



HAL
open science

Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine : Evaluation du PDU de Bordeaux et processus de mise en cohérence des politiques urbaines

Florence Paulhiac, Gilles Novarina

► **To cite this version:**

Florence Paulhiac, Gilles Novarina. Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine : Evaluation du PDU de Bordeaux et processus de mise en cohérence des politiques urbaines. 2008. halshs-00267305

HAL Id: halshs-00267305

<https://shs.hal.science/halshs-00267305>

Submitted on 27 Mar 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



PREDIT 3 - Groupe Opérationnel 11
Politiques des transports

**Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine :
Evaluation du PDU de Bordeaux et processus de mise en
cohérence des politiques urbaines**

*Governance of urban mobility policies :
Evaluation of Urban transportation planning in Bordeaux and
coherence of urban policies*

Florence PAULHIAC
Gilles NOVARINA
Décembre 2007



Ce rapport intitulé « *Pilotage des politiques de mobilité urbaine : Evaluation du PDU de Bordeaux et processus de mise en cohérence des politiques urbaines* » (« *Governance of urban mobility policies : Evaluation Methods of Urban transportation planning in Bordeaux and coherence of urban policies* ») présente les résultats de la recherche-action menée par Gilles Novarina et Florence Paulhiac, de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. Cette recherche a été conduite sous la responsabilité de Florence Paulhiac, qui est maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble.

Cette recherche a répondu à l'appel d'offre du PREDIT 3- GO 11 intitulé « *Plans de déplacements urbains : les apports de leur évaluation pour améliorer la cohérence des politiques de déplacements avec les politiques urbaines et pour mobiliser les acteurs institutionnels et les usagers* » lancé dans le cadre du PREDIT 3, en collaboration avec la Communauté Urbaine de Bordeaux.

Table des Matières

INTRODUCTION	11
PARTIE 1	
L’EVALUATION DES PDU AU REGARD DE LA MISE EN COHERENCE DE L’ACTION COLLECTIVE : FONDEMENTS ET PRINCIPES	12
CHAPITRE 1	
CONTEXTE ET DEMARCHE DE LA RECHERCHE-ACTION	14
1. L’appel à proposition du PREDIT et de la Communauté Urbaine de Bordeaux	14
2. Démarche et production	15
3. Les principales étapes de la recherche-action	16
4. Méthodologie et corpus de données	19
CHAPITRE 2	
L’EVALUATION DES PDU : ETAT DES LIEUX ET ENJEUX	22
1. Tableau des expériences d’évaluation des PDU	23
1.1 Faiblesse généralisée des pratiques d’évaluation des politiques de transport et de déplacements	23
1.2 Confusion entre Evaluation et Observation	28
1.3 L’évaluation des PDU : une action collective territorialisée	30
2. Les objectifs de l’évaluation des PDU	35
2.1 Mesurer l’action	36
2.2 Aider à la décision	37
3. Les Méthodes d’évaluation des PDU	37
CHAPITRE 3	
LE CHAMP DE L’EVALUATION DES PDU : LA MISE EN COHERENCE DE L’ACTION COLLECTIVE	39
1. Evaluer le rôle du débat public	43
2. Evaluer les processus de coopération institutionnelle	44
3. Evaluer la coordination des politiques urbaines	45
4. Evaluer le suivi et l’observation des PDU	46

5. Evaluer l'Evaluation des PDU	47
---------------------------------	----

GRILLE EVALUATIVE :

NIVEAUX, DIMENSIONS ET INDICATEURS DE L'EVALUATION DE LA MISE EN COHERENCE DE L'ACTION COLLECTIVE	48
---	----

PARTIE II

REGARDS CROISES SUR LES CONDITIONS DE MISE EN COHERENCE DE L'ACTION COLLECTIVE URBAINE : EVALUATION DES PDU DE BORDEAUX, GRENOBLE, LILLE ET LYON	50
---	-----------

CHAPITRE 4

LE DEBAT PUBLIC ET L'ELABORATION DU PDU : DES MODALITES DE MISE EN OEUVRE DIVERSEES ET DES VERTUS CERTAINES	52
--	-----------

1. L'institutionnalisation du débat public dans le champ de l'action collective urbaine	52
1.1 Définition du « débat public »	
1.2 Débat public et processus décisionnels	52
1.3 L'institutionnalisation du débat public dans le champ des PDU	53
1.4 Des modalités de débat public diversifiées au cœur du PDU : ni règle ni modèle	55
1.5 Forme intégrée et non intégrée du débat public	56
2. Trois études de cas	57
3. Les trois vertus du débat public	62
4. Les facteurs d'émergence du débat public	64
5. Les moments du débat public	65
6. Bordeaux : un débat public accaparé par le tramway	66
6.1 Contexte d'émergence du débat public autour de la planification des transports	66
6.2 Débat public et Plan de déplacements urbains	70

CONCLUSION : Le débat public facteur potentiel de mise en cohérence de l'action collective urbaine	72
--	----

CHAPITRE 5

LA COOPERATION INSTITUTIONNELLE : DE LA CONCURRENCE DES ACTEURS AUX INNOVATIONS DE LA COOPERATION	74
--	-----------

1. La coopération institutionnelle : modalités d'une nouvelle gouvernance	74
1.1 Pourquoi parler de gouvernance urbaine ?	74

1.2 La coopération institutionnelle dans le cadre des PDU	75
2. L'enjeu des périmètres	78
2.1 Le syndicat mixte : Département et Autorité organisatrice des transports urbains	79
2.2 La coopération de projet	80
2.3 Conférences d'AOT, communautés de transports et syndicats mixtes d'AOT	81
3. La coopération institutionnelle de l'élaboration à l'évaluation du PDU	83
3.1 Les moments de la coopération	83
3.2 Les dispositifs de pilotage du projet de PDU	84
3.3 La coopération décentralisée en direction des communes	87
3.4 A l'aval, lors de la mise en œuvre	89
4. Structure de l'expertise	91
5. Bordeaux : des collaborations anciennes et stables, des enjeux d'ouverture	93
5.1 Prémices d'une collaboration	93
5.2 Quelle organisation de la coopération pour le PDU ?	95
5.3 Evolution de la coopération au moment de la mise en œuvre	96
5.4 Structure de l'expertise et production de la connaissance	97
5.5 Les partenariats de projets : vertus et limites	98
5.6 L'externalisation de l'évaluation à mi-parcours : une limite à la concertation et à l'appropriation des résultats par les acteurs locaux	99
CONCLUSION Vertus et limites de la coopération institutionnelle	100
CHAPITRE 6	
LA COORDINATION ENTRE URBANISME ET TRANSPORTS :UNE THEMATIQUE RECENTE	102
1. Cohérence interne	
1.1 Elaboration et contenu du diagnostic des PDU	102
1.2 Le passage du diagnostic aux stratégies	108
1.3 De l'élaboration à la révision	111
2. La cohérence externe	114
2.1 La cohérence entre Plan de déplacements urbains et Schéma directeur	114
2.2 Plan de déplacements urbains, Plan local d'urbanisme et projets urbains	140
CHAPITRE 7	
DES OBSERVATOIRES PEU OPERATIONNELS	158
1. Le cadre de référence des observatoires	158
2. Etat des lieux	159

3. Les observatoires à l'étude	160
4- Bordeaux : deux observatoires en restructuration	163
5. Les principaux facteurs de dysfonctionnements	167
 CHAPITRE 8	
 DEUX EXPERIENCES CONTRASTEES D'EVALUATION	
1. A Lille, l'évaluation au fil de l'eau	168
1.1 Enjeux et objectifs de l'évaluation	168
1.2 Contenu et méthode de l'évaluation	170
1.3 Principaux résultats	172
2. A Bordeaux, une évaluation à mi-parcours	173
2.1 Première étape (2004-2005)	173
2.2 Deuxième étape (2006-2007)	175
 PARTIE III	
 GUIDE D'ORIENTATIONS DU PDU DE BORDEAUX POUR LA REFLEXION ET L'ACTION	
	180
 VERS UNE NOUVELLE GENERATION DE PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS A BORDEAUX	
	181
1. Enrichir les conditions de pilotage des politiques de déplacements urbains	183
1.1 Connaissance de la mobilité : enrichir le diagnostic préalable au PDU et élargir le périmètre de l'analyse à l'aire urbaine	183
1.2 L'expertise participative à institutionnaliser	186
2. Stabiliser et pérenniser les conditions de mise en œuvre du PDU	187
2.1 Coopération institutionnelle élargie (région urbaine de Bordeaux) : favoriser de nouvelles formes de coopération inter AOT	187
2.2 Coopération institutionnelle : Relancer le dispositif institutionnel de pilotage et de suivi du PDU	189
3. Observation : dynamiser l'observation des effets du PDU	190
4. Affiner le champ de l'évaluation	190
4.1 Redéfinir et élargir l'évaluation du Type LOTI	190
4.2 Elargir les domaines de l'évaluation	191
4.3 Pérenniser la méthode de benchmarking pour alimenter une évaluation au fil de l'eau	193
Grille d'Orientations et de Recommandations	194

Annexe 1 : Questionnaire de l'enquête flash CUB-ACUF	197
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées et des entretiens réalisés	199
Annexe 3 : Programme du séminaire du 27 juin 2007 sur l'Evaluation des PDU	175
Bibliographie	203

INTRODUCTION

La recherche-action que nous avons menée propose plusieurs types de résultats que nous avons choisi de présenter, dans ce rapport, en trois temps :

Partie I - *L'évaluation des PDU au regard de la mise en cohérence de l'action collective : Fondements et principes*

Partie II - *Regards croisés sur les conditions de la mise en cohérence de l'action collective urbaine : Evaluation des PDU de Bordeaux, Grenoble, Lille et Lyon*

Partie III - *Guide d'orientation du PDU de Bordeaux pour la réflexion et pour l'action*

Ces trois parties correspondent aux trois exigences de la recherche-action, à savoir :

- Evaluer les pratiques d'évaluation des PDU au regard des conditions de mise en cohérence de l'action collective urbaine et proposer des principes organisateurs de cette évaluation.
- Evaluer effectivement les conditions de mise en cohérence de l'action collective urbaine à Bordeaux.
- Emettre un certain nombre de préconisations relatives au PDU de Bordeaux, notamment dans la perspective de la phase de révision à venir.

Chaque question principale fait l'objet d'un cadrage théorique, présenté au début de chaque point traité, ce qui permet de positionner les différentes questions de la recherche-action dans un cadre scientifique précis. Les réponses empiriques apportées sont, quant à elles, tirées des différentes études de terrain menées de décembre 2005 à janvier 2007.

PARTIE 1

L’EVALUATION DES PDU AU REGARD DE LA MISE EN COHERENCE DE L’ACTION COLLECTIVE

FONDEMENTS ET PRINCIPES

L'objet de cette première partie est de présenter une analyse des enjeux, des objectifs et des modalités d'évaluation des PDU notamment au regard des conditions de mise en cohérence de l'action collective qui découle de ce type de planification. Après avoir rappelé les conditions et le contenu de notre démarche de recherche-action (chapitre 1), nous exposons ces principes d'évaluation en deux temps. Nous détaillons le champ de l'évaluation des PDU en mettant en lumière l'état des pratiques en la matière puis les objectifs et les méthodes de cette évaluation (chapitre 2). Ensuite, nous présentons les processus sur lesquels porte précisément l'évaluation des conditions de mise en cohérence de l'action collective (chapitre 3). Enfin, une grille d'analyse résume, de façon synthétique, les différents niveaux, dimensions et indicateurs mobilisés pour mener cette évaluation.

CHAPITRE 1

CONTEXTE ET DEMARCHE DE LA RECHERCHE-ACTION

1. L'appel à proposition du PREDIT et de la Communauté Urbaine de Bordeaux

La recherche-action menée par l'équipe de chercheurs de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble a eu pour objectif d'évaluer les conditions de mise en cohérence des politiques d'urbanisme et des politiques de déplacements à Bordeaux, suite à l'appel à propositions de recherche-action lancé conjointement par le PREDIT (groupe Opérationnel 11 - Politiques de transports) et la Communauté Urbaine de Bordeaux. Cet appel à contribution était intitulé : « *Plans de déplacements urbains : les apports de leur évaluation pour améliorer la cohérence des politiques de déplacements avec les politiques urbaines et pour mobiliser les acteurs institutionnels et les usagers* » (mars 2005). Cette recherche s'inscrit, dans le contexte d'évaluation et de révision à venir du PDU de la Communauté urbaine de Bordeaux et ce dans une perspective d'aide à la décision des acteurs locaux. L'objet de notre recherche-action est la définition des conditions de l'évaluation d'un PDU pour une meilleure mise en cohérence des politiques de transports et d'urbanisme dans l'agglomération bordelaise.

Le PREDIT et la Communauté urbaine de Bordeaux, profitant de la mise en place d'un programme d'évaluation et de la révision du PDU sur l'agglomération bordelaise, ont décidé de lancer un appel à propositions commun pour une recherche-action sur le thème de l'évaluation des PDU et de l'utilisation de cette évaluation comme outil de valorisation des politiques publiques et de mobilisation des usagers. Le principe des recherches-actions est d'associer la demande des collectivités territoriales à la définition, au financement et au pilotage d'actions de recherche menées dans le cadre du PREDIT, sur des sujets sur lesquels ces collectivités attendent des retombées pratiques.

Nous souhaitons rappeler trois éléments centraux de l'appel à propositions de recherche-action qui ont orienté notre réponse :

- *Premièrement*, l'appel à propositions de la recherche-action avait pour préoccupation principale l'évaluation des PDU et l'utilisation de cette évaluation comme outil de valorisation des politiques publiques, en relation avec le contexte bordelais. L'actuel PDU de la CUB fait, en effet, l'objet d'une évaluation lancée en juillet 2004 et sa révision à venir devra s'appuyer sur les résultats de cet exercice. Un des questionnements soulevé concernait donc la définition des conditions, des outils et du déroulement de l'évaluation comme outil de pilotage d'un PDU. Dans ce contexte, notre analyse s'est centrée

sur la définition d'une méthodologie et d'indicateurs pour alimenter le processus d'évaluation du PDU bordelais.

- *Deuxièmement*, l'appel à proposition insistait sur la préoccupation actuelle des pouvoirs publics de mettre en cohérence les politiques d'aménagement du territoire au niveau local, et notamment les politiques d'urbanisme et de déplacements ou de transports, préoccupation induite notamment par le contexte législatif de la loi SRU (2000). Ainsi, notre recherche a eu pour principal objectif d'évaluer les conditions et les facteurs de mise en cohérence des différents documents de planification territoriale : SCOT, PLU et PDU.
- *Troisièmement*, l'appel à proposition questionnait également l'intégration des usagers dans la production des PDU. Nous avons donc analysé le débat public comme outil d'intégration d'acteurs susceptibles d'être parties prenantes du processus de construction des politiques de mobilités urbaines.

Dans ce contexte, la recherche est centrée sur l'analyse du PDU bordelais mais s'appuie également sur l'étude complémentaire de PDU de trois autres agglomérations françaises (Lyon, Grenoble et Lille), des phases d'élaboration à celles d'évaluation en passant par la mise en œuvre. Les résultats de cette recherche contribuent à définir les « moteurs » et les « freins » d'une bonne gouvernance de la mobilité urbaine dans l'agglomération de Bordeaux et à établir un certain nombre de recommandations pour favoriser effectivement la coordination des politiques locales de transports et d'urbanisme.

Le fil directeur de cette recherche-action est cependant la définition des conditions, de la méthodologie et des contenus du processus d'évaluation du PDU bordelais. Cette analyse permet, tant d'un point de vue quantitatif (définition d'indicateurs) que d'un point de vue qualitatif (analyse du processus), de définir une série de recommandations pour l'exercice d'évaluation à venir, dans la perspective de la révision du PDU bordelais qui aura lieu d'ici 2008, sous l'angle des conditions de mise en cohérence de l'action collective urbaine.

2. Démarche et production

Cette recherche-action a pour objet central d'étude la mise en cohérence des documents de planification territoriale (Schéma de Cohérence Territoriale et Plans Locaux d'Urbanisme) et sectorielle (Plan de Déplacements Urbains), en considérant différents niveaux complémentaires de coordination de ces politiques :

- Le débat public comme outil de mise en cohérence des politiques locales
- Les coopérations entre acteurs institutionnels

- La cohérence entre les contenus et les outils de la planification territoriale à différentes échelles
- Les systèmes d'observation comme outil de suivi et de connaissance des politiques de déplacement
- Les processus d'évaluation des PDU

Cette recherche-action est centrée sur l'analyse du cas bordelais, mais l'analyse de trois expériences françaises en matière de Plan de Déplacements Urbains (Lyon, Grenoble, Lille) a été jugée utile et complémentaire. Ainsi, les trois études de cas permettent de valider une grille d'évaluation applicable au cas bordelais. Cette grille révèle les « freins » et les « moteurs » de la mise en place d'une bonne gouvernance des politiques de mobilité urbaine, à partir des processus d'évaluation des PDU. Ces études de cas ont été complétées par une enquête internet auprès des communautés urbaines de France. La restitution des résultats de cette « évaluation croisée » des PDU de Bordeaux, Grenoble, Lille et Lyon est proposée, dans la deuxième partie de ce rapport : « *Regards croisés sur les conditions de mise en cohérence de l'action collective urbaine - Evaluation des PDU de Bordeaux, Grenoble, Lille et Lyon* ».

La définition d'une méthodologie et des outils de l'évaluation propres aux PDU doit permettre de formuler une série de recommandations pour la mise en œuvre d'un système de régulation permettant de gérer, sur le long terme et à différentes échelles, l'articulation, la mise en relations des politiques urbaines dans différents domaines (urbanisme, habitat, environnement, déplacements), afin de créer les conditions d'une mobilité urbaine durable. Il y a là un enjeu très important pour l'action collective urbaine bordelais mais également pour l'ensemble des agglomérations françaises confrontées à l'obligation d'évaluation de leur PDU. Un *Guide d'orientation du PDU de Bordeaux* (PARTIE 3) propose à la CUB une série de recommandations pour une mise en cohérence plus efficace de l'action collective à l'échelle de l'aire urbaine.

Les pratiques d'évaluation des Plans de Déplacements Urbains sont très peu développées et formalisées au sein des intercommunalités ou des syndicats mixtes en charge des PDU. Les pratiques existantes sont rarement analysées sous l'angle de leur pertinence et de leur efficacité alors même que les maîtres d'ouvrage des PDU ont l'obligation d'évaluer cette planification au bout de 5 ans. Notre recherche propose de ce point de vue de dresser à la fois un état des lieux de ces pratiques tout en proposant de les évaluer. Cette « évaluation des pratiques d'évaluation » des PDU nous a permis de produire une série de recommandations afin de promouvoir et organiser l'évaluation des PDU. Les fondements et les principes de l'évaluation territorialisée des PDU, au regard de la mise en cohérence de l'action, fait l'objet du présent rapport.

3. Les principales étapes de la recherche-action

Après signature des deux conventions établies entre, d'une part, la CUB et l'ADR (pour l'IUG), et, d'autre part, entre l'ADEME et l'ADR (pour l'IUG) en

novembre 2005, une première réunion a permis de lancer officiellement la recherche-action. Cette réunion s'est tenue à Bordeaux le 1^{er} décembre 2005 à la Communauté urbaine de Bordeaux en présence de Mmes M.-P. GAIFFAS (Chef de projet PDU), I.MESPLE-SOMPS (Chef de projet, Centre Evaluation et prospective, CUB), H.TROUVE ROBIN (Direction des déplacements urbains, CUB), et Mlle F.PAULHIAC (chercheuse, IUG). Cette rencontre a permis de définir deux éléments centraux pour la recherche.

Premièrement, nous avons défini la nature et le contenu de la première étape de la recherche. Une présentation détaillée du PDU de Bordeaux (historique de l'élaboration, des acteurs impliqués et des contenus) par les personnes de la CUB et un tour d'horizon rapide des cas retenus pour éclairer l'étude centrale -le cas bordelais- ont permis de définir une stratégie plus précise d'étude des PDU de Grenoble, Lille et Lyon. Il a également été décidé de travailler de décembre 2005 à juin 2006 sur ces trois cas. Concernant les PDU retenus, plusieurs dimensions ont été relevées comme pertinentes et pouvant éclairer l'analyse du cas bordelais, comme cela a été indiqué dans le compte-rendu transmis par Mme I.MESPLE-SOMPS : « ainsi, dans l'axe d'analyse sur le contenu et objectifs du PDU, l'aspect territorialisation notamment pratiquée à Lyon doit renseigner le cas bordelais pour le prochain PDU, de même, l'axe sur la coopération institutionnelle à étudier notamment à Lyon, Grenoble et Lille doit pouvoir avoir un effet miroir sur la pratique bordelaise... » (Compte-rendu de la CUB du 26-1-2006).

Deuxièmement, il a été décidé de lancer, en collaboration avec l'Association des Communautés Urbaines de France, une enquête complémentaire auprès d'autres communautés urbaines, selon les modalités et les principes d'une enquête flash par internet. Le questionnaire a été élaboré conjointement avec l'équipe IUG et elle de la CUB en avril et mai 2006. Cette enquête a eu pour objet les pratiques et l'utilisation des PDU dans les politiques de déplacements des villes, comme il a été indiqué dans le Compte rendu de la réunion :

« L'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) pourrait mettre à disposition la logistique pour lancer cette enquête flash : l'équipe projet (CUB et IUG) élaborerait le questionnaire, l'ACUF le diffuserait à l'ensemble des communautés urbaines, récolterait les réponses, procéderait éventuellement à une relance, l'analyse des réponses étant à la charge de l'IUG.

Les résultats de cette enquête, en complément des études de cas servirait au séminaire de restitution (...)» (CR CUB du 26-12-2006) ».

La recherche-action a débuté ainsi fin 2005/début 2006. Une recherche documentaire succincte sur le cas bordelais a constitué la première étape de la recherche et a permis de préciser les problématiques soulevées par l'appel à propositions et la réponse formulée au printemps 2005. L'enquête de terrain a rapidement pris le relais à partir de février 2006 afin d'entamer l'étude des quatre villes retenues. Ces études de cas ont été largement supervisées par les

commanditaires bordelais à travers des rencontres régulières durant le premier semestre 2006.

Le Groupe 11 du PREDIT 3 a également organisé le mercredi 14 juin 2006 un séminaire de restitution de l'état d'avancement de plusieurs recherches engagées par le groupe. Cette rencontre a permis d'exposer l'état des lieux de la recherche-action sur le PDU de Bordeaux et notamment des résultats préliminaires des enquêtes de terrain sur les 4 cas retenus. Cet exposé a fait l'objet d'une série de questions et de mises en débat notamment de la part de M. Jean-Marc OFFNER, directeur du LATTS et conseiller scientifique du PREDIT dans le cadre des travaux du Groupe 11 (discutant pour cette recherche spécifique) ; des membres du bureau du Groupe 11 (MM. Rousselot et J.Theys) ; de Mme Marie-Pierre GAIFFAS de la Communauté urbaine de Bordeaux ; puis de la part du public, constitué notamment de chercheurs du LATTS ou encore de l'INRETS.

Ce séminaire a été précédé d'une réunion des membres du bureau du Groupe 11 ainsi que de la Communauté urbaine de Bordeaux, des prestataires de l'étude et de M. Jean-Marc Offner (LATTS). Cette réunion a permis de faire le point en détail sur l'état d'avancement de la recherche et ses orientations futures.

Les échanges du 14 juin 2006 ont donné lieu à un certain nombre de recommandations de la part des commanditaires de l'étude et des conseillers scientifiques du Groupe 11 du PREDIT3. Plusieurs recommandations formulées découlent du constat général suivant. La recherche-action devait être quelque peu réorientée, au regard des consignes de départ (de l'appel à propositions de recherche et la réponse formulée et validée par l'ensemble des partenaires) et de l'état d'avancement de la première étape de la recherche-action. Ainsi, cette recherche-action devait porter davantage sur l'analyse des processus d'évaluation du PDU de Bordeaux.

Jusqu'à présent la recherche s'était largement focalisée sur quatre dimensions et processus animant les PDU (le débat public, la concertation institutionnelle, la coordination urbanisme-transport et le suivi-observation des PDU), car ces processus ont été définis comme essentiels ou pertinents à l'élaboration et à la mise en œuvre des PDU en général et du PDU de Bordeaux en particulier. Ils sous-tendent, dans nos hypothèses, les conditions d'une meilleure mise en cohérence de l'action collective urbaine. Il s'agissait alors de réintégrer, de manière plus centrale, la question de l'évaluation à partir de l'analyse de ces processus. L'objectif principal de la seconde étape de la recherche a donc été le suivant : articuler les questions évoquées dans la comparaison des quatre études de cas aux questions des modalités de l'évaluation des PDU et plus spécifiquement de la démarche évaluative bordelaise. Cette seconde étape de la recherche serait alors une contribution aux méthodes et aux problématiques de l'évaluation du PDU de Bordeaux, au regard des questions de mise en cohérence de l'action collective.

L'enjeu en termes de connaissances et d'actions était de cerner les modalités de ce type d'évaluation, son fonctionnement et les critères qui l'animent. Dans ce deuxième temps de la recherche, l'étude a donc relevé d'une *méta évaluation* en

quelque sorte. Cette analyse des objectifs, du processus, du portage, de l'utilité et des modalités des méthodes d'évaluation du PDU devant également prendre en compte les dimensions et les processus relevés dans la première partie de la recherche. Ainsi, la seconde phase de la recherche a eu pour vocation d'analyser les démarches d'évaluation, et ensuite de zoomer sur des dimensions précises de l'évaluation, en relation avec les dimensions relevées dans les quatre PDU à l'étude. Elle a animé le second semestre de 2006. Début 2007, la recherche-action est entrée dans une phase de traitement des données recueillies et d'analyse préalable à la rédaction des rapports finaux exposant les résultats de la recherche.

Enfin, un séminaire organisé à Bordeaux, par la Communauté urbaine de Bordeaux et par les chercheurs de l'Institut d'urbanisme de Grenoble, a permis de réinterroger les résultats en confrontant nos analyse aux points de vues et aux pratiques des acteurs locaux concernés (le 26 juin 2007). Cette démarche s'est révélée très pertinente et elle a permis de remettre en perspective l'ensemble des travaux et des résultats de cette recherche. La participation des acteurs concernés directement par cette recherche-action s'est faite sous la forme de tables rondes qui ont facilité et suscité les débats et les échanges entre eux mais aussi avec les acteurs locaux bordelais et les chercheurs universitaires présents. Une publication des actes du séminaire est d'ailleurs envisagée. Le programme de la journée est présenté en annexe de ce rapport (annexe 3).

4. Méthodologie et corpus de données

La recherche s'appuie sur quatre sources de données : une recherche documentaire ; une enquête électronique, une série d'entretiens ; une observation participante.

La recherche documentaire

Une première étape du travail a consisté à recenser et se procurer la documentation scientifique, politique et technique qui se rattachait, d'une part, aux thématiques et aux dimensions que nous souhaitons aborder dans chacun des cas retenus et, d'autre part, aux actions de planification ainsi qu'aux politiques territoriales et urbaines concernées par le sujet de cette recherche.

Plusieurs types de documents ont été visés dans cette recherche :

- Les documents de planification des villes concernées : PDU, SD ou SCOT, PLU.
- Les documents (articles, revues, documentation technique) et travaux scientifiques (études, recherches, thèses, mémoires) se rapportant directement à ces expériences de planification urbaine mais également aux pratiques de concertation, de débats publics, de consultation dans ces villes.

- Les documents (articles, revues, documentation technique) et travaux scientifiques (études, recherches, thèses, mémoires) traitant plus généralement des thèmes centraux de la recherche-action.
- Les documents publiés par le CERTU se rapportant aux PDU, aux SCOT, aux Déplacements et à la concertation.
- Des revues de presse sur les expériences de PDU des villes retenues.

Techniquement, les sources ont été recensées, mises à disposition et collectées au sein des centres de documentation des Instituts d'Urbanisme (de Grenoble, Lille, Lyon), du CERTU à Lyon, de l'INRETS à Lille, du LATTIS à Marne la Vallée, des Communautés urbaines de Bordeaux, Lille, et Lyon, de la Communauté d'agglomération de Grenoble, et des agences d'urbanisme de ces villes. Une bibliographie est présentée à la fin du rapport.

L'enquête Flash

Une seconde enquête a été lancée sous la responsabilité de la Communauté urbaine de Bordeaux (responsable Mme M.-P. Gaiffas). La diffusion et le support logistique de cette enquête de nature électronique (dite enquête flash) ont été assurés par l'Association des Communautés urbaines de France (l'ACUF). Le questionnaire de l'enquête flash a été arrêté en mai 2006 et transmis par le CUB à l'ACUF fin mai, afin de procéder à la diffusion électronique du document dans les communautés urbaines de France. L'ACUF a administré la diffusion et les relances au mois de juin 2006 pour obtenir les réponses. Les réponses ont été récupérées à la fin de la première quinzaine de juillet et début septembre 2006¹. L'enquête flash a permis de récupérer les réponses de 12 communautés urbaines sur 14 envois. Ce taux de réponse est très satisfaisant. Les communautés urbaines suivantes ont répondu : Alençon, Bordeaux, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Le Mans, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Strasbourg. Cependant, le degré de réponse aux questions est très variable d'une communauté urbaine à l'autre. En effet, toutes les questions ne sont pas renseignées. D'autre part, certaines communautés urbaines n'ont pas produit de PDU, elles n'ont donc pu répondre au questionnaire (cas de Cherbourg et Alençon). Les communautés urbaines d'Arras et du Creusot n'ont pas répondu du tout au questionnaire. Les réponses obtenues ont été intégrées à la synthèse analytique des résultats.

Les entretiens

Une troisième collecte de données s'est appuyée sur une série d'entretiens auprès de personnes « clés » ou « ressources » pour analyser les trois cas retenus. Ces personnes relèvent de trois domaines différents : le premier universitaire et scientifique, le second des systèmes politiques locaux et des administrations territoriales dans ces trois villes et le troisième de la société civile. Le repérage des personnes à interviewer s'est opéré en plusieurs étapes. Dans un premier temps, la recension des documents écrits a permis de repérer une première série de personnes

¹ Pour le questionnaire voir annexe n°1 du présent rapport.

susceptibles d'apporter un éclairage pertinent puis ces personnes nous ont orienté vers d'autres personnes ressources (méthode dite « réputationnelle » de repérage des individus pouvant alimenter les enquêtes)².

Une forme « d'observation participante » et continue de la part des chercheurs

Il est également important de rappeler que les chercheurs impliqués dans cette étude ont une connaissance parfois assez ancienne, ou pour le moins détaillée et précise, de certains terrains d'observation retenus et travaillent par ailleurs sur des dimensions (soit politiques, soit territoriales) connexes au sujet précis de cette étude. Leur réseau et leurs pratiques de recherche les amènent donc à être régulièrement en contact avec les sphères politiques locales, grenobloise et lyonnaise, et leur travail d'analyse porte déjà pour partie sur les processus de production des politiques locales. Ces expériences de recherche sont donc « intégrées » assez naturellement à cette recherche-action.

² *L'annexe n°2 présente la liste des personnes rencontrées et des entretiens réalisés (à Bordeaux, Grenoble, Lille et Lyon), durant l'année 2006 (soit 35 rencontres au total).*

CHAPITRE 2

L'ÉVALUATION DES PDU : ETAT DES LIEUX ET ENJEUX

L'évaluation des politiques publiques doit être considérée par les acteurs publics, non pas comme une phase résiduelle de l'action collective, mais bien comme une des conditions essentielles du pilotage de l'action collective. Par la mesure des effets et par l'appréciation globale de l'action qu'elle permet, l'évaluation alimente les postures réflexives des acteurs publics face à leur action, aide à la prise de décisions nouvelles et plus éclairées. De fait, elle assure une meilleure allocation des ressources disponibles et une meilleure cohérence de l'action, du moins en théorie. Ces vertus sont mises en lumière par les propos de J.-M. Offner : « *Face à la fragmentation et à l'ambiguïté (l'évaluation) pousse à la cohérence et à l'accord, dans ces fonctions de médiation et de maïeutique. (...) elle facilite les mises en œuvre et les stratégies* » (OFFNER, 2006 : 77). A ce titre, nous proposons de décrypter ce processus complexe et d'exposer l'évaluation des PDU comme un outil de pilotage de l'action collective urbaine.

La recherche en science politique et sciences administratives, tout comme en économique des transports, relèvent que l'évaluation des politiques publiques de transports et de déplacements est une pratique publique récente en France et qui souffre de plusieurs faiblesses, limitant ainsi sa portée au sein de l'action publique (CAUBEL, 2006 et 2006). Cette partie vise à définir les enjeux et les cadres d'une politique d'évaluation appliquée aux PDU. Son ambition est de fournir une grille d'analyse pour étudier l'action collective sous-tendant les PDU retenus et produire in fine un ensemble de propositions visant à structurer concrètement le champ de l'évaluation des PDU³.

Cette partie présente, *dans un premier temps*, un état des lieux des politiques d'évaluation dans le champ de transports et des déplacements afin de démontrer la faiblesse des pratiques concrètes d'évaluation des PDU, et de souligner à ce titre l'enjeu d'une réflexion et de propositions dans ce domaine. *Dans un deuxième temps*, nous proposons de définir précisément les objectifs et le champ potentiel de l'évaluation des PDU. Cette partie vise ainsi à circonscrire les caractéristiques essentielles des processus d'évaluation des PDU au regard des contenus et des spécificités de cette planification territoriale stratégique ainsi que des principes alimentant toute politique d'évaluation des conditions de mise en cohérence de l'action collective urbaine. Enfin *dans un troisième temps*, nous présentons les méthodes qualitatives et quantitatives susceptibles de sous-tendre le processus d'évaluation d'un PDU.

³ En guise de positionnement général de cette recherche-action, nous souhaitons situer ce travail dans la lignée et la poursuite des voies ouvertes par Jean-marc Offner dans le cadre des recherches qu'il a menées au sein du PREDIT sur les PDU (OFFNER, 2006). Nous le remercions pour ses contributions sur le cas bordelais.

1- Tableau des expériences d'évaluation des PDU

La recherche-action démontre le peu d'expériences d'évaluation des PDU mis en œuvre par les AOTU. En effet, seules les communautés urbaines de Lille et de **Bordeaux** ont mis en œuvre de véritables politiques d'évaluation selon des méthodes tout à fait distinctes. Ces processus sont exposés et analysés en détail dans le rapport n°2 mais nous rappellerons ici, tout au long de notre propos, les caractéristiques principales de ces deux cas et notamment du cas bordelais. Le tableau n°1 p.15 résume les principales caractéristiques de ces deux expériences.

Un certain nombre de contraintes sont avancées par les acteurs locaux pour tenter d'expliquer les lacunes en matière d'évaluation. Ce premier constat se double d'un second démontrant la confusion récurrente au sein des collectivités locales entre pratiques d'évaluation et observation des PDU. De cette confusion émerge selon nous un enjeu très important : celui de clarifier explicitement les limites et la teneur de ces deux exercices, qui certes peuvent se croiser, mais qui relèvent d'objectifs et de pratiques publiques tout à fait différents. Ce premier tour d'horizon permet de cerner les questions essentielles qui guideront l'élaboration des principes directeurs du champ de l'évaluation des PDU.

1.1 Faiblesse généralisée des pratiques d'évaluation des politiques de transport et de déplacements

Plusieurs auteurs s'accordent sur le constat d'une faiblesse généralisée des pratiques d'évaluation de l'action publique en France. La reconnaissance et l'affirmation par l'Etat français d'un enjeu d'évaluation des politiques publiques depuis les années 1980 n'ont en effet pas donné lieu à la généralisation d'une culture et de pratiques aux différents échelons des gouvernements publics. Les processus d'évaluation des politiques publiques sont, à ce titre, considérés comme faiblement institutionnalisés et peu opérationnels, tant au niveau de l'état central que des collectivités locales.

Dans le champ des transports et des déplacements, ce paradoxe français est désormais bien connu (CAUBEL, 2006). Plusieurs textes législatifs et réglementaires ont défini les conditions de l'évaluation dans ce champ, en instaurant des processus d'évaluation portant sur les projets d'infrastructures et les choix technologiques (LOTI, 1982) dans un premier temps puis sur les coûts sociaux qui portent atteinte à l'environnement (LAURE, 1996) dans un deuxième temps (CAUBEL, 2006). Mais dans la pratique, les processus d'évaluation, ex ante ou a posteriori, restent peu développés. L'évaluation des politiques publiques souffre au premier chef d'une reconnaissance de statut. En effet, elle n'est pas toujours perçue comme un champ de politique publique à part entière par les acteurs publics. Cependant, dans ce contexte, Etat et collectivités locales ne semblent pas toujours souffrir des mêmes maux.

Certains auteurs relèvent que l'action publique des collectivités locales présente plusieurs spécificités révélant des situations contrastées en termes de pratiques d'évaluation. J.-M. Offner note ainsi que la pratique évaluative des

collectivités locales peut apparaître, à maints égards, comme plus développée que celles de l'Etat (OFFNER, 1998). Voyons comment se situe l'évaluation des PDU au regard de cet état des lieux.

La loi impose aux collectivités locales concernées l'évaluation régulière de leur PDU, au bout de 5 ans. En effet, la loi LOTI (Loi d'orientation des transports intérieurs de 1982) stipule dans son article 28-2 que les PDU doivent faire l'objet d'une évaluation au bout de cinq ans et être éventuellement révisés. L'article 14 de la loi LAURE de 1996 reprend ces dispositions et la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains de 2000) impose plus de cohérence entre les politiques d'urbanisme et de transport. Cependant aucune de ces lois ne définit explicitement le contenu et les modalités du processus d'évaluation, renvoyant ainsi les AOTU à leur capacité à développer des outils et les méthodes adaptés. De plus, les lois n'imposent pas de pratiques régulières et récurrentes de l'évaluation si bien qu'une fois évalué au bout de 5 ans, le PDU, s'il n'est pas révisé à ce moment là (puisque la révision n'est, elle, pas obligatoire), peut vivre sans autre examen évaluatif ultérieur. Ainsi, les fondements potentiels d'une évaluation institutionnalisée sont-ils très faibles au regard de la loi. Faire évoluer un document de planification comme le PDU suppose donc une volonté politique claire d'aller en ce sens ainsi que des dispositifs adaptés, malgré des énoncés législatifs a minima dans ce domaine.

Dans ce contexte, nous avons relevé qu'il existe très peu de véritables politiques d'évaluation des PDU, opérationnelles et pérennes au niveau des AOTU, alors même que les acteurs locaux rencontrés soulignent cette obligation légale mais en revendiquent également la nécessité. Le degré de formalisation et d'institutionnalisation de l'évaluation des PDU au sein des processus d'action publique territoriale des AOTU est en effet très faible alors même que les acteurs locaux et étatiques affirment souvent l'enjeu de développer de telles pratiques, en terme de pilotage des politiques de transport et de déplacements. Nos travaux confirment et prolongent ainsi les propos conclusifs de la recherche de Jean-Marc Offner sur les PDU réalisée dans le cadre du PREDIT et qui soulignent cette pauvreté des pratiques d'évaluation (OFFNER, 2006 : 74).

Nos différentes enquêtes (enquête flash et études de cas) ont démontré le petit nombre d'expériences concrètes d'évaluation de PDU portées par les AOTU. Ainsi, Les **communautés urbaines de Lille et de Bordeaux** font exception dans le contexte français, puisqu'elles ont mis en oeuvre des protocoles d'évaluation dédiée à leur PDU. Malgré des contraintes de mise en oeuvre, soulignées par les acteurs locaux, ces deux AOTU ont développé des politiques d'évaluation de leur PDU intéressantes qui relèvent de deux conceptions différentes de l'évaluation : l'une relevant des méthodes d'évaluation au fil de l'eau et l'autre d'évaluation plutôt de type ex post. Ces exemples nous permettent de saisir le champ et la portée de l'évaluation des PDU, tout en démontrant sa faisabilité et son opérationnalité. Ces cas sont détaillés dans la deuxième partie de ce rapport, mais nous proposons ici d'exposer un tableau récapitulatif de ces processus afin de souligner l'ampleur et les modalités de ces évaluations (voir tableau n°1).

Tableau 1 Les évaluations de PDU menées à Bordeaux et à Lille

Evaluations réalisées	PDU de la CU de Lille (Adopté en 2000)	PDU de la CU de Bordeaux (adopté en 2000, mis en conformité en 2004)	
Obligation légale d'évaluation	A partir de 2005	A partir de 2005	
Moment	Au fil de l'eau	Mi parcours Type ex post	Mi parcours Type ex post
Etape		1 ^{ère} étape	2 ^{ème} étape
Date (durée)	Lancée en 2002 (continue)	2004-2005 (un an environ)	2006-2007 (16 mois environ)
Niveaux d'évaluation	Evaluation des conditions de mise en œuvre du PDU (appropriation)	Evaluation des conditions de mise en œuvre du PDU (cohérence et appropriation)	Evaluation des conditions de mise en œuvre en cohérence (rôle du débat public, coopération institutionnelle, coordination des actions, conditions de suivi et d'observation, conditions de l'évaluation étape 1)
Outils et Méthode	Méthode privilégiée : Qualitative et quantitative Pas d'évaluation participative	Méthode privilégiée : Qualitative et quantitative Pas d'évaluation participative	Qualitative Méthode comparée (analyse d'autres PDU) : <i>bench marking</i> Pas d'évaluation participative
Objectifs : - Mesure des effets du PDU - Suivi des actions réalisées - Appréciation de l'appropriation du PDU par les acteurs	NON OUI OUI <u>Commentaires :</u> une évaluation essentiellement qualitative de différents processus sous-tendant l'élaboration, la mise en œuvre et suivi des	NON OUI OUI <u>Commentaires :</u> comme à Lille, une évaluation essentiellement qualitative de différents processus sous-tendant l'élaboration, la mise en œuvre et suivi des PDU	NON NON OUI <u>Commentaires :</u> de la même manière, une évaluation qualitative de différents processus sous-tendant l'élaboration, la mise en œuvre et

	PDU Et sur la mesure et l'appréciation des processus d'appropriation / de cohérence des politiques		suivi des PDU Une évaluation également sur la mesure et l'appréciation des processus de cohérence des politiques
Maîtrise d'ouvrage	Communauté urbaine : Mission Evaluation des politiques publique	CUB : Comité technique du PDU Mission du PDU	CUB : Direction des déplacements
Définition concertée entre acteurs publics du champ d'évaluation	OUI via la concertation au sein des services et auprès des élus	OUI cahier des charges défini au sein des services centraux de la CUB en collaboration avec le comité de pilotage et la Mission PDU	NON Cahier des charges défini par la Direction des déplacements et la Mission Evaluation + par les partenaires ADEME et PREDIT du groupe opérationnel 11.
Externalisation de la maîtrise d'œuvre	OUI mais partiellement Recherche action : INRETS	OUI Cabinet ISIS	OUI Recherche action PREDIT : Institut d'Urbanisme de Grenoble
Recommandations pour une aide à la décision	OUI	OUI	OUI
Réorientation de l'action liée aux recommandations	Envisagée L'évaluation concertée : un outil de management du projet de pilotage du PDU	OUI A donné lieu à une 2 ^{ème} phase d'évaluation et à des projets (Ex. : refonte de l'observatoire)	Trop tôt pour le dire mais l'objectif est présent
Qualification de l'évaluation⁴	Evaluation essentiellement de type : <ul style="list-style-type: none"> • <i>In itinervis</i> (suivi de l'action au fil de l'eau) • <i>Monitoring de l'action</i> et <i>Endo formative</i> (il s'agit avant tout d'accompagner l'action et la réorienter le cas échéant) • <i>Contrôle</i> : état des lieux de la mise en oeuvre de certaines actions 	Evaluation de type : <ul style="list-style-type: none"> • <i>Mi parcours</i> • <i>Apprentissage</i> (accumuler des données sur les conditions de pilotage de l'action et de mise en oeuvre) • <i>Contrôle</i> : état des lieux de la mise en oeuvre de certains actions ; 	Evaluation de type : <ul style="list-style-type: none"> • <i>Mi parcours</i> • <i>Benchmarking</i> (en positionnant l'expérience de Bordeaux au regard d'autres PDU) • <i>Apprentissage</i> (accumuler des données sur les conditions de pilotage de l'action et de mise en oeuvre)

⁴ La qualification de l'évaluation est tirée de la nomenclature proposée par J.-M. Offner (2006).

L'enquête flash démontre l'absence quasi générale d'évaluation des PDU dans les autres Communauté urbaines : soit la Communauté urbaine reconnaît ne pas avoir réalisé d'évaluation (2 cas) ; soit la question n'est pas renseignée (5 cas), soit la réponse démontre que l'évaluation est assimilée à la création d'un observatoire (1 cas). Or si l'on croise la date d'approbation des différents PDU des communautés urbaines concernées ayant répondu et l'échéance de 5 ans à laquelle intervient l'obligation légale d'évaluation (loi SRU), on devrait voir apparaître des réponses plus précises à la question des méthodes d'évaluation.

L'absence de politiques d'évaluation des PDU n'exclut cependant pas, dans les études de cas, l'affirmation par les acteurs publics d'une nécessité de développer ce type d'analyse (Grenoble, Lyon notamment). D'une manière générale, l'évocation des problématiques d'évaluation des PDU soulevées lors des entretiens a reçu un bon accueil au sein des collectivités locales comme des services de l'Etat. Il apparaît que les acteurs locaux souhaiteraient pouvoir mener ce type de politique dans le cadre du pilotage des PDU.

Les contraintes évoquées pour ce type de démarche sont les suivantes ⁵ :

« **La contrainte du temps et du tempo** » : réaliser une évaluation en bonne et due forme est considéré comme coûteux en temps et en argent. L'échéance préconisée par la loi, soit une évaluation au bout de 5 ans, apparaît difficile à tenir, notamment pour les pratiques d'évaluation ex post. Une évaluation au bout de 5 ans est souvent considérée comme trop précoce, sachant que la réalisation des actions préconisées dans le document PDU nécessite du temps ainsi que la concrétisation de leurs effets. Les autres évaluations, de type ex ante et au fil de l'eau, sont parfois perçues comme « lourdes » par les acteurs locaux, car contribuant à allonger les délais de préparation des projets de PDU (pour l'évaluation ex ante) ou à alourdir les agendas internes des intercommunalités (pour l'évaluation au fil de l'eau). De plus, si l'évaluation est réalisée et qu'elle donne lieu à une révision (elle non obligatoire du point de vue de la loi), alors une nouvelle échéance d'évaluation est prévue au bout de 5 ans. La priorité pour les acteurs locaux restant la mise en œuvre de l'action. Cette succession de processus d'évaluation est perçue comme très contraignante par les acteurs et ce d'autant plus qu'ils ne semblent pas toujours avoir les outils à disposition pour mener ces exercices.

« **Le savoir-faire de l'évaluation** » : une des limites opposée au développement de pratiques d'évaluation des PDU est la carence de savoir-faire en la matière au sein des structures intercommunales et des AOTU. Les acteurs locaux s'accordent à dire que ces processus reposent sur des expertises et des savoirs faire particuliers qui ne sont pas toujours développés dans les intercommunalités.

⁵ Ces constats relèvent des entretiens réalisés à Bordeaux, Lille, Lyon et Grenoble et présentent les arguments les plus souvent exposés pour expliquer les difficultés à mettre en œuvre des politiques d'évaluation des PDU à part entière.

« *Les coûts liés à la nécessaire production de données* » : selon les acteurs locaux interrogés, une évaluation semble devoir reposer en partie sur des données à collecter et à centraliser (puis à traiter), ce qui nécessite des moyens financiers considérés comme relativement importants par les acteurs locaux. Cette question du coût des données est également récurrente quand la question des observatoires des effets du PDU est abordée. Cette difficulté est rappelée à plusieurs reprises lors des entretiens. Elle est directement liée, nous le verrons lors de l'analyse des observatoires, à la question du portage politique qui existe ou non autour des projets d'observatoire. En cas de faible portage politique, la question du financement des dispositifs et de la production ou collecte de données est centrale. Pour prolonger cette réflexion sur le rôle des observatoires, nous avons relevé une autre contrainte forte présentée ci-dessous.

« *L'évaluation, c'est les observatoires or ceux-ci ne fonctionnent pas* » : l'évaluation est souvent associée pour ne pas dire assimilée totalement aux dispositifs d'observatoires qui eux-mêmes ne sont pas mis en œuvre. Ainsi il existe un blocage autour de l'évaluation, qui est lié à une erreur de départ, à savoir assimiler Evaluation à Observation. Les observatoires des effets du PDU, du type CERTU ne sont pourtant pas indispensables à l'évaluation. Ils peuvent certes être considérés comme un bon préalable mais ils ne sont pas incontournables et surtout pas synonymes d'évaluation. Nous détaillons ce point ci-dessous car il nous paraît essentiel pour définir les modalités de l'évaluation des PDU.

1.2 Confusion entre Evaluation et Observation

Une des particularités de l'action publique locale en matière d'évaluation des PDU est d'avoir entretenue une certaine ambiguïté voire confusion entre les pratiques d'évaluation et celles d'observation/suivi des PDU. Les impératifs législatifs d'évaluation au bout de 5 ans ont suscité la mise en place d'outils de recueil de données afin d'assurer le suivi des prescriptions du PDU et la mesure de leurs effets, mesure considérée, par les différents acteurs locaux et étatiques parties prenantes des PDU, comme « souhaitable » et constitutive des démarches d'évaluation. Cette vision du rôle des observatoires a été largement alimentée par les préconisations du CERTU dans ce domaine, à travers son guide méthodologique des observatoires des PDU (CERTU, 2001). Ni la loi LOTI (1982) ni la loi LAURE (1996) n'imposent de méthodes d'évaluation ou de modalités d'observatoire du suivi et des effets du PDU. La loi SRU impose, certes, certaines créations - comme celles d'un observatoire sur les accidents, d'un compte déplacements, de système d'information multimodale et de conseil en mobilité - mais elle ne dit rien sur les modalités précises d'un dispositif de suivi du PDU (loi *Solidarité et renouvellement urbain*, 2000).

Dans ce contexte imprécis, on relève que des observatoires des effets du PDU et des démarches de suivi des actions mises en œuvre sont parfois créés. Ces dispositifs sont presque systématiquement considérés par les acteurs publics comme

les méthodes et les outils d'une évaluation « permanente » ou « continue » du PDU ou de production de données pour une évaluation a posteriori. A ce titre, le CERTU dans son guide sur les observatoires du PDU propose une définition de l'observatoire et une série de recommandations sur les méthodes pouvant alimenter cette démarche.

La nature de cet observatoire est définie de la façon suivante : « *(l'observatoire) doit permettre de suivre régulièrement la politique menée sur trois aspects : les actions du PDU, les effets de ces actions et l'atteinte des objectifs du PDU* » (CERTU 2001, p.7). Les recommandations méthodologiques relativement exhaustives du CERTU à propos des observatoires doivent aider à la création et au bon fonctionnement de ces dispositifs considérés, selon le guide, comme indispensables au déroulement de la politique de déplacements urbains et à son évaluation⁶.

Selon nous, identifier le processus d'évaluation aux dispositifs d'observation et de suivi, tels qu'ils existent, est une confusion préjudiciable pour les démarches d'évaluation elles-mêmes. Le processus d'évaluation d'un PDU ne peut se résumer exclusivement aux méthodes d'observation ou de suivi telles que nous les avons repérées dans les différentes études de cas menées et ce pour deux raisons principales.

Premièrement, les démarches d'évaluation d'une politique publique relèvent d'une manière générale d'une action publique spécifique dont les principes et les modalités de mise en œuvre sont précises. Une telle démarche répond à des objectifs clairs : mesurer les effets d'une action publique, juger ou apprécier les caractéristiques de cette action et, le cas échéant, permettre de réorienter l'action ou la prise de nouvelles décisions (LECA, 1996 ; KESSLER *et alii*, 1998). La méthodologie de l'évaluation peut être déclinée en plusieurs approches et adaptée selon les secteurs d'action publique en diverses procédures que ne peuvent remplir à eux seuls les dispositifs de suivis et d'observatoire en général.

Deuxièmement, les dispositifs d'observatoires dédiés aux PDU présentent des dysfonctionnements relativement importants si bien qu'ils sont très faiblement opérationnels et fournissent peu de données. Ainsi, l'évaluation du PDU est-elle considérée comme impossible à mener.

⁶ Le portage de l'observatoire n'est pas fixé a priori car il peut relever d'un service de l'AOT, de l'agence d'urbanisme, « etc. » (*Ibid.*).

A Bordeaux, tout comme à Lille d'ailleurs, la distinction entre Observation et Evaluation a été tranchée clairement. De ce point de vue, l'observation n'est pas considérée comme le moteur central de l'évaluation du PDU, mais comme un vecteur potentiel de données.

A Bordeaux tout particulièrement, les deux dispositifs et les deux types de processus qu'ils sous-tendent sont bien distingués.

De ce point de vue, l'évaluation à mi-parcours a évité certains écueils liés aux quelques dysfonctionnements de l'observatoire de la mesure des effets du PDU.

1.3 L'évaluation des PDU : une action collective territorialisée

Les Plans de Déplacements Urbains sont des planifications *polymorphes* car elles sont à la fois des planifications *territorialisées* (qui s'appliquent à un territoire précis délimité par un PTU et relevant de la construction collective d'acteurs ancrés dans ce territoire), mais également *sectorialisées* (encadrant le champ spécifique des transports terrestres au sein d'une agglomération) et *stratégiques* (énonçant des programmations d'action collective à moyen terme). Une des spécificités des politiques urbaines, en comparaison des politiques dites centrales, menées par l'Etat, est désormais l'importance du contexte territorial, politique, culturel et historique local dans lequel s'inscrit la construction de l'action publique, notamment depuis les lois de décentralisation des années 1980. L'action publique urbaine peut être qualifiée aujourd'hui *d'action publique territorialisée* et ce de deux points de vue :

Premièrement, son caractère local est le produit d'un jeu d'acteurs hétérogènes. La régulation territoriale, quel que soit le secteur concerné par l'action publique, est issue d'un système d'acteurs à géométrie variable, dans le temps et dans l'espace.

Deuxièmement, la mobilisation de ressources territoriales propres au lieu est directement dépendante du contexte spatial, politique, culturel et historique local dans lequel s'inscrit la construction de l'action publique. L'évaluation des PDU étant une politique urbaine à part entière elle doit être elle-même territorialisée. Elle se construit en fonction des configurations locales d'acteurs et des politiques urbaines menées ainsi que des ressources disponibles.

La construction du champ de l'évaluation consiste à définir les objets, les objectifs et l'étendue de l'évaluation ainsi que les acteurs concernés. Ce champ est constitué de questions évaluatives précises qui délimitent l'ampleur et la portée de l'évaluation. Il s'agit de définir ce qui doit être évalué au sein de la politique ou des actions mises en œuvre.

A ce stade, deux enjeux apparaissent dans le cas de l'évaluation des PDU :

Le premier enjeu est de faire émerger collectivement la ou les questions évaluatives centrales. Le processus d'évaluation devrait en effet être l'occasion d'un travail collectif des acteurs publics concernés par la politique publique évaluée, un moment de mobilisation collective, d'apprentissage et d'appropriation d'une politique publique. Dans le cas des PDU, ces finalités nous intéressent tout particulièrement au regard des études de cas analysées et notamment du cas bordelais ou lillois. Le travail collectif des acteurs publics lors de l'évaluation est souvent indispensable à la bonne conduite de l'évaluation. De plus, elle peut permettre également des processus d'appropriation voire de réorientation des politiques à l'œuvre ; l'évaluation s'appuie sur, mais peut générer à son tour, la coopération institutionnelle.

Le second enjeu est de définir un questionnement explicite et ciblé, adapté au territoire concerné et à la politique engagée, pour mener l'évaluation. Il est généralement admis que les questions évaluatives doivent être réalistes, précises, compréhensibles par tous les acteurs impliqués dans l'évaluation, et avoir du sens quant aux objets à évaluer et leur lien ou relation avec la politique concernée afin d'assurer une plus grande portée et pertinences de l'évaluation menée.

Pour élaborer une appréciation globale des PDU, il faut créer les conditions d'une évaluation objective mais également partagée, acceptée par les acteurs publics concernés par la politique publique et son évaluation. Le jugement est construit sur des critères d'évaluation explicites et légitimés par l'ensemble des acteurs concernés par la planification. Le contenu des questions évaluatives d'un PDU est variable dans le temps et dans l'espace, au regard même de la nature de cette planification. Il dépend des politiques mises en œuvre et des choix émanant des acteurs publics impliqués dans le processus d'évaluation voire de ceux impliqués dans la politique évaluée. On ne peut pas définir a priori les questions sous tendant l'évaluation d'un PDU. Celles-ci résultent d'un *travail collectif et contextualisé*.

A Bordeaux, la CUB a choisi d'évaluer plusieurs objets liés au PDU et ce en deux temps. Une première étape de l'évaluation a permis de mesurer les conditions de mise en œuvre du PDU (cohérence et appropriation du PDU).

Puis, dans le cadre de la recherche-action PREDIT sur le PDU de Bordeaux lancée en 2005, nous avons évalué les conditions d'une bonne gouvernance du PDU à partir d'un certain nombre de dimensions à évaluer :

- Le rôle du débat public,*
- La coopération institutionnelle,*
- La coordination des politiques urbaines*
- Le suivi-observation des PDU.*

Ces questions évaluatives ont été définies par les acteurs locaux, notamment par ceux en charge de la maîtrise d'ouvrage du PDU. Elles correspondent à des intérêts spécifiques définis collectivement.

Nous proposons dans le chapitre 3 du rapport d'expliciter différents niveaux d'évaluation qui nous paraissent pertinents au regard des conditions de mise en cohérence de l'action collective. Ces niveaux d'évaluation proposent d'abord une série de questions évaluatives visant à mesurer et à apprécier les conditions de pilotage de l'action, d'une part et les conditions de mise en œuvre du PDU, d'autre part. Dans le cas des PDU, l'enjeu de la définition des questions évaluatives mérite d'être précisé. La définition des questions évaluatives (que souhaite-t-on mesurer ?) ne suffit pas à elle seules à définir le champ de l'évaluation.

Ce champ de l'évaluation qui donne à voir l'ampleur et la portée de l'exercice d'évaluation est délimité par *trois bornes : temporelle, spatiale et institutionnelle*.

La borne temporelle doit permettre de choisir à partir de quand et sur quelle période doit être réalisée l'évaluation au regard du déroulement de la politique publique. Certes la loi oblige à une évaluation au bout de 5 ans mais elle ne dit rien des méthodes. Or trois moments peuvent être choisis pour répondre à ce critère général :

L'évaluation Ex ante : l'évaluation sous forme d'étude prospective mesure a priori les effets d'une mesure envisagée ou encore permet des exercices prospectifs afin d'orienter les stratégies du PDU et définir les objectifs à atteindre. Ces méthodes sont traditionnellement très peu développées dans le champ des politiques de déplacements et de la mobilité (jamais dans le cadre des PDU étudiés). Selon nous, il existe cependant un fort enjeu autour de cette méthode. Elle pourrait être envisagée afin de mieux cibler, a priori, les projets futurs (quelle que soit la nature de ces projets ; pour les projets d'infrastructure cette méthode peut être pertinente) mais également être plus systématiquement utilisée afin d'assurer plus de transparence dans la définition des enjeux et des projets. Dans le cadre de processus participatifs et concertés d'élaboration des PDU, cette méthode pourrait alimenter plusieurs débats préparatoires au projet de PDU en apportant des éléments substantiels au projet. En effet, l'évaluation participative envisagée sur ce mode ex ante porte selon nous des vertus certaines du point de vue des conditions de mise en cohérence de l'action. Nous l'évoquons ci-après en exposant les supports institutionnels de l'évaluation, mais nous formulerons également une série de recommandations pour le PDU de Bordeaux autour de ces deux enjeux complémentaires : l'évaluation ex ante et le débat public.

L'évaluation on going ou au fil de l'eau : ce type d'évaluation est engagé au fur et à mesure de la mise en œuvre de la politique. Elle vise plus à mesurer et à apprécier la démarche engagée qu'à mesurer les effets des actions, du moins c'est ce qui a été repéré dans le cas tout à fait exemplaire de l'évaluation engagée à Lille. Par sa nature, l'évaluation au fil de l'eau permet de mettre en œuvre une démarche de monitoring de l'action collective par exemple

(suivi/réorientation) et suscite, le cas échéant, des apprentissages collectifs de la part des acteurs publics impliqués dans le PDU et dans l'évaluation, relativement porteurs et bénéfiques pour la cohérence de l'action (tant du point de vue des conditions de mise en œuvre que des conditions de pilotage de l'action). Dans la partie 2, l'exemple lillois est analysé. Un certain nombre de vertus ont effectivement été relevées. Notons ici qu'une telle méthode a reposé sur une large concertation institutionnelle. Elle a permis d'évaluer des processus tels que l'appropriation du PDU par les acteurs locaux, la concertation etc. Elle a également permis de mobiliser des acteurs diversifiés et a ainsi posé les bases d'un monitoring concerté de l'action.

