

Conseil Général de Gironde



Outils d'articulation déplacements et urbanisme

Recueil de bonnes pratiques en France et en
Europe

Enseignements pour les contextes girondins

a'urba.
agence d'urbanisme
Bordeaux métropole Aquitaine

Hangar G2 Bassin à flot n°1
Tél. : 33 (0)5 56 99 86 33

Rapport d'étude

22/01/2010

quai Armand Lalande
Fax : 33 (0)5 56 99 89 22

provisoire

étape

définitif

BP 71 F-33041 Bordeaux Cedex
e-mail contact@aurba.org

Objet de l'étude

Dans le cadre du Livre Blanc des mobilités engagé par le Conseil Général de la Gironde, un recueil des bonnes pratiques en matière de démarches associant les déplacements et l'urbanisme a été réalisé. Il s'agit d'en tirer les principaux enseignements pour les différents contextes girondins.



Equipe projet

Sous la direction de
Jean Christophe Chadanson

Chef de projet
Caroline Martin

Avec la collaboration de
Céline Depière, Communauté urbaine de Lille
Guillaume Arzac, Agence d'urbanisme de St Etienne
Nathalie de la Fournière, Agence d'urbanisme de Toulouse
Julie Blais, Agence d'urbanisme de Grenoble
Mélanie Betz, Région Rhône Alpes
Sophie Laurent, IAU
Sylvain Michelin, STIF

Composition de l'étude

L'étude se compose de trois parties :

- La description de démarches françaises et européennes articulant les déplacements et l'urbanisme, présentée sous la forme de fiches de cas ;
- Une première synthèse des enseignements tirés des fiches de cas en particulier sur le processus et la mise en œuvre (conditions de réussite, raisons d'échec) et les réflexions sur une possible reproductibilité de ces démarches en Gironde ;
- Un inventaire de pistes exploratoires autres que les démarches de contractualisation.



Sommaire

Contexte et objectifs.....	5
Partie 1: Recueil de bonnes pratiques de démarches déplacements-urbanisme.....	7
Partie 2 : Enseignements pour les contextes girondins urbains, périurbains, petites villes et centres bourgs.....	31
Partie 3 : D'autres pistes à explorer.....	37
Annexes.....	39



Contexte et objectifs

Contexte et objectifs

Le Conseil Général de Gironde a précisé en 2006 les enjeux de développement du réseau départemental Trans'Gironde, dans le cadre de son plan départemental.

Outre le droit au transport, au travers d'un service public de qualité, les enjeux résident notamment dans la mise en place d'une « politique territoriale citoyenne et durable dans l'élaboration et la mise en œuvre des Scot et dans la gestion partenariale des dossiers relevant de l'intermodalité des transports qui témoigne de sa mobilisation en faveur d'une armature territoriale consolidée... ».

C'est pourquoi, le Conseil général de la Gironde élabore un Livre Blanc des mobilités et de l'urbanisme qui définira les orientations générales d'aménagement du territoire girondin et les axes de développement des transports.

Plusieurs objectifs à l'étude sont ainsi à noter :

- Un recueil de bonnes pratiques de démarches transports-urbanisme mettant en évidence les enseignements à en tirer. Quelles sont les clés de réussite et les raisons d'échec ?
- Quels enseignements pour les contextes girondins (territoires urbains, périurbains, les petites villes et centres bourgs) ?
- Quelles pistes exploratoires autres que les démarches de contractualisation ?



Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Disques de Valorisation des Axes de Transports (DIVAT) de Lille

- Définition et objectifs

Les DIVAT correspondent à une identification de sites à potentiel urbain autour des axes de transports répertoriés dans les documents cadres (PLU, SCOT, PDU) dans lesquelles des principes d'amélioration de l'accessibilité et de développement urbain sont identifiés. Les DIVAT s'inscrivent dans la démarche de la DRA qui vise à lutter contre la périurbanisation.

Il s'agit, plus précisément, de disques de 500 m de rayon autour des stations de tramway, de métro et autour des gares.

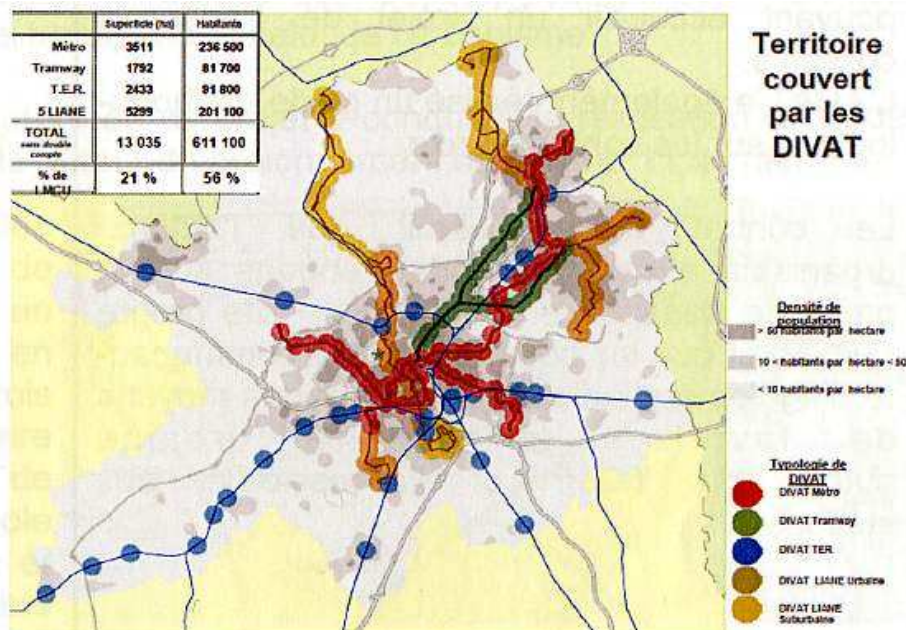
L'opérationnalité de la démarche reste encore à définir.

- Impulsion de la démarche

La révision du PDU en 2006 a été l'élément déclencheur des DIVAT et a insufflé les réflexions concernant l'articulation entre urbanisme et transports en particulier autour des axes TC.

- Périmètre d'intervention

Il s'agit des territoires urbains du PLU communautaire dans la majeure partie des cas mais également des zones agricoles (zones A) du PLU. Aujourd'hui, la métropole de Lille dispose de 120 DIVAT identifiés au PLU et au PDU, comprenant des DIVAT Métro, des DIVAT Tramway et des DIVAT Ter qui représentent le tiers de la population métropolitaine soit un bassin d'un million d'habitants.



Source : Communauté Urbain de Lille Métropole, Avril 2009

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

- **Gouvernance : pilote et acteurs**

Maitrise d'ouvrage : Communauté urbaine de Lille (CUDL)

Partenaires : communes, agence d'urbanisme

Ingénierie : groupement d'études (SPIRE, Transitec, Tracés Urbains)

Le projet est porté par les techniciens de la CUDL. Un pilotage politique composé des vices présidents en transports et urbanisme assure le suivi du projet.

- **Processus**

Les acteurs associés à la CUDL sont d'une part, l'agence d'urbanisme pour les avis techniques, le cahier des charges, le suivi de l'étude ; d'autre part, les communes.

Pour la réalisation des études techniques, la maîtrise d'œuvre est assurée par le bureau d'études suisse Transitec, un bureau d'études local socio-économique et un cabinet d'architecte parisien. Les études durent un an. La mise en œuvre et le suivi ont été assurés par les services des déplacements urbains et de l'aménagement de la CUDL ainsi que l'agence d'urbanisme.

La démarche des DIVAT est parallèle à une démarche de **contrat de territoire** en cours de formalisation s'appuyant sur les territoires des PLU (8 grands territoires correspondant à 8 bassins de vie) dans laquelle elle devra s'inscrire.

Pas de concertation pour l'instant mais envisageable plus tard. Objectif de développer l'information auprès des autres institutions (Région, Département).

Comment les DIVAT sont-ils sélectionnés et qualifiés ?

