

Séminaire Analyse et politique de la ville 8 mars 2012

Extraits
des *Cahiers*



Alain Meyère
Jean-Pierre Palisse
IAU île-de-France

Transport et armature territoriale dans la métropole post-Kyoto



L'articulation ville-transport devient indispensable dans la métropole post-Kyoto. Ici, le Stade de France.

Athènes et ses comptoirs, Rome et son Empire, Londres et le Commonwealth se sont développés grâce à la mobilité des hommes et des marchandises. Aujourd'hui encore, la mobilité demeure le fondement des métropoles mondiales, même si une part importante des échanges a été dématérialisée par le développement des communications informatiques et si la vitesse des déplacements a contracté l'espace. La mondialisation a accru la fécondité du couple ville-mobilité. Les métropoles mondiales se sont multipliées, leur taille s'est considérablement accrue mais aussi la production de biens et les flux qu'elles engendrent. Les difficultés relationnelles du couple ville-mobilité se sont aggravées : congestion, pollution, bruit, disparités territoriales, difficultés financières, etc.

Les métropoles européennes : une problématique particulière

Les métropoles européennes ont pour particularité d'avoir largement dépassé leur apogée de croissance. Elles sont marquées par une forte prégnance de l'héritage urbain des siècles précédents et par l'ancienneté de leurs réseaux d'infrastructures. Ceux-ci ont accompagné leur expansion territoriale et modelé leur paysage : espaces fragmentés par les coupures ferroviaires, grands délaissés des échangeurs autoroutiers, autant de cicatrices ou d'opportunités foncières. Dans un contexte de croissance faible, cet héritage place le recyclage au premier rang des modes de développement ur-

Le défi du **xxi^e** siècle est de transformer les métropoles tentaculaires en métropoles durables. Tous les scénarios prospectifs conduisent à penser qu'elles vont poursuivre leur croissance mais qu'elles devront faire face à une rétraction des ressources. De nouveaux modes de développement urbain plus économes sont à rechercher. Face à cet enjeu, l'articulation ville-transport devient indispensable pour répondre durablement aux besoins et aux attentes sociales et économiques.

bain. Par ailleurs, ces métropoles bénéficient, pour la plupart, d'une forte démocratie urbaine qui a pour corollaire une gouvernance particulièrement complexe.

Vers une nouvelle conception du polycentrisme

En proposant une configuration polycentrique, le SDAURP de 1965 n'a pas évité l'étalement urbain, mais l'a seulement organisé et réorienté. L'automobile, mieux adaptée à une ville diffuse, est restée le moyen de transport dominant et incontournable. Aujourd'hui, dans un monde où les organisations et les réseaux de communication sont passés d'une structure en arbre à une structure en résille, les objectifs actuels de réduction de l'empreinte environnementale, d'efficacité économique et de cohésion métropolitaine, ne doivent-ils pas nous conduire à changer de paradigme urbain, à passer d'une métropole hiérarchisée, avec son centre principal et ses centres secondaires, à une métropole systémique avec ses pôles multiples et diversement accessibles à l'exemple de Paris intra-muros ?

Urbanisme et transport, une articulation nécessaire mais difficile

Si les planificateurs avaient compris très tôt le parti à tirer du couple urbanisme-transport, ils se sont heurtés dans la pratique à plusieurs obstacles : différences institutionnelles et culturelles qui rendent difficiles le dialogue et la collaboration entre le monde du transport et

celui de l'urbanisme, écarts de temporalité entre projet urbain et projet de transport, différence de morphologie et d'échelle de ces projets. Cette déficience d'articulation a été trop souvent à l'origine de la carence de desserte de territoires urbains ou, inversement, d'une sous-utilisation de l'offre de transport.

Vers une nouvelle stratégie métropolitaine urbanisme/transport

La nécessité d'une stratégie métropolitaine articulant urbanisme et transport a été fortement exprimée en 2000 par le premier Plan de déplacements urbains de l'Île-de-France (PDUIF) et est un des dogmes du projet de Sdrif de 2008. L'objectif général est d'améliorer l'accessibilité métropolitaine, tout en réduisant la consommation d'espace et d'énergie et les impacts néfastes des déplacements. Dans une grande métropole, l'accessibilité généralisée est un facteur de cohésion sociale et un moyen efficace de lutte contre l'exclusion territoriale. La déclinaison de cet objectif laisse pourtant ouvertes plusieurs questions. Certaines sont de nature politique et nécessitent des arbitrages difficiles. La mobilité est à la fois facteur de cohésion et facteur de développement métropolitain, mais lequel de ces effets faut-il privilégier ? La priorité doit-elle aller à l'amélioration de la desserte de l'existant ou à l'accessibilité des sites à grand potentiel urbain ? D'autres questions, plus techniques, restent en débat. L'organisation urbaine doit-elle et peut-elle réduire les besoins de mobilité ou doit-elle faciliter la mise en place d'une offre efficace et économe de transport ? Les améliorations technologiques peuvent-elles redonner à l'automobile droit de cité ou les transports en commun et circulations douces resteront-ils prioritaires dans la perspective d'une ville compacte ?

