

Vers une planification intégrant usage du sol et transports

*Quelques exemples
issus du projet européen TRANSLAND*

AMÉNAGEMENT ET URBANISME



Certu

Vers une planification intégrant usage du sol et transports

Quelques exemples tirés du
projet européen TRANSLAND

DEPARTEMENT URBANISME



Ministère de l'Équipement
des Transports et du Logement

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et
les constructions publiques

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire :

CERTU – Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques ; 9, rue Juliette Récamier ; 69456 LYON CEDEX 06. Tel : 04 72 74 58 00

Titre : Vers une planification intégrant usage du sol et transports

Sous-titre :

Quelques exemples issus du projet européen TRANSLAND

Date d'achèvement :

Octobre 2001

Langue :

Français

Organisme auteur :

CERTU

Rédacteurs ou coordonnateurs :

Claude NOËL,
Sophie HUCHETTE (CETE NORD - Picardie)

Relecture assurance qualité faite par :

Alain COTTALORDA et Marie-Noëlle MILLE

(Département Urbanisme)

Contexte :

Projet européen réalisé pour la DG7, TRANSLAND porte sur l'analyse des interactions entre usage du sol et transport, avec une approche ciblée principalement sur les politiques et la planification intégrant ces domaines localement au niveau urbain. Cette demande de la DG 7 se fonde principalement sur la volonté de déconnecter la croissance économique de la croissance des déplacements, dans une perspective de développement durable.

Le projet est stratégique pour la DG7 puisqu'il doit faire un large état de la question en Europe et l'aider à définir son programme de recherches dans ce domaine.

Contenu :

Cette publication est ciblée sur quelques études réalisées dans le cadre du projet TRANSLAND :

- Les politiques néerlandaises de localisation des ensembles de construction nouvelles (VINEX) et d'implantation des activités nouvelles (ABC). Ces politiques représentent une organisation très planificatrice de l'espace avec des préoccupations de maîtrise des sols et de développement durable ;
- La planification « en doigts » du Grand Copenhague : elle montre les effets d'une planification à long terme basée sur la promotion des transports publics et la protection des espaces verts.
- Les exemples de deux agglomérations françaises, Rennes et Strasbourg, où existe une volonté planificatrice, axée dans le premier cas sur la maîtrise des sols, et dans le second, sur une politique forte en matière de transports.
- La localisation d'EURALILLE, dont la réalisation a parfois été critiquée, présente de nombreux avantages en terme de gestion économe de l'espace et de maîtrise des déplacements.

Dans la plupart des études présentées, mais dans une moindre mesure dans les cas français, des éléments d'évaluation enrichissent la présentation faite.

Remarques complémentaires :

Les études de cas hollandaises et danoises ont été traduites de l'anglais par Pierre COESTER (CETE NORD-PICARDIE)

Mots clés: planification, transport, urbanisme, Europe, développement durable.

Diffusion : 50 exemplaires + accès sur le site internet du CERTU (<http://www.certu.fr>)

Nombre de pages : 66

Confidentialité : non

Bibliographie : oui

Avant-propos

Le CERTU participe à plusieurs projets en réponse à des appels d'offre de la Commission Européenne. Il en résulte souvent l'acquisition de connaissances sur des savoir-faire existants chez nos partenaires. Ces approches nous offrent aussi l'occasion d'un nouveau regard sur nos pratiques.

Ce rapport restitue en français quelques études de cas issues du projet TRANSLAND, réalisé pour la Direction Générale des Transports de la Communauté Européenne (DG7), avec des partenaires anglais, hollandais, allemands et italiens, entre janvier 1999 et mars 2000.

Tenu par les échéances du projet et les contraintes linguistiques, ce n'est que plus d'un an après la fin du projet que paraît cette publication.

L'objectif du projet était de faire un état des savoirs en matière de planification du sol intégrant la dimension transport pour en dégager des pistes de recherche pour les années futures. Outre l'état des politiques et de la littérature sur la question, un point sur les pratiques en la matière, dans différents pays européens, a été mené ; la priorité étant de privilégier la diversité des approches et des échelles territoriales, au détriment d'une investigation plus poussée sur le fond, en particulier en ce qui concerne les études de cas.

Cependant, la richesse du matériau collecté, liée à la présence de pratiques pas toujours connues en France, mais aussi à l'apport d'éléments d'évaluation des politiques menées, en justifie la restitution en français dans ce rapport qui correspond bien à la vocation du Certu de faire connaître des savoir-faire.

Les études de cas présentées ici concernent les politiques mises en œuvre aux Pays-Bas, « VINEX et ABC location », la planification en doigts de Copenhague, ainsi que quelques exemples intéressants issus de pratiques hexagonales (cas de Rennes, Strasbourg et Euralille).

Merci aux partenaires du CERTU dans ce projet (voir annexe), ainsi qu'au CETE Nord-Picardie, principal réalisateur de cette publication.

Sommaire

1. INTRODUCTION.....	5
1.1 PRÉSENTATION DU PROJET.....	5
1.2 CONTEXTE ET OBJECTIFS	5
1.3 ÉTUDES DE CAS.....	6
2. LA POLITIQUE VINEX AUX PAYS-BAS : LA LOCALISATION DES OPÉRATIONS IMPORTANTES DE LOGEMENTS NEUFS	9
2.1 CONTEXTE : DES DISPONIBILITÉS FONCIÈRES LIMITÉES, MAIS UNE CROISSANCE PRÉVISIBLE DU NOMBRE DE LOGEMENTS	9
2.2 OBJECTIF DU VINEX : DÉFINIR ET AMÉNAGER DE NOUVEAUX SECTEURS D’HABITAT DANS UNE PERSPECTIVE DE MOBILITÉ DURABLE	10
2.3 QUELS MÉCANISMES DE COORDINATION DES ACTEURS ?	11
2.4 ÉVALUATION DES EFFETS DU VINEX SUR LA MOBILITÉ : DES RÉSULTATS ENCORE PEU CLAIRS.....	12
2.5 LES OBSTACLES À LA MISE EN ŒUVRE DU VINEX	12
2.6 TRANSFÉRABILITÉ DE LA PROCÉDURE VINEX À D’AUTRES PAYS	13
3. LA POLITIQUE ABC AUX PAYS-BAS : « LA BONNE ENTREPRISE AU BON ENDROIT »	15
3.1 OBJECTIF : METTRE EN ADÉQUATION LES PROFILS DE MOBILITÉ DES ENTREPRISES AVEC LES PROFILS D’ACCESSIBILITÉ DES LIEUX	15
3.2 LES OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ABC :	17
3.3 ÉLÉMENTS D’ÉVALUATION DE CETTE POLITIQUE	19
3.4 CONCLUSION	22
4. LE PLAN « EN DOIGTS » DE COPENHAGUE	25
4.1 OBJECTIFS : FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT URBAIN À PROXIMITÉ DES GARES ET DES VOIES FERRÉES DE BANLIEUE.....	25
4.2 QUELS MÉCANISMES DE COORDINATION DES ACTEURS ?	26
4.3 DES RÉSULTATS GLOBALEMENT POSITIFS	26
5. EURALILLE : UNE LOCALISATION JUDICIEUSE	29
5.1 CONTEXTE	29
5.2 MÉCANISMES DE DÉCISION ET DE MISE EN ŒUVRE	31
5.3 ÉLÉMENTS D’ÉVALUATION DES RÉSULTATS.....	33
5.4 CONCLUSION : EURALILLE , UN NOUVEAU CENTRE COMMERCIAL IMPLANTÉ AU CŒUR DE L’AGGLOMÉRATION LILLOISE	39
6. L’AGGLOMÉRATION DE RENNES : UNE INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET 41	41
6.1 CONTEXTE	41
6.2 QUEL PARTENARIAT POUR L’ÉLABORATION DES PROJETS URBAINS ?	44
6.3 CONCLUSION	47
7. STRASBOURG : UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS VOLONTARISTE	49
7.1 CONTEXTE : PRINCIPALES DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES ET URBAINES	49
7.2 OBJECTIFS ET POLITIQUES.....	50
7.3 FONCTIONNEMENT : LE PARTENARIAT ENTRE ACTEURS PUBLICS ET ACTEURS DU PRIVÉS IMPLIQUÉS	53
7.4 ÉLÉMENTS D’ÉVALUATION DES RÉSULTATS.....	55
7.5 CONCLUSION : LEÇONS À RETENIR DU CAS STRASBOURGEOIS.....	57
ANNEXE 1 : PARTICIPANTS AU PROJET.....	59
ANNEXE 2 : ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES.....	60

1. Introduction

1.1 Présentation du projet

Projet européen réalisé pour la DG7, TRANSLAND porte sur l'analyse des interactions au niveau urbain entre usage du sol et transport. L'approche est ciblée principalement sur les politiques et la planification intégrant ces domaines. L'un des fondements de cette demande de la DG7 est la recherche d'une découplage entre la croissance économique et la croissance des déplacements, avec des enjeux de durabilité. Le projet se base sur un large état de la connaissance et de pratiques locales dans ce domaine en Europe. Cette démarche s'est trouvée facilitée par la présence au sein du consortium TRANSLAND de partenaires néerlandais, anglais, italiens, allemands et français (voir composition en annexe).

Le projet est stratégique pour la DG7 puisqu'il doit faire un large état de la question en Europe et l'aider à définir son programme de recherches dans ce domaine.

1.2 Contexte et objectifs

La tendance générale au développement de la mobilité motorisée est un phénomène largement répandu dans toute l'Europe de l'Ouest : bien que les individus ne se déplacent pas beaucoup plus, en nombre de déplacements, aujourd'hui qu'il y a 20 ans, ils parcourent quotidiennement des distances plus grandes, et surtout, font un usage beaucoup plus intensif de leur voiture particulière.

Les conséquences de cette augmentation ininterrompue de la mobilité motorisée sont également bien connues : congestion routière, augmentation conséquente des coûts d'accessibilité, dégradations de l'environnement, disparités sociales...

Pourtant, si les conséquences négatives de ces évolutions de la mobilité sont bien appréhendées, les projets innovants et performants tentant d'inverser la tendance au tout voiture sont somme toute relativement rares dans la plupart des pays de l'Union Européenne. Une connaissance insuffisante des mécanismes d'interaction entre urbanisme et transport constitue très certainement un frein.

Dans ce contexte, l'ambition majeure du projet TRANSLAND est double : d'une part, examiner et approfondir les connaissances théoriques relatives aux interactions transport / urbanisme, et d'autre part, étudier plus précisément les pratiques actuelles de planification des transports et de planification urbaine en Europe. Cette démarche comporte une dimension à la fois rétrospective et prospective :

- rétrospective, dans la mesure où elle permet d'identifier de « bonnes » pratiques de planification, ainsi que les conditions ou les freins à la mise en œuvre d'une politique intégrée transports / urbanisme ;
- prospective, puisqu'elle permet, d'une part, d'émettre des recommandations pour les projets en cours d'élaboration ou à venir, et d'autre part d'indiquer quelques pistes de recherche ultérieure.

Le présent rapport d'études a pour objet de présenter une sélection des études de cas qui ont été réalisées dans le cadre du projet Transland.

1.3 Etudes de cas

Le choix des études de cas a été fait de façon à obtenir une variété suffisamment large des pratiques actuelles en matière de planification urbaine et de planification des transports dans différentes villes européennes.

1.3.1 Quels critères pour choisir les sites d'étude ?

A l'origine, plusieurs critères ont guidé le choix des sites à étudier :

- une volonté de couvrir plusieurs pays d'Europe de l'Ouest ;
- proposer des échelles territoriales de projet différentes : application de règles nationales au niveau local, projets à l'échelle régionale ou départementale, à l'échelle de l'aire urbaine ou d'une partie d'une aire urbaine, ou encore à l'échelle d'un centre ville ;
- examiner des projets dont le degré de réalisation n'était pas homogène. Cette variété devait permettre d'une part, d'examiner des projets anciens, pour lesquels il est plus aisé d'obtenir des éléments d'évaluation objectifs, sans se couper d'autre part, des nouveaux savoir-faire développés dans des projets plus récents, mais pour lesquels l'évaluation est plus difficile à mener ;
- une volonté affichée de travailler exclusivement sur des politiques mixtes transport / urbanisme ;
- examiner principalement des projets « réussis », mais aussi des échecs notoires de façon à pouvoir mettre en évidence les erreurs ou les pièges à éviter.

Les six études (en gras dans le tableau suivant) sont présentées dans ce document. Parmi celles-ci figurent en particulier les politiques d'envergure nationale mises en place aux Pays-Bas pour la localisation cohérente des entreprises (ABC) et des logements (VINEX) par rapport aux réseaux de transport en commun. Le cas de Copenhague nous paraissait intéressant du fait des éléments d'évaluation dont il était porteur. Trois études françaises complètent ce bref panorama.

1.3.2 Liste des sites d'étude Transland¹

Au total, 26 cas ont été étudiés de façon plus ou moins approfondie :

Etudes de cas détaillées :	Etudes de cas moins approfondies :
<p>Politique ABC (Pays-Bas) Gävle (Suède) Madrid (Espagne) Messestadt Riem (Allemagne) CentrO Oberhausen (Allemagne) Potsdam Kirchsteigfeld (Allemagne)</p> <p>Rennes (France) Rome (Italie)</p> <p>Strasbourg (France) Toulouse (France) Vaud et Genève (Suisse)</p> <p>Politique VINEX (Pays-Bas)</p>	<p>Bâle (Suisse) Bilbao (Espagne) Bologne (Italie) Londres - Camden (Grande – Bretagne)</p> <p>Copenhague (Danemark) Edinburgh (Grande – Bretagne)</p> <p>Lille - Euralille (France) Fribourg – Rieselfeld (Allemagne) Groningen (Pays – Bas) Manchester Metrolink (Grande Bretagne) Nantes (France) Poundburry (Grande – Bretagne) Saalepark (Allemagne) Tübingen Südstadt (Allemagne)</p>

¹ Les six études (en gras dans le tableau suivant) sont présentées dans ce document, les autres sont accessibles en anglais sur le site WEB de TNO-INRO : (www.inro.tno.nl/transland/)

2. La politique VINEX aux Pays-Bas : la localisation des opérations importantes de logements neufs ¹

2.1 Contexte : des disponibilités foncières limitées, mais une croissance prévisible du nombre de logements

La Hollande est un petit pays relativement dense avec une population croissante. Il est difficile de trouver des terrains appropriés pour de nouvelles opérations d'habitat, particulièrement dans les parties fortement urbanisées du pays (Randstad). Pour empêcher l'étalement urbain sur des terrains nouvellement ouverts à l'urbanisation, le gouvernement hollandais suit une politique de ville compacte. La nature et les zones vertes doivent équilibrer le développement urbain. Ceci implique un renforcement du contraste entre les secteurs urbains et ruraux. C'est pourquoi la concentration dans les villes existantes du développement du logement à grande échelle est recherché dans la politique nationale.

Le quatrième rapport sur le développement spatial² [VINEX, 1990] est le document de planification stratégique aux Pays-Bas pour le milieu et le long terme. Le rapport est défini à un niveau national et a un effet sur les autres plans spatiaux à des niveaux inférieurs. Un des objectifs principaux du VINEX est de développer la mobilité durable en réduisant la circulation inutile de voitures. Une planification intégrant l'occupation des sols et le transport afin de limiter l'étalement urbain constitue un des principaux instruments utilisés pour cela.

De 1995 à 2015, on estime qu'environ 485.000 maisons seront construites dans le Randstad, 240.000 dans le reste de l'anneau urbain (Gueldre et Brabant) et 110.000 dans le reste des Pays Bas [VROM, 1992b, p.29]³. Au niveau national, des politiques sont mises en œuvre pour favoriser un développement urbain à grande échelle qui se fonde sur des critères de mobilité durable. Ces politiques, développées dans le VINEX, concernent à la fois le choix des emplacements, la densité des nouveaux secteurs agglomérés ainsi que l'accessibilité en transport en commun. Lorsque la construction de nouveaux logements est envisagée, la priorité est donnée au développement à l'intérieur d'un secteur urbain, ce sont les emplacements de remplissage ('...locatie'). Les secteurs possibles d'expansion en dehors du secteur urbain actuel ne sont choisis qu'en second lieu ; il s'agit alors des emplacements d'expansion ('uitleglocatie'). La présente étude de cas traite surtout du deuxième type d'emplacements. Selon les engagements du VINEX, 26% des logements devraient être construits en emplacement de remplissage, 46% en emplacement d'expansion et 28% dans un emplacement en secteur dit externe [Dijst, 1998].

En plus des politiques présentées (par le VROM) dans le Quatrième rapport de la planification spatiale, le Ministère du Transport et des Travaux Publics a également publié en 1995 un document appelé « Perspective sur l'urbanisation et le transport ». Le document met à jour les recommandations relatives à une politique d'urbanisation à long terme favorable à la mobilité.

¹ Synthèse réalisée à partir d'une traduction de « VINEX dwelling locations in the Netherlands, the selection of 'mobility friendly' locations », M.J. MARTENS et S. GRIETHUYSEN T.N.O.-INRO, 1999.

² VINEX (*Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*) est le 4^{ème} document de politique nationale relatif à la planification urbaine aux Pays-Bas.

³ Voir référence en annexe

2.2 Objectif du VINEX : définir et aménager de nouveaux secteurs d'habitat dans une perspective de mobilité durable

VINEX est une règle nationale de planification urbaine pour la construction de nouveaux logements aux Pays-Bas. Le gouvernement des Pays-Bas impose en effet depuis 1991 que l'implantation des grosses opérations d'habitat soit basée sur des critères de mobilité durable.

Les objectifs fondamentaux de la politique VINEX de localisation des logements sont :

- la réduction des distances parcourues en voiture,
- la recherche d'une nouvelle répartition modale, notamment pour les déplacements domicile-travail,
- la priorité en faveur de l'usage des transports en commun et de la bicyclette.

La stratégie consiste à identifier et à développer de nouveaux secteurs d'urbanisation sur la base des principes et de normes favorables au développement durable. Chaque région est sensée pourvoir à ses propres besoins de logement, et aucun débordement du Randstad sur d'autres régions n'est souhaitable. Le processus d'urbanisation doit donc être traité à un niveau régional, c.-à-d. par coordination et coopération entre les autorités locales dans une grande zone urbaine. Le gouvernement national fixe néanmoins le nombre de maisons à construire dans chaque zone. Il limite également le nombre d'emplacements appropriés en établissant un certain nombre de recommandations.

Ces recommandations sont basées sur les critères suivants :

Deux critères urbains :

- d'une part, une forte densité des opérations de logements proposées, combinée avec une localisation en agglomération urbaine pour limiter l'étalement urbain ;
- d'autre part, un critère « transport » : l'accessibilité des nouveaux quartiers d'habitat en transport en commun.