- **1ère étape** : vérifier l'intérêt d'approfondir la thématique urbanistique en démontrant et estimant les potentiels fonciers
- **2ème étape** : identifier les territoires où la densité est à améliorer en sachant que le mode de production de la ville (promoteurs, bailleurs sociaux, particuliers) a une influence sur la densité réelle produite.
- **3ème étape** : identifier des situations dans lesquelles les modalités d'accès aux stations TC et de stationnement sont à faire évoluer. Les critères retenus sont le nombre de modes qui desservent le DIVAT, le nombre de lignes la fréquence des services, l'accessibilité piétonne et cyclable, le stationnement.

Les DIVAT, comme outils au service de sites stratégiques, et marges de manœuvre:

Les DIVAT, inscrits dans le PLU et PDU seront également à reprendre dans les Scot et les PLH. Ils contribuent à :

- Proposer des évolutions réglementaires du PLU en faisant évoluer la densité vers des densités minimales (abandon ou augmentation du Cos, emplacements réservés, normes de stationnement, ...)
- Développer une stratégie foncière adaptée aux besoins des DIVAT (veille, incitation et maîtrise foncière)

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

- Améliorer l'offre et le service des transports collectifs
- Favoriser les modes doux depuis et vers les stations de TC (qualité des itinéraires et stationnement)
- Développer une stratégie urbaine (évolutions réglementaires, évolution de l'ingénierie urbaine, contractualisation), formaliser des projets urbains

- **Mise en œuvre**

Le cadrage de la méthode et la traduction opérationnelle seront à l'étude en 2010. Une mise en œuvre pourrait être envisageable à court-moyen terme sous réserve de validation politique.

Les forces de la démarche :

- **L'impulsion et le portage fort de la CUDL avec la double compétence transports et urbanisme**

Les freins de la démarche :

- **L'impulsion politique des élus pour passer à une traduction opérationnelle**
- **Une information limitée auprès de la Région et du Département**

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Directive Régionale d'Aménagement de la Région Nord Pas de Calais (DRA)

- Définition et objectifs

La Directive Régionale d'Aménagement est proche de la Directive Territoriale d'Aménagement à l'échelle régionale, la valeur juridique en moins. Le projet de cadre législatif devrait être voté en 2010 dont l'application opérationnelle pourrait être les DIVAT présentés dans la fiche suivante.

Les objectifs de la DRA, au travers d'une Charte, consistent à limiter la périurbanisation et valoriser les territoires autour des gares.

- Impulsion de la démarche

La Région a impulsé la démarche pour impliquer les acteurs publics au travers d'un **dispositif d'action partenarial**, afin d'atteindre ses objectifs et impliquer les institutions compétentes en urbanisme (Département, communes, EPCI).

- Périmètre d'intervention

Territoire urbain et périurbain.

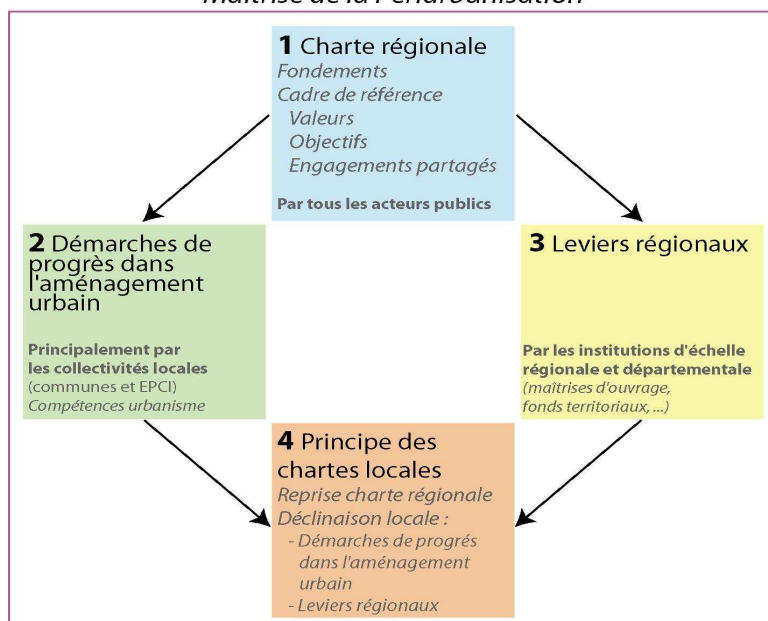
- Gouvernance : pilote et acteurs

La DRA est portée par le Conseil Régional Nord Pas de Calais impliquant:

- les institutions régionales et départementales pouvant jouer un rôle direct ou indirect (compétence des équipements, politiques territoriales)
- les communes et EPCI disposant des compétences en urbanisme

- Processus

Directive Régionale d'Aménagement
- Maîtrise de la Périurbanisation -



Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

La charte est basée sur plusieurs fondements :

- la périurbanisation et l'étalement urbain
- la maîtrise de l'urbanisation concerne tous les territoires, urbains ou ruraux
- toutes les formes d'urbanisation sont impliquées dans la réussite de la maîtrise de l'étalement urbain.

Les valeurs de la charte s'attachent à contribuer au bien être collectif et individuel en recréant des lieux où se combinent proximité multifonctionnelle et lien social, à **redonner à la puissance publique son rôle d'impulsion** et de régulation dans l'aménagement du territoire.

Les objectifs de la charte :

- favoriser la densification et le renouvellement de la trame urbaine des villes, bourgs et villages pour limiter l'extension urbaine
- organiser l'armature urbaine autour des réseaux de TC
- proposer au sein des agglomérations une offre urbaine plus attractive et socialement accessible
- proposer à la ruralité un autre avenir que le périurbain.

Les démarches de progrès :

La DRA décline, pour chacun de objectifs, une liste de bonnes pratique à mettre en œuvre sur le terrain par les communes et les EPCI mais également les leviers des institutions régionales et départementales, qui ont un rôle indirect mais déterminant. > les citer en annexe

- **Mise en œuvre**

La DRA est en cours d'élaboration et n'a pas de portée juridique à ce jour. Le projet de cadre législatif devrait être voté en 2010. L'application opérationnelle de la DRA pourrait être les DIVAT.

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Périmètre d'Aménagement Coordonné d'Agglomération de Genève (PACA)

- **Définition et objectifs**

Les PACA sont des secteurs de développement liés à la création d'axes de transports collectifs qui s'inscrivent dans le projet d'agglomération transfrontalier franco-valdo-génévois. Un processus court d'études aboutit à la réalisation d'un rapport de recommandations nécessaire à l'orientation et la révision des outils d'urbanisme. Le recours à une large concertation caractérise les démarches PACA.

- **Impulsion de la démarche**

La mise en œuvre du **Projet d'Agglomération transfrontalier** franco-valdo-génévois, document de planification stratégique, a été l'élément déclencheur. Sa finalité est de construire un développement durable, sur la base d'une vision partagée à l'horizon 2030. Le projet est donc piloté par l'agglomération franco-valdo-génévois

- **Périmètre d'intervention**

Territoires urbains et périurbains (échelle de l'agglomération).

- **Gouvernance: pilote et acteurs**

Maitrise d'ouvrage: Etat de Genève, Département du Territoire, Agglomération franco-valdo-génévoise

Partenaires: Etat français, EPCI, canton de Genève et Vaud, Département, Région, communes

Ingénierie: architecte urbaniste, experts mobilité et environnement

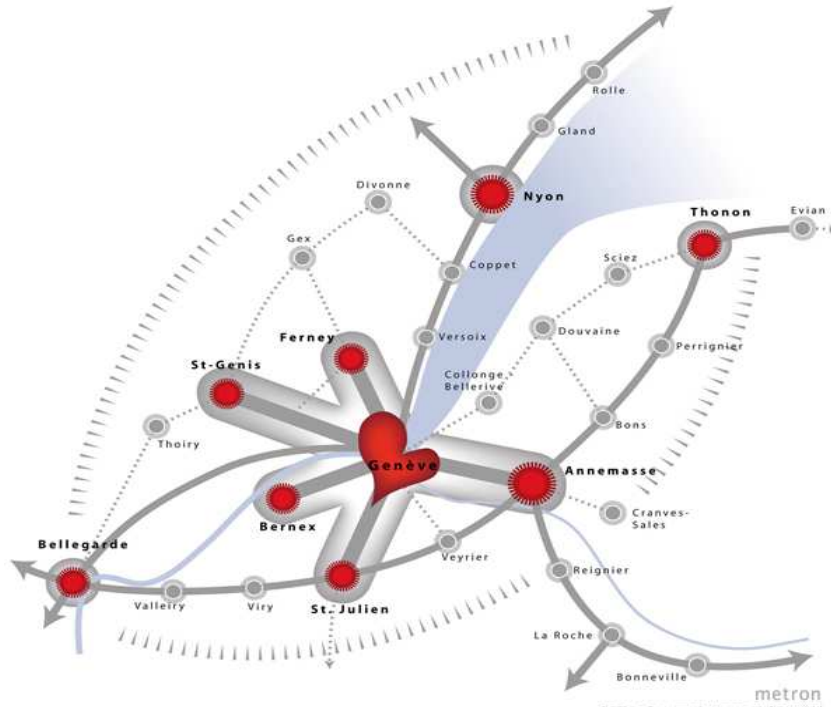
- **Processus**

Il s'agit d'études engagées localement dans les périmètres des PACA. L'objectif de ces études, d'une durée courte (1 an), est d'aboutir, par une démarche innovante et largement participative, à un rapport de recommandations élaboré avec tous les acteurs du périmètre (élus et représentants), qui servira de base à l'orientation ou à la révision des outils d'urbanisme des collectivités.

