le partenariat en matière de planification des territoires sortant du strict champ des déplacements.

Inscrire les territoires de l'agglomération dans une logique de concurrence

Un diagnostic global et partagé de la demande des déplacements et de la capacité des réseaux à y répondre est établi. Il conduit à élargir la perspective à la question de l'offre globale de mobilité actuelle et future pour chacun des territoires composant l'agglomération, tous modes de déplacements confondus.

Mais la réflexion sur un système de TCSP doit également concerner l'offre de services urbains de chaque morceau de territoire qui compose la ville. On mesure ainsi points forts, décalages et carences, en intégrant, en amont, la capacité du projet de transport à corriger les déséquilibres entre les quartiers.

Le plan de déplacements urbains génère une nouvelle approche des dynamiques de développement des territoires à travers le transport : les politiques publiques visent dorénavant la maîtrise du trafic automobile. A cet égard, elles revoient sous un nouvel angle la limitation des flux, les approches comparées sur la structuration du territoire, en se référant à des modèles de développement contrastés tels que :

- le modèle dit californien, basé sur la constitution de grands maillages péri-urbains innervant la ville périphérique,
 - le modèle rhénan de ville compacte,
 - le modèle saint-simonien de ville centrée et hiérarchisée,
- démarche que l'on voyait déjà s'amorcer avec les dossiers de voirie d'agglomération (DVA).

En raisonnant donc à la fois sur l'offre de mobilité globale dans les territoires et ses conséquences sur la dynamique de développement, certaines agglomérations ont vu, à juste titre, l'opportunité de repenser simultanément le modèle d'organisation urbaine en fonction des grands choix de transports. Sont ainsi remis en cause, explicitement ou implicitement, certains fondements des dynamiques antérieures de développement, et notamment celui de l'étalement urbain périphérique.

**Stimuler
les démarches
transversales,
non institutionnelles,
sur le transport,
la planification
du territoire
et le projet urbain**

Une fois établie l'opportunité de réétudier l'organisation urbaine à partir d'un nouveau système de déplacements, la collectivité se trouve confrontée à des questions de méthode. D'une part, il faut prendre en compte le décalage entre le calendrier de la programmation opérationnelle du projet de TCSP et celui de la révision des documents directeurs conditionnant l'aménagement du territoire à court et long termes. D'autre part, de manière plus contextuelle, il faut intégrer au fur et à mesure l'évolution du cadre régissant les politiques publiques (SCOT, PLH, schéma d'urbanisme commercial...).

Face à ce contexte, il est intéressant d'observer, dans nombre d'agglomérations, des démarches qui sortent du champ institutionnel classique, susceptibles de servir de plate-forme à de véritables projets politiques ou stratégiques à court ou moyen terme. Dans ces cas, les priorités de choix de transports préfigurent les axes majeurs d'une politique plus hiérarchisée en matière d'équipement et d'aménagement des territoires, mais également de désenclavement et d'accès à la ville pour certains quartiers en situation d'exclusion sociale ou géographique.

Ainsi, certaines agglomérations – comme Bordeaux, avec le schéma directeur des déplacements communautaires (SDDUC) et ses corridors de transports, mais aussi Grenoble avec l'avant-projet d'organisation générale des déplacements (APOG) et d'autres – ont saisi l'intérêt d'une démarche stratégique, portant à la fois sur le transport et l'urbanisme, qui transcende et dépasse les thématiques habituelles (PDU, PLH...).

**S'appuyer
sur les schémas
de cohérence
territoriale**

Enfin, en fonction du calendrier des procédures et du contexte politique, les agglomérations renouvellent leur approche urbanisme-transport, à travers le plan de déplacements comme à Lyon, mais aussi le Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA) et, bien sûr, le SCOT. En posant clairement l'exigence de compatibilité entre le plan de déplacements urbains, le plan local d'urbanisme, le programme local de l'habitat et le SCOT, le cadre légal pèse désormais de manière plus active et explicite sur la cohérence transport-urbanisme.

Le SCOT, qui croise le développement des réseaux de transport collectif lourd et les stratégies de croissance urbaine associées à ces réseaux, joue à cet égard un rôle pivot. Sont ainsi introduites, dans le contenu des nouveaux schémas de cohérence, les notions de corridor prioritaire de renouvellement ou de développement urbain associé aux axes lourds de transport, mais aussi de ville compacte associée aux pôles d'échanges et de "ville à portée de main" ou "de ville de proximité" chère à nos voisins germaniques.



LE SYSTEME DE DEPLACEMENTS AU CŒUR DE LA DEMARCHE PROSPECTIVE

Associer les élus, les citoyens et les acteurs du projet

En quelque dix ans, les méthodes et les choix en matière de tracé et d'intégration urbaine des lignes de TCSP sont sorties de la logique strictement économique. Dès la décision prise d'investir sur un système de transport en site propre, d'autres logiques sont associées, en termes de développement urbain, d'intermodalité, de structuration du territoire.