On distingue en fait deux profils différents de localisation :

- les « **emplacements de remplissage** » : l'idée consiste, dans la mesure du possible, à localiser les emplacements des futures opérations de logements dans les secteurs urbains existants, si possible sur des emplacements près du centre ville et autour des stations de transport en commun. Conformément au concept de ville compacte, les emplacements de remplissage s'inscrivent dans un principe de proximité. La réduction des distances entre les lieux d'habitation, de travail et les équipements de loisir augmente ainsi les possibilités de choisir un autre mode de transport que la voiture, principalement la bicyclette ou les transports en commun.
- les « emplacements d'expansion » : s'il n'y a pas de disponibilités dans des emplacements de remplissage ne sont pas disponibles, des emplacements d'expansion doivent être groupés et situés près des centres de villes voisines. En ce qui concerne les emplacements d'expansion, le principe de proximité domicile - travail est également applicable.

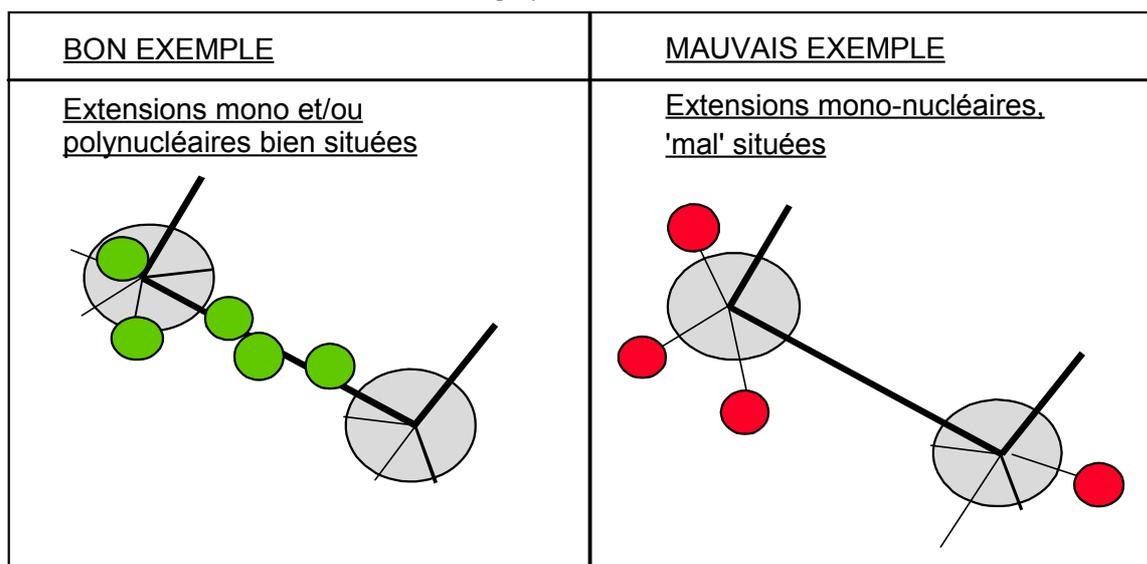
Ces types d'emplacements peuvent être synthétisés dans le tableau suivant :

Critère	Emplacements de remplissage	Emplacements d'expansion	Zone externe
Proximité du centre-ville	Le centre-ville à moins de 5 km	Idem, entre 5 et 10 kilomètres	Idem, plus de 10 kilomètres
Qualité de raccordement aux transports en commun	Intégration dans un réseau urbain existant de transport en commun	Un nouveau transport en commun de haute qualité doit être ajouté	Près d'une gare de train régional existante ou nouvellement construite
Mobilité des banlieusards	Distance moyenne aux principaux sites d'emploi inférieure à 10 kilomètres	Idem, entre 10 et 15 kilomètres	Idem, plus de 15 kilomètres

Tableau 1: Les critères VINEX par emplacements [RPD, 1990].

Ces options de localisation ont été représentées dans le schéma suivant :

Schéma 1: Exemples de localisation possible des zones d'extension urbaine dans des contextes mono et poly nucléaires



Source : E. Verroen, 1996.

2.3 Quels mécanismes de coordination des acteurs ?

2.3.1 Au niveau national

Tous les ministères centraux ont signé le document VINEX, et les sept plus grandes régions hollandaises ont ensuite pris des engagements avec divers ministères.

L'Agence de planification nationale, qui est un organisme rattaché au ministère du logement, a installé une commission pour assurer le suivi et la coordination horizontale du VINEX.

2.3.2 Au niveau local

Les municipalités des sept grandes régions hollandaises ont créé des organismes régionaux habilités à signer des accords non contraignants avec les partenaires publics ou privés.

2.3.3 Les outils de mise en œuvre

- Des incitations financières de l'Etat :

Dans le cadre de la politique VINEX, l'Etat accorde un montant fixe et connu d'avance de subventions par logement pour toutes les opérations construites dans les « emplacements de remplissage ».

Pour les opérations de construction neuve sur les « emplacements d'expansion », l'Etat module le montant de la subvention accordée en fonction de la localisation des logements.

- Un dispositif innovant de contractualisation entre les différents niveaux de collectivités territoriales et les promoteurs privés.

Ce dispositif permet au gouvernement central de conclure des accords non contraignants avec les municipalités et les provinces dans lesquelles les parties s'engagent sur les principales caractéristiques de l'opération :

- emplacement exact des nouveaux logements,
- nombre exact de logements à construire,
- conditions de procédure et de financement des logements,
- infrastructures à réaliser,
- éventuelle décontamination des sols.

2.4 Evaluation des effets du VINEX sur la mobilité : des résultats encore peu clairs

Bien que certaines opérations soient déjà sorties de terre, il est encore difficile pour l'instant d'évaluer totalement les conséquences du VINEX sur les déplacements.

Les éléments disponibles montrent cependant que :

- la densité des constructions réalisées dans le cadre du VINEX est inférieure aux prévisions (26,8 logements par hectare au lieu de 34,3 logements par hectare), en particulier dans le Nord du pays ;
- le temps moyen de déplacement des habitants des logements en zone d'expansion sont conformes aux prévisions initiales (de l'ordre de 25 minutes en transport en commun).

Les nouveaux logements ont été construits à 46 % dans des « emplacements d'expansion », à 26 % dans des « emplacements de remplissage », et à 28 % dans d'autres endroits.

2.5 Les obstacles à la mise en œuvre du VINEX

2.5.1 Des conflits entre intérêts locaux et intérêts nationaux

Alors que les accords entre les différents niveaux de collectivités locales, le gouvernement central et les promoteurs avaient été signés relativement rapidement, leur mise en œuvre a souvent été lente : la coordination au niveau interministériel n'a pas posé de difficultés majeures (à l'exception de la communication horizontale entre les services nationaux transport et planification, cf. infra). Cependant, des frictions se sont produites au niveau municipal : les intérêts locaux sont souvent entrés en conflit avec les intérêts nationaux. L'aménagement des plus grands emplacements d'expansion a en effet été riche en problèmes financiers et en difficultés d'organisation.

2.5.2 Un événement imprévu : la spéculation foncière

Des terrains de premier ordre ont été acquis par des promoteurs privés, alors que les lots les moins attrayants ont été attribués aux aménageurs publics. Il en a résulté globalement un prix très élevé des terrains.

2.5.3 Des infrastructures de transport en commun moins développées que prévu

Les projets de logements anticipaient des réalisations d'infrastructures importantes en matière de transport en commun qui n'ont pas atteint le niveau de qualité de service espéré : en effet, les densités d'habitat ont souvent été insuffisantes pour justifier la construction d'un transport en commun à haut niveau de service. Les contraintes financières ont donc empêché la réalisation des infrastructures prévues.

Une mauvaise communication entre les services nationaux du transport et de la planification a également contribué à abaisser le niveau des investissements réalisés en matière d'infrastructures.

2.5.4 Des critiques sur les fondements théoriques de la politique de VINEX

La politique de VINEX telle qu'elle a été mise en œuvre est fondée sur les principes de densification et de proximité.

Le principe de proximité a été sévèrement remis en cause dès 1994 : il a été en effet jugé inadapté à certaines structures urbaines, en particulier en présence de centres urbains à plusieurs noyaux.

Depuis, un autre concept a vu le jour : l'accessibilité multidimensionnelle.

2.6 Transférabilité de la procédure VINEX à d'autres pays

Le principe même de localisation des opérations d'envergure de logements neufs en fonction de normes de densité, d'accessibilité et de proximité au centre urbain est en lui-même très certainement valable pour d'autres pays européens.

Quant à la mise en œuvre concrète, elle suppose néanmoins la réunion de plusieurs conditions :

- la possibilité pour les institutions publiques d'influer fortement sur les normes de planification urbaine (au moins quant à la définition de la taille, de la densité et de l'emplacement des nouveaux secteurs d'habitat) ;
- des possibilités de financement public importantes, tant en matière de construction de logements neufs qu'en matière d'investissement en faveur des transports en commun ;
- des possibilités et des procédures de coopération public / privé.

3. La politique ABC aux Pays-Bas : « la bonne entreprise au bon endroit »¹

Au cours des dernières années, la tendance à la délocalisation des entreprises implantées dans les centres-villes vers les périphéries urbaines s'est développée et amplifiée. Cette tendance constitue l'une des principales causes d'augmentation de la dépendance vis à vis de la voiture pour les habitants, et notamment ceux des banlieues. Une des solutions permettant de réduire la circulation automobile consiste à encourager l'utilisation des transports en commun grâce à une politique transports / urbanisme intégrée et coordonnée.

En effet, l'implantation des entreprises près des infrastructures de transports publics peut permettre de réduire la croissance constante de la mobilité motorisée. Pour ce faire, il semble nécessaire d'instaurer une politique équilibrée : les terrains situés autour des infrastructures de transports publics sont rares et toutes les entreprises ne souhaitent pas utiliser les transports en commun, même lorsqu'elles en sont proches. Pour les entreprises dont les employés ne peuvent pas bénéficier facilement des transports publics et qui génèrent d'importants volumes de transport de fret, il est plus judicieux d'être situé à proximité d'une sortie d'autoroute. A l'inverse, les entreprises dont les employés et visiteurs sont des utilisateurs potentiels des transports publics devraient être installées à proximité de stations de transport public. La politique d'implantation ABC, mise en œuvre depuis 1989 aux Pays-Bas, vise à réaliser une meilleure adéquation entre la localisation des entreprises selon leur profil de mobilité et les types d'accessibilité.

3.1 Objectif : mettre en adéquation les profils de mobilité des entreprises avec les profils d'accessibilité des lieux

La politique ABC vise à enrayer la croissance du trafic automobile. Introduite en 1988 par le Quatrième rapport sur la planification physique, elle a pour objectif **une meilleure adéquation entre les besoins de mobilité des entreprises et les profils d'accessibilité des lieux**. Au-delà d'une réduction de l'usage de la voiture, cette politique contribue également au renforcement de la vitalité urbaine.

La clé de voûte de la politique ABC réside dans la classification des types de sites et des types d'entreprises : ces dernières sont classées en fonction de leur profil de mobilité. Les sites sont classés en fonction de leur profil d'accessibilité.

3.1.1 Définition des profils d'accessibilité des lieux

Les profils d'accessibilité sont classés de A à C.

Les sites classés A sont considérés comme très accessibles par les transports en commun. A titre d'exemple, les principaux nœuds de transports publics, tels que les gares centrales situées en zone urbaine sont des sites A.

¹ Synthèse réalisée à partir d'une traduction de « *The ABC location policy in the Netherlands, the right business at the right place* », M.J. MARTENS et S. GRIETHUYSEN T.N.O.-INRO, 1999.

Les sites B sont d'un accès relativement facile, tant pour les transports publics que pour les véhicules.

Les sites C relèvent d'une accessibilité tournée vers la voiture particulière : par exemple, sites localisés à proximité d'une sortie d'autoroute et dans une zone périphérique avec un mauvais accès aux transports publics.

Enfin, les sites R offrent un accès médiocre, tant au réseau routier qu'aux transports publics.

Le tableau suivant synthétise les différents types de profils d'accessibilité :

Accessibilité par les transports publics	Accessibilité en voiture	
	Médiocre	Satisfaisant
Médiocre	Sites R	Sites C
Satisfaisante	Site A	Site B

3.1.2 Définition des profils de mobilité des entreprises

Les profils de mobilité ont été déterminés pour différentes classes homogènes d'entreprises situées aux Pays-Bas (Verroen, 1990) affichant des caractéristiques de mobilité similaires.

Les principales caractéristiques qui les différencient sont les suivantes :

- intensité du travail (nombre de travailleurs par unité de surface),
- mobilité des employés (dépendance des employés à la voiture pour la réalisation des activités de l'entreprise),
- intensité des visites (nombre de visiteurs par unité de surface),
- dépendance par rapport aux transports de marchandises.

Adéquation recherchée entre les profils d'accessibilité et de mobilité :

Caractéristiques de mobilité	Profils d'accessibilité		
	Site A	Site B	Site C
Intensité du travail	Intensif	Moyen	Extensif
Dépendant de la voiture pour les trajets professionnels	Faible	Moyen	Elevé
Intensité des visiteurs	Intensif	Moyen	Occasionnel
Dépendance par rapport au transport de fret	Faible	Moyen	Elevé

3.1.3 Les trois volets de la politique ABC

La politique ABC fonctionne selon trois volets :

- elle tente d'une part de placer les entreprises recherchant un nouvel emplacement professionnel sur des zones présentant des profils d'accessibilité adéquats ;
- elle s'efforce également d'améliorer l'accessibilité des sites en fonction des profils de mobilité des entreprises qui s'y trouvent déjà installées ;
- enfin, dans certains cas, elle incite au déménagement de certaines entreprises : dans la mesure où les espaces classés A et B sont relativement limités, la question du déménagement est vite apparue incontournable. La plupart des villes dispose en effet d'un plan de rénovation urbaine qui prévoit la restructuration et la revalorisation des zones portuaires ou des zones industrielles des centres-villes en déclin. Ces plans de rénovation urbaine comprennent également la modernisation des zones situées aux abords des gares ferroviaires. Cette modernisation rend légitime la délocalisation des entreprises qui y sont implantées et qui présentent un profil mobilité de type C vers des sites ayant une accessibilité de type A ou B. Cependant, aucune loi n'habilite les gouvernements à ordonner de façon autoritaire le déménagement d'une entreprise (sauf dans certains cas exceptionnels où le gouvernement peut pratiquer l'expropriation). Par conséquent, ces plans de rénovation urbaine sont toujours réalisés d'un commun accord avec les occupants.

3.2 Les outils de mise en œuvre de la politique ABC :

Les principaux instruments utilisés sont les profils de mobilité et d'accessibilité, le plan local d'occupation des sols ainsi que les règles nationales de planification urbaine inscrites dans la loi de planification territoriale. Le gouvernement local applique les dispositions nationales et inscrit les profils d'accessibilité et de mobilité dans le plan d'occupation des sols. Le plan d'occupation des sols local définit les types de fonctions possibles à l'intérieur de chaque zone urbaine. Une fois que les profils sont inscrits dans le plan, tous les permis de construire doivent être délivrés en conformité avec la description fonctionnelle de la zone en question. Par exemple, les secteurs situés autour des autoroutes ne peuvent être utilisés que pour des activités de distribution ou industrielles et le plan d'occupation des sols devrait exclure de ces espaces les activités de bureau. De plus, il est possible de réguler l'occupation des sols en établissant des règles, telles que des coefficients de surface constructible au sol et des hauteurs minimales et maximales de construction.

3.2.1 Des mesures dissuasives restreignant le stationnement

La politique d'implantation ABC est en effet également mise en œuvre par le biais d'une **limitation du nombre de places de stationnement sur les sites A et B**. On suppose que la bonne accessibilité en transports en commun de ces sites offre une alternative aux utilisateurs et, par conséquent, permet une restriction des installations de stationnement. Des propositions complémentaires relatives à la tarification et au contrôle du stationnement public (sur les sites A

et B) ont été émises dans un document de travail sur la politique du stationnement, publié par le Ministère des Transports (1991), intitulé “ Rapport d’application de la politique de stationnement ”. Les normes de stationnement, décrites dans le tableau 2, sont appliquées à titre indicatif, mais n’ont pas de caractère obligatoire.

Tableau 2 : Modulation des normes de stationnement en fonction des profils d’accessibilité des sites

	Randstad et autres zones urbaines	Autres zones
Sites A	1/10	1/5
Sites B	1/5	1/2,5
Sites C	-	-

* 1:10 signifie une place de parking pour dix employés

3.2.2 Des mesures incitatives : des investissements publics moteurs en zones A et B

En dehors des mesures dissuasives mises en place par la Loi de planification territoriale, la politique ABC est également soutenue par des mesures incitatives : les investissements du gouvernement sur les sites A et B visent à améliorer l’attractivité des sites et doivent par conséquent jouer le rôle de catalyseur des développements privés.

Les deux instruments utilisés consistent :

- d’une part à implanter des services publics, conformément à la politique ABC,
- et, d’autre part, à investir dans des infrastructures améliorant l’accessibilité des sites A et B.

Enfin, les entreprises privées désireuses de déménager vers des sites plus conformes à leur profil de mobilité peuvent percevoir des indemnités de déménagement.

Sur le plan institutionnel, la mise en œuvre de cette politique se traduit par une répartition souple des compétences entre le niveau national et les collectivités locales laissant une large part d’autonomie aux collectivités locales.

Trois niveaux de gouvernement sont aujourd’hui impliqués dans la politique d’implantation ABC. A l’origine, un quatrième, la Région, était aussi sensé intervenir.

Le niveau national

Il a lancé la politique d’implantation ABC et en a fait une politique officielle en l’incorporant au Quatrième rapport sur la Planification de l’Espace. Le Ministère du logement, de la planification physique et de l’environnement est constitué de départements régionaux qui contrôlent la mise en application des décisions et qui conseillent le ministère lorsqu’il convient d’intervenir au niveau local. De plus, le ministère doit approuver tous les plans territoriaux décidés par les provinces. En cas de conflit, le ministère peut refuser de donner son accord et exiger des modifications. En dehors du Ministère du logement, de la planification physique, de l’environnement, le Ministère des Transports est également compétent pour l’application des lois en matière de stationnement : ses directions régionales supervisent et veillent à l’application des lois et règlements.

La politique ABC est concrètement mise en œuvre par le biais d'une loi déjà existante et qui a déjà prouvé son efficacité : la Loi sur la Planification. Aucune nouvelle loi ou institution n'a donc été nécessaire pour mettre en place la politique ABC.

Conformément à la loi sur la Planification, les politiques nationales doivent être traduites dans les plans spatiaux d'un niveau inférieur, tels que les plans structurels de niveau provincial, régional et municipal, ainsi que les plans locaux d'occupation des sols. Ces derniers jouent un rôle prépondérant car ils constituent le seul document d'urbanisme juridiquement obligatoire : une fois que la politique ABC est inscrite au plan local d'occupation des sols, les nouvelles autorisations d'occupation du sol sont accordées sur la base du plan en vigueur.

Comme les politiques nationales n'édicte pas de prescriptions trop détaillées, le gouvernement local dispose d'une marge de manœuvre importante pour interpréter et traduire localement les politiques nationales. La politique d'implantation ABC est délibérément souple pour permettre cette liberté locale : ainsi, bien qu'ils en aient légalement la possibilité, les ministères nationaux n'exercent volontairement qu'un contrôle minimum sur les actes des gouvernements locaux et provinciaux.