Les études sont pilotées par un collège formé d'élus des communes, des intercommunalités, des cantons de Genève et Vau, des Conseils Généraux, de la Région Rhône Alpes, puis de l'État français, de professionnels de l'urbanisme, mobilité et environnement. Ainsi les collectivités locales se retrouvent en co-maîtrise d'ouvrage avec les représentants de l'agglomération. Des Copils locaux existent aussi.

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Schéma d'organisation du Projet d'agglomération



Pour réaliser les études des PACA, plusieurs équipes de mandataires travaillent en parallèle. En France, cette procédure se nomme « marchés de définition simultanés » et en Suisse « mandats d'études parallèles ». Il s'agit d'une démarche ouverte où plusieurs bureaux d'études travaillent sur des scénarios d'aménagement et les soumettent à la concertation la plus large.

Cette démarche de projet par scénarios permet de tester différents options, de négocier et débattre de plusieurs alternatives, d'ajuster en permanence le travail des équipes en vue d'élaborer le projet urbain le plus adéquat et qui réunisse l'adhésion la plus large.

Le **recours à une large concertation** caractérise les démarches des PACA. La concertation est organisée avec les acteurs de chaque périmètre et se déroule sous la forme d'ateliers et de tables rondes. Les résultats de la concertation sont intégrés dans le rapport de recommandations de chaque PACA.

La Confédération Helvétique participe au financement des transports collectifs à la seule condition qu'ils soient associés à un projet urbain.

Exemple du PACA Genève-Eaux Vives-Annemasse :

Lancement des études tests: février 2009 – durée 1 an

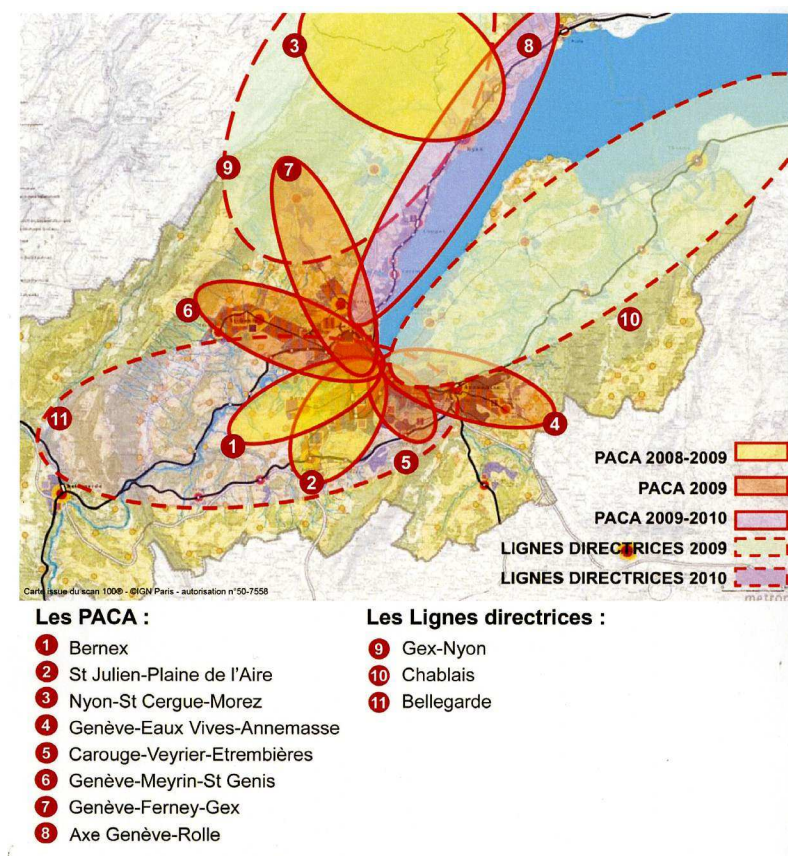
14 communes concernées : 5 suisses et 9 françaises

Enjeux des études :

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

- étudier la structuration territoriale en 2030 du quartier transfrontalier de la gare des Eaux Vives jusqu'au centre d'Annemasse
- articuler les transports publics et le développement urbain
- établir le long du corridor un projet urbain intégrant les nouvelles constructions (logement, activités, équipements), la mobilité (prolongation du tram, valorisation des gares), les espaces verts et l'environnement
- étudier une capacité d'accueil sur ce corridor d'environ 10 000 emplois et 30 000 habitants d'ici 2030

Concertation en cours depuis juillet 2009. Remise d'un 1er « document cadre » en décembre 2009.



- Mise en œuvre
- 7 études lancées à ce jour sur 8 PACA en projet.

Les forces de la démarche :

- Pilotage politique, en particulier du volet études (Copil d'agglomération et Copils locaux)
- Processus de concertation qui fait la spécificité du système suisse

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Contrat d'axe : Grenoble

- **Définition et objectifs**

Le contrat d'axe précise les engagements mutuels entre AOT et collectivités. Il vise à élaborer de manière conjointe un axe TC structurant et l'urbanisation associée et à contractualiser entre transporteurs et aménageurs autour d'un projet commun. Il intervient à l'issue des études d'avant projet du TCSP et en amont des études opérationnelles et de la réalisation (TCSP, aménagements). Le contrat d'axe décline les objectifs d'une Charte, intégrée au PDU, qui constitue le préalable indispensable en termes d'engagements et de partage des objectifs entre les partenaires.

Le 1er contrat d'axe de France devrait être signé en juin 2010 pour la ligne E de tramway.

- **Impulsion de la démarche**

Fin 2005, le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC) a impulsé la démarche pour des raisons de rentabilité économique et de financement des lignes de tramway. Des négociations avec les communes ont été engagées en vue de les faire participer au financement des aménagements urbains autour des axes de transports collectifs.

- **Périmètre d'intervention**

Territoire urbain (PTU)

- **Gouvernance : pilote et acteurs**

Maitrise d'ouvrage : SMTC de l'agglomération grenobloise

Partenaires: communes, Département, région, Etat, EPFL, SM Scot

Ingénierie: agence d'urbanisme, groupement d'études (architecte urbaniste, Egis rail, Ingérop)

- **Processus**

Grenoble a élaboré au préalable une **Charte Urbanisme et Transports intégrée au PDU 2007-2012**. Elle affiche des intentions pour articuler la programmation urbaine à celle des TC.