L'évaluation Ex post : c'est un processus d'évaluation mené a posteriori de la mise en œuvre des actions. Dans ce cas, le contenu des questions évaluatives peut être très varié et proposé divers champ d'analyse. Traditionnellement, elle vise à mesurer les effets d'une mesure ou d'une politique engagée, l'efficacité et l'efficience des actions au regard du projet initial et des objectifs qui y sont inscrits. Les démarches de ce type semblent être encore plus redoutées par les acteurs publics dans la pratique (Caubel, 2006). Dans le cas des PDU, il existe quelques démarches très partielles relevant de ce type d'évaluation. La loi en prévoyant le moment de l'évaluation, au bout de 5 ans, vise plutôt une évaluation ex post, même si le mode d'évaluation privilégié n'est pas explicitement énoncé.

*L'évaluation à mi-parcours menée à **Bordeaux**, en deux temps, se présente plutôt comme une évaluation ex post qui tend à apprécier divers processus liés à l'élaboration et à la mise en œuvre du PDU du point de vue de la cohérence de l'action collective et de l'appropriation du PDU par les acteurs locaux, comme l'indique le tableau n°1.*

La borne spatiale. L'évaluation doit également être bornée spatialement. L'échelle de la mesure est tout aussi centrale que la temporalité de cette mesure. Cette question renvoie directement à l'échelle de l'action et des phénomènes sociaux concernés par la politique à évaluer. Dans le cas des PDU, l'évaluation porte sur des actions mises en œuvre par l'intermédiaire des PDU et se concentrant pour la plupart dans le périmètre des transports urbains (PTU). Cependant ce périmètre se heurte à la question de l'extension du phénomène de mobilité spatiale affectant les agglomérations qui remet en cause désormais l'échelle des outils traditionnels de connaissances et d'observation de la mobilité.

L'extension de la mobilité remet en cause également la pertinence du PTU au regard de cette mobilité urbaine dont l'ancrage et l'ampleur se mesurent désormais à l'échelle des régions urbaines ou des aires urbaines, et par conséquent, soulève la question des processus de coopération institutionnelle et la cohérence entre les politiques urbaines. Ainsi l'enjeu pour l'évaluation est de prendre en compte cette échelle nouvelle alors même qu'elle n'est pas encore systématiquement intégrée au

PDU. Se faisant, elle intègre les enjeux actuels de l'action collective urbaine dans le champ de la mobilité et des transports.

La borne institutionnelle renvoie, quant à elle, à la répartition des compétences de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre sous-tendant le processus d'évaluation mais également au rôle potentiel d'acteurs diversifiés (publics ou non). La question des supports institutionnels de l'évaluation est à replacer dans un contexte où deux injonctions fortes s'imposent aux acteurs publics locaux. Une première injonction incite les acteurs locaux à toujours plus (et mieux ?) de coopération horizontale et verticale. Ces injonctions peuvent émaner de la loi. Une autre injonction, en partie légale elle aussi, impose progressivement le débat public dans les processus décisionnels sous-tendant les politiques urbaines.

Plusieurs modèles de maîtrises d'ouvrage/d'œuvre sont possibles pour mener une évaluation de politique publique. L'évaluation peut être menée à l'interne, par un service dédié à l'évaluation quant il existe (c'est le cas à Lille), ou par des experts extérieurs indépendants (c'est le cas à Bordeaux). Il n'existe pas de modèle donné : les dispositifs dépendent des contextes locaux et des enjeux des politiques concernées. A travers les cas que nous avons analysés, il ressort que la maîtrise d'ouvrage est systématiquement assumée par l'AOT urbaine en charge du PDU. En revanche la maîtrise d'œuvre peut être assumée par des bureaux privés (Cabinet Isis à Bordeaux en 2004-2005), des universitaires (Institut d'urbanisme de Grenoble à Bordeaux en 2006-2007) ou des services internes (Lille).

La participation d'acteurs publics locaux dans le processus d'évaluation est quant à elle variable. Dans le cas de Lille, le champ institutionnel de l'évaluation a permis une ouverture en direction des communes membres de la Communauté urbaine (via un processus de concertation décentralisée) et en direction des services communautaires (via une concertation inter services). L'ensemble du processus a été très concerté entre ces différents acteurs publics locaux (de la définition des questions évaluatives à la production du rapport final en passant par la mesure).

A Bordeaux, l'évaluation est restée largement centralisée et menée par les services de la communauté urbaine, mais dans un cadre partenarial au sein de l'institution.

En effet, la première étape de l'évaluation a été supervisée par le Comité Technique du PDU (instance partenariale présidée par M.Brocqua, Vice-président en charge des déplacements ; et associant les services communautaire, l'Etat, le Conseil régional, le conseil Général) et soutenue par la Mission PDU constituée essentiellement de représentants de différents services communautaires, dont certains appartiennent également au Comité Technique du PDU mais qui se présentent comme un groupe plus restreint (15 personnes environ), représentant :

- Le Pôle Aménagement et Développement,*
- Le Pôle opérationnel, le Pôle finances,*

- *La Direction de la communication*
- *La Mission Evaluation et prospective.*

Enfin, la Commission Evaluation des politiques communautaires a validé le cahier des charges initial et le choix du prestataire, d'une part, et a suivi l'état d'avancement des travaux (information des résultats intermédiaires et des résultats finaux).

La seconde étape de l'évaluation que nous avons menée a été coordonnée essentiellement par la Direction des déplacements, le chef de projet PDU et le service d'évaluation de la CUB. Même si les élus communaux ont pu être amenés à donner leur avis tout au long de ces démarches, via des interviews, la démarche de cette seconde étape de l'évaluation est très différente de la 1^{ère} menée à Bordeaux ou encore des méthodes d'évaluation employées à Lille par exemple.

Concernant l'intégration de méthode de débat public dans les processus d'évaluation, il n'existe pas d'expérience en ce sens au regard des cas étudiés. Le débat public est absent des montages institutionnels animant les processus d'évaluation alors même qu'en théorie il pourrait jouer un rôle central, à la fois dans la définition des questions évaluatives et des indicateurs à utiliser et dans l'apport de connaissance. On peut envisager, d'un point de vue théorique là encore, que l'évaluation participative peut se déployer quel que soit le moment de l'évaluation (*ex ante*, *ex post*, *on going*). En effet, il nous a été donné de démontrer que le débat public pouvait jouer un rôle non négligeable dans l'élaboration d'une politique en apportant de la substance à cette politique. Concernant l'évaluation participative, on pourrait donc tout à fait envisager de mobiliser à l'échelle d'une agglomération des dispositifs participatifs, pourquoi pas préexistants (par exemple les Conseils de Développement) pour mener ce type d'évaluation.

*Dans le cas particulier de **Bordeaux**, nous nous attacherons à recommander une série de dispositions relatives à une évaluation participative ex ante, processus novateur qui nous semble très porteur du point de vue de la mise en cohérence de l'action collective.*

Ces recommandations s'appuient notamment sur les « ressources » que la Communauté urbaine de Bordeaux a à disposition.

Ces ressources concernent tant la société civile bordelaise que les institutions publiques locales.

A partir de ce premier niveau d'analyse, voyons quels sont les objectifs de l'évaluation des PDU.

2- Les objectifs de l'évaluation des PDU

L'évaluation des politiques publiques est avant tout une mesure et une appréciation d'une ou plusieurs actions données, au regard d'un certain nombre de

critères et d'indicateurs (LECA, 1996). Se faisant, elle peut également aider à prendre de nouvelles décisions.

2.1 Mesurer l'action

D'une manière générale, les contenus des questions évaluatives propres aux politiques publiques peuvent être regroupés en quelques grandes catégories portant sur les « qualités » de la politique publique :

- Pertinence de la politique dans un contexte donné
- Atteinte des objectifs fixés dans la politique
- *Cohérence de la politique (dimension qui fait l'objet de notre recherche-action)*
- Efficacité : relation entre les effets de la politique et les objectifs fixés
- Efficience : relation entre effets et efforts financiers
- Résultats et impacts (et leur durabilité)

*Pour rappel, à **Bordeaux**, la CUB a choisi d'évaluer, lors de la première étape de l'évaluation, les conditions de mise en œuvre du PDU (cohérence et appropriation du PDU).*

Puis, dans le cadre de la recherche action PREDIT sur le PDU de Bordeaux lancée en 2005, nous avons eu pour mission d'évaluer les conditions d'une bonne gouvernance du PDU à partir d'un certain nombre de dimensions :

- *Le rôle du débat public,*
- *La coopération institutionnelle,*
- *La cohérence des politiques urbaines*
- *Le suivi-observation des PDU.*

*Dans le cadre de la recherche action du PREDIT, notre réflexion a porté sur l'évaluation de la mise en cohérence de l'action collective urbaine. Pour cela, nous avons défini l'ampleur de cette question évaluative en distinguant **différents niveaux d'évaluation de la mise en cohérence de l'action collective autour du PDU**, que nous détaillons ci-après.*

*Ces niveaux ne sont pas exclusifs d'autres types d'évaluation ou questions évaluatives complémentaires. Ils ont été définis au regard de la problématique de départ qui a animé la recherche –action : **quelles sont les conditions de mise en cohérence de l'action collective urbaine autour des PDU, et plus précisément du PDU de Bordeaux ?***

L'évaluation dans ce cas précis consiste à construire une appréciation globale de la politique publique menée et doit permettre de juger de divers processus à l'œuvre et notamment des processus sous-tendant les *conditions de pilotage et de mise en œuvre de l'action publique*. Ces processus (au nombre de cinq dans notre évaluation : le débat public, la concertation institutionnelle, la coordination des

politiques, le suivi des actions, les processus d'évaluation des PDU) sont apparus comme des éléments clés de la compréhension des conditions de mise en cohérence de l'action collective, à moyen et long terme. Nous les détaillons dans la partie 3 du présent rapport. Cependant, après les avoir testés largement sur les PDU de Bordeaux, Grenoble, Lille et Lyon, il apparaît qu'il est possible et certainement pertinent de compléter ce champ d'évaluation en prenant en compte d'autres dimensions et processus.

2.2 Aider à la décision

Cet objectif n'est pas directement lié à l'acte même d'évaluer une politique publique. Il dépend et relève uniquement de l'acteur politique, maître d'ouvrage de la politique, qui a la possibilité, s'il le souhaite de réorienter ses actions dans le domaine concerné par l'évaluation, au vu des résultats formulés et du jugement de valeur émis. Dans le cas des PDU, la question de la portée de l'évaluation n'est pas tranchée par la loi. En effet, la révision du PDU ne découle pas obligatoirement de cet exercice. Cependant, l'évaluation est à considérer comme un exercice permettant l'analyse des conditions de pilotage et la mesure des effets relevant de la mise en œuvre d'un PDU. La production d'une appréciation globale sur la politique étudiée et la diffusion des résultats de l'évaluation apparaissent centrales. En effet, la mesure des effets et des qualités de la politique publique doit permettre d'émettre un jugement de valeur ou une appréciation sur la politique en question, qui à son tour peut permettre de réorienter les actions futures des acteurs publics. Cet objectif suppose donc une validation des résultats de mesure et la construction d'une appréciation explicite et partagée par l'ensemble des acteurs publics concernés par la politique évaluée.

A Bordeaux, la première étape de l'évaluation à mi parcours a bien permis d'agir et de réorienter une part de l'action collective liée aux dispositions du PDU.

Elle a notamment donné lieu à une 2^{ème} phase d'évaluation (celle que nous avons menées) et à des projets nouveaux (Ex. : la refonte de l'observatoire de la mesure des effets du PDU).

La seconde étape de l'évaluation a également l'ambition d'aider la prise de nouvelles décisions publiques dans le cadre du PDU. Les recommandations proposées dans la partie III du rapport sont conçues comme un guide d'orientation à cet effet.

3- Les Méthodes d'évaluation des PDU

Les méthodes d'évaluation des politiques publiques peuvent être envisagées sous deux angles : le premier angle concerne les méthodes issues des sciences de la gestion et du management de l'action publique ; le second concerne plutôt l'analyse qualitative des processus de l'action publique issue des sciences humaines. D'un point de vue théorique, le modèle managérial d'évaluation met l'accent sur les

conditions d'efficacité de l'action publique au regard de dimensions financières des politiques et des choix budgétaires opérés. Le second modèle s'intéresse, quant à lui, aux processus et aux mécanismes de l'action publique ainsi qu'au fonctionnement des pouvoirs publics ou des administrations. Ces deux approches peuvent être appréhendées comme deux volets complémentaires de l'évaluation de l'action urbaine. Dans le cas des PDU, ces deux approches apparaissent essentielles.

*En empruntant ainsi aux deux types d'évaluation, on évite les pièges ou les limites de l'une ou l'autre approche. A **Bordeaux**, l'intérêt des deux étapes de l'évaluation réside également dans le croisement de ces approches qualitatives et quantitatives.*

L'approche managériale a tendance à focaliser le regard sur des indicateurs quantitatifs et à occulter ainsi les dimensions procédurales et processuelles de l'action publique (LAMARQUE, 2004). L'approche en termes d'analyse des processus, quant à elle, risque d'occulter la question centrale de l'adéquation des solutions aux objectifs et des moyens mis en œuvre aux solutions proposées. Cette articulation entre les aspects quantitatifs et qualitatifs de l'évaluation doit pouvoir guider la démarche d'évaluation des PDU également. Dans le cadre des PDU étudiés, les évaluations de type managérial, axées sur l'efficacité des investissements des actions engagées sont très rares. Or la question des déficits structurels des politiques de transport en commun, par exemple, est centrale pour évaluer la durabilité de cette politique.

D'un autre côté, la question des indicateurs et de leur pertinence dans le suivi et l'évaluation des PDU est récurrente dans les différents contextes étudiés. On soulignera en effet les difficultés rencontrées par les collectivités autour de la construction d'observatoires pertinents et opérationnels pour mesurer les effets des PDU. Une partie de notre analyse vise par conséquent à redéfinir des séries d'indicateurs de suivi et de mesure des effets du PDU.

Nous avons également relevé qu'il existe peu d'exercices d'évaluation des processus et jeux d'acteurs sous-tendant les PDU (sauf à Lille et à Bordeaux), que ce soit en termes de processus de production, d'appropriation des PDU ou de coordination des actions publiques à l'échelle des agglomérations. Or ces dimensions sont essentielles à la compréhension des conditions de mise en œuvre des PDU et de réussite des actions engagées.

CHAPITRE 3

LE CHAMP DE L'ÉVALUATION DES PDU :

LA MISE EN COHERENCE DE L'ACTION COLLECTIVE

Les questions de la mise en cohérence de l'action et de l'articulation des politiques urbaines et de transports soulevées par le maître d'ouvrage du PDU de Bordeaux au moment du choix des questions évaluatives relèvent d'un enjeu majeur de l'action collective urbaine en France, mais également dans de nombreux pays européens et nord américains (PAULHIAC, 2007 ; GAUTHIER, 2005).

En France, les tentatives de faire converger urbanisme et transport se sont succédées dans l'histoire des politiques urbaines, depuis la Loi d'Orientation Foncière de 1967 (LEFEVRE ET OFFNER, 1990). A cette époque, le leitmotiv des modes de faire de la planification française est en effet la convergence ou la cohérence entre ces domaines d'intervention. Avec la L.O.F. (1967), les pouvoirs publics ont l'idée de construire deux systèmes parallèles de planification, l'un dédié aux transports et l'autre à l'urbanisme. Plus tard, la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (1982) lance la première génération de Plans de Déplacements Urbains, relancés en 1995 avec la loi sur l'air, puis confirmés et renforcés par le Loi SRU (2000).

Les PDU sont explicitement présentés, à partir de 1996, comme des outils de coordination de l'action publique, au moins dans le champ des transports et des déplacements. La coordination de ces politiques est ensuite recherchée dans la création d'une seule autorité organisatrice en aménagement et dans le domaine des transports (obtenue avec la loi Chevènement en 1999). Enfin, la cohérence urbanisme-transport devient une injonction dans l'élaboration des documents de planification, en 2000, avec la loi Solidarités et Renouvellement Urbain, qui prévoit notamment que les PDU doivent être compatibles avec le SCOT et les PLU compatibles avec le PDU. Dans ce contexte, les PDU doivent permettre, d'une part, de coordonner des politiques sectorielles et, d'autre part, de favoriser une approche intégrée des transports et de l'urbanisme.

La coordination devrait s'appuyer sur les méthodes de travail suivantes (CERTU, 1996) :

- Premièrement, la concertation entre l'ensemble des acteurs (élus, techniciens, habitants, etc.) concernés.
- Deuxièmement, une conception d'une planification à l'échelle de l'agglomération.
- Troisièmement, une réflexion intégrant l'ensemble des modes de déplacement.
- Quatrièmement, l'établissement d'un cadre de références continu et prospectif.

Cette méthodologie, peu explicite dans ses moyens opérationnels, suppose donc un décloisonnement des secteurs concernés (urbanisme et transports notamment) et une réflexion interdisciplinaire, du diagnostic à la mise en œuvre des PDU. Mais malgré ces lois et la décentralisation, cette mise en cohérence n'a pas réellement eu lieu ou s'est établie avec beaucoup de difficultés (COULAUD, 2004). Les travaux examinant les pratiques de planification des déplacements à l'échelle des agglomérations, à travers l'expérience des PDU en France, soulignent plusieurs types de dysfonctionnements expliquant les difficultés opérationnelles à mener des politiques cohérentes et à atteindre ces objectifs de réduction des déplacements individuels motorisés par exemple (OFFNER, 2002). Plusieurs facteurs ont été avancés pour expliquer cette non convergence des deux domaines, notamment dans le cas français (OFFNER, 2002), d'ordre sociopolitique, d'une part et d'ordre stratégique et substantiel, d'autre part.

Du point de vue sociopolitique deux types de facteurs sont repérés. Premièrement, les cultures professionnelles des métiers du transport et de l'urbanisme sont difficilement conciliables et créent des champs d'activités peu perméables entre eux. Deuxièmement, le système politique local est traversé par des luttes de pouvoir notamment autour des fonctions d'autorité organisatrice et de certains postes d'adjoint au transport ou à l'urbanisme qui empêcheraient des convergences plus franches entre les deux domaines d'action publique.

Du point de vue stratégique et substantiel, on repère plusieurs facteurs explicatifs des difficultés de mise en cohérence de l'action collective urbaine (OFFNER, 2006) :

- *Premièrement*, un contenu imprécis et des objectifs trop généraux des PDU
- *Deuxièmement*, des périmètres trop restreints par rapport à la réalité des déplacements dans les aires urbaines ;
- *Troisièmement*, la faible prise en compte des spécificités et des caractéristiques des territoires dans les contenus;
- *Quatrièmement*, des solutions trop stéréotypées et largement focalisées sur les réalisations de transports en commun en site propre (TCSP) ;
- *Cinquièmement*, les différences de cultures politiques et techniques dans les secteurs des transports et de l'urbanisme.

D'autres travaux, menés dans d'autres contextes culturels et politiques, ont retenu notre attention dans la mesure où ils analysent la dimension institutionnelle et les contextes politiques pour comprendre les relations existant entre les politiques d'urbanisme et les politiques liées aux déplacements quotidiens, (KAUFMANN *et al.* 2003). Ces travaux comparatifs sur différentes villes suisses insistent sur les variables contextuelles des pratiques politiques locales. Ils démontrent la forte variation de ces pratiques et des potentiels selon les enjeux, les pratiques héritées et les acteurs en place.

Ces éclairages permettent d'interroger plusieurs dimensions des modes de faire en matière de planification urbaine à l'échelle des agglomérations afin d'évaluer la cohérence de l'action collective urbaine. Nous nous inspirons par conséquent de ces recherches afin de construire un cadre d'analyse spécifique au cas bordelais tout en y apportant des dimensions supplémentaires :

Premièrement, les travaux sur les modes de planification ne traitent pas des relations existantes entre les différents documents d'urbanisme et de planification territoriale. Ils évoquent peu, en effet, la «mise en cohérence» entre les contenus des documents – SCOT, PLU et PDU - à savoir entre les objectifs, les échelles, les outils et les actions à mettre en œuvre. Nous tenons justement à évaluer cette articulation.

Deuxièmement, les travaux sur les dimensions institutionnelles donnent des pistes pour expliquer les problèmes de mise en œuvre de la cohérence des politiques territoriales menées sur une même région urbaine. Mais on parvient mal parfois à définir des éléments généraux et transposables à d'autres contextes culturels et politiques. Nous tenterons de définir, dans le contexte français et le contexte bordelais, les conditions institutionnelles susceptibles de favoriser une meilleure articulation des politiques d'aménagement du territoire.

Le champ de l'évaluation proposé ici s'attache à évaluer la mise en cohérence des politiques de déplacements et des politiques urbaines sous deux angles complémentaires :

- *Evaluer les conditions de pilotage de l'action*
- *Evaluer les conditions de mise en œuvre de l'action*

Pour réaliser cette évaluation complexe, plusieurs processus interdépendants contribuant au pilotage et à la mise en œuvre de l'action sont examinés. Ainsi, le champ de l'évaluation prend-t-il en compte *5 processus différents et complémentaires* :

- Le débat public dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi du PDU
- La concertation entre acteurs institutionnels dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi du PDU
- La coordination entre les contenus de la planification territoriale et les politiques urbaines à différentes échelles et relevant de différents domaines
- Les systèmes de suivi et d'observation des politiques de transports et de déplacements
- Les processus d'évaluation des PDU

Evaluer la cohérence de l'action collective du point de vue du débat public participe à *l'évaluation des conditions de pilotage du PDU*. Il s'agit d'identifier, à travers l'analyse du débat public, les ressources disponibles et leur mobilisation pour l'élaboration des PDU et leur mise en œuvre. Ces ressources sont essentiellement de l'ordre de la connaissance (liée à l'observation et à l'analyse de la mobilité) et de l'expertise (relative aux questions de déplacements, transports et mobilité). Dans ce contexte, le débat public est vecteur de cette connaissance et de cette expertise susceptibles d'alimenter le PDU.

Evaluer la cohérence de l'action collective du point de vue des processus de concertation et de coordination participe à *l'évaluation des conditions de mise en œuvre du PDU*. Il s'agit de mesurer les conditions et les processus de coopération institutionnelle et de coordination de l'action collective, de l'élaboration à la mise en œuvre de l'action. Ces processus assurent une grande partie de la mise en cohérence de la planification avec le reste des politiques et actions urbaines locales.

Evaluer les dispositifs de suivi et de mesure des effets des actions mises en œuvre (observatoires), d'une part et évaluer les processus d'évaluation d'un PDU, d'autre part, permet d'éclairer autant les conditions de pilotage (en mettant en lumière les outils de mesure et de connaissance de la mobilité/des déplacements et des effets des actions ; en mettant en lumière le rôle de l'évaluation dans la réorientation des politiques locales) que les conditions de mise en œuvre du PDU (en mesurant notamment le degré de coopération et de partenariat entre acteurs publics).

Tableau 2 Résumé des niveaux de l'évaluation

Niveaux de l'évaluation de la mise en cohérence	Objets de l'évaluation Retenus (processus)
Conditions de pilotage de l'action collective	<ul style="list-style-type: none"> • Débat public
Conditions de mise en œuvre de l'action	<ul style="list-style-type: none"> • Concertation institutionnelle • Coordination des politiques
Conditions de mise en œuvre & Conditions de pilotage de l'action	<ul style="list-style-type: none"> • Dispositifs de suivi et d'observatoires • Evaluation des PDU

1. Evaluer le rôle du débat public

Le débat public qui associe généralement les habitants et les usagers à des discussions autour des diagnostics et/ou des orientations de planification peut revêtir des formes multiples de la simple communication d'informations à la décision coproduite (PAULHIAC 1999). Les lieux de débats, les règles et les résultats sont alors différents. Selon les pratiques et le degré d'intégration des usagers aux processus décisionnels, le débat public présente plusieurs vertus essentielles pour la coordination des politiques locales dans les domaines qui nous intéressent :

- Une implication des acteurs de la société civile en amont de la prise de décision (approche *problem setting* plutôt que *problem solving*)
- La mise en place d'une expertise contradictoire et la construction d'un diagnostic partagé par les acteurs (publics et privés) impliqués
- Une meilleure connaissance des pratiques et des demandes des usagers
- Une reconnaissance et une diffusion d'une culture commune autour de la problématique urbanisme-transport
- Une appropriation locale des politiques mises en œuvre

Dans le cadre précis de l'évaluation des PDU, il s'agit d'analyser le rôle du débat public aux différentes étapes de l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du PDU. L'enjeu est de mesurer l'insertion du débat public dans le système décisionnel, tout en mettant en lumière les différentes formes et modalités de ce processus afin de saisir les apports du débat public au PDU tout autant que les contraintes liées notamment à la mise en œuvre et la conduite dudit processus. A ce titre, nous avons soulevé un certain nombre de questions :

- Peut-on définir une expertise citoyenne ou une expertise participative pertinente à l'élaboration du PDU ?
- Quelle est sa portée ?
- Le débat public amène-t-il une expertise contradictoire ou les vertus du débat public sont-elle ailleurs ?
- Quels sont les impacts du débat public sur les acteurs en charge du PDU ?

Différentes recherches de science politique et de sociologie tentent de construire des grilles analytiques sur les formes et de la portée du débat public, recherches dont l'objet central est d'apprécier la qualité des procédures de débat public (BACQUE *et alii*, 2005; CALLON *et alii*, 2001; FOURNIAU 2001, 2004). Ces travaux ont directement inspiré le choix des dimensions et des variables d'analyse présentées dans le tableau suivant sous la rubrique « débat public ».

L'évaluation se concentre sur la portée effective des procédures de débat public et leur influence sur le contenu des politiques déplacements urbains de deux points de vue :

- Le rôle du débat public dans l'élaboration des diagnostics et la définition des objectifs du PDU,
- Le rôle du débat public dans les processus de suivi, de révision et d'évaluation du PDU

En poursuivant les objectifs spécifiques suivants :

- 1) Connaître et expliciter la réalité des pratiques de débat public pour dégager des enseignements en matière d'intégration des pratiques de débat public aux processus de planification et de gestion des déplacements urbains ;
- 2) Cerner les modalités de prise en compte des préoccupations des publics concernés dans les procédures de débat public en matière de déplacements urbains ;
- 3) Evaluer les modes et les incidences de l'institutionnalisation du débat public sur les pratiques planificatrices et les politiques de déplacements, notamment sous l'angle :
 - des contenus de ces politiques de déplacements;
 - de la cohérence entre les politiques urbaines locales
 - des procédures de suivi et des procédures de révision

2. Evaluer les processus de coopération institutionnelle

La coopération institutionnelle, entre acteurs des politiques de déplacements et des politiques d'urbanisme, est une exigence forte pour une mise en cohérence opérationnelle et pérenne de ces politiques (KAUFMANN *et alii*, 2003). Cependant, cette coopération est à géométrie variable selon les lieux et les pratiques locales, plus ou moins formalisée dans des structures ad hoc. En effet, les processus de concertation et de coordination entre les services et les institutions concernés par les questions de déplacements et de transports, présidant à la production et à la mise en œuvre d'un PDU peuvent être assurés par un vecteur institutionnel (création de mission interservices par exemple) mais également organisationnel, et plus précisément par la création de lieux et rencontre et de modalités de travail interservices ou inter institutions plus informels. Ainsi, l'évaluation porte sur les questions suivantes :

- Quelles sont les structures formelles ou informelles de coopération entre les acteurs publics ?
- Quels sont les objets et le champ de cette coopération ?
- Quels sont les effets de cette coopération du point de vue des contenus de l'action mais également des acteurs ?

Notre analyse, sur ce thème, se réfère directement à l'analyse des politiques urbaines et environnementales (GAUDIN, 1997 ; LARRUE, 2000; LASCOUMES, LE GALES, 2005), prenant en compte les transformations de l'action publique locale qui révèlent les interactions entre acteurs, instruments de planification (législatif et réglementaire; économique et fiscal; conventionnel et incitatif; informatifs et conventionnels; normes et standard) et les différentes phases des politiques publiques.

Ainsi, il apparaît pertinent d'analyser ces configurations d'acteurs selon 4 objectifs précis :

- 1) Identifier les lieux de coopération entre les acteurs publics et leur statut (formel/informel)
- 2) Analyser les modes de convergence et l'articulation des compétences des différents acteurs dans ces lieux de coopérations (portée des dispositifs)
- 3) Evaluer la construction, la diffusion et la pérennité de l'expertise collective produite par ces acteurs (apports substantiels de la coopération)
- 4) Evaluer la construction, la diffusion et la pérennité des pratiques d'évaluation concertées (apports processuels et substantiels)

3. Evaluer la coordination des politiques urbaines

L'évaluation dans ce domaine d'analyse concerne la « pertinence » et la « cohérence » du PDU, deux éléments clés de l'évaluation des politiques territoriales d'un point de vue général. La mesure de la pertinence consiste à évaluer l'adéquation entre, les objectifs de la politique en question et le diagnostic établi. Dans cette perspective, le diagnostic apparaît comme un élément primordial de l'élaboration des PDU et, par conséquent, de leur évaluation.

La cohérence interne concerne ensuite l'adéquation entre les stratégies privilégiées et les solutions techniques retenues (à mettre en œuvre ou mises en œuvre). Il s'agit de mesurer si les objectifs sont atteints au vu du diagnostic et des stratégies formulés au départ. Cette partie de l'évaluation vise à vérifier que les stratégies sont déclinées en axes prioritaires puis en mesures (concrétisées à leur tour par des actions) et que ces mesures ne sont pas en contradiction avec les objectifs affichés.

La cohérence peut également être évaluée d'un point de vue externe. Il s'agit de mesurer la coordination et concordance entre les différents documents de planification et les contenus des politiques urbaines (LEROND, LARRUE *et alii*, Ibid.).

L'évaluation permet de répondre aux questions suivantes :

- Quelle est la cohérence entre le diagnostic et les stratégies proposées au sein du PDU ?

- Comment sont déclinées les stratégies et organisées les actions du PDU ?
- Quelle est la cohérence de contenu entre les documents de planification ?

L'articulation entre les politiques d'urbanisme et les politiques de déplacements passe par la mise en cohérence des différents documents de planification existants en France et portant sur les agglomérations urbaines, à savoir principalement le SCOT, les PLU et le PDU. La loi SRU rappelle l'exigence d'une démarche transversale entre les politiques d'aménagement du territoire et souligne notamment le lien ou l'articulation à trouver entre urbanisme et transports. Certes, elle dit peu sur les méthodes de cette démarche qui doivent être inventées au niveau local.

L'évaluation de la coordination des politiques urbaines mesure deux types d'articulation possible au sein de la planification territoriale :

- 1) Concernant la pertinence et la cohérence interne, l'articulation diagnostic/stratégie du PDU est analysée sous deux angles : celui des méthodes d'élaboration (expertise indépendante, contradictoire, débat et concertation, méthode des scénarii) et celui des orientations privilégiées (rééquilibrage modal – ou option du tout automobile- ou au contraire du tout TC) ; il s'agit de comprendre comment les stratégies sont produites et dans quelle mesure elles répondent aux enjeux réels du territoire.
- 2) Concernant la cohérence externe, l'articulation concerne la mise en relations des problèmes de déplacements et d'urbanisme à l'échelle des documents de planification territoriale et des politiques urbaines produites localement (SCOT /PDU/PLU). Il s'agit de mesurer la concordance entre les diagnostics, les stratégies et les actions privilégiées dans les différents documents encadrant l'action collective urbaine.

4- Evaluer le suivi et l'observation des PDU

Sans définir explicitement le contenu et les modalités du processus d'évaluation, la loi impose aux collectivités locales concernées l'évaluation régulière de leur PDU, au bout de 5 ans (article 14 de la loi LAURE de 1996). Dans ce contexte, la mise en place d'outils de recueil de données afin d'assurer le suivi des prescriptions du PDU et la mesure de leurs effets est considérée comme « souhaitable » (CERTU, 2001). Mais ni la loi LAURE (1996) ni la loi SRU (2000) n'imposent pas comme tel un observatoire du suivi et des effets du PDU. Dans ce contexte, le suivi des réalisations et la mise en œuvre des PDU peuvent être accompagnés par la mise en place d'un observatoire du PDU dont les modalités varient selon les villes concernées. Certains bilans du fonctionnement de ces observatoires (produits notamment par le CERTU ou encore dans le cadre du

PREDIT⁷) soulignent les difficultés à formaliser de tels dispositifs, d'une part et à les faire fonctionner de façon pérenne, d'autre part.

Actuellement ces dispositifs semblent souffrir de manque de ressources et de contraintes fortes liées à la collecte de données. Cependant un dispositif de suivi et d'observation semble incontournable pour alimenter les processus d'évaluation de l'action publique.

L'objectif de notre évaluation est d'analyser le fonctionnement et d'évaluer la portée de tels dispositifs, quand ils existent, au regard notamment des enjeux de suivi et d'évaluation des PDU. L'objectif de l'évaluation est de répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les modalités d'organisation et de formalisation des dispositifs de suivi et d'observation des effets du PDU dans les cas étudiés ?
- Quels sont les méthodes et les indicateurs de suivi et d'observation mis en place pour assurer ce suivi à long terme ?
- Comment est prise en compte la cohérence de l'action collective ?

5- Evaluer l'Evaluation des PDU

Nous ne reviendrons pas ici sur l'enjeu d'une meilleure compréhension des processus d'évaluation puisque c'est l'objet même de cette partie. Ces cinq questions évaluatives ont été déclinées dans une grille d'évaluation qui distingue ces cinq processus tout en proposant une série de dimensions et d'indicateurs afin de mener l'évaluation. La grille guide l'ensemble de la démarche d'évaluation que nous avons menée sur les 4 PDU retenus dans le cadre de notre recherche-action.

⁷ Source : OFFNER, 2006

**GRILLE EVALUATIVE :
NIVEAUX, DIMENSIONS ET INDICATEURS DE L'EVALUATION DE LA MISE EN COHERENCE
DE L'ACTION COLLECTIVE**

NIVEAUX	PROCESSUS	DIMENSIONS	INDICATEURS
<p>Conditions de pilotage de l'action</p>	<p>DEBAT PUBLIC</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modalités d'organisation ▪ Objet et objectifs du dispositif ▪ Participants ▪ Temporalité 	<ul style="list-style-type: none"> • Type de lieu (nature) / Forme (articulation avec le système décisionnel) / Moment (amont ou aval du processus décisionnel) • Nature des échanges / Degré d'intégration des citoyens (information, contribution) / Objectifs recherchés par les acteurs publics • Types de public et structures représentatives (associations, citoyens, acteurs privés etc.) / nature de l'Expertise • Pérennité du débat public / institutionnalisation / Rôle dans le suivi et l'évaluation du PDU
	<p>COOPERATION ET CONCERTATION INSTITUTIONNELLE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Structure de coopération ▪ Articulation et concordance Urba - Transports ▪ Articulation et concordance des échelles d'action 	<ul style="list-style-type: none"> • Forme / Degré de formalisation/ Objets-objectifs ▪ Acteurs présents / Compétences mobilisées ▪ Périmètre de la structure de coopération / objets de la coopération / moyens et modalités de mise en œuvre

<p>Conditions de mise en œuvre de l'action</p>	<p>COORDINATION DES POLITIQUES URBAINES</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cohérence interne au PDU ▪ Cohérence externe entre documents de planification 	<ul style="list-style-type: none"> • Concordance et cohérence substantielles (contenu) entre diagnostic, objectifs, stratégies et actions territorialisées • Concordance et cohérence substantielles (contenu) entre diagnostic, objectifs, stratégies et des échelles
<p>Conditions de pilotage Et Conditions de mise en œuvre</p>	<p>DISPOSITIFS DE SUIVI ET OBSERVATOIRES</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modalités ▪ Indicateurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Structure (organisation institutionnelle et partenariat), Moyens (financement), forme (modalité d'observation), fonctionnement dans la durée • Nature des indicateurs / Bases de données mobilisées, expertise mobilisée pour le traitement et modalités de suivi
	<p>PROCESSUS D'EVALUATION DES PDU</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modalités de fonctionnement • Objectifs ▪ Outils 	<ul style="list-style-type: none"> • Formes (maîtrise ouvrage/œuvre), moment (ex ante/on going/ex post), modalités (concertées/ou non) • Type de mesure (cohérence ; Efficacité ; Efficience ...) • Indicateurs / données / moyens

PARTIE II

REGARDS CROISES SUR LES CONDITIONS DE MISE EN COHERENCE DE L'ACTION COLLECTIVE URBAINE

**EVALUATION DES PDU DE BORDEAUX,
GRENOBLE, LILLE ET LYON**

Cette partie propose une synthèse des résultats de ces évaluations croisées des PDU. Cette synthèse analytique présente une comparaison de l'évaluation des processus dans le cas des quatre PDU retenus, en soulignant les points de convergence et divergence entre les pratiques à l'œuvre dans ces différentes études de cas. Ces regards croisés alimentent une série d'apports significatifs pour l'évaluation du PDU de Bordeaux. En effet, la comparaison des 4 études de cas a pour vertu, dans un premier temps, d'alimenter un point de vue et une analyse globale sur les dimensions de la coordination urbanisme / transports dans les PDU, analyse illustrée à partir des diverses pratiques relevées dans les quatre villes. Dans un deuxième temps, la comparaison permet également de « mesurer » les différences/ressemblances entre les pratiques en question et in fine « d'évaluer », au regard de ces divergences/convergences la coordination à l'œuvre dans les modalités actuelles de construction, mise en œuvre et suivi propres à la situation bordelaise.

L'évaluation du PDU bordelais, proposée dans ce rapport, repose donc sur ce processus itératif et ces « évaluations croisées », selon la méthode dite de *benchmarking*. Elle permet de situer l'expérience bordelaise dans un contexte élargi de planification des déplacements urbains, sans limiter l'évaluation à la prise en compte uniquement de la situation politico administrative et territoriale -au sens large-bordelaise. L'analyse permet de confronter l'action urbaine collective bordelaise aux pratiques d'autres agglomérations (dont deux communautés urbaines et une communauté d'agglomération).

Les résultats de l'évaluation des quatre PDU menés à partir de la grille évaluative ont permis de produire une série de regards croisés qui nourrissent l'évaluation des conditions de mise en cohérence de l'action collective urbaine à Bordeaux. Ces regards croisés ont également alimenté l'exposé des *Fondements et principes de l'évaluation territorialisée des PDU* présentés précédemment ainsi que les recommandations du *Guide d'orientations* pour le PDU bordelais exposé dans la troisième partie du rapport. Dans un premier temps, les quatre études de cas ont pour vertu d'alimenter une évaluation des PDU, à partir d'une analyse des processus de débat public, de la coopération institutionnelle, coordination urbanisme / transports et des modalités de suivi et d'évaluation intégrée ou non aux PDU. Dans un second temps, la comparaison permet également de « mesurer » les différences et les similitudes entre les pratiques en question et in fine « d'évaluer », au regard de ces divergences/convergences, les coopérations et les coordinations à l'œuvre dans les politiques de déplacements mises en œuvre dans l'agglomération bordelaise.

CHAPITRE 4

LE DEBAT PUBLIC ET L'ELABORATION DU PDU : DES MODALITES DE MISE EN OEUVRE DIVERSES ET DES VERTUS CERTAINES

1. L'institutionnalisation du débat public dans le champ de l'action collective urbaine

1.1 Définition du « débat public »

L'expression générique « débat public » permet d'aborder toute forme de participation d'un public, généralement diversifié dans sa composition et issu de la société civile, à la construction d'une politique urbaine. Le public concerné peut être relativement composite et se constituer de citoyens, d'usagers, d'associations, de lobbies par exemple. Le débat public peut quant à lui revêtir des formes diverses (réunions publiques, groupes de travail thématique, forum, workshops, sondages d'opinions) et intervenir à côté des moments de concertation officiels entre acteurs publics. Il peut être mobilisé à l'occasion du diagnostic, lors de l'élaboration des orientations stratégiques et des programmes d'actions et plus rarement lors du suivi et de l'évaluation de ces actions. La relation entre la participation des acteurs de la société civile au débat public et la prise de décision politique est alors très variable dans le temps et dans l'espace.

Cette expression renvoie également au contexte actuel de gouvernance urbaine qui caractérise l'action locale des agglomérations en France, mais également à l'étranger, et qui voit véritablement « fleurir » divers dispositifs dits *consultatifs* ou *participatifs*. Ainsi les termes de « débat public » sont-ils employés ici afin de rendre compte d'une certaine diversité de dispositifs et de processus décisionnels, perçus ou présentés comme « innovants », associant désormais plus directement les citoyens aux processus délibératifs présidant à une prise de décision locale.

Dans le cadre de l'évaluation, l'expression de « débat public » permet d'identifier, dans un premier temps, l'ensemble des exercices et des processus qui tendent à associer des acteurs privés à la production d'un PDU. A partir de cette identification large, nous analysons plus précisément les moments, les modalités, les contenus et la portée des exercices de débat public dans la production des PDU, comme le suggère la grille évaluative présentée précédemment.

1.2 Débat public et processus décisionnels

Les processus de participation des citoyens sont venus, à partir des années 1980, compléter les processus traditionnels de prise de décision, à l'échelle locale, dans les principaux pays occidentaux. L'intégration de la participation aux processus de construction de l'action publique urbaine relève d'une conjonction de facteurs (HAMEL, 1991) : la crise économique, la crise de gouvernabilité, la remise en cause des pratiques et des techniques de gestion bureaucratique largement répandus dans les

administrations publiques et l'émergence de nouvelles revendications sociales. La participation ou le débat public peuvent alors être analysés sous l'angle d'un outil d'aide à la décision et comme un moyen de démocratiser la gestion publique.

De la simple communication d'informations à la coproduction de décisions, les processus de débat public se déploient dans divers contextes locaux, selon des formes et des modalités diverses, en relation avec l'élaboration des politiques urbaines et de la planification stratégique territoriale au cours des années 1990 (PAULHIAC, 1999). L'instauration de ces processus de débat public est considérée comme une « ouverture » des systèmes délibératifs. Une telle « ouverture » du pouvoir local en direction des citoyens est parfois imposée par un cadre législatif ou relève de la volonté d'un échelon de gouvernement de développer de nouvelles méthodes d'élaboration des décisions publiques. En associant des habitants et des usagers à certaines phases d'élaboration de la planification territoriale, la participation peut revêtir des formes multiples et s'insérer dans les processus décisionnels selon des modalités et à des degrés très variables. Les lieux de débats, les règles et les résultats sont alors différents dans le temps et dans l'espace. Traditionnellement, les recherches sur le débat public dans le domaine de l'aménagement se focalisent sur trois enjeux : l'aide à la décision, la démocratisation de la vie publique et les mobilisations collectives (FOURNIAU, 2003).

Plusieurs fonctions sont traditionnellement attribuées au débat public. Il peut permettre une meilleure circulation de l'information de la société vers les élus. Ces derniers seraient alors plus aptes à prendre des décisions car plus éclairés. Mais le débat public peut assurer également une meilleure circulation d'information des acteurs publics vers la société et assurer ainsi une plus grande transparence dans la prise de décision. Le débat public peut relever d'une stratégie des acteurs publics visant à éviter des conflits potentiels, en assurant une meilleure compréhension des enjeux par la société. Enfin, le débat public peut relever d'une stratégie d'apprentissage collectif qui vise à mobiliser les différents savoirs (savoirs scientifiques, savoirs liés aux usages de l'espace, savoirs de médiation et de négociation) nécessaire à la conduite d'une action collective.

1.3 L'institutionnalisation du débat public dans le champ des PDU

En France, les innovations législatives des vingt dernières années ont lancé un processus d'institutionnalisation du débat public dans la gouvernance locale. La loi *sur l'administration territoriale de la République* (1992), en créant des commissions consultatives, la loi Voynet sur *le développement durable des territoires* (1999), en instaurant les conseils de développement ; la loi Vaillant sur la *démocratie de proximité* (2002), en mettant en place des conseils de quartiers), ont instauré des organes officiels de participation dans les grandes agglomérations, alors que la loi ATR, la loi sur *l'aménagement et le développement territorial* (1995), la loi *organique relative au référendum local* (2003) donnent la possibilité aux élus locaux de recourir à des procédures référendaires locales (SCHERRER, 2006).

Dans le champ de l'aménagement urbain, la concertation préalable est instituée en 1985 (lors des révisions ou des modifications de Plans d'occupation des sols, lors de la mise en place de Zones d'aménagement concertée) et élargie au champ de politique du développement social urbain par la *loi d'orientation pour la ville* de 1991. Enfin, elle

est étendue à tous les documents de planification urbaine (SCOT et PLU) par la loi *solidarité et renouvellement urbain* (2000) puis stabilisée par la loi *urbanisme et habitat* (2003) (SCHERRER, 2006). A côté de ces dispositifs prévus par la loi, les agglomérations ont parfois accompagné ces innovations, parfois les ont devancées, en créant des dispositifs ad hoc afin d'alimenter la prise de décision dans certains domaines d'action.

Dans ce contexte de généralisation des pratiques de concertation ou de débat public, le PDU fait quelque peu exception. En effet, il n'est pas soumis à la même contrainte de concertation préalable que les SCOT et les PLU. Cela n'a pas empêché que le débat public devienne un élément de plus en plus présent au sein des processus de d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de déplacements, et ce dans la plupart des pays industrialisés. Les impératifs du développement durable ont notamment suggéré de nouvelles procédures d'élaboration des politiques urbaines, plus interactives en direction des citoyens notamment, dans lesquelles le débat public s'impose progressivement (GAUTHIER, 2005). Le débat public se voit attribuer des vertus a priori : il permet de mieux articuler les contenus des différentes politiques urbaines, il contribue à une plus grande intégration des enjeux sociaux et environnementaux aux décisions publiques et il augmente l'acceptabilité des projets de transports.

Dans le processus d'élaboration des PDU, et en dehors de l'enquête publique, il n'existe qu'un moment d'ouverture obligatoire du système décisionnel aux acteurs de la société civile et aux associations. La loi prévoit en effet que par la collectivité publique, en charge de l'élaboration, puisse consulter les associations, qui en font la demande, avant l'adoption définitive du projet de PDU. Cependant, les études de cas ont démontré que cette ouverture, a minima, n'empêchait nullement des ouvertures plus larges des systèmes d'élaboration des PDU en direction des citoyens, des usagers et des associations locales ou encore des experts extérieurs aux agglomérations. Ces ouvertures se concrétisent par des moments et des dispositifs de débat public, construits localement à l'initiative, et instaurés selon les décisions, des autorités organisatrices des transports en charge de l'élaboration des PDU.

La planification des déplacements a donc largement recours à la participation, qui est organisée dans le cadre de diverses procédures associées voire intégrées au système institutionnel de décision et qui a parfois un impact sur la prise de décision (LOUVET, 2005 ; FRERE, 2005). Cependant, la question de la cohérence entre les planifications territoriales et les politiques urbaines à l'échelle d'une agglomération est peu abordée dans les travaux traitant du débat public et des PDU. Ils restent largement focalisés sur l'analyse des systèmes décisionnels produisant les PDU. Dans le cadre de la recherche-action et de l'évaluation du rôle du débat public dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du PDU, nous élargissons l'observation en nous interrogeant sur les conditions de coordination de l'action publique dans le champ des transports, déplacements et de l'urbanisme.

Selon les pratiques et le degré d'intégration des usagers aux processus décisionnels, le débat public ne peut-il pas présenter plusieurs vertus pour la coordination des politiques locales ? Une implication des acteurs de la société civile, en amont de la prise de décision, ne crée-t-elle pas des conditions favorables à la mise en place d'une expertise contradictoire et à la construction d'un diagnostic partagé par les acteurs (publics et privés). Ne contribue-t-elle pas à une meilleure connaissance des

pratiques et des demandes des usagers, à la reconnaissance et la diffusion d'une culture commune autour de la problématique urbanisme / transport, voire à une plus grande appropriation locale des politiques mises en œuvre ? L'apport principal des études de cas dans ce domaine est, par conséquent, de décrire les modalités, les moments et les formes du débat public d'une part, de cerner ses vertus et ses apports dans le cas précis des processus d'élaboration et de révision des PDU, d'autre part.

1.4 Des modalités de débat public diversifiées au cœur du PDU : ni règle ni modèle

Derrière les expressions de « processus participatif » ou de « débat public », se cachent des *modus operandi* diversifiés, qui ne jouent pas tous le même rôle dans le processus d'élaboration voire de mise en œuvre et de suivi de Plans de déplacements urbains. Dans les quatre villes étudiées (Bordeaux, Lille, Lyon et Grenoble), il existe différentes modalités d'association des acteurs publics, privés, associatifs ou des citoyens à l'élaboration des Plans de Déplacements Urbains, mis en œuvre plutôt en amont de l'élaboration du document. Les différentes modalités du débat public relèvent également de différentes stratégies de la part des acteurs publics en charge de l'élaboration des PDU. Alors qu'à Bordeaux, le débat public a surtout concerné l'élaboration du projet de tramway (Cf. *infra* 1.7), Lille, Grenoble et Lyon présentent des exemples intéressants de débats publics, bien que les procédures proposées aient des portées variables. Dans ces trois cas, l'intérêt de ces exercices réside dans le fait qu'ils interviennent pendant le processus d'élaboration du projet de PDU. Ils révèlent ainsi la possibilité de mettre en relation des exercices de débat public avec la construction du projet de PDU, en soulignant les apports diversifiés de ces procédures au dit projet. Dans d'autres communautés urbaines qui se sont dotées d'un PDU (on se réfère ici à celles qui ont répondu à l'enquête flash), il n'y a pas eu de débat public lors de la phase d'élaboration du projet de PDU. Seules deux communautés urbaines ont organisé des réunions publiques ou diffusé de l'information sur support papier avant le lancement de l'enquête publique (communautés urbaines de Dunkerque et de Brest).

La simple diffusion d'informations, via des publications dédiées au PDU ou via les médias locaux, ne peut être assimilée à une véritable « association » des acteurs de la société civile à la production d'un document de planification stratégique. Assimiler « diffusion d'informations » à « débat public » est en quelque sorte un abus de langage. La diffusion de l'information n'est autre qu'un processus de communication visant à faire connaître la démarche de planification en cours et à informer les habitants des contenus de cette planification. Il n'y a ni échanges d'information ou d'expertise, ni construction collective de la démarche de planification. Cependant cette diffusion d'information est nécessaire.

Le statut des réunions publiques dites d'information est plus ambigu. Ces réunions peuvent être assimilées à des lieux de débat public car elles peuvent favoriser des échanges entre élus, techniciens et habitants sur divers objets du projet en construction. Cela étant dit, une réunion publique d'information ne vise généralement pas à produire un savoir collectif pouvant être intégré au projet de PDU. Son objectif est de donner à voir le processus en cours (un peu ou de façon importante) mais pas de l'influencer. Dans ce cas, les habitants ne sont pas associés à la production du contenu de la planification mais restent spectateurs. Ainsi, le débat public est envisagé de façon

restrictive et assimilé à de l'échange d'information (et non pas d'expertise ni de savoirs). Sa fonction est de participer à la transparence du processus d'élaboration en cours. A ce titre, il est utile, tout comme la diffusion d'informations via les médias.

Les modalités des débats publics pendant l'élaboration des PDU ne relèvent pas de modèles préétablis ou de règles précises contenus dans les lois et règlements organisant l'élaboration des PDU. Les modalités analysées présentent une grande diversité selon les agglomérations étudiées. C'est un véritable éventail de dispositifs qui est créé sous un vocable lui-même relativement hétérogène. Ces modalités de débat public vont de la simple *information* de la population locale par le biais d'exposition jusqu'au *partenariat d'expertise*, sollicitant des associations expertes dans le domaine des transports pour la définition des stratégies du PDU, en passant également par la consultation de citoyens ou-et d'associations via des réunions publiques ou au sein de dispositifs variés. Plusieurs points communs sont cependant à signaler qui permettent d'établir quelques constats généraux, avant d'exposer plus en détail les différentes expériences en question.

1.5 Forme intégrée et non intégrée du débat public

Dans les trois villes étudiées (Grenoble, Lille et Lyon), les expériences de débat public se sont tenues en amont du processus décisionnel, à savoir avant le vote d'approbation du projet de PDU. Les acteurs locaux accordent donc une place particulière au débat public, qui est perçu comme un élément constitutif du processus d'élaboration du projet de PDU et ce, quelles que soient les vertus ou les objectifs que les autorités organisatrices de transports lui assignent. Malgré des modalités très variées de mise en œuvre, nous avons pu définir deux formes principales de débat public selon les objectifs que leur assignent les AOT. Une première forme est qualifiée de forme intégrée de débat public et l'autre de forme non intégrée.

La forme intégrée de débat public (au système décisionnel) répond à une volonté de la part des AOT d'obtenir un apport substantiel au projet PDU (apport en termes de contenu du projet dans les phases d'élaboration du diagnostic ou des stratégies⁸). Dans cette optique, les AOT intègrent de façon très volontaire le débat au processus de construction collective du PDU. Une des modalités d'organisation du débat public la plus répandue dans ce cas est celle des groupes de travail thématiques, qui sont constitués au moment du processus officiel d'élaboration du PDU (au moment de la production des diagnostics et de la construction des stratégies) et qui réunissent des acteurs institutionnels, techniques et des experts issus de la société civile (notamment du milieu associatif). Ces groupes de travail sont au cœur du dispositif d'élaboration du PDU et sont encadrés par un comité technique et un comité politique de pilotage. Le processus participatif et le processus décisionnel sont en forte relation, d'où l'expression de forme intégrée de débat public. Dans ces cas, le système décisionnel est considéré comme relativement ouvert en direction de la société locale, mais tous les habitants ne participent pas. Les participants aux divers groupes de travail sont intégrés en fonction de leur compétence et de la pertinence de leur présence au regard des thèmes abordés. Ces formes ont été relevées à Grenoble et à Lyon.

⁸ Ces apports quant ils existent sont des apports au diagnostic mais également à la définition des enjeux de l'action et stratégies à promouvoir.

La forme non intégrée de débat public est une forme d'ouverture plus limitée du système décisionnel en direction de la société civile. Les AOT ne considèrent pas le débat public comme jouant un rôle clé dans la construction du projet de PDU. Dans ces cas, le débat public peut se voir assigner deux objectifs. Le premier consiste essentiellement à informer les citoyens sur l'avancement du projet en question. Le deuxième objectif consiste à faire « remonter » de l'information vers les acteurs institutionnels mais sans intégrer directement des acteurs de la société civile aux processus de production du PDU. Dans la forme non intégrée de débat public au processus décisionnel, l'ouverture est donc plus faible en direction d'une expertise civile potentielle et le lien entre débat public et décision plus ténu. Cette deuxième forme a été observée à Lille tout au long du processus de débat public. Elle a également été mobilisée à Lyon, en complément aux formes intégrées. Les modalités du débat public consistent alors en réunions publiques d'information, voire en forums associatifs.

Soulignons, à titre de mise en garde, que l'ampleur du débat public organisé, mesuré par le nombre de dispositifs sur lequel il s'appuie, ne garantit en rien une intégration des demandes ou des points de vue des acteurs de la société civile dans le contenu des projets inscrits dans le Plan de déplacements urbains.

2. Trois études de cas

A Lyon, des groupes thématiques de travail ont été constitués pour alimenter la production du diagnostic et la définition des enjeux de l'action lors de l'élaboration du projet de PDU. Sont au cœur de ce dispositif les représentants des acteurs publics (DDE, DRE, CETE, Région urbaine de Lyon, Département), les structures techniques (SEMALY, agence d'urbanisme), les opérateurs de transports (Lyon Parc Auto, Transports collectifs lyonnais, SNCF), mais également des experts issus du milieu universitaire et des associations locales⁹. On relèvera donc l'ouverture et la mixité des participants à ces groupes de travail. Chaque groupe est dirigé par un élu, ce qui souligne l'encadrement politique de l'ensemble de la démarche PDU. Le rapporteur de chaque groupe est un technicien ou un expert du domaine. Le travail de ces groupes s'est déroulé pendant plusieurs mois et il a donné lieu à des rapports diagnostiques. On est bien face à une forme intégrée de débat public. Le travail de ces groupes conduit à l'élaboration de trois scénarios contrastés dont « *l'intérêt pédagogique est de lancer le débat sur la nécessaire rupture dans la politique des déplacements suivie* » (SYTRAL, 2002).

Ces trois scénarios sont présentés à la population lyonnaise à travers une exposition publique qui a permis de recueillir les avis des gens. Une démarche de concertation de quartiers a suivi, sous la forme de réunions publiques dans toute l'agglomération. Cette concertation s'est tout d'abord appuyée sur l'exposition, qui a tourné dans les 55 communes de la communauté urbaine, puis sur des présentations publiques de ces scénarios aux habitants des dites communes. A l'époque le SYTRAL organise deux réunions par semaine dans les communes, réunions dans lesquelles les élus municipaux sont impliqués et les associations locales présentes. Ce travail de consultation publique de grande ampleur relève d'une forme semi intégrée de débat public.

⁹ Ces groupes étaient relativement ouverts en direction de la société locale et des experts techniques. Il pouvait y avoir jusqu'à cinquante personnes lors des réunions de travail.

En mars 1996, le forum des associations d'une journée se tient à l'Ecole Nationale Supérieure de Sciences et permet de convier environ trois cents représentants d'associations. Le but de cette rencontre était bien de parler de la philosophie de la démarche PDU et de recueillir les avis des participants. Bien que selon la loi LAURE c'est à de la demande des associations que doit se tenir la concertation obligatoire, les pouvoirs publics ont à Lyon anticipé cette demande. Cette forme de débat est peu intégrée au processus décisionnel.

Lors de la révision et de la mise en conformité du PDU engagée en 2003 par le SYTRAL, le débat public est également mobilisé. L'enjeu est non seulement de répondre aux nouvelles exigences de la loi *solidarité et renouvellement urbain* mais aussi de marquer quelques réorientations de stratégies (BOSSUET, 2006). D'une ampleur moindre selon certains experts (FAIVRE D'ARCIER, 2006), notamment du point de vue du nombre et des types de dispositifs, le débat public a cependant animé une partie de ce processus entre mars et juillet 2003. La moindre ampleur s'explique par le nombre plus restreint de questions à traiter au moment de la révision. Trois groupes de travail thématique ont été constitués sur : (1) les réseaux de transports collectifs et les modes doux ; (2) la place de la voiture et (3) les finances. La participation est organisée sous forme d'ateliers réguliers, autour de neuf questions principales déclinant ainsi les trois thèmes prédéfinis et dans lesquels ont été mobilisé des experts locaux, universitaires et associatifs, mais également des acteurs économiques, et institutionnels. Ces ateliers ont permis la participation de plus de trois cents personnes. Les experts universitaires constatent cependant qu'ils ont été moins sollicités que lors de la phase de production du premier PDU : moins sollicités en termes de fréquence et également en termes de sujets à débattre. Cette forme de débat publique est une forme intégrée.

Le projet révisé a également fait l'objet d'expositions dans les communes du Grand Lyon et de dix-sept réunions publiques au cours du deuxième semestre de l'année 2003. Cette forme de débat public est plus informative et donc non intégrée. On n'en connaît pas l'ampleur de la fréquentation de ces réunions. Le PDU révisé a été adopté en juin 2005.

A Grenoble, l'élaboration du second Plan de déplacements urbains¹⁰ est précédée par une phase préparatoire qui dure près de cinq ans. En 1993, la Direction Départementale de l'Équipement publie le Dossier de voiries d'agglomération qui préconise le bouclage de la rocade autoroutière et la création d'un tunnel sous la colline de la Bastille. Cette nouvelle infrastructure de voirie est perçue par les associations et les militants écologistes comme un tronçon du projet d'autoroute A51 visant à relier Grenoble à Sisteron, projet qui fait l'objet de très nombreuses contestations (DUARTE, NOVARINA, 2001). Les élus, qui accèdent en 1995 à la direction de la communauté d'agglomération (la Métro), se sont pour certains associés au combat contre l'A51. Ils sont donc très critiques à l'égard de la nouvelle rocade et décide de soumettre le projet de la DDE à une expertise indépendante : sont ainsi sollicités le directeur du Laboratoire d'Économie des Transports de Lyon, un représentant d'un bureau d'études suisse

¹⁰ Un premier Plan de déplacements urbains est adopté dès 1987, avant donc que la LAURE rende ces plans obligatoires dans les grandes agglomérations. Ce PDU est décrit par les responsables du Syndicat mixte des transports en commun comme visant à améliorer l'offre tous modes confondus : il préconise en effet une extension du réseau de tramway, l'amélioration des grandes infrastructures routières et un accroissement de l'offre de stationnement en centre-ville.