Les gouvernements des provinces

Ils approuvent les plans d'occupation des sols régionaux et locaux ; ils interviennent également sur le fonctionnement du marché immobilier. Ils ont en effet légalement le pouvoir de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande, lorsque celui-ci est compromis.

Les gouvernements locaux

Quant à eux, ils ont l'obligation de rédiger un plan d'occupation des sols dans lequel la politique ABC doit automatiquement figurer.

Bien que les niveaux provincial et national aient la possibilité d'intervenir dans les décisions locales, l'initiative des projets et toute la mise en œuvre des décisions appartiennent au gouvernement local. En pratique, son accord est donc indispensable.

A l'origine, la mise en œuvre et le contrôle de la politique d'implantation ABC étaient censées incomber aux entités régionales en cours de création à l'époque. Celles-ci devaient rassembler, en plus de tous les niveaux de gouvernement locaux, d'autres acteurs non gouvernementaux tels que les entreprises de transport public et les promoteurs immobiliers. Certaines compétences, et en particulier les politiques urbaines, devaient être transférées du niveau provincial et/ou municipal vers le niveau régional. Or, le concept de niveau régional a été abandonné en raison d'une forte opposition à la mise en place d'un niveau supplémentaire de collectivité qui se serait surajouté aux niveaux local, provincial, et national.

En effet, le transfert de compétences et de fonds des gouvernements locaux et provinciaux a soulevé de nombreux problèmes. Aujourd'hui, le niveau régional subsiste sous une forme plus modeste dans les sept plus grandes zones urbaines des Pays-Bas. A titre d'exemple, le niveau régional fonctionne assez bien dans la zone urbaine de Groningen.

Pour conclure, on peut dire que ABC est une politique souple laissant une marge d'autonomie aux collectivités locales pour son application.

3.3 Eléments d'évaluation de cette politique

3.3.1 Globalement un succès...

Près de dix ans après la mise en œuvre de la politique d'implantation ABC, il semble que les instruments utilisés pour son application soient un succès.

Les instruments sont adaptés et une politique claire s'est concrétisée dans les documents d'urbanisme locaux.

Le principe d'implantation ABC est une politique définie clairement et simplement. Les trois profils d'accessibilité pourraient être nettement plus élaborés, mais leur simplicité constitue aujourd'hui l'un des principaux atouts de la politique ABC. Une meilleure différenciation des profils serait sans doute plus fidèle à la réalité, mais les difficultés de communication et d'application en seraient accrues.

La politique ABC a été effectivement reprise dans les plans d'occupation des sols : la plupart des plans d'occupation des sols ont pris en compte la politique d'implantation ABC. Le plan global d'occupation des sols s'est avéré un instrument relativement rapide et efficace. Le fait qu'il soit obligatoire pour les seuls secteurs périphériques et non pour les secteurs centraux n'a pas constitué un problème majeur puisque la plupart des municipalités ont également élaboré d'autres plans pour les zones urbaines centrales. Les contrôles des inspections régionales diffèrent les uns des autres, mais ils fonctionnent généralement bien.

3.3.2 ...avec cependant des difficultés

Des réticences de la part des municipalités demeurent. De nombreux gouvernements locaux ne favorisent pas particulièrement la politique d'implantation ABC : ils craignent la concurrence des municipalités environnantes désireuses d'attirer de nouvelles entreprises. Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concrètes au niveau local, les inspections régionales du Ministère du logement, de la planification territoriale et de l'environnement doivent intervenir de manière régulière.

La mise en œuvre de la politique de stationnement est également source de difficultés. Les entreprises, notamment, se sont opposées fermement aux règles de stationnement et les gouvernements locaux ont été réceptifs à leurs critiques. Dans la pratique, les normes en matière de stationnement proposées par l'Etat sont rarement appliquées par les municipalités. Le contrôle et la mise en pratique de ces normes ne sont pas rigoureux.

Un cadre conceptuel remis en cause

L'idée selon laquelle « la bonne entreprise doit être au bon endroit », ainsi que le principe d'une classification des entreprises et des sites en profils d'accessibilité et de mobilité sont largement soutenus par les autorités locales. Mais leur simplicité constitue à la fois une force et une faiblesse :

- une force, car la communication autour de concepts restreints et identifiés est plus aisée ;
- une faiblesse, car une classification des sites et des profils d'entreprises en seulement trois catégories est forcément réductrice et ne reflète qu'imparfaitement la réalité.

Des profils d'accessibilité inadaptés aux secteurs urbains de taille réduite

Les autorités locales qui essaient de mettre en pratique la politique ABC dans des noyaux urbains de taille plus réduite que Randstad critiquent l'importance qui est donnée aux transports en commun en tant qu'alternative à la voiture. En effet, dans ces villes, les transports publics sont adaptés à des déplacements de relativement longue distance, alors que l'usage de la bicyclette est très élevé dans les banlieues. Des profils d'accessibilité essentiellement basés sur l'offre de transport en commun sont donc inadaptés aux secteurs urbains de faible taille où l'usage du deux roues est prépondérant.

Une origine des déplacements non prise en compte

Ces profils d'accessibilité, exclusivement bâtis sur les caractéristiques de la destination, ne prennent pas en compte l'origine du déplacement.

A l'heure actuelle, les profils d'accessibilité sont exclusivement définis en fonction de la destination du déplacement. De nombreuses critiques proposent de prendre également en compte

l'origine du déplacement : les urbanistes en particulier font valoir que, de ce point de vue, la politique d'implantation ABC favorise un urbanisme mono-fonctionnel.

La politique ABC se fonde sur les profils de mobilité des entreprises, mais ignore les profils de mobilité des individus. De nombreuses critiques s'accordent pour dire que le type d'activité d'une entreprise donnée (et donc son profil de mobilité), n'est pas l'élément déterminant dans le choix du mode de transport des employés et/ou visiteurs. En effet, le choix du mode de transport semble être essentiellement lié aux préférences et aux habitudes des employés. De ce fait, les effets du déménagement des entreprises pourraient bien être réduits. L'utilisation des profils de mobilité des entreprises comme l'une des clés de voûte de la politique ABC est donc remise en cause : l'approche devrait être axée essentiellement sur le facteur humain, et prendre en compte la chaîne d'activités des individus. Le profil de mobilité des individus constituerait dans ce cas le point de départ de la politique ABC.

Analyse de la localisation des entreprises nouvelles : un bilan contrasté

Après 10 ans de mise en vigueur, la politique d'implantation ABC peut être évaluée en analysant les stratégies de localisation des entreprises nouvelles¹ au cours de la période. Aucune évaluation à l'échelle nationale n'est à ce jour disponible, mais il est possible de tirer les enseignements de plusieurs études de cas.

Il apparaît que l'installation des entreprises sur les sites ABC est tributaire de deux facteurs fondamentaux : l'existence d'un nombre suffisant de sites ABC, et le souhait des entreprises de s'installer sur des sites A ou B. Par ailleurs, on vérifie bien que les choix de localisation des entreprises et les choix modaux de leurs employés sont fortement corrélés.

Des sites A et B en nombre insuffisant

A l'heure actuelle, le nombre de sites labellisés ABC n'est pas suffisant. Ce constat se vérifie particulièrement pour les sites A, mais également pour les sites B : l'espace réservé aux constructions nouvelles y est en effet limité. De nombreux gouvernements locaux ont résolu le problème en faisant preuve d'un certain laxisme en matière de classification ABC des sites : en particulier, les sites situés entre B et C (accessibilité satisfaisante par la route mais infrastructures de transport public limitées) se voient octroyer le profil B. Malgré cela, les statistiques du Ministère de la planification physique montrent que le nombre de sites ABC diminue. Entre 1990 et 1996, le nombre total de sites destinés aux entreprises a augmenté de 21 %, mais essentiellement dans la catégorie des sites R (pour lesquels l'accessibilité est médiocre à la fois en voiture et en transport en commun). Dans l'ouest du pays, près de 20 % des sites sont des sites ABC, face à seulement 7 % dans le nord.

Les nouvelles entreprises se sont peu installées sur des sites A

L'étude des densités d'emploi sur les sites ABC² au cours de la période 1991-1996 montre que ce sont principalement les sites B et C qui ont vu leur densité croître. Les sites A arrivent loin derrière, en raison de leur implantation sur des sites d'emploi déjà denses.

Mais plusieurs études de cas³ ont permis de vérifier qu'il existe un lien fort entre localisation des entreprises, politique de stationnement, ainsi que choix modal des employés et visiteurs.

¹ La politique d'implantation ABC n'a de caractère obligatoire qu'à l'égard des entreprises qui s'installent, pas à l'égard de celles qui sont déjà installées. Rapporté à l'ensemble des entreprises, l'impact de la politique ABC peut donc paraître limité : à titre d'exemple, des simulations effectuées dans les régions de La Haye et Eindhoven ont montré que si toutes les entreprises nouvellement créées entre 1989 et 2004 s'installaient conformément au principe d'implantation ABC, cela aboutirait à une augmentation d'environ 10 % du nombre d'entreprises situées « au bon endroit ».

² Boks et Louter [1998].

³ Van Wee, résumé des études empiriques réalisées sur la politique d'implantation ABC.

Plusieurs enquêtes ont été menées auprès des employés des entreprises qui ont déménagé ; elles montrent le lien entre localisation des entreprises à proximité d'un axe fort de transport en commun et usage des transports en commun.

Le déménagement du Ministère du logement, de l'urbanisme et de l'environnement en offre l'un des exemples les plus pertinents.

En 1992, le Ministère a déménagé vers un site A très proche de la gare centrale de La Haye. Avant le déménagement, environ 40 % des employés utilisaient leur voiture pour se rendre au travail. Ce pourcentage a baissé pour s'établir à seulement 28 %, soit une réduction de 12 %. L'utilisation des transports publics est passé de 30 à 65 %.

Une autre enquête menée à Almere et Nieuwegein (deux "villes nouvelles" en pleine croissance) auprès d'entreprises ayant déménagé récemment confirment ces résultats : 55 % des employés des sites A se rendent au travail en voiture, contre 80 % et 76 % pour les sites C et R respectivement. La part des transports publics sur ces sites est respectivement de 15 %, 5 % et 11 %.

Pendant, sur les 20 entreprises de l'étude qui ont déménagé, seules 9 se sont installées au « bon endroit », c'est-à-dire sur le site qui correspondait le mieux à leur profil de mobilité.

A l'inverse, lorsque les entreprises déménagent du centre ville vers la périphérie, l'usage des transports en commun diminue tant chez les employés que chez les visiteurs.

C'est le cas, par exemple, des deux centres médicaux d'Amsterdam, auparavant situés en centre-ville qui ont été regroupés en périphérie. Le nombre d'employés se rendant au travail en voiture est passé de 22 à 48 %, tandis que l'utilisation des bicyclettes a chuté de 30 à 4 %. La quantité totale de kilomètres effectués en voiture a augmenté de 116 %.

De la même manière, la délocalisation de l'hôpital académique d'Utrecht du centre – ville vers la périphérie a eu pour conséquence une hausse de 58 à 72 % de l'usage de la voiture chez les visiteurs. La part du train a chuté de 10 à 0 %. Une diminution du nombre de cyclistes et de piétons a également été enregistrée.

L'importance de la politique de stationnement a également été démontrée dans une étude de cas réalisée à Amsterdam : en étudiant les relocalisations d'entreprises des sites C vers les sites B, et des sites B vers les sites A, il est apparu que l'usage de la voiture avait à peine diminué et que la part des transports publics avait à peine augmenté. La raison de cet échec tient au nombre élevé de places de stationnement sur les sites B (deux fois plus que la norme) et tout particulièrement sur les sites A (presque cinq fois plus que la norme).

3.4 Conclusion

Les effets les plus importants de la politique ABC sont encore à venir : en effet, les relocalisations des zones d'emploi et des grandes zones d'habitat ne peuvent intervenir que sur le long terme. A moyen terme, il est même probable que les distances de déplacement domicile / travail s'accroissent : la majorité des employés ne déménagent pas en même temps que leur entreprise. Une thèse récente¹ chiffre l'impact possible de la politique ABC de la manière suivante : si 50 % des emplois situés sur des sites C et R (à l'exception de l'agriculture et du petit commerce) migrent vers les sites A ou B les plus proches, le nombre total de kilomètres effectués en voiture diminuerait de 1,3 % à moyen terme et de 4 % à long terme.

Sur le plan institutionnel, la politique d'implantation ABC fonctionne relativement bien : les amendements apportés à la loi de planification territoriale en vigueur ont permis de traduire la politique ABC dans les divers plans gouvernementaux (y compris les plans sectoriels). Par ailleurs, les attentes et l'importance présumées d'une autorité régionale se sont avérées

¹ Van Wee, référence citée

excessives : bien que les entités régionales existantes soient moins puissantes qu'initialement prévu, la mise en œuvre de la politique d'implantation ABC n'en a pas été retardée pour autant. Et si la coordination entre planification urbaine et politique des transports relève bien a priori du niveau régional, l'exemple de la mise en œuvre de la politique ABC montre qu'il est préférable de s'appuyer sur ce qui existe déjà, plutôt que de créer de nouvelles entités institutionnelles.

A l'inverse, les mécanismes de mise en œuvre et d'application sont sévèrement critiqués : la coordination verticale qui fonctionne à l'heure actuelle est perçue comme trop restrictive car elle laisse une place réduite aux initiatives régionales. Les exécutifs locaux souhaitent que la mise en œuvre soit davantage décentralisée. Ils affirment que les acteurs locaux publics et privés devraient élaborer un plan régional d'utilisation des sols et des transports, sans trop d'interférences avec les concepts nationaux qui sont parfois peu adaptés aux besoins spécifiques des régions. Les acteurs locaux pourraient s'accorder autour d'un contrat qui fixerait les objectifs à atteindre. Le gouvernement national, en tant que cocontractant, pourrait superviser le processus et octroyer son aide financière en fonction des résultats effectifs de la politique locale. Cette démarche permettrait aux acteurs locaux de mettre en place les mesures les mieux adaptées à leur région respective. Ce dispositif leur permettrait également d'expérimenter de nouvelles méthodes de régulation plus proche des mécanismes de marché : achat et vente de places de stationnement, autofinancement des places de stationnement supplémentaires, impôts locaux spécifiques pour les sites C ou développement de nouveaux types de sites offrant un potentiel plus élevé de modes de transports alternatifs (tel que des sites facilement accessibles au moyen de modes de transport lents).

Un bilan de la politique ABC

La politique d'implantation ABC a permis **une redynamisation des villes** en orientant mieux les investissements publics et privés :

- concentration des investissements publics sur les infrastructures et les transports publics à l'intérieur des zones urbaines ;
- lancement de vastes programmes de rénovation urbaine autour de sites A : des zones portuaires ont été transformées en zones denses d'activités commerciales et d'habitation ;
- stimulation des investissements privés à l'intérieur des villes. Le fort développement des sites B a en effet stimulé l'économie des villes.

Les résultats de la politique ABC en terme de transfert modal sont mitigés.

Il semble clair que le renforcement des **sites A** doit permettre une plus grande utilisation des transports publics. Cependant, le nombre de sites A est très limité, et les surfaces constructibles sur ces sites sont également très réduites.

D'autre part, la plupart des relocalisations d'entreprises se sont faites autour de sites B, C et R. Or, les conséquences en terme de répartition modale des déménagements d'entreprises vers les sites B restent particulièrement floues.

Une politique de stationnement adéquate menée parallèlement peut jouer un rôle capital dans la réduction de l'utilisation des voitures par les employés des sites B. Le stationnement est l'un des aspects les plus controversés de la politique d'implantation ABC : une offre de stationnement plus dissuasive pourrait renforcer l'impact de la politique ABC, mais les partenaires locaux s'y refusent. Aujourd'hui, la tendance est davantage au relâchement des normes de stationnement qu'à leur renforcement.

Une politique de localisation cohérente des entreprises ne peut fonctionner qu'en synergie avec une politique globale cohérente qui use à la fois d'un levier incitatif (amélioration de l'offre de transport en commun) et d'un levier dissuasif (politique de stationnement).

4. Le plan « en doigts » de COPENHAGUE ¹

Un exemple de planification urbaine à l'échelle métropolitaine visant à promouvoir un urbanisme multipolaire le long des axes de transport en commun

4.1 Objectifs : favoriser le développement urbain à proximité des gares et des voies ferrées de banlieue.

Le concept de plan en doigts a été développé dans les années 40 après la mise en service des cinq lignes de chemin de fer qui rayonnaient du centre ville vers la périphérie de Copenhague. L'objectif était de réglementer et de guider le développement urbain qui s'était propagé le long de ces lignes radiales de chemin de fer régionales : la croissance urbaine devait se concentrer le long de ces « doigts », et le centre ville de Copenhague (la « paume de la main ») conservait son rôle de centre régional principal.

4.1.1 Principes de base du plan en doigts

Quatre principes guident cette planification urbaine :

- un développement des banlieues en petites communautés indépendantes reliées au centre ville de Copenhague par le chemin de fer régional : la construction de 10 000 logements était initialement prévue autour des gares de banlieue ;
- la construction de routes principales le long des doigts et d'une route de ceinture intérieure ;
- la localisation de grands centres d'activité de services ou de production aux carrefours route / fer ;
- la préservation de l'espace libre entre les « doigts » pour en faire des espaces verts.

A l'époque, le nombre moyen de voitures par habitant était de une pour 25. Sur cette base, les aménageurs de l'époque ont donc délibérément orienté la croissance urbaine à proximité des grands axes de transport en commun : le temps maximum de déplacement de la périphérie vers le centre-ville ne devait pas excéder 45 minutes.

4.1.2 50 années d'adaptation du plan en doigts... mais continuité des principes de base.

Cinq stratégies régionales différentes se sont succédées pour chercher à s'adapter aux changements démographiques et économiques de la région.

Le plan de 1954 prévoyait une extension urbaine le long d'une nouvelle ligne de tramway. La ville s'est effectivement étendue dans les directions proposées, mais la ligne de tramway n'a jamais été construite. Aujourd'hui, ces banlieues sont desservies par l'autoroute.

A partir des années 60, la croissance urbaine s'effectue à un rythme beaucoup plus rapide que prévu, et il devient difficile de contenir l'étalement urbain en dehors des « doigts », en particulier au nord de Copenhague. Un nouveau plan est donc adopté en 1961 : conformément au principe initial, il prévoit un renforcement de l'urbanisation dans les « doigts » sud et sud-est et autour des gares de banlieue. Parallèlement, la croissance économique des années 60 permet des investissements massifs dans les infrastructures de transport : c'est à cette époque que le

¹ Synthèse réalisée à partir d'une traduction de « Greater Copenhagen, the 'Finger Plan' », Johan Hermasson, SOCIALDATA, 1999

réseau routier et autoroutier s'étend. L'accessibilité VP s'améliore considérablement. Les préoccupations sociales, culturelles et environnementales passent progressivement au second plan.