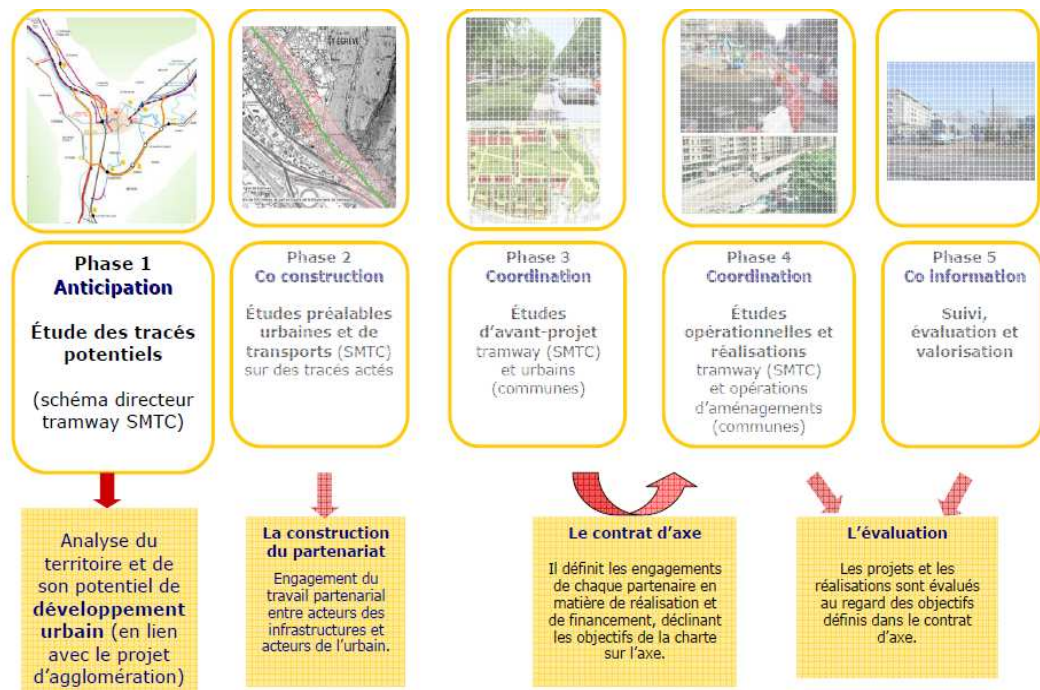
Le contrat d'axe est une **déclinaison opérationnelle des principes de la charte** :

- **Spécifique à chaque projet de ligne TCSP**, le contrat est élaboré à l'issue des études d'avant projet du SMTC le long des axes. Il concerne le projet tramway et les opérations d'aménagement associées ;
- Il précise les **engagements de chaque partenaire**, après avoir fait l'objet de négociations (entre les communes, le SMTC et la Métro, voire le Département, la Région, l'Etat, l'EPFL...);
- Il constitue une **incitation à faire** et non une obligation légale : programmation des actions des acteurs, efforts à encourager ;
- Il peut être **traduit dans les PLU** des communes concernées.

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Pour l'élaboration du contrat d'axe, le SMTC a lancé une étude mobilisant des bureaux d'études. Ce travail piloté par une équipe technique a associé les communes, Département, Région, Etat, EPF. Il s'est déroulé sous forme de **comités techniques** associant tous les partenaires, de **réunions spécifiques avec les communes** pour des allers-retours sur le diagnostic et les propositions, de **groupes de travail techniques thématiques** composés d'experts, enfin de **comités de pilotage d'élus**.

Le diagnostic, intégrant une analyse des potentiels fonciers et des enjeux urbains du territoire, permet de définir le long de l'axe TC des **zones de densification et de projets jusqu'à un stade pré opérationnel**. Un **périmètre de veille foncière** dans le corridor du tram et élargi aux communes traversées a été mis en place pour que la collectivité réagisse dans le cas d'évolutions non conformes aux objectifs.

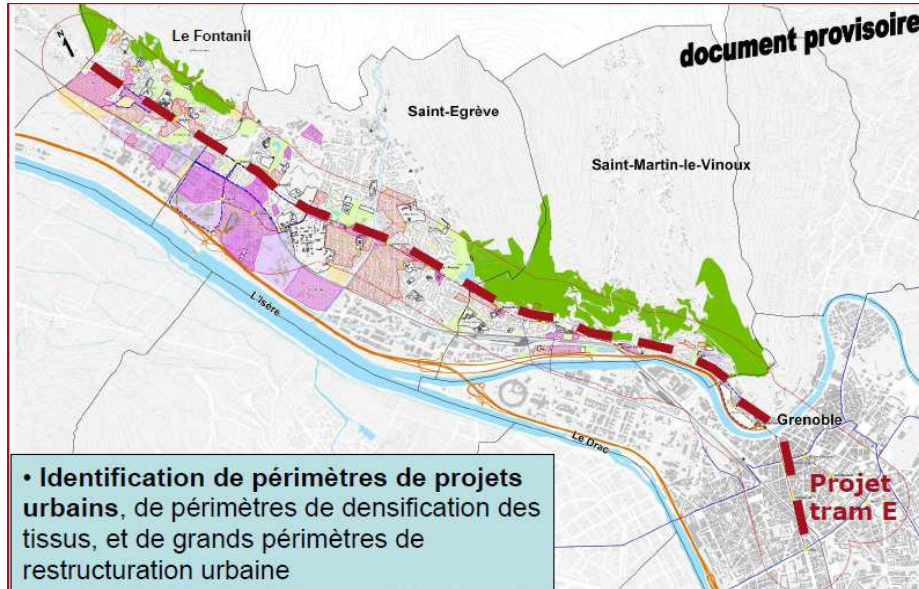


Les études urbaines ont abouti à 2 scénarios de densité dans le corridor tram :

- scénario droit du sol actuel (PLU): 7 000 habitants + 1 500 emplois
- scénario volontariste : 20 000 habitants + 2 500 emplois

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Exemple de la ligne E de tramway



- Mise en œuvre

Le 1er contrat d'axe de la ligne E de tramway devrait être signé en juin 2010 avec une mise en service de la ligne en 2014.

Les forces de la démarche :

- Portage politique fort du SMTC (du Président en particulier) bien qu'il aie la seule compétence transports
- Importance des négociations (Cotech, Copil, réunions spécifiques et groupes de travail thématiques) aboutissant à une Charte dont les intentions sont partagées.

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Contrat d'axe : Toulouse

- **Définition et objectifs**

A la différence du contrat d'axe de Grenoble, la démarche toulousaine ne comprend pas de Charte. A cette exception près, le processus basé sur la réalisation de diagnostics et de scénarios de densité, la contractualisation et le suivi sont semblables. Le certain retard de Toulouse provient de blocages politiques, et en particulier du SMTC, là où l'avance de Grenoble s'explique justement par le portage politique particulièrement fort du SMTC.

- **Impulsion de la démarche**

En 2003 à partir du constat partagé d'une agglomération étalée et la demande de nouvelles lignes TCSP structurantes dans des territoires pavillonnaires peu denses, peu soutenable d'un point de vue économique, il a été décidé de densifier autour des axes de transports collectifs.

La démarche s'inscrit également dans le contexte de préparation de la Charte Interscot.

- **Périmètre d'intervention**

Territoire urbain (PDU) et périurbain (Scot).

- **Gouvernance: pilote et acteurs**

Maitrise d'ouvrage : Tisséo SMTC

Partenaires: communes, communauté d'agglomération

Ingénierie: agence d'urbanisme

Il s'agit d'une démarche partenariale avec un Copil. Le Copil est constitué d'élus représentant les communes concernées, Tisséo-SMTC et éventuellement d'autres collectivités. Il intervient à chaque étape :

- à l'issue du diagnostic, il valide les objectifs pour l'élaboration des scénarios
- il choisit un scénario
- une fois le contrat signé, il prend un rôle de suivi du projet.

- **Processus**

Le contrat d'axe est un outil de phasage et de mise en œuvre au moment de la révision du Scot et du PDU. L'ouverture de nouvelles zones à urbaniser dans le PLU n'est possible qu'à la condition qu'un contrat d'axe soit formalisé.

Étape 1 : diagnostic prospectif approfondi de la situation

- Etat des lieux (contexte urbain, politiques urbaines, accessibilité, densité actuelle, conséquences sur le système de transport)
- Potentialités du territoire (perspectives d'évolution, outils pour renforcer la densité, amélioration de l'accessibilité)

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Étape 2 : Scénarios et dossiers de choix

Élaboration de scénarios et évaluation des conséquences sur la faisabilité socio-économique du projet TC. Les scénarios présentent les zones à urbaniser, les évolutions réglementaires, les mesures d'accompagnement et les conséquences en termes de densité et de mode de transport envisageable.

Étape 3 : Formalisation des engagements au travers du contrat d'axe

Le contrat définit les engagements des partenaires. Il est souhaitable que cette étape coïncide avec l'approbation du programme de l'opération.

Étape 4 : Suivi

La mise en œuvre du contrat doit être suivie tout au long du projet afin de vérifier la mise en œuvre effective des conditions de densité et des opérations d'aménagement et éventuellement de les ajuster. Ce suivi permet également de faire évoluer le projet de transport vers une offre plus ou moins ambitieuse.