(Transitec) et l'ancien président de l'Association pour le développement des transports en commun (devenu depuis président de la Fédération nationale des usagers de transports). Un expert associatif est donc mobilisé au même titre que des universitaires pour fournir son avis sur le Dossier de voirie d'agglomération. Ces premières expertises permettent de mesurer de manière plus précise le poids des différents types de déplacements et conduisent à relativiser l'importance du transit. Le problème principal qui reste à résoudre est en effet constitué par le développement rapide des échanges (qui se font quasi exclusivement en voiture particulière) entre le cœur de la région urbaine et les secteurs périphériques. Cette démarche se poursuit avec la commande passée par la Métro à deux équipes (composées d'un bureau d'études techniques et d'un urbaniste) qui sont chargées de mettre sur pied un *avant-projet d'organisation des déplacements*. Ces avant-projets publiés en 1999 se présentent comme deux scénarios contrastés, l'un retenant le principe du bouclage de la rocade et le tunnel, l'autre non. Ils sont soumis à un jury composé de personnalités extérieures à l'agglomération (dont des représentants de villes étrangères), puis présentés pour avis aux partenaires institutionnels et au Comité consultatif des usagers de la Métro. Suite à cette première série de consultations, le scénario avec tunnel est retenu, puis soumis à une consultation de la population (par sondage d'opinions auprès de cinq mille personnes). Dès cette phase préparatoire, le débat public est donc intégré au processus de décision.

L'élaboration proprement dite du Plan de déplacements urbains dure trois années. Elle s'appuie sur une réflexion dans le cadre de groupes de travail thématiques auxquels participent une grande diversité d'acteurs publics et privés : partenaires traditionnels du Syndicat mixte des transports en commun (Département, Région, Direction Départementale de l'Équipement), professionnels de l'urbanisme et des déplacements (agence d'urbanisme, bureaux privés), représentants des Chambres consulaires et des grandes entreprises de la région, opérateurs de transports, délégués des associations de défense des transports en commun ou de protection de la nature¹¹, universitaires, élus municipaux et membres des administrations communales. Cette réflexion en groupes de travail est coordonnée par un comité technique (composé de techniciens du SMTC, de la Métro, de la Ville de Grenoble, du Département, de la Région de l'État et de l'agence d'urbanisme) et par un comité de pilotage (comprenant outre les élus du SMTC, des représentants des territoires voisins, du Département, de la Région, des Chambres consulaires). Le projet de Plan de déplacements urbains est l'objet d'une exposition publique et de nombreuses réunions dans les communes concernées. Devant les contestations qu'il soulève encore, il est examiné dans le cadre d'une commission informelle de débat public. Ce long processus de concertation – dont il faut souligner qu'il fait appel à une gamme particulièrement large de dispositifs – n'est pas suffisant pour empêcher un recours des opposants au tunnel sous la Bastille devant le Tribunal Administratif, recours qui conduit à une annulation du Plan de déplacements urbains (NOVARINA, 2003).

Le Plan de déplacements urbains approuvé en 2000 est révisé fin 2005. Cette révision est présentée par le Syndicat mixte des transports en commun comme une simple actualisation. Le processus de concertation et de participation qui l'accompagne

¹¹ Parmi les associations représentées, il faut citer non seulement l'Association pour le développement des transports en commun, la FRAPNA et le Comité de liaison des unions de quartiers, mais aussi des associations plus spécialisées comme « Rue de l'avenir », « Un petit vélo dans la tête », la Fédération française de cyclotourisme.

est donc considérablement allégé. Les groupes de travail thématiques sont maintenus¹² et la démarche est coordonnée par un comité technique (où est absente l'agence d'urbanisme) et un comité de pilotage et de suivi (où sont désormais représentées les associations). L'animation de ce dispositif est confiée à la Direction des politiques de déplacements de la Métro. Une fois le PDU révisé adopté par le conseil syndical, il fait l'objet de présentations lors de réunions publiques en mairies des diverses communes de l'agglomération. Là encore, parce que le nouveau Plan de déplacements urbains retient un nouveau tracé pour la rocade Nord et le tunnel, les contestations restent nombreuses.

L'expérience de **Lille** est ici restituée avec plus de détails car elle explicite et illustre le déroulement d'un processus complet de débat public. Du point de vue des expériences et des pratiques de démocratie participative, Lille est souvent présentée comme un cas exemplaire de démocratie locale, du fait de la présence de conseils de quartiers, d'un conseil communal de concertation et d'une commission extra communale sur l'environnement. Lors de l'élaboration du PDU, le recours au débat public a donné lieu à plusieurs moments de participation de la société civile à une réflexion collective sur les transports et les déplacements dans le cadre de l'élaboration du PDU. Nous avons évalué, à partir du travail de Séverine FRERE et d'entretiens, les formes, les contenus, les participants et les moments de ces réflexions collectives. Il ressort de cette évaluation plusieurs éléments définissant la pertinence et les « vertus » du débat public.

A partir d'octobre 1997, les citoyens sont invités à participer à nombreux des débats sur les déplacements et les transports sur le territoire de la communauté urbaine se mettent en place. Le public visé est celui des associations, donc de la société civile organisée en structures représentatives d'intérêts particuliers. On peut mettre en évidence 5 lieux et 5 moments de débats publics qui ont effectivement mobilisé beaucoup d'acteurs locaux et civils (FRERE, 2005).

Les trois premières étapes correspondent à des étapes de recueil d'information ascendant, c'est-à-dire de la société civile vers la CDUL autour de sujets précis de discussion :

- 1) Le « forum des déplacements » est organisé à la CDUL sur deux jours en octobre 1997. L'objectif est de créer les conditions d'un vaste débat sur la question des déplacements. Deux cents associations sont invitées, mais seulement soixante sont présentes. Sont également représentés les Chambres consulaires et différents groupements socioprofessionnels. Des ateliers thématiques sont organisés ; l'exercice permet d'informer les associations et les acteurs de la société civile de la démarche PDU en cours et de faire remonter vers les élus et les techniciens de la CUDL les connaissances et les points de vue de la société civile sur les questions des déplacements, des transports et de la mobilité.
- 2) Un questionnaire rédigé par la CUDL est remis aux associations à la fin du forum et envoyé aux associations qui avaient été invitées mais qui n'avaient pas participé. Les questionnaires portent sur les déplacements. 51 réponses sont

¹² Au nombre de sept, ils portent sur les transports collectifs, les modes doux, la gestion de la mobilité, le stationnement et le transport des marchandises, les relations urbanisme / transports, l'environnement, la voirie et les espaces publics.

reçues (sur 200 donc). L'objectif est de recueillir des avis sur un certain nombre de questions liées aux déplacements.

3) Ensuite, huit soirées débats sur des thématiques différentes, choisies par la CDUL, ont été organisées entre avril et juin 1998. Vingt-six associations ont participé. Chaque soirée est animée par quelques élus et techniciens. La volonté de la CDUL est de faire remonter des avis sur des questions précises de déplacements.

La quatrième étape est une étape de débat public construite autour du projet de PDU :

4) Un nouveau forum (deux jours en octobre 1998) a permis la tenue d'une discussion autour du projet de PDU (uniquement sur les objectifs et les orientations du PDU) : c'est une réunion d'information et de diffusion du document de la CDUL vers les associations et en retour, les associations émettent des remarques sur le contenu. La forme est celle d'ateliers thématiques autour de questions précises, liées au contenu du PDU. Ce n'est pas un moment de débat contradictoire.

5) Enfin, en mai 1999, le projet final du PDU est présenté aux associations lors d'une réunion d'information.

La diversité des formes, des lieux et des moments de participation et de débat public (forums, questionnaires par courrier, Réunions-débats...) souligne l'ampleur et la fréquence du processus participatif ou « consultatif » sur une période donnée, pour mobiliser le plus grand nombre possible d'individus ou de groupements, à différentes échelles territoriales et sur une période longue. Mais ces exercices sont plus des moments d'information (des élus et des techniciens vers les citoyens) ou d'émission d'avis de la population en direction des acteurs publics, avis et débats non contractuels, que des moments de coproduction d'une décision. Ce ne sont pas des lieux ou des moments de débats contradictoires ou de production d'expertise signifiante (la consultation intervient très en amont de l'élaboration du projet de PDU, car ces exercices sont véritablement déconnectés des processus décisionnels sous-tendant le PDU. L'espace public de débat est organisé de façon récurrente, mais sans relation avec l'élaboration du contenu du PDU, menée par les services de la CUDL et les acteurs publics et relève donc des formes non intégrées de débat public.

L'élaboration du projet de PDU s'appuie essentiellement sur la constitution d'un comité technique, constitué de quelques techniciens issus de la communauté urbaine. Ce comité est considéré comme le « noyau dur » du processus d'élaboration du PDU. Il a fonctionné selon une géométrie variable en associant, selon les thèmes abordés, d'autres professionnels appartenant ou non aux services de la communauté. Il a également constitué des groupes de travail qui réunissaient des techniciens pour alimenter des dossiers thématiques précis et ainsi nourrir les réflexions du comité technique. Il n'y a ni ouverture en direction de la société civile, ni comité de pilotage politique du processus

d'élaboration du PDU¹³. La scène de décision du PDU est différente de la scène de débat public et elle est peu influencée par le débat public.

Cependant, les vertus des processus dits consultatifs résident dans leur existence même. Ils ont contribué à faire évoluer le management de projet (FRERE, 2005 et 2006). Les citoyens se sont sentis interpellés et impliqués (et semblent d'ailleurs assez satisfaits de ces débats). Ainsi, ils sont moins susceptibles de s'opposer au PDU. Le débat public constitue donc un moyen de « faire partager » aux habitants les projets et les planifications. Pour les élus et les techniciens de la CUDL, c'est également une façon de prendre le pouls de la population. La CUDL s'est ainsi prémunie contre de possibles oppositions d'un monde associatif local par ailleurs très actif. En conviant ainsi le monde associatif aux débats organisés autour du PDU, la CUDL a réussi à impliquer la société civile tout en évitant des contre-pouvoirs. Elle a verrouillé et restreint le débat en l'orchestrant. On ne peut parler ici ni d'intégration des citoyens au processus décisionnel, ni de débats contradictoires sur les questions de déplacements et de mobilité.

Ces débats ont également permis de faire évoluer les pratiques et les connaissances des techniciens et des élus, en permettant une acculturation des techniciens et des élus aux questions de transports et de déplacements propres à leur territoire. Les ingénieurs des services techniques, confrontés parfois pour la première fois à la réalité du cadre de vie des habitants, sont amenés à intégrer des dimensions et des problématiques auxquelles ils n'étaient pas sensibles a priori. Leur présence aux différents débats conduit ces fonctionnaires à prendre en compte l'ensemble des dimensions de l'action que suppose la mise en œuvre d'une planification de type PDU et ses multiples. Le débat public a donc de manière indirecte un effet sur les méthodes de travail et l'organisation de l'administration de la CUDL, obligée de sortir d'une logique strictement technique et sectorielle. Il permet une diffusion de la culture PDU dans la structure en charge de son élaboration et ce à différents niveaux de services.

3. Les trois vertus du débat public

Nombreux sont les auteurs qui font part d'un certain scepticisme à l'égard des expériences de concertation et de participation. Ils soulignent que l'intégration de la participation aux processus de production des politiques de transport et de déplacement a finalement peu d'influence sur le contenu des plans et des actions (GAUTHIER, 2005) ou une portée très variable selon les expériences (GUILBOT, 2004 ; FRERE, 2005). Les modalités d'organisation du débat public sont certes très variables, nous l'avons noté, mais dans les démarches de Plans de déplacements urbains conduites à Grenoble et à Lyon, dans une moindre mesure à Lille, il existe des «*vertus*» au débat public qui constitue de véritables apports à la construction du contenu du PDU. Ces apports sont de trois ordres.

¹³ Concernant la révision du PDU de Lille, il semble que le processus d'élaboration envisagée laisse de côté les modalités de débat public, mais privilégie la mise en place d'un comité (politique) de pilotage et la constitution de plusieurs groupes de thématiques de travail dans lesquels on retrouvera des élus. Cependant, la CUDL ne semble pas envisager l'intégration d'acteurs associatifs ou privés.

Le débat public permet aux AOTU de prendre le pouls de la population et ainsi d'éviter la contestation au moment de l'enquête publique ou de la réalisation des actions préconisées. Dans cette perspective, le débat public, qu'il prenne une forme intégrée ou non intégrée, permet d'éviter des conflits et de rendre des projets acceptables. Les campagnes de presse et les réunions d'information visent principalement à atteindre cet objectif de réduction des tensions. Le cas de Grenoble le montre, s'engager dans une démarche de concertation, fusse-t-elle approfondie et permanente, ne constitue en aucune manière une garantie d'éviter les contestations au cours de l'enquête publique, ni les recours devant les tribunaux administratifs.

L'apport peut être de nature « substantielle » et alimenter le contenu du projet de PDU. Le débat public peut favoriser l'émergence de nouvelles thématiques d'action ou permettre la mise au point de compromis entre les points de vue en présence (apport démontré également par LOUVET, 2004 et 2005). Il peut devenir en effet un lieu d'articulation entre une expertise associative et une expertise technique. Cette vertu a été relevée à Grenoble et à Lyon.

Enfin, cet apport peut relever d'un véritable apprentissage collectif. La théorie de politiques publiques (notamment la version qu'en propose Pierre MULLER) montre que le préalable à toute action collective est l'identification en commun du ou des problèmes à traiter. Ainsi le lancement d'un Plan de déplacements urbains oblige à se poser la question de savoir si le problème à traiter est celui d'une amélioration de l'offre globale de transports tous modes confondus, s'il relève d'une stratégie de report modal dont l'objectif est de limiter les effets de la circulation automobile sur l'environnement, ou s'il s'intègre dans une perspective de maîtrise de la mobilité au moyen d'une meilleure articulation des projets d'urbanisme et de déplacements. Mais cette identification du problème à traiter ne passe pas uniquement par l'adoption de nouvelles stratégies cognitives, elle suppose aussi un « enrôlement » des acteurs (CALLON, 1986), amenant ces derniers à sortir d'une attitude de « *narrow cognition* », autrement dit de repli sur leur prés carré (STONE, 1993). Le débat public favorise alors de nouveaux positionnements des acteurs publics et privés. Nous avons montré comment ce débat permettait le développement d'une culture commune aux acteurs publics appartenant à une même administration. La construction de référentiels communs en matière de déplacements ou mieux encore de mobilité peut impliquer à côté les membres d'un même « *réseau thématique* », dont les membres appartiennent tant à l'administration publique, qu'au secteur privé, ou aux Chambres consulaires. La vertu du débat public est l'acculturation des techniciens et des élus aux problématiques propres à l'action collective dans le domaine de la mobilité. Nous avons parfois qualifié cette acculturation d'*institutionnelle* et de *rampante*. Cette vertu a été relevée non seulement à Lille, mais également à Grenoble et Lyon. Elle est moins explicite et rarement pressentie comme telle par les AOT.

Ainsi, l'apport du débat public à la production d'un PDU peut être considéré comme :

- Un apport direct, lorsque le débat permet d'alimenter le contenu des PDU (diagnostic, stratégies).
- Un apport indirect, lorsqu'il permet de modifier les perceptions et le positionnement des acteurs, et plus précisément d'inciter les acteurs institutionnels à développer une culture commune du PDU afin de mieux échanger avec la société civile.

4. Les facteurs d'émergence du débat public

La décision de recourir de manière plus ou moins importante aux dispositifs dits « participatifs » peut découler de choix politiques – c'est le cas à Bordeaux et à Lille. La présence au sein des conseils municipaux d'élus « verts » ou d'anciens militants associatifs est favorable au développement de la concertation. Dans d'autres situations – c'est le cas à Grenoble, mais aussi – la concertation répond à une exigence d'un milieu associatif particulièrement bien organisé et à l'état d'une société civile « arrivée à maturité ». Nous développerons ici le cas de Grenoble, parce qu'il nous semble représentatif des nouveaux rapports qui s'établissent aujourd'hui entre décideurs politiques et représentants de la société civile.

L'agglomération grenobloise est connue pour le foisonnement du milieu associatif. A côté des unions de quartiers, qui sont regroupées au niveau de l'agglomération dans une fédération et qui sont les interlocuteurs des municipalités pour les aménagements de proximité, il existe des associations spécialisées. Parmi celles-ci, il faut citer la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA) qui intervient d'abord sur les questions de protection des espaces naturels et qui progressivement étend son champ d'action à tout ce qui a trait à la pollution. Il faut citer aussi l'Association pour le développement des transports en commun (ADTC) qui œuvre de longue date pour la promotion des transports collectifs (tramway puis train-tram) et des modes doux. Il faut aussi citer une série d'associations qui représentent des intérêts particuliers : fédération de cyclotourisme, unions de commerçants, opposants à un projet particuliers, associations d'usagers...

Ce milieu associatif, extrêmement diversifié, s'est mobilisé à la fin des années 1980 pour contester le tracé de l'autoroute A51 qui doit relier Grenoble à Sisteron. Les associations, au premier rang desquelles la FRAPNA et l'ADTC, réussissent à fédérer les comités de riverains, la profession agricole et les élus locaux autour d'un projet alternatif d'aménagement du réseau routier existant (passage à trois voies ou à 2x2 voies de la route nationale). A cette occasion, les militants associatifs établissent des relations avec les élus, non seulement les conseillers municipaux du parti Vert, mais aussi les maires communistes de banlieue et le député-maire socialiste Didier Migaud qui, après les élections municipales de 1995, accède à la présidence de la communauté d'agglomération (DUARTE, NOVARINA, 2001).

Le débat sur le Plan de déplacements urbains est indissociablement lié au projet, en phase pré opérationnelle, de réalisation d'une rocade autoroutière (par la Nord), avec

création d'un tunnel sous la Bastille. Mais cette rocade est perçue par les associations comme un tronçon de l'A51, puisqu'ils participent tous les deux à la réalisation d'un nouvel axe autoroutier devant permettre de relier l'Europe du Nord à la Méditerranée, axe qui doublerait la Vallée du Rhône à l'Est. Le lancement du Plan de déplacements urbains intervient dans un contexte de controverses à propos de nouvelles infrastructures autoroutières. L'organisation d'un débat public apparaît comme une nécessité incontournable. Les élus y voient non seulement un moyen de désamorcer les oppositions, mais aussi de mobiliser le potentiel de connaissance et d'expertise qu'ils ont repéré dans le monde associatif. La Métro est à la recherche d'une position de médiation entre la Ministère de l'Équipement qui, à travers le Dossier de Voirie d'Agglomération, fait de la rocade Nord l'unique moyen de résoudre les problèmes de déplacements au sein de l'agglomération et les associations qui, arguant le retard pris par les transports collectifs, sont opposées à tout nouvel investissement en matière de voirie. Le recours à une expertise contradictoire et la construction de scénarios prend tout son sens dans ce contexte.

5. Les moments du débat public

Rappelons que les processus de débat public ont été essentiellement repérés dans les phases d'élaboration des différents PDU et rarement dans les phases suivantes, celles de la mise en œuvre, du suivi ou de la révision. Dans cette perspective, la phase de révision d'un PDU peut faire de nouveau appel au débat public, comme cela a été le cas à Lyon qui a « repris » les modalités de débat public qui avaient animé l'élaboration initiale du PDU pour alimenter en partie la phase de révision. Cependant, cette « pérennité » du débat public n'est pas systématique puisque dans le cas lillois, l'AOT ne s'est pas encore prononcée sur les méthodes et les processus qui animeront des phases prochaines de révision.

Le constat de la faible mobilisation des processus participatifs au-delà des phases d'élaboration d'une politique urbaine est un constat récurrent de l'analyse de l'action collective urbaine. Pourtant, on pourrait tout à fait envisager que des processus de débat public soit intégrés aux phases de suivi de la mise en œuvre ou d'évaluation des PDU. Ce type d'articulation n'est jamais sollicité dans les cas que nous avons étudiés, alors même que le débat public présente des vertus certaines en termes substantiels par exemple.

Dans notre analyse des fondements et principes d'une évaluation territorialisée des PDU et ainsi que dans notre guide d'orientation du PDU de Bordeaux, nous exposons clairement cette opportunité d'intégrer le débat public dans les phases de suivi et d'évaluation des PDU, tout en soulignant les difficultés et les contraintes potentielles de ces exercices.

Cette analyse croisée du débat public dans le cadre de l'élaboration des PDU nous permet d'aborder et d'analyser maintenant plus finement deux cas : le cas Lillois et le cas bordelais sur ce thème.

6. Bordeaux : un débat public accaparé par le tramway

A Bordeaux, décrire et analyser le rôle du débat public suppose de distinguer le processus décisionnel ayant présidé à l'élaboration Schéma directeur des déplacements urbains communautaires (1995), puis du projet de tramway (1998-1999), de celui ayant trait à l'élaboration du PDU (juillet 1998 - mai 2000), afin de comprendre la réalité du débat public dans le champ des transports et des déplacements ainsi que sa portée et son rôle.

6.1 Contexte d'émergence du débat public autour de la planification des transports

La LAURE de 1996 impose aux agglomérations françaises de plus de cent mille habitants la production d'un PDU. A cette époque, la communauté urbaine de Bordeaux s'est déjà dotée d'un document de planification des déplacements à l'échelle de l'intercommunalité, le Schéma directeur des déplacements urbains communautaires (SDDUC). Ce document, qui se réfère à l'époque au contexte législatif de la LOTI de 1982, vise à promouvoir un cadre cohérent de pensée des problèmes de mobilité et un cadre de référence pour l'action à moyen terme (dix ans).

Avec la promulgation de la LAURE, la communauté urbaine se voit dans l'obligation de produire un PDU, alors même qu'elle a déjà engagé une démarche de planification des déplacements. Un document synthèse tiré du SDDUC est publié en février 1996. Il inscrit alors la procédure de PDU dans les engagements de la communauté urbaine. Le second engagement majeur est la réalisation d'un transport en commun en site propre (TCSP). En effet, une réflexion importante est engagée dès 1995 à propos de la réalisation d'un tramway. Ce projet est central dans l'action de la communauté urbaine dans le champ des transports et de l'urbanisme et constitue un des projets phares de la nouvelle municipalité arrivée au pouvoir à Bordeaux en 1995.

Dans ce contexte, le projet tramway focalise un certain nombre d'actions et notamment un vaste processus de concertation et de débat public. Ces modalités concertées et participatives sont généralement présentées a posteriori comme des modalités de travail innovantes et souhaitées par le nouveau maire de Bordeaux et président de la communauté urbaine. De ce point de vue, il est évident que le style de management et de gouvernance locale est désormais en rupture avec la mandature précédente. Mais il apparaît nettement que le débat public est autant, à l'époque, le résultat d'une mobilisation associative locale que « le fait du prince ». Il n'y a pas perduration de cette pratique de débat public et après une phase de concertation sans précédent à Bordeaux autour du projet de tramway, l'élaboration du PDU s'appuie de manière recentrée sur l'expertise technique et institutionnelle des acteurs publics.

Le Forum des Associations sur le projet de tramway

Le projet de tramway est affiché officiellement par la communauté urbaine de Bordeaux en janvier 1996 (date qui signe l'abandon du projet précédent de VAL). En avril 1996, le conseil de communauté adopte le SDDUC quasiment à l'unanimité¹⁴. Peu de temps après, la concertation préalable à l'adoption du projet de TCSP devient une

¹⁴ Il manque une voix pour obtenir l'unanimité. Le vote manquant est souvent attribué à Denis Teisseire, élu communautaire et président de l'association Trans'CUB.

obligation légale, au regard de la Charte de la concertation du 5 juillet 1996 (proposée par C. Lepage). A cette époque, A. Juppé considère que la concertation institutionnelle, la publicité et la transparence entourant alors le projet de TCSP sont déjà des éléments suffisants de concertation. C'est sans compter sur la volonté d'une partie de la société civile de participer activement aux affaires de la cité. Le rapport de force qui s'instaure alors débouche sur un processus de débat public de grande ampleur.

Historique de la mise en œuvre de la concertation du tramway

En janvier 1997, un collectif, qui regroupe quarante-six associations et se nomme « *Viva-Cité* », demande à A. Juppé d'appliquer la Charte de concertation. Des réponses arrivent, mais ne semblent pas à la hauteur de la requête des associations mobilisées. En effet, après l'adoption le 28 février 1997 du *Schéma de TCSP* par la communauté urbaine, A. Juppé lance une grande campagne publicitaire dans la presse régionale et nationale autour des projets bordelais et notamment du tramway. *Viva-Cité* n'est pas satisfait de cette démarche, qu'il juge insuffisante au regard des exigences de concertation et relance, en avril 1997, le président pour que soit appliquée la Charte de concertation. Tout début juin 1997, la communauté urbaine informe les associations que la Charte sera effectivement appliquée et ce dès la fin du mois.

Facteurs de concertation publique

Cet historique de la concertation autour du projet de TCSP démontre qu'il existe à cette époque à Bordeaux une société civile structurée et prête à participer aux affaires de la cité. Il démontre qu'il est même très difficile pour les maîtres d'ouvrage publics de passer outre cette réalité et cette volonté. L'obligation légale de concertation, mais aussi la structuration de la société civile et l'activisme associatif, ainsi que l'importance du projet, sont trois facteurs principaux expliquant la mise en place d'une concertation d'ampleur à ce moment là. Aujourd'hui, l'on peut considérer que vie associative est toujours aussi dynamique. Plusieurs associations spécialisées dans les transports ont confirmé cet état de fait et nous ont assuré de cette envie de participer collectivement à la décision publique dans le domaine de la planification des déplacements.

Déroulement et modalités de la concertation

Notons que le texte de la Charte de concertation est relativement flou et qu'il ne fournit pas de modes d'emploi pour son organisation. A Bordeaux, le débat public concertation fait l'objet d'un dispositif de grande ampleur, à l'initiative d'une communauté urbaine soumise à la pression des associations.

Le projet de tramway fait tout d'abord l'objet d'une consultation publique qui prend notamment la forme d'un Forum mobilisant de nombreuses associations et se déroulant de juin 1997 à mai 1998. A ce forum s'ajoutent une diffusion de l'information sur le projet via près de quatre-vingts réunions publiques, sur la même période, tenues dans divers quartiers, au sein des vingt-sept communes membres de la communauté urbaine. Ces réunions ont visé essentiellement à tenir informé les habitants et à faire remonter de l'information aux techniciens et aux acteurs politiques. Ce ne sont pas des lieux de construction d'une expertise participant à l'élaboration du contenu du projet. Une communication régulière par voie de presse et de publications s'est faite tout au long du projet. Cette publicité s'accroît au moment de l'enquête publique (plaquettes

d'information, conférences et voie de presse). Ce procédé vise à informer et à rendre plus transparent les démarches de planification engagées. Notons que parallèlement à ces dispositifs de débat public, la communauté urbaine a consulté des experts de bureaux d'études afin de débattre et décider des tracés du réseau et de la formalisation du projet. La méthode des scénarios a d'ailleurs été convoquée pour alimenter ces débats¹⁵.

Le 14 juillet 1998, le projet de tramway est approuvé par le conseil de communauté et l'enquête publique est lancée entre le 15 décembre 1998 et le 15 février 1998. Pendant les travaux, diverses informations ont été mises à disposition des bordelais. Cette concertation préalable s'appuie sur de très nombreuses rencontres et ce sur une longue période. Revenons sur le déroulement du forum associatif, moment sommital du débat public.

Le Forum associatif : déroulement et modalités

Au départ, cent quatre-vingt dix-sept associations locales ont été contactées et invitées par la communauté urbaine à participer au Forum. Cent quarante-huit se sont inscrites et environ cent vingt ont finalement participé. Ce forum s'est réuni soixante-sept fois sur une année. Il a permis la rencontre et l'échange entre les élus et les techniciens d'une part et les associations locales participantes d'autre part. Une visite à Nantes a également été organisée le 30 mars 1998 pour permettre aux associations d'observer les installations du tramway dans cette agglomération précurseur dans le domaine. Le forum a également sollicité les contributions techniques de diverses acteurs et experts publics issus des AOT et des services de l'Etat afin d'alimenter et d'éclairer le débat.

L'organisation des réunions reposait sur deux axes distincts de travail : un axe de travail par secteurs géographiques (Bordeaux centre ; Sud-ouest ; Nord-ouest ; rive droite) et un axe de travail thématique (urbanisme et transport ; handicapés et personnes à mobilité réduite ; modes, tracés et multimodalité). Ce sont les élus communautaires, la mission tramway et les membres du Groupement d'études tramway qui ont animé les travaux du Forum. Une commission permanente de suivi, en charge de la préparation de l'information alimentant les débats, a géré l'organisation de ce forum. Les réunions avaient pour objet de débattre du projet en profondeur, des diagnostics jusqu'au tracé des lignes. La maîtrise d'ouvrage était chargée de fournir une expertise, assistée en cela de bureau d'experts et les associations fournissant à leur tour toute expertise souhaitée. Chaque réunion a fait l'objet de comptes-rendus distribués à tous les participants.

Un document publié par la communauté urbaine a compilé les contributions, sous forme de rapports écrits, de quarante associations ayant participé au forum. Ces associations sont de plusieurs types. Une majorité d'associations ou de fédérations d'associations représentent des habitants de divers quartiers ou secteurs de la communauté (associations d'intérêts et de défense des habitants/des riverains/locataires ; comités de quartier ; syndicat de défense de quartier ...), auxquelles s'ajoutent les unions de commerçants. Elles sont amenées à confronter leurs points de vue avec les associations soutenant le projet de tram ou les groupements

¹⁵ La CUB a fait appel à trois bureaux d'études spécialisés pour produire des scénarios de réseaux, un phasage et des modalités de financement. La SEMALY, SYSTRA et la Société du Métro de Marseille ont proposé des visions différentes.

d'usagers des transports. Sont enfin présentes des associations plus politisées dans leur représentation et leur fonctionnement. Les documents écrits déposés dans ce mémoire relativement volumineux (des centaines de pages) sont hétéroclites dans leur longueur, leur contenu et leur présentation. Une majorité d'entre eux proposent de réfléchir aux tracés des lignes du futur tram en illustrant de quelques cartes leurs propositions, d'autres nettement plus succincts relèvent quelques enjeux ou commentent rapidement le projet.

Regards critiques sur la portée et le rôle du Forum

Plusieurs critiques ont été adressées au déroulement de cette concertation par certaines associations. Les règles de fonctionnement de la concertation ont fait l'objet de vifs débats.

Une difficulté a résidé dans la prise en compte de la concertation par la Mission tramway et a concerné précisément son articulation avec les méthodes et le calendrier de travail de cette mission. Le rythme de la concertation, qui suppose du temps, s'est difficilement accordé au calendrier du projet lui-même. En effet, il a fallu plusieurs mois au forum, tout acteur confondu, pour trouver un rythme de travail efficace. Les responsables opérationnels du projet sont quant à eux tenus par un calendrier différent et ont du mal à intégrer la concertation dans leur processus de travail.

Certaines associations ont reproché à la communauté urbaine son refus de formaliser de façon plus détaillée le règlement de la concertation alors que cela leur apparaissait comme un gage de transparence et d'efficacité. La question de la désignation d'un garant (indépendant) de la concertation a été un combat de plusieurs mois, qui n'a pas abouti.

La concertation a été trop courte selon d'autres associations, qui regrettent aussi que la participation des élus n'ait pas été régulière au fil des réunions. Elle s'est essoufflée au fur et à mesure de l'avancement des travaux du Forum. Le suivi « politique » de la concertation a plutôt été jugé négativement.

D'autres associations ont souligné cependant l'ampleur de ce dispositif et l'innovation locale liée à la création d'un tel espace d'échanges, en soulignant également la possibilité offerte de questionner, d'échanger et de débattre en amont d'un projet et tout au long de son élaboration. Ce type de débat est effectivement sans précédent dans l'histoire locale bordelaise. Les groupes thématiques de travail, déclinés selon les secteurs géographiques, sont perçus globalement comme une bonne méthode de travail permettant d'approfondir des thématiques territorialisées. Ce sont en effet une approche et une méthode de diagnostic et de production de stratégie intéressantes.

La concertation a donc eu du mal à trouver une place dans le dispositif traditionnel de décision publique. L'articulation entre débat public et production du projet n'a pas été perçue clairement. Or c'est de cette visibilité et de cette articulation que dépendent en grande partie le taux de participation et le niveau de satisfaction des participants.

Le milieu associatif bordelais est développé et structuré, les consultations publiques liées au tramway en attestent. Il existe, selon nous, dans la société civile, des interlocuteurs potentiels capables de se mobiliser et de travailler collectivement. Les documents et les propos recueillis à propos du déroulement du Forum rendent difficilement compte de l'influence réelle de la concertation sur le contenu même du projet de tramway (en termes de tracé par exemple). Cependant, il apparaît que le débat public, par la voie du forum mais également de celui des réunions publiques dans les communes, a donné à voir le projet en construction à la société civile. Comme dans le cas de Lille, le débat public sans agir directement sur les décisions a également permis de développer une culture commune du projet au sein des services communautaires impliqués et des acteurs publics concernés en les obligeant à se positionner clairement sur ce projet, à développer un référentiel commun autour du tramway. De ce point de vue, le débat public a été un élément essentiel, qui a rendu la démarche plus transparente et a obligé les élus et les professionnels à se positionner vis-à-vis de ce projet de transports en commun.

6.2 Débat public et Plan de déplacements urbains

L'élaboration du PDU a été lancée en juillet 1998 dans la foulée de la concertation du projet de tramway, (le Forum des Associations s'achève en mai). Le PDU a été adopté le 26 mai 2000. En donnant ces dates, on comprend déjà que le PDU ne peut bénéficier d'une concertation publique identique à celle qui a prévalu pour le tramway. Le coût et l'énergie mobilisés durant la concertation tramway découragent les acteurs publics. D'ailleurs, on peut estimer a priori qu'il n'y a pas véritablement besoin de concertation pour le PDU et que la capitalisation de connaissances du Forum peut être, dans une certaine mesure, transférée au projet de PDU. Dans ce contexte, les élus décident que débat public en direction de la société civile doit être limité : selon le vice-président en charge du dossier, après quelques réunions du comité de pilotage et une réunion publique d'information, le PDU est adopté.

Modalités d'élaboration du PDU

L'élaboration du Plan de déplacements urbains a essentiellement reposé sur un travail au sein de sept groupes thématiques. Les acteurs publics partenaires du PDU (Etat, Région, Département, communauté urbaine), la Chambre de Commerce et d'Industrie, mais également des techniciens communautaires, communaux et de bureau d'études, ont alimenté ces groupes entre février 1998 et juillet 1998. L'agence d'urbanisme, maître d'œuvre du PDU a produit les études soumises à discussion au sein des groupes et assuré l'animation de l'ensemble de l'élaboration. Ce dispositif de collaboration s'inspire des méthodes préconisées par le CERTU pour produire un PDU. Notons cependant, qu'à Bordeaux comme à Lille, mais contrairement à Grenoble ou à Lyon, ces groupes de travail thématiques ne s'ouvrent pas à la société civile et aux associations locales.

L'élaboration du PDU s'est appuyée sur les travaux et les expertises accumulées lors de la concertation préalable au tramway. Le travail des groupes thématiques a donc consisté, sans revenir sur un diagnostic de la mobilité à réfléchir à des pistes d'actions complémentaires à la réalisation des trois lignes de tramway. Suite aux travaux en groupe, un colloque a été organisé le 9 novembre 1998 qui répondait à l'obligation de concertation imposée par la LAURE, concertation sur la demande écrite des

associations avant l'adoption par la communauté urbaine du projet de PDU. Ce colloque d'une journée a rassemblé les représentants des professions et des usagers des transports, la CCI de Bordeaux et les associations agréées de protection de l'environnement. Notons que cette concertation est très courte. Ce colloque a eu une influence limitée sur le contenu du projet de PDU, il est surtout un moment d'explication de la démarche adoptée et d'échanges d'informations sur le contenu du projet. Ce débat public est de forme non intégrée. Le projet de PDU est adopté par le conseil de communauté le 18 décembre 1998. L'enquête publique s'est déroulée du 13 septembre au 15 octobre 1999. Le PDU a été définitivement approuvé le 2 mai 2000.

Elargissement de la concertation lors de la mise en conformité du PDU

En 2002, le PDU est mis en conformité avec la loi *Solidarité et renouvellement urbain*. L'agence d'urbanisme conserve la maîtrise d'œuvre de cette nouvelle phase d'études et met à nouveau en place trois groupes thématiques de travail, composés, comme pour l'élaboration du PDU, des partenaires issus des services de l'Etat, de la Région, du Département, des communes et aussi des représentants des organismes, comme les concessionnaires des parcs de stationnement, la Chambre de Commerce et d'Industrie, ou le CERTU. Sont aussi présentes, à titre d'expert, un petit nombre d'associations spécialisées : unions de commerçants, fédération des transporteurs routiers, d'associations de défense de l'environnement. L'ouverture en direction de la société civile, est limitée à quelques associations et ce bien que l'on soit en présence d'une forme intégrée de débat public. Ces groupes se réunissent d'octobre 2002 à janvier 2003. Les associations locales, dans le cadre de la concertation préalable obligatoire, disposent de la journée du 11 mars 2003, pour donner leur avis sur la mise en conformité du PDU. Les citoyens dans leur ensemble ne sont consultés qu'à l'occasion de l'enquête publique. Dans les deux cas, la concertation est peu intégrée au processus décisionnel puisque le projet est déjà élaboré quand il est présenté. Au moment de l'évaluation à mi-parcours, on dresse le constat suivant : aucune modalité de débat public n'est engagée pour accompagner cette phase. L'évaluation n'est donc pas participative.

La mise en conformité (2002-2003) est donc perçue comme une actualisation du document adopté le 26 mai 2000. Nombreux sont les acteurs publics locaux qui insistent sur l'aspect limité des modifications à apporter au document, qui a anticipé, dès 2000, plusieurs éléments de mise en conformité avec la loi SRU. Les modifications portent principalement sur le stationnement, le transport et la livraison des marchandises. Cette volonté de réduire la phase de mise en conformité explique le recours limité à la participation. Les élus estiment que l'expertise associative est nécessaire sur des points précis et considèrent que le « ciblage » de cette participation est indispensable pour obtenir de telles expertises. De ce point de vue d'ailleurs, ils considèrent que les apports des associations aux débats sont importants ou intéressants.

L'on peut comprendre cette volonté de limiter l'ouverture de l'expertise à quelques associations, dont on sait qu'elles peuvent apporter des informations très précises susceptibles de nourrir le contenu du « nouveau » PDU. L'on peut néanmoins s'interroger sur le bien fondé d'une démarche qui se refuse à ouvrir à nouveau le débat sur l'ensemble des problèmes de mobilité. Une concertation plus large n'aurait-elle pas été l'occasion de mobiliser une expertise associative plus diversifiée, au service d'autres aspects des déplacements et de la mobilité ? Cela n'aurait-il pas été l'occasion de

relancer la dynamique du PDU et de faire connaître plus largement le document (à la société civile), tout en saisissant l'opportunité de créer un véritable réseau d'experts locaux. En 2003, soit cinq ans après le lancement des premières réflexions liées au PDU, un état des lieux des comportements de mobilité par exemple n'aurait-il pas été bienvenu ?

CONCLUSION

Le débat public facteur potentiel de mise en cohérence de l'action collective urbaine

Le débat public, malgré toutes les difficultés que suppose son organisation, peut favoriser la cohérence entre les stratégies de transports que le Plan de déplacements urbains cherche à mettre en œuvre. Il est donc facteur de cohérence interne au PDU. Il peut par ailleurs contribuer à mieux articuler les actions conduites en matière de transports et celles qui concernent l'urbanisme. Il est alors facteur de cohérence externe.

Du point de vue de la cohérence interne au PDU, le débat public, activé au moment de la production du projet, contribue à enrichir les approches des élus et des techniciens. Par exemple, l'expertise contradictoire portée par le milieu associatif, dans le cas grenoblois, a donné lieu à des exercices de débat public riches et a contribué à structurer le contenu du PDU. Le débat public oblige à dépasser la séparation traditionnelle, qui perdure dans la très grande majorité des agglomérations françaises, entre une politique des grandes voiries (celles qui seraient dévolues au transit) qui relève de l'Etat et une politique des transports collectifs (supposés au service des déplacements internes à la région urbaine) qui est de la responsabilité des collectivités locales. Il montre la non pertinence de la dichotomie trafic de transit / trafic interne, qui est à la source de toutes les réflexions sur les déplacements et favorise l'adoption d'une stratégie fondée sur l'intermodalité.

L'acculturation des acteurs locaux résultant des exercices de débat public, l'apprentissage collectif qu'ils suscitent sont également des facteurs de cohérence de l'action urbaine, et ce au-delà de la production du PDU. Dans le cas lyonnais, il semble que l'acculturation des acteurs locaux aux problématiques de déplacements et de mobilité lors des débats publics liés au PDU génère des échanges entre techniciens des sphères du transport et de l'urbanisme qui perdurent et alimentent désormais d'autres processus de planification (Schéma de cohérence territoriale notamment). Dans ce cas, c'est la cohérence externe, entre politiques urbaines, qui bénéficierait des vertus du débat public.

A Bordeaux, le débat public porte essentiellement sur le projet de tramway et n'est pas intégré au processus d'élaboration du PDU. Si dans le cas du tramway, sa portée est réelle, car il a contribué à faire remonter des informations et des demandes auprès des acteurs publics en charge du dossier, il est difficile de dire ce qui serait advenu si le débat public avait aussi sous-tendu l'élaboration du projet de PDU. On peut cependant mettre en évidence les limites du processus d'élaboration tel qu'il s'est déroulé.

Durant l'élaboration, la mise en œuvre puis l'évaluation du PDU, on soulignera donc la faible portée du débat public qui se résume à la tenue d'une journée de

concertation à la demande des associations concernées. Les acteurs publics n'ont pas souhaité réitérer l'expérience des débats publics de 1998 et ont ainsi limité le nombre de participants et les objectifs de la concertation liée au PDU. Cette « restriction » nous apparaît préjudiciable dans la mesure où le PDU ne concerne pas uniquement le tramway et devrait pouvoir aborder d'autres thématiques pour lesquelles un diagnostic complet et partagé semble indispensable.

Nous considérons que la capitalisation des études antérieures sans véritablement réactualisation des données d'une part, la faible ouverture de l'expertise, notamment en direction de la société civile ou d'experts indépendants extérieurs à Bordeaux, au moment de la production du projet de PDU d'autre part, contribuent à cette pauvreté du diagnostic du PDU. Le PDU est en quelque sorte capturé par le projet de TCSP qui laisse alors peu de place aux autres problématiques liées à la mobilité urbaine quotidienne. De plus, le projet TCSP relève d'une approche en termes d'offre de transport, ce qui ne couvre pas l'ensemble du spectre des enjeux de l'action publique en termes de gestion des déplacements. Ainsi, l'ampleur des débats autour du TCSP n'est pas ici remise en question, c'est plutôt la faible réactualisation et le faible recentrage des débats au moment du PDU qui semblent faire défaut à Bordeaux.

L'absence de participation de la population à l'élaboration du PDU a pour conséquence une méconnaissance du document par la société civile. Une recherche PREDIT antérieure à la nôtre a conclu sur ce point en soulignant qu'au mieux le PDU était perçu comme un simple plan de circulation ou carrément qu'il était assimilé au projet de tramway dans sa totalité (SACHET, 2000). Il existe donc une certaine opacité des processus de planification stratégique à l'échelle de la communauté urbaine de Bordeaux, au moins dans le champ des déplacements urbains et de la gestion de la mobilité. La participation des associations et des citoyens à des débats contradictoires, comme nous l'avons souligné par exemple dans le cas de Grenoble, est non seulement un facteur de renforcement de la démocratie locale, mais peut aussi contribuer à un enrichissement du contenu même des documents de planification. Le PDU ne peut se résumer au débat autour du tramway et de l'aménagement des espaces publics. Le forum du tramway et la mise en conformité du PDU démontrent qu'il existe à Bordeaux de ressources associatives (expertise) et que les acteurs locaux sont en capacité d'ouvrir le processus décisionnel. Dans la troisième partie du rapport, nous revenons sur les enjeux qu'il y aurait pour la CUB à mieux intégrer le débat public dans le processus de décision sous-jacent au Plan de déplacements urbains.

CHAPITRE 5

LA COOPERATION INSTITUTIONNELLE : DE LA CONCURRENCE DES ACTEURS AUX INNOVATIONS DE LA COOPERATION

1. La coopération institutionnelle : modalités d'une nouvelle gouvernance

1.1 Pourquoi parler de gouvernance urbaine ?

Les impératifs actuels du développement des villes orientent une partie de la réflexion scientifique vers des problématiques traitant des modalités efficaces de gestion publique et stratégique. La science politique développe à ce propos un champ d'études portant sur l'organisation des acteurs et des systèmes de gouvernement locaux. La littérature récente s'intéresse particulièrement au fonctionnement et aux interventions de coalitions ou de collectifs d'acteurs publics et privés orientant le développement des villes. Pour caractériser ces nouvelles configurations de décision et d'action, la science politique importe le concept de gouvernance, utilisé jusque-là pour analyser le fonctionnement des grandes entreprises multinationales et plus particulièrement les rapports que celles-ci entretiennent avec leur environnement.

Depuis le milieu des années 1970, l'environnement, dans lequel les autorités locales agissent s'est transformé en profondeur. La crise de l'Etat-Providence, les réformes de décentralisation engagées dans la plupart des pays européens, l'émergence d'un pouvoir associatif et la diversification des réseaux d'expertise scientifique et technique constituent autant de facteurs qui, chacun à leur manière, conduisent à l'apparition de configurations d'actions de type polycentrique (NOVARINA, 1998). La coexistence de plusieurs centres de décision conduit à s'interroger sur la gouvernabilité des sociétés locales et met en évidence l'importance des stratégies de coordination et de coopération qui sont à la base des nouvelles pratiques de gouvernance urbaine.

Partant d'un constat commun (l'émergence de nouvelles formes de gouvernance fondée sur la coopération), deux interprétations se développent, la première relevant de la science politique et la seconde ayant un caractère sociologique plus marqué.

La science politique (LE GALES, 1995) insiste sur la fragmentation du pouvoir, qui résulte de la crise de l'Etat-Providence d'une part, de la décentralisation de l'autre, et analyse les modalités de coordination des différentes actions émanant de différents acteurs publics (Etat, Région, Département, communes). Elle accorde beaucoup d'importance à l'apparition des nouvelles formes d'intercommunalité (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) et souligne le rôle joué dans la gouvernance urbaine par les sociétés d'économie mixte ou les grandes entreprises de services urbains. Elle met plus rarement l'accent sur l'apparition de nouvelles modalités de partenariat public / privé. En France, la thématique de la gouvernance urbaine est aujourd'hui de plus en plus fréquemment utilisée pour traiter de la question du gouvernement des grandes métropoles et se résume dans certaines publications à traiter de l'intercommunalité. Dans d'autres pays européens, notamment dans ceux qui ont adopté ou s'orientent vers un régime fédéral, la gouvernance

territoriale analyse les coopérations à construire entre les différents échelons (Région, provinces, communes) qui participent à la gestion d'un même territoire.

A côté de ces approches qui conservent un caractère institutionnel, se développent des interprétations, qui relèvent de la sociologie des organisations, de la théorie des régimes urbains, voire des écoles de la justification ou de la traduction et qui s'intéressent à la manière dont des configurations d'acteurs (publics et privés) œuvrent de manière conjointe à l'identification des problèmes à traiter et à la recherche de solutions dans un champ particulier de l'action collective (urbanisme, mobilité, logement, développement économique, préservation de l'environnement et des paysages, développement durable...). L'action collective suppose en effet que des acteurs identifient en commun les problèmes à traiter et implique donc un processus d'apprentissage collectif qui permet un rapprochement progressif des points de vue. L'interaction sociale contribue à faire sortir les différentes catégories d'acteurs (investisseurs privés, opérateurs immobiliers, responsables d'associations ou de groupements d'intérêts, fonctionnaires) d'une position de défense de leurs prés carrés, d'une situation de *narrow cognition* (STONE, 1993). Le pouvoir ne découle pas de la détention de positions institutionnelles définies a priori (*pouvoir sur*), mais de la capacité des acteurs à mobiliser des ressources de nature différentes (capacité d'élaborer et de faire appliquer la règle ou la norme, ressources économiques et financières, capacité à interpréter une situation et à en tirer des principes pour l'action, habileté à négocier et à mobiliser). Ce *pouvoir de*, cette *capacité à* (faire) passe par la construction de réseaux d'acteurs, qui sont unis par la volonté de faire aboutir des causes ou des projets partagés (RHODES, 1997 ; LE GALES, THATCHER, 1995). Ces interprétations sociologiques apparaissent particulièrement appropriées pour traiter de configurations localisées à l'intérieur desquelles des acteurs négocient l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet particulier.

1.2 La coopération institutionnelle dans le cadre des PDU

Les analyses de la gouvernance insistent sur les formes de coordinations verticales et horizontales entre acteurs. Le concept de gouvernance s'appuie sur une dialectique fragmentation des acteurs / coordination des actions. Les processus de coordination permettant la mise en commun, la rationalisation des ressources et des objectifs des différents acteurs. La gouvernance décrit des mécanismes alternatifs de négociation entre différents groupes, réseaux, sous-systèmes, susceptibles de rendre possible l'action des gouvernements. Les politiques urbaines sont alors le produit d'un type nouveau d'action collective dont le territoire est le référent principal et dont la coopération entre les acteurs est un des moteurs.

La coopération institutionnelle est au cœur de la problématique relative à l'articulation urbanisme / transport. Depuis la loi *sur l'organisation des transports intérieurs* de 1982, les lois de décentralisation (des années 1980 et de 2000) et la loi Chevènement de 1999 sur la simplification de l'intercommunalité, le domaine des transports et des déplacements est considéré un champ de compétences territorialisées et partagées. Les lois de décentralisation et la loi *sur l'organisation des transports intérieurs* ont conduit à un transfert des compétences en faveur des agglomérations en ce qui concerne les transports collectifs urbains, en faveur des Départements en ce qui concerne les transports interurbains. Ce partage de compétences soulève la question de

la cohérence des décisions relatives à la gestion des différents réseaux et conduit à s'interroger sur les modalités de coopération entre les différentes autorités organisatrices en matière de transports.

Les réformes de décentralisation modifient de manière radicale les rapports entre l'Etat et les collectivités locales et fait de la coopération un enjeu central pour la planification des déplacements. La gestion des plus grandes infrastructures urbaines continue à incomber au Ministère de l'Equipement. Cette division des rôles est en correspondance avec l'idée qu'il existerait une séparation des types de déplacements : d'un côté le transit qui n'aurait rien à voir avec le territoire local et relèverait donc d'une politique nationale d'aménagement du territoire, de l'autre les trafics d'échange (à l'échelle de la région urbaine) et internes aux agglomérations qui relèvent de l'action des collectivités locales. Cette conception bute sur le fait que les infrastructures accueillent souvent de manière indifférenciée tous les types de déplacements et qu'elles appartiennent à un même réseau, et ce bien que les ingénieurs des Ponts-et-Chaussées se soient attachés, depuis un demi-siècle, à minimiser les échanges possibles (entrées et sorties) entre les réseaux autoroutiers et routiers. Ainsi les contournements d'agglomération, dans un premier temps, lorsqu'ils sont implantés à l'extérieur du tissu urbain dense, sont destinés à accueillir le seul transit, puis dans un second temps, lorsqu'ils sont rejoints par l'urbanisation en viennent à jouer des fonctions de desserte pour les différents pôles de la région urbaine. Tout l'intérêt du Plan de déplacements urbains est de porté un regard sur l'ensemble des problèmes de mobilité (tout type de trafics confondu) qui se posent à l'échelle d'une agglomération voire d'une région urbaine.

L'obligation légale de produire des PDU (LAURE de 1996) met au défi les agglomérations de plus de 100 000 habitants de trouver les modalités d'une concertation publique afin de développer une vision cohérente, commune aux différentes AOT concernées, et d'organiser la régulation des déplacements et le développement des transports sur ce périmètre. A l'échelle des grandes agglomérations, la question de la coopération institutionnelle s'impose également aux acteurs publics locaux au regard des enjeux de cohérence des planifications territoriales (SCOT / PDU / PLH / PLU) depuis l'adoption en 2000 de la loi *solidarité et renouvellement urbain*. Enfin, la nature même du phénomène socio-économique à l'origine de la planification des déplacements (la mobilité spatiale quotidienne des individus) interroge avec beaucoup d'acuité désormais les approches de la régulation publique des déplacements des PDU. Ces approches ne devraient-elles pas, au regard des différentes échelles territoriales sur lesquelles se développent ces pratiques de mobilité, être fondées sur des connaissances et des actions débordant le Périmètre de transports urbains ?

Dans ce contexte, la prise en charge des Plans de déplacements urbains relève des nouvelles formes d'action publique qui tendent à se développer dans les contextes polycentriques qui caractérisent aujourd'hui les situations de décision. Les politiques de déplacements, comme celles qui ont trait à l'urbanisme, au développement social urbain, à l'environnement ou au développement durable, ne peuvent relever ni d'une seule administration, ni d'un seul corps technique représenté au sein de cette administration. Elles supposent des coopérations entre professionnels ayant des appartenances administratives diverses et impliquent la mobilisation d'éléments de connaissance et de compétences qui sont partagées entre l'Etat et les collectivités locales d'une part, les secteurs publics, parapublics et privés de l'autre. Le

fonctionnement des missions, des groupes de travail, des équipes de maîtrise d'ouvrage peut être rapproché de ce que les théoriciens des *policy networks* appellent les réseaux thématiques. Par opposition aux communautés de politique publique, dont l'exemple le plus significatif est constitué en France par les grands corps de l'Etat, ces réseaux associent des personnes ayant des statuts différents (fonctionnaires, contractuels, salariés du privé, professions libérales), appartenant à des professions différentes (ingénieurs, architectes, urbanistes, chargés d'études, gestionnaires de réseaux) et qui œuvrent dans une direction commune (une même thématique de l'action publique). Ces réseaux, parce qu'ils ne sont pas (encore ?) enfermés dans des routines administratives, sont des vecteurs d'innovation tant sur le plan technique que sur le plan des dispositifs et des processus de travail. Ils sont par contre d'une grande fragilité et leur subsistance dépend souvent des trajectoires personnelles des individus qui les composent.

Dans le cadre de cette recherche-action, l'évaluation de la coopération institutionnelle porte sur les modalités de travail en commun, réunissant les élus, les agents des administrations et les professionnels, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des Plans de déplacements urbains et plus largement des politiques mobilité dans chacune des quatre agglomérations. La concertation institutionnelle est présente dans les quatre cas étudiés (Lille, Lyon, Grenoble et Bordeaux). A l'instar des processus de débat public, ces modalités de *coopération institutionnelle* peuvent prendre des formes diversifiées et se présenter comme plus ou moins pérennes, accompagnant ainsi la démarche du PDU, de son élaboration à des phases ultérieures, voire jusqu'à sa révision. L'évaluation des formes, de la portée et du rôle de cette coopération est intéressante à deux titres :

- L'analyse démontre que la coopération institutionnelle et ses modalités ont des impacts directs sur la mise en cohérence des politiques urbaines dans les agglomérations étudiées.
- L'analyse de ces processus de coopération a notamment révélé des méthodes originales et pertinentes d'évaluation des PDU.

A Bordeaux, la mise au point du projet de tramway et l'élaboration du SDDUC sont l'occasion d'une réorganisation de l'administration de la communauté urbaine et de la mise en place d'un réseau de partenariat qui implique notamment l'agence d'urbanisme, les bureaux de consultance publics et privés et la Chambre de Commerce et d'industrie. La coopération semble moins poussée avec le Département, la Région et l'Etat, chaque échelon de collectivités publiques tenant à préserver l'intégralité de son domaine propre de compétences. Le Plan de déplacements urbains, dont nous avons signalé plus haut qu'il apparaissaient aux yeux des acteurs locaux comme une simple mise en conformité avec la LAURE, est élaboré dans le cadre plus retreint de groupes de travail où sont représentés presque exclusivement les élus communautaires et leurs conseils techniques. La coopération institutionnelle subit donc un certain essoufflement préjudiciable, à plus d'un titre, pour les conditions de mise en cohérence de l'action urbaine.

A Grenoble, comme à Lille et à Lyon, la coopération institutionnelle apparaît plus complète puisque les Départements sont associés à la définition des stratégies de mobilité dans le cadre notamment de syndicats mixtes et que sont envisagées des formes

de coopération, moins institutionnelles, qui impliqueraient l'ensemble des acteurs parties prenantes des politiques de déplacements et de transports. L'étude de ces trois agglomérations apporte indirectement des éclairages intéressants sur la situation particulière de l'agglomération bordelaise.

L'Enquête Flash, lancée auprès de l'Association des Communautés Urbaines de France, a permis de relever d'autres modalités de coopération institutionnelle à propos des PDU. Deux questions ont été posées autour de cette thématique : une sur l'existence et les modalités d'une concertation interne à la communauté urbaine et l'autre sur l'existence et les modalités d'une concertation entre la communauté urbaine et les communes membres de l'intercommunalité. Ces deux dimensions sont en effet essentielles dans les mécanismes de production, de mise en œuvre et d'évaluation des PDU. Cependant, les réponses ne sont pas toujours très explicites ou détaillées et par conséquent leur apport est relativement limité.

De l'analyse de tous ces cas, nous avons tiré un certain nombre d'enseignements généraux, d'une part, et d'enseignements spécifiques se rapportant au cas bordelais, d'autre part. Ainsi, nous aborderons trois points principaux.

Nous analyserons d'abord les différentes formules de coopération qui visent palier le caractère restreint du Périmètre de Transports Urbains en évoquant existantes. Cet enjeu est présent dans tous les cas étudiés sur le terrain. C'est à cette première échelle, celle des régions urbaines, que l'enjeu de la coopération institutionnelle se pose aujourd'hui pour les agglomérations.

Nous évoquerons ensuite, à l'échelle du PTU, les enjeux, les différentes phases et les modalités d'une coopération institutionnelle autour de la production d'un PDU. Trois moments de coopération institutionnelle ont été repérés : lors de l'élaboration, de la mise en œuvre, de l'évaluation et de la révision. Du point de vue des modalités, il est apparu intéressant d'évoquer les différents dispositifs tout en développant l'analyse de la coopération décentralisée en direction des communes lors de l'élaboration et de l'évaluation des PDU.

Nous étudierons enfin la structure de l'expertise mobilisée lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un PDU.

Le cas de Bordeaux sera présenté à la suite de cette analyse synthétique.

2. L'enjeu des périmètres

Une dimension essentielle de la coopération entre les acteurs réside dans les possibilités d'une meilleure articulation entre les différents périmètres de compétences des acteurs institutionnels dans le domaine des transports et des déplacements, à l'échelle des régions urbaines. En effet, l'échelle des enjeux d'une politique de déplacements dépasse aujourd'hui le périmètre des transports urbains d'une agglomération. Pourtant, dans les cas étudiés, il n'y a jamais correspondance entre les échelles des problèmes de déplacements et les échelles institutionnelle, politique et administrative de gestion de ces problèmes. Dans certains cas, on constate même un système de concurrence voire de conflits entre les différentes Autorités organisatrices de

transports (AOT). Face à cette situation, les acteurs locaux sont à la recherche de dispositifs, institutionnels ou non, de coopération qui permettent de palier certaines difficultés liées à la non concordance des périmètres.

2.1 Le syndicat mixte : Département et Autorité organisatrice des transports urbains

Le premier dispositif concerne la création de syndicats mixtes (regroupant l'intercommunalité urbaine et le conseil général). Les syndicats mixtes sont des dispositifs de coopération formels et institutionnalisés, qui visent à articuler les périmètres de transports urbains et interurbains et qui contribuent à résoudre des conflits (autour d'enjeux difficiles). Leur rôle est d'autant plus important que les élus qui y siègent ont des positions clés, et se positionnent en tant que médiateurs¹⁶. Ces syndicats sont maîtres d'ouvrage du Plan de déplacements urbains et des actions qui en découlent. Ils contribuent à mobiliser des financements du Département sur la politique des transports urbains. Ils sont un vecteur de solidarité entre espace rural et espace urbain. A Lille, Lyon et Grenoble, il existe des syndicats mixtes des transports. Leur capacité à coordonner efficacement l'action dans le champ des transports et des déplacements est variable. L'existence d'un syndicat mixte ne garantit pas systématiquement une coopération effective et dynamique entre les deux AOT concernées.