Le plan régional de 1973 constitue la seule véritable exception au principe de développement en doigt puisqu'il repousse et organise la croissance urbaine à l'extérieur de la structure en doigt. Le développement urbain demeure limité à l'intérieur de la structure en doigt. La politique de grandes infrastructures se poursuit, avec des projets de ponts, de tunnels, et un nouvel aéroport. Néanmoins, la croissance urbaine stagne durant les décennies 80 et 90, et le plan de 1973 s'avère largement surdimensionné ; la plupart des projets ne sont pas réalisés.

Dans l'ensemble, le plan de 1989 laisse une large place aux préoccupations environnementales et écologiques et renoue avec les principes initiaux :

- nécessité de coordonner planification des transports (et plus spécifiquement transports publics) et urbanisme ;
- concentration des zones d'emploi autour des gares ;
- développement et préservation de zones vertes ou écologiques,

4.2 Quels mécanismes de coordination des acteurs ?

En 1949, la loi qui régit les espaces constructibles donne une base juridique au plan en doigt : qualifié de plan de zone, d'envergure régional, il devient une norme qui sert de guide aux autorités locales.

De 1974 à 1990, la planification urbaine est confiée à la communauté urbaine de (du grand) Copenhague. Depuis, cette compétence a été transférée et éclatée entre cinq autorités : les comtés de Copenhague, Frederiksborg et Roskilde ; les municipalités de Copenhague et Frederiksberg.

La loi portant abolition du « Greater Copenhagen Council » prévoyait également :

- que les cinq autorités devaient « dans la mesure du possible coordonner leurs actions et trouver des solutions communes sans intervention du Ministère de l'Environnement »,
- et que la planification régionale devait explicitement s'appuyer sur le concept de ville en « doigts ».

4.3 Des résultats globalement positifs

Le schéma original d'organisation urbaine autour du réseau de transport en commun a servi de base à la planification urbaine pendant 50 ans : le réseau de transport en commun et son système de tarification uniforme sur tous les autobus et les trains constituent aujourd'hui l'armature du développement urbain.

Les terrains situés entre les doigts sont restés peu urbanisés : de nombreuses zones vertes et forêts ont été préservées et aménagées pour les rendre plus attractives : lacs, collines artificielles, etc.

Leçon à retenir : importance d'un consensus à long terme sur les grands principes d'urbanisation de la région

Le cas de Copenhague montre qu'un consensus durable autour de quelques principes simples et clairs de développement (urbanisation le long des lignes de transport en commun et préservation des zones vertes) aboutit à des résultats globalement pertinents sur le long terme. Ce n'est pas tant la coordination entre politique des transports et politique d'utilisation des sols qui importe, mais plutôt la permanence sur le long terme d'un même objectif d'aménagement au sens large, qui permet de structurer durablement un territoire.

5. EURALILLE¹ : une localisation judicieuse

Le choix d'étudier Euralille dans ce projet résulte de l'intérêt de localiser un nouveau centre urbain à proximité d'un centre existant. Ce choix peut être critiquable eu égard à des préoccupations architecturales et urbanistiques en termes d'intégration dans le tissu urbain existant notamment; il n'en reste pas moins que le cas lillois est riche d'enseignements par rapport aux préoccupations de développement durable qui sont celles du projet TRANSLAND.

5.1 Contexte

Organisation administrative et politique de la métropole lilloise

La métropole lilloise (Arrondissement de Lille) compte 1,15 million d'habitants au recensement de 1990, pour une surface totale de 880 km². Elle compte 121 communes, et 4 grandes villes : Lille (172 000 habitants sur 25,4 km²), Roubaix (97 800 habitants), Tourcoing (93 800 habitants) et Villeneuve d'Ascq (65 300 habitants).

A l'intérieur de cette zone, la Communauté Urbaine de Lille regroupe les 86 communes comprises dans le périmètre des transports urbains, soit 1,07 million d'habitants. Il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale, dont la création, rendue obligatoire par une loi française sur les structures de coopération intercommunale dans les grandes agglomérations françaises, date de 1968.

Ses compétences concernent deux grands domaines d'intervention :

- l'aménagement : chartes intercommunales de développement et aménagement, création et équipement de zones d'habitation, de zones industrielles...
- les services publics : transports en commun urbains, voirie locale et signalisation, eau, services de secours et de lutte contre l'incendie...

5.1.1 Le projet EURALILLE : une opportunité exceptionnelle

Le nouveau quartier EURALILLE, considéré comme le 11^{ème} quartier de la ville de Lille, est né d'une volonté politique locale de saisir une opportunité exceptionnelle liée à la réalisation du tunnel sous la Manche : la présence d'un réseau TGV à grande vitesse et une importante disponibilité foncière au cœur de la ville de Lille, afin d'en faire une vitrine internationale de la métropole lilloise.

Située entre les deux gares du centre-ville de Lille, cette opération d'urbanisme s'étend sur 400 000 m² pour la première phase².

5.1.2 Chronologie de l'opération EURALILLE

- 1986 : signature du traité franco-anglais sur la réalisation du tunnel sous la Manche.
- 1987 : mobilisation des décideurs de la métropole lilloise et de la région pour que le croisement des TGV nord-européens, lié à la réalisation du tunnel sous la Manche, se fasse au cœur de Lille. Accord de l'Etat pour le passage des TGV à Lille.
- 1988 : création de la société d'études EURALILLE-Métropole.
- 1990 : adoption du projet de création d'un nouveau quartier par le conseil municipal de Lille et création de la société d'économie mixte EURALILLE.
- 1993 : mise en service de la liaison TGV Lille-Paris.
- 1994 : mise en service de la nouvelle gare TGV Lille-Europe³ et de la station de métro desservant EURALILLE, mise en service des espaces congrès et expositions de Lille

¹ EURALILLE, étude réalisée par Olivier CORMIER, CETE du Nord-Picardie, 1999

² Une extension sur 300 000 m² est prévue lors de la deuxième phase.

³ Assurant des liaisons TGV vers Lyon et le sud de la France en contournant Paris, EUROSTAR vers Londres et Bruxelles, et desserte de l'aéroport de Roissy - Charles de Gaulle en 52 minutes.

Grand Palais, ouverture du centre commercial EURALILLE et achèvement des constructions de logements Citadines et Studiantes et de la tour de bureaux Eurocity.

1995 : achèvement de la tour de bureaux Lilleurope et ouverture de l'école supérieure de commerce de Lille.

1997 : lancement de nouveaux projets immobiliers (logements et locaux d'activités sur une surface de 17 000 m²).

Le projet EURALILLE : une imbrication systématique de plusieurs activités urbaines

Le projet est tourné vers la mixité, avec une accessibilité facilitée ; on y trouve :

- en matière de transports : gare TGV Lille Europe, accès métro, tramway, bus, station de taxis, échangeur autoroutier, parcs de stationnement (5 000 places payantes en ouvrage),
- des bureaux : offre de bureaux neufs de 63 395 m², répartie en plusieurs programmes¹,
- des commerces et services : centre commercial EURALILLE, avec 50 000 m² de surface²,
- des possibilités pour les loisirs : parc urbain Matisse, Aéronef, Lille/Grand palais³, Espace Croisé,
- des établissements d'enseignement : école supérieure de commerce de Lille, école primaire internationale,
- des logements : programme de 482 logements destinés à la vente et de 204 logements destinés à la location⁴.

EURALILLE : un outil dans la stratégie de métropolisation de Lille

Le projet EURALILLE s'inscrit dans la dynamique de développement de la métropole lilloise et de recherche d'une attractivité internationale. Il s'agit de renouveler les équipements, de renforcer le tissu économique, de transformer le cadre de vie et de promouvoir une nouvelle image de la métropole lilloise, en tirant parti de la position transfrontalière de Lille et de la proximité des gares TGV de Lille, assurant l'interconnexion des trains à grande vitesse du nord de l'Europe (Londres, Bruxelles, Paris).

EURALILLE est l'un des outils de mise en œuvre de la stratégie de métropolisation de Lille, visant à proposer un développement solidaire et durable, à l'image d'autres grandes agglomérations européennes.

L'opération d'urbanisme comprend différents éléments qui devaient répondre à l'origine aux objectifs suivants :

- un centre commercial, conçu pour capter une nouvelle clientèle, notamment en provenance de Belgique, et pour participer à la revitalisation des commerces du centre ville de Lille en proposant de nouvelles enseignes haut de gamme atypiques et étrangères,
- un centre d'affaires international accompagnant le développement des TGV, et devant constituer un pôle tertiaire de niveau européen capable d'attirer des entreprises pas encore implantées dans la région Nord Pas-de-Calais et opérant sur le marché de l'Europe du nord-ouest et de proposer aux sociétés régionales une vitrine internationale. Il s'agissait notamment de compléter l'offre de bureaux existante dans la métropole lilloise par des produits de qualité, de taille diversifiée, dotés d'équipements de pointe en matière de télécommunications et de services ;
- un lieu de vie, avec des logements venant compléter l'offre de logements de la métropole lilloise, plutôt marquée par son ancienneté et sa vétusté⁵, en répondant à une demande

en logements de petite superficie et haut de gamme, notamment en locatif, et situés en centre ville, à proximité de tous les moyens de transports. Les logements d'EURALILLE étaient destinés à accueillir le personnel des entreprises s'implantant dans le centre d'affaires, ainsi que les personnes à forte mobilité professionnelle ;

- des équipements (salles de congrès, expositions, spectacles) permettant à Lille de conquérir le statut de grande ville de congrès européenne aux côtés de Berlin, Barcelone, Bruxelles...
- une très bonne accessibilité par tous les modes de déplacement: à pied (du fait de la proximité du centre ville de Lille), en voiture (proximité d'un échangeur autoroutier, 5 000 places de stationnement payant), en transports en commun (métro, bus, tramway, TER) ;
- un nœud important du réseau européen de trains à grande vitesse, devant permettre d'accroître le rayonnement de la métropole lilloise sur la région et sur l'Europe du nord.

5.2 Mécanismes de décision et de mise en œuvre

Un principe d'aménagement inscrit dans les documents d'urbanisme dès le début des années 60. Dès la fin des années 1960, dans les mécanismes de planification au niveau régional et local, l'idée de réaliser un grand centre d'affaires international couplé avec des infrastructures de transports performantes, de manière à faire de Lille une métropole au cœur de l'Europe du Nord-Ouest, est retenue :

Le principe d'une liaison à grande vitesse (futur TGV) et d'un lien fixe transmanche est inscrit dans le schéma d'aménagement régional de 1971 et dans le Schéma Directeur de l'arrondissement de Lille approuvé en 1973 .

Les emprises foncières nécessaires pour ces grandes infrastructures de transports ont été maintenues dans les documents d'urbanisme et dans les Plans d'Occupation des Sols : à partir du milieu des années 70, la Communauté Urbaine de Lille s'est substituée à l'Etat comme bénéficiaire de ces réserves inscrites au POS et a pris à son compte toutes les acquisitions foncières d'opportunité pour maintenir les couloirs réservés pour ces infrastructures.

La vocation tertiaire de la métropole lilloise, affichée dans le Schéma Directeur de 1973, est marquée par le projet de la réalisation d'un Centre International d'Affaires des Gares, dans une zone disponible de 700 000 m² située au pourtour de Lille, (dans une zone protégée par une loi du 19 octobre 1919 –abrogée en 1985 [?]- qui interdisait pratiquement toute urbanisation dans le secteur des anciennes fortifications), ainsi que dans un ancien quartier de Lille (quartier Saint Sauveur), rasé dans les années 1965 - 1970 pour être ensuite reconstruit à neuf, avec des opérations de logements et de bureaux : ainsi, les collectivités publiques disposaient d'opportunités foncières importantes en pleine ville de Lille, sans avoir besoin de recourir à des expropriations, et avaient collectivement décidé de ne pas y toucher avant le développement de ce projet d'urbanisme.

Les acteurs impliqués : une volonté politique locale forte

Dès les années 60, une forte volonté politique locale s'est exprimée pour inscrire dans les documents d'urbanisme relatifs à la métropole lilloise le principe de liaisons à grande vitesse et le développement de nouvelles activités tertiaires au cœur de Lille, pour affirmer sa vocation de grande métropole régionale dans l'Europe du nord-ouest.

¹ Chiffre à comparer avec les 105 000 m² de bureaux commercialisés au cours de l'année 1997 dans la métropole lilloise.

² Chiffre à comparer avec les 17 grandes surfaces existantes dans la métropole lilloise, couvrant une surface commerciale d'environ 560 000 m² (chiffres IFLS - 1995).

³ 18 000 m² d'espace d'exposition, une salle de spectacles de 5 000 places, un espace de congrès avec 3 amphithéâtres - 2300 places au total, 12 salles de réunion et 4 000 m² d'espace d'expositions légères

⁴ Chiffre à comparer avec les 3 960 logements mis en chantier en 1997 sur la métropole lilloise, et avec les 414 792 logements existants lors du recensement de 1990.

⁵ Le schéma directeur de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise, adopté en décembre 1997, fait le constat d'un retard qualitatif des logements par rapport aux autres grandes métropoles françaises (âge du parc, degré d'équipements sanitaires,...).

Lorsque les projets de TGV et de lien fixe Transmanche sont relancés dans les années 80, les collectivités locales, qui se sont substituées à l'Etat et à la SNCF pour acquérir les réserves foncières nécessaires à la réalisation de ces infrastructures, doivent faire prévaloir une logique d'aménagement du territoire face à la logique de transporteur de la SNCF, qui souhaite réaliser une liaison la plus directe possible entre Paris et la Grande Bretagne, sans passer par Lille.

Un partenariat public / privé pour la mise en œuvre avec une forte prééminence de la Communauté Urbaine de Lille

La ville de Lille, lors du lancement du projet d'un centre international d'affaires dans le secteur des gares, est propriétaire de 95 % des terrains couvrant les 700 000 m² de réserves foncières disponibles, les autres propriétaires étant également des acteurs publics. Toutefois, c'est la Communauté Urbaine de Lille qui a compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement sur le territoire de la métropole lilloise : un accord est donc nécessaire entre la ville de Lille et la Communauté Urbaine de Lille pour réaliser l'opération EURALILLE.

Les études préalables de définition du projet sont réalisées par une SA associant partenaires publics et privés : en 1988, la société anonyme « EURALILLE-Métropole » est créée par la ville de Lille en partenariat avec quelques partenaires privés (dont la banque Crédit Lyonnais comme chef de file). Cette structure est chargée des études préalables de définition d'un vaste projet urbain autour de la gare nouvelle (gare TGV de Lille Europe) : premières études de positionnement, études économiques et d'urbanisme.

Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'ouvrage déléguée du projet EURALILLE : le jeu du partenariat public / privé.

En juin 1989, Pierre MAUROY, maire de Lille, est élu président de la Communauté Urbaine de Lille. A partir de cette date, la Communauté Urbaine de Lille prend en charge le projet EURALILLE en tant que maître d'ouvrage, du fait de ses compétences, et le montage opérationnel du projet se met en place avec la création de la société d'économie mixte "SAEM EURALILLE" en mai 1990. Celle-ci assure la maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte de la Communauté Urbaine de Lille et est chargée de la réalisation et de la commercialisation du projet.

Elle associe comme partenaires actionnaires :

- des collectivités locales (participation majoritaire au capital) : ville de Lille, ville de La Madeleine, Communauté Urbaine de Lille, Département, Région,
- d'autres partenaires publics : la Chambre de Commerce et d'Industrie, la SNCF,
- des partenaires privés : des banques, présentes pour certaines déjà au capital de la société anonyme "EURALILLE Métropole" qui s'était chargée des études de faisabilité : Crédit Lyonnais, Indosuez, BNP, Caisse des Dépôts et Consignations...

Les accords institutionnels planifiés ou adoptés pour la mise en œuvre

La première phase du projet de centre d'affaires s'était concrétisée dans les années 70, avant qu'intervienne une décision relative aux nouvelles infrastructures de transports (TGV, tunnel sous la Manche) : la réalisation d'un «centre directionnel» devait permettre de développer sur Lille une opération phare de reconversion économique par le développement d'un nouveau pôle tertiaire. L'opération avait été menée par l'EPALE¹ pour deux raisons :

- l'EPALE avait les compétences requises pour mener à bien le projet puisqu'il était en particulier chargé d'organiser le développement de la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq ;
- la réalisation d'une opération phare sur Lille dans le domaine économique devait permettre d'équilibrer le projet de ville nouvelle.

Le traité franco-britannique de 1986 permet d'engager les travaux du tunnel sous la Manche.

Les négociations Etat / SNCF / collectivités locales : la logique d'aménagement de la métropole lilloise prévaut

¹ Etablissement Public d'Aménagement de Lille Est.

Les collectivités locales avaient affiché dès les années 60 dans les documents d'urbanisme leur volonté que les liaisons TGV entre Paris, Bruxelles et Londres passent par la métropole lilloise.

A l'inverse, l'Etat et la SNCF souhaitaient initialement réaliser une liaison directe Paris-Calais-Tunnel sous la Manche.

En 1987, la décision est prise de faire passer les TGV nord-européens au cœur de la ville de Lille.

Le surcoût de ce tracé -par rapport au projet initial de la SNCF- est estimé à 800 millions de francs, son financement étant assuré pour 50 % par l'Etat et la SNCF et pour 50 % par les collectivités locales (dont 136 millions de francs pris en charge par la ville de Lille).

Les décisions prises à cette période en matière d'infrastructures de transport à grande vitesse relancent le projet de centre d'affaires international sur Lille : la deuxième phase du projet, qui donnera lieu à l'opération EURALILLE proprement dite, est lancée en 1988-1989, avec la réalisation des premières études à l'initiative de la ville de Lille, propriétaire quasi exclusif des terrains concernés par le projet, avec l'aide de partenaires privés présents au capital de la société anonyme EURALILLE Métropole.

La création de la SAEM EURALILLE en 1990 permet alors de disposer de la structure adéquate, associant des partenaires publics et des investisseurs privés, pour assurer le développement du projet EURALILLE.

Les outils d'urbanisme utilisés : réservation d'emprises dans les documents d'urbanisme et ZAC

Dès les années 60, la volonté de développer sur Lille un nouveau pôle d'activités tertiaires a été inscrite dans les documents de planification urbaine¹, de même que le tracé des futures liaisons TGV.

Suite à l'inscription de ces projets dans les documents généraux d'urbanisme, cela s'est traduit par la réservation d'emprises foncières dans les Plans d'Occupation des Sols, avec des mesures complémentaires interdisant pratiquement toute urbanisation non maîtrisée par les pouvoirs publics dans le secteur concerné par le projet EURALILLE.

Enfin, lors de la création de la société d'économie mixte en charge de la réalisation et de la commercialisation du projet EURALILLE, la Communauté Urbaine de Lille a monté une procédure de Zone d'Aménagement Concerté en deux tranches².

5.3 Eléments d'évaluation des résultats

Une mission d'évaluation permanente d'EURALILLE a été mise en place et a été confiée à l'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole.