- **Mise en œuvre**

Au stade des études à ce jour. 1er contrat d'axe au terme de la révision des Scot et PDU fin 2010, 2011 ?

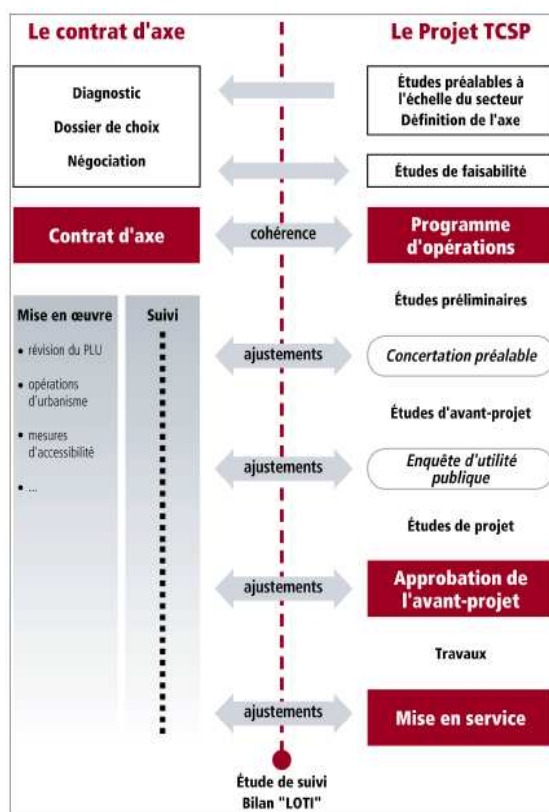
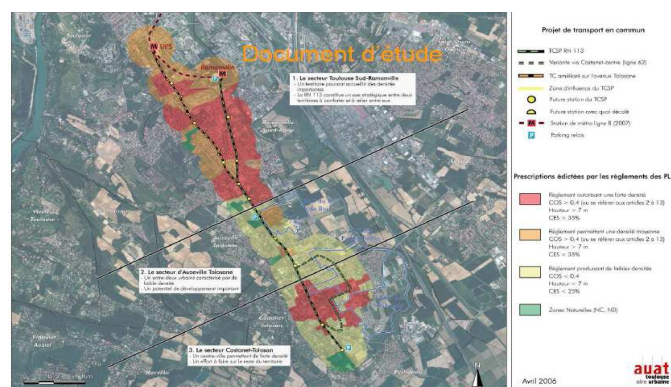
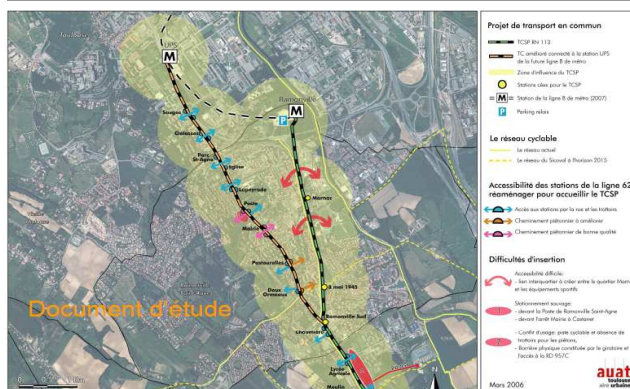
Les forces de la démarche :

- **Adhésion politique pour le contrat d'axe comme outil opérationnel des Scot et PDU mais dans un 2eme temps (fin 2010-2011 ?)**

Les freins de la démarche:

- **Blocages du SMTc de 2003 à 2008 avec la suspension de la révision du PDU et changements de municipalité (2008)**
- **Priorités aujourd'hui : révision du Scot et du PDU qui ont mobilisé toutes les énergies (approbation pour mi 2010)**

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme



Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Contrat de pôle PDU : Ile de France

- **Définition et objectifs**

A la différence des autres cas étudiés, le contrat de pôle est un outil d'aménagement de pôle intermodal, aux fonctions « transports » uniquement, mais à caractère évolutif. La démarche a été adoptée pour traiter en 5 ans 143 pôles d'échanges identifiés par le PDU d'Ile de France. Plusieurs principes orientent la démarche :

- le caractère global de l'approche
- la concertation entre les différents acteurs au travers de **comités de pôle**
- une approche opérationnelle se traduisant par l'élaboration et l'approbation d'un **contrat de pôle**, préalable à la mise en œuvre du projet de pôle
- la définition d'un cadre relationnel et décisionnel
- la mise à disposition d'outils méthodologiques, la recherche d'une contractualisation rapide
- l'affichage de clés de financement et de montants plafonds, dès le lancement des études.

Aujourd'hui, une trentaine de pôles sont en cours de travaux ou réalisés et une soixantaine de contrats de pôle sont formalisés.

- **Impulsion de la démarche**

Mise en place du PDU de la Région IDF.

- **Périmètre d'intervention**

Territoire urbain (PDU)

- **Gouvernance : pilote et acteurs**

Le comité de pôle est piloté par le Syndicat de Transports d'Ile de France (STIF), unique AOTU francilienne, et regroupe :

- responsables de l'organisation et financement des TC (Région, STIF, Etat)
- collectivités locales et leurs groupements
- exploitants transports (SNCF, RATP, OPTILE...)
- gestionnaires du pôle d'échanges
- représentants économiques locaux et les usagers.

- **Processus**

Il s'agit d'une **logique de gestion de projet** visant à mettre en relation et en synergie les projets de transport et les projets urbains. Un **comité de pôle** encadre la démarche. Regroupant les collectivités et les organismes qui une fois le pôle réalisé, géreront les services et équipements, le comité de pôle est chargé d'orienter, suivre et valider les étapes d'élaboration du projet. Il constitue également l'instance d'écoute et d'information pour les citoyens. La coordination et l'animation des travaux du comité de pôle sont confiés à un animateur de pôle (représentant des collectivités).

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Le **contrat de pôle**, protocole d'accord passé entre tous les partenaires, valide:

- le parti d'aménagement recueillant l'accord de tous les partenaires
- la désignation des différents maîtres d'ouvrage
- le tableau de financement et le phasage
- le système d'évaluation en cohérence avec les objectifs du PDU.

Concernant le **financement du projet**, ne sont financés que les projets de pôle dont le contrat de pôle est approuvé. Les études peuvent bénéficier d'une subvention de l'AOT. Les investissements au titre du PDU sont financés par l'Etat (25%), Région (25%), AOT (25%), entreprises de transport et collectivités (25%).

La seule interface avec l'urbanisme se fait au travers d'un **protocole d'investissement** lorsque des projets urbains sont identifiés, comme les ZAC. Il n'existe pas à ce jour d'engagement avec les aménageurs. Cette lacune devrait être intégrée dans le prochain PDU sur la base d'une convention pour traiter les questions de financement, de gouvernance et de mise en œuvre des projets.

- **Mise en œuvre**

La mise en œuvre suppose que chaque maître d'ouvrage engage les actions relevant de son propre domaine, en termes de maîtrise foncière, d'organisation des travaux et de mesures d'exploitation. Un **comité technique opérationnel** comme **instance de coordination** doit alors :

- clarifier les modes opératoires de réalisation des opérations (notamment portage de la maîtrise d'ouvrage d'opérations imbriquées)
- planifier la mise en place des financements
- coordonner la conception et les plannings
- prévoir un dispositif de communication commun.

Les forces de la démarche :

- **La conception commune du pôle**
- **la question de la maîtrise foncière (foncier aujourd'hui très morcelé)**
- **Le portage de la maîtrise d'ouvrage et la coordination**
- **Le pilotage politique par les communautés d'agglomération le plus souvent, le pilotage technique par le STIF en supplément**
- **La maîtrise financière avec une enveloppe financière votée en amont de la démarche donnant le niveau d'ambition du projet.**

Les freins de la démarche :

- **Les changements politiques (retard de la procédure)**
- **La question du foncier avec RFF**
- **La multi maîtrise d'ouvrage**

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

Contrat de gare : Région Rhône Alpes

- **Définition et objectifs**

Le contrat de gare est un dispositif d'aménagement correspondant aux amendements des anciens contrats de gare, jugés trop fonctionnels transports, et intégrant des critères urbanisme. Portée essentiellement par le triptyque Région-communes-EPCI, la démarche se concrétise par un protocole d'accord entre les parties, puis au terme d'études urbaines et d'intermodalité, se contractualise au travers du contrat de gare. Décliné en 21 actions et en 6 thématiques, le contrat de gare constitue un outil opérationnel par la traduction réglementaire qu'il trouve notamment dans les PLU.