A Lille, bien qu'il existe un syndicat mixte associant la communauté urbaine et le Département, la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration, du suivi et de la mise en œuvre du PDU est en réalité assurée par la communauté urbaine. Dans ce contexte, le syndicat mixte (SMT) est pour l'essentiel chargé de la gestion du réseau de transports collectifs sur l'agglomération. La communauté urbaine de Lille est l'autorité organisatrice des transports à l'intérieur de son périmètre. Elle concède son pouvoir en matière de transports au Syndicat Mixte d'exploitation des Transports en commun de la communauté urbaine de Lille. Le SMT est propriétaire des biens affectés à l'exploitation des bus. Il définit la politique des transports, gère l'organisation et l'exploitation de l'ensemble des réseaux de transports sur le territoire communautaire, il décide des tarifs et veille au respect du cahier des charges d'exploitation du réseau (SMT, 2007).

A Grenoble et à Lyon en revanche, le syndicat mixte est certes responsable de la gestion du réseau de transports collectifs urbains, mais il est également porteur de l'ensemble de la démarche PDU, de son élaboration à sa réalisation. Le syndicat mixte est alors un facteur de collaboration active (notamment sur les questions d'intermodalité) et un moyen de mutualiser les ressources financières nécessaires à la réalisation des actions définies dans le PDU. Le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise est une structure partenariale dynamique qui a renforcé son administration en structurant progressivement une direction des politiques de déplacements. Bien qu'étroitement lié à la communauté d'agglomération, dont il partage les locaux et les moyens techniques, le SMTC assure la maîtrise d'ouvrage du PDU, comme de sa révision, et joue un rôle de premier plan dans la définition du concept multimodal, développé dans le PDU, qui propose une articulation intermodale des différents réseaux de transport et notamment urbains et interurbains afin de

¹⁶ Notons à titre d'exemple qu'à Grenoble, le président du Syndicat mixte des transports en commun, par ailleurs maire d'une commune de la deuxième couronne de banlieue, est aussi vice-président du Conseil Général, chargé de l'aménagement du territoire, et président du Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma directeur.

concurrer l'usage de l'automobile en provenance notamment du périurbain. Notons cependant qu'aujourd'hui, avec l'apparition de nouvelles Autorités organisatrices de transports urbains (Pays Voironnais, Moyen Grésivaudan), le syndicat mixte apparaît comme une formule moins appropriée que lorsqu'il n'existait qu'une seule AOTU. Autant, il était facile au Conseil Général de justifier aux yeux de l'ensemble des élus conseillers généraux le financement des transports dans le chef-lieu départemental, autant il sera plus difficile de leur faire admettre le bien fondé du financement du transport urbain en général, alors que ceux-ci ne font pas partie des compétences du Département.

La structure de coopération qu'est le syndicat mixte n'exclut pas les tensions entre les acteurs (BOSSUET, 2006 ; VAN EIBERGEN, 2006). Cependant, le syndicat mixte crée un espace institutionnel d'échanges et de régulation, accepté par les deux parties. Ce choix volontaire est un premier pas important en direction de la coopération stratégique et opérationnelle. Bien entendu, la seule existence de cette structure ne suffit pas non plus à garantir la réalisation effective des actions décidées de manière collaborative. D'autres facteurs entrent en ligne de compte (capacité de financement réelle, agenda politique, acceptabilité des projets par la société civile, opérationnalité des partenariats etc.).

A l'échelle française, la formule du syndicat mixte n'est pas majoritairement répandue au sein des AOT urbaines. En 2003, on recensait environ deux cent quarante-trois AOT urbaines en France et seulement 7% de ces AOT avaient choisi la formule en question, majoritairement dans les agglomérations de plus de cent mille habitants (soit environ 20% des AOT urbaines des agglomérations de plus de cent mille habitants.). Une absence de syndicat mixte gérant les questions de transports urbains à l'échelle d'une agglomération est difficile à expliquer. Le choix de ne pas créer ce type de coopération peut résulter d'une multitude de facteurs. En l'absence de syndicat mixte, la coopération entre AOT peut néanmoins se développer dans le cadre d'accords ponctuels visant à la réalisation de projets particuliers.

2.2 La coopération de projet

Le second dispositif concerne la coopération de projet ou coopération bilatérale. Ce type de partenariat a pour objet un projet précis et relève d'une convention bipartite (ou plus large si le projet le nécessite). Ce type de coopération a été repéré dans de nombreuses villes. A Bordeaux, s'il n'existe pas de syndicat mixte, la coopération se construit autour de projets spécifiques comme la billettique commune par exemple. Cette coopération est par conséquent une forme de coopération ponctuelle à travers l'établissement de conventions de projets.

C'est une autre forme de régulation de la « concurrence »/ « complémentarité » entre AOT et de l'articulation de stratégies partagées et de compétences complémentaires. L'existence d'un syndicat mixte peut être accompagnée également de dispositif de coopération de projet. A Grenoble et à Lyon, par exemple, est mis en place un projet de billettique intégrée entre le transport ferré régional et le transport collectif urbain des agglomérations de Lyon et de Grenoble (système OURA). On citera encore la réalisation d'une centrale d'information multimodale à Grenoble (GMCD). Ces

dispositifs permettent de mener à bien des projets précis à travers un dispositif adapté de coopération.

Ces coopérations de projets sont devenues incontournables au regard des problématiques traitées et des actions menées dans le cadre des PDU à l'échelle des agglomérations. Dans le cas de Bordeaux, notre analyse ne portera pas directement sur ces processus mais sur l'articulation possible entre les différents dispositifs de coopération institutionnelle. En effet, nous avons pu relever que lorsque ces dispositifs de coopération de projet tentent de se formaliser en dehors de l'existence d'un syndicat mixte, la coopération peut s'avérer plus difficile à mener effectivement. Il semble qu'à Bordeaux l'absence de syndicat mixte rende les relations entre la Communauté urbaine et le Conseil général plus aléatoires, comme nous le verrons ci-après

2.3 Conférences d'AOT, communautés de transports et syndicats mixtes d'AOT

Un autre dispositif de coopération a été repéré à **Lyon**, qui vient compléter les dispositifs que sont les syndicats mixtes associant Département et AOTU, d'une part et les dispositifs de coopération de projet, de l'autre. Ces dispositifs proposent une coopération entre les différentes AOT concernées par la régulation de l'intermodalité dans le périmètre des transports urbains et même au-delà. Ces coopérations prennent la forme de *Conférences d'AOT* et préfigurent le dispositif aujourd'hui offert par la Loi SRU (2000), à savoir le Syndicat mixte d'AOT. Actuellement, le syndicat mixte de type loi SRU se distingue des Conférences d'AOT par le fait qu'il peut prélever la taxe versement transport (VT) ainsi qu'un VT additionnel, pouvoir qui n'est pas dévolu à une Conférence d'AOT.

A Lyon, lors de l'élaboration du premier PDU et lors de sa révision, la concertation institutionnelle s'est formalisée autour d'un *Comité des maîtres d'ouvrage*, constitué des cinq partenaires institutionnels suivants : le Grand Lyon, l'Etat, le Département du Rhône, la Région Rhône Alpes et le SYTRAL (syndicat mixte en charge des transports). Ce comité est sollicité pour piloter l'élaboration (1995-1997) et la révision (2003) du PDU. Dans le PDU de 1997, un dispositif spécifique de suivi du PDU est prévu : le Comité consultatif des déplacements. Quand ce comité est envisagé, il s'agit de réunir, une fois par an, des associations d'usagers, des acteurs économiques, des exploitants du réseau ; les acteurs publics, afin de suivre la mise en œuvre du PDU. Une commission d'arbitrage est également appelée à régler les conflits d'aménagement et d'espaces publics. Cependant le Comité consultatif de suivi des déplacements évolue rapidement. Il perd sa dimension collective et participative pour se transformer en *Conférence des AOT*.

La Conférence d'AOT est un dispositif informel ou non institutionnel au départ (non prévu par la loi) qui émane d'une volonté des acteurs en charge des transports et concernés par le PDU de travailler ensemble à l'élaboration mais également au suivi du PDU. Sa mission principale en est donc une de coordination. La Conférence des AOT ne s'est pas limitée au strict suivi de la mise en œuvre et des résultats du PDU. En effet, la Conférence des AOT se distingue du Comité des maîtres d'ouvrage du PDU proprement dit (créé dans la phase de production du projet de PDU et dédié au pilotage de cette production). Le comité des maîtres d'ouvrage existe toujours. Il pilote la mise en œuvre du PDU. La Conférence des AOT est un lieu de débat et de concertation

politique autour des stratégies et des orientations prises ou à privilégier dans le champ des transports, en priorité à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, et du PDU, mais également à l'échelle de la région urbaine lyonnaise. De ce fait, elle se distingue d'un simple comité de suivi de la réalisation des actions inscrites au PDU. Dans le cadre de cette coopération institutionnelle élargie et pérenne, le projet REAL (réseau de type RER à l'échelle de la région urbaine de Lyon) a pu voir le jour.

Cette coopération institutionnelle particulière, préfigure dès la fin des années 1990 dans la région urbaine de Lyon, les dispositifs de syndicat mixte proposés désormais par la loi SRU. Ces syndicats mixtes doivent permettre de formaliser la coopération entre des AOT de différents niveaux afin de coordonner les services de transports, de mettre en place un système commun d'information pour les usagers, de favoriser la création d'une billettique unifiée. Le syndicat mixte formule SRU est une formule qui emprunte à la fois aux coopérations de projets et aux syndicats mixtes traditionnels analysés précédemment. La Loi SRU reconnaît ainsi l'enjeu d'une coopération institutionnelle capable de répondre aux enjeux d'intermodalité propres aux régions urbaines. Très peu de syndicats mixtes de type loi SRU ont actuellement vu le jour (on en dénombrait 5 en 2006). Le dispositif semble « lourd » à mettre en place. De plus, l'instauration d'un syndicat mixte loi SRU permet de prélever un VTA (Versement Transport Additionnel), prélevé auprès des entreprises du PTU. Ce VTA apparaît comme une ressource apte à financer des actions. Cependant le VTA est également perçu comme un frein au développement économique par l'instauration d'une taxe supplémentaire sur la masse salariale. Dans le cas bordelais, l'instauration du VTA, à laquelle s'oppose le Conseil Général, est une des pierres d'achoppement du projet de syndicat mixte.

A Grenoble, le Plan de déplacements urbains (2000) est élaboré sous la responsabilité d'un Comité de pilotage qui réunit les partenaires institutionnels et les représentants du monde économique. Dès l'adoption de ce plan, il est décidé que sa mise en œuvre se fera dans le cadre d'un Comité de suivi, auquel les associations sont invitées à participer. C'est ce Comité de suivi qui a conduit la révision du PDU, révision qui est en cours d'adoption. Les responsables du Syndicat mixte des transports en commun, dont il faut rappeler ici que le périmètre couvre l'agglomération et non la région urbaine, ressentent la nécessité d'une coopération plus approfondie entre les différentes Autorités organisatrices de transports. Dans le PDU (2000), parmi les actions envisagées, il est proposé la mise en place d'une Communauté de transports. L'extension du périmètre du SMTC est envisagée, mais se heurte aux réticences des communes périphériques qui ne souhaitent pas voire appliquer le taux de Versement Transport, en cours à l'intérieur de l'agglomération. La Communauté de transports, qui devrait réunir l'Etat, la Région, le Département, la communauté d'agglomération, le SMTC et le syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma directeur, serait un outil de coordination de l'offre de transports, de simplification de la tarification et d'harmonisation de l'information, et ce dans la perspective de favoriser l'intermodalité dans la région urbaine de Grenoble. Cette proposition est à nouveau formulée dans le PDU révisé (2006), mais la Communauté de transports devrait compter les nouveaux membres que seraient les Autorités organisatrices des transports urbains du Voironnais et du Pays du Grésivaudan. A la différence du Syndicat mixte prévu par la loi *Solidarité et renouvellement urbain*, la Communauté de transports est une simple instance de coordination.

3. La coopération institutionnelle de l'élaboration à l'évaluation du PDU

3.1 Les moments de la coopération

En amont, lors de l'élaboration de PDU

La coopération **institutionnelle horizontale** est généralisée et incontournable au regard de la nature même du document en question. Elle prend des formes différentes selon que l'agglomération est organisée ou non dans le cadre d'une communauté urbaine. Dans les agglomérations de Bordeaux, Lille et Lyon, l'élaboration et la mise en œuvre du Plan de déplacements urbains, implique une coordination de l'action des différentes directions de la communauté urbaine qui traitent des déplacements, de la voirie et des espaces publics ou de l'urbanisme. La coopération institutionnelle horizontale suppose donc une concertation entre les élus communautaires d'une part, entre services techniques d'une même administration de l'autre. A Grenoble, la communauté d'agglomération a des compétences plus limitées (déplacements, transports collectifs, réseaux des pistes cyclables, politiques de la ville, Programme local de l'habitat) et la mise en œuvre des actions envisagées par le Plan de déplacements urbains nécessite un partenariat entre des institutions différentes : Métro, SMTC, Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma directeur, communes. La coopération entre les services administratifs de la Métro (dont fait partie la direction des politiques de déplacements du SMTC) et les administrations communales apparaît incontournable.

Elle peut également prendre la forme d'une **concertation décentralisée**, menée en collaboration avec les élus des communes incluses dans le PTU. Cette coopération n'a pas la même importance dans les communautés urbaines et dans les communautés d'agglomération. Dans le premier cas, les élus municipaux peuvent se sentir mis à l'écart des décisions prises par une institution dont la structure administrative est parfois jugée bureaucratique. Dans le second cas, les services Intercommunaux apparaissent comme une administration de mission et dans les rapports entre échelon intercommunal les relations interpersonnelles entre élus communautaires et maires sont prépondérantes. La coopération décentralisée n'est donc pas une pratique généralisée¹⁷. C'est la Communauté urbaine de Lille qui est allée le plus loin dans ce domaine à l'occasion de l'élaboration du projet de PDU au cours des années 1990.

En aval du processus de PDU

Lors de la mise en œuvre, la concertation institutionnelle décentralisée peut exister. Le cas de Lyon, avec la mise en place des Plans de Secteurs, interroge les modalités et la portée de cette territorialisation.

Lors de la phase d'évaluation, la coopération institutionnelle et notamment la concertation décentralisée, peuvent également être mobilisées comme c'est le cas à Lille. Ce cas attire particulièrement notre attention car c'est le seul exemple d'évaluation d'un PDU menée *au fil de l'eau* et pérenne. Cette évaluation est réalisée

¹⁷ Dans les communautés urbaines de l'enquête flash, la coopération institutionnelle en amont existe également dans plusieurs cas mais ses modalités et sa portée sont plus difficiles à évaluer.

par le Service évaluation des politiques publiques au sein de la Communauté urbaine de Lille. Nous détaillerons également cet exemple précis. L'exposé sur l'évaluation est présenté au point 5 de cette partie.

3.2 Les dispositifs de pilotage du projet de PDU

En amont, lors de la phase d'élaboration du projet de PDU, la coopération institutionnelle horizontale est systématique. Elle passe par la mise en place d'un Comité de pilotage de nature politique et de structures techniques qui diffèrent selon que l'agglomération soit organisée en communauté urbaine ou en communauté d'agglomération.

Le comité de pilotage partenarial

La coopération institutionnelle renvoie ici à la structuration de la maîtrise d'ouvrage et de pilotage de l'élaboration du PDU. Cette coopération institutionnelle est généralement inspirée du modèle proposé par le CERTU dans son guide technique d'élaboration du PDU. Ainsi se formalise-t-elle à travers la mise en place d'un Comité de pilotage partenarial qui regroupe les principaux partenaires institutionnels (Etat et collectivités locales concernées), dont le rôle principal est, d'une part, d'orienter le déroulement des études au sein de groupes de travail et d'un comité technique, supervisant lesdites études et, d'autre part, de valider le diagnostic puis l'ensemble des choix stratégiques sous-tendant le projet de PDU. Ce modèle a été mis en place à Bordeaux, à Grenoble et à Lyon.

Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut à propos des modalités de coopération entre AOT, à **Lyon**, lors de l'élaboration du premier PDU, la concertation institutionnelle s'est formalisée autour d'un comité constitué du Grand Lyon, de l'Etat, du Département, de la Région et du SYTRAL. Ce partenariat s'est fortement pérennisé en donnant naissance au *Comité consultatif de suivi des déplacements*, qui a évolué en *Conférence des AOT*. Dans le dispositif, *un comité technique* a été constitué par les rapporteurs des différents groupes de travail thématiques pour consolider, coordonner les réflexions des différents groupes et faire rebondir les questions à travers les groupes et enfin, pour faire des propositions à partir des travaux des différents groupes thématiques et d'experts. Les mêmes modalités ont présidé à la révision du PDU.

Selon Philippe Bossuet, actuel chef de projet du PDU au SYTRAL, ce type de concertation a permis une capitalisation des savoirs et des expertises tout au long du processus d'élaboration et de mise en œuvre des actions du PDU. Il y aurait donc une certaine pérennité des savoirs grâce à la concertation. La coopération institutionnelle aurait ainsi permis aux personnes impliquées dans le champ des transports, des déplacements, de l'urbanisme de se rencontrer, d'échanger sur ces enjeux et d'intégrer progressivement les préoccupations des uns et des autres dans le projet et, au-delà, dans sa mise en œuvre. Nous qualifions ce phénomène *d'acculturation rampante : acculturation des savoirs mais également des pratiques*. Ces modalités relativement « vertueuses » de travail en collaboration ont été reconduites pour la révision. On constate donc une continuité et une pérennisation des méthodes de travail et de l'expertise (les mêmes experts universitaires par exemple ont été conviés). Aujourd'hui, on peut mesurer en partie la portée de ces capitalisations et de cette acculturation à travers les groupes de travail du SCOT. Les personnes en charges des transports y sont

interpellées et la diffusion de leur expertise peut favoriser la réflexion sur une meilleure articulation des domaines de l'urbanisme et des transports. Ces apports d'un champ d'action et d'expertise à l'autre seraient également à l'œuvre lors de l'élaboration des projets d'aménagement urbain dans l'agglomération (BOSSUET, 2006).

Un dispositif voisin est adopté à **Grenoble** avec la mise en place, dès le lancement du second Plan de déplacements urbains, d'un Comité de pilotage regroupant les partenaires institutionnels (Etat et collectivités locales) d'une part, les représentants du monde économique (Chambres consulaires) de l'autre. Ce Comité de pilotage, assisté d'un Comité technique qui réunit les professionnels des différentes institutions représentées au Comité de pilotage, chapeaute un ensemble de groupes thématiques de travail. Le suivi du PDU de 2000 et sa révision (2006) sont confiés à un Comité de suivi qui reprend la composition du Comité de pilotage mais l'élargit aux associations.

Mission interservices ou Comité technique

La concertation politique n'est pas suffisante, car l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des Plans de déplacements urbains supposent la mobilisation de compétences techniques, qui sont localisées soit dans les différents services d'une même administration (cas des communautés urbaines), soit dans différentes administrations relevant d'institutions différentes (cas des communautés d'agglomération). Dans de nombreuses communautés urbaines, l'on assiste à la création de Mission interservices, qui peuvent ou non être maintenues une fois terminée l'élaboration du PDU. Les communautés d'agglomération restent quant à elle des structures administratives légères, qui se dédient à des missions de programmation, de planification et de définition des politiques plus que de gestion des services. Dans un tel contexte, la mise en œuvre des actions prévues par le PDU suppose l'implication de professionnels qui relèvent de métiers différents (voirie et espaces publics, déplacements, urbanisme) et qui dépendent soit des communes, soit du Département, soit de l'Etat. Pour illustrer cette différence entre communauté urbaine et communauté d'agglomération, nous présenterons successivement les cas de Lille et Grenoble.

A Lille, la coopération institutionnelle est un élément récurrent des méthodes de production du PDU. Elle s'est formalisée à travers diverses démarches et organisation institutionnelles dont une *Mission PDU* créée en 1995 au sein de la CUDL. Cette mission est directement rattachée à la Direction générale des services techniques. La mission est constituée de cinq personnes dont la majorité est recrutée pour l'occasion, au sein des différents services de la CDUL (voirie et TC notamment) ; chacun a sa spécialité et fait le lien entre le service dont il est issu et le PDU. Le principe de fonctionnement de la mission PDU est donc celui d'une équipe légère, dont l'assistance technique (AMO) est, pour l'essentiel, assurée par le CETE de Lille. Il faut rappeler ici que les CETE constituent, avec le CERTU, les lieux principaux de réflexion et de capitalisation des expériences en matière de planification de la mobilité pour le compte de l'Etat. La Mission PDU est donc une équipe qui possède des compétences mixtes (mais en relation avec le domaine des déplacements au sens large), et qui dispose d'un personnel dynamique et expérimentée. Comme pour une administration de mission au niveau de l'Etat, la Mission PDU à Lille est chargée de coordonner les travaux de différents services de la CDUL, dans le cadre de l'élaboration du PDU : services de la voirie, des transports collectifs, piétons-vélos... Cette mission crée donc de la transversalité entre les services qui existent mais les chefs de services et les

services ne sont pas toujours « réceptifs » et « heureux » de l'existence de cette Mission. Cette dernière n'est pas en effet constituée des chefs de services concernés par le PDU, mais par des personnes choisies au sein de ces services en fonction de leurs compétences. Ce choix de management révèle une volonté de P. Mauroy de changer les méthodes de travail afin de favoriser l'apprentissage de nouvelles méthodes et l'innovation dans les façons de faire. Cette organisation institutionnelle relève également d'une volonté d'acculturation des personnels et des élus de la CUDL aux questions de planification stratégique des transports et des déplacements (MENERAULT, 2006). La création de cette structure transversale, couplée aux exercices de débat public, a permis de diffuser une « culture PDU » dans l'ensemble des services de la CUDL et a généré une certaine appropriation par les élus et les techniciens de cette démarche de planification, acculturation qui « garantit » la pérennité du PDU. Le PDU adopté en 2000 sera mis en révision prochainement (2007-2008). Aujourd'hui, son rattachement institutionnel est différent. La mission PDU a été supprimée, mais le suivi du PDU est confié à la nouvelle Direction du cadre de vie, au sein de laquelle sont regroupés les services : « déplacements urbains et qualité des espaces publics » (en charge du PDU) ; « développement durable » ; « espaces naturels métropolitains ». Le responsable de cette nouvelle direction est J.-L. Séhier, ancien responsable de la Mission PDU. Sa présence à la tête de la Direction du cadre de vie constitue une sorte de garantie de la prise en compte des objectifs et des actions du PDU par l'ensemble de l'administration communautaire.

A Grenoble, jusqu'au début des années 1990, la scène technique locale voit se côtoyer deux protagonistes principaux :

- Les ingénieurs de la Direction Départementale de l'Équipement spécialistes des routes et qui lance en 1993 le Dossier de voiries d'agglomération ;
- Les chargés d'études de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise, qui depuis la fin des années 1970 ont assisté les élus locaux dans la mise en place du réseau de tramway et ont acquis une connaissance fine de la mobilité, à travers le lancement d'une série d'enquêtes ménages.

Jusqu'à l'adoption en 2000 du statut de communauté d'agglomération, la Métro et le Syndicat mixte des transports en commun, qui en dépend étroitement, restent des structures de nature politique, au sein desquelles les élus ne peuvent bénéficier que de l'assistance de quelques chargés de mission. Le lancement du Plan de déplacements urbains est l'occasion de faire évoluer en profondeur cette situation. Aux côtés du directeur, sont recrutées tout d'abord une chargée de mission PDU, puis une personne en charge des modes doux et une autre de la concertation. Le SMTC peut dès lors assurer des fonctions de maîtrise d'ouvrage, de conduite des études, de suivi de la planification et des actions qui en découlent. Mais il n'est pas en mesure d'assurer « en régie » l'ensemble des missions techniques que suppose l'élaboration et la mise en œuvre d'un PDU. Les études préalables, la mise au point du concept de déplacement, la modélisation des flux de circulation sont confiées à des structures extérieures, principalement à l'Agence d'urbanisme et à des bureaux d'études privés. Par ailleurs, les actions envisagées dans le PDU ne sont pas mise en œuvre par le seul Syndicat mixte, elles font aussi intervenir la Métro, les autres Autorités organisatrices et les

communes. A côté du Comité de pilotage est mis en place un Comité technique, qui réunit l'ensemble des partenaires du SMTC, à savoir les techniciens de la Métro, de la Ville de Grenoble, du Département, de la Région et de l'Etat. Ce Comité technique est chargé de faire la synthèse des travaux des différents groupes thématiques (transports collectifs et modes doux, gestion de la mobilité, stationnement et transports de marchandises, urbanisme et transports, voirie). Le développement du partenariat technique va de pair avec un renforcement des fonctions de maîtrise d'ouvrage à l'intérieur de l'administration du Syndicat mixte des transports en commun. A l'heure actuelle, l'équipe du Plan de déplacements urbains, après avoir recruté du personnel (dont l'ancien responsable de l'équipe « transports » de l'Agence d'urbanisme), s'est transformée Direction des politiques de déplacements.

Les communautés urbaines, parce qu'elles disposent d'une administration plus développée que les communautés d'agglomération, apparaissent, à première vue comme des structures plus à même de favoriser une approche globale et intégrée des questions de déplacements. L'élaboration et la mise en œuvre du Plan de déplacements urbains passent par la mise en place de relations plus étroites entre les différents services communautaires. Les Missions interservices sont les supports de la diffusion d'une approche commune des politiques de déplacements parmi les directeurs des différents services techniques impliqués. Parfois, ces Missions ne durent que le temps de l'élaboration du PDU et la mise en œuvre des actions est confiée à des directions spécialisées (voirie et espaces publics, pistes cyclables, transports en commun...), ce qui nuit à une approche intégrée. Les routines bureaucratiques ont en effet parfois tendance à prendre le dessus. De plus les communautés urbaines sont des structures puissantes (tant en ce qui concerne la capacité financière d'intervention que les moyens humains) qui refusent que leur champ de compétences soit empiété par les « partenaires » que sont le Département ou la Région. Les communautés d'agglomération sont des structures à la fois plus récentes et plus légères, elles sont donc contraintes à nouer des partenariats, qui passent par l'instauration des dispositifs non institutionnels (Comité de pilotage, Comité technique). Ces dispositifs – dont on peut dire qu'ils se rapprochent des *réseaux thématiques* – sont à la fois plus souples (donc plus favorables à l'innovation) et plus fragiles (car dépendant de l'implication personnelle des techniciens).

3.3 La coopération décentralisée en direction des communes

La coopération décentralisée regroupe les différentes modalités de concertation et qui se développent entre l'AOT et les communes comprises à l'intérieur du PTU des agglomérations étudiées. Cette coopération peut être repérée soit lors de la phase amont d'élaboration des PDU, soit lors de la phase aval de mise en œuvre et d'évaluation.

A l'amont lors de l'élaboration

Lille : une « coproduction » du PDU avec les communes

L'exemple Lillois souligne les apports de cette coopération : des apports substantiels au contenu du PDU, mais également un processus d'appropriation collective de la démarche par l'ensemble des acteurs concernés, et la constitution d'un référentiel commun pour l'action collective locale.

La Communauté Urbaine de Lille regroupe quatre-vingt-sept communes. Pour pallier à cet émiettement communal, le territoire communautaire divisé à partir de 1990 son territoire en huit secteurs. Ce découpage, qui relève d'une logique économique et d'aménagement du territoire, est utilisé pour le Schéma directeur et par conséquent, est « entré dans les mœurs » des maires et des communes, en tant qu'échelon intermédiaire de travail, de discussion et de concertation (GREZIL, SEHIER, 2006). La mission PDU décide de s'appuyer sur ce découpage pour organiser la concertation avec les maires. Il y a eu deux étapes à la concertation entre la CUDL et les communes : une première au moment de l'élaboration du PDU et une deuxième avant le vote du projet.

La mission PDU et le vice-président sont allés à la rencontre des communes en organisant des rencontres « hors les murs » de la CUDL, dans ces huit territoires, démarche qui a été bien perçue par les maires. On notera une forte implication des techniciens de la CUDL et du vice-président dans cette démarche. Lors des réunions dans les huit secteurs sont présents les maires qui le souhaitent, le vice-président, le responsable de la Mission PDU et son équipe. Ces réunions permettaient de présenter des éléments techniques, des éléments de diagnostic, des visions stratégiques et politiques alimentant le PDU, puis d'organiser des débats avec les maires. Les débats portaient sur des points techniques et politiques. Cette concertation a permis d'avancer sur des dossiers importants, notamment celui des zones 30 (SEHIER, 2006). Malgré cette concertation, notons qu'au moment du vote pour approuver le PDU, un maire de la CDUL a proposé un amendement, qui a été voté et accepté, selon lequel, au moment de la mise en œuvre du PDU, chaque intervention liée au PDU sera (re)négociée localement entre la CDUL et le ou les maires concernés par cet aménagement et fera l'objet d'études préalables. Cet amendement remet donc en cause la portée du PDU et le bien fondé de son contenu (GREZIL, SEHIER, 2006). C'est une limite certaine à la coopération décentralisée.

Grenoble : une coopération informelle.

La question de la coopération entre échelon communal et intercommunal se pose d'autant plus que l'agglomération est importante et que la structure communautaire est lourde. Pendant de longues années, le syndicat intercommunal qui gère l'agglomération grenobloise se vantait d'avoir la structure administrative la plus légère de France. Le passage en communauté de communes puis en communauté d'agglomération s'est traduit par un recrutement de personnel et un renforcement de la structure administrative. Aujourd'hui, la Métro dispose de chargés de mission dans tous ses domaines de compétence. Il n'empêche que de nombreux dossiers continuent à être gérés à travers les réseaux interpersonnels qui unissent les élus. Le dossier des déplacements a ainsi mobilisé un petit nombre de grands élus de sensibilités politiques différentes (appartenant à la majorité comme à la minorité) et sur bien des points (l'intérêt d'une troisième ligne de tramway, le développement des pistes cyclables...) un consensus a prévalu. La concurrence politique reprend son droit sur des dossiers comme le tunnel sous la Bastille ou le stationnement en centre-ville. De plus pour éviter les conflits avec les communes, le Syndicat mixte des transports en commun intègre les professionnels des administrations communales aux groupes thématiques qui ont préparé le Plan de déplacements urbains. Tout est donc mis en œuvre pour favoriser l'approche la plus consensuelle possible.

3.4 A l'aval, lors de la mise en œuvre

La concertation lors de la mise en œuvre des actions relatives au PDU est un processus moins institutionnalisé dans les agglomérations étudiées. Il peut exister des déclinaisons locales du PDU sous formes de Plans locaux de déplacements ou de chartes micro PDU mais ces documents ne relèvent pas particulièrement d'une démarche de concertation entre les acteurs publics. En effet, ces documents permettent de territorialiser les actions présentées dans le PDU en les inscrivant localement dans un document de référence. Ils ne supposent pas de processus conjoint ou préalable de concertation entre les acteurs. A Lyon, la Communauté urbaine tente de promouvoir une forme de territorialisation de l'action collective relative au PDU à travers la production de Plans de secteur.

Les Plans de secteur à Lyon : une forme de coopération décentralisée ?

Les Plans de secteur sont un outil de planification et de travail interne au Grand Lyon qui vise à mieux articuler la mise en œuvre des actions d'aménagement urbain et celles affectant l'ensemble des réseaux techniques urbains. Les Plans de secteur ne sont pas à proprement parler des déclinaisons du PDU à l'échelle des quartiers. Ils se focalisent sur l'organisation et le développement des réseaux et sont définis comme une méthode travail.

Les Plans de secteur sont construits à partir de la typologie de la voirie et des réseaux urbains à l'échelle de territoires, définis a priori comme pertinents en termes d'organisation des réseaux et des services, comme d'usage et de vie de quartier. Il existe ainsi six grands secteurs géographiques qui découpent le territoire de la communauté urbaine. Les plans de chaque secteur présentent, sous forme de cartographie, l'organisation actuelle du territoire et la hiérarchisation des réseaux ainsi qu'une formalisation des actions ou projets à mener pour passer de l'état actuel à l'état souhaité du territoire en question. Ainsi, les plans de secteurs sont des outils pré-opérationnels qui permettent de guider la mise en œuvre d'actions territorialisées et de planifier les interventions. Ils jouent un rôle d'interface entre les urbanistes territoriaux et la maîtrise d'œuvre sur les réseaux. Pour le SYTRAL, maître d'ouvrage du PDU, les Plans de secteur sont en dehors de son champ de réflexion et d'action et ils ne concernent que l'organisation et les modalités de travail du Grand Lyon. De plus, notons que ces plans n'ont pas de contenu stratégique, mais sont simplement des outils de gestion, qui synthétisent l'état de la programmation des actions prévues. Cependant ils sont peu utilisés au quotidien par les services techniques de la communauté urbaine et ont donc un impact limité sur les projets opérationnels.

Les Plans de secteur sont portés par la seule communauté urbaine et ne sont pas reconnus comme des outils de programmation par les autres acteurs institutionnels, au premier rang desquels le SYTRAL. En l'état présent de leur fonctionnement, ils ne constituent donc pas un vecteur important de coopération institutionnel.

Les Plans locaux de déplacements à Grenoble

Avant l'adoption même de la loi *Solidarité et renouvellement urbain*, qui par son article 102 leur confère un caractère réglementaire, le Plan de déplacements urbains de Grenoble (2000) propose la mise en place de Plans locaux de déplacements qui

constituent une application localisée des orientations du PDU et doivent respecter l'objectif de réduction de la circulation automobile. Le territoire retenu pour l'élaboration du PLD est un secteur de l'agglomération où les problèmes de déplacements présentent une certaine acuité. La maîtrise d'ouvrage est assurée par une commune, qui bénéficie de l'assistance technique des services de la Métro et du Syndicat mixte des transports en commun. L'élaboration du PLD se fait sous la responsabilité d'un comité de pilotage qui réunit les partenaires habituels. Le SMTC et la Métro subventionnent à hauteur de 25% les études préalables et le Département peut en tant que besoin apporter une aide complémentaire. Les PLD approuvés par les conseils municipaux sont consultables sur le site Internet du SMTC et une synthèse des Plans locaux de déplacements de l'agglomération est présentée en annexe du Plan de déplacements urbains révisés adoptés en 2007.

Onze secteurs se sont lancés dans l'élaboration d'un PLD. Cinq d'entre eux (concernant les communes d'Echirolles, Eybens, Meylan, un groupement informel associant Seyssinet-Pariset, Fontaine et Seyssins, et le domaine universitaire. Sept sont en cours d'élaboration (La Tronche, Sassenage-Noyarey-Veurey, Saint Egrève-Saint Martin le Vinhoux-Le Fontanil, Gières-Murianette-Domène, Pont-de-Claix, polygone scientifique).

Les PLD sont perçus par le SMTC comme un moyen privilégié de favoriser un partenariat autour de la mise en application des principes fixés par le Plan de déplacements urbains. Ce partenariat n'est pas sans rencontrer des difficultés, car l'objectif de multimodalité doit sans cesse être rappelé à des acteurs locaux qui se sentent plus ou moins impliqués dans l'objectif de réduction de la circulation automobile. De plus la multiplication des procédures de planification à l'échelle des communes, de l'agglomération et de la région urbaine, pose la question d'une meilleure articulation des différents outils (SMTC, 2006). Dans certains cas, le Plan local de déplacement est un bon moyen de traduire les orientations stratégiques établies par le Plan de déplacements urbains en des prescriptions opérationnelles directement intégrables dans le Plan local d'urbanisme.

Réflexions sur la mise en place d'outils intermédiaires

Les expériences de Lyon et de Grenoble montrent tout l'intérêt qu'il y a à mettre en place des outils intermédiaires qui facilite le passage des orientations stratégiques, établies dans le cadre de plans élaborés à une échelle territoriale vaste, et les prescriptions opérationnelles, directement utilisables dans les plans communaux. Ces outils intermédiaires existent dans le Code de l'Urbanisme (Schémas de secteur permettant de proposer une application plus précise des objectifs d'aménagement et de développement du Schéma de cohérence territoriale). Les élus locaux semblent leur préférer des outils, n'ayant pas nécessairement de caractère réglementaire, ce qui facilite leur modification. Bordeaux a innové dans cette direction en élaborant, à l'initiative de l'Agence d'urbanisme, un *plan régulateur*, permettant à la fois d'actualiser et de spatialiser les orientations du Schéma de directeur. Lyon et Grenoble proposent des démarches voisines, dans le champ des déplacements et non plus de la planification territoriale, en proposant des Plans de secteur pour la première, des Plans locaux de déplacements pour la seconde.

La planification territoriale s'apparente de plus en plus à un processus continu, fondé sur des allers-retours entre les différentes échelles territoriales (commune, secteur, agglomération, région urbaine), et passant par la mobilisation d'outils, toujours plus nombreux, qui soit sont prévus par le Code de l'Urbanisme, soit sont inventés localement.

4. Structure de l'expertise

Nous avons souhaité ajouter une dimension aux questions portant sur le débat public et la coopération institutionnelle en analysant plus précisément la structure de l'expertise mobilisée lors de l'élaboration des PDU. L'expertise est issue des processus de débat public et des processus de coopération institutionnelle. Elle fait donc le lien entre les deux dimensions que nous venons d'étudier. Cette expertise peut être ouverte ou fermée, selon les choix opérés par la collectivité ou la structure maître d'ouvrage du PDU. L'expertise ouverte fait appel à des experts de nature très différente (associations par exemple) et correspond à des situations de débat public largement ouvertes également. L'expertise fermée est quant à elle limitée généralement à des acteurs locaux institutionnels.

A Grenoble, ouverture progressive du système d'expertise

A l'origine de la réflexion locale sur la mobilité, il y a la contestation du Dossier de Voiries d'Agglomération produit par les services du Ministère de l'Équipement. Les nouveaux élus de la communauté d'agglomération ressentent alors le besoin de légitimer leur réflexion sur la base d'expertises qui ne proviennent pas du système public constitué de la DDE et de l'Agence d'urbanisme. Pour ce faire, ils font appel à des personnalités extérieures, à savoir le directeur du Laboratoire d'Économie des Transports de l'Université de Lyon, un représentant du bureau d'études suisse Transitec et l'ancien président de l'Association pour le développement des transports en commun, qui a accédé depuis aux fonctions de président de la Fédération nationale des associations d'usagers de transports. Les rapports qu'ils produisent sont très libres dans leur ton et témoignent de positions tranchées quant à l'utilité de la rocade Nord et du tunnel sous la Bastille. Le rapport du président de l'ADTC est un plaidoyer en faveur d'une politique des déplacements qui donnerait une priorité aux transports collectifs et aux modes doux.

Cette volonté d'ouverture est maintenue tout au long du processus de préparation puis d'élaboration du Plan de déplacements urbains. L'élaboration du PDU est en effet précédée par la mise au point de deux scénarios de mobilité (l'un avec tunnel, l'autre sans) dont l'étude est confiée à deux équipes associant bureaux techniques privés et architectes urbanistes. Il y a là une manifestation d'une certaine volonté à rechercher une cohérence des approches en matière de transports d'une part, d'urbanisme de l'autre. L'expertise associative est, elle aussi recherchée : les représentants des associations généralistes (unions de quartiers...) ou spécialisées (association de défense de l'environnement, de promotion des transports collectifs, du vélo ou de la marche) sont intégrés aux groupes thématiques du PDU et jouent un rôle déterminant dans la promotion de solutions innovantes comme le train-tram, les zones « 30 » ou la revalorisation de la marche à pied. Les associations regroupées dans le collectif « 3D » sont reçues par les élus lorsqu'elles mettent au point un scénario alternatif à ceux des

experts et leurs propositions sont écoutées. Cette coopération avec le milieu associatif s'est même poursuivie avec l'intégration à la maîtrise d'œuvre de certains projets comme les Plans de mobilité scolaire (Pédibus et Vélobus).

En quelques années, l'on est donc passé d'une situation où l'expertise technique est comme monopolisée par les deux partenaires institutionnels des élus que sont la Direction Départementale de l'Équipement d'une part, l'Agence d'urbanisme de l'autre, à une configuration où l'expertise est diversifiée voire contradictoire. La méthode des scénarios, testés lors des études préparatoires au Plan de déplacements urbains de 2000 est généralisée (elle est par exemple appliquée dans le cadre des Plans locaux de déplacements). Il y a là un gage d'ouverture et de transparence du débat public. Cette transformation de la structure de l'expertise passe par l'appel à des compétences extérieures – il faut noter ici le rôle déterminant du bureau d'études Transitec, dont les liens avec l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne sont connus – et une ouverture disciplinaire – à côté des spécialistes de la circulation, sont désormais mobilisés des urbanistes et des chercheurs travaillant sur la mobilité prise dans sa globalité. Le pilotage d'un tel dispositif n'est possible que parce que le Syndicat mixte des transports en commun a renforcé ses compétences en interne. Lors de la révision du Plan de déplacements urbains, cette ouverture est encore plus affirmée et l'Agence d'urbanisme, jusque-là partenaire d'études privilégié des collectivités locales, tend à se transformer en un prestataire de conseil sur des questions spécifiques (le chrono-aménagement par exemple).

A Lille, une expertise technique et institutionnelle essentiellement locale

Pendant l'élaboration du PDU, un comité technique (noyau « dur ») est instauré, autour duquel beaucoup de choses tournent pendant deux ou trois ans. Régulièrement (toutes les six semaines), ce comité organise des rencontres durant lesquelles est réunie une trentaine de personnes de la CUDL et des partenaires extérieurs pour réfléchir sur le dossier du PDU. Dans ces réunions, il est décidé de mettre en place une dizaine de groupes thématiques, dont les membres sont plus directement concernés par le sujet abordé (géométrie variable des participants selon les thèmes abordés). Il revient ensuite au comité de valider les choix et les options. Le CETE a été un acteur très présent lors de l'élaboration du PDU. Il y a eu une bonne entente entre les personnes du CETE et de la mission PDU. Du côté de l'État également, une jeune ingénieure de la DDE et un collaborateur ont été très actifs (SEHIER, 2006). En revanche, l'expertise participative ou associative n'a pas été sollicitée. Ce sont uniquement des groupes de techniciens qui ont participé à la production du PDU. Les associations ont participé ailleurs et à d'autres moments, lors de la consultation publique, dans les différents lieux de débat public. Il n'y a pas eu de mélange des deux ou d'intersection entre les deux procédures.

A Lyon, une expertise locale, ouverte et diversifiées

Relevons qu'à l'instar de Bordeaux aujourd'hui, comme nous allons le voir par la suite, l'expertise publique dans le champ des transports et des déplacements est au début des années 1990 quelque peu sectorialisée en fonction des compétences principales des acteurs institutionnels. Les débats au moment de la publication du Dossier de Voirie d'Agglomération en 1993 en attestent. L'État cantonne ses réflexions aux problématiques autoroutières et de grand contournement, tandis que l'AOT urbaine tend à se concentrer sur les enjeux communautaires uniquement (SCHERRER, 2006).

L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe municipale à Lyon et l'élection d'un nouveau président de la Communauté urbaine (Raymond Barre), dans un contexte de contestations très vives de la réalisation du tronçon nord (à péage) du périphérique, suggèrent aux pouvoirs publics en charge du PDU de mettre en œuvre un espace de débat et de concertation où les expertises institutionnelles et civiles puissent confronter les problématiques de déplacements sises aux différentes échelles du territoire aggloméré et péri urbanisé. La démarche de débat public du PDU de Lyon se présente comme un cas à mi-chemin entre Lille et Grenoble. L'expertise locale mobilisée au moment de l'élaboration du PDU est comme à Lille, pour l'essentiel une expertise institutionnelle. Comme à Grenoble, les groupes thématiques sont ouverts aux universitaires et aux associations, mais il n'est pas fait appel à une expertise extérieure, nationale ou internationale. En effet, dans les groupes de travail sont présents les professionnels dépendant des partenaires institutionnels, que sont la DDE, la DRE, le CETE, le Département, la Chambre de Commerce et d'Industrie, l'Agence d'Urbanisme, la SEMALY ou la Région Urbaine de Lyon, et les exploitants (SNCF, TCL Lyon Parc Auto), mais des experts issus du milieu universitaire ou des associations complètent ces groupes. Cette expertise locale diversifiée a une influence sur le contenu du PDU. Elle permet de faire émerger certains enjeux comme le passage du métro au tramway, avec comme enjeu du partage de voirie dans la limitation de l'automobile dans l'agglomération. Lors de la révision du PDU en 2003, nous avons déjà relevé que ce type de concertation a été réitéré, en s'appuyant également sur une expertise locale plus ouverte en direction de la société civile. Cependant, certains experts, notamment universitaires, considèrent que ce second moment de concertation a été moins important sur la forme et sur le fond (moins de sollicitation et moins de questions débattues).

5. Bordeaux : des collaborations anciennes et stables, des enjeux d'ouverture

5.1 Prémices d'une collaboration

A Bordeaux, la coopération institutionnelle a été jugée par divers experts et acteurs (SACHET, 2000) comme relativement importante lors de l'élaboration du SDDUC (1995-1996) et de la mise au point du projet de tramway, comme d'ailleurs lors de la production du projet de PDU. Nos enquêtes ont également relevé une appréciation positive (voire très positive), de la coopération institutionnelle. Les acteurs publics se disent satisfaits des processus de concertation au moins à l'échelle communautaire.

La coopération, entre acteurs publics du champ des transports et des déplacements, peut être considérée comme relativement ancienne et pérenne. Depuis plus de douze ans, plusieurs démarches d'étude et plusieurs réflexions à l'échelle de l'agglomération ont en effet formalisé cette coopération institutionnelle tout en permettant la capitalisation d'un savoir dans ce champ. Cette stabilité et cette capitalisation de la coopération institutionnelle présentent des vertus certaines, mais soulèvent aujourd'hui la question du renouvellement de l'expertise notamment à propos de la révision du PDU.

Avant le SDDUC, l'Opération Vivre et Circuler en Ville

Parmi les démarches antérieures au PDU, on rappellera la mise en œuvre de l'Opération Vivre et Circuler en Ville (1989-1990), initiée par le Ministère de l'Équipement. A Bordeaux cette opération est perçue comme une démarche innovante de management de projet, qui cherche à mettre en place un processus participatif impliquant non seulement la communauté urbaine, le Département et l'État, mais aussi les élus des communes membres de la CUB. Des enquêtes ont été produites, qui nourrissent des recommandations stratégiques. Mais faute de lignes budgétaires spécifiques au sein du budget de la CUB, la démarche n'a débouché sur aucune action concrète. Le processus de participation a connu un certain succès et mobilisé notamment de nombreux maires. La déception à l'arrivée n'en a été que plus grande.

Du projet de tramway au Plan de déplacements urbains

Dans le cas bordelais, les acteurs locaux s'accordent à dire que l'élaboration du Schéma directeur des déplacements urbains communautaires, le projet de tramway puis du PDU ont constitué des moments privilégiés pour renouveler les modes de travail des professionnels de la communauté urbaine, comme de l'agence d'urbanisme.

Le tramway peut être considéré dès son origine comme le principal « projet urbain » retenu par le maire de Bordeaux nouvellement élu en 1995. Alain Juppé cumule dès lors les fonctions de maire de la ville-centre et de président de la communauté urbaine. Le projet de tramway est mis en place à travers l'élaboration d'un document original le Schéma directeur des déplacements urbains communautaires, qui se veut une alternative au Plan de déplacements urbains, qui est jugé trop lourd et trop complexe. Le SDDUC doit permettre « *d'engager une réflexion technique, non institutionnalisée* », qui débouche sur la mise en œuvre du projet de tramway (A'URBA, BORDEAUX METROPOLE, 1996). La maîtrise d'œuvre des études préalables au tramway est confiée à l'Agence d'urbanisme (A'Urba), dont le directeur Francis Cuillier¹⁸ s'implique directement dans le dossier, car il voit dans le tramway à la fois un vecteur de requalification des espaces publics et le support d'un nouveau projet pour Bordeaux.

Le projet de tramway donne naissance notamment à une Mission tramway au sein de la Communauté urbaine et favorise la coopération avec les partenaires institutionnelles que sont l'État et les Chambres consulaires. A cette occasion, la Chambre de Commerce et d'Industrie, inquiète des gênes que peuvent entraîner les travaux du tramway pour les commerçants, mais également conscient des effets du projet sur le développement économique, réorganise ces services en créant en 1998 une Direction du tramway et des projets urbains. C'est au sein de cette direction que prend forme une réflexion originale sur les transports de marchandises à l'intérieur de l'agglomération et l'observation des effets (économiques) du tramway. Le projet de tramway et le SDDUC sont l'occasion d'une réorganisation des services, qui concerne

¹⁸ Géographe et urbaniste, Francis Cuillier a travaillé, de 1984 à 1990, dans le cadre de la Mission interministérielle, sur le volet urbain et territorial de la reconversion industrielle de la Lorraine. De 1990 à 1995, en tant que directeur de l'Agence d'urbanisme, il suit la réalisation du tramway de Strasbourg et a ainsi l'occasion de se pencher sur son insertion urbaine. En 1995, il est nommé directeur de l'Agence d'urbanisme de Strasbourg.

non seulement la communauté urbaine, mais aussi les structures partenaires, réorganisation qui s'amplifie avec le lancement du Plan de déplacements urbains.

5.2 Quelle organisation de la coopération pour le PDU ?

Dispositif de coopérations lors de l'élaboration

Le Plan de déplacements urbains, dont l'élaboration s'échelonne entre 1998 et 2000, s'accompagne d'une réflexion en profondeur de l'organisation administrative de la Communauté Urbaine de Bordeaux. A l'intérieur de l'administration de la communauté urbaine, jusque-là structuré de manière classique avec un pôle administratif et un pôle technique, est créée une mission PDU, dont le responsable est un ingénieur responsable des travaux de voirie à l'intérieur de la Direction générale des services techniques. Cette mission, qui associe les directeurs et les responsables de services concernés, doit permettre de mettre en place une approche transversale des problèmes de déplacements. La CUB délègue la maîtrise d'œuvre des études à l'Agence d'urbanisme, qui constitue une équipe légère de cinq chargés de mission. Cette équipe est dirigée par un chef de projet PDU, dont la double formation d'ingénieur et d'architecte-urbaniste apparaît comme une garantie de la volonté de faire du PDU « *une pièce du projet urbain de l'agglomération* » (SACHET, 2000). La CUB confie par ailleurs à un bureau d'étude (Algoe) une mission générale de conduite générale du processus d'élaboration du Plan de déplacements urbains et fait appel à des experts spécialisés (ISIS, CIRCAM, CERTU, CODRA) pour travailler sur des thématiques particulières¹⁹.

L'élaboration du Plan de déplacements urbains passe aussi par une relance du réseau de partenariat qui a fonctionné pour le projet de tramway. Pour mettre en œuvre cette coopération, est retenu le dispositif suivant :

- Un Comité de pilotage, présidé par le maire de Bordeaux, comprend dix élus communautaires²⁰, trois techniciens de la CUB, le préfet, le Directeur départemental de l'Équipement, le directeur d'A' Urba et un représentant du cabinet Algoe. Ni la Région, ni le Département ne sont représentés dans ce comité.
- Un Comité technique rassemble l'ensemble des professionnels impliqués dans le projet.
- Des groupes de travail thématiques²¹ sont constitués pour soutenir l'élaboration du projet de PDU. Ils sont composés de techniciens de l'administration de la communauté urbaine ou des communes, de professionnels des partenaires institutionnels traditionnels (État,

¹⁹ Les quatre bureaux d'études travaillaient chacun sur un thème spécifique : Isis travaillait sur le transports de marchandises ; SEMALY sur le compte transport ; Algoe sur la gestion de projet et le 4^{ème} bureau sur la restructuration des lignes bus.

²⁰ Cinq élus de droite, quatre socialistes et un communiste.

²¹ Dynamique d'agglomération et système de déplacements ; diminution du trafic automobile et nouvelles pratiques de déplacements ; transports en commun urbains et sub-urbains ; stationnement ; économie et évaluation des systèmes de déplacements ; environnement, déplacements et développement durable.

Région, Département, Chambre de Commerce et d'Industrie) et d'experts extérieurs à la du CERTU, de l'ADEME, de la CGFTE (qui exploite le réseau) et des bureaux d'études privés. Chaque groupe reposait sur environ une quinzaine de participants, mais on note l'absence des élus (communautaires et des communes) ainsi que celle des associations. Ces groupes ont pour mission de discuter des éléments de diagnostic fournis par l'Agence d'urbanisme mais de débattre des orientations souhaitables pour le PDU et ce sur une période très courte, entre février et juin 1998.

Ce dispositif est conforme à celui qui est préconisé par le CERTU, tant et si bien que Bordeaux est parfois présenté comme le « *bon élève* » de la LAURE. Il est voisin de celui qui est adopté par les autres agglomérations étudiées (Lille, Grenoble).

Une absence de coopération décentralisée

L'élaboration du projet de PDU s'est donc faite sans les communes. Celles-ci ont été sollicitées au moment des avis préalables qui doivent être formulés dans la période de trois mois précédant l'enquête publique. Des présentations du projet de PDU sont faites dans les communes, soit devant le conseil municipal au complet, soit en commission. A la CUB, le principe de la concertation décentralisée relève de la responsabilité des communes. Si celles-ci souhaitent que soit engagé un processus de concertation entre elles et la CUB, elles doivent le solliciter. Ce sont elles qui choisissent ou non d'initier et de participer à ce type de démarche. Lors de la phase de collecte des avis, peu nombreuses sont les communes à ne pas participer. Cette faible concertation en direction des communes et des élus municipaux explique certainement en grande partie le constat d'un manque d'appropriation du PDU par ces acteurs territoriaux. Ce constat a été dressé tant par les services de la CUB que par l'Agence d'urbanisme. Certes le tramway a une forte visibilité et relève d'une forte appropriation par l'ensemble des acteurs publics, communautaires et municipaux, mais cependant il ne concerne pas l'ensemble des communes de la CUB et enfin il ne résume pas l'ensemble des actions à mener dans le cadre du PDU. Quant au PDU, bien souvent les maires ne perçoivent pas l'intégralité de son contenu et ont tendance à le résumer à la règle des 50/50, appliquée lors des aménagements de voirie, car c'est la seule des préconisations qui soit contraignante lors des travaux d'initiative communale.

5.3 Evolution de la coopération au moment de la mise en œuvre

La réunion de groupes thématiques lors de la mise au point du projet de PDU, et la création d'une Mission PDU favorise les approches transversales et renforce les relations qui existaient auparavant entre les techniciens de la CUB et ceux de l'agence d'urbanisme. Une fois les études terminées, il semble que ce dynamisme soit quelque peu retombé. Une des particularités du contexte institutionnel dans lequel s'inscrivent la production puis la mise en œuvre et le suivi du PDU de Bordeaux réside dans la restructuration de l'organigramme de la CUB qui intervient juste après l'enquête publique qui lui est dédiée au PDU. Cette restructuration n'est pas sans conséquence sur le portage et les conditions de mise en œuvre de cette planification.

L'administration communautaire est désormais structurée en grands pôles qui regroupent différentes directions. Le suivi du PDU relève désormais de la Direction des

déplacements (Pôle aménagement et développement) de la communauté urbaine, alors que les interventions directes sur la voirie (requalification des voies, aménagement de pistes cyclables ou de bandes piétonnes) incombent à la Direction des grands travaux (Pôle opérationnel). Cette coupure entre études et opérations, qui est encore présente dans bon nombre d'administrations territoriales, peut conduire à des mécompréhensions : la règle des 50% (pas plus de 50% des voies nouvelles ou des voies requalifiées destinés à la voiture) est ainsi perçue par les responsables des travaux comme une norme difficile d'application lors de réalisations concrètes. Cette transformation de l'organigramme des services communautaires modifie les attaches institutionnelles des personnes qui ont porté jusque-là le projet de PDU et contribue à dissoudre l'esprit d'équipe qui les animait. Les incompréhensions entre les différentes directions perturbent la mise en œuvre du PDU. Cependant, il ne s'agit pas dans cette recherche d'envisager une nouvelle redistribution des cartes administratives et de répartition des compétences au sein de la CUB. Il s'agit plutôt de réfléchir à des modalités nouvelles de travail en commun à partir de l'organigramme existant.

5.4 Structure de l'expertise et production de la connaissance

Un système d'expertise fermé

Le système d'expertise mobilisé au moment de la production du PDU apparaît plus fermé dans le cas bordelais que dans d'autres agglomérations étudiées, car il est pour l'essentiel organisé autour des trois partenaires habituels des élus que sont l'administration de la Communauté urbaine, l'Agence d'urbanisme et la Direction Départementale de l'Équipement. Certes des experts extérieurs (ADEME, CERTU, Algoe...) ont participé aux études sur la base de missions particulières. Mais le management du processus de planification est resté dans les mains des structures techniques locales et il n'a pas été question de déléguer à l'extérieur la responsabilité de missions aussi centrales que l'élaboration de scénarios de déplacements. Le processus est parfaitement maîtrisé par des acteurs techniques locaux, dont il faut rappeler qu'ils sont au service des élus. Il y a là un obstacle à la pénétration d'idées et de propositions nouvelles qui viennent de l'extérieur. Cependant, notons que certains bureaux d'études étaient présents lors de l'élaboration du projet de tramway, puis du PDU (ISIS et la SEMALY), voire également lors de l'évaluation à mi-parcours (ISIS). La contribution de ces bureaux d'étude peut élargir le spectre de l'expertise. Cependant, cette expertise est elle-même peut diversifiée.

Lors de la mise en conformité du PDU avec la Loi SRU, il y a eu peu de changement par rapport aux modalités de production du PDU. Quelques associations spécialisées sont associées aux travaux des groupes thématiques, mais le système d'expertise n'est pas renouvelé et aucun débat public n'est organisé. Les élus insistent à ce propos sur le caractère purement réglementaire de cette mise en conformité.

Maintien de la division des rôles en Autorités organisatrices de transports

A Bordeaux, le principe de la grande rocade est inscrit dans le Schéma directeur approuvé en 2000, sans qu'un tracé en soit proposé. Les directions régionales et départementales du Ministère de l'Équipement, en charge des études, justifie la grande rocade par l'importance du transit en direction de l'Espagne, notamment de la circulation de poids lourds, mais ne fournissent aucune évaluation détaillée des flux qui

traverse la région urbaine. Ni le SDDUC, ni le PDU ne traite de cette nouvelle infrastructure routière, même si les diagnostics préalables du PDU relativisent l'importance du transit qui emprunte aujourd'hui la rocade Sud et montrent que la nouvelle rocade envisagée au Nord n'a de sens que si elle est aussi pensée comme une infrastructure d'agglomération. Lorsque l'on interroge les élus communautaires en charge des problèmes de déplacements sur le non prise en compte de la grande rocade dans le Plan de déplacements urbains, ils répondent que celle-ci ne relève pas de la communauté urbaine, mais de l'Etat. Le Plan de déplacements urbains est donc centré sur la question des transports collectifs et des modes doux.

La division des rôles entre l'Etat, responsable des infrastructures routières d'intérêt supra local, et les collectivités territoriales, en charge des déplacements internes à la région urbaine, est maintenue, va à l'encontre d'une approche globale de la mobilité. De ce point de vue, la comparaison entre les deux PDU de Grenoble et Bordeaux est éclairante. A Grenoble, la mise à l'étude du Plan de déplacements urbains fait suite aux critiques formulées par les associations et une partie des élus locaux à l'égard du Dossier de voiries d'agglomération et au projet de rocade Nord. Le diagnostic s'attache à mesurer les poids respectifs des différents types de trafics (transit, échanges, internes) et facilite l'élaboration d'un concept de déplacements fondé sur la multimodalité. La réflexion est donc élargie à l'ensemble de la région urbaine et ce bien que le Périmètre de transports urbains ne concerne que la seule agglomération. A Bordeaux, le Plan de déplacements urbains organise toutes ses actions autour d'un pivot central : le projet de tramway. La volonté de lier très étroitement projet de transport et projet urbain conduit à privilégier les espaces centraux ou péri-centraux où les effets de requalification de l'espace public sont les plus visibles. Mais le réseau de tramway ne concerne, pour l'instant au moins, que l'agglomération et le regard est en quelque sorte « enfermé » à l'intérieur du Périmètre territoire urbain, ce qui empêche d'élargir la réflexion à l'ensemble de la région urbaine.

Aussi il apparaît difficile à l'avenir que les collectivités publiques en charge des questions de déplacements limitent leur réflexion et leur action à un respect par trop strict de leur périmètre territorial de compétence. La question de l'échelle des enjeux, et par conséquent des diagnostics à établir, est à mettre effectivement en relation avec la structure de l'expertise présidant à ces diagnostics.