Les éléments présentés ci-dessous proviennent essentiellement de cet observatoire³, mobilisant un large partenariat : SAEM EURALILLE, Lille Métropole Communauté Urbaine, Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille Métropole, Ministère de l'Équipement, INSEE, office du tourisme de Lille, SNCF, professionnels d'EURALILLE,...

Réalisation et écarts par rapport aux objectifs initiaux

Le programme d'aménagement initial a été moins dense que prévu en raison des difficultés de montage financier, plusieurs bâtiments ont été supprimés (tour des médias, projet de fondation européenne pour la ville et l'architecture), ou reportés dans le temps (projet de tour hôtel, ainsi que deux tours de bureaux sur le centre commercial EURALILLE).

¹ Schéma d'aménagement régional et schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la métropole lilloise

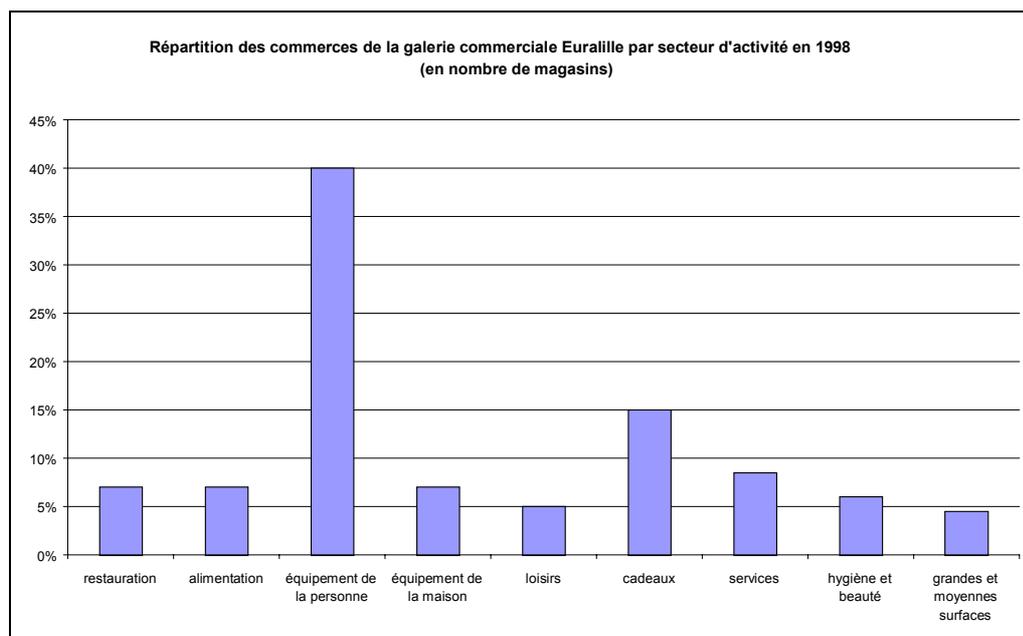
² 1^{ère} tranche approuvée en décembre 1990, 2^{ème} tranche approuvée en juin 1991 après révision du Plan d'Occupation des Sols sur une partie du territoire concerné par l'opération

³ La mission permanente d'évaluation a publié en octobre 1998 l'ouvrage suivant : "Lille après EURALILLE : la métropole en mutation - 1998", dont sont extraites la plupart des données présentées dans l'étude de cas.

Les résultats du centre commercial font apparaître un décalage entre le plan marketing initial (des boutiques atypiques, de moyen/haut de gamme) et la réalité après quatre ans d'activité.

En octobre 1998, 900 personnes exercent une activité professionnelle au sein du centre commercial (galerie marchande et hypermarché). 80 % des surfaces de vente sont commercialisées, soit 40 400 m² : ce taux est comparable à celui observé à l'ouverture et s'explique par la période transitoire de remise en vente des boutiques après l'arrivée à échéance des baux commerciaux consentis en 1994.

En 1998, le centre commercial propose une offre diversifiée (voir graphique), comme celle d'autres centres situés dans le secteur piétonnier de Lille (hypercentre) ou en périphérie, avec une gamme de produits de niveau de gamme moyen (boutiques d'habillement, loisirs/culture, cadeaux...).



Source : Espace Expansion

Mais EURAILLE demeure originale dans sa clientèle et dans sa situation géographique : c'est un concept de centre commercial de périphérie implanté en centre-ville, à proximité de moyens de transport variés. Il retient une clientèle habituée à consommer dans les zones commerciales de périphérie, cette attraction bénéficiant également aux commerces de l'hypercentre.

La comparaison des enquêtes de 1995 et de 1997 sur la fréquentation du centre ville de Lille, réalisées par la Chambre de Commerce et d'Industrie, confirment une évolution de l'attractivité du centre-ville, et en particulier d'EURAILLE : les chalands lillois et/ou résidants dans les autres communes de la métropole lilloise augmentent et représentent au total 81 % de la clientèle du centre-ville de Lille, tandis que le nombre des chalands français ne résidant pas dans l'arrondissement de Lille a fortement baissé (- 20 % entre 1995 et 1997).

Cette progression des chalands lillois traduit l'attrait d'une clientèle pour une offre variée en gamme et en type de commerces, avec une bonne complémentarité entre les commerces du centre-ville et EURAILLE (notamment pour les dépenses alimentaires). Certains habitants de Lille modifient leurs pratiques de consommation et restent dorénavant en centre-ville plutôt que de se rendre dans les centres commerciaux de périphérie.

Cependant, le centre d'affaires connaît un développement moins rapide et plus local prévu. Peu d'entreprises implantées à EURAILLE développent une activité internationale ; cela s'explique notamment par la forte concurrence de l'offre de bureaux dans les grandes capitales européennes¹.

¹ Ainsi, sur Paris, l'importance des taux de vacance des immeubles de bureaux au début des années 90 a entraîné une baisse importante des prix de location, les rendant compétitifs par rapport à ceux d'EURAILLE

En septembre 1998, 48 entreprises sont installées ou en cours d'installation à EURALILLE : elles représentent près de 3 000 emplois, et les secteurs d'activité les plus représentés sont les banques et assurances et le secteur informatique. L'un des critères importants d'implantation est la situation d'EURALILLE au cœur d'un nœud de transport à grande vitesse, au centre d'un marché de plus de 300 millions de personnes et à une courte distance temps de grandes capitales européennes (Paris, Londres, Bruxelles).

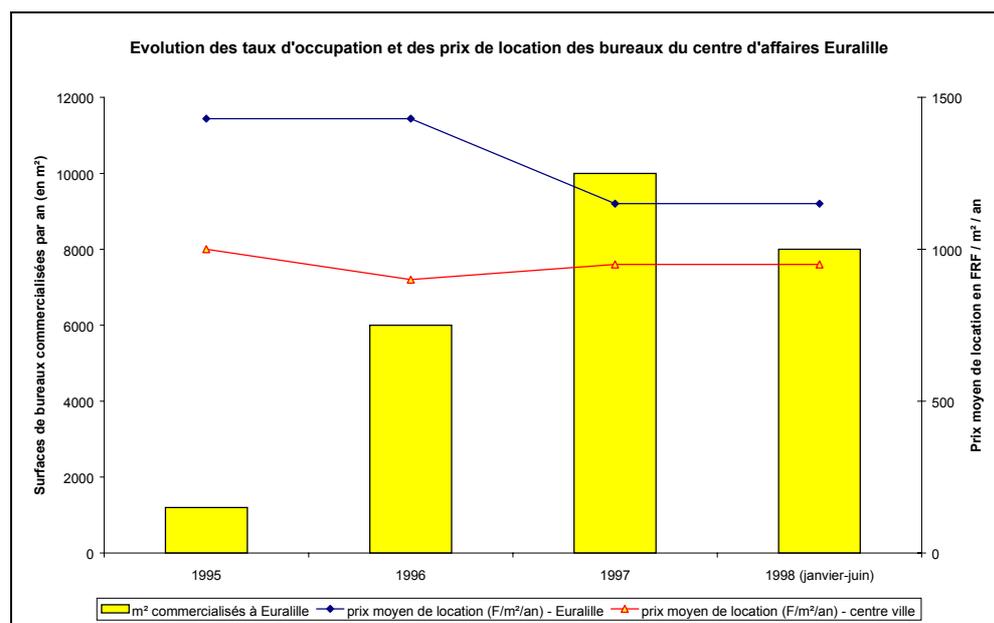
Un rythme de commercialisation des bureaux moins rapide que prévu

Les immeubles de bureaux du centre d'affaires sont occupés à plus de 70 %, à l'exception de la tour Lille-Europe qui a souffert d'erreurs techniques (difficultés de stationnement, surfaces perdues) et d'une gestion commerciale rendue difficile par la multipropriété du bâtiment.

En septembre 1998, 80 % des surfaces commercialisables du centre d'affaires EURALILLE ont trouvé preneur : il reste 12 800 m² de surfaces disponibles, essentiellement concentrée dans la tour Lilleurope (40 % des 25 000 m² de bureaux de la tour sont disponibles).

Par rapport aux objectifs de commercialisation de départ de 20 000 m² de bureaux par an, établis dans un contexte immobilier favorable (en 1989, 1990, 1991, 60 000 m² de bureaux neufs étaient commercialisés par an dans la métropole lilloise), le rythme de commercialisation observé est moins rapide que prévu (depuis cinq ans, à peine plus de 20 000 m² de bureaux neufs sont commercialisés chaque année sur la métropole, dont environ 10 000 m² à EURALILLE).

Les prix de location des bureaux, supérieurs de 30 % au départ par rapport au reste du marché lillois, notamment du fait des charges générées par la réalisation des tours au dessus de la gare TGV, s'alignent progressivement sur les prix pratiqués en centre ville de Lille comme le montre le graphique suivant.



Source : Chambre de commerce et d'industrie de Lille Métropole

Manifestations culturelles à Lille Grand Palais (congrès, expositions, spectacles): une attractivité plus régionale qu'internationale

250 manifestations ont été organisées en 1997 à Lille Grand Palais, soit 80 de plus qu'en 1995 ou 1996, et ont accueilli 800 000 visiteurs. La majorité de la fréquentation annuelle provient de la visite d'expositions (45 % des visiteurs), devant les opérations mixtes (congrès / expositions / spectacles) qui représentent 25 % des visites. Qu'il s'agisse des expositions, des manifestations mixtes, des concerts ou des congrès, l'essentiel de la clientèle est régionale.

Globalement, l'analyse des manifestations organisées à Lille Grand Palais et celle de leur clientèle font apparaître comme cible actuelle le marché régional, et dans une moindre mesure le marché national, avec des manifestations de taille moyenne, alors que la cible internationale était définie comme prioritaire au départ.

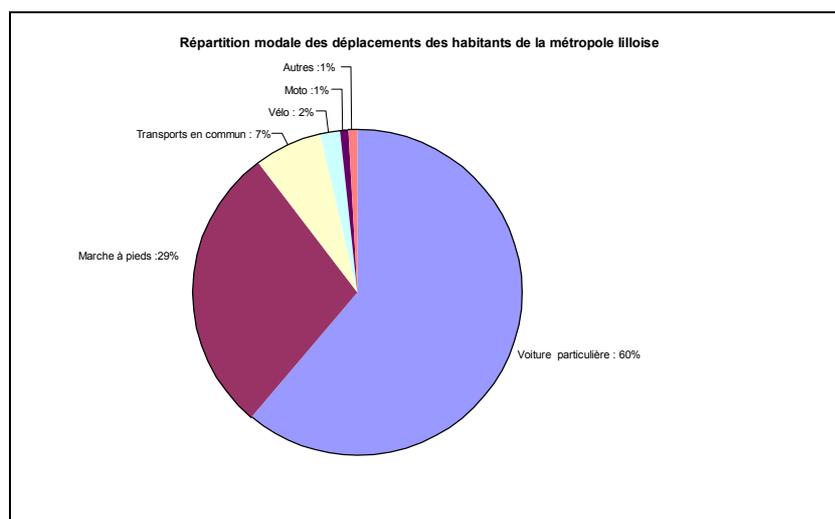
Logements : essentiellement de l'investissement locatif privé avec un taux de rotation élevé dans les logements

Certains programmes ont été réalisés pour des personnes effectuant des séjours de courte durée dans la métropole : il s'agit de la résidence services les Citadines (98 logements destinés à être loués à la nuit, à la semaine ou au mois) et de l'hôtel Lille Europe (97 chambres), qui accueillent une clientèle d'affaires, notamment étrangère, en mission temporaire dans la métropole lilloise.

En ce qui concerne le parc de logements classique en locatif ou en accession à la propriété, il convient de remarquer que le programme de 482 logements destinés à la vente a été rapidement vendu, mais il s'agit davantage d'investissements à finalité locative que de logements destinés à être occupés par leur propriétaire. D'autre part, l'analyse des programmes « Studentes » et « Le Corbusier » (260 logements au total) fait apparaître que les logements sont occupés par des étudiants (80 %) et par des professionnels (20 %), avec une durée maximale d'occupation de deux ans.

EURALILLE et les pratiques de déplacements

L'enquête ménages déplacements de 1998 indique que les habitants de la métropole lilloise effectuent en moyenne 4 déplacements par jour et par personne, avec la répartition modale suivante :



En ce qui concerne les habitants du secteur d'EURALILLE et de la gare de Lille Flandres, la répartition modale des déplacements est la suivante :

Mode de transport	Habitants quartier EURALILLE - Gares de Lille	Moyenne des habitants de la ville de Lille
Marche	53 %	43 %
Transports en commun	17 %	12 %
Voiture	28 %	43 %
Vélo	1 %	1 %
Moto	0 %	0 %
Autres	1 %	1 %

Par ailleurs, une enquête qualitative, menée auprès de 45 ménages et portant sur leurs pratiques de déplacements, montre que les résidents d'EURALILLE mobilisent assez largement les opportunités d'accessibilité liées aux branchements sur les divers réseaux de transports pour réaliser des déplacements nombreux à de multiples échelles du local à l'international, mais avec des intensités très variables selon les destinations concernées et les motifs de déplacements. Les principaux résultats de cette enquête sont :

- 80 % des ménages enquêtés possèdent une voiture et privilégient son usage pour des déplacements dans la région,
- le TGV est le mode de déplacement privilégié pour les voyages d'affaires vers Paris ou les grandes métropoles françaises directement reliées en TGV depuis Lille (notamment Lyon),
- 57 % des ménages enquêtés sont des utilisateurs du métro, dont la moitié l'utilisent au moins plusieurs fois par semaine,

la marche à pied est le mode privilégié pour les déplacements de loisirs, concentrés sur la ville de Lille à 87 %.

Cette enquête fait également apparaître que l'accessibilité par les différents modes de transports (25 %) et la proximité du centre ville de Lille (20 %) ont fortement influencé le choix résidentiel des ménages habitant à EURALILLE.

5.3.1 Accessibilité

En voiture : la fréquentation des parcs de stationnement payant

Les différents parcs de stationnement d'EURALILLE (Lille Grand Palais, gare TGV Lille Europe, centre commercial EURALILLE) sont gérés par le même opérateur : la Compagnie Générale de Stationnement.

La fréquentation des parcs de stationnement d'EURALILLE progresse, mais avec des types d'usages et des taux d'occupation variables (voir en annexe 2 pour plus de détails). Globalement, l'évolution la plus notable concerne le parc de stationnement de la gare TGV Lille Europe, qui confirme sa fonction de « carrefour » de la métropole lilloise.

En TGV : l'évolution de la fréquentation des différentes liaisons au départ de Lille (Paris, Lyon, Ouest de la France, Londres, Bruxelles)

- Lille est aujourd'hui un nœud du réseau ferroviaire européen à grande vitesse : à une heure de Paris (24 allers retours quotidiens), à quarante minutes de Bruxelles (16 allers retours par jour), à deux heures de Londres (12 allers retours par jour). C'est également une porte d'entrée du réseau TGV français pour la Grande Bretagne et la Belgique, en assurant des liaisons directes sans correspondance à Paris en direction du sud-est de la France (14 par jour, dont 12 s'arrêtant à Lyon) et du sud-ouest (10 liaisons par jour).

Enfin, Lille bénéficie d'une liaison privilégiée avec l'aéroport international de Roissy-Charles de Gaulle en cinquante minutes, 19 fois par jour.

- La gare TGV Lille Europe, située sur le site EURALILLE, poursuit sa montée en puissance, avec 3 millions de voyageurs en 1997 (+ 29 % par rapport à 1996), et une augmentation de 25 % sur les sept premiers mois de l'année 1998 ;
- liaisons Lille-Paris (effectuées principalement depuis la gare de Lille Flandres, où se concentrent les dessertes régionales en TER et le TGV vers Paris) : 2 millions de voyageurs en 1997 (+ 11,5 % par rapport à 1996), et une augmentation de 38 % sur les sept premiers mois de l'année 1998 ;
- liaisons Lille-Bruxelles : le trafic a connu une croissance exponentielle avec l'ouverture de la ligne à grande vitesse en décembre 1997 : multiplication par seize du trafic entre 1995 et 1998, pour atteindre plus de 140 000 voyages sur les sept premiers mois de l'année 1998 ;
- liaisons Lille-Londres : le trafic augmente régulièrement et a été multiplié par trois de 1995 à 1998. Il a dépassé les 250 000 voyages sur les sept premiers mois de l'année 1998 ;
- liaisons directes vers le sud-est (Lyon, Marseille) et la partie ouest (Bordeaux, Nantes) de la France : le trafic a très fortement augmenté depuis 1995, grâce à l'interconnexion réalisée en région parisienne et à une offre attractive (près de 1,1 million de voyages vers le sud-est et de plus de 0,7 million vers l'ouest en 1997).

En TC (enquête de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille Métropole)

La CCI réalise régulièrement¹ des enquêtes "chalandise et attraction du centre ville de Lille", sur l'hypercentre de Lille et sur EURALILLE, pour évaluer la fréquentation et l'attraction des deux sites, les moyens de transports utilisés et les motifs de déplacements des personnes fréquentant ces deux sites commerciaux et de loisirs.

La dernière enquête, réalisée en 1997, montre que plus de 60 % des visiteurs du centre commercial EURALILLE y accèdent en transports en commun. Les habitants de Lille y viennent majoritairement à pied ou en transports collectifs ; ceux des autres communes de la métropole lilloise se répartissent équitablement entre la voiture et les transports en commun.

La voiture reste par contre le moyen d'accès principal pour les habitants du reste de la région ou pour la Belgique ; les personnes venant d'origines plus lointaines (reste de la France, Grande Bretagne, autres pays) sont venues pour l'essentiel avec le TGV.

Malgré la proximité de la gare de Lille-Flandres où arrivent tous les TER à destination de Lille, les services ferroviaires régionaux apparaissent peu utilisés par les habitants de la région pour des déplacements achats ou loisirs à EURALILLE², alors que d'autres modes de transport en commun (TGV, métro) sont utilisés de manière importante par la clientèle locale ou internationale.