La démarche a fait l'objet, depuis 2007, de longues réflexions sur le contenu et la méthode qui devraient aboutir à une expérimentation courant 2010.

- **Impulsion de la démarche**

Fin 2007, l'élément déclencheur a été la mise en œuvre du **Schéma Régional des Services de Transports** par la Région.

- **Périmètre d'intervention**

Les gares urbaines et périurbaines, en particulier celles des villes moyennes et petites communes de la Région Rhône Alpes. 3 sites devraient être expérimentés en 2010 : 1 quartier de gare par agglomération (St Étienne, Grenoble, Lyon).

- **Gouvernance: pilote et acteurs**

Maitrise d'ouvrage: Région Rhône Alpes

Partenaires: SM du Scot, EPCI, communes, EPFL, Département et AOTU.

Ingénierie: agence d'urbanisme

Les acteurs associés sont en premier chef le **triptyque Région-Communes-Epci**. Cette démarche transversale a abouti à la signature d'un « précontrat » entre la Région et les partenaires. Il s'agit d'un pilotage encore très technique avec la volonté à terme (2010 ?) de monter un Copil qui serait composé d'un élu par agglomération, par commune et par Epci.

Le financement, à ce jour entièrement assuré par la Région, pourrait à terme être porté également par les agglomérations.

- **Processus**

La maîtrise d'œuvre est assurée pour la partie animation par la Région, l'agglomération et l'agence d'urbanisme; pour la partie opérationnelle, par l'ensemble des acteurs sur leur champ de compétence. La Région gère également la mise en œuvre et le suivi. 4 étapes ponctuent le déroulé du contrat de gare:

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

La phase 1 de mise en réseau des acteurs. Elle donne lieu au « précontrat », garantie et affirmation d'une démarche intégrée autour d'objectifs communs et qui donne lieu à la mise en place d'un protocole initial signé par la Région, le syndicat mixte du Scot, les EPCI, les communes, l'EPFL et les AOTU.

La phase 2 de définition du projet. Elle comprend l'ensemble des études de projet et en particulier :

- d'une part, les études de projet urbain dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les EPCI et les communes; les acteurs associés représentés par le syndicat mixte du Scot, la Région, le Département, les AOTU, EPFL, mais également les acteurs ferroviaires (SNCF, RFF)
- d'autre part, les études d'intermodalité dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la Région; les acteurs associés représentés par les AOTU, le Département, les EPCI, les communes, l'EPFL, la SNCF et RFF

La phase 3 de contractualisation du contrat de gare. Signé entre l'ensemble des partenaires cités plus haut, le contrat de gare précise les objectifs quantifiés et territorialisés de 21 actions déclinées en 6 thématiques :

- Polarisation, densité, mixité de l'urbanisation
- Structuration de la trame viaire
- Organisation du stationnement
- Rabattement multimodaux sur les pôles d'échanges
- Équipements générateurs de déplacements
- Amélioration des services de transport.

Chacune des 21 actions doivent être en cohérence avec les documents de planification des SCOT, PLU, PLH, PDU, Plan de déplacements communal, Schéma départemental des transports, Schéma directeur des vélos, Schéma directeur d'accessibilité, Schéma de développement économique, Document d'aménagement commercial...

La phase 4 de mise en œuvre et d'évaluation. Un suivi dynamique doit être assuré tout au long de la mise en œuvre des projets. Cette phase doit permettre dans un premier temps, une observation, une évaluation et une réorientation éventuelle des actions. Elle doit également dans un second temps, si besoin, formaliser une deuxième génération de contractualisation.

Le contrat de gare constitue un **outil opérationnel à part entière** dans la mesure où il trouve une traduction réglementaire dans les PLU notamment : zonage, ER, DPU, ZAC, négociation foncière, Cos, Servitude de mixité sociale, Expropriation suite à DUP... Il peut également aboutir à la signature d'un document formalisant un plan de masse de projet urbain associé à des objectifs de desserte TC.

Dans ce cadre, **de nombreux aspects sont à contractualiser** comme:

- Pour la question foncière: cartographie des parcelles traitées, normes planchers et

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

plafonds, densités, taux de logement social, nombre de logement programmés...

- Pour l'accessibilité: la hiérarchisation des voiries, des cheminements doux et des itinéraires d'accès au pôle d'échanges, nombre de places et réglementation des parcs relais, réglementation du stationnement dans le quartier de gare, liste des équipements existants/en projet et description de leur accessibilité multimodale, description de l'offre ferroviaire (fréquence, rabattement, correspondances)...

En découlent des implications concrètes telles que des études foncières menées dans un rayon d'un kilomètre autour d'une gare en l'absence d'EPFL, de Plan de déplacements inter entreprises, d'implantations de lycées, de vélos stations...

- **Mise en œuvre**

Le contenu et la méthode, bien qu'avancés, sont en cours de réflexion avec une phase expérimentale prévue en 2010. Tout l'enjeu de cette phase consistera à faire participer les communes et les Epci.

Les forces de la démarche :

- **Forte mobilisation du triptyque Région-communes-Epci qui a abouti à la signature d'un protocole du type « précontrat »**

Les freins de la démarche :

- **La participation financière : aujourd'hui entièrement assurée par la Région, elle devra également être portée à terme par les communes et les EPCI**
- **Pilotage encore très technique et la nécessité de monter un copil avec un élu par agglomération, par commune, par Epci (2010 ?)**

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

L'Allemagne a depuis plus de 15 ans développé des outils adaptés pour densifier l'urbanisation autour des axes de transports collectifs, en particulier des axes ferroviaires. Mais n'oublions pas que l'Allemagne, avec une culture du ferroviaire bien ancrée, reste un cas à part. Et bien que ces exemples soient difficilement transposables à la France, un petit tour d'horizon s'impose.

Notons en préambule que le cadre institutionnel allemand est différent, plus simple, que le cadre institutionnel français. L'Allemagne a développé les notions de **concentration décentralisée, de ville dense et compacte**. Dès 1993, l'état fédéral allemand parle de « **ville compacte et multifonctionnelle** » et les actions conjointes des Lander et communes ou de structures créées à des échelles intermédiaires ont permis la concentration du développement autour des nœuds de transports et sa limitation voire son gel ailleurs. L'échelle communale, lieu de planification de l'usage des sols, **reste décisive en matière d'articulation transports-urbanisme**.

En résumé, 3 outils clés de réussite: forte volonté politique, structures territoriales et approche intégrée de l'action urbaine. En voici quelques illustrations.

Cologne : une « analyse territoriale intégrée »

« L'analyse territoriale intégrée » s'appuie sur une analyse écologique couplée d'une analyse socio-économique à l'échelle des grands territoires de l'agglomération. Elle précise les potentiels d'évolution urbaine et formule des recommandations pour l'évolution des territoires urbains. Celles ci sont utilisées pour mettre en cohérence la programmation des transports, de l'habitat, du développement économique et valoriser l'environnement ou la politique foncière.

Ce travail forme un outil d'aide à la décision en déclinant territorialement le projet d'agglomération et préfigurant la révision du document d'urbanisme global.

Munster / Cologne : une politique foncière ambitieuse

Grâce à une coordination étroite entre planification et opérationnel, ces villes ciblent leur **action foncière sur les sites stratégiques de développement** et constituent des réserves foncières dans les zones ouvertes à l'urbanisation (la moitié des surfaces constructibles leur appartient). Cette politique a permis de modérer les prix du foncier et proposer la « **bonne offre urbaine** » « **au bon endroit** ». Il s'agit d'un outil clé pour maîtriser en particulier le coût des logements dans les secteurs bien desservis par les transports collectifs.

Autre particularité de Munster, dans le PLH, certaines constructions ont été accompagnées d'actions de « **marketing de l'habitat** » mettant en avant les avantages de ces localisations: rapport qualité/prix, économies d'énergie et de transports, intégration de l'abonnement des transports collectifs dans le prix de vente du bien immobilier.

