

La maîtrise des déplacements et la ville durable

Beaucoup a déjà été dit sur les déplacements ainsi que sur la ville durable, mais peu sur la maîtrise-même des déplacements. Comment se joue la maîtrise des déplacements dans la conduite opérationnelle d'un projet lorsque celui-ci s'inscrit dans une perspective politique de développement durable ?

par Jacques MOREL*

Lorsque l'on parle de déplacement, il est toujours bon de rappeler que l'on s'attache à une pratique multimodale ainsi qu'à toutes les conditions annexes de son exercice. Le stationnement notamment fait partie de ce qui donne sens à l'ensemble. Nonobstant cette cohérence propre à une politique de déplacement, celle-ci ne se révèle elle-même à l'échelle de la Ville que lorsqu'elle est appelée à l'exercice d'harmonisation de l'ensemble des politiques urbaines.

La présence en force de la politique de l'habitat et du logement, au premier plan des politiques des collectivités territoriales donne une réalité et une humanité particulière au segment compris entre le point d'où l'on part, où l'on habite, et celui où l'on va. La qualité temporelle et spatiale de ce trajet est de ce fait au cœur des questions de développement durable et le projet urbain dans son ensemble se pose alors bien comme le cadre essentiel de la mise en œuvre opérationnelle d'une politique de déplacements.

Cependant un projet urbain, intégrateur de toutes les politiques urbaines, s'applique rarement au plan opérationnel à la totalité de la Ville. Les périmètres d'aménagement sont généralement déterminés par une capacité de réalisation au rythme de la durée des mandats électifs. Ce sont des secteurs qui sont ainsi en mutation opérationnelle, même s'ils contribuent à une globalité urbaine s'inscrivant dans des temps longs. Cette dimension temporelle de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage du projet urbain est essentielle pour comprendre les différents niveaux d'enjeu, de mise en perspective et de prise en compte d'un développement durable.

Dans ce cadre, le projet pour les déplacements tient toutefois une place particulière. En effet, plus que pour toutes autres politiques publiques, Le programme de déplacements propre au projet ne peut se définir qu'au regard d'un ensemble plus vaste dépassant les limites opérationnelles mais également calendaires du secteur en aménagement.

Le débat sur le programme déplacement du projet se situe de ce fait entre les principes planificateurs à l'échelle de la ville et les besoins spécifiques au quartier, sur fond de normes de réalisation.

La doctrine relevant de l'orientation politique à long terme, la norme résulte en général d'un constat techniquement admis et à des solutions immédiatement applicables.

Le projet urbain est ainsi le lieu d'un compromis permanent entre doctrine et norme de déplacement, d'une part confrontées entre elles et d'autre part confrontées aux doctrines et norme des autres politiques publiques. L'ordonnancement des interventions physiques étant la phase cruciale du projet, sur fond de programmation financière et calendaire. Lorsque l'on parle de stratégie urbaine dans l'acception « science de l'action » du mot, c'est bien à ces réalités essentielles du jeu d'acteurs que l'on doit faire référence.

La gouvernance territoriale et le management du projet urbain sont ainsi les grandes variables de la programmation urbaine et de la lisibilité du projet de déplacements durable pour les habitants.

Quels enseignements tirer de la planification ?

Mais avant d'analyser ce jeu d'acteurs, il convient de rappeler quel est l'apport conceptuel des plans d'aménagement et de développement durable des documents d'urbanisme. Appliqués à notre période contemporaine, sur fond de crise énergétique, nos déplacements sont principalement regardés dans leur dimension transport.

Ainsi, en matière de doctrine, aujourd'hui chacun s'accorde sur le privilège écologique et économique à accorder aux transports publics (TP) et aux modes doux plus qu'à l'automobile.

Sur ce plan, le laboratoire de l'économie des transports et le cabinet d'étude Enerdata ont élaboré en 2002 dans le cadre du PREDIT (Programme national de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres), 3 scénarios pour réduire l'émission de gaz à effet de serre dans les transports.

Le premier baptisé « Pégase » évalue l'influence des progrès technologiques. Il aboutit à diviser par 4 en 2050 la quantité d'émission de gaz à effet de serre...

Le deuxième baptisé « Chronos » s'attaque à la variable temps. Le temps de déplacement étant quasi-

ment constant (constante de Zahavi) en abaissant la vitesse de circulation automobile on suscite un report massif sur les TP à condition qu'ils soient performants.

Ces 2 premiers scénarios sont actuellement engagés ils demandent des efforts considérables de la part des industriels, de l'état et des collectivités territoriales.