5.5 Les partenariats de projets : vertus et limites

Le Plan de déplacements urbains de Bordeaux est monopolisé par la problématique du tramway et privilégie l'échelle de l'agglomération, tant et si bien que l'enjeu d'une coopération entre AOT n'apparaît pas central. Si l'intermodalité constitue un enjeu présent dans plusieurs axes stratégiques du PDU, cette problématique n'est cependant pas (encore) au cœur des politiques de déplacement. A contrario, dans les PDU de Lille, Grenoble et dans une moindre mesure de Lyon, la question centrale à traiter n'est plus la réalisation d'un nouveau TCSP, mais la promotion de l'intermodalité, résultant de l'action conjuguée sur les différents modes, sur le stationnement et sur les services rendus aux usagers. Dans cette perspective, la coopération institutionnelle (projet de communauté de transports à Grenoble, de conférence inter AOT à Lyon) conditionne la mise en œuvre du PDU.

Aujourd'hui, les enjeux de gestion des déplacements exigent de privilégier une approche à une échelle plus vaste que celle du PTU. La CUB représente environ 50% de la population du département. Ainsi en gérant les transports urbains, elle prend en charge une grande partie de la mobilité de la population, mais cette approche n'est pas suffisante. En effet deux pôles d'urbanisation, situés à l'extérieur du territoire de la CUB (Libourne et Arcachon), sont de gros générateurs de trafic. Les mouvements pendulaires quotidiens entre ces pôles périphériques et l'agglomération ont un impact de plus en plus lourd sur les déplacements à l'échelle de la CUB. La division actuelle des rôles entre la CUB, le Département, la Région et la CUB, empêche toute approche globale de la mobilité dans la région urbaine.

L'absence de syndicat mixte gérant les transports urbains à l'échelle d'une agglomération n'est pas toujours facile à expliquer. Les arguments évoqués pour justifier la décision de ne pas créer ce type d'institution sont multiples. A Bordeaux, il ressort que les obédiences politiques divergentes, et ce jusqu'à une date récente, entre le Conseil général et la Communauté urbaine soit une des explications centrales de cette absence de structure de coopération autour des déplacements. Mais cette explication n'est pas la seule : l'instauration et le prélèvement d'un VTA (Versement Transport Additionnel) lié à la création d'un syndicat mixte sont présentés par de nombreux élus du Département de la Gironde comme un frein au développement économique. Le VTA peut être vu de deux manières. En tant que taxe sur la masse salariale des entreprises et des administrations de plus de neuf salariés présents dans le PTU, il est effectivement une charge de plus pour les acteurs économiques et charge qui a un impact direct sur l'emploi. Il peut être considéré comme un levier d'action, une ressource supplémentaire dédiée aux politiques de transports et de déplacement. Le GART, par exemple, est favorable à l'extension du VTA au périmètre du Département afin de collecter une ressource plus importante (GART, 2007).

A Bordeaux, s'il n'existe pas de syndicat mixte, la coopération institutionnelle se construit autour de projets spécifiques, à travers l'établissement de conventions. C'est une autre forme de régulation de la « concurrence » entre AOT ou de l'articulation des compétences partagées. Les conventions bilatérales de projet ont permis effectivement la réalisation des actions partenariales. Le Conseil général de la Gironde et la CUB ont mis en place une coopération afin de promouvoir une billettique unique aux deux réseaux de transports collectifs (le réseau de cars interurbains et le réseau de transports urbains). Cependant cette convention n'a pas réglé tout le problème de l'intermodalité et notamment celui de l'articulation de certaines lignes de cars avec le réseau de tram et de bus. L'absence de cadres institutionnels de partenariats, notamment pour la définition de stratégies d'intermodalité et la mise en œuvre des actions afférentes, nous paraît très dommageable pour l'actuel PDU et les futures générations de planifications dans le champ des déplacements.

5.6 L'externalisation de l'évaluation à mi-parcours : une limite à la concertation et à l'appropriation des résultats par les acteurs locaux

Les phases 1 et 2 d'évaluation à mi-parcours, lancées en 2004 puis en 2005, sont menées, sous la maîtrise d'ouvrage de la Direction des déplacements de la CUB, mais sont confiées à des équipes extérieures à la CUB. La première phase est menée par le bureau ISIS et la seconde par notre équipe de chercheurs de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble. Ces deux démarches d'évaluation ont permis ainsi de poser un regard

extérieur à la CUB sur la démarche de PDU. Ce faisant, l'évaluation a été critique et objective. Cependant, ces deux phases d'évaluation à mi-parcours n'ont pas été animées par une démarche concertée régulière avec les acteurs de la communauté urbaine et des communes membres.

Les deux démarches reposaient sur des enquêtes de terrains et des campagnes d'entretiens auprès de ces acteurs, mais ne relevaient pas d'une *coproduction* dans laquelle les acteurs locaux auraient joué un rôle central. D'une certaine manière les démarches d'évaluation relevaient de méthodes de types audit et non de méthodes de coopération institutionnelle comme cela a été le cas à Lille.

Cette méthode présente une limite en termes d'appropriation des résultats de l'évaluation par les acteurs publics concernés. En effet, l'externalisation de la démarche a limité la participation de ces acteurs, en les cantonnant principalement à un rôle d'informateur (certes primordial) et pour certains les cantonnant également à un rôle de spectateur de la démarche ou d'auditeur des résultats de l'évaluation. Ce positionnement et ces rôles sont vecteurs de contraintes pour la démarche d'évaluation elle-même (difficulté d'accès aux informations voire aux acteurs). L'appropriation des résultats de l'évaluation (qui est, dans le cas présent, variable selon les acteurs) est pourtant considérée comme essentielle pour le pilotage à moyen et long terme de la politique en question. En effet, si l'on souhaite que l'évaluation aide à la décision, en donnant à voir des dysfonctionnements et en suggérant des réorientations de l'action collective, il est essentiel que les résultats de cette évaluation soient connus, compréhensibles et appropriés in fine par les acteurs parties prenantes du PDU. Or si la démarche d'évaluation est trop « extérieure » aux acteurs locaux, elle peut être perçue comme une démarche de contrôle de leurs actions ou pour le moins apparaître comme obscure... ou invisible. Notre propre démarche d'évaluation a souffert de ce positionnement. Plusieurs acteurs ont été méfiants ou encore n'ont pas compris l'enjeu et la portée de cette démarche faute de participation à la définition collective d'une question évaluative et faute d'information sur la mise en route de cette démarche.

CONCLUSION

Vertus et limites de la coopération institutionnelle

Voici synthétisés quelques constats généraux et vertus de la coopération institutionnelle. A travers les différentes études de cas, nous avons pu relever trois vertus ou apports principaux de la coopération institutionnelle à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des Plans de déplacements urbains.

La coopération peut permettre le développement d'une appropriation du PDU par les acteurs locaux et favoriser l'émergence de formes d'apprentissage collectif de la culture professionnelle particulière que suppose la mise en œuvre du PDU. Elle aide à la constitution d'un référentiel PDU mobilisé par les acteurs techniques et politiques, parties prenantes de cette planification. Cependant, même quand le PDU devient un référentiel de l'action, il n'empêche pas toujours les « dérogations à la règle » au niveau communal.

Elle contribue à la constitution de réseaux de professionnels locaux et d'experts extérieurs, qui se spécialisent dans les questions de mobilité. Parfois ces réseaux sont essentiellement publics, institutionnels et techniques (Bordeaux), parfois ces réseaux sont plus diversifiés (Grenoble ou Lyon). L'ouverture des réseaux d'expertise met en débat les diagnostics élaborés au niveau local et peut enrichir les démarches de planification.

Elle facilite la capitalisation de savoirs lors de l'élaboration du projet de PDU mais également dans la mise en œuvre des actions qu'il comprend.

CHAPITRE 6

LA COORDINATION ENTRE URBANISME ET TRANSPORTS : UNE THEMATIQUE RECENTE

La question de la cohérence des actions et des interventions qui contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques au cœur des dispositifs d'évaluation. En ce qui concerne les politiques de transports et plus particulièrement les Plans de déplacements urbains, l'évaluation porte sur la manière dont sont organisés les différents éléments (diagnostic, scénarios, concept de mobilité, programme d'actions) qui composent le PDU et l'existence ou non d'une continuité entre élaboration et mise en œuvre de ce plan. L'évaluation porte aussi l'articulation entre le Plan de déplacements urbains et les autres instruments de planification territoriale que sont le Schéma de cohérence territoriale, les Schémas de secteurs, les Plans locaux de déplacements et les Plans locaux d'urbanisme. Suite à l'adoption en 2000 de la loi *solidarité et renouvellement urbain*, dans de nombreuses agglomérations, à l'occasion de l'élaboration du SCOT ou du PDU, l'accent est en effet mis sur un renforcement des actions dans le domaine de l'urbanisme et des transports. Pour des facilités de langage, nous parlerons de *cohérence interne* et de *cohérence externe* à propos de ces deux aspects de l'évaluation des politiques de déplacements.

1. Cohérence interne

Pour analyser *la cohérence interne* des PDU, nous examinerons successivement :

- La manière dont ont été élaborées et le contenu des différentes études préalables qui permettent d'aboutir à un diagnostic de la mobilité à l'échelle de l'agglomération ou de la région urbaine.
- Le passage du diagnostic à la mise au point de stratégies et l'établissement d'un programme d'actions.
- La continuité qui existe ou non entre PDU et PDU révisé.

1.1 Elaboration et contenu du diagnostic des PDU

Les diagnostics des PDU analysés révèlent de très fortes disparités de contenus et de méthodes d'élaboration. En effet, dans certains plans, les diagnostics se résument à la fourniture de quelques tableaux statistiques servant à justifier un programme d'actions ou un projet (de tramway par exemple) préétablis. D'autres PDU proposent des diagnostics de la mobilité « complexes » et détaillés et cherchent à construire le problème qui se pose à l'échelle de l'agglomération voire de la région urbaine. Dans le premier cas, la démarche peut être qualifiée de *problem solving*, car elle vise à rechercher les solutions plus adaptées à un problème jugé connu à l'avance. Dans le second, elle peut être qualifiée de *problem setting*, car elle cherche, avant d'envisager des solutions, à identifier les problèmes qui se posent et ce dans le cadre d'une démarche partenariale. A titre d'exemple, pour illustrer plutôt ce deuxième type

de démarche, nous reviendrons sur les cas de **Grenoble et Lyon** où les autorités organisatrices des transports urbains ont élaboré des états des lieux et des analyses de la mobilité urbaine et des déplacements similaires, en proposant des diagnostics très étayés (intégration des informations et données sur la mobilité urbaine et notamment des données des Enquêtes Ménages Déplacements). Les résultats de ces analyses sont synthétisés dans le cadre d'un diagnostic territorial, présenté dès le début du document ce qui rend le PDU plus compréhensible du point de vue de l'articulation des problèmes posés et des stratégies mises en œuvre.

A Grenoble plus précisément, le SMTC considère que le Plan de déplacements urbains oblige à une approche de la mobilité dans toute sa complexité. Avant d'en arriver à un programme d'actions, il convient en effet de comprendre les processus qui expliquent cette augmentation de la mobilité et de saisir la manière dont s'articule les différents types de trafic (transit, échanges entre le cœur de l'agglomération et les secteurs extérieurs, circulation interne).

Ainsi, les cinq années qui s'écoulent entre la présentation du Dossier de voiries d'agglomération par l'Etat (1993) et la mise à l'étude du Plan de déplacements urbains (à partir de 1998) sont mises à profit pour compléter et approfondir le diagnostic partiel sur lequel s'appuyaient les propositions de l'Etat. Les enquêtes ménages conduites par l'Agence d'urbanisme montrent la part minime du trafic de transit : au nombre de vingt-cinq mille, il constitue 2% du total des déplacements contre 80% pour les déplacements internes (au nombre de un million deux cent cinquante mille) et 18% pour les échanges entre l'agglomération et le reste de la région urbaine (deux cent soixante-quinze mille)²². La rocade autoroutière est donc encombrée par la circulation locale et avant de construire le barreau nord, il convient de réfléchir à de nouvelles infrastructures de transports en commun. La part des déplacements effectués en bus ou en tramway n'est significative que pour la circulation interne à l'agglomération (14% des déplacements), elle est très faible en ce qui concerne les échanges (5%) et nulle en ce qui concerne le transit. La croissance des déplacements en transports collectifs (+22% depuis 1973), consécutive à l'ouverture de deux lignes de tramway va de pair avec une baisse de la marche à pied (27% des déplacements internes) et une stabilisation de l'usage des deux roues (5% des déplacements internes, 1% des échanges). L'effort considérable consenti par les collectivités publiques n'a donc pas permis de modifier radicalement les comportements des ménages. Les difficultés à faire évoluer ces comportements sont liées à la transformation radicale de la structure de la mobilité : alors que les déplacements entre domicile et lieu de travail sont en baisse (de 36 à 24% du total) et les déplacements entre domicile et école sont stables (12%), les autres (pour faire des courses, pour se rendre chez des amis, pour accéder aux équipements culturels et aux lieux de loisirs...) passent de 52% à 64%. La mobilité qui croît le plus rapidement, concerne une grande variété d'usagers, qui se déplacent pour des motifs différents, sur des parcours multiples, c'est donc celle pour laquelle les transports en commun sont les moins adaptés.

Sur la base de ce diagnostic, des scénarios contrastés sont élaborés, qui reprennent pour partie au moins ceux sont commandés à deux bureaux d'études à l'occasion de l'Avant-projet d'organisation des déplacements de la Métro. Ces scénarios sont accompagnés de prévisions chiffrées des objectifs à atteindre quant aux différents

²² Enquête ménages déplacements 1992 (Agence d'urbanisme de la région grenobloise).

modes de déplacements. La présence de tels indicateurs doit favoriser le suivi du Plan de déplacements urbains et l'évaluation des objectifs qu'il s'est fixé.

Tableau 3 L'évolution des différents modes de déplacements selon les scénarios retenus

(Source : PDU 2000)

	Marche	2 roues	Transports collectifs	Voitures individuelles
Répartition en 1992	27%	5%	14%	54%
Scénario 1 « <i>Prolongement des tendances passées</i> » : extension des lignes de tram, nouvelle ligne C, redynamisation des lignes de bus, A480 en 2x3voies	24%	10%	16%	50%
Scénario 2 (ou A) « <i>Priorité aux modes alternatifs</i> » : prolongement des lignes de tram afin d'assurer un bouclage, nouvelle ligne C, superlazer	24%	10%	16%	50%
Scénario 3 (ou B) « <i>Développement tous modes</i> » : bouclage de la rocade, tram sur les Grands Boulevards, desserte RER sur les lignes ferroviaires	24%	10%	15%	51%

En 1999, une exposition publique est organisée, à la suite de laquelle un questionnaire est adressé à cinq mille personnes pour solliciter leur avis sur les différents scénarios. L'exploitation de cette enquête d'opinion montre que la population grenobloise apparaît à la fois favorable aux transports collectifs (91% des sondés pensent que de nouvelles lignes de tramway sont un moyen efficace pour améliorer les conditions de circulation contre 68% pour le tunnel sous la Bastille) et sensible aux difficultés de se déplacer en voiture (70% pense que la circulation est difficile et 90% qu'il est difficile de stationner dans le centre). Trois alternatives sont soumises à l'avis des personnes sondées (« réaliser le tunnel sous la Bastille avant d'améliorer les transports collectifs », « améliorer les transports collectifs sans réaliser ce tunnel », « améliorer les transports collectifs puis réaliser le tunnel »), qui obtiennent respectivement 25%, 28% et 44% des préférences²³. Les élus se trouvent, confortés dans l'idée que la voie médiane est la plus judicieuse et en février 1999 le conseil de la communauté de communes se prononce en faveur d'un scénario qui envisage le développement des transports en commun (à savoir la réalisation d'une troisième ligne de tramway, dite ligne C, empruntant les Grands Boulevards), avant la construction du tunnel sous la Bastille.

La révision du PDU s'appuie sur la poursuite de ces études diagnostiques, et notamment prend en compte l'ensemble des résultats de la dernière EMD (2001-2002) qui élargit le périmètre d'enquête à un territoire plus large que la région urbaine grenobloise (254 communes pour sept cent mille habitants). Les éléments principaux du

²³ Pour une présentation synthétique des résultats de l'enquête, cf. « La Métro au bout du tunnel », *Le Dauphiné Libéré*, 3 janvier 1999.

diagnostic n'ont guère changé : la part du transit dans les déplacements continue à être minime (2%), alors que les échanges croissent (26%) et que le trafic interne est en diminution (71%). Le trafic poids lourds ne représente que 2% du total des déplacements. Entre 1992 et 2002, des évolutions significatives se font jour en ce qui concerne les déplacements internes à l'agglomération : une forte progression de la marche à pied (+42%), une augmentation des déplacements en voiture (+21%) comme en transports en commun (+21%). Les déplacements en voiture baissent dans la ville de Grenoble (-2%), alors que leur part est significativement inférieure (37%) à ce qu'elle est dans l'agglomération (61%) et dans l'ensemble de la région urbaine (75%). Les déplacements en deux roues passent de 4 à 3%, ce qui rend encore plus nécessaire une poursuite des efforts quant à la mise en place d'un réseau interconnecté de pistes cyclables. L'analyse des motifs des déplacements fait apparaître de la même manière qu'en 1992 le poids croissant des déplacements « autres »²⁴. Comme en 2000, le Plan de déplacements réservés est accompagné d'objectifs chiffrés.

Tableau 4 Les objectifs chiffrés du Plan de déplacements urbains (2007)

(Source PDU 2007)

	1992	2002	Objectifs 2012
Transports publics	14%	14%	19%
Deux-roues	5%	3%	7%
Marche à pied	27%	30%	30%
Voiture	54%	53%	44%

Lors de l'élaboration du Plan de déplacements urbains, comme lors de sa révision, le diagnostic, qui s'appuie pour l'essentiel sur les résultats des Enquêtes ménages déplacements, permet d'avoir une appréhension précise des phénomènes de mobilité. La faiblesse du trafic de transit, dont il faut souligner par exemple qu'il n'est pas connu à Bordeaux, permet de comprendre que les voiries rapides urbaines et les rocades accueillent avant tout un trafic d'échange entre l'agglomération et ses secteurs extérieurs et qu'il ne sert donc pas à grand-chose de les améliorer pour y concentrer le seul transit. L'amélioration de l'offre de transports en commun, notamment la construction de trois lignes de tramway, n'est pas à elle seule suffisante pour réduire la part de la circulation automobile. Pour rééquilibrer la répartition modale, il convient de jouer sur l'ensemble des leviers que sont l'offre de transports en commun, l'amélioration de la qualité des cheminements piétons et des pistes cyclables, le stationnement (au centre de l'agglomération et à proximité des gares ou des stations de tramway)²⁵ et à plus long terme une meilleure articulation entre transports et urbanisme.

A Lyon, plusieurs facteurs concourent au lancement dès 1995, avant la LAURE, du Plan de déplacements urbains. Tout d'abord, les résultats de l'Enquête ménages déplacements créent un choc dans les esprits. Malgré un investissement massif dans le réseau du métro, la part modale de l'automobile ne cesse de croître au détriment des

²⁴ En 2002, les déplacements domicile-travail représentent 14% du total des déplacements, les déplacements pour se rendre à l'école ou à l'université 13%, les autres déplacements 42% et les déplacements secondaires 27%.

²⁵ En 1992, le nombre de places de parking est estimé à 24 000 (dont 47% sont gratuites) dans le centre et à 2 700 dans les parkings relais de la périphérie.

transports collectifs. Ce constat sert d'argument pour lancer le PDU et est également une entrée centrale pour le débat public. De plus R. Barre, qui vient d'arriver au pouvoir, hérite du très controversé TEO, le bouclage du tronçon nord du périphérique à Lyon, avec son péage (concedé à l'entreprise Bouygues) qui suscite les plus vives oppositions et contestations. Le PDU est alors perçu comme une occasion de remettre à plat les enjeux de déplacements de façon concertée entre l'Etat et les collectivités locales. Le diagnostic est alors construit à travers le travail de groupes de réflexion thématique auxquels participent des experts institutionnels, d'autres issus de bureaux d'études, du milieu universitaire ou de la société civile. Les thèmes de travail sont les suivants : activités économiques et grands équipements (développement économique) ; environnement et cadre de vie ; équilibres et solidarité (est-ouest) ; TC et transport ferroviaire ; piétons ; deux roues ; circulation, usages de la voirie et régulation ; stationnement ; aspects financiers.

La méthode des scénarios est mobilisée pour trancher à partir de ces éléments de diagnostic. Au sein du comité technique qui pilote le travail des groupes thématiques, un document technique est élaboré intitulé « *trois scénarios pour un débat* ». Ces scénarios contrastés sont conçus comme un document pédagogique à présenter à la population :

Le scénario A, « *poursuite des efforts entrepris* », propose le prolongement des tendances en cours (soit faire du métro et améliorer la desserte VP).

Le scénario B, « *politique cohérente des déplacements* », propose de réduire la prééminence de l'automobile (restructuration du réseau de surface avec le développement des TC en 12 lignes fortes).

Le scénario C, « *un nouveau visage pour la cité* », propose quant à lui de promouvoir une autre image de la ville selon SYTRAL ; le projet mixte et alternatif à la voiture cherche à faire coexister différents modes de transports ; les TC forment une armature centrale avec 12 lignes fortes (comme alternative à la voiture) mais le projet prévoit la promotion des 2 roues et l'amélioration des déplacements des piétons.

Un document (présentant les trois scénarios) est discuté par les groupes puis par le comité de pilotage qui l'adopte. Une grande exposition pendant quatre semaines sous chapiteau a permis de présenter les éléments de diagnostic, de l'EMD de 1995, et chaque scénario. A la sortie de l'exposition, on demandait leur avis aux gens qui votaient pour le scénario de leur choix. Le vote a donné 80% d'avis favorable au scénario C. Ce scénario a été entériné par le comité de pilotage du PDU.

Le cas de **Lille** est nettement différent de ce point de vue puisque le PDU ne présente aucun chapitre de diagnostic ou d'état des lieux de la mobilité urbaine et des déplacements. Dans ce cas précis, le PDU est essentiellement articulé autour de la définition d'objectifs d'action collective. C'est dans le Schéma directeur lillois que l'on trouve le plus de données relatives aux mobilités alors même que sa date officielle d'approbation est postérieure à celle du PDU (2003 pour le SD et 2000 pour le PDU). Ceci s'explique par le fait que le Schéma Directeur dont l'élaboration avait effectivement débuté avant celle du PDU a été invalidé puis retravaillé. Le PDU

présente donc une faiblesse de diagnostic mais, en tout hypothèse, s'appuie largement sur des travaux antérieurs et relevant d'autres documents de planification.

A Bordeaux, les éléments de diagnostic sur lesquels s'appuie la politique locale en matière de déplacements sont également fournis par un autre document de planification, dans ce cas précis le Schéma directeur des déplacements urbains communautaires, un document non prévu par la loi, approuvé en 1996 par la Communauté urbaine. Sur la base des données des enquêtes ménages de 1978 et 1990, le SDDUC montre la croissance du poids économique de la périphérie par rapport au centre (croissance des activités commerciales en banlieue), renseigne sur la répartition des déplacements entre les différents modes de transports et insiste sur l'augmentation des déplacements de périphérie à périphérie.

Tableau 5 Evolution de la part des différents modes de déplacements

(Source : SDDUC 1996)

	1978	1990
Voitures particulières	50%	62%
Transports en commun	10,7%	10%
Marche à pied	28%	21%
Deux-roues	11,5%	6%

L'on ne connaît pas l'importance respective des différents types de trafic (internes, échanges, transit) à l'échelle de la région urbaine, ni les motifs de déplacements (pour se rendre sur son lieu de travail, pour amener les enfants à l'école, pour faire des courses, pour d'autres motifs). Le SDDUC insiste avant tout sur le décalage qui existe entre les augmentations de l'offre de transports en commun (+10% en 8 ans) et la fréquentation (-11% en 4 ans). C'est là la justification de la mise en place d'un réseau de tramway.

Le SDDUC ne dit pas grand-chose sur la circulation automobile. Pour trouver des éléments de diagnostic sur cet aspect particulier des problèmes de déplacements, c'est au Schéma directeur approuvé en 2000 qu'il faut se reporter. Le Schéma directeur insiste en effet sur le fait que le réseau viaire prévu au SDAU (élaboré mais jamais approuvé du milieu des années 1970) n'a jamais été réalisé. Bien que le transit sur la rocade soit estimé à seulement 10%, le SD défend une confortation et un renforcement du réseau autoroutier (passage à 2x3 ou 2x3 voies de la rocade actuelle et inscription d'un projet de grande rocade sans que son tracé soit précisé). Le SD appelle de ses vœux un développement de l'offre autant en ce qui concerne les infrastructures routières que les transports en commun.

Le Plan de déplacements urbains, approuvé quant à lui en 2001 se contente de reprendre de manière extrêmement synthétique les éléments de diagnostic contenu dans le SDDUC et le Schéma directeur. Il ne fournit aucune information complémentaire et n'utilise pas l'ensemble des informations de l'Enquête ménages de 1998.

A Bordeaux – c’est là une différence essentielle avec Grenoble – il n’existe pas de document qui recense l’ensemble des informations disponibles et propose un diagnostic exhaustif des problèmes de mobilité dans la région urbaine. Le SDDUC met en avant les données permettant de justifier le bien fondé de la solution du tramway. Le Schéma directeur renseigne sur les projets en matière de voirie et de rocade autoroutière. Le Plan de déplacements urbains, quant à lui, se contente de lister une série d’actions qui pour la plupart sont complémentaires au projet de tramway et concernent notamment la requalification de l’espace public. Cette dispersion des éléments de diagnostic à l’intérieur de plusieurs documents de planification territoriale va à l’encontre d’une identification claire et partagée par l’ensemble des acteurs des enjeux ayant trait aux déplacements. Elle donne à voir une gestion séparée des différentes questions (les déplacements internes et le projet de tramway, le renforcement des infrastructures autoroutières, les franchissements de la Garonne, les lignes ferroviaires) par différentes institutions publiques (Etat, Région, Département, Communauté urbaine), chacune jalouses de leurs prérogatives et défendant leur domaine de compétences. Il y a là autant d’obstacles à une approche globale et intégrée de la mobilité.

La connaissance des mobilités et des flux urbains constitue un préalable incontournable à la définition des enjeux et à la construction de stratégies d’action contenus dans le PDU. C’est une condition essentielle des bonnes conditions de pilotage du PDU. Le diagnostic doit être le plus global possible et porter sur une échelle territoriale large correspondant le plus souvent à la région urbaine. En effet, le PDU, contrairement au projet de TCSP ne traite pas uniquement des questions d’offre de transport mais bien de l’ensemble des enjeux de déplacements à l’échelle de l’agglomération (compréhension des différentes formes de mobilités, approche des différents modes, stratégies de stationnement, liaisons transports / urbanisme, études des comportements). Les études préalables à un projet d’infrastructures de transport ne peuvent en aucune manière remplacer le diagnostic de la mobilité préalable à l’établissement du PDU. L’affinement du diagnostic peut enfin être l’occasion d’une implication des acteurs locaux (collectivités territoriales, Chambres consulaires, professionnels, associations) et d’un apprentissage en commun.

1.2 Le passage du diagnostic aux stratégies

Il existe deux stratégies sous-jacentes aux Plans de déplacements urbains étudiés dans le cadre de cette recherche. Soit le PDU sert à justifier et à encadrer le développement de nouvelles infrastructures de transports relevant de projets d’ampleur (de type TCSP). Soit le PDU est réalisés dans un contexte « post » infrastructures (tout au plus s’agit-il de réaliser à des extensions de lignes), après la réalisation d’un projet de TCSP ; il dresse alors un bilan qui porte sur l’utilisation et le rôle des infrastructures en question, amène de nouvelles questions et de nouvelles stratégies en termes de politiques de déplacement et de mobilité.

A Grenoble, comme à Lille, le PDU intervient dans un contexte « post » TCSP. La communauté urbaine de Lille lance son PDU en 1995, après la réalisation d’un réseau de VAL (et elle possède par ailleurs un tramway) ; quant à la communauté d’agglomération de Grenoble, elle se lance dans la démarche de PDU après la réalisation de deux lignes de tramway sur l’agglomération (mais elle prévoit dans ce document la réalisation d’une troisième ligne). Dans ces agglomérations, l’on

commence à percevoir que les effets de ces nouveaux modes de transports sur la structure des déplacements ne sont pas ceux initialement attendus et que la circulation automobile continue à croître. L'objectif de réduction des gaz à effet de serre que la LAURE assigne aux Plans de déplacements urbains ne passe pas uniquement par la mise en place de modes modernes de transports collectifs, mais suppose de développer l'intermodalité et de jouer sur les différents leviers que sont le développement de l'offre de transports collectifs, la billettique, la réorganisation du transport ferroviaire, l'aménagement de l'espace public en faveur des modes doux, le stationnement (en centre-ville, dans les parkings relais).

A Grenoble, le diagnostic produit lors de l'élaboration du PDU de Grenoble conforte les élus dans l'idée que la poursuite des efforts financiers en faveur des transports collectifs n'est pas à elle seule suffisante pour faire baisser de manière significative le recours à l'automobile. Il convient par conséquent de mettre en place une stratégie qui joue en même temps sur les différents modes et qui s'articule avec une politique du stationnement. Cette stratégie débouche sur l'adoption par le Syndicat mixte des transports en commun d'un « *concept de déplacements* », qui s'organise autour de trois objectifs :

- Un centre d'agglomération protégé où les transports en commun et les modes doux sont privilégiés et où le stationnement est maîtrisé ;
- La constitution d'un ring (ce qui suppose le bouclage de la rocade) le long duquel sont implantés les principaux parkings-relais, les stations de tramways et les arrêts de bus, ce qui permettra aux automobilistes de changer de mode de transports ;
- Une amélioration de l'offre de transports en commun, par création d'une troisième ligne de tramway et mise en place d'une desserte cadencée sur les lignes ferroviaires existantes (*laser*).

Ce concept, qui est parfois qualifié de « *multimodal* », doit faire l'objet d'une mise en œuvre en deux temps : la priorité est en effet donner à la réalisation de la troisième ligne de tramway (Est-Ouest permettant d'aller de périphérie en périphérie sans traverser le centre) et à la requalification des Grands Boulevards qui résulte de l'implantation de cette ligne et ce n'est que dans un deuxième temps que sont envisagés le bouclage de la rocade et la construction d'un tunnel autoroutier sous la Bastille. Et l'achèvement de la rocade autoroutière peut se justifier si elle aboutit à la création d'un véritable boulevard de ceinture, d'un « *ring* ». Ce concept est repris et approfondi lors de la révision du Plan de déplacements urbains, ce qui témoigne d'une volonté du Syndicat mixte des transports en commun et de la communauté d'agglomération de réfléchir à une véritable stratégie d'intermodalité.

Le Plan de déplacements urbains dessine donc un véritable projet territorial pour l'agglomération. Les pénétrantes, qu'il s'agisse de pénétrantes routière ou ferroviaires, convergent vers le *ring*, le long duquel s'organisent les transferts de charges. Le *ring* et l'anneau ferroviaire, qui lui est parallèle, sont en effet ponctués de parkings-relais, de gares et de haltes. Ces plates-formes intermodales peuvent d'ailleurs devenir les supports privilégiés de projets de requalification urbaine. Le centre d'agglomération, protégé de la circulation automobile, est dédié aux modes doux et aux transports collectifs et ses espaces publics font l'objet de projets de requalification et d'embellissement. Dans le cadre d'une stratégie de promotion de l'intermodalité, le

PDU recense donc une série de projets urbains que les communes sont invitées à mettre en œuvre (NOVARINA et PAULHIAC, 2006).

La stratégie conduite à **Lyon** présente une originalité : alors que l'agglomération dispose depuis de nombreuses années d'un réseau de métro, le SYTRAL, au moment même où il lance le Plan de déplacements urbains, s'engage dans la réalisation d'un tramway constitué, à l'origine, de deux lignes. Le PDU sert ici à justifier l'intérêt d'un nouveau mode de transports collectifs, complémentaire au métro déjà en activité. Dans l'esprit indiqué par la *loi sur l'organisation des transports* antérieurs, le PDU est envisagé, en 1995, comme un document de programmation contractuelle entre les différents partenaires publics participant au financement des projets et des actions. Finalement, les dispositions de la LAURE, qui rendent obligatoires les PDU pour les agglomérations de plus de cent mille habitants, ne confèrent pas au PDU de contenu contractuel. Le diagnostic alimenté par les résultats de l'Enquête ménages déplacements et la méthode des scénarios focalisent l'attention sur la nécessité de mettre en place une stratégie à l'échelle communautaire. Le PDU est en effet, à l'image de celui de Bordeaux, un PDU « pro TCSP » dont l'argumentaire se construit autour et en complément du projet de tramway. Cet argumentaire est essentiellement celui d'un nouveau partage de la voirie qui met en lumière l'intérêt de l'option tramway par rapport à celle du métro, retenue jusque-là. Ainsi, l'AOT peut afficher une volonté de limitation de l'usage de la voiture (par le partage de la voirie) en référence aux objectifs et obligations des PDU instaurés par la loi LAURE.

A **Bordeaux**, les premières études préalables au Schéma directeur des déplacements urbains communautaires datent de 1995, soit un an avant la mise au point d'un schéma de TCSP qui retient l'adoption d'un tramway. Le choix de lancer le SDDUC, en lieu et place d'un véritable Plan de déplacements urbains, est justifié par une volonté d'arriver le plus rapidement possible à des solutions opérationnelles. L'élaboration du Plan de déplacements urbains se déroule de 1996 à 1998, en plein déroulement des travaux du tramway. Elle ne peut s'appuyer sur une évaluation des effets de ce nouveau mode de transport, puisque le tramway n'est pas encore en fonctionnement. Le PDU se présente donc comme un simple programme d'actions regroupées autour de sept grandes orientations :

- réduire les émissions polluantes ;
- organiser le territoire métropolitain pour mieux maîtriser les déplacements (lutte contre l'étalement urbain, structuration de l'urbanisation autour des axes lourds de transports en commun, renforcement du niveau de services dans les centres urbains) ;
- améliorer le fonctionnement des transports en commun (mise en place d'un réseau de tramway, amélioration de l'offre ferroviaire) ;
- partager autrement l'espace public ;
- organiser le stationnement et les livraisons ;
- communiquer pour favoriser de nouveaux comportements.

Ces actions concernent le seul territoire de la CUB (et non l'ensemble de la région urbaine) et une certaine priorité est donnée de fait à la requalification des espaces publics (notamment ceux qui sont situés le long des quais de la Garonne). Le Plan de déplacements urbains ne traite pratiquement pas de la réorganisation du réseau des voies

rapides (c'est le Schéma directeur qui s'en charge). La préconisation la plus spectaculaire est intitulée « *rues à vivre* » : dans les nouveaux aménagements de voies, elle affecte à la voiture 50% au maximum du domaine public.

On a donc du mal dans le cas de Bordeaux à saisir la manière dont s'articulent les stratégies de développement des transports en commun d'une part, d'amélioration du réseau de grandes voiries urbaines de l'autre et à comprendre quelle est la nature de la politique de déplacements conduite dans l'agglomération bordelaise. Celle-ci poursuit-elle, ainsi que cela est indiqué dans le Schéma directeur, un objectif d'amélioration de l'offre globale (tous modes compris) ? Ou au contraire la priorité est-elle donnée aux transports collectifs et aux modes doux sur la voiture ? Les séparations qui existent au sein du système politico-administratif local entre la communauté urbaine, le Département et les administrations déconcentrées de l'Etat (qui ont chacune en charge un segment particulier des politiques de déplacements), ne contribuent-elles pas à cette difficulté à articuler la réflexion sur les différents modes de transports dans le cadre d'une stratégie globale de la mobilité ? Cette juxtaposition d'approches sectorielles ne conduit-elle pas – ainsi que l'ont souligné certaines personnes interviewées – à une situation de crise : l'amélioration des voies automobiles de pénétration, conjuguées à l'éviction de la circulation des voitures individuelles dans une large partie du centre ancien de Bordeaux ne risque-t-elle pas d'aboutir inévitablement à une saturation de l'actuelle rocade ?

1.3 De l'élaboration à la révision

Parmi les quatre agglomérations étudiées, seules Lyon et Grenoble se sont engagées dans une révision de leur Plan de déplacements urbains. C'est donc tout naturellement autour de ces deux cas qu'est organisée notre réflexion.

La révision du PDU de **Lyon** est lancée en 2003. L'objectif est de prendre en compte les nouvelles dispositions de la loi *Solidarité et renouvellement urbain* et de procéder quelques changements d'orientation, mais globalement, le SYTRAL affirme sa volonté de conforter la mise en œuvre du scénario plébiscité en 1996, « *Un nouveau visage dans la ville* », « *en approfondissant les thèmes insuffisamment traités à ce jour* » (BOSSUET, 2006). Ainsi, cette révision est menée rapidement. Elle s'inscrit également dans un contexte particulier de planification territoriale : la Directive territoriale d'aménagement en cours, le Plan local d'urbanisme (démarré en 2002) et le Schéma de cohérence territoriale à venir suggèrent une toute une meilleure articulation entre transports et urbanisme. De la part du Grand Lyon, il y a une autre motivation à la révision du PDU, qui est liée aux normes de stationnement jugées intenable (application de l'article 12 du PLU qui établit des normes plafonds). Cet article limite en effet l'offre de stationnement que les promoteurs privés doivent réaliser dans le cadre de leurs opérations de logements et de bureaux. Certains estiment qu'une telle mesure fait retomber sur les collectivités publiques la pression de la demande en stationnement résidentiel. Le préfet, quant à lui, y voit une mesure favorisant le recours aux transports collectifs et en 2004 s'appuie sur le PDU pour obliger le PLU à restreindre le stationnement résidentiel.

En ce qui concerne les méthodes d'évaluation et de diagnostic alimentant cette révision, plusieurs constats s'imposent. L'évaluation des effets du PDU est quasiment inexistante dans les faits. Tout d'abord l'observatoire prévu au PDU de 1997 n'a pas

fonctionné durant la période 1997-2003. Une seule collecte de données est effectuée en 1998 mais qui n'a pas de suite. Par conséquent, très peu de données sont disponibles pour alimenter l'évaluation du PDU et considérer ses effets. Malgré tout, l'idée centrale de la révision est de construire désormais une expertise et un diagnostic à l'échelle de la région urbaine au regard des conditions de la mobilité urbaine quotidienne et de ses enjeux. Cependant, les moyens en termes de connaissance ne sont pas véritablement disponibles. A l'époque, la nouvelle Enquête ménages déplacements n'est pas encore disponible et ne permet pas de produire une analyse précise à une telle échelle²⁶. Ainsi, le diagnostic préalable à la révision est-il essentiellement construit, en 2003, sur les données INSEE et retrace les grandes évolutions sociodémographiques de l'agglomération (sur la période 1990-1999). Des données sur la fréquentation des transports en commun sont également mobilisées, tout comme les résultats de comptages de véhicules motorisés réalisés à l'échelle de la Ville de Lyon²⁷, et des données d'accidentologie et de pollutions. De ce point de vue, on peut déplorer une faiblesse de l'analyse diachronique des comportements de mobilité, qui aurait été utile pour mesurer par exemple le report modal. La méthode des groupes de travail permet de pallier en partie à la faiblesse du diagnostic en proposant une réflexion thématique et qualitative sur des points précis.

Le manque de données pour mesurer les effets des actions encourage les acteurs publics à limiter le champ de la révision. Les objectifs du PDU fixés cinq ans plus tôt sont, dans leur ensemble, maintenus, même s'il existe une volonté d'intégrer les nouvelles contraintes identifiées par la loi *Solidarité et renouvellement urbain*, concernant les modes doux, le stationnement, la sécurité ou le bruit. L'idée centrale du PDU révisé est de maintenir l'accessibilité tout mode, tout en contribuant à un développement durable de l'agglomération. Le développement d'une politique de déplacements de proximité, soucieuse d'équité et de solidarité est au cœur du projet de révision (BOSSUET, 2006 ; SYTRAL, 2005). Des groupes thématiques et des ateliers sont organisés pour mettre sur pied une stratégie qui propose d'étendre le réseau de tramway et de compléter le réseau de métro aux marges (poursuite de la mise en place des lignes fortes et amélioration de l'accès aux pôles d'échanges). Cette politique favorable aux transports en commun est notamment complétée par des actions visant à mieux partager la voirie et à favoriser l'implantation de parcs-relais. Le volet stationnement est également développé dans ce nouveau PDU. Enfin, selon M. Bossuet, un aspect du nouveau PDU est l'élargissement du périmètre d'action, ce qui conduit à des propositions nouvelles concernant le renforcement de la coopération.

Le PDU révisé reprend pour l'essentiel les grandes lignes du PDU précédent, tout en procédant à son toilettage de manière à mieux affirmer des priorités et à être plus précis sur certains programmes d'actions. Il existe donc une pérennité des stratégies et une continuité des actions. La faiblesse du diagnostic ne permet d'ailleurs pas aux acteurs publics, qui l'ont bien compris, d'engager des réorientations majeures de leurs stratégies inscrites dans le PDU.

²⁶ L'EMD a été menée en 2005-2006 à l'échelle de la région urbaine de Lyon, comme désormais toutes les EMD d'agglomération. Elle est aujourd'hui en cours de traitement. Les premiers communiqués de presse ont fait part des premiers résultats généraux (en février-mars 2007). D'ici fin 2007, l'ensemble des résultats de l'EMD sera disponible.

²⁷ A l'époque, il n'existe pas de données actualisées sur les flux. La dernière enquête cordon, qui date de 1970, vient à peine d'être réactualisée. Une grande enquête cordon est en effet réalisée par la DDE en septembre 2005 à l'échelle de l'agglomération lyonnaise.

La révision conduite à Grenoble est plus récente encore, puisque le nouveau Plan de déplacements urbains n'est pas encore définitivement approuvé. La révision, qui fait l'objet d'une démarche de concertation plus légère que l'élaboration, retrace l'histoire de la planification de la mobilité dans l'agglomération (depuis le premier PDU de 1987 jusqu'à celui de 2000) et retrace le contenu du « *concept multimodal* » et sa mise en œuvre qui devait se faire en deux étapes : la première (2000-2005) consacrée à la réalisation de la troisième ligne de tramway, l'amélioration des lignes de bus, l'instauration d'une nouvelle politique de stationnement, la promotion des modes doux, la mise en place de pôles multimodaux ; la seconde (2005-2010) consacrée à l'achèvement de la rocade nord, la réalisation d'un train-tram et la mise en place d'un plan de circulation en marguerite. Prenant appui notamment sur la nouvelle Enquête ménages déplacements (2002), l'évaluation des actions envisagées dans le PDU met l'accent sur les bons résultats de la troisième ligne de tramway (ouverte en 2006), dont la fréquentation est supérieure à ce qui était attendu par l'exploitant, mais insiste aussi sur la baisse de l'utilisation du vélo, et ce alors qu'en 2000, la Métro a pris la compétence de réalisation d'itinéraires cyclables d'intérêt communautaire. La circulation automobile continue à croître (sauf à Grenoble) et les voies d'accès au centre de l'agglomération atteignent leurs limites de capacité d'écoulement.

Le PDU révisé confirme le bien-fondé du « *concept multimodal* » et pour la période 2006-2012 réaffirme un engagement en faveur du développement des transports en commun (extensions des lignes de tramway) et de la maîtrise du stationnement. De nouvelles thématiques apparaissent :

- La promotion de l'intermodalité (coordination des horaires, information commune dans les gares, poursuite de l'aménagement de parkings-relais, mise en place d'une agence de mobilité).
- Un partage équilibré de la voirie et des espaces publics avec une priorité à la sécurité des piétons et des cycles (généralisation des expériences conduites dans les Plans locaux d'urbanisme d'Echirolles et Grenoble de mise en place d'un système hiérarchisé de voiries, réduction des vitesses autorisées avec un objectif de 30 km/heure dans tout le centre de l'agglomération).

Enfin, et c'est sans doute l'aspect le plus novateur du PDU révisé, l'accent est mis sur l'instauration d'une véritable stratégie « *urbanisme-transports* » qui doit contribuer à développer de manière privilégiée les territoires desservis par les lignes lourdes de transports en commun. De nouveaux outils (charte urbanisme-transports, contrat d'axe) sont proposés aux communes par le Syndicat mixte des transports en commun et la Métro.

Dans les deux agglomérations étudiées, il n'y a pas de rupture dans les stratégies mises en place par les collectivités locales, stratégies qui visent à favoriser un report modal. La révision est l'occasion de réaffirmer les orientations qui ont prévalu lors de l'élaboration des Plans de déplacements urbains, et de compléter par des mesures nouvelles (en faveur de l'intermodalité notamment) les politiques en vigueur. Des inflexions se dessinent, dont la plus originale est à Grenoble l'expérimentation des

nouveaux outils permettant une meilleure articulation des stratégies de développement des transports collectifs avec celles de requalification urbaine et de densification.

2. La cohérence externe

2.1 La cohérence entre Plan de déplacements urbains et Schéma directeur

La loi *Solidarité et renouvellement urbain*, en prolongement direct des lois qui l'ont précédé, notamment de la *Loi d'orientation foncière* de 1967, instaure un rapport de compatibilité entre Plan local d'urbanisme et Schéma de cohérence territoriale d'abord, entre Plan de déplacements urbains, Programme local pour l'habitat et Schéma de cohérence territoriale ensuite, entre Plan local d'urbanisme et Plan de déplacements urbains enfin. Elle renforce donc l'idée selon laquelle il existerait un processus linéaire de planification territoriale : le Schéma de cohérence territoriale, document de planification territoriale à l'échelle de la région urbaine, doit précéder le Plan de déplacements urbains (ou le Programme local pour l'habitat), document de planification sectorielle à l'échelle de l'agglomération, qui doit, à son tour, précéder le Plan local d'urbanisme, document de planification urbanistique à l'échelle communale. Tout observateur in peu aguerri sait que cette vision des choses est purement théorique et que, dans la réalité, les différents plans sont lancés conjointement sans respect d'un calendrier défini à l'avance. L'articulation PDU / SCOT, PLU / SCOT et PLU / PDU pose donc problème et les autorités locales sont à ce propos à la recherche de solutions qui permettent un respect des champs de compétences des différents échelons de gouvernement du territoire. Nous nous appuyons sur l'analyse des articulations recherchées entre PDU et SCOT d'une part, entre projets urbains communaux, PLU et PDU de l'autre, et ce dans les agglomérations de Grenoble et Lille, pour interroger ensuite la situation bordelaise.

Plan territorial et plan sectoriel : quelle articulation à l'échelle de la région urbaine de Grenoble ?

Le Schéma directeur : un document d'orientations

La révision du Schéma directeur est un processus qui dure dix ans (1990-2000) et se déroule pour partie parallèlement à l'élaboration du Plan de déplacements urbains, document de planification sectorielle, qui est d'ailleurs approuvé avant le Schéma directeur. Ce dernier couvre un territoire qui comprend cent cinquante-sept communes et est élaboré sous la responsabilité d'un syndicat mixte qui regroupe plusieurs communautés d'agglomération ou de communes, ainsi que le Département. Le PDU ne concerne que les vingt-sept (aujourd'hui les trente) communes de la Métro, qui joue un rôle déterminant à l'intérieur du Syndicat mixte des transports en commun. D'un côté, il y a donc un document de planification qui porte sur un territoire (la région urbaine) dit pertinent du point de vue économique et social, mais qui est porté par une structure relativement faible, dont les membres sont désignés au troisième degré et qui a à sa disposition un nombre restreint de chargés de mission. De l'autre, il y a un document de planification sectorielle, qui porte sur un territoire (l'agglomération) plus restreint, mais qui est piloté par une structure politique plus puissante et qui peut s'appuyer sur des cadres compétents en plus grand nombre.

La révision du Schéma directeur est confiée à l'agence d'urbanisme, plus précisément à des chargés d'études qui sont déjà intervenus lors du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1973. Ceux-ci exercent une sorte de monopole sur les études d'aménagement à l'échelle intercommunale et ont tendance à reproduire les méthodes qu'ils estiment éprouvées. Comme dans le SDAU, le diagnostic est fondé sur la démographie, sur l'analyse du parc de logements, sur les emplois et met en évidence les déséquilibres entre les différents territoires qui composent la région urbaine grenobloise. Le regard porté sur la région urbaine est introverti et, à la différence du Schéma directeur Lyon 2010, ne s'attache pas à comparer les performances de l'agglomération grenobloise avec celles des villes françaises et européennes de taille comparable. Elle ne mesure donc pas l'attractivité de Grenoble à partir d'une série d'indicateurs. Et cette vision des choses ne peut être discutée ni par des experts extérieurs, ni par l'Agence économique et de promotion de l'Isère qui n'est pas directement associée à cette révision.

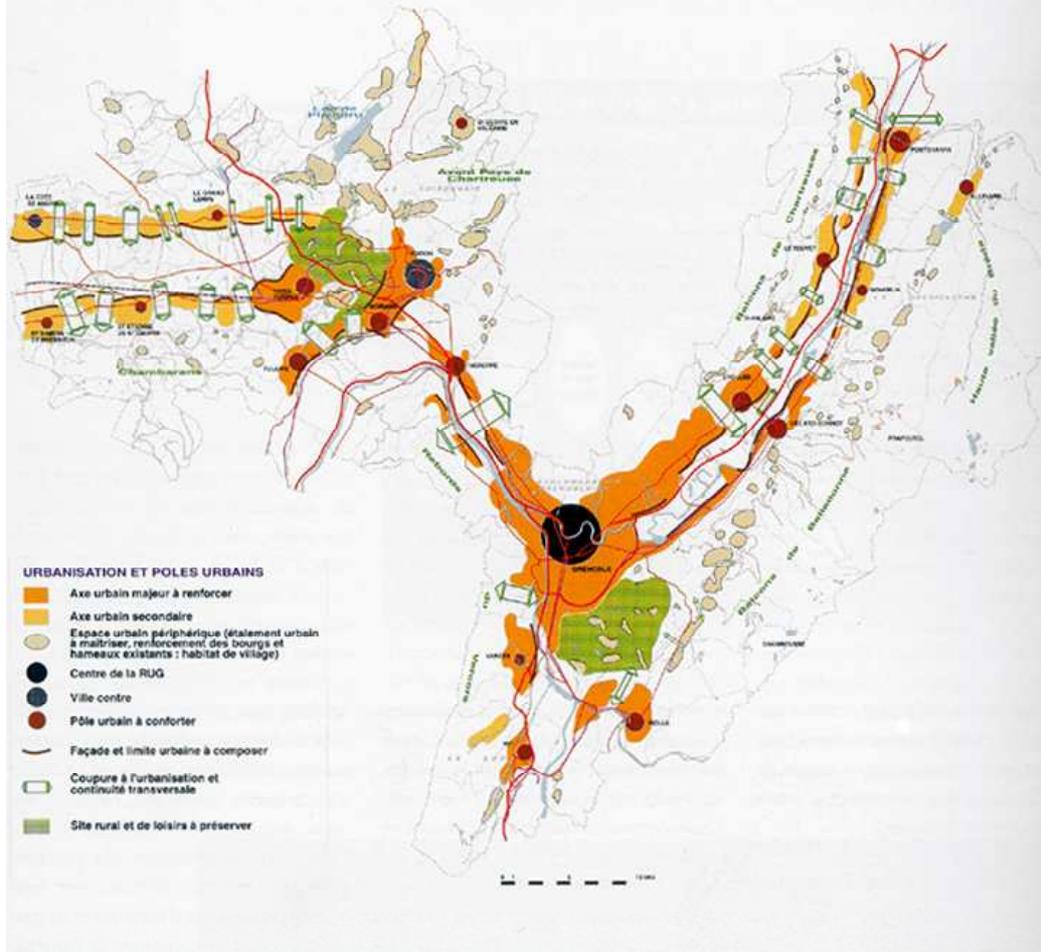
A Grenoble, la révision du Schéma directeur dure près de dix années et débouche sur des orientations qui témoignent, en apparence au moins, d'un fort volontarisme politique. L'impératif du développement durable oblige en effet à « *gérer l'espace de manière économe* ». « *L'enjeu est d'inverser les tendances des vingt dernières années qui ont vu les emplois se créer dans l'agglomération et les logements à l'extérieur* ». Pour atteindre cet objectif, il convient de lutter contre l'étalement urbain et de préserver l'intégrité des espaces naturels. « *Le développement devra en conséquence être contenu sur des périmètres limités en s'attachant à rééquilibrer le territoire et à conforter les pôles urbains... Maîtrise de l'urbanisation, préservation ferme de l'environnement, cohérence des sites d'accueil économique, excellence universitaire et scientifique. Ces choix... marquent une étape importante dans la définition d'une nouvelle phase du développement durable et qualitatif* ». Et le Schéma directeur d'appeler de ses vœux une « *solidarité forte et constante* » entre les différents secteurs de la région grenobloise²⁸.

Un examen attentif de la carte des objectifs du schéma directeur amène à relativiser ce volontarisme. La protection de la nature porte sur les grands espaces verts de proximité identifiés déjà dans le SDAU de 1973 (Bastille, Colline Verte, Plateau du Murier...) et les plaines agricoles soumises à des risques d'inondation. La carte de l'urbanisation fait apparaître trois types d'espaces : l'axe urbain majeur dont le périmètre correspond aux limites actuelles de l'urbanisation dans les vallées du Drac et de l'Isère, les axes urbains secondaires qui correspondent aux zones résidentielles plus éloignées et les espaces urbains périphériques (situés en général à plus de trente kilomètres du centre de l'agglomération) pour lesquels sont proposés une maîtrise de l'étalement urbain et un renforcement des bourgs et hameaux existants (habitat de village). Les seules limites imposées à la poursuite de l'urbanisation sont les coupures vertes (une simple flèche sur la carte) et des « *façades urbaines à composer* ». Grenoble est défini comme le centre de la région urbaine, Voiron est qualifiée de ville centre, alors que pratiquement tous les chefs-lieux de canton sont considérés comme des « *pôles urbains à conforter* ».

²⁸ Extraits de l'éditorial du projet de schéma directeur (Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur, Agence d'urbanisme de la région grenobloise *Projet de schéma directeur de la région grenobloise*, 1999).

L'objectif est celui de la constitution d'une agglomération polycentrique. Mais le polycentrisme proposé ne tient pas compte des nouvelles polarités qui sont apparues avec la constitution d'une ville diffuse. A côté du centre ancien de Grenoble, le Schéma directeur n'identifie pas de centres secondaires (c'est là une différence avec le SDAU de 1973) et ne tient compte ni des efforts de communes de banlieue (Echirolles, Saint-Martin d'Hères) pour se doter de nouvelles centralités, ni de l'apparition en périphérie de pôles commerciaux ou de technopoles (Europole, ZIRST, Sud Galaxie, Campus...). Il est donc largement déconnecté des stratégies proposées par le PDU. Dans le périurbain, il ne cherche pas à comprendre la manière dont les nouveaux pôles d'urbanisation s'articulent avec les bourgs ou les villages. Le polycentrisme affiché dans le schéma directeur correspond avant tout à un respect des autonomies communales. Et cette volonté de rechercher des meilleurs équilibres entre les différents secteurs de la région urbaine peut parfois même aller jusqu'à nier les processus en cours de développement économique et social. Le schéma directeur plaide par exemple pour la mise en place d'une « *technopole rayonnante* » et la création de nouvelles antennes universitaires, alors que l'ensemble des programmes d'investissements publics et privés vise à renforcer les pôles existants (implantation de Minatec dans une zone tampon entre Europole et la presqu'île scientifique, poursuite des implantations technologiques dans le Grésivaudan, confortation du campus comme lieu privilégié des nouvelles implantations universitaires). L'objectif de rapprocher les emplois des lieux de résidence se heurte au fait que l'offre de terrains et de locaux pour l'accueil d'activités économiques reste importante sur les zones situées à proximité immédiate de la cuvette grenobloise.

Carte des objectifs du schéma directeur en termes d'urbanisation et de pôle urbains.



Le Schéma directeur se veut avant tout un document de prospective et de prévision qui se préoccupe avant tout de limiter un étalement urbain. Portant sur un territoire qui comprend cent cinquante-sept communes, il propose une stratégie de rééquilibrage du développement entre les différents secteurs (agglomération grenobloise, Pays Voironnais, Bièvres, Moyen Grésivaudan, Haut Grésivaudan, Sud), qui composent la région urbaine. Il traite peu de la ville consolidée, qui correspond grosso modo à ce que l'on appelle l'agglomération ou la cuvette grenobloise. Il se contente de rappeler un certain nombre de grands principes (polycentrisme, maîtrise foncière, lutte contre l'étalement urbain), sans établir de liens entre ces principes et les choix opérationnels faits par les différentes municipalités. Il ne convient à aucun moment de faire référence à des actions ou de projets qui risquent de bouleverser les équilibres entre les différentes entités qui composent la région urbaine. Chaque secteur a donc droit à son centre secondaire, à son parc d'activité et à son pôle d'innovation. En matière de déplacements, il se contente de reprendre, sans les approfondir, les éléments de diagnostic et les orientations du Plan de déplacements urbains dont il faut rappeler qu'il a été approuvé avant lui. Le Schéma directeur apparaît donc de moins en moins comme un plan territorial, qui aurait une influence sur l'organisation physique du territoire, et de plus en plus comme un simple programme de développement à caractère économique et social.

Le Plan de déplacements urbains : un plan territorial

Le Plan de déplacements urbains, en s'appuyant sur « *concept multimodal* » de déplacements, s'avère un véritable projet d'urbanisme : il propose de faciliter l'accès à un centre d'agglomération, élargi à la partie du territoire des communes de banlieue située à l'intérieur du périmètre de la rocade ; il annonce l'intention de réserver ce centre aux transports en commun et aux modes doux ; il propose la constitution d'un véritable réseau de pistes cyclables et la maîtrise du stationnement. Il indique des axes de requalification urbaine : l'installation de la troisième ligne de tramway sur les *Grands Boulevards*, implantés à la fin des années 1920 en lieu et place des anciennes fortifications, doit être l'occasion d'une restructuration de l'espace public, favorisant une reconquête par les piétons et les cycles. Il localise de nouvelles polarités urbaines à proximité des plateformes intermodales (que sont les gares de *laser* ou de tramway) implantées le long de la rocade autoroutière. Le Plan de déplacements urbains se transforme ainsi en un véritable plan territorial. Il n'est plus simplement un programme sectoriel fixant des priorités d'investissements en faveur des différents modes de déplacements, mais devient un plan établissant des orientations quant à l'organisation du territoire matériel et physique. Il définit des secteurs qui pourraient accueillir les futurs projets d'urbanisme émanant des communes et produit en fin de compte une représentation polarisée du territoire. Certaines communes ne s'y trompent pas, qui à l'occasion de la révision de leur plan d'occupation des sols ou de l'élaboration de leur projet de ville font des nouvelles infrastructures de transport collectif le vecteur de nouveaux projets de requalification urbaine (axe de centralité à Saint-Martin d'Hères, rétablissement de la continuité urbaine entre les quartiers nord et sud d'Echirolles, quartiers actuellement séparés par la rocade et la voie ferrée). Et le plan territorial a un caractère stratégique : la communauté d'agglomération affiche des projets et invite les communes à se les approprier pour en faire les axes structurants de leur projet d'aménagement et de développement durable. Une coopération se dessine ainsi entre échelon intercommunal et échelon communal.

La révision du Schéma directeur est restée dans la région urbaine de Grenoble quasi exclusivement l'affaire des élus²⁹. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce qu'ait prévalu une représentation politique du territoire, celle qui part du découpage de cette région en communes et en secteurs de regroupement proches des préoccupations de gestion quotidienne des maires et de leurs adjoints. Selon ces derniers, l'aménagement du territoire doit contribuer à un rééquilibrage du développement entre la cuvette grenobloise et le périurbain, entre les villes et les petites communes, entre le monde urbain et le monde rural. La construction du *territoire des équilibres politiques* suppose que l'on passe sous silence les tendances d'évolution, comme les projets opérationnels en cours, qui contribuent à une structuration polarisée de la région urbaine et donc à une inégalité de traitement des entités qui la composent. Elle n'est pas en adéquation avec les stratégies de développement émanant du monde économique, comme du milieu scientifique et technique. Le Plan de déplacements urbains a suscité un débat contradictoire et parfois conflictuel entre élus locaux, associations et représentants des entreprises. Il a débouché sur des actions et des projets ayant un caractère opérationnel. Il a réussi à trouver une articulation avec les stratégies de certaines communes en matière d'urbanisme. A partir d'une architecture particulière des différents réseaux de déplacements, il propose une représentation du territoire, qui établit une distinction entre un centre réservé aux transports collectifs et aux modes doux et une périphérie où continue à prévaloir l'usage de la voiture. Il identifie des nœuds ou des axes sur lesquels doit se développer de manière privilégiée l'activité de projet en matière d'urbanisme. La construction du *territoire des projets urbanistiques* fait sienne les images du système ou du réseau et privilégie les nœuds ou les polarités. Elle s'adresse de manière prioritaire à ceux que l'on appelle les porteurs de projets ou mieux encore les *stakeholders*. Elle intéresse donc plus les architectes, les urbanistes, les agents de développement, les chefs d'entreprise, les responsables associatifs, les adjoints spécialisés que les simples conseillers municipaux ou les habitants.