Partie 1 : Recueil de bonnes pratiques de démarches transports et urbanisme

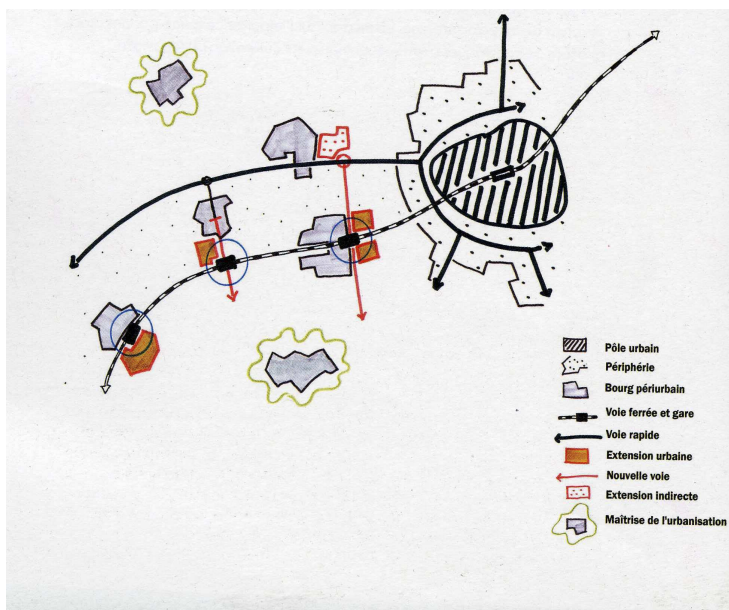
Karlsruhe : une planification transports et urbanisme intégrée

La gouvernance est simplifiée avec une AOT unique, KVV, communauté de transport de Karlsruhe pour l'ensemble des modes TC, chargée de définir la politique de développement des TC. Les actions des structures communales et des structures de coopération intercommunales sont décisives pour la planification de l'usage des sols.

Il s'agit à Karlsruhe d'une **planification intégrée des TCSP à 20 ans**, inscrits dans les **documents d'urbanisme**, qui dissocie la planification et la programmation et oriente les projets urbains sur les axes TC structurants. Les TCSP sont définis en fonction des projets urbains et vis et versa : programmation immobilière impossible à plus de 500 m d'une station tram ou tram train.

Via les Directives pour le renouvellement urbain, **plusieurs types de subventions** existent pour aménager les quartiers de gare (habitat semi collectif, places de stationnement limité, ...). Un programme de réhabilitation des gares est en place en partenariat Land-Deutsch Bahn.

Le développement urbain orienté vers le rail – concepts de base (source: Bahn.ville - 2002)



Les forces de la démarche:

- Une forte volonté politique associée à une culture ancienne du ferroviaire
- Des structures locales intercommunales et communales compétentes en transports-urbanisme, une AOT unique



Partie 2 : Enseignements pour les contextes girondins (territoires girondins urbains, périurbains, petites villes et centres bourgs)

Partie 2 : Enseignements pour les contextes girondins (territoires girondins urbains, périurbains, petites villes et centres bourgs)

Les enseignement à tirer pour les contextes girondins

Les démarches du type DIVAT, contrats d'axes, contrats de gare, etc..., sont globalement reproductibles dans la mesure où les acteurs et les outils d'aménagement sont identiques. Par ailleurs, les enjeux d'aménagement sont relativement proches.

La reproductibilité est également envisageable sur plusieurs supports possibles comme les arrêts de cars interurbains ou les bus urbains, et pas seulement sur les axes de transports en commun en site propre, dits lourds, des fiches présentées (métro, tramway, Ter). Sous réserve, cependant, d'études de faisabilité.

Les facteurs de réussite et d'impulsion du projet

- L'impulsion du projet

L'impulsion, le déclic, peuvent intervenir dans différentes circonstances:

- la révision des documents d'urbanisme (Scot, PLU, PDU) : révision accompagnée d'un portage politique fort. C'est le cas des Divat de Lille.
- le financement des lignes de TCSP : sur la base de négociations, un « deal » peut être proposé entre les transporteurs et les aménageurs selon lequel les réseaux de transport ne sont réalisables qu'à la condition que les communes participent au financement des aménagements urbains associés à ces réseaux (et clientèle TC potentielle captée). C'est le cas des contrats d'axe de Grenoble et Toulouse.

- Des arguments « vendeurs »...

... devront être avancés comme le développement durable (modes doux, transports collectifs), la mobilité des personnes à mobilité réduite, la densité et une meilleure occupation de l'espace (la ville de proximité des PLU, Scot), l'optimisation des investissements publics (aménagements urbains, lignes TCSP).

- Des acteurs pilotes
 - Une communauté urbaine ou un EPCI avec, dans la mesure du possible, la double compétence transports-urbanisme;
 - La Région;
 - Les Syndicats Mixtes de Transports en Communs
 - Le Département ?

Partie 2 : Enseignements pour les contextes girondins (territoires girondins urbains, périurbains, petites villes et centres bourgs)

- Un portage politique fort pour passer du calage de la méthode à la mise en œuvre opérationnelle

L'existence de copils constitue le dénominateur commun de toutes les démarches. Ils interviennent à tous les niveaux du processus: impulsion, pilotage des études (copils territoriaux, copils locaux), suivi et mise en œuvre. Notons cependant l'exception de la démarche des contrats de gare qui, bien que largement avancée dans ses réflexions avec une expérimentation prévue courant 2010, ne compte pas de copil. Celui-ci est attendu pour 2010 afin de faciliter le passage à l'opérationnalité.

- Le processus
 - Formaliser les ambitions partagées par tous les partenaires au travers d'une **Charte**, préalable utile à la contractualisation.

La Charte n'est pas indispensable au processus mais demeure un préalable souhaitable pour partager les engagements et intentions de tous les acteurs. C'est le cas des contrats d'axe de Grenoble et de la Directive Régionale d'Aménagement du Nord Pas de Calais. A défaut de Charte, les engagements peuvent être traduits dans des « pré contrats » ou « protocoles » signés entre les parties. C'est le cas des contrats d'axe de Toulouse, des contrats de gare de Rhône Alpes mais également du « protocole d'investissement » des contrats de pôle d'Ile de France.

- **Un socle solide d'études et d'ingénierie** (référentiel foncier, études préalables d'aménagement...)

Quelles que soient les démarches, les études (foncières, urbaines et d'accessibilité), les stratégies et scénarios de développement-densité sont de rigueur. Les contrats de gare de Rhône Alpes mettent l'accent sur un certain nombre d'aspects à contractualiser concernant la question foncière et l'accessibilité mais aussi des implications concrètes telles que des Plans de Déplacements Inter Entreprises, des implantations d'équipements, de vélos stations...

- **Une ingénierie de projet et de négociations**

Le processus doit intégrer une **logique de gestion de projet** (animation, coordination) visant à mettre en relation et en synergie les projets et les acteurs, avec un **comité de pôle** pour encadrer la démarche animé par un seul **animateur de pôle** pour aboutir à un **protocole d'accord** passé entre les partenaires. Un EPFL devra systématiquement y être associé.

La dynamique de projet calée sur une fréquence élevée d'échanges (mails, réunions techniques) est déterminante.

Partie 2 : Enseignements pour les contextes girondins (territoires girondins urbains, périurbains, petites villes et centres bourgs)

Une **structure transversale** comme instance de négociations-animation-coordination, condition clé de réussite de la démarche, pourrait être assurée, notamment, par les SEM d'aménagement ou les agences d'urbanisme. Elles pourraient jouer un véritable rôle de plateforme, en complément de la réalisation de certaines études urbaines tout en étant assistées par d'autres prestataires.

- Une nécessaire concertation pour l'adhésion de tous

Le cas franco-suisse se distingue des exemples étudiés grâce au processus de concertation mis en place sous la forme de tables rondes et de groupes de travail. Les travaux des bureaux d'études français et suisses sont soumis au débat avec les partenaires, citoyens, associations... lors des ateliers de travail et réajustés dans la mesure du possible en vue de présenter in fine des scénarios partagés.

- La mise en œuvre
 - La contractualisation dynamique de projet;
 - La traduction réglementaire dans les documents d'urbanisme et de programmation;
 - Des outils opérationnels de mise en œuvre.