Le troisième suppose que chaque individu dispose de son quota de droits à émettre des gaz à effet de serre au sein d'un marché équitable pour chaque individu. Ce système améliorerait la répartition des richesses et permettrait d'atteindre en 2025 une diminution par quatre de l'émission de ces gaz.

Le dosage de ces possibles montre en fait que la question des déplacements, rapportée à la problématique de transport durable, dispose de pistes de solutions. Le scénario deux notamment se trouve politiquement traduit dans pratiquement tous les PDU (plan de déplacement urbain). A l'échelle de la planification de la Ville ces orientations se traduisent de façon récurrente par une volonté de lutte contre l'étalement urbain et de densification. Sur ce terrain nous constatons cependant la poursuite de cet étalement urbain. La question des déplacements est en effet aussi celle de l'accessibilité. La mobilité urbaine reste qualitative-ment encore très peu appréciée : quel équilibre entre les territoires, comment s'y rendre et en sortir ?

Des modes de transports durables et une mobilité optimale sont les deux axes forts en matière de doctrine de référence sur le projet urbain. Ce matériau conceptuel acquis, de nombreuses expérimentations opérationnelles sont en cours dans nos villes.

La première la plus connue repose sur le constat qu'aucun mode de déplacement ne pouvant satisfaire tous les types de déplacements chaque mode a sa vocation. L'optimisation de l'ensemble des déplacements tient alors à l'organisation de la multi modalité et notamment au traitement des points de rencontres que forment les pôles d'échange multimodaux. *Cette voie est vraisemblablement celle qui prend la Ville telle qu'elle et accommode le système aux formes urbaines existantes.*

La deuxième consiste à ne plus considérer le segment de déplacement dans son unique usage transport en misant sur le fait que la qualité urbaine des espaces de la mobilité pouvait être génératrice d'un maillage propice à un fonctionnement urbain plus harmonieux.

Le troisième axe s'attache aux individus et à leur capacité réelle à la mobilité qu'il s'agisse de handicap ou de facteurs sociaux. La capacité de passage d'un espace à un autre et alors un sujet en soit dans le mode de déplacement considéré autant que dans le traitement urbain des interstices.

La norme de voirie, un poids particulier dans les projets

A l'opposé des pistes prospectives, la norme de voirie en aménagement est en général communément demandée, même si elle ne se révèle dans sa complexité qu'aux seuls initiés.

Elle est issue d'un usage avéré, tant du point de vue de l'utilisateur, que de l'autorité appelée à entretenir cet espace. Elle est parfois la garantie face à un changement de régulateur mais aussi quelquefois le carcan d'une évolution irréfragable de notre société.

On pourra constater qu'elle s'applique avec plus de rigueur en extension urbaine qu'en renouvellement urbain. *Ce constat justifie, s'il en était besoin, le rôle dévolu au projet urbain pour contextualiser l'application de techniques. Même parmi les normes les plus éprouvées elles n'ont de sens que si elles participent à la réalisation d'un ensemble qui les dépasse.*

A ce stade, il est important de rappeler que la norme est aussi gage de rapidité. On ne réinvente pas les solutions qui marchent. Ce vieux principe communément admis comme tenant d'un bon sens largement partagé n'est pas en soit un atout pour l'innovation. C'est en tout état de cause un élément incontournable à prendre en considération lorsqu'on analyse le jeu d'acteurs dans le projet urbain. Il permet en tout cas de mesurer la juste place à donner aux techniciens de voirie dans la conduite du projet urbain.

Entre planification et norme, le projet urbain à travers l'exemple nantais

Ces quelques rappels des principaux concepts en débat en matière de déplacements et de mobilité montrent que leur pertinence ne donne cependant pas les solutions concrètes dans les temps courts qui s'imposent à la conduite d'un projet urbain opérationnel.

Cause ou effet, il est d'ailleurs rare de rencontrer l'application stricte d'une doctrine à l'échelle complète d'une Ville de la même manière que les techniciens de la norme n'ont heureusement jamais pu exercer leur art dans tous les compartiments de la Ville.

Plus qu'en tout autre lieu la dialectique entre norme et doctrine, dans un rapport à des temps et des espaces différents est donc bien l'enjeu d'actualité du projet urbain.

De ce point de vue, l'expérience nantaise est intéressante par le caractère innovant des solutions d'aménagement et de conduite du projet urbain que l'on y rencontre.