L'approfondissement des objectifs du Plan de déplacements urbains dans le cadre du Schéma directeur à Lille

Faire de Lille une métropole

A Lille, le Schéma directeur est mis en révision en 1991, l'agence d'urbanisme étant recrée pour l'occasion. Ce schéma est de nouveau révisé à partir de 2000 puis corrigé en 2001 pour mise en conformité avec la loi *Solidarité et renouvellement urbain*. Après une annulation par la Tribunal Administratif, il est définitivement approuvé le 6 décembre 2002, soit plus de deux années après l'adoption du Plan de déplacements urbains (23 juin 2000). Le territoire concerné par le Schéma directeur est celui de l'arrondissement de Lille, qui comprend cent vingt-six communes (regroupées en plusieurs intercommunalités) et 1 182 000 habitants environ. A l'intérieur de ce périmètre, la Communauté urbaine de Lille a un poids prépondérant : avec quatre-vingt sept communes et 1 091 000 habitants, elle représente 92% de la population de l'arrondissement et deux tiers de sa superficie. C'est la communauté urbaine qui a conduit l'élaboration du Plan de déplacements urbains.

²⁹ Depuis l'approbation du Schéma directeur, le syndicat mixte chargé de son élaboration et de son suivi cherche à corriger cet état de fait. Il réunit sur des territoires particuliers, ou autour de problèmes particuliers, des « *communautés d'acteurs* ».

Le Schéma directeur se veut représentatif d'une démarche de planification stratégique, dont il donne d'ailleurs une définition. « *La planification est stratégique, lorsqu'elle cherche à transcrire dans un document d'orientations, qu'il soit texte ou carte, des objectifs qualitatifs prioritaires et qu'elle définit pour atteindre ces objectifs des plans d'actions coordonnées qui dépassent l'expression des intentions pour annoncer la mise en œuvre* » (Syndicat Mixte du Schéma Directeur de Lille métropole, 2002, p. 15). Le Schéma directeur, document d'orientations, n'aurait donc pas à réglementer la destination des sols et il est tourné vers l'action, car il anticipe la mise en œuvre des objectifs de développement qu'il assigne au territoire.

Le diagnostic part d'un constat d'un déclin de l'activité industrielle, à cause notamment de la crise du secteur textile, déclin qui s'est traduit par une stagnation de l'emploi comme de la population³⁰. Mais ce constat pessimiste ne doit pas conduire au découragement : il existe en effet des signes, comme la progression des emplois tertiaires³¹ ou l'existence de secteurs émergents (commerce, grande distribution, ventes à distance, transports et logistiques), qui sont autant de leviers pour un redéveloppement. L'arrivée du TGV et la création de la gare Lille-Europe, en plein cœur de Lille, rapproche l'agglomération des grandes métropoles européennes. Le Schéma directeur doit donc contribuer à l'émergence d'une métropole lilloise. De plus cette métropole possède une dimension transfrontalière évidente, puisqu'il existe une continuité de l'urbanisation entre l'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing et le bassin d'habitat constitué par les villes belges de Tournai, Mouscron, Kortrijk et Ypres. Mais l'affirmation de la vocation internationale de la métropole lilloise (confirmation de son rôle de carrefour européen, positionnement à l'égard de Bruxelles, renforcement de la coopération transfrontalière) ne doit pas faire oublier que Lille est aussi une capitale régionale et que l'agglomération est composée de territoires qui connaissent des niveaux de développement différents. Ces précautions étant prises, le Schéma directeur met pourtant l'accent sur l'importance de l'enjeu de la métropolisation et préconise de conforter le rôle de carrefour d'échanges de l'agglomération (ce qui conduit à l'acceptation ou à la proposition de nombreux projets d'infrastructures) et d'asseoir le développement sur les pôles d'échanges et les sites d'excellence (au premier rang desquels est cité Euralille). La stratégie d'internationalisation, qui consiste à s'éloigner de Paris (pour ne pas devenir une ville à une heure de cette ville) et à se rapprocher des capitales européennes que sont Bruxelles et Londres, apparaît comme un moyen privilégié de changer l'image de l'agglomération (jusque-là fortement marquée par le déclin des activités industrielles traditionnelles) et d'engager un nouveau processus de développement économique. La métropolisation passe enfin par l'accueil de nouvelles activités (nouvelles technologies, recherche médicale, tourisme de congrès, culture) qui doivent contribuer à une diversification du tissu économique local.

La thématique de la ville renouvelée

Dans une perspective de développement durable, le Schéma directeur, en conformité avec les principes établis par la loi *solidarité et renouvellement urbain* propose une stratégie de renouvellement de la ville, stratégie fondée sur la récupération

³⁰ Entre 1975 et 1999, le nombre d'emploi est passé de 463 000 à 468 000. Durant la même période, la population, malgré un solde migratoire négatif, a crû légèrement (+ 70 000 habitants). Le taux de chômage est élevé (15,9%).

³¹ Entre 1975 et 1999, la part de l'emploi tertiaire est passée de 47% à 78% et celle de l'emploi industriel de 49% à 21,5%.

des terrains vacants d'occupation et sur la requalification des anciens quartiers industriels d'une part, des grands ensembles de l'autre. La mise en œuvre d'un tel objectif passe par une aération des tissus urbains (avec introduction de nouveaux espaces verts), par une recherche de qualité constructive, par un désenclavement des quartiers et par une diversification du parc de logements.

La stratégie de renouvellement relève d'un objectif plus général d'amélioration de la qualité urbaine, objectif dont la mise en œuvre passe aussi par des actions de préservation et de mise en valeur des espaces naturels. Les mesures de protection portent à la fois sur les terres agricoles, notamment celles qui sont destinées aux cultures intensives comme l'endive, sur les grands espaces paysagers, sur les parcs de loisirs, sur le réseau des canaux (qui, dans bien des cas, doivent faire l'objet d'une action préalable de dépollution). Elles s'intègrent dans un projet global qui vise à créer une « *trame métropolitaine verte et bleue* ». Une démarche de promotion de ce type d'espaces doit déboucher sur la création d'une structure métropolitaine en charge des espaces verts et récréatifs.

L'accent mis sur le renouvellement urbain n'est pas incompatible avec des extensions urbaines, à condition que celles-ci fassent l'objet de projets maîtrisés. L'analyse approfondie des documents écrits constituant le Schéma directeur montre cependant que le renouvellement urbain ne constitue pas une véritable priorité. L'ensemble des secteurs recensés comme pouvant être porteurs de projet de requalification permettra de dégager quatre mille hectares pour des projets de construction ou de réhabilitation. Les dix-neuf sites pouvant accueillir des extensions urbaines couvrent quant à eux une superficie de six mille hectares. Le rapport entre les surfaces respectives, consacrées au renouvellement d'une part, aux extensions de l'autre, est à rapprocher des objectifs fixés par les guides régionaux ou les schémas de développement britanniques qui prévoit que 60% des nouveaux logements soient réalisés sur les *brown fields* et seulement 40% sur les *green fields*.

La relance des transports en commun

Le Schéma directeur consacre de nombreuses pages à la question des déplacements, des transports, et de la mobilité, alors même que le PDU ne contient aucun tableau statistique ou documents cartographiques qui présenteraient les flux ou les parts modales. Le Schéma directeur dresse un bilan, assez complet, des actions conduites dans le cadre des politiques publiques et notamment du Plan de déplacements urbains. Il insiste sur les réalisations accomplies : la création de deux lignes de métro, la modernisation du réseau de tramway et la restructuration du réseau de bus. Il insiste aussi sur les problèmes qui subsistent :

- A l'exception du réseau de métro, le développement des transports collectifs urbains ne permet pas de répondre à la demande.
- Il n'existe pas de complémentarité entre le réseau routier et celui de transports collectifs.
- Le réseau viaire est insuffisamment hiérarchisé.
- Le réseau autoroutier, dont le tracé dépend en large partie de choix de l'Etat, pénètre l'agglomération, parfois jusqu'au centre-ville. Il coupe le territoire de certaines communes. Sa proximité des territoires

urbanisés explique qu'il soit parcouru par différentes formes de trafic (transit, échanges).

- Il n'y a pas de stratégie globale en matière de stationnement.
- Pour le transport des marchandises, le réseau ferré et les voies d'eau sont insuffisamment utilisés.

Cet état du système des déplacements explique la prépondérance de la voiture dans les modes de déplacements et la faible part des transports en commun (8% soit la moitié de celle des principales agglomérations françaises). Cette prépondérance risque de s'accroître encore avec la croissance attendue de la mobilité. Lille est en effet dans ce domaine en retard par rapport aux autres régions urbaines françaises.

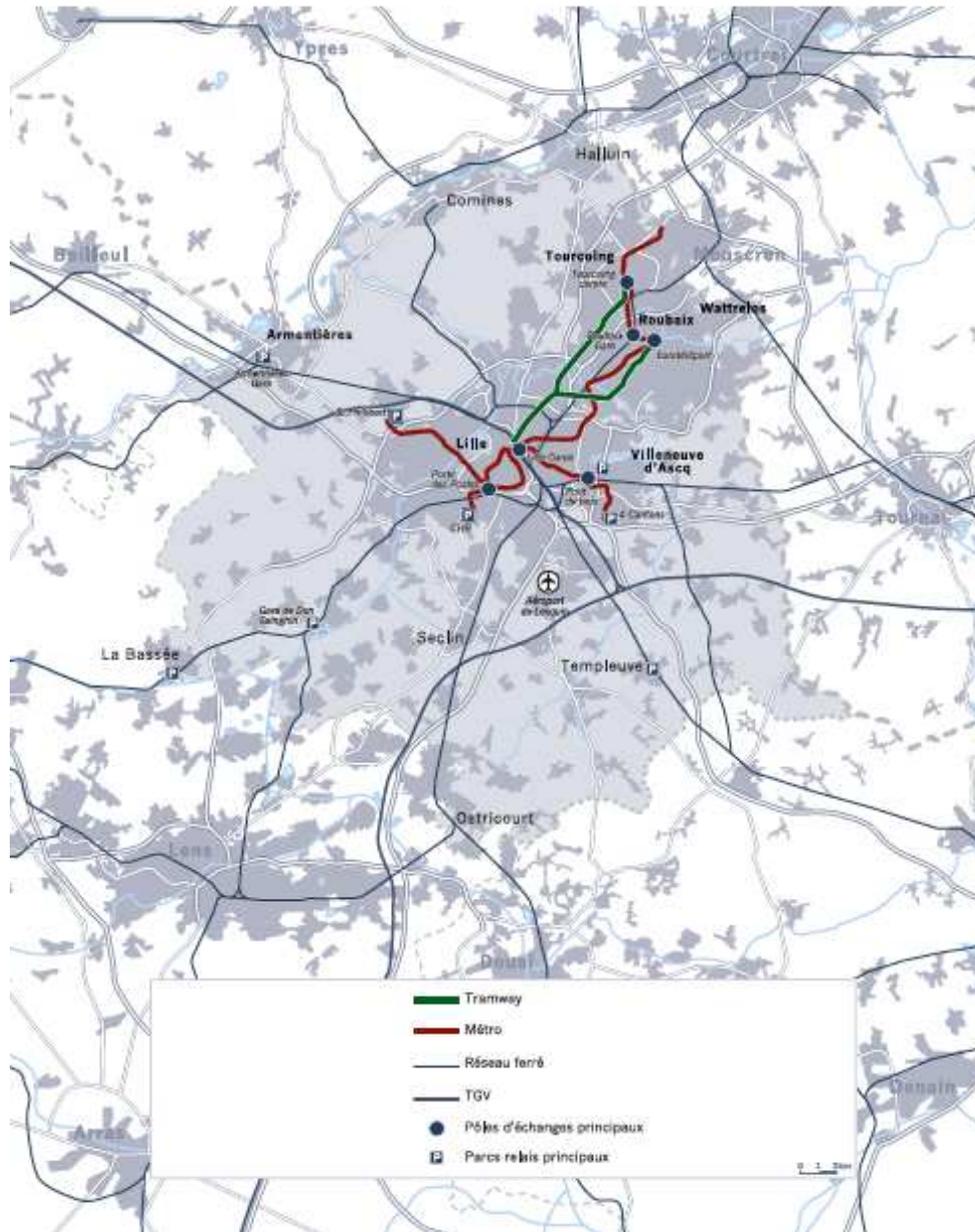
Tableau 6 Répartition de la mobilité entre les différents modes

(Source : Schéma directeur, 2002)

	1975	1998	2015
Voiture particulière	42%	60%	53%
Transports en commun	8%	8%	15%
Deux roues	12%	3%	4%
Marche à pied	38%	29%	25%

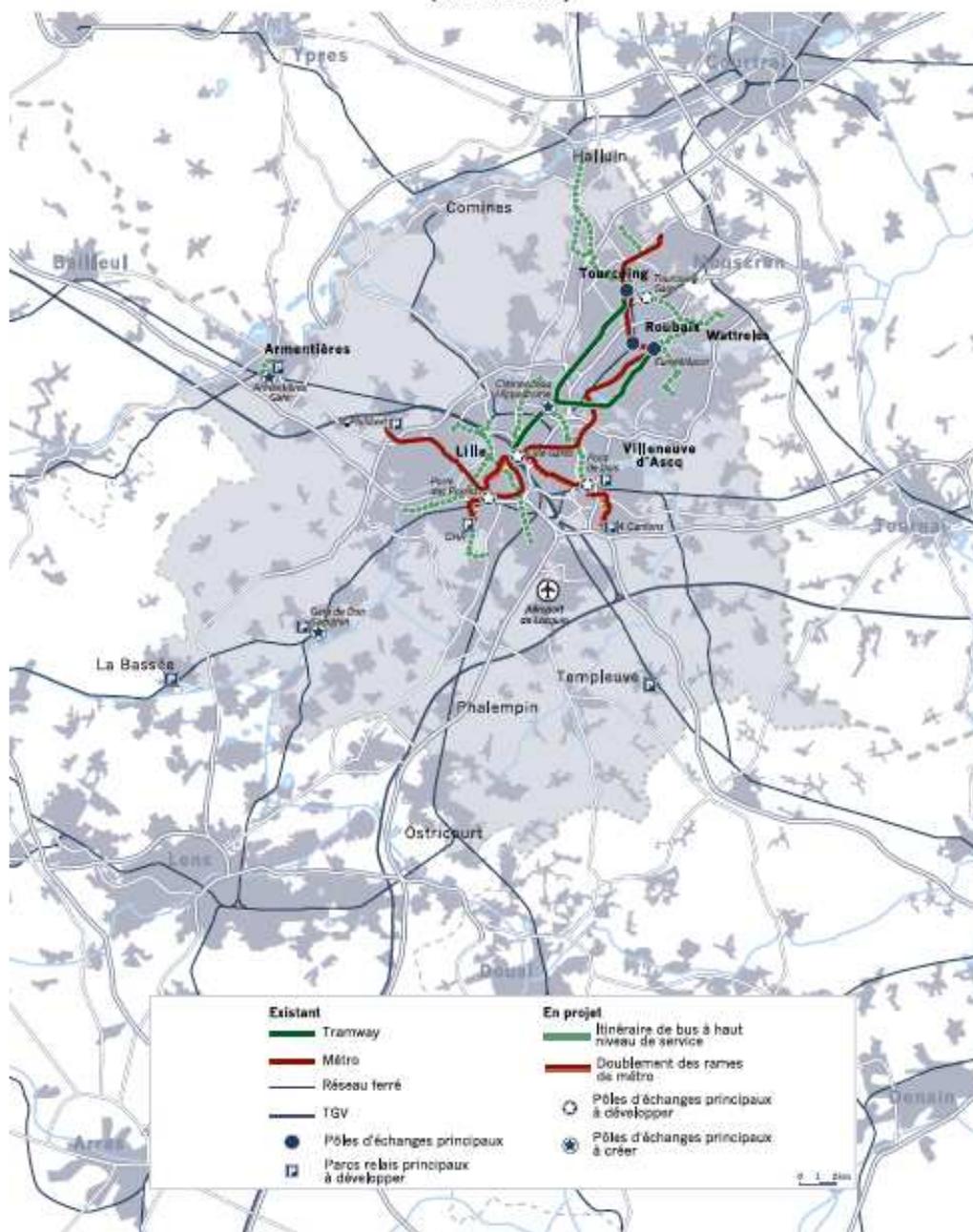
Une fois ce bilan dressé, le Schéma directeur – c'est une chose rare qui mérite d'être soulignée – propose un « *nouveau scénario pour 2015* », dont l'objectif est de combler le retard de Lille par rapport aux autres régions urbaines en matière de transports collectifs. Dans une perspective de recherche de complémentarité avec les objectifs du Plan de déplacements urbains (dont il faut rappeler qu'il est approuvé plus de deux ans avant le Schéma directeur), le Schéma directeur propose un doublement de la part des transports collectifs (métro, tramway, bus et train) dans le total des déplacements. L'objectif affiché est l'amélioration de la qualité du service rendu, ce qui passe non pas par la création de nouvelles lignes de métro ou de tramway, mais par l'augmentation des fréquences sur ces réseaux et par la création d'axes de bus à haut niveau de service

LE RESEAU EXISTANT DE TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE

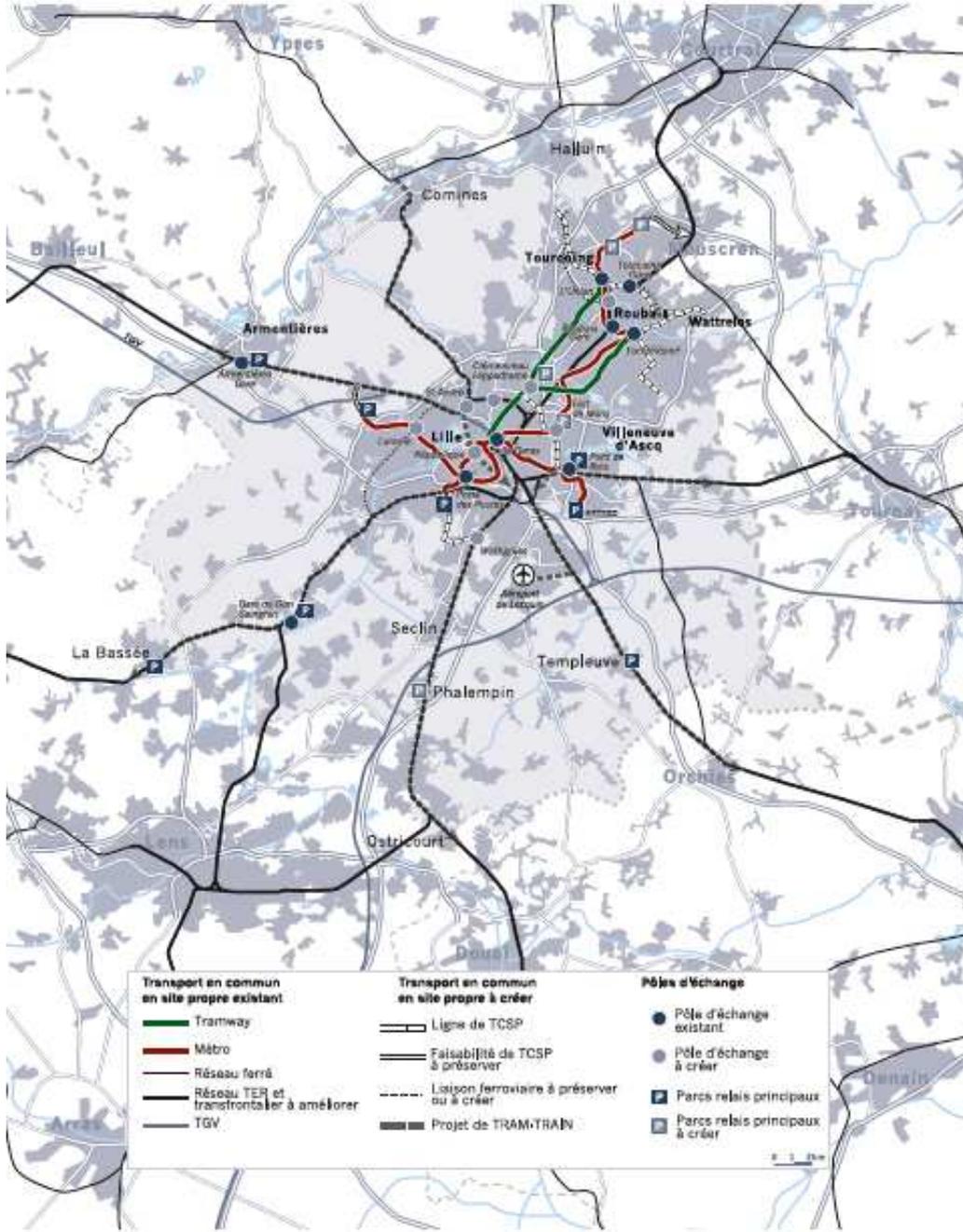


Le Schéma directeur envisage la réalisation d'un train-tram, empruntant le réseau ferré en périphérie et celui de tramway à l'intérieur de l'agglomération. La mise en place d'un système de transports collectifs de qualité doit enfin conduire à la création de sept pôles d'échanges réunissant halte ferroviaire, station de métro ou de tramway et parkings-relais. L'accent est mis sur la coordination de la stratégie de développement des transports en commun avec une politique de stationnement qui, jouant sur la facturation (harmonisation de la tarification dans les parcs couverts et sur les places en superficie), doit permettre de limiter le parking en centre-ville. La création des nouveaux pôles d'échanges vise par ailleurs à éviter une saturation de la gare de Lille-Flandres, dévolue pour l'essentiel aux transports infrarégionaux.

**LES PROJETS DE TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE
DU PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS
(horizon 2006)**



**LE PROJET DE RESEAU DE TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE
(horizon 2015)**



Un nouveau partage de l'espace public

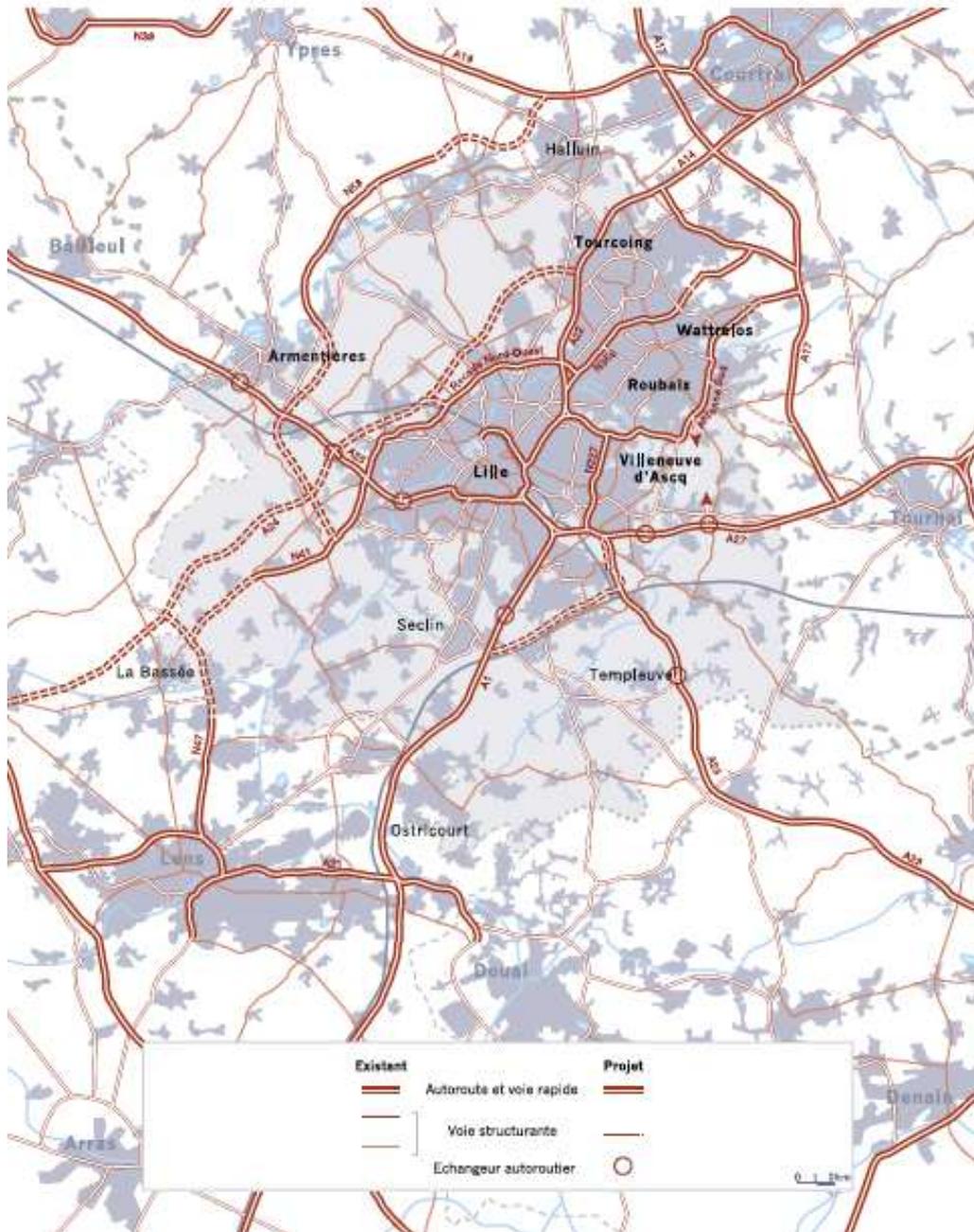
Développement des transports en commun et limitation du stationnement dans les secteurs centraux de l'agglomération doivent être l'occasion d'impulser un nouveau partage de l'espace public, qui soit plus favorable aux modes doux. A la différence du Plan de déplacements de Bordeaux qui fixe des normes en la matière (lors de l'aménagement de nouvelles voies, pas plus de 50% de l'espace ne doivent être dévolus à la voiture), le Schéma directeur se contente de proposer une démarche à suivre pour lors des interventions portant sur les espaces publics. Cette démarche met l'accent sur l'importance de l'analyse urbaine préalable qui doit à la fois porter sur les fonctionnalités (circulations, stationnement, desserte des îlots) et sur les usages sociaux et préconise l'établissement de cahiers des charges préalablement aux interventions conduites par les services techniques des différentes collectivités locales ou par des privés.

Cette action de requalification de l'espace public s'intègre dans une politique de promotion des modes doux qui prévoit notamment de limiter la vitesse à 30km/heure en ville, de multiplier par deux le linéaire des pistes cyclables (+ 400kilomètres) et d'implanter des garages à vélos sécurisés. La création d'un véritable réseau des itinéraires pour les deux roues doit s'appuyer sur la trame métropolitaine verte et bleue dans le Schéma directeur préconise la mise en place.

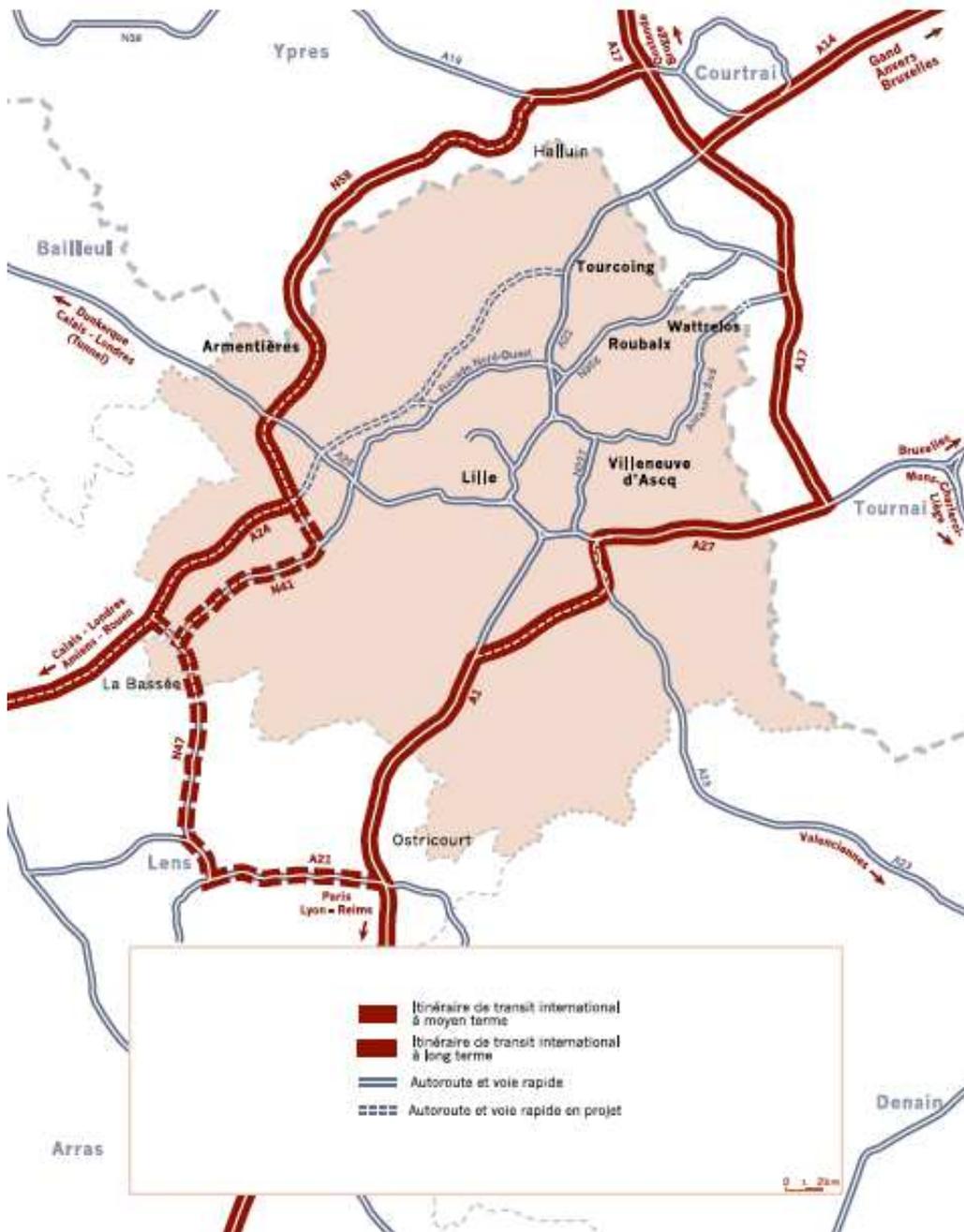
Un réseau routier complété et hiérarchisé

La région urbaine lilloise est traversée par de nombreux projets de liaisons autoroutières, au premier rang desquels la A24 qui doit favoriser un meilleur écoulement des flux de transit entre la Basse Seine et la Belgique et délester les autoroutes de l'Île de France. Les conflits à propos de ces nouveaux tronçons autoroutiers sont nombreux, ce qui explique peut-être que le Schéma directeur se contente d'inscrire dans la carte de destinations des sols un projet d'Etat qui présente une utilité qui reste à démontrer (Syndicat Mixte du Schéma Directeur de Lille métropole, 2002, p. 160). Une fois ces réserves exprimées à l'égard de certains projets d'Etat, le Schéma directeur n'en propose pas moins l'achèvement du contournement autoroutier de l'agglomération (ce qui suppose des investissements élevés pour la rocade Ouest, la rocade Est étant, quant à elle, achevée). Le contournement autoroutier ayant comme objectif prioritaire l'écoulement du trafic de transit, il convient par ailleurs de prévoir l'aménagement de boulevards de ceinture (par exemple dans la partie Nord-Ouest de la région urbaine) de manière à faciliter les échanges entre les différents secteurs de la région urbaine. Ces interventions sur les contournements doivent enfin s'intégrer dans une stratégie de requalification de l'ensemble du réseau viaire, stratégie qui poursuit un double objectif de facilitation de l'accessibilité aux quartiers et de mise en place d'un système hiérarchisé.

**LES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES MAJEURES
EXTENSIONS ET NOUVEAUX PROJETS
(horizon 2015)**



LE DISPOSITIF DE CONTOURNEMENT ROUTIER DE LA METROPOLE EN 2015



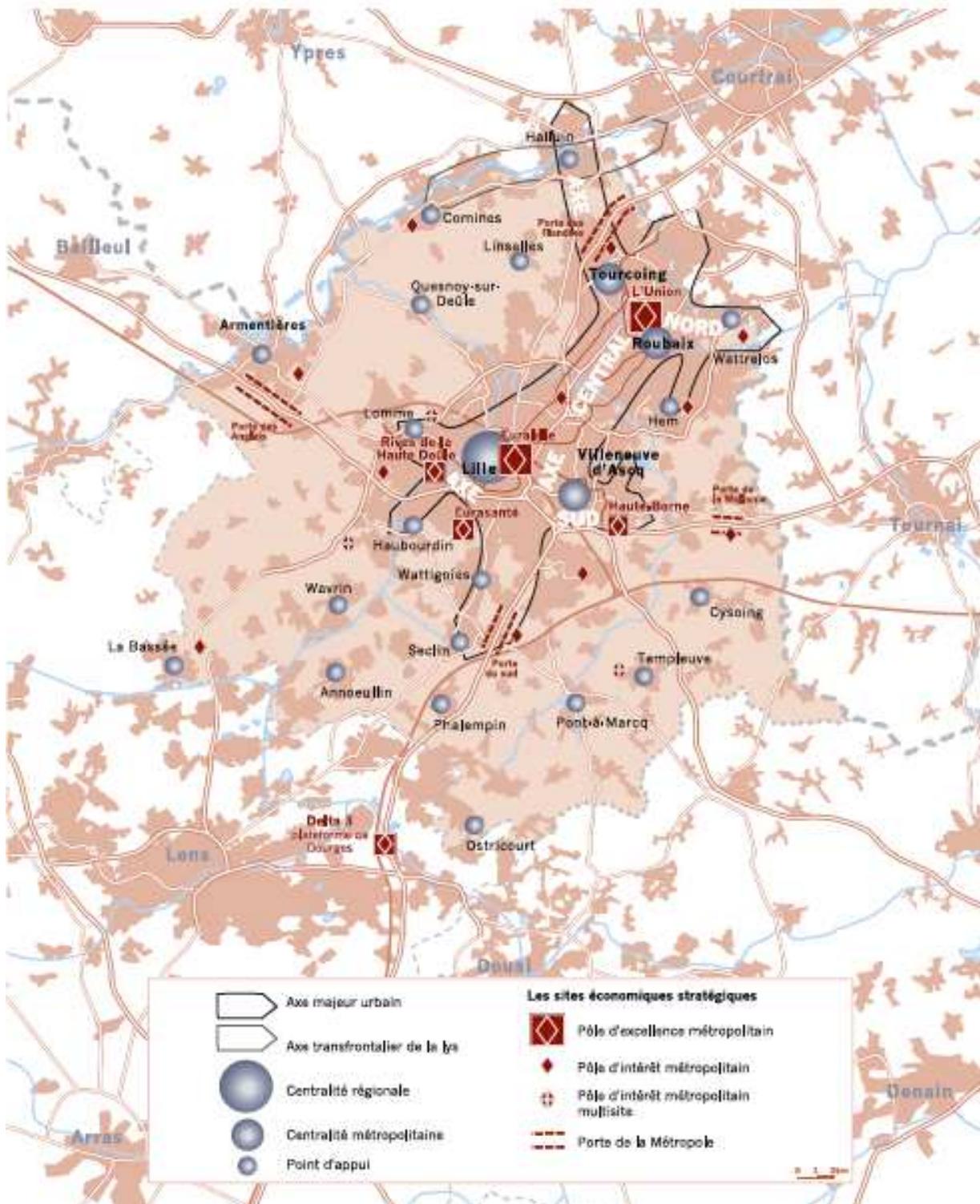
Le renforcement des axes urbains majeurs

Les réseaux de transports en commun, qu'il s'agisse du réseau de métro ou de celui de tramway, s'organisent autour d'un couloir central, dont le Schéma directeur propose de faire un axe prioritaire de développement. Cet axe comprend à chacune de ces extrémités Nord et Sud, un pôle métropolitain d'excellence (Euralille et l'Union à Roubaix) et relie Lille à Roubaix et Tourcoing. Le Schéma directeur propose de compléter cet axe central, qui est le plus puissant et s'appuie sur une réalité liée à l'histoire, par deux axes complémentaires au Nord et au Sud, dans lesquels sont prévues à la fois des extensions du réseau de TCSP et l'implantation de pôles d'intérêt métropolitain. Le Schéma directeur mentionne par ailleurs la vallée de la Lys, qui bien que ne constituant pas un axe à proprement parler, représente un potentiel important de développement transfrontalier. Il n'est pas pour autant proposé de projets visant à la requalification des infrastructures de transports ou à l'aménagement de pôles d'activités.

Cette volonté d'organiser la ville renouvelée autour d'axes majeurs est quelque peu démentie par d'autres orientations du Schéma directeur. Si cinq des six pôles d'excellence sont localisés à proximité immédiate des axes majeurs, les quatorze pôles d'intérêt métropolitain sont répartis de manière à assurer une équité territoriale dans leur répartition. De plus le Schéma directeur propose d'organiser le développement périurbain autour de douze centres qui sont complémentaires aux axes urbains et affirme sa volonté de maintenir une proportion de maisons dans le parc de logements.

Le Schéma directeur témoigne, pour une partie seulement de ses orientations, d'une volonté de rechercher une cohérence entre les objectifs de renouvellement urbain et ceux de renforcement des réseaux de transports en commun. Les objectifs ayant trait à l'aménagement des espaces périurbains les plus lointains témoignent a contrario d'un souci de tenir compte des équilibres territoriaux (politiques ?) internes à l'agglomération (à la communauté urbaine ?). L'objectif affiché par le Schéma directeur de doubler la part modale des transports collectifs pourra être atteint si, à l'avenir, prévaudra la stratégie de la ville renouvelée (quatre mille hectares disponibles pour de nouvelles opérations) sur celle de l'extension urbaine (six mille hectares affectés à cet effet).

LE DEVELOPPEMENT URBAIN ET ECONOMIQUE



Une stratégie écartelée entre amélioration de l'accessibilité et développement des transports collectifs

La stratégie de métropolisation, qui constitue l'option de base à partir de laquelle est construit le Schéma directeur, conduit tout naturellement à mettre l'accent sur la position de la métropole lilloise dans le territoire européen (aire urbaine transfrontalière positionnée à proximité de plusieurs pays européens) et la place particulière qu'elle occupe dans le réseau des grandes voies de communication européennes et régionales (tête de réseau et axe de transit majeure). La gare TGV de Lille-Europe, située en plein cœur de l'agglomération, tout comme la bonne accessibilité autoroutière depuis Londres, Bruxelles ou Paris, est présentée comme un atout pour la métropole lilloise. Ces grandes infrastructures sont présentées comme destinées à accueillir des flux de transit, dont une faible partie seulement a comme point de destination Lille. L'amélioration de l'accessibilité apparaît donc comme une sorte de condition nécessaire à remplir pour mettre en place une stratégie de développement fondée notamment sur l'accueil de nouvelles activités tertiaires (objectif assigné par exemple au grand projet d'Euralille).

Il existerait donc, selon les auteurs du Schéma directeur, une complémentarité possible entre une stratégie d'amélioration de l'accessibilité (depuis l'extérieur) et le politique de promotion des transports collectifs et des modes doux (qui porte, quant à elle, sur l'intérieur de l'agglomération). L'argumentation développée sur la nécessaire séparation des flux de transit et des flux d'échanges entre les différents secteurs de l'agglomération constitue la principale justification d'une politique qui vise en fin de compte plus à améliorer l'offre de transports tous modes confondus qu'à favoriser un report modal.

Certains observateurs sont critiques sur l'articulation des démarches de Schéma directeur et de Plans de déplacements urbains dans la région urbaine de Lille (MENERAULT, PARIS, 2006). Le Schéma directeur se veut un outil de planification stratégique qui identifie les pôles d'excellence et les axes urbains qui peuvent servir de base à un développement futur. Les axes urbains, qu'il s'agisse de l'axe central ou de ses prolongements correspondent à des couloirs desservis par le métro ou le tramway. De ce point de vue, le Schéma directeur permet d'approfondir la réflexion engagée dans le Plan de déplacements urbains et confirme d'une certaine manière la priorité donnée à l'amélioration du réseau de transports collectifs. Mais le Schéma directeur en reste à des orientations générales, dont témoigne notamment l'absence de précision des documents graphiques qui l'accompagnent, et ne précise pas les conditions de desserte par les transports en commun ou au contraire par les voies automobiles des pôles d'excellence ou des pôles d'intérêt métropolitain. De plus rien n'est dit ni sur l'intérêt de la solution VAL par rapport à d'autres TCSP, ni sur l'articulation des réseaux de métro et de tramway (avec des lignes en partie parallèles empruntant l'axe urbain central). La volonté de développer un réseau de train-tram est originale, mais il est à noter qu'elle n'était pas présente dans la première version du Schéma directeur (qui a fait l'objet d'une annulation par le Tribunal administratif). Elle n'a été introduite que dans la seconde version du Schéma directeur (qui est postérieure au Plan de déplacements urbains), sans que soient précisées les conditions de fonctionnement de ce nouveau moyen de transports sur la base des réseaux existants de chemin de fer et de tramway.

Une volonté de croissance démographique et économique

La révision du Schéma directeur est engagée à Bordeaux en 1996, année même où est approuvé le Schéma directeur des déplacements urbains communautaires. Approuvé le 26 septembre 2001, il doit devenir un document de référence pour les politiques communales. Le diagnostic qu'il propose est fondé sur une présentation des atouts et des handicaps de la région urbaine³².

Tableau 7 Atouts et handicaps du territoire bordelais

(Source : Schéma directeur, 2000)

Atouts	Handicaps
Situation géographique remarquable, le long de l'Arc Atlantique, à l'interface de l'Europe du Nord et de la Péninsule Hispanique.	Difficultés à maîtriser la croissance urbaine.
Renommée internationale liée au vin.	Une structure multipolaire insuffisamment organisée.
Un potentiel touristique.	Les projets de contournements prévus au SDAU de 1980 (grande rocade, rocade des mairies) n'ont pas été réalisés.
Un marché immobilier attractif à cause de la faiblesse des prix de l'accession à la propriété.	Réseau ferré sous-utilisé.
	Ségrégation sociale.
	Peu de création d'emplois dans le secteur tertiaire privé.

Le Schéma directeur exprime une volonté de relance de la croissance urbaine de la région urbaine, qui doit se montrer plus attractive. Pour améliorer le positionnement de la ville, il convient d'améliorer les liaisons avec les grands couloirs de communication, de favoriser le rayonnement de la ville (par le développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et des activités culturelles). La croissance urbaine attendue fait même l'objet d'une évaluation quantitative (approche qui est plus représentative des Schémas directeurs du début des années 1970 que de ceux de la fin des années 1990) et doit se traduire par une requalification des tissus urbains existants et par une affirmation du rôle des centres.

Un parti d'aménagement peu contraignant

Les orientations stratégiques du Schéma directeur ont trait à l'organisation du développement urbain, à la préservation des espaces naturels et à l'amélioration de l'accessibilité.

³² Le territoire couvert par le Syndicat mixte pour l'élaboration du Schéma directeur (SYSDAU) comprend quatre-vingt-treize communes (contre vingt-sept pour la communauté urbaine). Le Département est membre de ce syndicat mixte.

L'organisation du développement urbain part d'une distinction entre les espaces qui sont situés à l'intérieur ou à l'extérieur de la rocade.

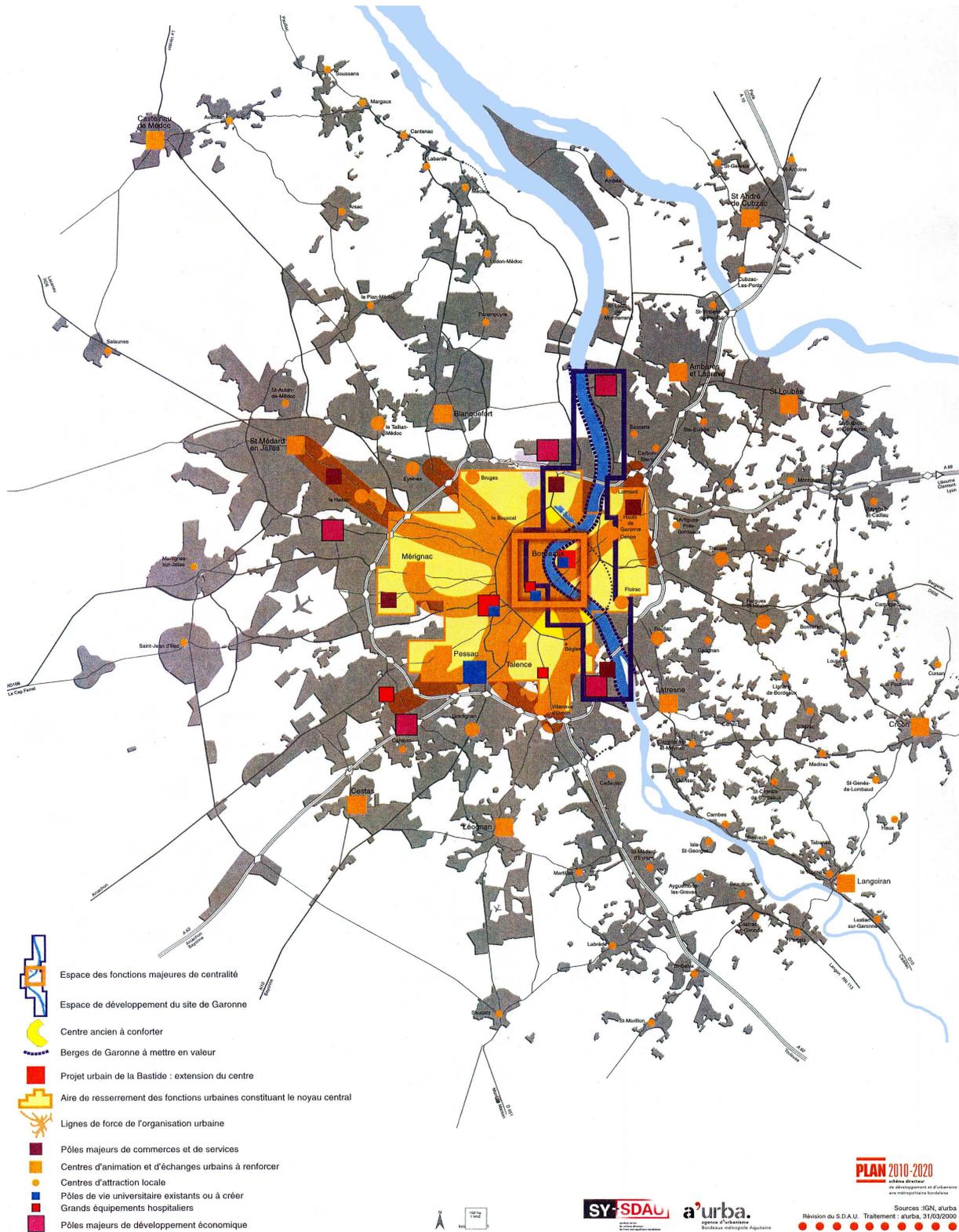
En ce qui concerne les premiers, l'objectif est le renforcement d'un centre principal, qui correspond au centre historique élargi de Bordeaux. Parmi les axes d'intervention, le Schéma directeur met l'accent sur la politique de reconquête des berges du fleuve, de manière à faire de ce dernier un véritable axe de développement. La première couronne, qui doit faire l'objet d'une densification, doit devenir un lieu de mixité.

En ce qui concerne les seconds, l'objectif est l'affirmation de polarités, autour desquelles s'organisera le développement périurbain. Ces polarités correspondent aux centres de onze communes de la seconde couronne.

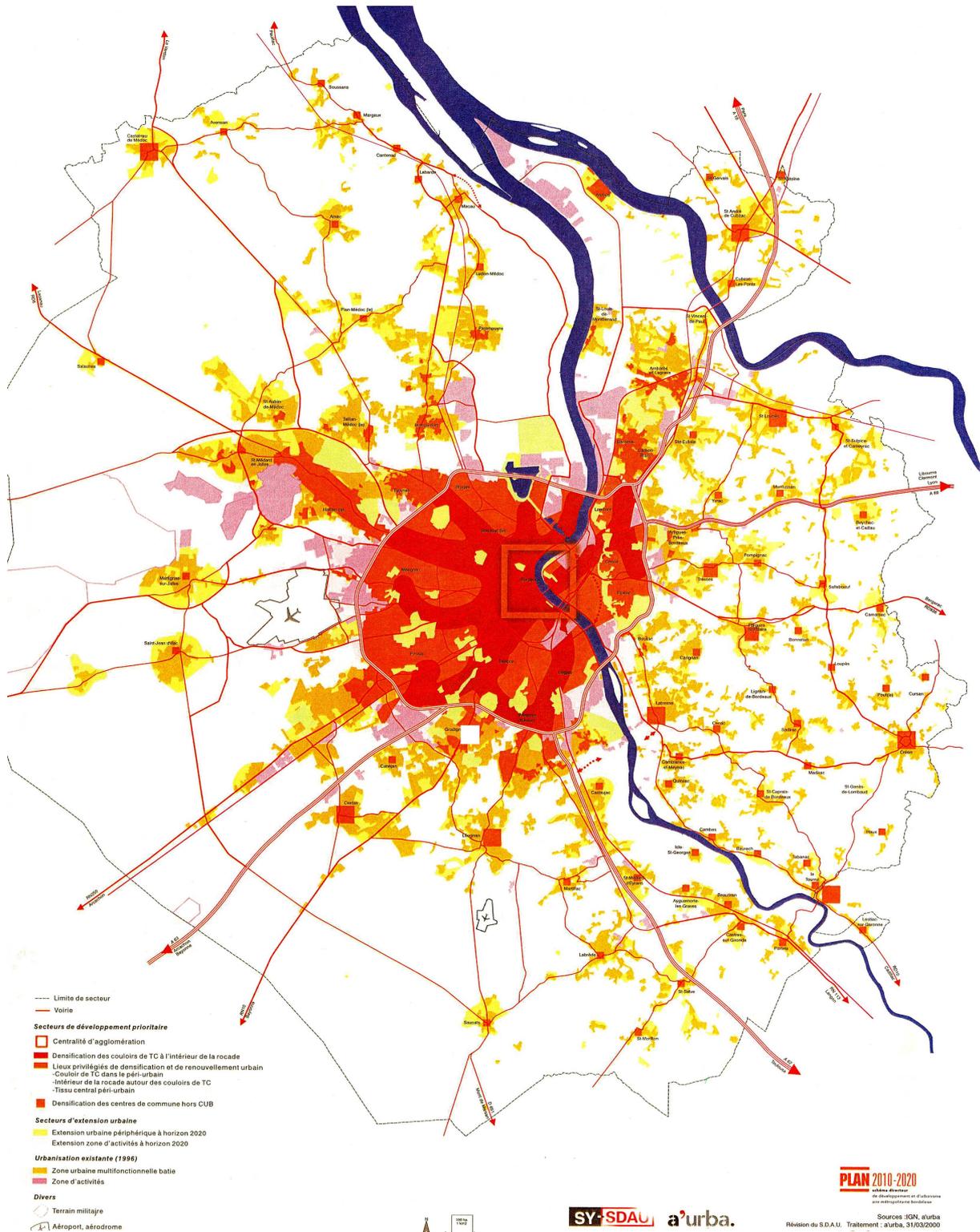
Des centralités économiques sont par ailleurs identifiées, qui correspondent aux nombreuses zones d'activités existantes ou en projet dans les différentes communes de l'agglomération.

La stratégie adoptée en matière de préservation des espaces naturels est plus originale. Elle s'appuie sur l'établissement d'une typologie (espaces naturels urbains, espaces naturels majeurs inconstructibles, espaces à protéger, espaces de discontinuité, espaces agricoles ou sylvicoles, fils de l'eau) pour préconiser la mise en place d'une trame verte qui s'appuie notamment sur le réseau des ruisseaux qui parcourt tout le territoire de la région urbaine.

Les centralités dans le Schéma directeur



Centralités et extensions urbaines



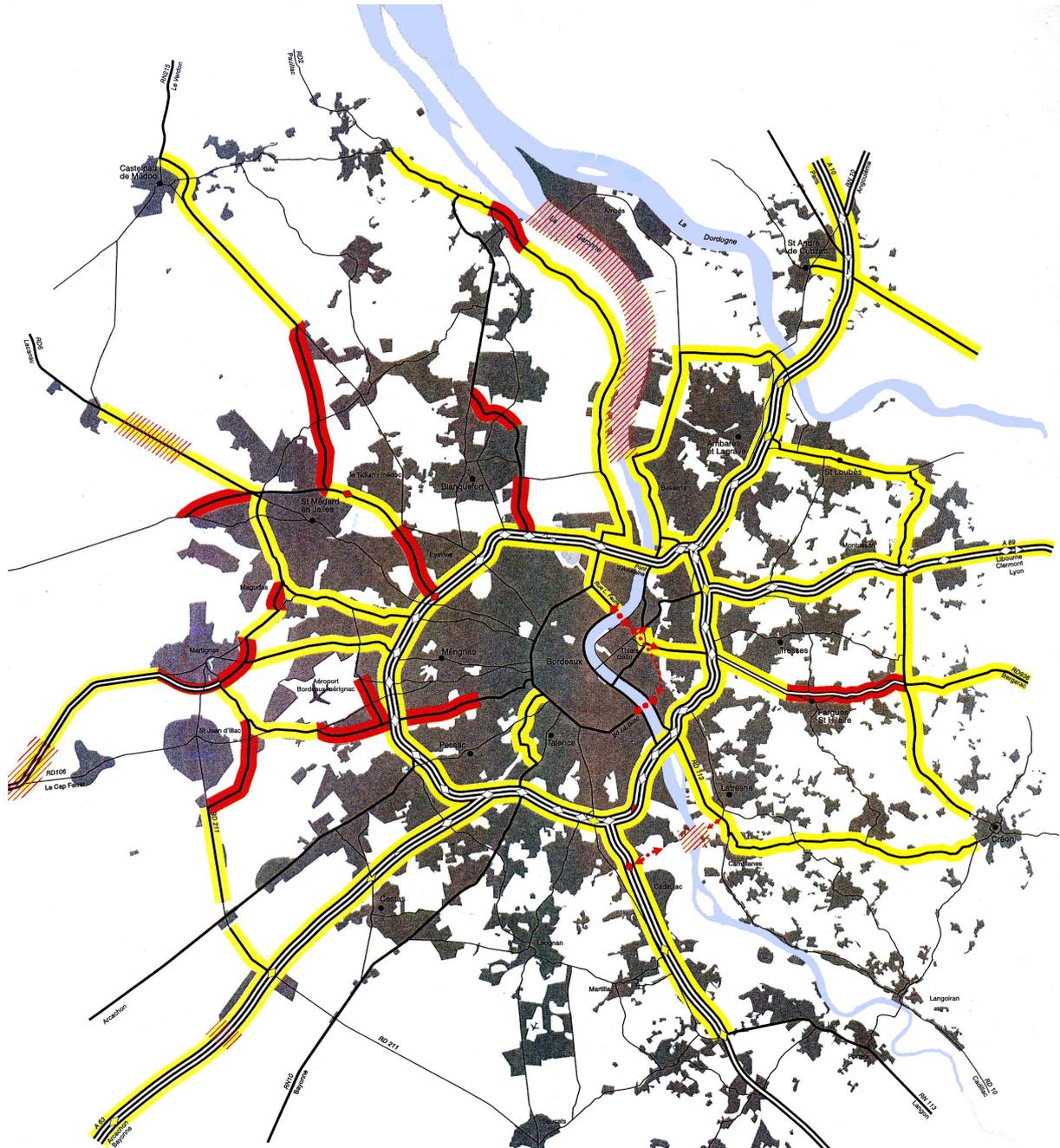
Les conséquences du parti d'aménagement sur l'organisation des déplacements

Le Schéma directeur se contente de reprendre à son compte l'objectif affiché dans le Schéma directeur des déplacements urbains communautaires (repris par la suite dans le Plan de déplacements urbains), objectif qui vise à proposer une offre de transports collectifs alternatifs à la voiture. Il est par contre beaucoup plus prolix sur les investissements nécessaires pour assurer une continuité des itinéraires de transit situés hors des zones urbanisées, pour désenclaver les territoires à l'écart (rive droite, Médoc, Nord-Ouest, presque île d'Ambès) et pour favoriser le franchissement de la Garonne.

Pour atteindre de tels objectifs, le Schéma directeur se propose d'une part de conforter et compléter le réseau autoroutier, avec passage à 2x3 ou 2x4 voies de la petite rocade et de faciliter l'accès à cette dernière. Cette rocade doit servir principalement aux déplacements internes à la région urbaine, puisqu'en l'état actuel, elle n'accueille que 10% de trafic de transit. Le principe d'une Grande Rocade (ou projet de *Grand Contournement*), projet défendu par l'Etat, est inscrit au Schéma directeur, sans que soit pour autant précisé son tracé.

Alors que le SDDUC et le Plan de déplacements urbains, dont il faut rappeler qu'ils ne portent que sur les vingt-sept communes de la communauté urbaine, ne traitent que de la mise en place du réseau de tramway et des actions de requalification de l'espace public qui accompagne cette mise en place, le Schéma directeur propose une réflexion et des actions complémentaires concernant pour l'essentiel les grandes voiries urbaines. Il ne s'engage pas dans une stratégie de report modal, puisque l'objectif affiché est de développer l'offre autant pour les voitures particulières que pour les transports en commun.

Restructuration du réseau viaire



STRUCTURATION DU RESEAU A TERME

	Existant	A créer	A améliorer
Autoroute et rocade	 2x2 2x3		 Mise à 2x3 - 2x4 voies Mise aux normes autoroutières
Echangeur			
Voie de liaison et de distribution		 2x1 2x2	
Voie locale			
Liaison à étudier			

Zone de franchissement possible amont et aval
Zone de raccordement possible d'un contournement ouest

Implantation pour un ouvrage de franchissement local



SYSDAU a'urba.
agence d'urbanisme
Bordeaux métropole Aquitaine

PLAN 2010-2020

schéma directeur
de développement et d'urbanisme
à vocation métropolitaine bordelaise
Sources : IGM, a'urba
Révision du S.D.A.U. Traitement : a'urba, 31/03/2000

Le Schéma directeur d'une part, le Schéma directeur des déplacements urbains communautaires et le Plan de déplacements urbains de l'autre, ne portent pas sur le même territoire et leur élaboration n'incombe pas à la même institution. Par ailleurs ils n'ont pas la même portée : alors que le Schéma directeur est un outil de prévision et un document d'orientations générales, le SDDUC et le Plan de déplacements urbains possèdent un caractère pré-opérationnel et se présentent sous forme de programme d'actions.

Le SDDUC a servi pour l'essentiel à préparer la mise en place de trois lignes de tramway en relation avec un projet urbain, fondé sur la requalification de l'espace public, dont il faut bien dire qu'il concerne pour l'essentiel le centre historique de la ville de Bordeaux et les quais de la Garonne. Le Plan de déplacements urbains se situe dans une logique d'accompagnement de ce projet et fait du développement des transports collectifs et des modes doux une priorité. Il propose une série d'interventions qui concernent principalement la partie de l'agglomération située à l'intérieur de la rocade autoroutière. Le Schéma directeur apparaît comme un document peu contraignant, proposant parfois des objectifs quelque peu contradictoires (la volonté de mieux organiser l'urbanisation n'est pas nécessairement compatible avec le nombre élevé de sites de développement retenu ; la maîtrise de la périurbanisation s'accompagne mal de la volonté de conforter la centralité dans onze communes). En matière de déplacements, il traite des domaines que n'ont pas défrichés le SDDUC et le Plan de déplacements urbains. La mise en perspective de ces trois documents de planification laisse penser à l'existence de réflexions parallèles qui ne se croisent pas nécessairement. Une telle situation va à l'encontre d'une approche globale de la mobilité et explique, selon certains observateurs, les dysfonctionnements déjà constatables du système des déplacements bordelais. Les pénétrantes, dont le Schéma directeur appelle de ses vœux l'amélioration, se dirigent toutes vers les deux anneaux que sont la petite rocade et les boulevards, tant et si bien que la circulation automobile bute sur un centre d'agglomération, difficilement traversable, car réservé au tramway et aux modes doux. Ni le Schéma directeur, ni les documents de planification des déplacements ne permettent une coordination efficace des politiques d'urbanisme d'une part, de transports de l'autre. L'adoption par la communauté urbaine d'un Plan local d'urbanisme, commun aux vingt-sept communes de l'agglomération, permet, dans une certaine mesure de corriger cet état de choses.