Trois objectifs pour fonder la stratégie

Le projet de Sdrif propose des réponses qui, traduites en objectifs, permettent d'esquisser une vision du futur souhaité et la stratégie pour y parvenir. Le premier objectif est de concilier les deux fonctions de la métropole, celle de portail international et celle de lieu de vie. Se manifeste à cette occasion l'un des conflits les plus difficiles à arbitrer par les autorités politiques entre deux points de vue aussi légitimes l'un que l'autre : celui du citoyen soumis aux nuisances des grandes infrastructures de transport international et celui des acteurs économiques soucieux de leur insertion dans l'économie mondiale et donc de l'efficacité des transports internationaux. Pour rendre compatibles ces deux impératifs, il faut mieux superposer et articuler les différentes couches du système de transport de personnes et de marchandises (ré-

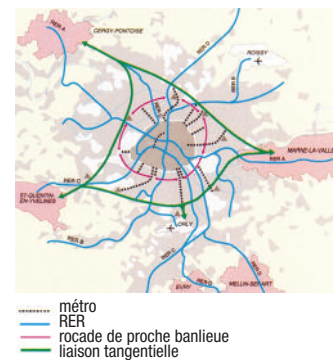
seau international, réseau régional, réseau de bassin, réseau de proximité) et les différentes couches du maillage urbain (pôles métropolitains, pôles régionaux, centralités territoriales, centres locaux). Il s'agit tout à la fois de renforcer l'ouverture au monde et d'élargir et d'adapter à l'aire métropolitaine le principe de maillage multipolaire parisien tout en travaillant à la réduction des nuisances que cela peut induire. Le deuxième objectif est de préserver les ressources et de mieux exploiter les acquis, c'est à dire d'économiser l'espace et de rentabiliser les moyens existants. Il faut en priorité requalifier, moderniser et recycler la ville et ses infrastructures, choisir la densification maîtrisée plutôt que l'extension urbaine. Il ne s'agit plus seulement de planifier prolongements ou lignes nouvelles et d'assurer la maintenance et le renouvellement des infrastructures en place, il faut aussi faire face à de nouvelles demandes résultant de l'intensification urbaine et à de nouvelles exigences sociales. La qualité de service devient donc une exigence prioritaire. Le troisième objectif est de renforcer et valoriser la diversité sociale, économique et environnementale, de réduire les disparités entre territoires et de favoriser la mixité et la convivialité urbaine. L'aménagement urbain doit veiller à favoriser la porosité de la ville et la diversification des choix modaux en donnant un net avantage aux modes de déplacement « durables », les transports en commun, le vélo, la marche. La conception et l'aménagement de la trame urbaine et de l'espace public et une approche privilégiant la mobilité et les services doivent renforcer la proximité et l'imbrication d'une offre urbaine diversifiée, du quartier de gare intensément animé au quartier tranquille.

Une stratégie métropolitaine qui doit être partagée

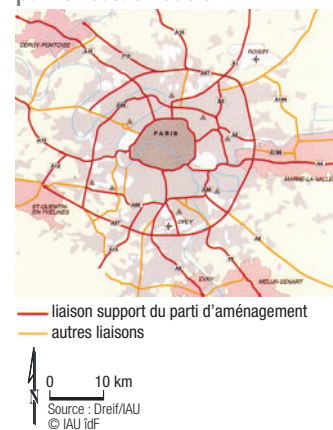
Cette stratégie métropolitaine associant urbanisme et transport doit être portée par des maîtres d'ouvrage multiples (collectivités locales, aménageurs, autorités organisatrices des transports, entreprises de transport) qui agissent sur des territoires différents. Dans une grande métropole, ces territoires de projet sont irréductibles à des périmètres institutionnels. Pourtant, la stratégie métropolitaine doit être acceptée et partagée par l'ensemble de ces acteurs, ce qui suppose une construction collective dans le cadre de l'élaboration de la planification métropolitaine (le Sdrif et le PDUIF notamment), mais aussi l'existence d'un lieu de pilotage et de coordination permanent pour sa mise en œuvre. Aujourd'hui, nul ne peut se prévaloir de porter seul l'intérêt public, mais une cohérence et une continuité des actions sont indispensables. La stratégie doit être partagée, il faut donc