¹ Novembre 1992, 1995 et 1997

² Le même constat a été fait dans les résultats de l'enquête réalisée auprès des habitants des logements d'EURALILLE (cf. "EURALILLE : territoire des réseaux ?", P. MENERAULT, P. STISSI-EPEE, revue *Transports Urbains* n° 93, octobre - décembre 1996). Si le TGV est un mode de déplacement privilégié pour les voyages d'affaires en direction de Paris ou des autres métropoles françaises, le TER n'est pas utilisé par les habitants d'EURALILLE pour effectuer leurs déplacements dans la région Nord Pas de Calais qui représente la principale destination pour motifs professionnels.

5.4 Conclusion : EURALILLE, un nouveau centre commercial implanté au cœur de l'agglomération lilloise

Le centre commercial EURALILLE propose une gamme variée de produits comparables à ceux disponibles dans les centres commerciaux périphériques. Accessible tant à pied qu'en transports en commun ou en voiture, le centre EURALILLE a permis une modification des pratiques d'achat des habitants de Lille et de sa proche périphérie. Il constitue ainsi pour la clientèle de la métropole lilloise une alternative aux centres commerciaux périphériques tout en conciliant le commerce moderne avec l'objectif de re-dynamisation des commerces du centre ville de Lille.

Une réussite à confirmer

L'intégration de Lille dans le réseau ferroviaire européen à grande vitesse a permis une croissance très importante des trafics avec Londres et Bruxelles, qu'il s'agisse de tourisme ou de déplacements professionnels. Cela se traduit notamment par un développement important du tourisme de loisirs dans la métropole lilloise en provenance des pays limitrophes (Grande-Bretagne : 35 % des touristes étrangers; Belgique : 30 % des touristes étrangers), mais également par un renforcement des hôtels 3 et 4 étoiles qui accueillent une clientèle d'affaires et de congressistes en croissance.

Les logements réalisés sur EURALILLE contribuent à en faire un pôle de vie dont l'attractivité est grandissante. De nouveaux programmes de logements sont en cours de réalisation et devraient contribuer à renforcer cette composante du projet EURALILLE.

La première phase de construction de bureaux à EURALILLE arrive à son terme, avec 80 % des surfaces disponibles commercialisées en 1998. La situation d'EURALILLE à proximité immédiate d'une gare d'interconnexion des TGV a contribué au succès de l'opération.

La cible internationale définie initialement comme prioritaire par Lille Grand Palais, grand complexe d'expositions, de congrès et de spectacles, n'a pas été atteinte. Une des raisons tient au fait que la métropole lilloise ne dispose pas à l'heure actuelle d'une capacité hôtelière haut de gamme suffisante, ce facteur se conjuguant avec une stabilité de ce créneau au niveau européen et une forte concurrence. Il apparaît donc nécessaire d'accompagner cette stratégie de pénétration du marché international par le développement d'une destination « tourisme d'affaires » dans la métropole lilloise, en collaboration avec de nombreux acteurs économiques régionaux.

Par ailleurs, l'analyse des conditions de montage opérationnel du projet Euralille permet de relever un certain nombre de conditions nécessaires à la réussite et à la transposition de tels projets complexes d'aménagement urbain :

- la nécessité d'une réelle volonté politique, qui s'inscrive dans les documents de planification urbaine et qui conduise à conserver des réserves foncières pour le futur (pour les infrastructures de transports, mais également pour disposer de surfaces suffisantes à urbaniser lors du lancement de l'opération), même si la réalisation n'est prévue qu'à long terme (dans le cas d'Euralille, il s'est passé près de vingt ans entre l'inscription de la liaison TGV dans le schéma directeur de la métropole lilloise et sa mise en service) ;
- la nécessité de mettre en place une structure appropriée pour assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération, avec un partenariat public – privé : dans le contexte français, il peut s'agir de la création d'une Société d'Economie Mixte locale, associant dans son capital des collectivités locales et des partenaires privés (banques,...). Les risques financiers de l'opération doivent être partagés entre tous les partenaires, les banques ne devant pas se limiter à être présentes dans la structure pour offrir des crédits aux opérateurs et promoteurs immobiliers qui auront la charge de construire ;
- la nécessité de bien gérer dans le temps le projet, alors que son développement se fait sur une longue période : des besoins importants de financement seront à mobiliser auprès des banques à différentes étapes du projet, alors même que l'opération n'assure pas une rentabilité immédiate ;
- la nécessité d'une forte présence du maître d'ouvrage (dans le cas d'Euralille, il s'agit de la Communauté Urbaine de Lille), qui exprime clairement ce qu'il souhaite et qui contrôle

le travail (dans le cadre du passage d'une commande claire) de la structure partenariale chargée de la conduite opérationnelle du projet (dans le cas d'Euralille, il s'agit de la SAEM Euralille). Pour cela, il est indispensable qu'en amont de l'opération le maître d'ouvrage réalise des études préalables lui permettant de bien cadrer le projet.

Enfin, comme dans le cas de Copenhague, la permanence dans le temps d'un objectif fort d'aménagement semble être une condition indispensable à la réalisation d'un tel projet : c'est bien parce qu'il existe un objectif partagé entre les différentes collectivités locales et non remis en cause dans le temps que les emprises foncières ont pu être réservées dans les documents d'urbanisme locaux.

6. L'agglomération de RENNES : une intercommunalité de projet ¹

6.1 Contexte

L'agglomération rennaise a connu une urbanisation rapide au cours du XIX^{ème} siècle, elle connaît encore aujourd'hui une croissance de population très soutenue.

6.1.1 Le territoire

Le **pooids démographique** de l'agglomération rennaise peut être approché au travers de trois périmètres :

- la zone d'emplois de Rennes², qui correspond également au bassin d'habitat de Rennes, représente une population de 521 700 habitants (recensement général de la population 1990) ;
- l'aire urbaine de Rennes qui comprend une population de 427 800 habitants (recensement général de la population 1990). Elle comprend les communes dont plus de 40 % des actifs résidents travaillent à Rennes ;
- le District de Rennes qui est un établissement public de coopération intercommunal regroupant trente trois communes soit 320.000 habitants (recensement général de la population 1990)³. Le District est l'un des périmètres de référence car c'est celui des projets et des démarches conduites à l'échelle de l'agglomération ;
- la Ville de Rennes, avec 197 500 habitants en 1990, représentait donc 62 % de la population du District. D'après les premiers résultats encore partiels du recensement de 1999, le rapport aurait encore évolué au profit de la partie du District hors ville de Rennes.

Le territoire du district est structuré en trois niveaux :

- Rennes, la ville centre, dont le développement est clairement inscrit à l'intérieur des rocade et du boulevard est ;
- les pôles d'appuis constitués par des communes périphériques. Les équipements et les services y sont organisés de manière cohérente dans les zones d'influence de ces pôles pour conserver une dimension favorable à la vie sociale et éviter le développement d'une conurbation sans structure et sans limite. Ces pôles d'appui sont séparés les uns des autres et de la ville centre par des coupures vertes. C'est dans cette partie de l'agglomération que l'urbanisation récente se concentre ;
- cinq corridors desservis par des lignes SNCF, un réseau de voirie en étoile et des lignes de bus suburbaines.

En 1975, l'espace urbanisé sur l'ensemble de l'agglomération, défini comme la surface cumulée des terrains classés en zone urbaine au POS ou en ZAC, représentait 4800 hectares soit 177 m² par habitant. En 1990, il représentait 7650 hectares soit 243 m² par habitant. Cette augmentation de l'espace consommé par habitant a des conséquences sur le fonctionnement du **système des déplacements** à l'échelle de l'agglomération.

¹ Etude réalisée par Rémi DORMOIS, CETE de l'Ouest, 1999

² Définie à partir des déplacements domicile travail observés lors du recensement de 1982

³ Une estimation réalisée en 1997 par les services du District annonçait une population de 350.000 habitants.

6.1.2 Une tradition de planification à l'échelle de l'agglomération s'appuyant sur une forte intégration politique.

L'agglomération rennaise a été l'une des premières agglomérations françaises à se doter d'un district dès 1970. L'évolution des compétences du District sur la période 1970 / 1992 témoigne d'un élargissement de ses champs d'intervention depuis l'aménagement vers le développement économique et les transports.

Dates	Les blocs de compétence
1970	- Implantation d'activités scientifiques, technologiques et de recherche. - étude et réalisation de zones d'aménagement concerté et de zones industrielles. - constitution de réserves foncières et de zones d'aménagement différé. - élaboration d'études d'urbanisme et d'aménagement. - création d'une agence d'urbanisme. - gestion des services de logements. - gestion des centres de secours contre l'incendie.
1982	<i>en plus des compétences existantes</i> La création et la gestion de terrains d'accueil pour les gens du voyage
1992	<i>en plus des compétences existantes</i> Les transports urbains et le plan des déplacements urbains. La collecte et le traitement des déchets des déchets. Adoption d'une taxe professionnelle districale

Différentes démarches de planification ont été conduites à l'échelle du District de Rennes.

- **Concernant les documents de planification urbaine:**

- Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme adopté en 1974 a été révisé à deux reprises : en 1983, 1994. Le document de 1994 en vigueur actuellement couvre vingt sept communes des trente trois couvertes par le District.
- Les plans d'occupation des sols couvrent la quasi totalité des communes du District.

- **Concernant les démarches de planification sectorielle:**

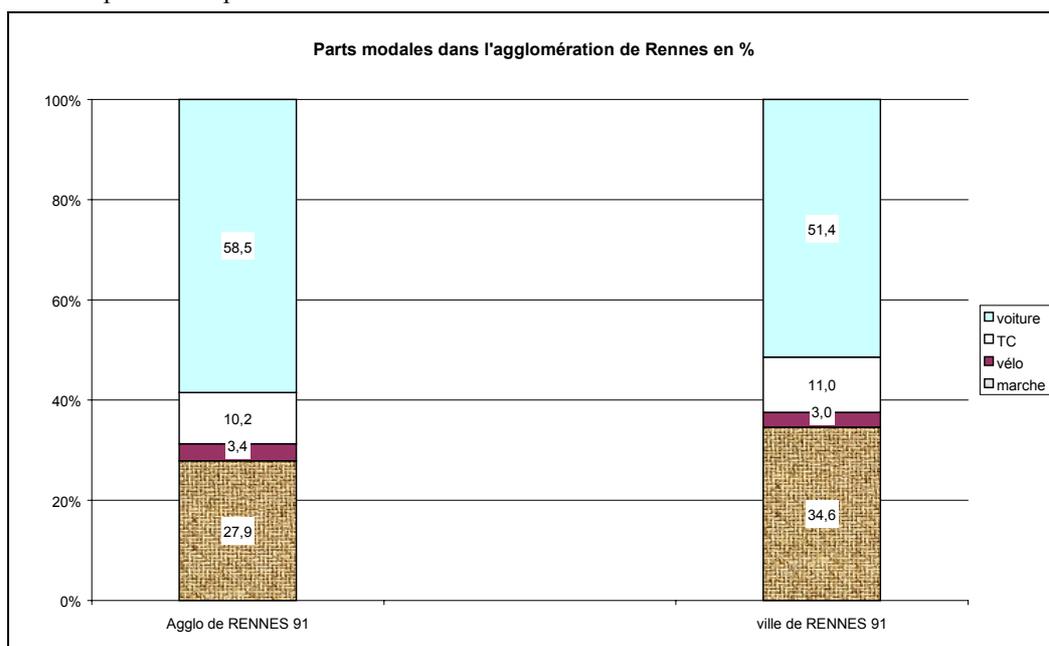
- Un programme local de l'habitat adopté par le Conseil du District en 1994 qui prévoit les besoins en logements sociaux et tente d'ajuster l'offre en conséquence.
- Une charte de développement commercial.
- Un plan de déplacement urbain adopté par le Conseil du District en juin 1996 mais en cours de modification pour tenir compte des dispositions de la loi sur l'air de 1996.

6.1.3 Répartition modale des déplacements

Globalement, les résultats de l'enquête ménage sur les déplacements réalisée à Rennes en 1991, voir graphique, montrent que par rapport à un groupe d'agglomérations européennes analysées dans le projet européen SESAME ¹, l'agglomération rennaise se caractérise par une place importante de la marche à pieds. Les transports en commun et le vélo sont sous représentés dans

¹ Sésame est un projet européen Pour en savoir plus, voir site WEB du CERTU : <http://www.certu.fr>

la répartition modale des déplacements, alors que la place de l'automobile y est proche de la moyenne, c'est à dire assez éloignée des standards français où la voiture particulière représente 70 % ou plus des déplacements.



Source : enquêtes-ménages sur les déplacements et projet européen SESAME. Les valeurs moyennes données à titre de point de repère sont calculées sur 57 agglomérations européennes avec des dates d'enquête différentes.

6.1.4 L'interface entre aménagement et transport dans les documents de planification de l'agglomération rennaise

La loi de 1996 sur les plans de déplacement urbain impose que ces derniers soient pris en considération dans les documents d'urbanisme locaux.

La prise en compte des problématiques de déplacement dans le schéma directeur

Lors de la révision du schéma directeur en 1994, les études du plan de déplacement étaient engagées localement même si l'existence juridique d'un tel document n'avait pas été encore rendue obligatoire par la loi sur l'air de 1996. Cette simultanéité des démarches aurait dû favoriser l'intégration des analyses « transports » dans le schéma directeur. Or le schéma directeur reste très évasif sur le diagnostic du fonctionnement de l'agglomération en termes de déplacements et sur les choix de développement à long terme.

Les objectifs du schéma directeur concernant la gestion des déplacements sont affichés classiquement par mode de déplacement. Les projets clairement affichés portent sur la réalisation de la première ligne VAL¹ et sur la création d'un axe lourd bus est/ouest. Le schéma directeur prévoit « *qu'il faudra s'assurer d'une prise en compte des transports collectifs dans les projets d'urbanisme et en particulier pour les sites stratégiques* ».

La prise en compte de l'urbanisme dans le plan de déplacement urbain (PDU)²

La prise en compte de l'urbanisme dans le plan de déplacements urbains est par contre plus marquée. Une des raisons peut être l'existence d'une culture aménagement chez les professionnels des transports dictée en partie par des considérations commerciales : se préoccuper de la forme urbaine, c'est aussi raisonner en termes d'efficacité de la structure du réseau des transports collectifs.

¹ VAL : Véhicule Automatique Léger

² Le PDU de Rennes approuvé le 2 mars 2001, n'en était qu'au stade des études préalables au moment où a été réalisée cette étude

Le PDU affiche une volonté de prise en compte de l'interface entre aménagement et transport :

- « le PDU vise à accompagner le développement harmonieux de l'agglomération par une amélioration de l'accessibilité de tous les pôles, en privilégiant la desserte des activités en transports collectifs dans le centre-ville ;
- le PDU vise à partager l'espace public de manière équitable entre les différents modes : l'espace réservé actuellement au stationnement sera redéfini notamment au vu de la priorité accordée aux transports publics et de la nouvelle place donnée aux piétons et aux cyclistes. »¹

Les propositions d'actions du PDU font explicitement référence à l'interface urbanisme / transports :

- lors de la mise en révision de son POS, chaque commune doit intégrer un volet déplacement qui précisera les mesures prévues pour faire face aux besoins générés par son développement et ce pour chaque mode de déplacements. Dans ses choix, la commune devra veiller à proposer une forme urbaine, une trame viaire ou une localisation d'équipements pertinente en fonction de l'objectif d'offrir une bonne desserte en transports collectifs. L'expérience récente, acquise depuis 1996, montre que les communes respectent dans l'ensemble cet objectif même si quelques autorisations de lotissements ont été accordées sans que la desserte en transports collectifs ait été étudiée ;
- les plans d'aménagement de zone (PAZ) concernant des zones d'aménagement concerté doivent prendre en compte les recommandations du PDU et définiront les réseaux de voirie pour les modes alternatifs à la voiture particulière, pour les déplacements dans la zone et pour les rabattements sur les lignes de transports collectifs ;
- la desserte de pôles structurants pour l'agglomération, tels que les centres routiers, le marché d'intérêt régional, le centre des expositions et l'aéroport, doit être améliorée.

6.2 Quel partenariat pour l'élaboration des projets urbains ?

Quels sont les éléments organisationnels qui ont conduit à développer une vision du développement de l'agglomération intégrant à la fois un volet urbanisme et un volet transports ?

6.2.1 Le PDU, une élaboration associant un large panel de partenaires

L'élaboration du plan de déplacements urbains de l'agglomération rennaise a mobilisé des acteurs intervenant directement dans le domaine des transports mais aussi d'autres intervenant plus largement dans le champ urbain. Son animation a été conduite par les services du District avec l'appui de l'agence d'urbanisme de Rennes.

Le groupe principal était composé des représentants des autorités organisatrices de transport et des intérêts professionnels organisés :

- le District de Rennes qui a en charge la gestion du réseau de transports collectifs de l'agglomération rennaise,
- le Conseil Général d'Ile et Vilaine qui a en charge l'exploitation des lignes suburbaines,
- la Région Bretagne qui participe au financement des lignes SNCF régionales, enfin la SNCF,
- la société exploitant le réseau de transports collectifs de la ville de Rennes,
- les fédérations de transporteurs et de chargeurs.

D'autres organismes intervenant dans le domaine de l'urbanisme, de l'environnement, du maintien de l'ordre et de l'économie ont été associés :

¹ Pierre BUATOIS, "Le projet de plan de déplacements urbains de l'agglomération rennaise", Trans'flash CERTU n°6 février 1999.

- les services de l'Etat : services déconcentrés du ministère de l'Équipement, la police nationale et la gendarmerie,
- une association pour la surveillance de la qualité de l'air,
- des agences techniques : l'agence d'urbanisme et de développement de l'agglomération rennaise (AUDIAR), l'agence départementale de l'environnement et de la maîtrise des énergies (ADEME).

6.2.2 La construction d'une culture d'agglomération: l'élaboration du projet d'agglomération

L'élaboration du plan de déplacements urbains a été menée en parallèle avec celle du projet d'agglomération. Ce dernier est un document de référence tant pour les élus, les techniciens que les représentants socioprofessionnels.

Le projet d'agglomération est le résultat d'un travail alimenté et dirigé par la commission « projet d'agglomération » du District de Rennes. Un processus de concertation a permis de rencontrer les élus par secteur géographique, en Conseil de District, en Conférence des maires, et en séminaire avec les partenaires socio-économiques.

Cette démarche a permis la construction d'une vision commune de l'agglomération entre représentants d'intérêts différents voire contradictoires. Elle a débouché sur un partage des principaux éléments du diagnostic portant sur les atouts et les faiblesses de l'agglomération rennaise. La structure du District intercommunale s'est ainsi imposée comme « *l'échelle pertinente de gestion pour un certain nombre de dossiers* »¹.

L'enjeu politique a été central dans l'élaboration de ce projet. Tout un dispositif d'information auprès des habitants a été mis en place suite à l'adoption du document par le Conseil du District.

Le schéma directeur comme le plan de déplacements urbains n'ont pas été au cœur des travaux menés pour le projet d'agglomération. D'emblée, ils ont été considérés comme des déclinaisons thématiques du projet. Mais la plus value du travail de 1993 a été essentielle et explique le succès de la révision du schéma directeur de 1994, ainsi que l'adoption du plan de déplacements urbains (1996). Par exemple, le périmètre des démarches PDU ou du schéma directeur a été arrêté très facilement en se calant sur celui du District.