Les équipes de maîtrise d'œuvre et d'ingénierie chargées de concevoir les systèmes de transports pour les agglomérations associent désormais des spécialistes de disciplines très variées : économistes, architectes, paysagistes, sociologues... Elles travaillent avec les équipes locales et les agences d'urbanisme. La dimension urbanistique et prospective de ces choix est ainsi acquise et conditionne les choix politiques à court terme mais aussi à long terme.

Ces nouvelles attitudes sont également perceptibles dans les phases de "marketing" du projet : les élus et les maîtres d'ouvrage s'efforcent de "vendre" le projet de transports à une population de plus en plus attentive à la rénovation des espaces, à l'installation de nouveaux services urbains, à la valorisation immobilière et foncière ; les promoteurs-aménageurs sont sensibles à l'argument de la desserte des futurs secteurs d'aménagement.

Le projet de TCSP se définit dorénavant dans une vision prospective à court et moyen termes. Il peut desservir des secteurs de développement futurs ou des quartiers à fort enjeu de renouvellement urbain. Il va, selon le cas, jusqu'à "accompagner" les lignes directrices du projet urbain, même quand celles-ci échappent à une simple logique de transport. A Bordeaux, par exemple, l'implantation d'une ligne de tramway sur les quais illustre la volonté politique d'ouvrir la ville sur son fleuve, qui constitue un axe majeur du projet urbain de la ville, même si elle est, pour l'instant, de peu d'importance en terme de desserte.

Restructurer les quartiers périphériques et revivifier les secteurs de renouvellement urbain

Aujourd'hui se pose la question de saisir la capacité d'un système de transport en site propre pour restructurer la ville périphérique, où l'espace urbain est par essence beaucoup moins composé, moins hiérarchisé que dans les quartiers centraux. C'est dans cette ville périphérique que la demande en déplacements croît le plus vite, dans une logique souvent proliférante et éparpillée liée à l'absence d'éléments de structuration forts des territoires. C'est pourquoi la desserte, basée sur un système d'axes lourds vers lesquels se rabattent les déplacements locaux, exige de recenser précisément tous les éléments de centralité de ces quartiers, centres bourgs anciens, mais aussi polarités locales. Il convient en outre d'évaluer la capacité des centres existants – mais aussi des centralités émergentes – à mieux hiérarchiser le territoire à l'aide de ce nouveau système de transport et des pôles d'échanges qui lui sont associés.

Certains exemples illustrent cette question. Le tramway Saint-Denis-Bobigny remplit sa vocation d'axe lourd et fédère de nouvelles centralités, mais il montre la difficulté de structurer les territoires périphériques, faute de moyens et d'espaces disponibles. Par ailleurs, l'expérience des parcs-relais d'intermodalité à Strasbourg et à Nantes montre que ceux-ci, même gratifiés d'une fréquentation soutenue et quotidienne, ont du mal à devenir de véritables lieux de vie et de centralité urbaine.

UNE INSCRIPTION DURABLE DANS L'ESPACE URBAIN

Dès lors que le tracé et le mode d'implantation de la ligne de transport est choisi, le projet de TCSP entre dans sa phase de définition. Vient alors le temps, pour l'autorité locale, de réfléchir à ce que l'on pourrait appeler l'urbanité de la future ligne de transports : cette dernière est-elle apte à répondre au mieux au "cahier des charges urbain" ? Dans quelle mesure s'inscrit-elle dans la ville existante tout en intégrant la métamorphose progressive et programmée des espaces ? Est-elle capable de susciter de nouvelles dynamiques d'aménagement ?

Cette étape est sans doute la plus difficile, mais aussi la plus déterminante pour le projet : difficile parce qu'elle est le moment de l'expression de points de vue et de logiques souvent antagonistes, entre les riverains et les aménageurs, mais aussi parfois au sein même des équipes de conception de projet, entre l'ingénierie transports, les urbanistes et les maîtres d'œuvre chargés de concevoir les espaces ; déterminante, parce qu'elle conditionne la réussite du projet, notamment pour les choix d'insertion, s'il s'agit d'un projet de surface, et pour les choix de programmation et de conception des espaces. Sans entrer dans un débat trop technique sur ces composantes et la manière dont les sujets sont traités, les méthodes et procédures mises en places par les villes présentent certaines caractéristiques fondamentales.

Fixer les moyens financiers et techniques

Très souvent, l'enveloppe financière initialement prévue pour le projet se révèle insuffisante pour traiter l'emprise réellement affectée par la ligne de transport. Même si, aujourd'hui, la part des travaux de réaménagement de l'espace de surface est mieux prise en compte dans les estimations financières du projet, les emprises concernées sont souvent sous-estimées en regard de la réalité du contexte urbain. Il n'appartient pas au TCSP de financer l'ensemble du réaménagement de l'espace, compte tenu, notamment, des modalités spécifiques de son financement (versement transport et subvention de l'Etat). En revanche, les collectivités doivent, dès l'amont, provisionner les sommes nécessaires à un réaménagement, de façade à façade, des espaces traversés par la ligne. Elles doivent, pour ce faire, négocier des enveloppes complémentaires ou des financements sur d'autres lignes budgétaires telles que le Feder (fonds européen de développement régional) ou les crédits de la politique de la ville, etc..