Les transports dans le SDAURP de 1965

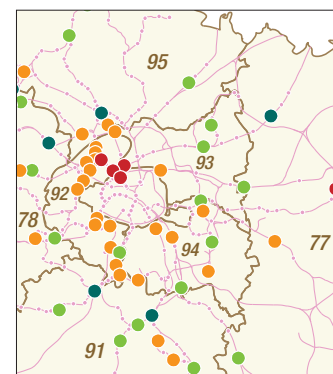
L'organisation de la banlieue par le réseau de transport en commun



L'organisation de la banlieue par le réseau routier

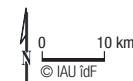


Le quartier de gare : densité/desserte



Le croisement de la densité humaine et de la qualité des dessertes ferrées identifie les gares et leurs quartiers, et interroge leur développement futur.

- très forte densité, très mal desservie par le fer
- forte densité, faible desserte ferrée
- faible densité, bonne desserte ferrée
- très faible densité, très bonne desserte ferrée



comprendre les contraintes et les objectifs de chaque partenaire, d'où l'importance du dialogue transversal et inter-échelle. De plus, dans un contexte de complexité et d'incertitude, une confirmation et un ajustement fréquent de la stratégie sont nécessaires, exigeant des lieux pérennes du débat et de l'arbitrage.

La mise en œuvre de la stratégie urbanisme-transport

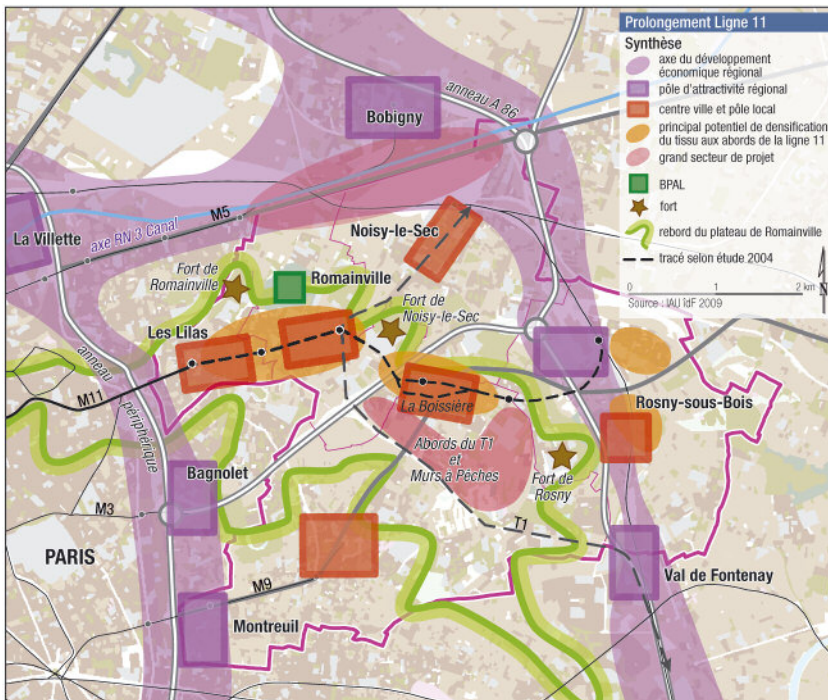
La mobilisation autour de ces objectifs et des actions passe d'abord par la conviction des donneurs d'ordre publics et, par conséquent, des citoyens par qui ils sont mandatés. Faire largement connaître les enjeux et l'interdépendance des décisions en matière d'urbanisme et de transport est une des conditions de l'acceptation d'une stratégie métropolitaine cohérente et volontariste. La France offre un outillage juridique surabondant pour la planification et la réglementation qui devrait, en théorie, permettre d'assurer cette coordination. En pratique, en raison notamment de la faiblesse des intercommunalités, ces documents sont, dans ce domaine, mal utilisés. De plus, les procédures de conception et de réalisation des projets d'urbanisme ou de transport sont

prendre à dialoguer, se comprendre et fournir aux décideurs des arguments objectifs pour leurs arbitrages. L'articulation entre les couches du système nécessite un échange et une compréhension entre les logiques de ses différentes composantes et une évaluation permanente des impacts mutuels.