6.2.3 Le rôle de l'expertise technique

L'assistance à maîtrise d'ouvrage assurée par l'AUDIAR auprès du District a permis d'assurer de facto une transversalité entre déplacements et aménagement. En effet, le fonctionnement de cet organisme et le profil des chargés d'études facilitent les choses. Mais il s'ajoute la construction d'une méthode explicitement tournée vers une sensibilisation des élus aux enjeux liés à l'interface entre urbanisme et transports.

Dès le **diagnostic de la situation existante**, le PDU met en relation les volets mode de développement urbain et déplacements. Les tendances lourdes de l'urbanisation sont rappelées : « *poursuite du développement démographique périurbain, (...) concentration des emplois dans le centre ville, (...) poursuite des implantations des activités économiques à proximité des échangeurs de la rocade* ». Les implications sur l'organisation des déplacements à l'échelle de l'agglomération sont formulés dans les termes « *d'un accroissement des échanges entre la ville centre et la périphérie, (...) d'une hausse des échanges entre les communes périphériques du District* ».

Des **scénarios de développement urbain** de l'agglomération ont été bâtis afin d'estimer l'élasticité de la réponse du système de déplacements existant par rapport aux nouvelles exigences induites par le type de développement. Ainsi le scénario retenu prend comme hypothèse de développement urbain : « *une stabilité de la population de la ville centre, une forte croissance des communes suburbaines avec diversification de l'habitat* ». Les conséquences tirées sur la gestion des déplacements sont : « *une*

¹ Gilles PINSON, « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine », *Revue Politiques et Management Public* volume 17 n°4, décembre 1998, pp.119-150, p.132.

priorité accordée au développement des modes alternatifs et ce en particulier sur la liaison communes périphériques / commune centre».

L'AUDIAR exerce par ailleurs un rôle dans la prise en compte des problématiques de déplacements dans les documents d'urbanisme communaux. Elle assure une mission de conseil auprès des communes du District pour le **suivi des plans d'occupation des sols** (révision, élaboration, modification) sur trente des trente trois communes. De plus, sur chaque projet de ZAC, elle émet un avis pour le compte du district dans lequel elle peut signaler un défaut d'articulation avec l'offre en transports collectifs existante.

6.2.4 L'articulation de la démarche PDU et du projet VAL

Compte tenu du fait qu'au moment où a été faite cette étude, le PDU était en cours d'adaptation pour prendre en compte les dispositions apportées par la loi sur l'air, nous avons préféré exposer la difficulté posée par l'articulation entre la décision politique relative à un projet d'infrastructure structurant et le document de planification intercommunale.

Le projet politique du VAL

L'engagement des études sur le plan de déplacements urbains à la fin des années 80 répond à une commande sur la faisabilité d'un transport collectif en site propre (TCSP). Elles concluent à l'intérêt d'une première ligne desservant le centre ville et les quartiers d'habitat collectif situés en périphérie de la commune centre.

A partir de cette date, le projet est repris par la sphère politique. Le maire de Rennes affiche le choix du VAL. L'option technique a donné lieu à un vif débat entre partisans du VAL et ceux du tramway, durant la période électorale de 1989. Le Conseil du SITCAR (syndicat intercommunal des transports collectifs de l'agglomération rennais) s'est prononcé à 88,7 % en faveur du projet VAL. Différents recours administratifs et une opposition politique repoussent l'engagement des travaux à janvier 1997. Il faut donc noter « *le décalage apparu à l'époque entre la contestation du VAL et l'adoption facile du projet au sein de l'assemblée intercommunale* »¹.

L'interface entre urbanisme et transports a été prise en compte à l'échelle du projet VAL. La Ville de Rennes a conduit une série d'études sur la possibilité de développement urbain aux abords des stations. La construction de la seconde ligne de tramway à Nantes sera très certainement analysée par les décideurs rennais. Elle a été l'occasion d'une reconquête de l'hypercentre avec un traitement qualitatif de l'espace public. Elle s'est aussi traduite par une refonte du dispositif d'intervention des services municipaux avec la création d'une mission transversale "centralité" puis une sur les "déplacements".

Durant le mûrissement du projet VAL, l'élaboration du plan de déplacements urbains se poursuit. Ce qui remet en cause l'enchaînement logique entre planification et projet. La démarche d'élaboration du document d'orientations est relancée une fois la décision de construction du VAL actée.

« Le document de planification s'accorde au projet »

Dans le cas de l'agglomération rennais, le PDU a permis l'établissement d'un processus de coordination entre techniciens des collectivités et élus. Il est valorisé comme outil permettant d'assurer une organisation coordonnée du système des déplacements, comme un outil prenant en compte les orientations du schéma directeur. Comme le note le vice président chargé du District, le PDU a aussi permis « *de développer une culture commune chez les élus, culture leur permettant de replacer le VAL dans une logique plus large, plus globale* »².

¹ *id. p.126*

² *id. p.139*

Ainsi l'absence d'unanimité autour du choix technique du VAL a amené les décideurs de la ville centre de rechercher au travers de l'élaboration d'un document de planification, une régulation politique visant à amener les « *acteurs à percevoir le TCSP comme l'outil nécessaire à l'élaboration d'une offre cohérente de moyens de mobilité* »¹.

6.3 Conclusion

Le constat que l'on peut dresser est nuancé. Indiscutablement, l'agglomération rennaise est exemplaire à l'échelle française pour la continuité dans la coopération intercommunale et la planification urbaine.

Cela ne semble pas suffire pour parler d'une intégration entre les problématiques relatives aux déplacements et à l'urbanisme dans les documents de planification.

Une des interrogations soulevées à l'issu de ce travail mais qui n'a pas été approfondie porte sur l'articulation, si elle existe, des démarches de planification et plus généralement de la coopération intercommunale sur les territoires situés à la frontière extérieure du district.

¹ *id. p.139*

7. STRASBOURG ¹ : une politique des transports volontariste

7.1 Contexte : principales données socio-économiques et urbaines

7.1.1 Démographie

En 1990, la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) compte 423 500 habitants pour 211 500 emplois. La ville centre représente 250 000 habitants. Entre 1968 et 1990, la population a augmenté de 17 %. Dans la même période, les emplois ont connu une croissance de 27 %.

Cette évolution s'est effectuée de façon inégale selon les zones de la Communauté Urbaine de Strasbourg : alors que la frange périurbaine connaissait un très fort dynamisme, le tissu urbain dense, et Strasbourg notamment, n'a connu qu'une croissance faible, voire une décroissance dans certains quartiers.

7.1.2 Activités économiques

Le centre-ville, qui représente 25 % du total des surfaces commerciales de la CUS, constitue la plus grande concentration commerciale de l'agglomération. Plusieurs pôles de quartiers émergent. Mais surtout, d'importants centres commerciaux sont implantés sur tous les axes routiers à la périphérie, comme dans les autres agglomérations de même taille.

Les activités industrielles sont, quant à elles, principalement localisées au Nord, au Sud et au Sud-Ouest de l'agglomération strasbourgeoise.

Le secteur tertiaire est concentré dans les zones centrales (70 % des emplois tertiaires sont regroupés dans la ville centre contre 48 % des emplois secondaires). L'implantation de bureaux dans l'hypercentre est de plus en plus difficile, et on observe l'émergence de centres tertiaires importants dans les faubourgs.

On constate également une tendance à la déconcentration des fonctions tertiaires supérieures (enseignement supérieur et Laboratoires de Recherche qui s'implantent dans des zones de types technopoles).

Un net ralentissement dans l'évolution du parc de logements depuis la fin des années 1980.

Malgré un renchérissement des prix du foncier (Strasbourg est l'une des agglomérations les plus chères de France), le marché du résidentiel neuf de Strasbourg est également l'un des plus dynamiques de France.

Les évolutions récentes de la construction neuve montrent une nette tendance à l'éparpillement d'opérations de petite taille en logement collectif, ainsi qu'une nette régression des très grands et petits logements.

Comme dans d'autres agglomérations françaises, l'insuffisance de l'offre locative sociale et la hausse des loyers privés engendrent des difficultés d'accès au logement et constituent un frein à la mobilité résidentielle.

7.1.3 Principales données sur la mobilité urbaine

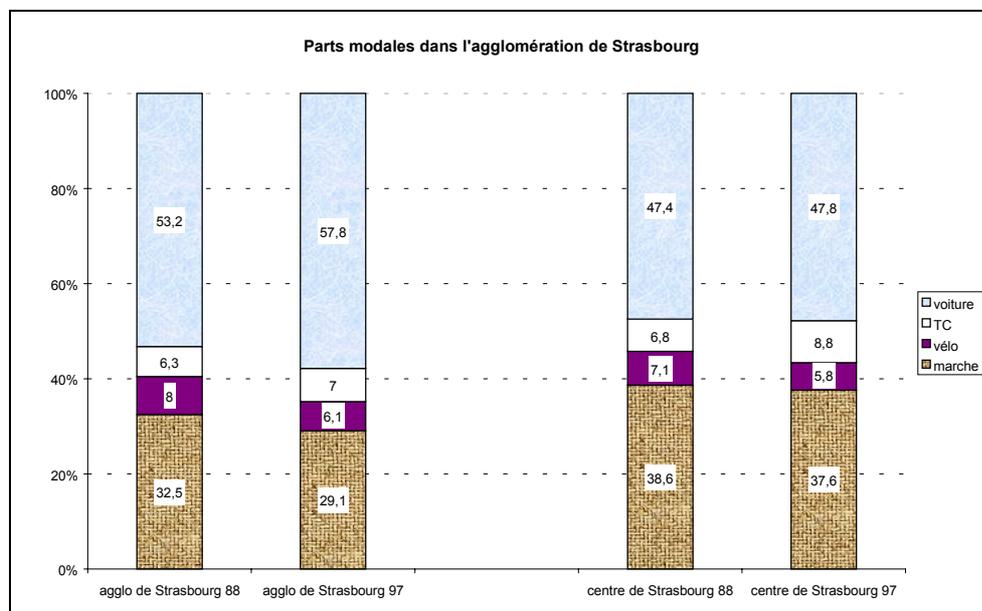
Déplacements par motifs (données de 1988)

L'analyse des déplacements par motifs met en évidence une nette prédominance des déplacements domicile/achats ou domicile/affaires qui totalisent 43 % des déplacements. Les déplacements domicile/travail et domicile/école représentent respectivement 20 % et 11 % du total.

Déplacements par modes (données de 1988 et 1997) :

¹ étude réalisée par Sophie HUCHETTE, CETE du Nord-Picardie, 1999

Les résultats des enquêtes ménages, présentées dans le graphique joint, sur les déplacements réalisés en 1988 et 1997, montrent que par rapport à un groupe d'agglomérations européennes analysées dans le cadre du projet européen SESAME¹, l'agglomération de Strasbourg est, comme celle de Rennes, une agglomération où la marche à pieds constitue une part importante des déplacements. La place de l'automobile y est moins importante qu'ailleurs, mais les tendances montrent que les efforts poursuivis pour développer les transports en commun n'ont pas empêché la croissance de la mobilité en voitures particulières. La part des transports collectifs apparaît modeste alors que le taux d'usage des deux-roues est resté notablement élevé et même sensiblement supérieur à celui des transports collectifs.



Source : enquêtes-ménages sur les déplacements et projet européen SESAME.

Migrations alternantes

Les migrations alternantes en 1990² concernent 60 000 ménages par jour : 40 500 entrants et 19 000 résidents sortants.

Le développement du phénomène de périurbanisation et la concentration du pôle d'activités dans la ville centre engendrent des problèmes de circulation importants :

- utilisation principalement des radiales du réseau routier,
- une forte congestion aux points d'entrée dans le centre-ville (qui est une île),
- un encombrement de la voirie par des usagers dont la destination n'est pas le centre. Le trafic en centre sur l'axe principal Nord Sud (Rue des Grandes Arcades et rue des Francs Bourgeois) atteint 45 000 véhicules / jour parmi lesquels 40 % sont en transit.

7.2 Objectifs et politiques

Objectifs généraux

Les objectifs du PDU de Strasbourg en cours d'élaboration ³sont de développer l'usage des deux roues et de promouvoir les déplacements en transports collectifs dans le but de restreindre l'usage de la voiture particulière.

¹ Pour en savoir plus, voir le site WEB du CERTU : <http://www.certu.fr>

² source recensement de la population de 1990

³ Le PDU de Strasbourg, approuvé le 7 juillet 2000, était au stade des études préalables au moment où a été réalisée cette étude

L'agglomération strasbourgeoise affiche une volonté politique de rééquilibrage de l'usage des différents modes de transport, qui se traduit par un objectif ambitieux et chiffré de répartition modale à l'horizon 2010 pour les modes mécanisés (avec une hypothèse de croissance de la mobilité de 40 % d'ici à 2010) ; ce scénario est très volontariste alors qu'actuellement la répartition modale est la suivante :

- 25 % deux roues
- 25 % TC
- 50 % VP

La combinaison transport / urbanisme

La politique de déplacement adoptée agit sur le mode de déplacement utilisé, alors que les mesures relevant de la planification urbaine visent à maîtriser la longueur du déplacement, c'est-à-dire à contrôler l'urbanisation à long terme.

La combinaison transport / urbanisme s'est effectuée par le biais des outils classiques de planification en la matière : DVA, PDU, plan de circulation et POS.

En matière d'urbanisme, la ville de Strasbourg développe un concept de ville compacte qui s'ajuste aux objectifs du PDU. Les normes du POS de Strasbourg relatives au stationnement et aux zones d'activités ont ainsi été harmonisées de la manière suivante :

- réduction des normes de stationnement pour les activités dans les quartiers centraux et sur la zone du tracé du tramway. (coefficient d'abattement de 25 % par rapport aux normes initiales) ;
- le POS définit une norme « plancher/plafond » pour les bureaux : la norme impose un minimum d'une place et un maximum de trois places de stationnement pour 100 m² de Surface Hors Œuvre Nette (SHON). Ces normes sont minorées dans les quartiers centraux, ainsi que dans un couloir de 500 mètres de part et d'autre de la ligne de tramway existante. Le POS anticipe également une baisse des normes de stationnement autour des lignes connues de tramway à l'horizon 2010 : pour 100 m² de SHON, il devra être réalisé 0,5 place au minimum et 2 places au maximum.

En matière d'emplois, le POS prend également des mesures de densification des zones d'activité.

Des localisations urbaines symboliques

Des décisions de principe sont intervenues pour localiser certains projets urbains en conformité avec les orientations du PDU :

- le siège de la DDE du Bas-Rhin va s'installer à proximité de la station de métro Rotonde,
- une opération urbaine combinant la construction d'un palais des Sports (35 000 m²) et un programme mixte de logements, bureaux et commerces sur une superficie de 50 à 100 000 m² de SHON sera installé à proximité à la fois de l'autoroute et d'une station de tramway.

Enfin, le Conseil Régional d'Alsace a pris la décision de construire l'Hôtel de Région à proximité d'une station de métro.

Les principales cibles des politiques mises en œuvre

Les politiques mises en œuvre visent principalement cinq cibles : éviction des flux de transit de l'hypercentre, extension du secteur piéton et renforcement du réseau cyclable, réorganisation de l'offre de transports en commun autour de la mise en service de la première ligne de tramway, modification de la politique de stationnement.

L'éviction des flux de transit de l'hypercentre

L'objectif affiché était de faire en sorte que le trafic de transit ne traverse plus la ville , mais qu'il la contourne. Pour y parvenir, plusieurs mesures ont été mises en œuvre :

- les axes traversants ont été supprimés, ce qui a orienté les trafics vers les boulevards et l'autoroute,
- réalisation d'un ouvrage autoroutier complétant l'anneau de contournement (Sud) de Strasbourg ,

- 2500 places de parkings souterrains de dissuasion ont été construites en périphérie aux abords de la Grande Ile,
- un nouveau plan de circulation du centre a été mis en service : l'accès au centre reste possible par quatre boucles de circulation qui desservent les différents quartiers du centre et les parkings.

L'extension importante du secteur piétonnier et le renforcement du réseau cyclable

Le nouvel espace piétonnier représente 2,8 ha, et son extension a été conçue comme un bouchon contre la traversée du centre ville par la circulation automobile . Le centre ville piétonnier demeure néanmoins perméable pour les cyclistes et les transports en commun.

Le réseau de pistes cyclables doit à terme atteindre 370 km. Par ailleurs, cinq stations de location et de garage à vélo sont mises en place (vélocation et véloparc) avec des formules à la journée, à la semaine ou à l'année.

L'amélioration de l'offre de transports collectifs

L'amélioration de l'offre de transports collectifs s'est faite qualitativement et quantitativement suivant deux axes : la mise en service du nouveau tramway constitue l'épine dorsale du nouveau réseau. Le réseau de bus existant a été restructuré et modernisé autour de cet axe.

Le nouveau tramway inaugurée en novembre 1994 : la ligne A du tramway traverse le centre ville sur un axe Nord-Sud en se substituant à l'ancien axe routier (rue des Francs Bourgeois). Elle parcourt une longueur de 10 km entre Hautepierre et Baggersee, dont une partie souterraine de 1,2 km. La ligne comporte 18 stations. Vingt-six rames circulent de 4h30 à 0h30, avec une fréquence de 4 minutes en heure de pointe et une vitesse commerciale de 21 km/h.

La ligne B du tramway est actuellement en cours de construction. Elle traverse le centre ville d'Est en Ouest.

La restructuration du réseau de bus s'organise autour de la ligne A du tramway avec la mise en place en centre ville d'un axe lourd de bus perpendiculaire au tracé du tramway, avec un point de jonction place de l'Homme de Fer, nœud du futur réseau de tramway. Le rabattement de nombreuses lignes de bus sur le tramway est mis en place. Les fréquences de desserte sont augmentées, des lignes de bus sont prolongées, ou créées.

La recherche de la complémentarité entre les différents modes : le développement des parcs relais gardés

Simultanément, fin 1995, deux parcs relais tramway gardés sont mis en place, au Sud (place de l'Etoile), et à la gare (place de la Rotonde). Le principe de fonctionnement est simple : pour 14 F par voiture, chaque passager dispose d'un billet aller-retour à destination du centre ville uniquement. La durée du stationnement est illimitée.

La politique de stationnement : modification de l'offre

L'adaptation de l'offre de stationnement existante s'effectue dans une triple perspective :

- favoriser l'activité commerciale du centre ville,
- empêcher le stationnement des « pendulaires »,
- ne pas pénaliser les riverains.

Pour ce faire, le stationnement payant à durée limitée est systématiquement étendu aux zones non payantes du centre (Grande Ile). Le stationnement gratuit est donc progressivement supprimé sur la Grande Ile. A l'inverse, le stationnement de longue durée est autorisé pour les résidents à tarif préférentiel.

Globalement, l'offre de stationnement est modifiée à la baisse dans le centre ville, alors que des parkings de rabattement sont construits en périphérie.