La traduction réglementaire des contractualisations dans les documents d'urbanisme est indispensable car elle permet de les officialiser, en les normant et les cadrant. Retenons l'exemple du contrat d'axe de Toulouse présenté comme un réel outil de phasage et de mise en œuvre selon lequel l'ouverture des nouvelles zones à urbaniser du PLU n'est possible qu'à la seule condition qu'un contrat d'axe soit formalisé.

Mais il ne s'agit là que d'une étape. La mise en œuvre suppose que les maîtres d'ouvrages engagent les actions relevant de leur propre domaine en termes de maîtrise foncière, d'organisation des travaux grâce à la mise en place d'un **comité technique opérationnel**, capable de :

- clarifier les modes opératoires de réalisation des opérations, notamment le portage de la maîtrise d'ouvrage d'opérations complexes imbriquées ;
- planifier les financements;
- coordonner la conception et les plannings.

Attention à ne pas multiplier la maîtrise d'ouvrage au risque de freiner le processus décisionnel politique.

Partie 2 : Enseignements pour les contextes girondins (territoires girondins urbains, périurbains, petites villes et centres bourgs)

Le cas spécifique institutionnel du Conseil Général de Gironde

Du point de vue de la structuration institutionnelle girondine, plusieurs constats sont faits:

- La Gironde dispose de peu d'EPCI ayant une double compétence déplacements et urbanisme;
- 5 Autorités Organisatrices des Transports et l'absence de Syndicat Mixte des Transports;
- Une communauté urbaine qui ne couvre pas la totalité de l'aire urbaine;
- Un Conseil Général innovant sur la contractualisation territoriale avec les EPCI au travers des Contrats de développement durable;
- Un Conseil Régional à l'initiative de démarches en cours de contrats d'axes ferroviaires ...

Dans ce contexte institutionnel et au travers de l'Agenda 21, le Conseil Général de Gironde a des attentes particulières quant aux démarches déplacements-urbanisme, comme notamment:

- Conforter l'armature urbaine et la ville de proximité;
- Favoriser la mixité fonctionnelle, faciliter l'accès aux emplois et équipements;
- Réduire les émissions de CO2 liés aux déplacements en favorisant l'usage des modes doux, des modes innovants et des transports collectifs (réduire la dépendance à l'automobile).

Au regard de ces attentes, quels sont les enjeux par territoire en termes d'articulation déplacements-urbanisme ?

- **Dans les territoires urbains:** l'optimisation et le développement des transports collectifs, la promotion des modes doux, favoriser l'intermodalité et conforter la ville de proximité
- **Dans les territoires périurbains:** développer les transports collectifs et les mode doux, composer la ville de proximité et développer la multimodalité
- **Dans les petites villes et centres bourgs:** prévenir les impacts de la crise énergétique sur les ménages en structurant une armature territoriale support du développement d'un réseau de transports collectifs.

Il paraît aujourd'hui prématuré de proposer des outils de contractualisation, aussi cela pourrait-il faire l'objet d'une étude ultérieure approfondie.

Rappelons que les réflexions portant sur une démarche contractualisée en Gironde devront être étroitement associées aux démarches de contrat d'axe en cours, pilotées d'une part par la Région (fiche présentée en annexes), d'autre part par la Communauté urbaine de Bordeaux.

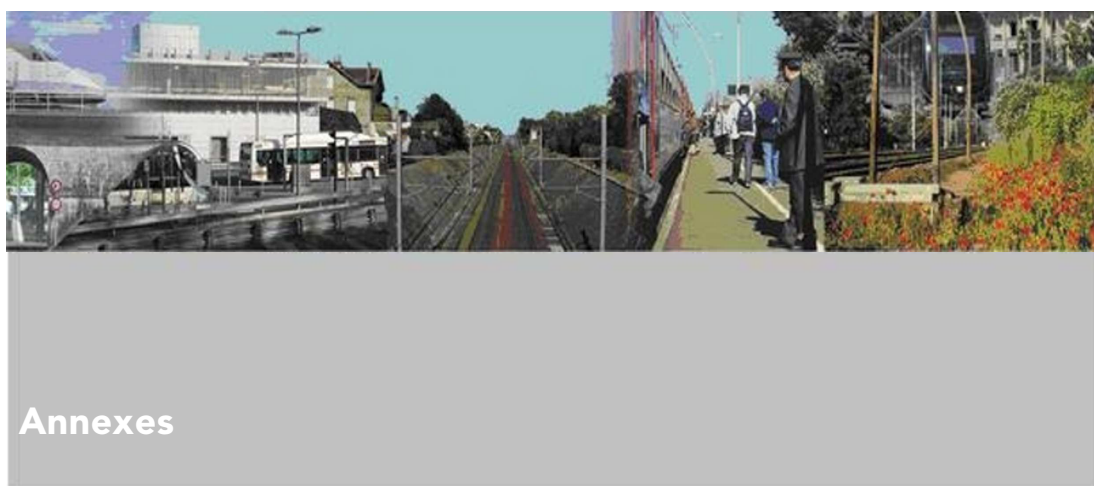


Partie 3 : D'autres pistes à explorer

Partie 3 : D'autres pistes à explorer

Un certain nombre de pistes non contractuelles sont également à explorer, comme notamment :

- **En termes de planification et de documents d'urbanisme**
 - La déclinaison des PDU en Plans de Déplacements de Secteurs pour assurer plus de liens entre l'intercommunalité et les communes et intégrer plus facilement les problématiques transports dans les PLU;
 - Multiplier les PDU intercommunaux comme échelons intermédiaires entre les PLU et le Scot.
- **En termes d'applications sur les déplacements**
 - La circulation des cars interurbains sur les bandes d'arrêt d'urgence des tronçons autoroutiers les plus chargés, en heure de pointe seulement, à l'instar de Grenoble ;
 - L'évolution des Contrats de pôle d'Ile de France aux fonctionnalités aujourd'hui très « transports » (aménagement de pôles intermodaux) vers une contractualisation avec les aménageurs ?
 - Le « chrono aménagement », pour une meilleure gestion des flux routiers et une meilleure interface avec l'urbanisme au travers d'un outil symbolique, les autoroutes apaisées.
- **Zoom sur les autoroutes apaisées**
 - Démarche initiée dans le cadre notamment du Scot de Grenoble ;
 - Outil proposé d'après le constat que le choix de localisation résidentielle est bien plus dépendant du temps de déplacement que de la distance parcourue, sur le principe « d'aller vite et loin » ;
 - Ce constat a suscité la ré-interrogation des fonctions et de la conception des grandes infrastructures, aboutissant à une réduction de la vitesse à 70km/h sur l'autoroute ;
 - On peut ainsi attendre de ces autoroutes apaisées :
 - une relative autonomie de fonctionnement des territoires en privilégiant la proximité sur la distance et en confortant les pôles urbains ;
 - la participation à la maîtrise de l'étalement urbain en intégrant, les réflexions liées aux infrastructures, au processus de réflexions lié à l'aménagement du territoire ;
 - l'accroissement de la compétitivité des transports collectifs et la facilité de leur aménager des voies réservées sur les autoroutes (exemple de Grenoble présenté ci-dessus).



Annexes

Fiche Contrat d'axe ferroviaire de la Région Aquitaine

- Contexte et objectifs

Outil du SRIT devant aboutir à une Charte signée entre la Région et les EPCI traversées. L'objectif consiste à favoriser la densité urbaine autour des gares dont le périmètre d'étude reste à définir.

Des engagements devront être tenus pour 2015-2016 (arrivée de la LGV Tours-Bordeaux).

- Processus

- Diagnostic urbain et accessibilité des transports collectifs (analyse origines-destinations, intermodalité)
- Potentialités de développement urbain
- Scénarios validés par un Copil (Comité d'axe)

5 axes ferroviaires étudiés :

- Axe Béarn – Pau
- Axe Mussidan – Périgueux – Niversac
- Axe Médoc
- Réouverture de l'axe Villeneuve sur Lot – Agen
- Axe Hendaye – Bayonne – St Vincent de Tyrosse

Une consultation est ouverte pour une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage d'un montant de 300 000 euros.

Les agences d'urbanisme (Audap, Aurba) seront associées sur leur territoire d'investigation.