Notre regard sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage des déplacements portera sur deux dimensions fondamentales complémentaires :

La première s'intéresse aux traitements de la voirie vue d'un fonctionnement interne au secteur urbain en projet,

Le deuxième aux prises en compte des articulations, voies de liaison, du projet en question avec le reste de la Ville.

Ces deux approches sont théoriquement indissociables mais il s'avère que les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage sont en général différentes dans ces deux situations.

Voirie et espace public

Sur le premier axe, les fameux ronds-points à la nantaise, fruit hors norme de Yan Le Gal (1) sont un exemple intéressant d'une méthode capable d'intro-

évolutions à moyen terme de paramètres non opérationnels n'étant souvent à ce stade pas faite faute de choix politiques intermédiaires. On touche là un déficit assez fréquent dans la continuité de la chaîne décisionnelle de la maîtrise d'ouvrage.

Temps 3 : le compromis où l'on demande aux techniciens de garantir le maximum de flux et au paysagiste de faire un décor. Renouvelant ainsi un tissu urbain sans répondre à l'urbanité profonde attendu par les élus et les habitants.



© Jacques MOREL

Concevoir des éco-quartiers, c'est aussi imaginer de nouvelles formes de ronds-points.

duire du progrès dans la norme et d'être ne serait-ce que pour cela durable.

Yan Le Gal analyse l'impasse d'une approche du traitement de la voirie dominée par la technique en constatant le défaut d'un processus suivant :

Temps 1 : toute la maîtrise d'ouvrage s'accorde sur des éléments de doctrine : (diminuer les emprises de voirie dédié à la voiture, meilleure répartition modale, paysagement...).

Temps 2 : on fait tourner les modèles qui montrent inévitablement que l'heure de pointe sera problématique. La prise en compte de façon volontariste des

De ce constat pratique que nombre d'aménageurs font tous les jours, Yan Le Gal tire deux conclusions fondamentales. Le mode piéton est sous-estimé et l'heure de pointe constitue une impasse pour un projet de déplacement durable.

Les élus admettent facilement ce diagnostic notamment lorsqu'il leur est proposé de dépasser les chiffres en instaurant en dogme deux notions essentielles et facilement compréhensibles pour l'usager : la sécurité et la fluidité.

Le premier terme impose de fait un combat permanent contre l'excès de voirie au bénéfice d'un espace

public sécurisé. Il permet aussi d'apprécier à sa juste valeur l'importance du patrimoine d'espace public et des énormes capacités d'urbanité qu'il présente dès lors que l'on raisonne à partir de l'habitant et de l'intégrité à donner à l'espace du piéton.

Le second est également admis, il est en tout cas communément plus apprécié, à temps de déplacement égal, de se déplacer à une vitesse constante que par à coups.

Apparaissent alors 3 objectifs pratiques à mettre en œuvre entre les maîtres d'œuvre du projet urbain et les tenants de la circulation :

« Diminuer le gabarit des voiries au profit des piétons, des cyclistes et des TC »

« Aménager régulièrement des points singuliers de ralentissement »

« Améliorer les performances de l'espace résiduel de voirie »

Pour illustrer cette approche, je citerai le commentaire que Yan Le Gal fait au sujet de l'aménagement du Boulevard de Sarrebruck à Nantes en 1998 dans la lettre de commande N° 01 MT 33 DRAST-PREDIT :

« Pour améliorer la traversée par les piétons de ce boulevard 2X2 voies au trafic important de plus de 40 000 véhicules jour, il a été décidé de le réduire à 2X1 voie au niveau des deux traversées piétons. Cette modification permettait d'une part d'implanter un large refuge central et d'autre part de n'imposer aux piétons que la traversée d'une seule voie à la fois.

La surprise a été de constater qu'en diminuant radicalement l'espace consacré à la voirie donc la capacité, le trafic écoulé à la journée n'a non seulement pas diminué, mais a même légèrement augmenté. Par ailleurs les vitesses moyennes ont diminué... Ces résultats obtenus en plafonnant la capacité en section courante (1 800 v/h au lieu des 3 000v/h) et par une conception particulière des ronds-points qui permet d'offrir aux entrées de carrefour une capacité supérieure à celle des voies amont (gage de fluidité) »

J'invite le lecteur à consulter ce rapport *très pratique* de Yan Le Gal pour découvrir également les bienfaits de la circulation à double sens et des ronds-points à l'échelle de l'habitant qui améliorent l'espace résiduel de voirie.