2.2 Plan de déplacements urbains, Plan local d'urbanisme et projets urbains

La loi *Solidarité et renouvellement urbain* conforte l'existence d'un système hiérarchique de planification territoriale : les documents de planification sectorielle (dont le Plan de déplacements urbains) doivent être compatibles avec le Schéma de cohérence territoriale ; les Plans locaux d'urbanisme (dont la responsabilité incombe aux communes) doivent être compatibles avec les documents intercommunaux que sont non seulement le SCOT, mais aussi les documents de planification sectorielle. L'articulation entre les outils de programmation (SCOT, PDU), dont il faut rappeler qu'ils sont des plans d'orientation et d'intention, et les instruments de planification (PLU), dont il faut rappeler qu'il ont un contenu réglementaire, est une question complexe, qui fait l'objet, dans les différents pays européens (Angleterre, Allemagne, Espagne, Italie) de nombreuses analyses de la part des professionnels de l'urbanisme comme des chercheurs. Dans les deux agglomérations (Grenoble et Bordeaux), que nous avons étudiées, se posent un problème de traduction des orientations fixées par le

Plan de déplacements urbains en termes réglementaires, de manière à les intégrer dans le (ou les) Plans locaux d'urbanisme. Une manière de résoudre cette difficulté est le recours à des instruments intermédiaires (les Plans locaux de déplacements à Grenoble, le Plan régulateur à Bordeaux) qui facilitent l'organisation du passage des orientations du PDU aux prescriptions des PLU.

A Grenoble, les Plans locaux de déplacements ou la construction d'une culture commune

Bien que proposant un concept de mobilité qui a des implications sur l'organisation spatiale de l'agglomération, le Plan de déplacements urbains de Grenoble formule des indications et des orientations qui ne peuvent pas être directement retranscrites dans le Plan local d'urbanisme. Il existe donc le besoin d'un document intermédiaire qui permette d'approfondir la mise en œuvre de ces orientations à l'échelle de territoires plus restreints que l'agglomération. L'élaboration de ces documents intermédiaires est l'occasion d'une concertation entre les communes concernées et l'Autorité organisatrice en matière de transports. A Grenoble, le Syndicat mixte des transports en commun pousse les communes (seules ou regroupées) à élaborer des Plans locaux de déplacements.

Onze Plans locaux de déplacements en cours d'élaboration

La notion de Plan local de déplacements apparaît réglementairement pour la première fois dans l'article 102 de la loi *Solidarité et renouvellement urbain*. Le Plan de déplacements urbains de Grenoble, adopté avant l'approbation de cette loi, propose déjà la mise en place de ces plans locaux en leur assignant l'objectif de transposer les objectifs globaux du PDU en les adaptant aux spécificités des territoires que sont une commune, un groupement de communes ou les « pôles spécifiques », que sont le domaine universitaire ou les centres commerciaux. Ce sont les communes qui sont maîtres d'ouvrages des Plans locaux de déplacements, le Syndicat mixte des transports en commun et la direction des politiques de déplacements de la communauté d'agglomération assurant un soutien méthodologique à l'élaboration et finançant à hauteur de 25% les études. Pour chacun des PLD, un comité de pilotage, présidé par un élu, est mis en place, qui réunit la ou les communes, le SMTC, la Métro, l'Agence d'urbanisme, le Département, la Direction Départementale de l'Équipement, les associations d'usagers et la SEMITAG, gestionnaire le réseau. Il est enfin prévu que sera établi un bilan de ces Plans locaux de déplacements, bilan qui sera annexé au Plan de déplacements urbains révisé pour la période 2006-2012.

Lors de cette révision, sept Plans locaux de déplacements sont validés, trois concernent des communes isolées, un concerne trois communes associées et un pôle spécifique. Six sont en cours d'élaboration, deux concernent des communes isolées, trois des communes associées et un, un pôle spécifique.

En s'impliquant dans cette démarche des Plans locaux de déplacements, le Syndicat mixte des transports en commun cherche à faire partager par les élus locaux les objectifs dont il s'est doté dans le cadre du Plan de déplacements urbains. La volonté de réduire le trafic automobile, dont il faut rappeler qu'il est un impératif de la LAURE, n'est pas acceptée par tous les élus communaux et le caractère multimodal de la démarche adoptée dans le PDU doit sans cesse être rappelé. La concertation engagée à

l'occasion des Plans locaux de déplacements constitue un moment privilégié pour construire une culture partagée sur la question des déplacements. C'est aussi l'occasion de rechercher des ajustements et des articulations entre les démarches de prospectives et de planification qui se multiplient sur le territoire de la communauté d'agglomération.

Les différents PLD engagés permettent donc d'approfondir la réflexion sur les orientations fixées dans le Plan de déplacements urbains. Ils ont par exemple (La Tronche, Echirolles, Pont-de-Claix, polygone scientifique et domaine universitaire) permis de réfléchir à une stratégie en matière de stationnement (présentée comme le levier majeur des politiques de déplacements) et ont abouti à la fixation de normes maximales de stationnement dans les règlements des Plans locaux d'urbanisme. Ils ont par ailleurs permis de préciser les tracés des extensions de lignes de transports en commun ou des pistes cyclables et de proposer des aménagements routiers. Ils ont enfin proposé des mesures de densification le long de certains axes de manière à mieux articuler politiques de transports et d'urbanisme.

Un cas exemplaire d'articulation : Echirolles

Echirolles, deuxième commune de l'agglomération grenobloise, avec trente-cinq mille habitants, s'est engagées de longue date dans une démarche de projet urbain qui a porté dans un premier temps sur un nouveau centre-ville et dans un deuxième temps sur la requalification de l'ensemble de son territoire. La Ville s'est dotée d'un Plan local de déplacements, dont elle recherche ensuite une traduction urbanistique dans un « *Projet de ville* », puis dans un Plan local d'urbanisme.

Le Plan local de déplacements approfondit le diagnostic établi par le plan de déplacements urbains et fait le constat que le taux de motorisation est plus élevé à Echirolles que dans l'agglomération et que la part des déplacements en voiture et en transports collectifs y est plus importante³³. La recherche d'un nouvel équilibre modal passe par une stratégie globale qui porte à la fois sur le développement des modes alternatifs, la réorganisation du réseau viaire et sur le stationnement.

Le Plan local de déplacements, constatant que le niveau de l'offre de transports en commun est satisfaisant sur Echirolles (commune traversée par une ligne de tramway et desservie par le réseau de laser), émet une série de propositions visant à améliorer le fonctionnement du service aux usagers. Il prend acte de la volonté de la communauté d'agglomération de créer un véritable réseau de pistes cyclables et, pour en accélérer la mise en œuvre, propose de prendre en charge la réalisation de tronçons complémentaires à ceux qui sont financés par la Métro.

Autant le plan local de déplacement se contente de reprendre à son compte les objectifs fixés par le plan de déplacements urbains en matière de développement des modes alternatifs, autant il innove dans les solutions qu'il retient pour la réorganisation du réseau de voirie. Il critique à demi-mot le concept d'organisation en marguerite, proposé par le Plan de déplacements urbains, car celui-ci ne favorise pas les échanges entre les différents quartiers qui composent le territoire échirollois et ne garantit pas une bonne irrigation du territoire. L'organisation du système viaire doit favoriser une

³³ La part de la voiture dans les déplacements domicile-travail s'élève à 66% à Echirolles (63% dans l'agglomération) et celle des transports collectifs à 14% (11% dans l'agglomération).

porosité entre les quartiers. Ce système doit donc être composé de « *cellules poreuses* » et il existe une hiérarchie entre les différentes voies qui le composent.

- Trois voies primaires d'agglomération sillonnent le territoire échirollois.
- Les voies secondaires assurent les liaisons entre quartiers, notamment les liaisons est-ouest. Elles accueillent donc de la circulation automobile, mais la vitesse doit être modérée et en toute circonstance ne doit jamais dépasser 50 km/h. « *Pour des raisons de sécurité, les différents modes sont séparés (larges trottoirs, bandes cyclables, stationnement précisément délimité), mais le traitement de l'espace affiche le caractère urbain de la voirie : multifonctionnalité, emprise réduite des voies (trois mètres) et des carrefours, vitesse réduite* »³⁴.
- Les voies tertiaires assurent la seule desserte des habitations riveraines. Conformément aux recommandations exprimées par différents guides du CERTU (ministère de l'Équipement), elles sont traitées en « *zone 30* » avec des entrées et des sorties identifiées, la priorité à droite à tous les carrefours, une absence de marquage au sol, la présence de cycles à contresens lorsque sont instaurés des sens uniques pour les voitures.

En matière de stationnement, le Plan local de déplacements constate que globalement l'offre est en adéquation avec la demande, bien qu'il existe quelques zones de tension, à proximité des équipements qui ont une aire d'influence à l'échelle de l'agglomération. C'est le cas dans le secteur de la salle des Congrès (Alpexpo) et dans le centre-ville, le soir, lorsque fonctionne à plein régime le multiplex et le bowling. Le plan local de déplacement recherche une meilleure adéquation entre la priorité accordée aux modes alternatifs et la politique de stationnement. Il ne convient donc pas de favoriser l'accès aux pôles de bureaux et aux parcs d'activités en voiture. Les normes de stationnement du futur Plan local d'urbanisme doivent donc être révisées : une obligation minimale sera définie, mais le seuil sera plus bas que celui qui est imposé dans l'actuel plan d'occupation des sols ; un plafond maximal à ne pas dépasser sera par ailleurs fixé ; la construction de garages à vélo sera obligatoire ; ces normes seront modulées en fonction de la proximité de lignes lourdes de transports en commun (tramway, lazer).

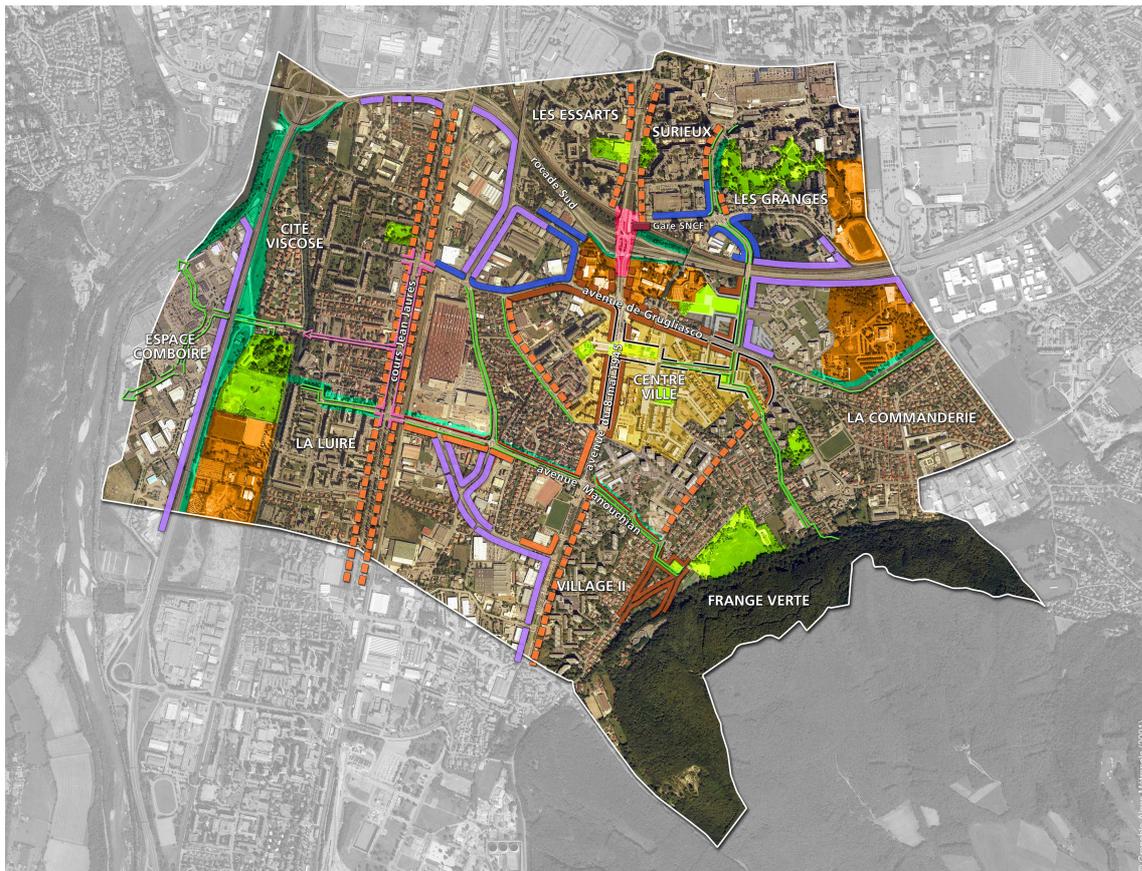
Le Plan local de déplacements contient donc toute une série d'orientations et de projets qui peuvent facilement être intégrés dans le plan local d'urbanisme : organisation du système viaire et caractérisation des différents éléments qui composent les voies de desserte, les rues assurant la liaison entre les quartiers et les axes primaires ; normes de stationnement ; pôle d'intermodalité. Alors que l'articulation entre Agenda 21 et Plan local d'urbanisme implique une retranscription des objectifs stratégiques définis en matière d'aménagement urbain ou de protection du patrimoine naturel et culturel, la relation est directe entre plan local de déplacements et plan local d'urbanisme.

³⁴ Ville d'Echirolles, *Plan local de déplacements (PLD)*, 2003, p 14.

Les orientations du Plan local de déplacements font aussi l'objet d'une traduction réglementaire dans le cadre du Plan local d'urbanisme. Afin de « *construire une ville à la structure urbaine plus harmonieuse* »³⁵, la Ville introduit dans son PLU une « *orientation particulière d'aménagement N°1 portant sur la morphologie urbaine de la ville* » qui définit les règles d'implantation des constructions le long des principales voies publiques. Les règles d'implantation sont en relation directe avec cette orientation particulière d'aménagement. Selon que l'on se trouve à proximité des avenues ou boulevards urbains d'une part, des avenues paysagères de l'autre, elles favorisent la continuité ou au contraire la discontinuité urbaine. Dans le premier cas, les constructions s'implantent à l'alignement et sur les limites séparatives latérales. En ce qui concerne l'implantation par rapport à la limite de fond de parcelle, la règle est distance = hauteur ($d = h$). Dans le second cas, des retraits par rapport à l'alignement sont fixés et les règles d'implantation par rapport aux limites séparatives sont $d = h/2$ pour les limites latérales et $d = h$ pour les limites en fond de parcelle. La hauteur autorisée est calculée en fonction de la hauteur des constructions existantes sur les terrains voisins de la parcelle concernée. La hauteur maximale autorisée sera la moyenne des constructions limitrophes, augmentée d'un étage. Un plafond maximum est fixé à sept niveaux (vingt-deux mètres). Cette règle générale est modulée pour tenir compte de situations particulières.

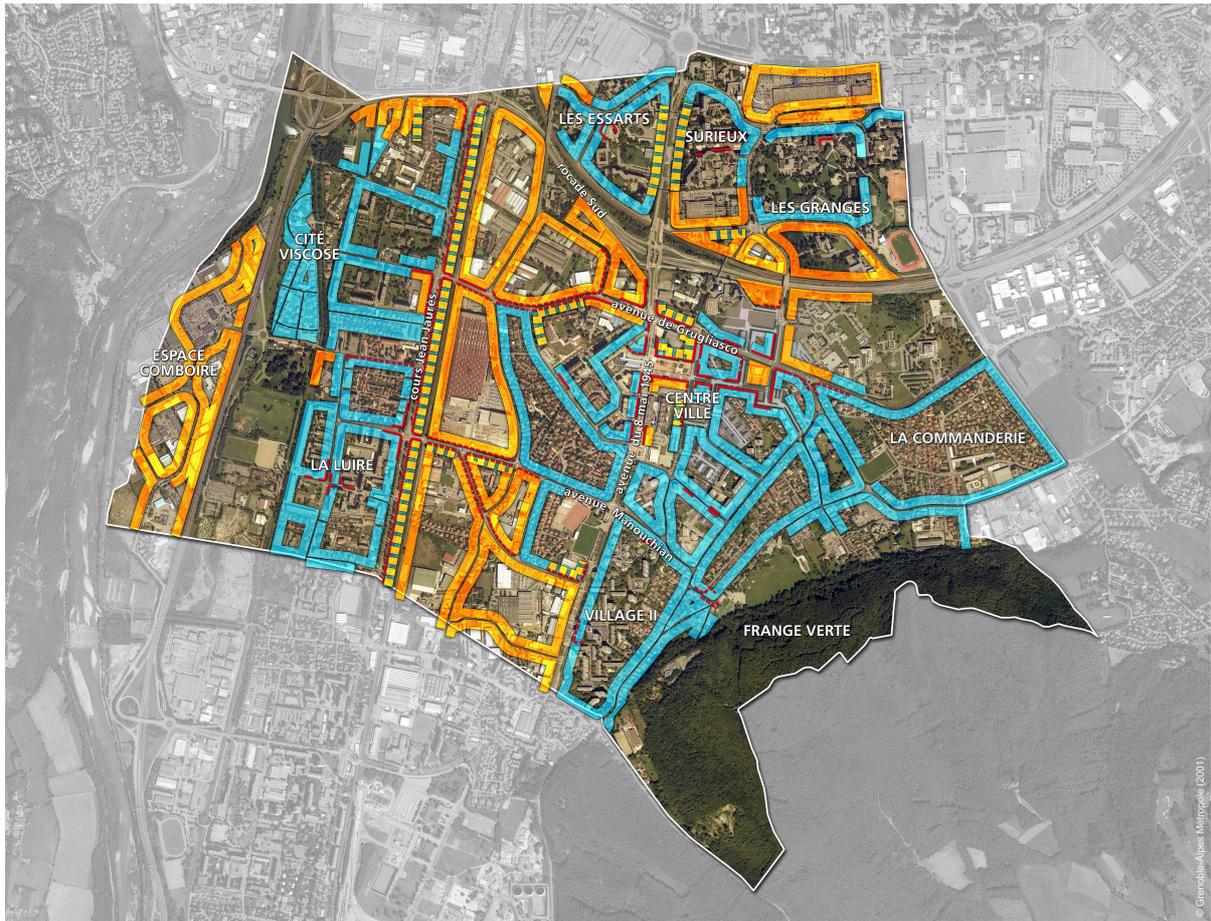
Une deuxième orientation particulière d'aménagement traite de l'usage des rez-de-chaussée et cherche à privilégier l'implantation de commerces ou d'activités libérales le long des avenues et grands axes de circulation. Lorsque des commerces sont déjà implantés en rez-de-chaussée, le règlement du Plan local d'urbanisme interdit la transformation en logements ou en garages. Le long des autres voies, les rez-de-chaussée seront occupés par les logements.

³⁵ Ville d'Echirolles, *PLU Plan Local d'Urbanisme*, supplément à *Cité Echirolles*, 2006, N°244, p. 8.



Orientation particulière d'aménagement n° 1 portant sur la morphologie urbaine de la ville

-  Alignement interdit et continuité du bâti interdite
-  Alignement obligatoire et continuité du bâti souhaitée
-  Front urbain central et continuité du bâti souhaitée
-  Front urbain central et discontinuité du bâti souhaitée
-  Front urbain activités et continuité du bâti souhaitée
-  Front urbain services, tertiaire et continuité du bâti souhaitée
-  Front urbain mixte continu, continuité du bâti autorisée
-  Front urbain mixte discontinu, continuité du bâti interdite
-  Traitement carrefours sur Jean Jaurès
-  Valorisation gare ferroviaire
-  Espace centre ville (animation RC)
-  Plateforme équipement
-  Front végétal
-  Valorisation végétale
-  Places et espaces paysagers structurants



**Orientation particulière d'aménagement n° 2
portant sur l'organisation de la ville et de ses
fonctions selon les usages souhaités ou imposés
du bâti en R. de C. sur l'espace public**

-  **Activités souhaitées**
-  **Logements souhaités**
-  **Programmes mixtes activités / logements à rez-de-chaussée d'activités souhaités**
-  **Commerces, services en rez-de-chaussée souhaités**
-  **Maintien des commerces favorisé
(habitat et garage interdit en rez-de-chaussée)**

Le Plan local de déplacement constitue un moment clef à l'occasion duquel est négociée avec les acteurs locaux (élus communaux, techniciens de l'administration municipale) une adaptation des orientations du Plan de déplacements urbaines en fonction des caractéristiques spécifiques aux territoires locaux. Cette négociation peut déboucher – c'est le cas à Echirolles – sur de nouvelles propositions qui sont sinon contradictoires, du moins différentes de celles qui étaient retenues dans le PDU. Le Plan local de déplacements est ainsi l'occasion de réfléchir de manière globale aux fonctions que jouent les différents types de voies à l'intérieur du système viaire. Il permet d'initier une réflexion sur l'adoption de règles d'urbanisme, qui s'appliquent non plus à des zones mais à des axes et qui renouent ainsi avec une tradition des règlements de voirie qui remonte au 19^{ème} siècle. Cette réflexion s'inscrit dans une volonté de favoriser l'adoption de formes urbaines plus régulières et plus denses le long des avenues ou des boulevards.

L'intermodalité support de nouveaux projets urbains

A la suite du Plan de déplacements urbains, le Plan local de déplacements retient deux pôles d'intermodalité dans la partie Sud de l'agglomération : l'un sur la commune de Pont-de-Claix, l'autre sur le territoire d'Echirolles, au carrefour entre la rocade sud, la voie ferrée et la ligne de tramway. Le « *Projet de ville* », qui préfigure le Projet de développement et d'aménagement durable du Plan local d'urbanisme, esquisse ce que pourrait être le contenu d'un projet urbain qui prendrait appui sur le pôle d'intermodalité constitué d'une part par le croisement de trois axes de déplacements, d'autre part par la présence d'un parking-relais. Il existe donc à cet endroit une potentialité de développement et ce d'autant plus qu'il existe à proximité des zones industrielles ou commerciales qui peuvent être l'objet de densification et de requalification. Le Projet de ville propose donc sous l'intitulé « *exploiter les franges urbaines* » un ambitieux projet d'extension du nouveau centre-ville vers le Nord, reprenant la structure d'îlots et envisageant une couverture de la voie ferrée et de l'autoroute. Un tel projet ne peut être assumé financièrement par la seule commune, tant et si bien que cette dernière est à la recherche d'un partenariat avec la Métro et le Syndicat mixte des transports en commun d'une part, avec des investisseurs privés de l'autre.

La démarche d'Echirolles sert d'une certaine manière d'exemple à suivre. Dans le Plan de déplacements urbains révisé (2007), le Syndicat mixte des transports en commun propose la mise en place d'une stratégie « *urbanisme et transports* » à l'échelle de la région urbaine et de l'agglomération, stratégie qui permettent la mise en cohérence des politiques de transports et des politiques urbaines à différentes échelles territoriales. Le SMTC s'engage donc dans un partenariat avec les communes pour favoriser à proximité des axes de transports collectifs des formes urbaines compactes et la mise en adéquation des règles du Plan local d'urbanisme avec cet objectif. En échange d'une acceptation par les communes d'une telle stratégie, il s'engage, dans le cadre de la recherche de participations financières d'éventuels investisseurs privés, à la mise en place de nouvelles infrastructures de déplacements ou à la confortation de celles qui existent. Ce partenariat se matérialise par la mise à l'étude puis la signature de *contrats d'axe*. Un de ces contrats est en cours de lancement le long de la nouvelle ligne de tramway qui doit desservir les communes de Saint-Marin le Vinhoux, de Saint-Egrève et du Fontanil (situées à l'Ouest de Grenoble).

Future extension du nouveau centre-ville



A Bordeaux, un Plan régulateur pour préparer le Plan local d'urbanisme

Les compétences en matière d'urbanisme des communautés urbaines sont beaucoup plus larges que celles des communautés d'agglomération. Elles comprennent en plus de l'élaboration du Schéma de cohérence territoriale, du Plan de déplacements urbains, du Programme local pour l'Habitat, celle du Plan local d'urbanisme. L'articulation urbanisme / transport consiste alors non plus en la mise en relations du SCOT et du PDU avec un nombre élevé de Plans locaux d'urbanisme, mais en la coordination entre le SCOT, le PDU et un Plan local d'urbanisme qui est de compétence communautaire. Cette affirmation est à nuancer car, pendant de nombreuses années, le Plan d'occupation des sols de la Communauté Urbaine de Bordeaux s'est limité à une juxtaposition de plans communaux. Tel n'est pas le cas du nouveau Plan local d'urbanisme, approuvé le 21 juillet 2006.

Une nouvelle méthode d'élaboration ?

Le Plan local d'urbanisme intervient après que le Schéma directeur et le Plan de déplacements urbains aient été approuvés. Il se doit donc de synthétiser les orientations contenues dans ces deux documents. Il doit par ailleurs tenir compte des demandes des élus communaux qui pensent souvent que le contenu du Schéma directeur a vieilli et qui sont parfois critiques à l'égard de certaines préconisations du Plan de déplacements urbains (la règle des 50/50 par exemple). Pour l'élaboration du Plan local d'urbanisme (2002-2006), l'Agence d'urbanisme et la communauté urbaine font le choix d'une approche qui croise mise au point par chacune des communes d'un propre projet de territoire (population nouvelle attendue, projets d'équipements et d'espaces verts) et établissement, dans le cadre de commissions thématiques (environnement et espaces naturels, habitat et formes urbaines, déplacements et équipements), des grandes orientations à l'échelle communautaire.

L'articulation entre orientations communautaires et projets communaux se fait à l'intérieur de sept ateliers de secteurs qui associent les élus communaux et communautaires, les maîtres d'œuvre (A' Urba et services de la CUB), des techniciens des administrations municipales et les représentants de l'Etat. Ces ateliers fonctionnent (juillet 2002-novembre 2003) fonctionnent comme de véritables groupes de projet, qui évaluent la cohérence des projets communaux avec les grandes orientations de développement, qui définissent les grands axes directeurs de développement et qui échangent sur les formes d'habitat souhaitables.

Les travaux conduits en atelier débouchent sur l'établissement d'un document de référence, construit de manière interactive. Ce document est dénommé, en référence à une tradition italienne de planification territoriale, le *Plan régulateur*. Ce document, qui n'a pas de caractère réglementaire, rappelons-le, justifie les choix retenus en matière d'affectations des sols.

Les secteurs de l'agglomération
source : PLU de Bordeaux



Le contenu du Plan régulateur

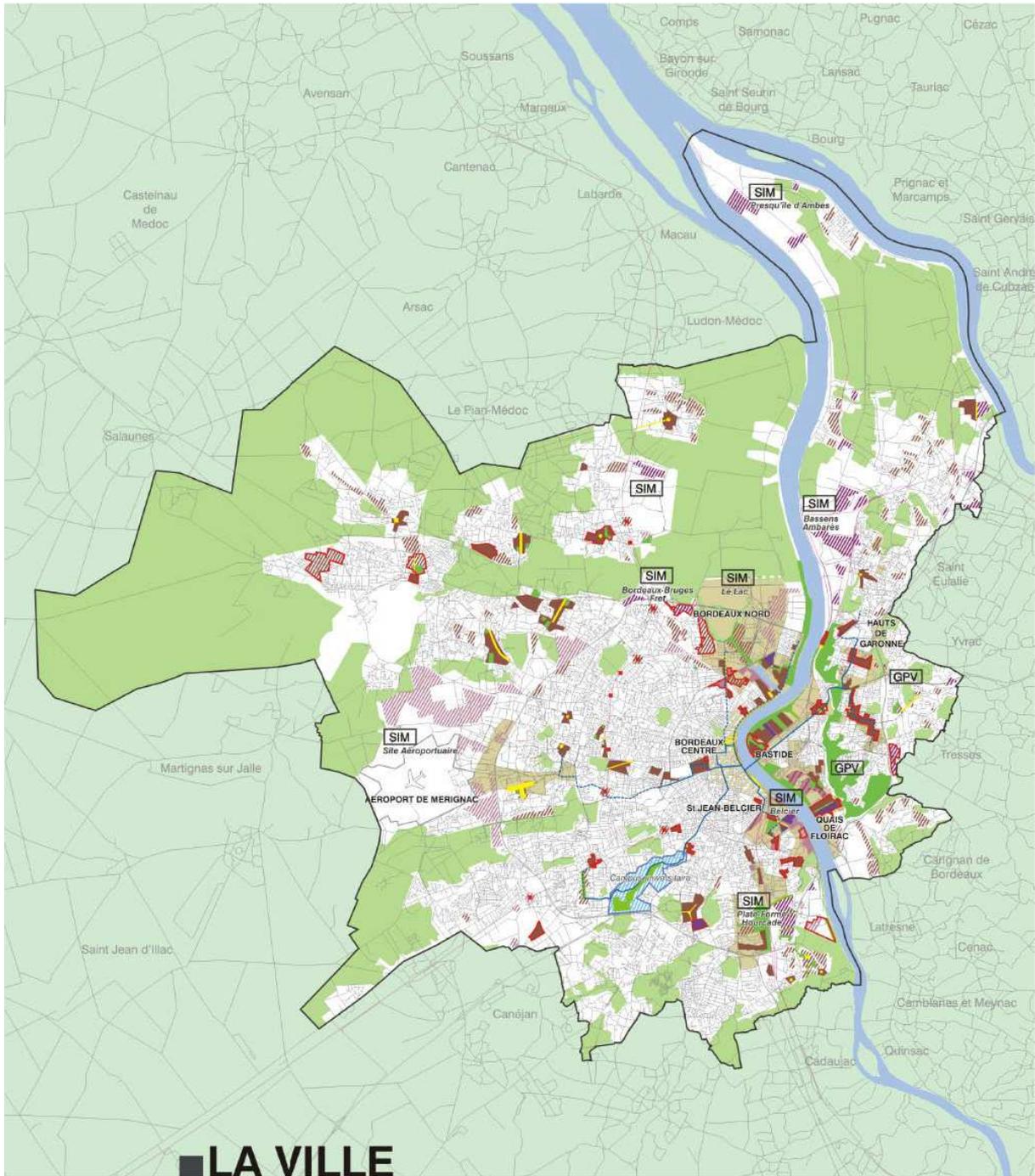
Traduisant sur le plan spatial les principes établis par le Schéma directeur, puis par le Projet d'aménagement et de développement durable, il exprime une image de la ville future autour de trois volets :

- l'inventaire de l'ensemble des sites qui font l'objet de projets de requalification ou d'extension ;
- la définition d'une maille des grands tracés urbains actuels et futurs (non seulement les espaces publics mais aussi les parcs et espaces naturels) ;
- l'identification des gisements de croissance urbaines et le dessin d'une enveloppe possible de l'urbanisation (et ce en prenant en compte l'orientation du PADD, qui est de favoriser une ville compacte autour des centres et des axes de transports).

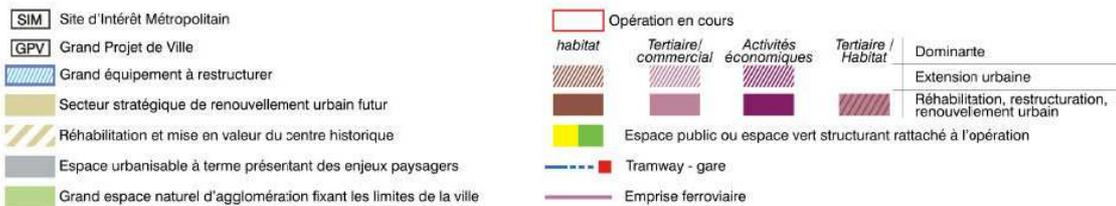
Les trois orientations retenues dans le Plan régulateur donnent lieu à la production de trois ensembles de cartes intitulées : « *la ville en projet* », « *la ville composée* » et « *la ville proposée* ».

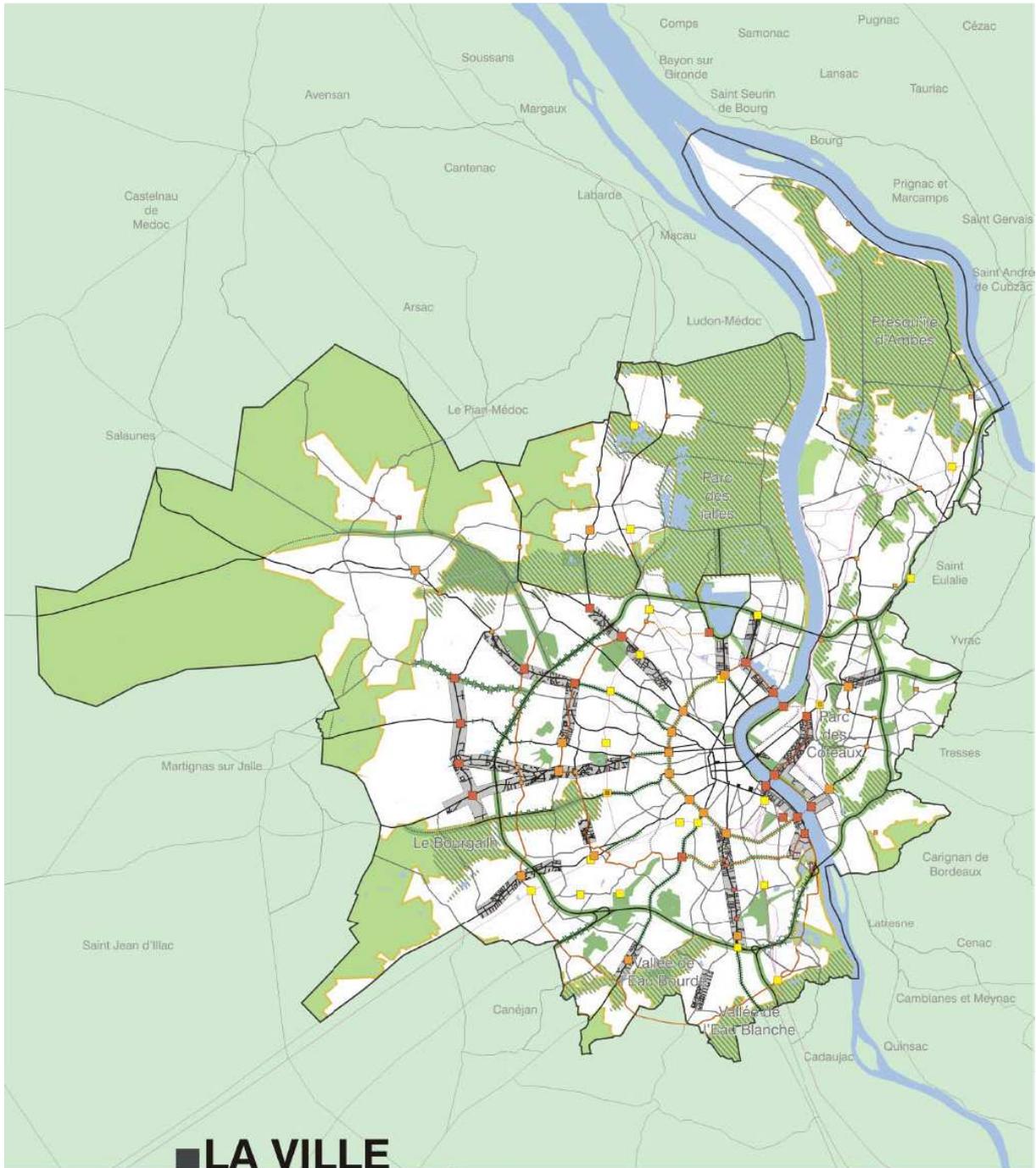
Les cartes, regroupées sous l'intitulé « *la ville en projet* », rassemblent de manière exhaustive l'ensemble des projets urbains par secteur géographique, qu'il s'agisse de ceux qui sont en cours de réalisation ou de réflexions émergentes sous maîtrise d'ouvrage ou privé. Elles dressent un plan-programme qui constitue une sorte d'état des lieux à l'échelle de l'agglomération des projets de requalification, d'extension ou de développement économique. Entre 1970 et 2000, l'agglomération connaît une urbanisation de type extensif, alors que les activités industrielles et portuaires sont en déclin. L'existence, à l'heure actuelle, de vastes espaces susceptibles de muter explique le nombre élevé de projet urbain en cours. Le Plan régulateur regroupe ces projets dans le cadre de grands « *sites d'intérêt métropolitain* » (figurés par de simples rectangles sur un fond de carte sur lequel apparaissent le fleuve et les grandes masses vertes). Il fixe comme priorité la volonté de renforcer les capacités d'urbanisation à proximité des centralités traditionnelles (centres-villes et centres-bourgs), comme de polarités émergentes (pôles d'échanges, barrières, centres de quartiers). Cet objectif conduit à envisager le renforcement d'un nombre élevé de pôles qui jouent une fonction de centralité complémentaire avec le centre principal d'agglomération.

Les cartes, regroupées sous l'intitulé « *la ville composée* », traitent tout d'abord de l'espace public. Elles identifient les voies qui sont parties prenantes d'un maillage structurant et proposent de nouveaux tronçons qui visent à compléter cette maille. Les propositions de nouveaux itinéraires de rocade visent à corriger l'organisation radiale du système viaire de l'agglomération. Elles définissent, le long de certains axes, de projets de requalification lourde ou de traitements paysagers (pour les autoroutes notamment). Elles envisagent la création ou l'embellissement d'espaces publics en lieu et place de carrefours. Elles proposent la création de continuités paysagères entre les parcs urbains et les espaces naturels et définissent les corridors de transports collectifs.



LA VILLE EN PROJET





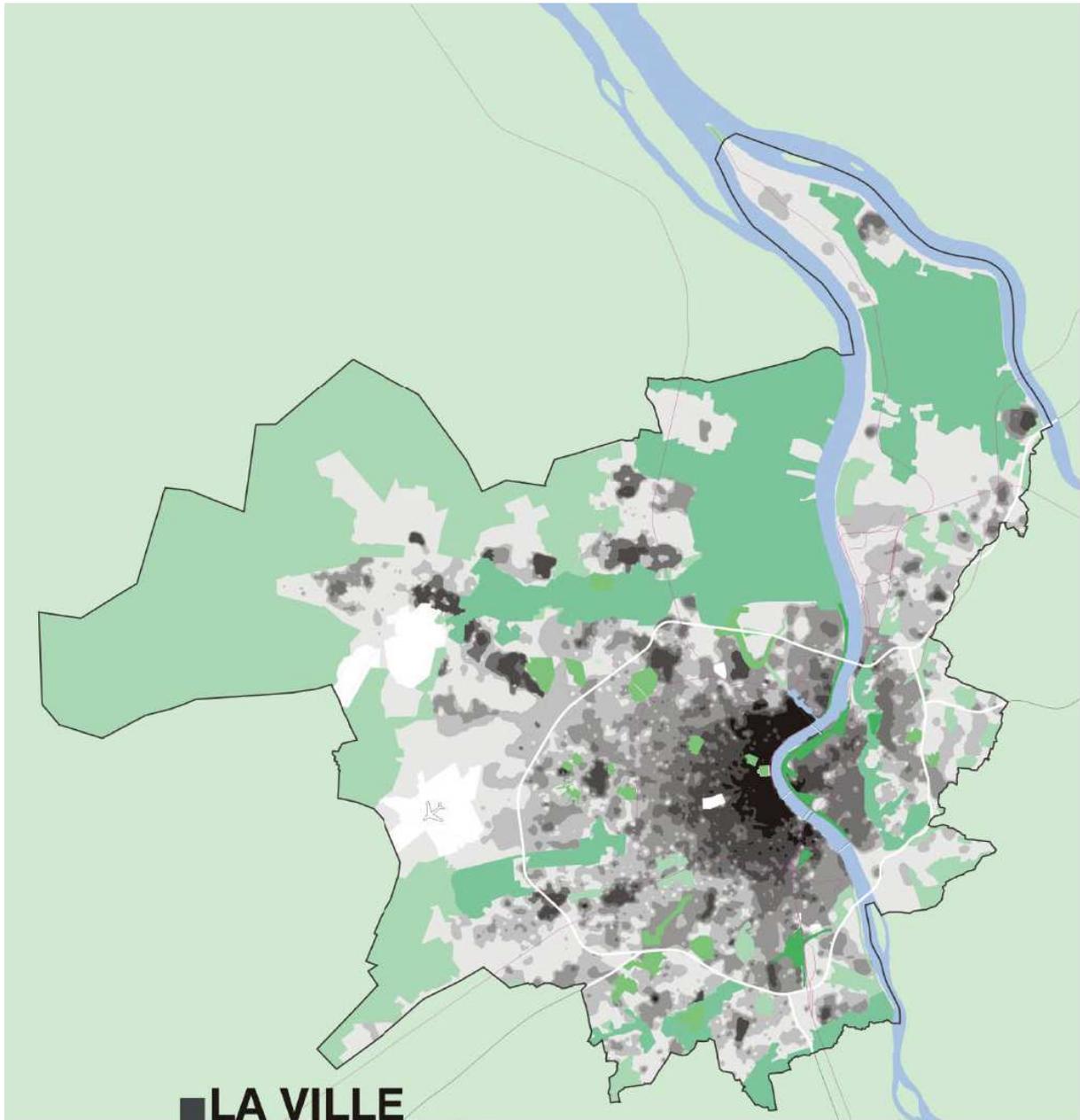
LA VILLE COMPOSÉE

-  Maillage urbain structurant existant - à créer ou à conforter
-  Voie existante - à créer ou à conforter
-  Voie concentrique à développer
-  Embellissement et partage de l'espace
-  Requalification lourde - Espace public et bâti
-  Traitement paysager des infrastructures routières et autoroutières - Façade à constituer

-  Espace public à embellir
-  Espace public à créer
-  Pôle d'échange intermodal à aménager
-  Parc urbain - existant
-  Grandes continuités paysagères à valoriser
-  Espace naturel ou agricole
-  Lisière naturelle à composer

Les cartes, regroupées sous l'intitulé « *la ville proposée* », dressent un état de l'urbanisation (limites de son extension et caractéristiques des tissus urbains) et définissent une « *enveloppe capable* » de la ville à long terme en s'appuyant sur le respect de plusieurs principes : priorité au renouvellement urbain (à proximité des centralités périphériques et des sites stratégiques de développement) ; densification des secteurs diffus.

Le Plan régulateur met l'accent sur les restructurations du système viaire à l'échelle de l'agglomération. Il met le doigt sur les difficultés de liaison de périphérie à périphérie et identifie les grands corridors de transports collectifs. Il synthétise un certain nombre de propositions émises dans le cadre du Schéma directeur et dans une moindre mesure du Plan de déplacements urbains et s'intéresse à leur transcription spatiale. L'articulation entre PDU et Plan régulateur est relativement ténue notamment du point de vue opérationnel. En effet, la référence au Plan régulateur dans le champ d'action publique des déplacements et des transports reste une pratique marginale au sein des services de la Communauté urbaine.



**LA VILLE
PROPOSÉE**



Les territoires habités selon les densités bâties

	Tissu urbain central		Parcs urbains existants et projetés
	Tissu urbain de faubourg et centre secondaire		Espace naturel ou agricole
	Tissu urbain péri-central		Grandes continuités paysagères (Parc des jallies, parc des côteaux, ...)
	Tissu urbain continu périphérique		
	Tissu discontinu péri-urbain		

La traduction réglementaire des orientations du Plan de déplacements urbains et du Plan régulateur

L'élaboration du Plan local d'urbanisme est aussi l'occasion pour la communauté urbaine d'introduire une série d'innovations sur le plan réglementaire. L'innovation principale est l'abandon de la règle de coefficient d'occupation des sols, après qu'il soit constaté qu'une même densité bâtie pouvait recouvrir des organisations urbaines très diversifiées et que son application pouvait aller à l'encontre de l'objectif de qualité des paysages et des formes urbaines. Au COS, sont préférées les règles de gabarit (implantation et hauteur) et d'emprise au sol. Des règles différenciées sont établies en fonction des caractéristiques des grands axes de manière à favoriser une densification et une constitution de fronts bâtis continus. L'objectif est donc, comme à Echirolles, de passer à des règles morphologiques qui sont différentes selon les caractéristiques de voies et non des axes.

Les orientations du Plan de déplacements urbains font, quant à elles, l'objet d'une traduction réglementaire en ce qui concerne les caractéristiques de la voirie d'une part, le stationnement de l'autre. La rédaction de l'article 3 est l'occasion d'un assouplissement de la règle des 50/50 de manière à faciliter son application. Elle ne s'appliquera de manière stricte que pour les voies nouvelles de plus de dix mètres de large (huit mètres pour les voies en sens unique). La rédaction de l'article 12 prévoit l'instauration de normes plafonds, la réduction de 50% des normes maximales pour toutes les occupations des sols à l'exclusion du logement et la fixation de normes de parkings pour les deux-roues. Ces nouvelles normes s'appliquent dans la partie centrale de l'agglomération (à l'intérieur des cours) et de part et d'autre des corridors de transports en commun.

Dans les agglomérations étudiées, il existe une volonté de mieux articuler les politiques de transports avec celles d'urbanisme. Une attention particulière est portée à la transcription sur le plan de l'organisation spatiale des orientations fixées dans le cadre des Schémas directeurs et des Plans de déplacements urbains. Cette attention est particulièrement nette à Grenoble, surtout depuis l'adoption en 2007 de la révision du Plan de déplacements urbains. Les réflexions en cours montrent tout l'intérêt qu'il y a à élaborer des documents intermédiaires qui n'ont pas de caractère contraignant du point de vue réglementaire. La mise au point des Plans locaux de déplacements, sur la base d'une concertation entre les communes, la Métro et le Syndicat mixte des transports en commun, est l'occasion d'identifier les pôles d'intermodalité et les axes qui peuvent être le support de projets favorisant une plus grande cohérence urbanisme / transports. Cette volonté s'accompagne d'un souci de mettre au point de nouvelles règles d'urbanisme (stationnement, usages des rez-de-chaussée, gabarit le long des axes de transports en commun) favorisant un transfert modal. De plus le Syndicat mixte est à la recherche de nouveaux outils (chartes urbanisme / transports, contrats d'axes) permettant la mise en œuvre opérationnelle de ces principes et règles. A Bordeaux, la réflexion en la matière est moins poussée. La confrontation du Schéma directeur, du Schéma de développements des déplacements urbains communautaires, du Plan de déplacements urbains et du Plan local d'urbanisme, fait apparaître des contradictions entre la volonté de privilégier les transports en commun et la poursuite des aménagements le long de la rocade autoroutière. L'identification des corridors de transports, en nombre élevé, ne

privilégie pas les lignes de tramway par rapport aux axes empruntés par d'autres transports en commun. La volonté de densification le long de ces axes a dans certaines communes des effets inattendus, se traduisant par une baisse des densités admises dans toutes les zones qui ne sont pas situées à proximité des axes. L'élaboration du Plan régulateur constitue cependant une tentative originale de mettre en œuvre un document de références (là encore sans caractère normatif) visant à favoriser la création d'un système des espaces publics à l'échelle de l'agglomération. L'existence de cette démarche nouvelle méritée d'être soulignée à ce titre.

CHAPITRE 7 DES OBSERVATOIRES PEU OPERATIONNELS

La quatrième et dernière dimension de l'évaluation des Plans de déplacements urbains concerne les démarches de suivi des PDU et plus précisément les dispositifs d'observation. Cette dimension de l'évaluation est apparue tout aussi centrale que les précédentes dans la mesure où le suivi et l'observation des PDU sont des conditions nécessaires au bon pilotage des PDU, notamment pour évaluer les réalisations concrètes liées aux préconisations des plans et les effets des actions effectivement réalisées. Ce suivi est parti prenant du processus d'évaluation des PDU. Les observatoires font l'objet de nombreuses réflexions et d'expérimentations partielles, mais nombreux sont les acteurs locaux qui s'interrogent sur leur rôle et leur efficacité. De loin, ce sont les dispositifs liés aux PDU qui sont pour le moment les moins opérationnels. Nous dressons donc un bilan des pratiques de suivi et des observatoires du PDU au regard des études de cas et de l'enquête flash.

1. Le cadre de références des observatoires

Sans définir explicitement le contenu et les modalités du processus d'évaluation, la loi impose aux collectivités locales concernées l'évaluation régulière de leur PDU, tous les cinq ans (article 14 de la LAURE). Dans ce contexte, la mise en place d'outils de recueil de données, afin d'assurer le suivi des prescriptions du PDU et la mesure de leurs effets, est considérée comme « *souhaitable* » (CERTU, 2001). Mais ni la LAURE ni la loi *Solidarité et renouvellement urbain* n'imposent en tant que tel un observatoire du suivi et des effets du PDU. La loi SRU impose, il est vrai, certaines créations - comme celles d'un observatoire sur les accidents, d'un compte déplacements, de système d'information multimodale et de conseil en mobilité - mais elle ne dit rien sur les modalités d'un dispositif suivi des actions du PDU ou mesure de ses effets.

Le CERTU, organisme qui appartient à l'administration centrale du ministère de l'Équipement, dans son guide intitulé « *Observatoires des PDU – de la méthode aux indicateurs* » (2001), propose une définition de l'observatoire et une série de recommandations sur les méthodes pouvant alimenter cette démarche. La nature de cet observatoire est définie de la façon suivante : « *(l'observatoire) doit permettre de suivre régulièrement la politique menée sur trois aspects : les actions du PDU, les effets de ces actions et l'atteinte des objectifs du PDU* » (CERTU, 2001, p.7). Le portage de l'observatoire n'est pas défini a priori, car il peut relever d'un service de l'AOT, de l'agence d'urbanisme, « *etc.* » (*Ibid.*). Les recommandations méthodologiques relativement exhaustives du CERTU doivent aider à la création et au bon fonctionnement de dispositifs considérés comme indispensables au déroulement de la politique de déplacements urbains et à son évaluation.

2. Etat des lieux

Après la publication de son guide, le CERTU a mené une enquête en 2003³⁶ sur l'état d'avancement de la mise en place des observatoires dans une série d'agglomérations. Le bilan publié en 2004 révèle les difficultés rencontrées par les AOTU pour parvenir à trouver des modus operandi adaptés et pertinents dans ce domaine (CERTU, 2004). Les acteurs interrogés relèvent différents types de difficultés : lourdeur de la procédure, rôles et partenariats difficiles à définir et à mettre en place, manque de motivation, indicateurs difficiles à trouver. Sur quarante-six villes, ayant répondu et faisant face à l'obligation de mettre en œuvre un PDU (agglomération de plus de 100 000 habitants), seules huit ont un observatoire en place et huit sont en train d'en monter un. Parmi les autres villes (villes moyennes ayant mis en place un PDU volontaire), aucune n'a d'observatoire du PDU. Ainsi, en 2004, très peu d'observatoires existent. Le CERTU rappelle, à juste titre, que la mise en œuvre d'observatoire n'est pas une obligation légale (CERTU, 2004). Notons que cette enquête ne dit rien du fonctionnement concret de ces observatoires.

L'enquête flash (2006) menée auprès des communautés urbaines de France confirme cet état de fait : aucune communauté ne dispose pour l'instant d'observatoire opérationnel ou performant. Bordeaux est un exemple de réussite partielle des observatoires. Les communautés urbaines de Dunkerque, du Mans, de Lille, de Marseille, de Nancy et de Strasbourg déclarent ne pas avoir d'observatoire ou n'ont pas renseigné la question. A Brest et à Lyon, l'observatoire du PDU est respectivement en projet et en refonte. Ainsi, la situation ne semble pas véritablement s'être améliorée entre 2003 et 2006.

L'enquête du CERTU fait état des facteurs qui expliquent les difficultés rencontrées par les acteurs locaux pour mettre en place de tels dispositifs.

- Les agglomérations soulignent le manque de motivation des partenaires en soulignant que ce projet n'allait pas de soi pour certains acteurs. La lourdeur de l'organisation partenariale, la difficile répartition des rôles, ou la définition des tâches sont avancées comme facteurs d'inertie.
- Les autres obstacles ou contraintes relèvent des ressources disponibles pour mener ce projet, ressources d'ordre technique (expertise) et financières.
- Les acteurs locaux soulignent les difficultés à cerner ces indicateurs tant du point de vue de la pertinence de leur nature que du point de vue de l'accès possible aux données pouvant les alimenter régulièrement.
- Enfin, l'outillage informatique nécessaire au traitement des données se révèle parfois de haut niveau et, de fait, difficilement maîtrisable.

Lors des enquêtes réalisées à l'occasion de nos quatre études de cas, nous avons établi un constat sur bien des points similaires. Les AOT ont effectivement tenté de mettre en place de tels observatoires, tout en dissociant parfois suivi des actions en cours et observation des effets des orientations et des prescriptions du Plan de déplacements urbains. En effet, on constate que les méthodes de suivi des actions sont

³⁶ L'enquête du CERTU a été réalisée durant l'été 2003 par questionnaire auprès d'une centaine de villes faisant dace ou non à l'obligation de mettre en œuvre un PDU. Le taux de réponse a été d'environ 50%.

généralement bien développées, en partenariat avec leurs services et les acteurs publics concernés par la mise en œuvre du PDU. Les AOTU en assurent généralement la maîtrise d'œuvre. La maîtrise d'œuvre de l'observatoire des effets du PDU est plutôt confiée une « équipe » différente (dont on retracera certaines caractéristiques ci-dessous). Ces deux méthodes connaissent des performances tout à fait différentes. Alors que les méthodes et les résultats du suivi des actions sont peu critiqués par les acteurs et semblent bien fonctionner – donnant lieu à des rapports bien fournis dans le cas bordelais par exemple - les *observatoires des effets* rencontrent des difficultés majeures de mise en œuvre.

3. Les observatoires à l'étude

Grenoble ou les difficultés à trouver un porteur de l'observatoire

Grenoble se distingue de bon nombre d'autres agglomérations françaises par une volonté de suivi statistique des évolutions de la mobilité et des déplacements. Depuis 1973, le Syndicat mixte des transports en commun lance régulièrement, avec le concours de l'Agence d'urbanisme, des Enquêtes ménages déplacements. L'EMD de 1992 sert de base à l'établissement du diagnostic de la mobilité présenté dans le Plan de déplacements urbains de 2000 et celle de 2002 alimente la réflexion pour la révision de ce même PDU (2007). En 2002, l'enquête porte d'ailleurs sur un périmètre plus large que la région urbaine, de manière à saisir le plus exhaustivement possible les différents types de déplacements. Les données recueillies lors des Enquêtes ménages déplacements sont complétées par des informations recueillies par la Direction Départementale de l'Équipement lors de comptages routiers, par les résultats d'exploitation de l'exploitant du réseau de transports en commun, par les statistiques de la Métro sur l'usage du vélo. Différentes institutions sont en mesure de fournir des données sur les pollutions de nature diverse. Cette richesse de l'information recueillie n'est pas étrangère à la qualité des diagnostics produits à l'occasion des Plans de déplacements urbains de 2000 et 2007.

Les premières réflexions sur la mise en place d'un observatoire datent du milieu des années 1990. L'initiative émane de l'Agence d'urbanisme qui fait le tour des producteurs d'information. En l'absence de demande des élus, elle n'aboutit pas. Avec le Plan de déplacements urbains de 2000, la question de l'observatoire revient sur le tapis. La volonté alors est d'une part de suivre les actions contenues et à cet effet tous les objectifs sont quantifiés (évolution de la part respective des différents modes par exemple). Elle est d'autre part d'aboutir à une description annuelle de la situation des déplacements dans l'agglomération, de manière à pouvoir évaluer les effets des mesures dès leur engagement. Des efforts sont par ailleurs engagés pour modéliser les déplacements et leurs effets sur l'environnement. Un accord existe entre professionnels (de la Métro, du SMTC, de l'Agence d'urbanisme, de la DDE, de la SEMITAG, de l'ASCOPARG...) sur la nécessité d'un observatoire et la démarche à suivre pour le mettre en place. Mais, pour l'instant en tout cas, ces réflexions ne débouchent pas.

Selon les professionnels interviewés, la création de l'observatoire se heurte à une double difficulté :

- les élus n'en ressentent pas la nécessité, car il ne constitue pas pour eux un moyen de suivre au jour le jour les impacts des actions qu'ils engagent, ils ne sont donc pas demandeurs ;
- il est difficile de trouver un organisme au sein duquel localiser cet observatoire.

Cette seconde difficulté renvoie à l'évolution du rôle de l'Agence d'urbanisme. Pendant de longues années, cette dernière est porteuse des réflexions intercommunales à l'échelle de l'agglomération. Engagée dans les études préalables du SDAU puis du Schéma directeur, c'est elle qui gère une série de bases de données pour le compte des collectivités locales. Depuis quelques années, son rôle évolue vers le conseil et l'aide à la décision pour les différentes autorités communales et intercommunales. L'Agence d'urbanisme se sent moins que par le passé dans l'obligation de jouer un rôle de fournisseur de données. Pour cette raison, elle hésite à s'engager dans la gestion de l'observatoire du PDU. La direction des déplacements du Syndicat mixte des transports en commun, bien qu'elle ait recruté du personnel, et qu'elle ait conduit la réalisation de l'Enquête ménages déplacements de 2002 (avec l'assistance de l'Agence d'urbanisme), n'est pas encore en mesure de gérer un tel observatoire. En l'état actuel des organismes compétents en matière de déplacements, la situation est donc bloquée. Notre constat rejoint celui de l'étude du CERTU (2004), dans laquelle Grenoble est repérée comme un cas dans lequel la lourdeur de l'opération tient notamment à la multiplicité des acteurs concernés et sollicités. Cette multiplicité des acteurs altère in fine l'opérationnalité du projet.

A Lyon : nouveau projet de suivi et d'observatoire du PDU en émergence

A Lyon, entre 1997 et 2006, il n'y a pas d'observatoire opérationnel bien que celui-ci soit explicitement prévu dans le premier PDU, adopté en 1998. Ce premier projet d'observatoire est organisé de la façon suivante. La maîtrise d'ouvrage revient au Grand Lyon par délégation et le CETE obtient la maîtrise d'œuvre du projet pour lancer une démarche expérimentale de deux ans. L'objectif de cet observatoire est essentiellement de rendre compte aux élus de l'avancement des actions inscrites dans le PDU et de la réalisation effective des objectifs de ce dernier. Et « autant que possible » des effets des actions. Il doit ainsi fournir des éléments pour l'évaluation du PDU prévue à 5 ans par la LOTI. L'observatoire est alors conçu comme « un lieu d'échange « global » et « transversal » pour des partenaires pluridisciplinaires » (SYTRAL, 2007).

Cependant, la méthodologie employée apparaît rapidement trop « lourde » à mettre en œuvre et plusieurs dysfonctionnements sont relevés :

- des experts attribuent cette lourdeur à la complexité de la méthode proposée par le CERTU ;
- d'autres dénoncent les difficultés à récupérer et à centraliser des données. Une seule publication produite en 1998 atteste de son existence. L'aspect valorisation des résultats ne peut donc être poursuivi ;

- notons également que la révision du PDU intervenue en 2005-2006 n'a donc pas pu s'appuyer sur des données issues de l'observatoire.

En 2005, le Grand Lyon et le SYTRAL relancent de l'idée et le projet de l'observatoire du PDU, auxquels le Département, la Région et l'Etat vont adhérer également. Ce dernier est piloté par le SYTRAL mais l'étude de préfiguration de cet observatoire est menée par l'agence d'urbanisme de Lyon. La mission de l'agence porte sur quatre points (SYTRAL, 2007) :

- recueil de l'expérience lyonnaise et de celle d'autres agglomérations ;
- entretiens menés auprès de partenaires et de fournisseurs de données ;
- première collecte d'indicateurs ;
- proposition pour un cahier des charges de l'observatoire

Un premier choix est formulé quant à ce nouvel observatoire : distinguer le suivi des impacts ou des effets du PDU du suivi des actions mises en œuvre, à la manière des observatoires bordelais (qui sont cités en références par M. Bossuet lors de l'entretien, 2006). L'observatoire présenterait ainsi deux niveaux de données.

- Un premier niveau de données permettant de dresser un état des lieux de l'avancement des actions. Le recueil se ferait auprès des partenaires (les collectivités) en charge des actions.
- Le suivi des actions à proprement parler reste confié aux différents services des collectivités locales concernés par les prescriptions du PDU mais ce suivi fait l'objet d'une information régulière et centralisée au sein de l'observatoire. Un second niveau de données alimenterait une analyse managériale du PDU : il s'agit d'utiliser des indicateurs de management de projet pour dire si telle ou telle action est bien partie ou pas, afin de savoir où en est le PDU et de rendre compte à un comité des maîtres d'ouvrage.