Le défi de la métropole durable

Comme les autres grandes métropoles européennes, Londres, la Randstad, Berlin, Madrid ou Milan, la métropole de Paris est au pied du mur pour s'adapter et répondre aux défis sociaux, économiques et environnementaux résultant de l'évolution mondiale. L'enjeu de la coordination du développement de l'urbain et des transports est probablement le plus crucial pour qu'elle connaisse un développement soutenable. Elle souffre, relativement aux autres métropoles, de certains handicaps, faible densité hors Paris, structure radiale de ses réseaux de transports lourds, faiblesse de ses pôles périphériques, mais elle bénéficie aussi d'atouts qui peuvent être exploités et renforcés, un potentiel considérable de densification urbaine, un réseau de transport régional cohérent dont le maillage peut être étendu, et un système de gouvernance perfectible mais plus adapté qu'il n'y paraît à la complexité métropolitaine.

Étude sur l'extension de la ligne de métro n° 11



Le lancement des études préalables à l'extension de la ligne 11 a été l'occasion pour la Région et les communes limitrophes de réfléchir ensemble à l'aménagement de leur territoire.

conduites dans des temporalités, par des maîtres d'ouvrage et sur des territoires si différents qu'elles ne se croisent que rarement pour mettre en synergie leurs impacts sur la ville. Mais c'est surtout une évolution culturelle qui est nécessaire. Urbanistes et transporteurs doivent ap-

Une armature urbaine rénovée pour la métropole post-Kyoto

Une nouvelle conception de l'armature urbaine du projet de Sdrif, conduit à proposer un projet coordonné et cohérent d'intensification urbaine et de renforcement du réseau de déplacement. C'est à l'aune de ces principes que doivent être évalués les projets d'aménagement urbain et les projets de transport portés au débat public dans le cadre du plan de mobilisation régional ou des travaux sur le Grand Paris lancés à l'initiative de l'État. Cela suppose que soient mis en place, aux différentes échelles de l'aménagement métropolitain, les dispositifs de concertation et de collaboration qui permettront la convergence des projets d'urbanisme et de transport vers les objectifs de la stratégie urbanisme/transport décrits ci-dessus. C'est dans cet esprit que sont conduit par la Région et le Syndicat des transports (Stif), avec l'appui de l'IAU îdF, les études des projets d'Arc Express ou d'extension de la ligne de métro 11. Dans ces conditions, la métropole de Paris ne pourrait-elle devenir demain un modèle de métropole post-Kyoto comme elle a été au XIX^e siècle un modèle de métropole de l'ère industrielle ?

Quelle gouvernance pour une armature urbaine en mutation ?

Jean-Pierre Palisse
IAU île-de-France



S. Castano / IAU îdF - Metz - Architectes : Shigeru Ban et Jean de Gastines

L'offre urbaine doit reposer sur l'articulation des différentes échelles et faisceaux, en constituant un réseau d'équipements et de services faisant système.

Jusqu'au milieu des années 1960, l'agglomération parisienne s'est spontanément développée de manière radioconcentrique : Paris concentrait les équipements et services et était au centre d'un réseau rayonnant de transports s'étendant dans sa banlieue. Depuis, la planification ne cesse d'explorer de nouveaux concepts pour assurer un développement durable à notre région métropole.

Le polycentrisme au service de l'offre urbaine

En 1965, le Sdaurp⁽¹⁾ a mis en avant le concept de polycentrisme appliqué à l'armature urbaine métropolitaine. En créant les pôles structurants de banlieue (Créteil, Bobigny, etc.) et les villes nouvelles, les aménageurs de la région parisienne ont cherché à rapprocher l'offre d'équipements et de services des espaces d'habitat et d'activité. Cette stratégie, conduite pendant près de cinquante ans, n'a pas effacé la domination de la centralité parisienne mais a permis l'émergence et l'affirmation de nouveaux pôles et de nouveaux centres urbains dans la proche banlieue et dans la grande couronne.

Un nouveau paradigme pour une métropole plus durable : de l'arbre à la maille

Aujourd'hui, la stratégie de polarisation des équipements sur un nombre restreint de nœuds de l'armature urbaine nous semble avoir atteint ses limites pour plusieurs raisons.