Mais je voudrais dépasser cet exemple pour revenir à l'essence de mon propos relatif à la maîtrise d'ouvrage des déplacements pour une ville durable en soulignant les conditions très particulières que requiert la mise en œuvre des solutions de Yan Le Gal. Elles sont à mon sens au nombre de 3 et résonnent fondamentalement avec un type de gouvernance ayant intégré un objectif de développement durable.

La première met l'habitant au centre du projet ; elle nécessite des techniques particulières d'évaluation et de concertation avec la population. Nous verrons également dans le chapitre suivant que cette place pour l'habitant vaut également pour les « voisins » des

quartiers a priori non concernés par le projet d'aménagement.

La deuxième instaure résolument le projet urbain opérationnel comme un exercice de composition dévolu à un maître d'ouvrage, médiateur entre les techniciens tenants de la norme et les services compétents dans la définition des grandes politiques publiques. La pertinence de solutions de déplacement urbains pour une ville « durable » dépend de la capacité des collectivités à organiser cet espace de dialogue entre les spécialistes de la voirie et les promoteurs d'un principe de déplacement novateur.

La troisième concerne le maître d'œuvre du projet urbain. Lorsque la maîtrise d'ouvrage a organisé sa capacité de médiation et de décision, le maître d'œuvre est alors l'interrogateur permanent des contradictions de la maîtrise d'ouvrage. Ce n'est qu'à ce prix qu'il peut être habilité à tirer *in fine* le trait d'union subjectif mais décisif d'une synthèse où la qualité artistique du projet a ce pouvoir extraordinaire, de fédérer.

Les limites du projet urbain

Le deuxième axe concerne les « liens » du projet urbain de secteur avec la Ville. Ces points d'articulation sont souvent traités en simple limite et ont rarement la valeur d'un projet à part entière.

Ils sont pourtant essentiels, notamment au plan des déplacements, pour exprimer la cohérence du projet avec son environnement. La prise en compte de ces limites dans le processus opérationnel est une condition de l'approche durable de l'aménagement.

Il ne s'agit pas sous cette question de revenir sur l'intérêt du plan directeur ou de la programmation urbaine générale d'une ville, mais de souligner combien il est important que ces documents puissent répertorier et qualifier les différents quartiers de la Ville. Ceci permettrait d'exprimer l'« intensité » urbaine propre à chaque territoire et de pouvoir ainsi repérer les points singuliers de liaison.

Ce concept d'intensité urbaine, dont une corrélation est à faire avec ceux de centralité et de densité urbaine, repose sur la richesse et l'abondance en liens sociaux. Cette notion fait référence à la représentation mentale d'animation des centres ville ainsi qu'à celle plus récente de certains centres de vie de quartier. Elle permet de poser et de projeter le pouvoir d'attraction et d'équilibre entre les différentes intensités ; c'est en ce sens que ce concept d'intensité urbaine est particulièrement intéressant en matière de déplacement. Comment deux territoires d'intensité urbaine différente se maillent-ils entre eux pour faire la ville ? On mesure immédiatement qu'à côté du caractère physique du chemin, la notion de qualité et de mobilité des habitants est alors au cœur du débat.

Ce sujet est primordial dans la question du désenclavement des quartiers de relégation. Mais il est aussi

d'actualité pour toute extension urbaine ou velléité de constitution de nouvelles centralités.

Comment un projet urbain opérationnel participe-t-il et nourrit-il le processus de production de la Ville ? Comment un processus de maillage de projets urbains peut-il être le moteur de la construction d'une mobilité durable, à l'échelle de l'agglomération ?

Sur ces questions l'expérience nantaise avec le projet urbain de l'île de Nantes est également intéressante à observer.

Le projet urbain de l'île de Nantes est une opération d'aménagement sur un territoire de 350 hectares compris entre deux bras de la Loire au cœur de l'agglomération (voir : www.iledenantes.com)

Ce projet urbain a la particularité d'être ni un programme ni une image structurée. Le concept du plan guide promu par Alexandre Chemetoff inscrit l'espace public comme médiateur permanent d'un projet en continu développement. Cette méthode libérale en termes de programme, est un vecteur efficace de créativité et d'initiatives. Dans l'espace fini d'une île dont on connaît a priori les entrées et sorties, la méthode laisse cependant libre cours à un débat intense sur la centralité, qui interpelle l'ensemble de la stratégie de déplacements.

Le projet urbain de l'île est ainsi pour Nantes le passage d'une centralité métropolitaine géographique à une centralité métropolitaine réelle pour tous les acteurs.