Cet effort d'intégration dès l'amont, du volet urbain du projet de TCSP doit porter aussi sur la configuration des équipes chargées de la mise en œuvre du projet. Il s'agit, dès la phase de conception et durant la phase de conduite et de mise en œuvre, de faire travailler ensemble urbanistes, aménageurs et ingénieurs, dans une optique d'économie de moyens et pour éviter les débats techniques inutiles ou cause des pertes de charges.



**Construire
une vision partagée
du paysage urbain
et de l'identité
des quartiers**

Trop souvent résumés à leur effet de “relookage”, l’usage et le traitement des espaces publics de surface sont l’occasion d’un travail de fond pour construire une vision partagée entre élus, citoyens et maîtres d’œuvre sur la vocation de ces espaces. C’est pourquoi la phase de programmation est essentielle : elle sert à guider les maîtres d’œuvre chargés des réaménagements de surface et elle aide les élus et les urbanistes à déterminer, avec le recul nécessaire, le rôle et la fonction de ces espaces ainsi que leur capacité à mieux accueillir et structurer la vie urbaine.

**Associer
les compétences
pour la commande
et la conduite
des projets**

Le nouveau système de transport doit être à la fois performant et capable de constituer un levier de dynamique urbaine. Aussi les maîtres d’ouvrage et les collectivités sont-ils conduits à imaginer de nouvelles méthodes de management et de conduite de projet, pour s’adapter aux mécanismes de financement et de contractualisation avec les opérateurs de transport. Ces méthodes visent à optimiser la coordination et la coopération des compétences dans les équipes de projet et à structurer la maîtrise d’ouvrage afin de garantir la qualité du service transport et son intégration urbaine.

Lorsqu’il existe une agence sur l’agglomération, l’autorité locale l’associe souvent en tant que conseil et expert sur la programmation du projet comme sur les méthodes de suivi et de désignation des maîtres d’œuvre. Les “marchés de définition” permettent, à cet égard, d’optimiser les choix de transport ou d’ouvrir le débat sur le projet d’aménagement et d’insertion urbaine préparé par l’agence. A partir du système de transports, ils favorisent une politique de programmation et d’investissement public non seulement sur la ligne de transports elle-même mais aussi sur les espaces attenants, emprises publiques et privées. Les observatoires constituent également des outils pédagogiques pour communiquer sur l’effet TCSP en tant qu’élément de valorisation urbaine au sens large (prix du foncier, évolutivité du tissu, redistribution des activités commerciales).

L’urbanisme évolue sans cesse à la faveur de démarches ou de réglementations nouvelles modifiant les compétences et les procédures de concertation dans les projets. L’émergence des systèmes de transport collectif en site propre constitue aujourd’hui un facteur considérable de renouveau pour le développement urbain. En obligeant à associer pratiques de vie et structuration du territoire urbain, sauront-ils conduire le renouveau de l’urbanité ?

Ce Dossier FNAU a été préparé par Jean Baptiste RIGAUDY, directeur adjoint de l’agence d’urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a’urba).

LES DOSSIERS FNAU PRÉCÉDEMMENT PARUS

N° 1 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur le commerce et la ville - Juin 1999.

N° 2 La FNAU et la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements - Juillet 1999.

N° 3 Un premier bilan de la FNAU sur les évolutions démographiques des aires urbaines où sont présentes les agences d'urbanisme - Octobre 1999.

N° 4 La FNAU fait le point sur la politique urbaine européenne Mai 2000.

N° 5 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur les multiplexes cinématographiques - Octobre 2000.

N° 6 Après les lois Voynet, Chevènement, SRU les réflexions de la FNAU sur le nouveau contexte du développement territorial - Décembre 2000.

N° 7 Avant le sommet mondial de New York (Habitat II + 5) une contribution de la FNAU aux réflexions sur le développement durable - Mai 2001.

N° 8 La FNAU fait le point sur les systèmes d'observation des quartiers mis en place par les agences d'urbanisme - Novembre 2001.

N° 9 La FNAU fait le point sur les dynamiques de développement territorial liées à l'économie de l'information - Décembre 2001.

N° 10 Après les lois Voynet, Chevènement, SRU et dans la perspective de la décentralisation, le nouveau chantier du développement territorial. - Novembre 2002.

N° 11 La FNAU fait le point sur le rôle des programmes locaux de l'habitat au service des politiques urbaines et du développement des territoires - Décembre 2002.

N° 12 La FNAU présente "la Charte des agences d'urbanisme" Mars 2003

Disponibles à la FNAU sur simple demande ou consultables sur le site www.fnau.org



F.N.A.U. 1, rue de Narbonne 75007 PARIS
Tél. 01 45 49 32 50 - Fax. 01 45 49 94 46
Internet : <http://www.fnau.org>
Mél : fnau@fnau.org

Président : André Rossinot
Délégué Général : Marcel Belliot
ISSN : 1 295-5760