7.3 Fonctionnement : le partenariat entre acteurs publics et acteurs du privés impliqués

La procédure d'élaboration du PDU et du DVA se singularise par la mise en place de mécanismes de coordination entre les deux démarches :

PDU et DVA : un comité de pilotage technique commun

La mise en place d'un comité de pilotage technique commun s'est faite sous l'égide de l'Etat (DDE 67 : service grands travaux et service de l'Urbanisme et de l'Aménagement), compétent en matière de voirie nationale, et maître d'ouvrage du DVA et de la CUS : Service des Déplacements Urbains, Service de la voirie, Service de l'Ecologie Urbaine, Service de l'urbanisme et des POS, Direction de la mobilité.

Ont également participé au DVA : le Conseil Général du Bas Rhin, compétent en matière de réseau routier départemental, et autorité organisatrice des transports interurbains, le Conseil Régional d'Alsace, compétent pour les transports collectifs régionaux, la Direction Régionale de l'Équipement, la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), la SNCF, la Compagnie des Transports Strasbourgeois (CTS), exploitant du réseau urbain et l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Strasbourg dont la participation à la définition des hypothèses d'urbanisation et de mobilité permet également d'assurer l'articulation avec les réflexions sur la révision du Schéma Directeur.

Participation des citoyens : la concertation avec la population a eu lieu plutôt en amont de la réalisation du tramway au stade de l'enquête publique.

La première phase de la concertation a consisté à aider les usagers à penser un nouveau fonctionnement de la ville. Cette première prise en compte des opinions des usagers débouche sur une seconde phase plus politique qui consiste à trancher et à décider en faveur d'un projet.

1991-1994 : Période d'accompagnement du chantier du tramways. Communication de proximité.

1994 : Mise en service du tramway et communication sur la nouvelle ligne et sur son mode d'emploi

Le coût global de la communication s'est élevé à 30 millions de francs sur les 2 milliards de francs du projet.

Procédures de planification utilisées

Les procédures de planification qui ont été utilisées sont à la fois celles qui relèvent plus spécifiquement du domaine des transports (PDU, DVA), et celles utilisées en matière d'urbanisme : le POS de Strasbourg a été révisé en 1994 ; le Schéma Directeur devrait être révisé prochainement (le préfet doit arrêter le périmètre du SD).

Le schéma qui suit permet de situer pour chacune de ces procédures les principaux objectifs ainsi que les spécifications qu'elles instaurent.

Les procédures et les préconisations qu'elles instaurent

	PDU	DVA	Schéma directeur	POS
Maîtrise d'ouvrage	AOT	Etat (DDE)	EPCI compétent	Commune ou groupement de communes
Objectifs principaux	Définition de la politique globale de transport et de gestion de la voirie et du stationnement	Définition du réseau de voirie structurant (notamment de l'Etat en agglomération)	Planification du développement urbain de l'agglomération	Codification des règles et droits s'attachant à l'utilisation des terrains
Perspectives opérationnelles	Tous modes	Voirie nationale		
Périmètre	PTU	Unité urbaine INSEE	Agglomération	Commune ou groupement de commune
Source juridique	LOTI et LAURE	Circulaire DR-DAU, 1991	Loi d'Orientation Foncière, 1967	Loi d'Orientation Foncière, 1967
Financement des actions et réalisations	AOT + collectivités locales (avec subvention d'Etat pour les TRANSPORTS COLLECTIFS)	Contrat de plan Etat Région + collectivités locales		
Horizon	10 ans	25 ans	25-30 ans	5 à 10 ans
Force juridique	Non contraignant, mais obligation de prise en considération dans les POS	Ne s'impose qu'à l'Etat	POS compatible avec le Schéma Directeur	POS compatible avec le Schéma Directeur Prise en considération du PDU dans le POS.

Mécanismes mis en œuvre

Les mesures mises en œuvre combinent des mesures incitatives et des mesures dissuasives.

Parmi les mesures incitatives, on trouve :

- les mesures de promotion du transport collectif, du vélo et de la marche à pied,
- la mise en place de la première ligne de tramway, la restructuration et la modernisation du réseau de bus existant, l'extension de la zone piétonne, la mise en œuvre de la politique en faveur des deux roues (cf supra).

Les mesures dissuasives portent sur la réduction de l'usage de la voiture particulière avec comme principal instrument financier utilisé, la politique de stationnement.

La combinaison tarifaire mise en place joue à la fois sur le registre dissuasif et attractif.

Dans le registre dissuasif : extension et généralisation progressive du stationnement payant, stationnement longue durée (à tarif préférentiel) restreint aux résidents en centre ville.

Dans le registre attractif : construction de parkings de dissuasion, et mise en place de parc-relais gardés en périphérie à tarif extrêmement attractif.

Contraintes techniques et réglementaires mises en œuvre

1- L'interdiction de circulation en centre ville a été étendue par le plan de circulation du 24 février 1992.

2- Par ailleurs, l'offre de stationnement en centre ville diminue globalement en nombre de places, même si elle augmente en périphérie.

3- Autre contrainte réglementaire : les normes de stationnement pour les activités sur les zones de tracé du tramway inscrites à l'article 12 des POS sont réduites de 25 % par rapport aux normes initiales.

7.4 Eléments d'évaluation des résultats

Mise en œuvre et déviation par rapport aux objectifs

Trois sources d'évaluation sont proposées : d'une part les références européennes apportées par le projet SESAME, d'autre part ceux provenant des dispositifs d'évaluation mis en place dans le cadre de la politique des déplacements, et enfin, les résultats comparés des deux enquêtes ménages de 1988 et 1997.

L'offre de transports publics à Strasbourg est passée de 8,59 millions de véhicules * km / an (réseau bus exclusivement) en 1988 à un total de 12,32 millions de véhicules * km / an en 1997 (1,31 pour le tramway et 11,01 pour le bus).

Le nombre total de véhicules de transport collectif * km / an a augmenté de 43,4 % entre 1988 et 1997.

La conséquence en terme de répartition modale est une hausse de la part du transport public dans la répartition modale, à la fois pour les habitants de la ville centre (la part des transports collectifs passe de 6,8 % des déplacements en 1988 à 8,8 % en 1997) et pour toute l'aire urbaine (la part des transports collectifs passe de 6,3 à 7,0 %).

Alors que la part des TC à Strasbourg était inférieure aux valeurs moyennes observées dans les autres villes du projet SESAME en 1988, elle a augmenté pendant la période 1988-1997. Néanmoins, l'augmentation de la part des transports collectifs est plus faible que celle à laquelle on aurait pu s'attendre.

Par ailleurs, la part de la voiture particulière dans l'aire urbaine a augmenté de 4,6 %, alors qu'elle est restée stable dans la ville centre.

Eléments d'évaluation issus de l'Observatoire des effets de tramway :

L'offre et l'usage des TC, ont des répercussions sur les logements du parc privé, l'offre et pratiques de stationnement.

L'offre de transports collectifs (définie comme le nombre de véhicules bus et tramway qui passent par arrêt et par jour) a augmenté en moyenne de 23 % entre 1990 et 1995 sur l'ensemble de la CUS.

Cette augmentation recouvre des situations géographiquement assez diverses : augmentation faible au Nord, plus forte à l'Ouest, baisse dans l'Est strasbourgeois, et forte augmentation au sud. Le centre ville élargi a connu des écarts considérables de niveaux de service, avec des secteurs en forte baisse, et d'autres au contraire en hausse importante.

L'usage (défini comme la demi-somme des personnes montant et descendant par jour et par arrêt, source enquête origine / destination CTS 1990 et 1995) est également en hausse sur l'ensemble du territoire de la CUS. C'est sur la ligne de tramway que la hausse d'usage a été la plus importante. En moyenne, l'usage a crû légèrement plus rapidement que l'offre entre 1990 et 1995.

Le nombre d'usagers des transports en commun a augmenté de 36 % entre 1988 et 1997 dans la CUS (source enquêtes ménages-déplacements de 1988 et 1997). Les trois quart de cette hausse sont liés aux jeunes de moins de 24 ans. Les jeunes scolarisés sont en effet les principaux clients des transports en commun.

Les habitants des zones desservies par le tramway sont les usagers les plus assidus. Ce sont également eux qui se sont le plus reporté vers les transports en commune depuis 1988.

Les effets du tramway : quelles incidences sur les espaces privés et quelles répercussions sur les loyers du parc privé de logements ?

Le tramway et le nouveau plan de circulation ont entraîné des modifications au sein des espaces privés (ravalement de façades ou changement de fonction): 29 % des immeubles privés riverains de la ligne A du tramway ont été modifiés, ces résultats étant variables selon les quartiers.

En centre ville, 40 % des bâtiments ont connu des travaux (ravalement de façades dans la majorité des cas), et un immeuble sur quatre a connu un changement de fonction. La rue des Grandes Arcades (ancien axe routier très commercial permettant de traverser le centre dans le sens Nord Sud) a connu les changements de fonctions les plus importants ; ceux-ci concernent le

plus souvent des commerces (changements d'activités liés au développement du nombre de boutiques de confection).

Concernant les répercussions du tramway sur les loyers du parc privé, l'Agence d'Urbanisme de Strasbourg (ADEUS) réalise une enquête annuelle depuis 1990 sur les évolutions des prix des loyers du parc privé dans l'agglomération. L'enquête de 1995 a été menée de façon à appréhender le rôle de la qualité de desserte en transports en commun.

Il apparaît que la qualité de la desserte en transports en commun n'est pas le principal facteur de hausse des loyers. Néanmoins, l'enquête montre que dans les quartiers très bien desservis (hors centre ville pour éliminer l'effet centre-ville), les hausses de loyers sont beaucoup plus importantes que dans le centre ville. Il semble donc que le fait d'être très bien desservi compense l'éloignement au centre et agit sur l'évolution des loyers.

Stationnement payant sur voirie et parkings relais, deux usages de la ville

Des enquêtes réalisées en automne 1996 et printemps 1997 montrent que l'usage de ces deux types de stationnement est sensiblement différent :

	Stationnement payant sur voirie	Parkings relais
Quels usagers ?	Des hommes, des actifs, plus jeunes que dans les P+R Essentiellement des habitants de la CUS (trois sur quatre), surtout strasbourgeois	Des femmes, des actifs, peu de jeunes Essentiellement des habitants de la CUS, mais 45 % des personnes viennent de l'extérieur de la CUS
Quels motifs ?	Principal motif de déplacements : les achats Le travail représente 25 % des motifs de déplacements	Principal motif de déplacements : les achats La part du motif travail est en augmentation sur le parc Etoile
Quelles utilisations ?	Le matin pour le travail, l'après-midi pour les achats Une durée de stationnement qui varie entre une heure (achat) et une heure et demie (travail) Une fréquence d'utilisation hebdomadaire	Durée moyenne du déplacement : 3h30 Un usage global en hausse de 36 % entre 1995 et 1996 Une fréquence d'utilisation assez faible : une à deux fois par mois.

(Source : Observatoire des effets du tramway)

La fréquentation des parcs-relais (375 000 véhicules en 1996) représente plus de 10 % des entrées des différents parkings en ouvrage.

Résultats comparés des deux enquêtes ménages de 1988 et 1997

Les deux enquêtes ménages déplacements de 1988 et 1997 ont été réalisées suivant la méthodologie spécifique établie par le CERTU. Le tableau suivant montre les évolutions de la mobilité individuelle journalière entre 1988 et 1997 sur le périmètre de la CUS pour la population de 5 ans et plus.

Mobilité individuelle journalière : répartition entre modes de transport

	Enquête ménage 1988	Enquête ménage 1997
Tous modes de transport confondus	4,04 (100 %)	4,53 (100 %)
A pied	1,33 (33 %)	1,42 (31 %)
Mécanisés	2,71 (67 %)	3,11 (69 %)
Mécanisés dont VP	2,01 (50 % du total tous modes) (74 % des déplacements mécanisés)	2,38 (52 % du total tous modes) (76 % des déplacements mécanisés)
Mécanisés dont deux roues	0,41 (10 % du total tous modes) (15 % des déplacements mécanisés)	0,3 (7 % du total tous modes) (10 % des déplacements mécanisés)
Mécanisés dont TC	0,29 (7 % du total tous modes) (11 % des déplacements mécanisés)	0,43 (10 % du total tous modes) (14 % des déplacements mécanisés)

Source : enquête-ménage, périmètre d'enquête : la CUS, population de 5 ans et plus

Les conséquences en terme de trafic routier (source DVA)

Alors que les années 1980 sont marquées par une stabilité du trafic routier liée à la saturation des différents réseaux, on constate de profondes transformations depuis 1990. En particulier, les flux en entrée de ville ont chuté, passant de 240 000 voitures /jour en 1991 à 200 000 voitures / jour en 1995, alors qu'auparavant, la croissance annuelle était de 2 à 3 % par an.

Par ailleurs, les flux en centre ont chuté de façon quasi-générale, alors que les flux sur le réseau autoroutier ont connu une croissance assez forte. L'objectif de redistribution des parts modales semble donc être atteint dans le centre, avec pour effet pervers un report d'une partie du trafic sur le réseau autoroutier, et en particulier sur la voie de contournement sud.

7.5 Conclusion : leçons à retenir du cas strasbourgeois

Facteurs de succès ou d'échecs des politiques mises en œuvre

Les facteurs de succès résident dans les mécanismes de coordination entre les différentes procédures de planification et volonté politique

La mise en place d'un comité de pilotage technique commun PDU et DVA constitue incontestablement un facteur de cohérence entre les deux démarches qui débouche sur l'utilisation d'hypothèses et d'outils communs.

Par ailleurs, dans le cas de Strasbourg, un des éléments fondamentaux de réussite résulte de la forte impulsion politique donnée par la mairie de Strasbourg qui permet de fédérer les principaux acteurs locaux, Conseil Régional et Conseil Général.

Les facteurs d'échec proviennent de l'insuffisance d'intercommunalité, frein à la maîtrise de l'urbanisation à long terme.

La nécessité de maîtriser l'urbanisation à long terme pour maîtriser la longueur des déplacements n'est pas un objectif partagé par l'ensemble des communes périphériques : la totalité des superficies classées en zone Na dans les POS des communes périphériques suffit à elle seule à couvrir les besoins de l'agglomération liés à l'habitat pour les 30 prochaines années.

Eléments de transférabilité

Plusieurs pistes de l'expérience strasbourgeoise peuvent éventuellement être creusées ou transférées.

La mise en place de structures formalisées de coordination pour homogénéiser les approches entre différents modes (DVA pour le volet routier, PDU pour l'ensemble des modes) et assurer une vision globale cohérente est un élément transférable. Le même type de structure de coordination serait a priori nécessaire pour harmoniser le volet transport avec le volet urbanisme. En effet, si à Strasbourg même la cohérence s'est faite sans trop de difficulté (unité d'institution), en revanche, l'harmonisation des POS des communes périphériques avec les logiques du PDU est plus fluctuante. En effet, si la CUS est compétente en matière d'urbanisme, la culture locale répugne à adopter un POS contre l'avis de la commune concernée.

La mise en place de démarches d'évaluation a posteriori est difficile en matière d'urbanisme.

En matière de mesure des effets du tramway sur les données urbaines, les observations manquent de recul : la ville n'est pas observée depuis suffisamment longtemps pour qu'il soit possible de percevoir les effets d'une infrastructure de transport telle que le tramway sur l'évolution urbaine.

Par ailleurs, l'évaluation des objectifs qualitatifs en matière d'urbanisme supposerait de pouvoir observer de façon répétée quelques éléments stratégiques, la difficulté étant d'une part de définir ces éléments, et d'autre part de s'accorder sur l'échelle d'observation à adopter.

Plus ponctuellement, l'expérience strasbourgeoise semble montrer que les conditions de réussite d'un parc relais gardé sont les suivantes :

- proximité immédiate d'un grand axe routier,
- une tarification attractive,
- des temps de correspondance réduits avec le réseau de transport collectif.

ANNEXES

Annexe 1 : participants au projet

- Transport Research Laboratory. (UK), coordinateur du projet,
- ISIS (Italie),
- TNO-INRO (Pays-Bas),
- SOCIAL DATA (Allemagne)
- Université de DORTMUND-IRPUD (Allemagne),
- CERTU, département Urbanisme
- CETE du SUD-OUEST

Annexe 2 : éléments bibliographiques

1 – Planification intégrant usage du sol et transports

- éléments issus du projet TRANSLAND :
- rapports produits dans le cadre du projet et études de cas disponibles en anglais sur le site de TNO : <http://www.inro.tno.nl/transland/>
- éléments en français sur le site du CERTU : <http://www.certu.fr>
- S. GREIVING, R. KEMPER, « Integration of transport and land use policies, state of the art », Dortmund, Institut für Raumplanung, 1999 ;
- M. WEGENER, F. FURST, « Land-use transport interaction : state of the art », Dortmund, Institut für Raumplanung, 1999 ;
- revue 2001 Plus n°49, « Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hong-Kong) », Ministère de l'équipement, des Transports et du logement, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques (DRAST), 1999 :

2 - Politiques VINEX et ABC

- Hilbers H.D., I.R. Wilmink (1999), Evaluation of the mobility effects of VINEX locations. TNO Inro, 1999.
- Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (VROM) (1992b), *Fourth report on physical planning Extra*, summary, The Hague.
- Needham, B. and T. Zwanikken (1997), The current urbanization policy evaluated, In: *Netherlands Journal of Housing and Built Environment*, volume 12, no. 1.
- Verroen, E.J. and H.D. Hilbers; Promising mobility friendly urbanisation strategies: time for a paradigm shift?. Paper presented at the Transport and Planning Summer Annual Meeting, September 1996, London, Great Britain.
- « *Mobility profiles of companies and public facilities* », E.J. VERROEN, M.A. DE JONG, W. KORVER & G.R.M. JANSEN, INRO-TNO, Research report n° 1990-03; Delft; July 1990.
- revue 2001 PLUS n°49, voir ci-dessus

3 - Copenhague

- « Planning and Urban Growth in the Nordic Countries », Thomas Hall (Editor), 1991

4 - EURALILLE

- *Lille après EURALILLE : la métropole en mutation - 1998*, Corinne L'HOURS, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, Lille, octobre 1998
- *Schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole*, Syndicat mixte pour la révision et le suivi de la mise en œuvre du schéma directeur de l'arrondissement de Lille, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, Lille, décembre 1997
- *Chalandise et attraction du centre ville de Lille : hypercentre et EURALILLE*, Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille Métropole, 1996, 1998
- *EURALILLE : "territoire des réseaux" ?*, P. MENERAULT et P. STISSI-EPEE, revue Transports Urbains n° 93, octobre / décembre 1996

5 - Strasbourg

- Enquête sur les déplacements des ménages de la région strasbourgeoise, printemps 1997, Résultats essentiels, ADEUS, octobre 1998
- Les notes de l'ADEUS, n° T- 1 à 5.
- Projet de plan de déplacements urbains soumis au Conseil de communauté de la CUS le 25 mai 1999
- DVA de Strasbourg, Elaboration d'un scénario intermodal - Dossier de concertation, DDE du Bas Rhin, 1998.