La qualité de l'offre urbaine, dont l'une des principales composantes est l'accessibilité à des équipements et services de qualité, doit être au cœur des projets urbains. Cette problématique d'une extrême complexité, particulièrement dans une grande métropole, appelle des approches et des réponses sans cesse renouvelées en termes de planification et de gouvernance.

D'une part, parallèlement à d'incontestables bénéfices, elle a eu des effets pervers sur l'offre urbaine de proximité (étalement urbain et affaiblissement des centres locaux historiques). D'autre part, l'évolution structurelle de l'organisation et du fonctionnement social et économique de la métropole, la transformation des systèmes de circulation de l'information, la recherche de modes de fonctionnement urbain plus économes en espace et en énergie et plus propres, conduisent à mettre en question l'organisation hiérarchisée et la structure en arbre (modèle d'armature urbaine du Sdaurp). Une conception plus homogène et maillée de l'organisation des services et des réseaux, telle qu'elle s'est développée dans Paris *intra-muros*, semble être la direction à suivre. Sans abandonner le principe de polycentrisme, il s'agit de reconsidérer sa forme et sa nature afin de mieux couvrir l'espace métropolitain, ce qui interroge d'une part sur l'organisation et la localisation des équipements et services, et d'autre part sur l'organisation de la mobilité dans la métropole.

Proximité et qualité de service : des exigences paradoxales

Aujourd'hui, tous les services publics ou privés recherchent des économies d'échelles qui les concentrent et les éloignent d'une part croissante de leurs usagers et de leurs clients : les commerces de village ou de centre-ville dispa-

Le concept d'armature urbaine, décryptage

Le concept d'armature urbaine permet de décrire et de concevoir l'articulation entre les lieux de centralités urbaines, où sont situés et parfois concentrés équipements et services, et le réseau de transport qui relie entre eux tous ces lieux. Il permet de mettre en relation, d'une part l'importance et la diversité interne des centres ou des pôles urbains qui forment les nœuds de l'armature, d'autre part l'efficacité et la capacité des liens de transport (routiers, ferrés ou autre) à porter les déplacements vers ou entre ces nœuds.

(1) Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris.

raissent ou régressent au profit de grandes surfaces commerciales périphériques, les hôpitaux de proximité sont fermés et les services spécialisés regroupés dans quelques sites drainant de vastes territoires... Cette réponse à la contrainte économique conduit à de très fortes disparités d'accès à l'offre urbaine. Elle nuit aussi à l'animation et à la convivialité des lieux de résidence et de travail. Comme les territoires ruraux, les territoires métropolitains sont donc aujourd'hui à la recherche de solutions permettant de concilier proximité, accessibilité et qualité des services. Une conception plus maillée des réseaux de transport pourra y contribuer mais n'y suffira pas. Il faudra questionner la structure et la localisation des services au regard de la géographie territoriale.

**Bassin de vie :
périmètre idéal, périmètre introuvable**

Le rêve de l'urbaniste est de délimiter des « bassins de vie », territoires pertinents dans lesquels il pourrait organiser la ville, localiser ses équipements et ses services, en corrélation avec ses transports. En réalité, cette tentative est vaine dans la mesure où la nature même d'une métropole est de voir s'imbriquer et s'enlacer les territoires vécus par chacun de ses habitants. Selon son âge, ses activités, son éducation, ses moyens financiers, ses goûts et ses valeurs culturelles, son groupe familial ou amical, etc., chaque individu dessine son propre territoire. La superposition de ces géographies individuelles fait cependant apparaître des lieux d'échanges intenses, formant des polarités urbaines et des couloirs plus faiblement traversés qui dessinent une géographie territoriale aux limites floues et poreuses pouvant aider à mieux comprendre le vécu de la métropole, et à construire des stratégies urbaines adaptées à sa complexité systémique.

Articuler les échelles territoriales

Dans la recherche de la qualité et de la proximité, l'échelle communale est intéressante. Profondément intégrée à notre culture urbaine, elle permet un contact direct entre les citoyens et les maires, qui peuvent ainsi saisir la diversité des attentes et évaluer la réponse à donner. Mais, en Île-de-France, la commune ne représente qu'une petite partie du territoire vécu par ses habitants et ne peut pas offrir l'ensemble des équipements et services nécessaires. Une approche intercommunale de l'offre urbaine s'est donc avérée indispensable. Si certains regroupements ont été davantage motivés par la proximité politique ou l'aubaine fiscale que par la recherche d'un territoire de solidarité, d'autres, comme Plaine commune ou Cergy-Pontoise, coïncident peu ou prou avec des bas-

sins d'habitat et d'emploi, ce qui leur permet de porter une politique d'offre urbaine cohérente et efficace. Ces communautés intercommunales, appelées à paver l'ensemble de la métropole, constituent des points d'appui solides pour construire une offre métropolitaine accessible à tous.