Le débat permanent sur la centralité nantaise qu'instaure l'île de Nantes se transmet de proche en proche aux autres projets d'aménagement importants qui participent de la centralité d'agglomération (le projet « de la Loire à la gare » avec l'île Feydaudont le maître d'œuvre est Bruno Fortier et celui du Grand Projet de Ville sur la quartier Malakoff au sud de la gare de Nantes dont le maître d'œuvre est Gérard Penot).

Ce débat sur la centralité et l'intensité opérationnelle du projet île de Nantes a une incidence forte sur la stratégie générale de déplacement de Nantes. Ainsi c'est sur l'île de Nantes que se posent avec le plus d'acuité la question des TSCP et celles de nouvelles mailles urbaines (les ponts). Le projet île de Nantes contribue à la mise en œuvre de solutions novatrices (comme le busway) et motive actuellement des réflexions de fond sur la réutilisation de voies ferroviaires pour un maillage tramway-tram train.

A coté de cette dynamique, le plan guide a la caractéristique d'un projet mis à l'épreuve des habitants sans qu'aucune personne publique ne puisse ou ne veuille s'imputer la responsabilité de l'ordonnement de l'ensemble. Fruit d'un mode de gouvernance où la SEM dédiée (SAMOA) assure le truchement entre la Ville de Nantes et la Communauté urbaine de Nantes.

Cette méthode « île de Nantes » n'est-elle pas l'expérimentation d'une forme de maîtrise de l'aménage-

ment opérationnel adaptée aux nouvelles conditions de gouvernance du développement durable des territoires ?

Après une première période où les agglomérations ont concentré le développement de leurs compétences sur la définition de leurs politiques publiques, l'épreuve test de la mise en œuvre opérationnelle, pour elles, s'ouvre sur les espaces en renouvellement urbain.

Cette étape de terrain s'accompagne d'un contact concret avec la population dans le court-terme et donne lieu aux principaux arbitrages financiers entre collectivités.

Cette double caractéristique suscite l'ambivalence d'un pilotage entre une relation avec la population relevant d'une priorité municipale et un engagement financier concernant principalement l'intercommunalité au travers de ses politiques sectorielles.

Dans ce contexte, la capacité à faire du « projet urbain » d'agglomération – le seul capable d'intégrer la fonction déplacement – n'est envisageable qu'aux conditions d'une organisation politique régulée et d'une ingénierie de projet adaptée.

Cette situation institutionnelle porte en elle l'évidence d'une solution particulière à chaque projet, sur la base d'un « contrat » entre un Maire et les responsables de l'application des politiques thématiques d'échelle communautaire.

Pour réussir ces contrats de projet urbain et faire la Ville durable, deux conditions semblent devoir être réunies.

Tout d'abord, le projet d'agglomération doit être rendu lisible par la constitution de représentations identifiant les territoires en projet qui feront la Ville de demain. Cet outil est essentiel dans le processus d'élaboration du contrat, pour capitaliser la connaissance, évaluer l'expérience et permettre les arbitrages entre des lieux d'intensité urbaine différente. Ce « tableau de bord » est un attribut essentiel du développement durable. Il doit notamment donner aux élus une vision pratique des déplacements. Au-delà des mesures classiques, des indicateurs d'urbanité doivent être imaginés sur les thèmes de la mobilité, de la capillarité des territoires entre eux.

Le projet urbain intercommunal pourrait ainsi être celui d'une somme de projets sectoriels dont le mode de gouvernance ouvrirait structurellement le dialogue avec les autres espaces en projet. L'organisation territoriale en France, si contestable par ailleurs, représente peut-être une chance de découvrir des formes nouvelles de partenariat dans la conduite d'un projet urbain. Ce consensus de gouvernance, obtenu sous l'autorité politique du Maire en dialogue avec des autorités communautaires thématiques, devra s'appuyer sur une ingénierie publique repositionnée. La conduite des projets urbains opérationnels relevant d'une forme d'extraterritorialité, l'ingénierie publique devrait alors se fonder sur la capacité à tenir un dis-

cours et animer un dialogue sur les interstices entre les projets urbains. La question des déplacements prenant sur ce champ un relief très particulier.

Note

* Architecte urbaniste, Directeur général adjoint de la communauté urbaine de Nantes.

(1) *Yan Le Gal* : centralien, après avoir travaillé pour le CETE Bretagne, il conduit une carrière faite d'allées et venues entre public et privé, qui le conduit notamment à accompagner pendant près de 20 ans la politique de déplacement de la ville de Nantes. Il crée en 1998 le cabinet Yan Le Gal Consultants.