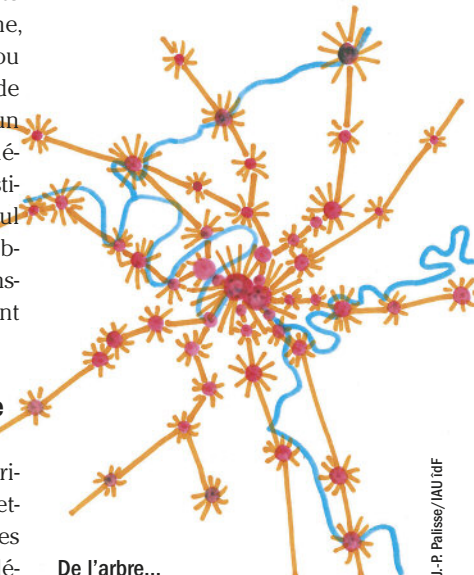
Mais, plus généralement, l'aménagement de l'offre urbaine doit se faire en articulant différentes échelles, celles des quartiers, de la commune, de l'intercommunalité, des bassins d'emploi ou d'habitat, des faisceaux convergeant autour de Paris, de la métropole, en constituant ainsi un réseau d'équipements et de services complémentaires formant système. L'organisation institutionnelle des territoires ne peut être le seul creuset de ce système urbain complexe et subtil. D'autres modes et d'autres lieux de construction, mais aussi de concertation, sont nécessaires pour réussir cette articulation.

Le projet de territoire, un nouveau mode de gouvernance et de planification

Depuis quelques années, les démarches territoriales se multiplient en Île-de-France, permettant de construire des stratégies urbaines adaptées aux enjeux locaux. Elles peuvent déboucher sur la planification spatiale, notamment sur l'élaboration de schémas de cohérence territoriale (Scot), ou sur l'établissement de contrats fixant des engagements pluriannuels entre les acteurs du développement et de l'aménagement, comme par exemple les contrats territoriaux du grand projet 3 du contrat de plan État-Région ou les futurs contrats de développement prévus par la loi du Grand Paris. L'élaboration de ces projets de territoire ne relève pas d'une procédure prédéfinie et peut être adaptée au contexte spécifique à chaque territoire. Elle peut ainsi mobiliser l'ensemble des parties concernées, publiques ou privées, dans des géométries très souples permettant l'articulation des échelles, et contribuer à la construction progressive d'une vision suffisamment partagée du territoire pour que soit trouvé un accord sur les principales stratégies et actions à conduire.

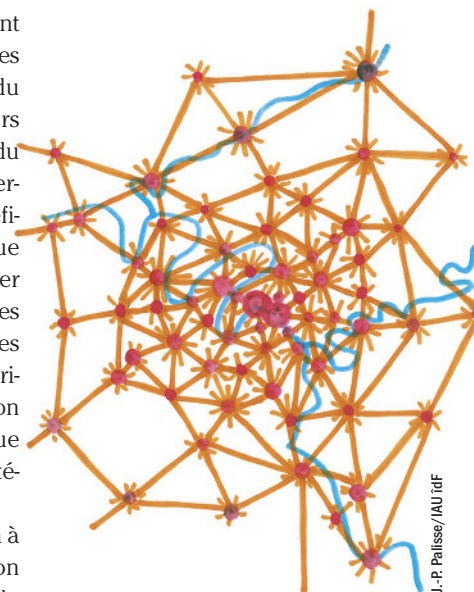
C'est par la multiplication et la confrontation à l'échelle régionale de ces démarches que l'on parviendra à construire, avec le soutien et la participation des Franciliens, une organisation renouvelée de l'offre urbaine dans une métropole parisienne multipolaire, équilibrée et poreuse, capable d'affronter les défis sociaux, économiques et environnementaux de ce siècle : la « métropole durable » souhaitée par le Sdrif⁽²⁾ et rêvée par les équipes de la consultation du Grand Pari(s).

(2) Schéma directeur de la région Île-de-France.



De l'arbre...

... à la maille.



J.-P. Palisse/IAU tdf

J.-P. Palisse/IAU tdf