Cet observatoire devrait avoir comme périmètre a minima le Grand Lyon et a maxima l'aire métropolitaine lyonnaise. Ses objectifs spécifiques sont identifiés de la façon suivante (SYTRAL, 2007) :

- observer les déplacements de personnes et marchandises ;
- devenir une source de références (chiffres clés, indicateurs) ;
- faire le lien avec d'autres observatoires ;
- apporter des éléments utiles à l'évaluation du PDU (suivi des accidents piétons et cyclistes...).

Courant 2007, des groupes de travail doivent définir les indicateurs clés qui guideront le travail de l'observatoire. Ces groupes réunissent les acteurs publics, traditionnellement partenaires du PDU, et potentiellement fournisseurs de données exploitables pour l'observatoire.

Ces groupes de travail thématiques ont été identifiés par l'agence et sont constitués de la façon suivante :

- Groupe 1 « TCU, TCNU, TER, intermodalité » avec le SYTRAL, le Département, la Région, la Région Urbaine de Lyon et le Grand Lyon ;
- Groupe 2 « Circulation routière (VP, VL, 2R Moto) » avec le Grand Lyon, la Ville de Lyon, l'Etat et le Département (lien à faire avec Coraly) ;
- Groupe 3 « Stationnement et transport de marchandises » avec le Grand Lyon, la Ville de Lyon et l'Etat ;
- Groupe 4 « vélo » avec le Grand Lyon, la Ville de Lyon, l'Etat et le Département ;
- Groupe 5 « Accidentologie, accessibilité PMR, piétons » avec l'Etat, le Département, le Grand Lyon, la Ville de Lyon, le SYTRAL et la Région ;
- Groupe 6 « environnement, nuisances, transport / urbanisme, organisation de l'espace public, observatoire » avec le Grand Lyon et la Coparly.

Pour le moment, l'observatoire est en cours de constitution. Cependant plusieurs questions nous intéressent qui mériteraient un suivi de ce projet dans des études ultérieures. Comment seront définis les indicateurs et répondront-ils à des problématiques du PDU ? La méthode du CERTU guidera-t-elle la construction de ces indicateurs ? Ces derniers résulteront-ils de l'articulation entre des enjeux du PDU et des données disponibles ?

Lille : le choix de ne pas créer de dispositif

Le cas de Lille est intéressant car la Communauté Urbaine de Lille a choisi ne pas avoir d'observatoire mais a souhaité concentrer son attention et ses efforts sur le processus d'évaluation au fil de l'eau. Cette option résulte d'un choix politique de refuser ce type de méthode. Selon le responsable du PDU, la méthode de l'observatoire du PDU (comprendre : la méthode proposée par le CERTU) est perçue comme quelque peu « décousue » et lourde à mener. Selon les responsables du Plan de déplacements urbains et de l'évaluation au fil de l'eau, collecter des données pour construire un observatoire, sans savoir ce que l'on veut évaluer, est contradictoire avec le bon fonctionnement de l'évaluation (qui est centrale dans le pilotage du PDU). Les indicateurs et les observations doivent avoir un sens relativement à la définition d'objets ou de questions d'évaluation. Les indicateurs doivent donc être définis en fonction des actions que l'on souhaite évaluer et de la démarche adoptée en matière d'évaluation.

4- Bordeaux : deux observatoires en restructuration

Les structures d'observation du suivi et d'observation des effets du PDU relèvent de la responsabilité de la CUB et repose actuellement sur deux dispositifs de maîtrise d'œuvre distincts :

- un observatoire du suivi des actions du PDU : géré en interne à la CUB (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre en régie assumées par la CUB) ;
- un observatoire des effets du PDU, dont le maître d'œuvre est A'Urba.

Le suivi des actions

Au sein de la CUB, il existe donc un observatoire du suivi de la mise en œuvre des actions du PDU, géré par le service en charge de l'élaboration du PDU en collaboration avec les services de la communauté et les acteurs publics compétents pour les actions à réaliser. Les différents maîtres d'œuvre du PDU sont donc sollicités pour alimenter ce suivi. Le tableau de bord ainsi réalisé permet de suivre l'avancement des prescriptions du PDU. Cet état des lieux est présenté, dans un rapport, sous forme de fiches synthétiques organisées et rédigées en fonction des actions prescrites dans le PDU. Le suivi des actions doit permettre le pilotage du PDU, et l'observatoire et sa production se présentent comme un outil d'aide à la décision. Le document final est aisément lisible et il a pour but de rendre compte de l'avancement du PDU et l'état de la mise en œuvre des actions prescrites. Il est principalement à destination des élus. Ce suivi permet également d'interpeller les services et les communes sur leur travail et leur action pour soutenir la mise en œuvre du PDU. Il existe à ce titre des référents PDU au sein des communes et des services des partenaires institutionnels. Cet observatoire du suivi des actions du PDU pourrait devenir un lieu d'échanges sur les attentes des partenaires du PDU. Les indicateurs devraient alors évoluer.

Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation spécifique lors de l'évaluation du PDU à mi-parcours réalisée en 2004-2005. Nous ne reviendrons donc pas sur cette analyse dont les résultats sont largement connus des services de la CUB. Rappelons seulement les principaux éléments conclusifs de cette analyse. L'outil est considéré comme complet et précis. Cependant, on reproche au document final d'être peu lisible et peu « communicant » en dehors des services techniques. Les conclusions relèvent également l'existence d'indicateurs peu pertinents ou encore la faiblesse de l'analyse globale sur l'état d'avancement général du PDU. Enfin, l'évaluation soulève la faible relation entre ce dispositif d'observation avec l'observatoire des effets du PDU que nous présentons ci-dessous. Notons cependant que suite à cette évaluation un projet de refonte de cet observatoire est mis en œuvre. Un des objectifs de cette refonte est de trouver les leviers et les modalités d'une meilleure articulation entre observation du suivi et observation des effets.

L'observatoire des effets du PDU

Au sein de l'agence d'urbanisme de Bordeaux, un observatoire des effets du PDU a également été mis en place. Il est co-piloté par la CUB et la DDE. La maîtrise d'œuvre en est confié à l'A'urba dans le cadre d'un programme partenarial annuel associant notamment les partenaires institutionnels locaux suivants CUB, DDE, Conseil Régional, Conseil général, A'urba.

La mission principale attribuée à cet observatoire est d'observer douze champs, qui sont liés aux déplacements, aux transports et à la mobilité quotidienne et qui sont construits à partir de la méthode du CERTU. La qualité de l'observatoire des effets du PDU est de reposer sur des indicateurs actualisables et génériques permettant de retracer et de sentir les évolutions des grands phénomènes. C'est un observatoire de

connaissances générales. Les douze dimensions alimentant l'observatoire sont³⁷ : le trafic automobile ; la vitesse ; le stationnement ; le transport et la livraison des marchandises ; les transports collectifs ; la pratique piétonne ; la pratique deux-roues ; la reconquête de l'espace public ; l'intermodalité ; la pollution de l'air ; les niveaux de bruit ; les accidents corporels de la circulation.

Les données pour alimenter ces indicateurs sont, en théorie, issues de différents observatoires préexistants ; ce donc des outils de suivi antérieurs qui fournissent les données. Plusieurs groupes d'observatoires alimentent les dimensions assurant l'observation des effets du PDU.

- 1^{er} groupe d'observatoires : observatoire du logement, observatoire foncier, observatoire de la démographie, observatoire du social, observatoire des activités économiques ;
- 2^{ème} groupe d'observatoires : observatoire du stationnement, observatoire des déplacements de la DDE, observatoire des effets du tramway (porté par l'Agence d'urbanisme) ;
- 3^{ème} groupe : l'observatoire sur les comportements en termes d'accidents et d'infractions (CUB) ;
- 4^{ème} groupe : données sur la qualité de l'air et le niveau de bruit (AIRAQ).

Les fournisseurs de données sont les partenaires « traditionnels » de la communauté urbaine, à savoir la DDE, la Chambre de Commerce et d'Industrie, l'exploitant du stationnement... Cependant le recueil de données cumulées dans douze champs thématiques demande un « certain investissement » de la part de tous ces acteurs. De plus, il n'existe pas de banque de données communes. Notons que la CCI fait ses propres enquêtes par exemple, tout comme la DDE. Cependant, à travers les *modèles de trafic*, un travail partenarial est engagé pour mutualiser certaines données. La CUB applique un modèle de simulation de la circulation, appelé « EMME2 ». Pour que ce modèle prenne en compte les évolutions urbaines et socio-démographiques, un second modèle stratégique a été créé, MOSTRA, en partenariat avec la DDE, le Conseil régional, le Conseil général et la CUB. C'est l'Agence d'urbanisme qui gère le modèle MOSTRA. Ce dernier permet de définir des coefficients de croissance qui sont ensuite introduit dans EMME 2.

Le diagnostic mobilité et déplacement est alimenté traditionnellement par les EMD. Cependant, dans le cas bordelais, ces EMD sont très espacées dans le temps, la dernière date de 1998 (la précédente de 1987) et la prochaine doit être lancée d'ici la fin 2007. Les données qui alimentent les divers observatoires sont censées être mises à jour tous les deux ans. Cette actualisation est difficile dans les faits. A l'heure actuelle une série champs ne sont pas renseignés³⁸ : les pratiques des piétons ; le transport de marchandises ; la reconquête de l'espace public ; l'intermodalité ; le niveau de bruit. Pour faciliter le recueil de données, peut-être que certains champs d'observation pourraient être regroupés, par exemple de la manière suivante : pollution + bruit ;

³⁷ Source : rapport d'évaluation à mi parcours du PDU- ISIS et ARKOS 2005 et publication de l'observatoire des effets du PDU (A'URBA).

³⁸ De même, nous avons relevé que certain domaine n'était pas créés au sein de l'observatoire et ainsi qu'il n'existait pas par exemple de données sur la circulation des poids lourds dans l'agglomération.

accidentologie + communication ; stationnement + marchandises. Il est par ailleurs frappant de constater que ne sont pas publicisées les données concernant l'écoulement des différents types de trafic le long de la rocade de Bordeaux. Ces données issues des boucles de détection automatique SIREDO permettent de connaître l'état du trafic sur la rocade. Cependant, ces données n'apparaissent pas dans les divers documents consultés et sont peu ou pas mobilisées par nos interlocuteurs. Ce constat est surprenant dans la mesure où cet axe routier est essentiel dans l'organisation des flux quotidiens affectant l'agglomération bordelaise. Ainsi qu'il s'agisse du trafic moyen journalier, des coefficients de pointe, de la moyenne harmonique des vitesses, l'analyse de cet axe routier est essentielle à la bonne compréhension des problématiques de déplacements à l'échelle de l'agglomération et de la métropole bordelaise. Ces données sont d'autant plus importantes qu'elles permettent d'évaluer la pertinence du projet de grande rocade ou *Grand contournement*, dont l'objectif est de canaliser un trafic de transit dont on ne connaît pas de manière précise l'importance.

L'ensemble de ces données sont recueillies à l'échelle territoriale de l'agglomération, qui correspond au périmètre de compétences de la communauté urbaine. Or tous les observateurs sont d'accord pour affirmer que le périmètre pertinent, celui des déplacements entre domicile et lieu de travail, correspond à la région urbaine. Aujourd'hui, l'enjeu est donc d'élargir l'échelle de l'observation.

Des observatoires en restructuration

Suite à l'évaluation à mi-parcours, la direction des déplacements de la communauté urbaine a souhaité retravailler sur les relations entre les deux observatoires, afin notamment de mieux articuler les deux types d'analyse. Une commande a été passée à l'Agence d'urbanisme (en tant qu'outil de veille territoriale) en lui rappelant les exigences à respecter : les douze champs thématiques (tirés de la méthode CERTU) sont pertinents, mais il revient à A' Urba de trouver les indicateurs pour les alimenter. La communauté urbaine propose cependant l'adoption de deux types d'indicateurs : des indicateurs de cadrage ; des indicateurs « zoomés » (permettant des zooms spatiaux et des changements d'échelle) pour faciliter l'observation sur des territoires plus petits).

Dans cette perspective, la CUB souhaite pouvoir, par exemple, mesurer le report modal. Le problème dans ce cas précis est qu'il n'y a pas d'EMD récente (pas depuis la mise en circulation du tramway). Ainsi l'Agence doit trouver de la matière et donner des éléments d'interprétation des pratiques et du report modal avec d'autres méthodes d'observations et d'autre type de données. Cependant, la CUB (Direction des déplacements) rappelle qu'il ne s'agit pas de faire un observatoire des déplacements mais bien un observatoire des effets du PDU. Elle rappelle également que la méthode CERTU sous-tend cette démarche de refonte de l'observatoire.

L'élargissement du périmètre d'observation implique la recherche de nouveaux partenaires, qui, pour certains, auraient souhaité aborder la refonte de l'observatoire sous un angle un peu différent en privilégiant la mise en place d'un observatoire des Déplacements. Il s'agirait alors de prendre plus de recul par rapport à l'observatoire des effets du PDU en proposant des analyses synthétiques sur les déplacements à partir d'un certain nombre de résultats de l'observatoire des effets et d'autres d'observatoires, en articulant diverses dimensions, autour de thèmes connexes : déplacements + habitat ;

déplacements+environnement... Coexistent donc des idées différentes sur ce que doit être un observatoire au sein de la communauté bordelaise des professionnels de l'urbanisme ou des déplacements.

5. Les principaux facteurs de dysfonctionnements

Les quatre études de cas (Bordeaux, Grenoble, Lille et Lyon) confirment en large partie les conclusions de l'enquête du CERTU comme de l'enquête flash, menée auprès des communautés urbaines. Il n'existe pas à l'heure actuelle d'observatoires qui permettent à la fois d'évaluer la mise en œuvre des actions et de mesurer des effets. La création des observatoires se heurte en effet à toute une série de difficultés.

La première concerne le portage politique local des observatoires qui est, dans certains cas, relativement faible au vu des coûts élevés qu'il suppose (besoin de personnel dédié, traitement des données...) et le peu d'intérêt qu'il suscite auprès d'une partie des élus.

La seconde concerne la coordination entre les structures productrices de données. Les difficultés majeures résident alors dans la possibilité de faire émerger une définition partagée et consensuelle du type d'indicateurs à promouvoir et des données à recenser. La présentation et la modélisation des données peuvent également être un point de désaccord entre les partenaires.

La troisième concerne le fonctionnement dans le temps de l'observatoire et la pérennité de la production des données, difficulté qui découle principalement des deux premières.

Ce bilan soulève nombre de questions et amène à interroger la méthode des observatoires construite par le CERTU car c'est elle qui a animé l'ensemble des démarches et les dispositifs d'observation que nous avons examinés. Nous avons évalué à son tour cette méthodologie du CERTU afin d'approfondir notamment la question des indicateurs et des champs de l'observation des PDU.

CHAPITRE 8

DEUX EXPERIENCES CONTRASTEES D'EVALUATION

A l'instar d'autres champs de politiques publiques, l'évaluation est peu développée dans la pratique locale des Plans de déplacements urbains. En France, il n'existe pas de culture de l'évaluation et cette dernière n'est pas considérée comme partie prenante des stratégies d'action publique. Cette réticence à l'égard de l'évaluation est renforcée par les difficultés auxquelles se heurte sa mise en œuvre au niveau local. Dans les quatre agglomérations que nous avons étudiées, seules les communautés urbaines de Lille et de Bordeaux se sont lancées dans des évaluations et ce en ayant recours à des méthodes différentes : évaluation au fil de l'eau dans le premier cas, évaluation à mi-parcours dans le second. Malgré ces différences, les méthodes retenues portent toutes les deux sur les conditions de mise en œuvre du PDU et son appropriation par les acteurs locaux. Elles mettent en lumière l'importance de la concertation tout au long de l'évaluation.

1. A Lille, l'évaluation au fil de l'eau

Fin 2001, peu de temps après l'approbation du Plan de déplacements urbains³⁹, la Communauté Urbaine de Lille envisage une évaluation au fil de la mise en œuvre du PDU. L'évaluation des politiques communautaires, quel que soit leur objet, est prise en charge par un service spécialisé, la Mission d'évaluation des politiques publiques, qui a mis au point des méthodes complexes de concertation avec les acteurs communaux et communautaires pour reconstituer et évaluer effectivement les actions engagées. Cette mission s'est occupée de l'évaluation du PDU, ce qui témoigne d'une inscription institutionnelle de l'évaluation dans le fonctionnement interne de la CUDL, qui rapproche Lille de Bordeaux et les distingue des autres agglomérations.

1.1 Enjeux et objectifs de l'évaluation

A Lille, le Plan de déplacements urbains relève d'une d'approche transversale de la gestion des déplacements et ce d'autant plus qu'aucun gros équipement (de type tramway) n'alimente de façon centrale les stratégies de cette planification. Aussi, la communauté urbaine préfère à la mise en place d'un observatoire, construit selon les recommandations du CERTU, une démarche d'évaluation, portée par la Mission d'évaluation des politiques publiques. Cette Mission peut engager des évaluations qui portent soit sur une politique sectorielle, soit sur des actions relevant de thèmes transversaux, par exemple « *la ville renouvelée* », axe stratégique inscrit dans le Schéma directeur. Les politiques de déplacements et de transports sont considérées comme transversales par essence et supposent par conséquent de réfléchir aux manières de faire la ville, en mobilisant différents secteurs d'action et d'intervention (transports, voirie, espaces publics, développement économique...).

³⁹ Délibération N° 179 du 23 juin 2000.

L'évaluation se distingue clairement du suivi des actions, démarche menée par les services de la communauté urbaine en charge de la mise en œuvre des actions du PDU. Le suivi, qui relève de la responsabilité de chaque direction, est, bien entendu, un préalable à l'évaluation. Un suivi régulier, au fil de l'eau, permet une évaluation en continu. Aussi, dès l'approbation du PDU, est lancé un premier travail technique visant à préfigurer un observatoire de suivi des actions contenues dans ce document⁴⁰. Trois axes sont privilégiés afin de structurer cet observatoire du suivi des actions du PDU :

- Mesurer les aspects opérationnels et financiers du processus de mise en œuvre interne du PDU, en suivant, durant la phase de réalisation par la communauté Urbaine, les actions pour « savoir ce que l'on fait quand on dit que l'on fait » (SEHIER, 2006).
- Savoir comment les objectifs du PDU sont repris et déclinés par les autres acteurs publics et privés partenaires conformément aux schémas de services collectifs transports (LOADDT) : appropriation des objectifs et prise en compte dans les projets opérationnels par les acteurs majeurs dans le domaine des transports et de l'aménagement, évaluation du partenariat dans des projets communs.
- Reconstituer la vision globale à l'échelle du territoire métropolitain, mesurer les évolutions des pratiques de mobilité urbaine, ainsi que les impacts produits (pollution, bruit, accidents) sur la santé et la qualité du cadre de vie.

Une fois le projet d'observatoire du suivi du PDU défini, la Communauté Urbaine de Lille souhaite engager, au-delà de la stricte obligation légale, une évaluation répondant à ses propres préoccupations. Cette évaluation est envisagée comme une évaluation menée *au fil de l'eau*, à savoir tout au long de la mise en œuvre du PDU. Un certain nombre de questions considérées comme prioritaires animent et organisent ce processus d'évaluation (délibération de la communauté urbaine de 2002) :

- Que fait-on lorsqu'on dit que l'on fait un PDU ? Comment applique-t-on un PDU ? Ce premier volet de l'évaluation est achevé.
- Comment les partenaires (Région, Département, Etat) mettent en œuvre et s'approprient les stratégies du PDU et ce notamment dans le cadre du contrat d'agglomération ?
- Quels sont les impacts environnementaux des systèmes de transports ?

Par délibération N°03 C 105 du 11 avril 2003, il est décidé de recourir à une solution de coopération avec le secteur de la recherche afin d'organiser la démarche évaluative et de l'adapter au PDU.

Une mission d'assistance méthodologique et la réalisation d'une partie de la première étape de l'évaluation est alors confiée à l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité. Le contenu de la mission est le suivant :

⁴⁰ Délibération N° 02 C 160 du 24 mai 2002.

- apporter des éléments de méthode et d'organisation du processus pour construire un dispositif d'évaluation propre au PDU ;
- analyser les référentiels politiques contenus dans le PDU et les rapprocher des activités de la commission IV « transports et déplacements » afin de restituer les opérations préconisées dans le contexte du PDU ;
- dresser le bilan des actions effectuées ou engagées au titre du PDU, afin d'en évaluer la mise en œuvre ;
- analyser et comprendre l'organisation et l'évolution des services communautaires en charge des aspects transport et déplacements et leur fonctionnement territorial ;
- conduire une série d'entretiens à l'intérieur de la communauté urbaine afin d'une part d'apprécier le degré d'appropriation des préconisations du PDU et d'autre part d'évaluer les interactions entre la politique des déplacements et les autres politiques communautaires prioritaires (environnement, urbanisme, aménagement du territoire) ;
- concevoir un questionnaire pour les communes membres, et en fonction des résultats, réaliser des entretiens en direction de deux ou trois communes et des huit territoires de LMCU, ainsi que des services techniques et des missions communautaires ;
- organiser un séminaire d'échanges et de restitution des travaux effectués ;
- préparer des perspectives de recherche prolongeant l'étude (aspects transfrontaliers, lien avec les Etablissements publics de coopération intercommunale limitrophes et les partenaires territoriaux, croisements de référentiels du PDU et du contrat d'agglomération).

1.2 Contenu et méthode de l'évaluation

Le processus d'évaluation du PDU donne lieu à un rapport proposant une appréciation de la mise en œuvre du PDU autour de trois enjeux principaux :

- comprendre l'articulation entre planification communautaire et politiques communales et le passage d'une dimension stratégique définie à l'échelle de l'agglomération à des modalités concrètes d'application sur l'ensemble du territoire de la communauté urbaine ;
- comprendre le degré d'appropriation des objectifs du PDU (définis au niveau communautaire) par les communes ;
- comprendre le degré d'appropriation du PDU à l'interne, au sein des services de la CUDL et saisir la traduction des intentions stratégiques en actions opérationnelles ;
- quantifier les réalisations et tirer un bilan financier des réalisations effectives.

Pour répondre à ces questions, deux types d'analyse sont menés :

- Une analyse quantitative des mesures mises en œuvre.
- Une analyse qualitative auprès des élus communaux et des fonctionnaires communautaires, visant à comprendre l'appropriation du PDU par les communes et l'articulation entre les politiques du niveau intercommunal et celles du niveau communal.

Des politiques de transport sont lancées avant l'adoption en 2000 du Plan de déplacements urbains. Il est donc difficile d'évaluer ce qui est propre au PDU (« l'effet PDU ») et ce qui relève d'actions antérieures et ce d'autant plus que le PDU reprend les éléments de politiques antérieures dès lors qu'ils contribuent à ses objectifs (par exemple, les zones 30). Le travail d'évaluation par reconstitution des actions relevant du PDU est long à mener. L'évaluation consiste aussi à analyser l'articulation entre de ce qui a été décidé (contenu consigné dans le PDU) et ce qui a été mis en œuvre finalement. Pour ce faire, il faut reconstituer le « puzzle » des actions, menées dans et par les différents services sur le territoire de la CUDL, qui constituent effectivement le contenu ou la mise en œuvre du PDU. Ce travail ne peut être mené par la seule Mission d'évaluation des politiques publiques. Ce n'est pas à elle de choisir les objectifs à évaluer, la méthode à retenir et les indicateurs à utiliser. La Mission formule à ce propos des propositions qui sont à discuter avec les élus et avec les responsables de services, tant du côté de la maîtrise d'ouvrage que de la maîtrise d'œuvre. L'évaluation résulte d'un *travail de concertation* avec les communes et d'entretiens avec les experts de la CUDL. Le rôle des maires est primordial dans la mise en œuvre du PDU (et plus généralement des politiques publiques de la CUDL). Ils sont considérés comme les véritables chefs de file des projets à réaliser sur leur territoire, notamment en ce qui concerne la requalification des espaces publics. Ils jouent par conséquent également un rôle central dans le processus d'évaluation.

Des questions sont privilégiées durant cette évaluation, qui se fait selon un contenu à géométrie variable. Des « paquets » de questions sont définis sur différents thèmes, tels que le rapport entre les communes et la CUDL, les questions d'aménagement de voirie, les transports collectifs... Ensuite, il faut trouver des opérations représentatives (dans le contenu et du point de vue territorial), puis définir un échantillon avec les services, et enfin bâtir les critères d'évaluation avec les services compétents. L'exercice d'évaluation repose sur un accord collectif concernant l'enjeu, les stratégies et les moyens d'évaluer et sur une organisation d'ensemble dans laquelle sont impliqués tous les services ayant à voir avec la politique examinée. Les services opérationnels sont en effet des acteurs déterminant : ils sont les principaux fournisseurs de données, ils ont leur mot à dire sur l'établissement de priorités et la mise en œuvre du Plan de déplacements urbains dépend pour une large part de la connaissance qu'ils ont des stratégies définies, des actions envisagées, et des contraintes auxquelles elles se heurtent. La Mission d'évaluation des politiques publiques est donc dans l'obligation d'entretenir des rapports réguliers avec l'ensemble de ces services.

Prendre du temps pour communiquer sur le rapport d'évaluation, à l'interne et à l'externe, est également primordial. A Lille, il s'écoule presque un an entre l'annonce des résultats et la production du rapport final, année durant laquelle de nouveaux entretiens sont menés auprès des chefs de services et des élus, pour présenter et discuter les résultats de l'évaluation. Selon Mme Grézil, le contenu des conclusions n'a pas

bougé durant cette année mais cela a permis de travailler sur la forme, la présentation et la rédaction des conclusions. Les différents partenaires peuvent à cette occasion s'appropriier les résultats, ce qui évite les mauvaises surprises au moment de la présentation du document final. L'évaluation favorise à son tour la transversalité des méthodes de travail et l'appropriation du PDU par les différents services, car elle est définie et menée collectivement, au fil de l'eau. « Si chacun assume son rôle, l'évaluation est faite en conjointement car elle sert à tous » (GREZIL, 2006).

1.3 Principaux résultats

En termes d'appropriation du PDU par les acteurs locaux, il ressort de l'évaluation que le PDU est bien connu et approprié par les acteurs communautaires, communaux et les parties prenantes du PDU. A ce titre, il existerait bien un « référentiel PDU » communs à ces acteurs. A ce titre, le PDU est considéré comme stratégique et présentant un « fil directeur » pour l'action (CUDL, 2005).

Les résultats de l'évaluation démontrent également que les acteurs locaux, au niveau des communes membres de la communauté, font des « interprétations » de certaines dispositions du PDU, en fonction du contexte et d'enjeux locaux propres à leur territoire de gestion mais que c'est également le cas à l'interne des services communautaires, soit que les objectifs avancés sont demeurés trop flous soit qu'il y a eu des interprétations ou des négociations tout au long de la mise en œuvre du PDU.

L'évaluation démontre que dans ce système intercommunal c'est le niveau communal qui prédomine dans la mise en œuvre des politiques communautaires. Les intérêts des communes prévalent, ce qui a même donné lieu au vote d'un amendement de dernière minute au moment de l'approbation finale du projet de PDU : le PUD ne se met pas en œuvre localement sans l'avis des maires (négociation toujours possible durant la mise en œuvre des actions relevant du projet de PDU). Ainsi, dans un champ d'actions spécifique et structuré par le PDU, diverses politiques municipales peuvent coexister allant jusqu'à remettre en cause la cohérence de l'action collective autour des enjeux et des stratégies définies dans le PDU.

D'autres résultats de l'évaluation ont également permis de montrer que des stratégies et des interventions inscrites au PDU faisaient l'objet d'actions plus rapidement mise en œuvre que d'autres. Cependant, une leçon tirée de l'évaluation et inscrite dans le rapport final : il faudra préciser les objectifs du PDU si l'on souhaite une meilleure appropriation et mise en œuvre dans le temps. Ainsi, ce premier PDU doit être affiné et précisé. En matière de transports et de déplacements, les acteurs locaux s'accordent à dire qu'il n'y avait jamais eu de telle réflexion pour favoriser la mise en œuvre de politiques de transports et de déplacements mais également pour mesurer des effets de ces politiques. Dans ce contexte, il apparaît donc que l'évaluation permet de définir les réorientations à impulser à cette planification.

Notons cependant que certains élus communautaires et municipaux ont jugé le bilan de l'évaluation du PDU un peu pauvre ou insuffisant au regard de l'ampleur de la démarche engagée. Selon la Direction de la Mission Evaluation (GREZIL, 2006), ce sentiment tendra à s'atténuer. Le rapport final datait de quelques semaines au moment de notre enquête. Le temps d'appropriation des résultats de cette démarche évaluative du PDU par l'ensemble des acteurs n'était pas encore terminé.

2. A Bordeaux, une évaluation à mi-parcours

Le Plan de déplacements urbains est élaboré entre 1998 et 2000. Il est ensuite révisé afin d'être mis en conformité avec la loi *Solidarité et renouvellement urbain* en 2004. Bordeaux, agglomérations de plus de 100 000 habitants, est, selon la LAURE de 1996, dans l'obligation d'élaborer un tel document. Mais l'agglomération a largement anticipé cette obligation en lançant un Schéma directeur des déplacements urbains communautaires (SDDUC), qui est l'occasion de justifier le projet de tramway promu à partir de 1995 par la communauté urbaine. Cette dernière opte pour une démarche évaluative originale, mis en œuvre à mi-parcours, et réalisée en deux temps autour de deux champs d'évaluation et portée par deux équipes différentes. Nous présenterons les grands principes de cette évaluation pour en souligner les caractéristiques principales et dégager ensuite les points de convergence et de divergence existant entre les expériences lilloise et bordelaise.

2.1 Première étape (2004-2005)

La maîtrise d'ouvrage de l'évaluation est assurée par le Comité technique du PDU, qui est présidé par le vice-président communautaire en charge de la politique des déplacements et rassemble les partenaires institutionnels que sont l'Etat (DDE 33), le Département de la Gironde, la Région Aquitaine, l'Agence d'urbanisme, l'ADEME, ainsi que des représentants (au nombre de vingt-quatre) de différents services de la CUB, à savoir la Direction générale des services, le Pôle aménagement et développement, le Pôle opérationnel, la Direction des déplacements urbains, la Direction de l'urbanisme et de la planification, la Direction du développement durable et de l'écologie urbaine, la Direction opérationnelle de la voirie, la Circulation et proximité, la Direction des grands travaux, la Mission évaluation et prospective-conseil. Ce Comité se réunit trois fois durant la période d'évaluation, entre mai 2004 et avril 2005. La fonction de pilotage de l'évaluation assurée par le Comité technique est accompagnée et soutenue par la Mission PDU, constituée essentiellement de représentants de différents services, dont certains appartiennent également au Comité technique, mais qui se présentent comme un groupe plus restreint (quinze personnes environ) représentant le Pôle Aménagement et Développement, le Pôle opérationnel, le Pôle finances, et la Direction de la communication ainsi que la Mission Evaluation et prospective. La Mission s'est réunie quant à elle six fois durant cette même période. Enfin, la Commission d'évaluation des politiques communautaires valide le cahier des charges initial, le choix du prestataire et suit l'état d'avancement des travaux (information des résultats intermédiaires et des résultats finaux).

Cette évaluation à mi-parcours vise à analyser et à apprécier les conditions générales de mise en œuvre du PDU et poursuit plus particulièrement trois objectifs :

- Evaluer l'avancement général du PDU (et analyser les facteurs explicatifs) et l'avancement d'actions spécifiques, relatives notamment à l'aménagement des espaces publics.

- Evaluer l'enrichissement potentiel de l'observatoire des effets du PDU.
- Evaluer la cohérence des différents documents de planification.

Cette première étape de l'évaluation est réalisée par le cabinet ISIS, qui a participé, au préalable, aux études préfigurant le tramway à Bordeaux, ainsi qu'à celles alimentant le projet de PDU.

Pour chacun des objectifs généraux, définis plus haut, une série de questions évaluatives plus précises sont posées aux personnes interviewées⁴¹. Ainsi, à propos de *l'état d'avancement général et de l'analyse des facteurs explicatifs*, les questions étaient : pour quelles raisons les actions du PDU ont-elles donné lieu à une mise en œuvre ou au contraire ont débouché sur un statu quo ? Quel est le degré d'appropriation de ces actions par les acteurs partenaires ? En ce qui concerne *l'état d'avancement d'actions spécifiques*, elles étaient : ces actions ont-elles produit des effets ? Ces effets correspondent-ils aux effets attendus ? Quel a été le mécanisme d'appropriation de ces actions par les acteurs partenaires ? Quelles difficultés ou distorsion d'interprétations entre la formulation du PDU et la mise en œuvre concrète ? En ce qui concerne *l'enrichissement de l'observatoire du PDU*, les indicateurs du suivi sont-ils pertinents et utiles ? Ces indicateurs apportent-ils des réponses aux questions des élus des techniciens, de la population ? Quelles difficultés dans leur constitution ? Quelles améliorations à apporter ? Quelles conséquences ? Le système existant est-il pérenne ? En ce qui concerne *l'analyse de la cohérence du PDU*, les moyens financiers et humains sont-ils adaptés aux objectifs du PDU ? Les projets de rénovation de l'espace public sont-ils (...) en cohérence avec les orientations du PDU ? Existe-t-il une cohérence entre les objectifs du PDU et la programmation des aménagements de voirie ? En ce qui concerne *l'analyse des conditions de mise en œuvre*, quel est le degré d'appropriation du PDU par les acteurs de la mise en œuvre ? Quelle est la perception des acteurs institutionnels sur l'utilité du PDU et en quoi est-il facteur de progrès dans la mise en œuvre d'une politique de déplacement urbain ?

L'évaluation s'est appuyée sur deux types de méthodes, faisant appel à des sources différentes. Elle consiste tout d'abord en une analyse de documents techniques et réglementaires, puis sur l'étude de cinq cas pratiques (études sur le terrain de réalisations). Ensuite, le cabinet ISIS procède à des entretiens (de visu et téléphoniques) avec cinquante-sept personnes, représentant des services techniques de la CUB, des administrations partenaires, mais aussi des communes membres de la CUB.

L'évaluation donne lieu à la production de trois rapports retraçant les différentes phases de cette évaluation : « *expertise* » (expertise documentaire et étude de cas pratiques) ; « *écoute du territoire* » (confrontation de l'analyse précédente à celle des acteurs locaux par le biais d'entretiens) ; « *préconisations* » (valorisation des résultats, analyse transversale et recommandations pour l'action). Le dernier document met en évidence les raisons de certains échecs ou succès du PDU, les interfaces entre les différents documents de planification et les programmations publiques et enfin les améliorations à apporter, dans la perspective de la révision du PDU.

⁴¹ Cf. rapport « Phase 1 : Expertise », ISIS, 2005.

Le Comité technique se déclare relativement satisfait de la démarche menée et des réponses apportées relativement au cahier des charges initial, tout en soulignant un besoin de clarification de certaines recommandations. Il souhaite des précisions sur le caractère opérationnel de certaines recommandations, ainsi qu'une meilleure articulation des préconisations au calendrier à venir du PDU. Il souligne les éléments majeurs de cette évaluation. Nous retraçons de manière succincte les points retenus par le Comité :

- L'évaluation insiste sur la nécessité d'un plan régulateur, qui permette un pilotage et la coordination des différentes composantes de la politique des déplacements urbains. A ce titre, les instruments de pilotage apparaissent insuffisants.
- Si le PDU est bien perçu et compris par l'ensemble des acteurs, il est en revanche « occulté » par la réalisation du tramway, ce qui peut être préjudiciable pour la cohérence de l'ensemble de l'action collective dans le champ des déplacements.
- L'observatoire est jugé essentiel dans la démarche du PDU mais il est recommandé d'en améliorer le fonctionnement.

Cette réflexion évaluative se prolonge par la suite, lorsque la Communauté Urbaine de Bordeaux décide de participer au financement d'une recherche-action dans le cadre d'un appel d'offres du PREDIT.

2.2 Deuxième étape (2006-2007)

Cette seconde étape découle pour partie des résultats de la première étape de l'évaluation. La mission confiée à notre équipe de recherche répond à deux objectifs :

- Evaluer, parmi les processus ayant présidé à l'élaboration et à la mise en œuvre du PDU par la CUB, le rôle du débat public, la coordination entre les acteurs publics, la cohérence urbanisme / transport, les observatoires.
- Produire des recommandations sur la démarche évaluative.

Nous ne reviendrons pas ici en détail sur notre méthode d'évaluation privilégiée mais rappellerons quelques éléments sur les conditions de réalisation de cette évaluation. Nous avons mené une évaluation de type benchmarking (comparée) sur les conditions de mise en cohérence de l'action collective autour du PDU de Bordeaux. Notre analyse porte sur les conditions de pilotage de l'action (rôle du débat public, conditions de mobilisation de données sur la mobilité, des dispositifs d'observation et de suivi) et sur les conditions de la mise en œuvre (concertation institutionnelle et coordination urbanisme / transports).

Le statut de cette évaluation est particulier dans la mesure où celle-ci relève d'une commande plus large de type recherche-action financée par le PREDIT et qu'elle est menée par des universitaires. Le pilotage de cette évaluation est assuré par la direction du Groupe opérationnel 11 du PREDIT 3 et, in situ, par la Direction du déplacement et la Mission d'évaluation de la Communauté urbaine de Bordeaux. Le cahier des charges initial a donc été établi par le groupe 11 et la CUB, puis a été amendé

par l'ensemble des partenaires de la recherche-action (et non des acteurs de la CUB par exemple). Lors du suivi de la recherche, des réunions sont organisées de façon très régulière tout au long de l'année 2006 entre l'équipe de chercheurs et la Direction des déplacements. Notre démarche n'est donc pas directement rattachée au Comité technique du PDU ou à la mission PDU.

Il est difficile pour nous d'évaluer notre propre démarche. Nous nous contenterons d'en souligner ci-dessous les principes directeurs et les apports au regard des autres expériences précitées. La définition du cahier des charges s'est faite sans concertation ni avec les différents services concernés, ni avec les élus. Ce sont les chercheurs qui, pour l'essentiel, ont défini les aspects du Plan de déplacements urbains à soumettre à évaluation. Les enquêtes menées auprès des différents partenaires du PDU se sont déroulées le plus souvent de manière totalement satisfaisante, mais certains interlocuteurs se sont interrogés sur le bien fondé d'une nouvelle phase d'évaluation. Le manque de concertation institutionnelle autour de notre recherche peut contribuer à lui donner une faible visibilité. Dans ce contexte, nous faisons l'hypothèse d'un risque de faible appropriation des résultats de la part des acteurs de la CUB et des partenaires du PDU. A contrario, la posture dans laquelle nous nous trouvions nous a permis de mener une évaluation distancée et, nous l'espérons, objective.

Les principales caractéristiques des démarches d'évaluation de Lille et Bordeaux

Evaluations réalisées	PDU de la CU de Lille (Adopté en 2000)	PDU de la CU de Bordeaux (adopté en 2000, mis en conformité en 2004)	
Obligation légale de révision (loi SRU)	2005	2008	
Moment	Au fil de l'eau	Mi parcours	Mi parcours
	1 ^{ère} étape	1 ^{ère} étape	2 ^{ème} étape
Date (durée)	Lancée en 2002 (continue)	2004-2005 (un an environ)	2006-2007 (16 mois environ)
Niveaux d'évaluation	Evaluation des conditions de mise en œuvre du PDU (appropriation)	Evaluation des conditions de mise en œuvre du PDU (cohérence et appropriation)	Evaluation des conditions de mise en œuvre en cohérence (rôle du débat public, coopération institutionnelles, coordination des actions, conditions de suivi et d'observation)
Outils et Méthode	Méthode privilégiée : Qualitative et quantitative Pas d'évaluation participative ; le débat public n'est pas sollicité ou même évoqué.	Méthode privilégiée : Qualitative et quantitative (recherches et analyse documentaire ; entretien ; analyse d'actions réalisées) Pas d'évaluation participative	Qualitative (recherches et analyse documentaire ; entretien) Méthode comparée (analyse d'autres PDU) : <i>bench marking</i> Pas d'évaluation participative
Objectifs : Mesure des effets du PDU Suivi des actions réalisées Appréciation de l'appropriation du PDU par les acteurs	NON OUI OUI <u>Commentaires : focus sur</u> L'évaluation qualitative de différents processus sous-tendant l'élaboration, la mise en œuvre et suivi des PDU Et sur la mesure et l'appréciation des processus d'appropriation / de cohérence des politiques	NON OUI OUI <u>Commentaires : comme à Lille focus sur</u> L'évaluation qualitative de différents processus sous-tendant l'élaboration, la mise en œuvre et suivi des PDU	NON NON OUI <u>Commentaires : comme à Lille focus sur</u> L'évaluation qualitative de différents processus sous-tendant l'élaboration, la mise en œuvre et suivi des PDU Sur la mesure et l'appréciation des processus de cohérence des politiques

Maîtrise d'ouvrage	Communauté urbaine : Mission Evaluation des politiques publique	CUB : Comité technique du PDU Mission du PDU	CUB : Direction des déplacements
Définition concertée entre acteurs publics du champ d'évaluation	OUI via la concertation au sein des services et auprès des élus	OUI cahier des charges défini au sein des services centraux de la CUB en collaboration avec le comité de pilotage et la Mission PDU	NON Cahier des charges défini par la Direction des déplacements et la Mission Evaluation + par les partenaires ADEME et PREDIT du groupe opérationnel 11.
Externalisation de la maîtrise d'œuvre	OUI mais partiellement Recherche action : INRETS	OUI Cabinet ISIS	OUI Recherche action PREDIT : Institut d'Urbanisme de Grenoble
Recommandations pour une aide à la décision	OUI	OUI	OUI
Réorientation de l'action liée aux recommandations	Envisagée L'évaluation concertée : un outil de management du projet de pilotage du PDU	OUI A donné lieu à une 2 ^{ème} phase d'évaluation et à des projets (Ex. : refonte de l'observatoire)	Trop tôt pour le dire mais l'objectif est présent
Qualification de l'évaluation⁴²	Evaluation essentiellement de type : <i>In itinervis</i> (suivi de l'action au fil de l'eau) <i>Monitoring de l'action</i> et <i>Endo formative</i> (il s'agit avant tout d'accompagner l'action et la réorienter le cas échéant) <i>Contrôle</i> : état des lieux de la mise en œuvre de certains actions ;	Evaluation de type : <i>Mi parcours</i> <i>Apprentissage</i> (accumuler des données sur les conditions de pilotage de l'action et de mise en œuvre) <i>Contrôle</i> : état des lieux de la mise en œuvre de certains actions ;	Evaluation de type : <i>Mi parcours</i> <i>Benchmarking</i> (en positionnant l'expérience de Bordeaux au regard d'autres PDU) <i>Apprentissage</i> (accumuler des données sur les conditions de pilotage de l'action et de mise en œuvre)

⁴² La qualification de l'évaluation est tirée de la nomenclature proposée par J.-M. Offner (2006)

L'évaluation des PDU peut se décliner autour de questions et de modalités diversifiées comme en attestent les expériences analysées ci-dessus. Lille et Bordeaux illustrent différents processus et champs d'évaluation possibles. Dans les deux cas, le processus d'évaluation est long, tant et si bien que l'évaluation se structure, à chaque fois, en plusieurs étapes successives autour des questions de mise en œuvre et de mise en cohérence de l'action. Chacune de ces évaluations demande du temps et des moyens humains, d'expertise et financiers. Ce constat simple questionne la périodicité, la fréquence et par conséquent les modalités et l'ampleur potentielles de l'évaluation d'un PDU. Dans quelle mesure les pouvoirs publics locaux ont-ils les moyens et l'énergie pour mener à bien une telle évaluation ? L'externalisation de la maîtrise d'œuvre peut être une réponse. En confiant à un acteur extérieur une part de l'évaluation du PDU, l'AOT se « déleste » de ce travail et assure en théorie au moins l'objectivité de cette évaluation. Les évaluations présentées ne couvrent pas à elles seules l'ensemble du champ potentiel d'évaluation de la mise en cohérence de l'action collective relative à un PDU. Ainsi, elles donnent à voir des domaines pertinents de ce champ sans être exhaustives. Elles soulignent de façon nette le rôle de l'évaluation et son positionnement à la croisée des conditions de pilotage de l'action, les conditions de mise en œuvre (via le monitoring et l'apprentissage) et celles du suivi des actions (via le contrôle de l'action).

PARTIE III
GUIDE D'ORIENTATION DU PDU DE BORDEAUX
POUR LA REFLEXION ET L'ACTION

VERS UNE NOUVELLE GENERATION DE PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS A BORDEAUX

Les recommandations que nous proposons à la Communauté Urbaine de Bordeaux concerne le Plan de Déplacements Urbains et sont de plusieurs ordres. Elles se réfèrent principalement aux *Conditions de mise en cohérence de l'action collective urbaine* et font suite à l'évaluation des PDU de Bordeaux, Grenoble, Lille et Lyon présentées dans la partie II (*Regards Croisés*). Ces recommandations sont présentées sous la forme d'un *Guide d'orientation* susceptible, selon nous, d'éclairer la phase de révision à venir qui affectera la planification et la gestion des déplacements urbains sur l'agglomération bordelaise.

Ce guide d'orientation propose d'infléchir certains processus alimentant les conditions de pilotage et les conditions de mise en œuvre du PDU. En effet, l'évaluation du PDU de Bordeaux a révélé un certain nombre de moteurs de freins à ces conditions, assurant en partie ou le cas échéant limitant la mise en cohérence de l'action collective dans le champ des transports, des déplacements et de la mobilité à l'échelle de l'agglomération et de la région urbaine bordelaise. Ainsi, il est possible de proposer de nouvelles méthodes de régulation de ce champ d'action publique à ces différentes échelles. Cependant, ces recommandations doivent impérativement prendre en compte l'évolution du contenu stratégique du PDU.

Le Plan de déplacements urbains de la Communauté urbaine de Bordeaux, adopté en 2000 et mis en conformité avec la loi SRU (2000) en 2004, est un document de planification stratégique amené à évoluer sous l'impulsion de plusieurs facteurs. La mise en œuvre effective du projet de tramway est un des facteurs principaux de cette évolution. Le projet de grand contournement en est un autre primordial. La révision du PDU à venir va orienter les propositions vers une stratégie nouvelle, s'orientant, d'une part, vers la poursuite de l'extension du tramway sur les communes périphériques et, d'autre part, vers une gestion de l'intermodalité.

Le document actuel démontre la place centrale occupée à partir de 1995 par le projet de tramway, dans la structuration de l'offre de transport et les problématiques de déplacements à l'échelle de l'agglomération bordelaise. En ceci, il diffère nettement des PDU de Lille et Grenoble, deux agglomérations où la réalisation des réseaux de TCSP est antérieure à la production du PDU. Mais il se rapproche ainsi de l'expérience Lyonnaise qui a promu le tramway à travers le PDU de 1997, voire du premier PDU de Grenoble (1987) qui a permis de lancer les premières lignes de tramway et de réorganiser le réseau de transports en commun.

- ➔ Le projet de Tramway entre désormais dans une phase d'extension et de finalisation de son réseau. Ainsi, le document actuel de planification des déplacements urbains est-il amené à évoluer du point de vue stratégique afin **de préparer la gestion de l'intermodalité au regard de la nouvelle génération des réseaux de transports et de TCSP de l'agglomération bordelaise**. De nouvelles stratégies sont à promouvoir qui doivent intégrer la

réalité du tramway notamment et permettre de favoriser le report modal de la voiture vers le transport en commun. Ces mesures s'accompagneront de mesures contraignantes pour l'automobile.

Comme cela a été constaté dans les cas de Lille (PDU de 2000), Grenoble (PDU de 2000 et de 2006) et Lyon (PDU révisé puis approuvé de 2005), les PDU qui sont produits après la mise en œuvre de projets de TCSP et leur mise en circulation, se réfèrent explicitement à une problématique différente, essentiellement centrée sur la gestion des réseaux existants et une amélioration de l'intermodalité sous-tendant les pratiques individuelles. L'objet de ces « nouveaux PDU » n'est plus de contribuer à améliorer l'offre de transports (tout mode confondu) mais, conformément aux impératifs de la loi *Solidarité et renouvellement urbain*, de favoriser un report modal. Cette transformation du contenu du PDU implique de jouer sur tous les leviers à disposition (amélioration de l'offre, stationnement, tarification...) pour engager une politique fondée sur l'intermodalité et de réduction de la place de l'automobile.

De plus, à Bordeaux, la réalisation du grand contournement ouest aura des répercussions sur la répartition des flux à l'échelle de l'agglomération bordelaise. C'est un élément clé à prendre en compte.

- Le PDU est également un document visant de plus en plus à prendre en compte les **questions et les caractéristiques environnementales**, au sens large, des déplacements à l'échelle de l'agglomération. De même, **les enjeux sociaux d'accessibilité** sont également des axes clés de réflexion et d'action visant à être intégrés dans le futur PDU.
- Les stratégies désormais focalisées **sur la gestion des déplacements, en prenant en compte le demande de mobilité** (et non plus de l'offre) et **les conditions de déplacements** (offre mais également service de transport offerts) seront désormais centrales dans la nouvelle génération de PDU à porter par la CUB prochainement. Ainsi, nous émettrons une série de recommandations sur **les outils de connaissance de la mobilité spatiale quotidienne** indispensables pour définir et gérer ces nouveaux enjeux.
- Dans ce contexte, le rôle des enquêtes déplacements et du débat public sont primordiaux.
- L'impact de ces nouveaux enjeux est également explicite sur les modes de travailler et les modes de faire des différents acteurs publics concernés par le PDU. Ce point nous paraît essentiel à souligner. Par exemple, **l'intermodalité** ne concerne pas uniquement l'articulation des réseaux, le partage de voirie, les conditions de rupture de charges des voyageurs ou la billettique (soit l'aménagement de l'offre et la qualité du service).
- Ces enjeux supposent **en amont des actions, une coopération institutionnelle entre AOT** afin de définir collectivement les conditions de cette intermodalité et les outils à promouvoir pour l'assurer.
- L'ensemble de ces enjeux sera également traité sous l'angle de la **territorialisation de l'action collective** tant au niveau de l'approche des

problèmes (diagnostic, connaissance) que dans leur traitement et la mise en œuvre des actions préconisées.

- Enfin, ils supposent également d'avoir des outils de suivi et d'évaluation spécifiques afin de connaître les effets, dans le temps, des actions mises en œuvre et pouvoir guider l'action à long terme.

Voici les recommandations que nous préconisons au regard de ces enjeux et de la situation bordelaise.

1. Enrichir les conditions de pilotage des politiques de déplacements urbains

1.1 Connaissance de la mobilité : enrichir le diagnostic préalable au PDU et élargir le périmètre de l'analyse à l'aire urbaine

La situation bordelaise :

- Pas d'enquête ménage réactualisée jusqu'en 2006 ; en 2007, lancement d'une nouvelle EMD
- Faiblesse du diagnostic du PDU du point de vue de la connaissance des flux et des comportements de mobilité.
- Approche séparée de la circulation interne à l'agglomération et des flux de transit.

On a du mal aujourd'hui à envisager l'établissement de stratégies relatives à l'offre de transports et à la gestion des déplacements sans avoir à disposition, au préalable, un certain nombre de connaissances telles que : les pratiques de déplacements des individus, la fréquentation des différents modes de transports, les flux (volume, nature, origine-destination) ou encore les pratiques par CSP. Ces données sont généralement fournies par des protocoles d'enquêtes qui sont aujourd'hui très bien connues et maîtrisées (les Enquêtes Ménages Déplacements, les enquêtes cordon par exemple).

- *La connaissance de la mobilité est primordiale et indispensable pour le bon pilotage de l'action dans le champ des transports, des déplacements et de la mobilité ; il s'agit de mettre en place un outil dédié à la production de connaissances sur les comportements de mobilité et l'analyse synchronique et diachronique de cette mobilité effective.*

Rappelons que la production du diagnostic préalable à la définition du projet de PDU est une étape clé au regard de la cohérence interne et externe du PDU. Ce diagnostic est avant tout territorialisé et doit permettre d'établir les enjeux et les priorités d'action pour l'ensemble des acteurs concernés par le champ des déplacements urbains. Au cœur de ce diagnostic se trouve l'analyse de la mobilité spatiale des

individus appréhendée généralement à l'échelle temporelle quotidienne et désormais à l'échelle spatiale de la région urbaine.

Si la mobilité urbaine quotidienne n'est pas parfaitement analysée et ses évolutions récentes parfaitement connues (en termes de parts modales, motifs, flux, et ce de façon diachronique et territorialisée), il est extrêmement difficile de définir les enjeux des politiques d'offres de transports et des politiques de gestion des déplacements. Il devient d'ailleurs impossible, dans ces conditions, d'élaborer par exemple des politiques d'intermodalité efficaces ou des politiques de management de la mobilité ciblées et adaptées à leur clientèle. En effet, ces politiques supposent une très bonne connaissance ciblée de la demande de mobilité afin d'élaborer et de produire des stratégies relevant pour certaines du marketing individuel.

Certes, les EMD seules ne suffisent plus à connaître parfaitement la mobilité. Cependant, l'évolution récente du périmètre d'enquête (élargi aux régions urbaines désormais) a permis de mieux appréhender la mobilité quotidienne affectant les bassins de vie et d'emploi lié aux agglomérations. Ce faisant, la connaissance de la mobilité s'est affinée en réduisant à un pourcentage minimal le nombre de déplacements quotidiens d'une région urbaine non pris en compte. Ces enquêtes ménages déplacements répondent aux exigences d'une observation « standardisée » et répliquable dans différentes aires urbaines et dans le temps. La production de connaissances qui en découle est marquée par une série d'indicateurs généraux relevant de la description quantitative des déplacements des personnes déclinée selon différents critères qualifiant les moyens (les modes notamment) utilisés et les motifs visés. Un deuxième aspect récurrent de cette observation est la « spatialisation » des mouvements en fonction des secteurs prédéfinis des enquêtes, permettant de repérer les grandes masses de déplacements d'un type de territoire à un autre.

Les protocoles d'observation et de traitement de ces enquêtes n'abordent en revanche aucunement certaines questions telles que « l'accessibilité », question pertinente pour déceler par exemple la capacité effective des personnes à se procurer les ressources nécessaires à leur projet de vie ou encore laisse de côté l'analyse de la non mobilité. Si l'enquête ménage permet de décrire finement la chaîne de déplacements d'un individu, elle ne permet pas d'évaluer comment cette chaîne s'inscrit dans un réseau d'offres et un champ de contraintes avec lesquels l'individu a pu /a dû élaborer son programme d'activités et ses déplacements (CHARDONNEL, 2006). Nous pensons qu'il existe un enjeu méthodologique dans la production d'observations permettant de mettre en avant le jeu des tensions qui existent entre l'environnement spatial et social dans lequel puisent les individus et la réalité de leurs actions et de leur capacité à se mouvoir (CHARDONNEL, 2006). De plus, les EMD ont un coût relativement élevé. La dernière EMD sur la région urbaine grenobloise a coûté 1,4 millions d'euros et celle sur Lyon environ 2 millions d'euros. La méthode d'enquête par entretien de visu, même si elle concerne de petit échantillon de population (environ 1%) demande beaucoup de temps et un volume d'enquêteurs importants (d'autant plus que les périmètres d'enquête se sont élargis) et également des données de plus en plus nombreuses à traiter.

Est-ce à conclure que les EMD sont trop lourdes et obsolètes ? Non bien entendu. L'objectif de notre propos est d'affirmer au contraire la nécessité de protocoles d'enquête de ce type quitte à faire, dans un premier temps, des enquêtes plus légères sur

les déplacements quotidiens. En tout état de cause, il est impossible de fonctionner sans références ni donnée précises sur la mobilité.

RECOMMANDATION (1) (à moyen terme) :

- **Maintenir le processus, et à une fréquence régulière, de l'Enquête Ménage Déplacements à l'échelle de la région urbaine de Bordeaux (possibilité d'envisager une enquête plus légère)**

RECOMMANDATION (2) (à moyen terme) :

Dans la perspective d'une meilleure connaissance de la mobilité, nous envisageons une autre recommandation.

- **Développer et pérenniser le Compte déplacements à long terme (obligation légale depuis la loi SRU)**

L'objectif d'un compte déplacements est de mettre en lumière et de mettre à jour l'ensemble des flux motorisés qui se réalisent sur le territoire et d'évaluer qui paie quoi pour les réaliser. La délimitation du territoire d'observation relève d'un compromis entre les acteurs locaux. Dans le cas de Bordeaux nous envisageons de l'établir directement à l'échelle de la région urbaine.

L'établissement d'un compte déplacements s'inscrit dans un cadre légal fixé par l'article 113 de la loi n°2000-1208 SRU. La loi rend donc obligatoire ce dispositif.

A Bordeaux, ce type de données sur les flux (internes à l'agglomération, d'échanges entre les différents secteurs de la région urbaine, transit), leur nature et leur répartition fait cruellement défaut (une seule publication en 2002 fait état d'une production de ce type). De plus, la dimension d'analyse financière introduite par le compte déplacement permet d'embrasser les flux relatifs aux investissements et au fonctionnement ainsi qu'à l'investissement. Cette équation relève donc la capacité des pouvoirs publics à investir dans tels ou tel secteur, ce qui est primordial aujourd'hui afin de définir les stratégies prioritaires et les capacités d'actions.

Le compte déplacements permet de :

- Produire une économie des transports locale, donc de connaître les coûts véritables pour chaque acteur et pour les usagers
- D'évaluer les pratiques des usagers et les choix modaux
- D'évaluer les capacités d'investissement public
- De faire de la pédagogie en direction des acteurs et des publics dans ces domaines et donc de diffuser une culture déplacements

RECOMMANDATION (3) (à moyen terme):

La maîtrise du stationnement, qu'il s'agisse du stationnement automobile ou du stationnement des deux roues, apparaît comme un enjeu central des stratégies de mobilité qui visent à favoriser un report modal. La connaissance de l'offre de stationnement, non seulement de l'offre globale, mais aussi de sa répartition entre les différents secteurs qui composent de l'aire urbaine, est donc un préalable à la mise en œuvre de ces nouvelles politiques.

⇒ **Mieux connaître l'offre de stationnement (automobile et deux-roues) et sa répartition géographique**

1.2 L'expertise participative à institutionnaliser

La situation bordelaise :

- Existence d'une société civile structurée.
- Des expériences passées de débat public.
- Mais faible ouverture des processus d'élaboration du PDU à l'expertise locale et participative

Nous avons démontré le rôle positif que pouvait jouer le débat public au moment de l'élaboration du projet de PDU. Sans ignorer le temps et le coût potentiel lié à la mise en œuvre de dispositifs participatifs, nous nous focalisons ici les vertus et les orientations à privilégier dans ce domaine.

- ➔ *les conditions de production du PDU doivent permettre l'élaboration d'un diagnostic territorial des déplacements et de la mobilité riche et complexe qui gagne à s'alimenter d'une expertise locale diversifiée.*
- ➔ *Le débat public selon certaines modalités est un vecteur d'enrichissement de ce diagnostic et d'évaluation ex ante des projets futurs. Il permet d'anticiper d'éventuels changements de comportements des ménages en matière de mobilité.*

Cette recommandation nous semble d'autant plus essentielle qu'il existe à Bordeaux un réseau associatif et une société civile aptes à participer à ce type de dispositif.

RECOMMANDATION (4) (à court terme)

➔ **Au moment de la révision du PDU, constituer des groupes de travail thématique ouverts à la société civile, aux associations et aux experts locaux par exemple universitaires mais envisager également la participation d'experts extérieurs à Bordeaux.**

➔ **A plus long terme et de façon à pérenniser le débat public, on peut suggérer d'associer le Conseil de Développement durable aux réflexions**

menées dans le cadre du PDU par des saisines autour de question spécifiques.

Ainsi composée, cette expertise peut permettre :

- ➔ L'apport de nouvelles expertises sur les pratiques et les besoins en matière de mobilité à l'échelle de l'agglomération et de la région urbaine bordelaise.
- ➔ Pour évaluer l'acceptabilité des projets futurs (évaluation ex ante), elle permet de choisir
- ➔ Elle assure enfin une plus grande transparence des processus de planification

2. Stabiliser et pérenniser les conditions de mise en œuvre du PDU

2.1 Coopération institutionnelle élargie à la région urbaine de Bordeaux : favoriser de nouvelles formes de coopération inter AOT

La situation bordelaise :

- Coopération bilatérale de projet, ponctuelle.
- Pas de syndicat mixte.
- Non pérennisation de la Mission PDU à l'intérieur de l'administration de la Communauté Urbaine

La coopération institutionnelle a des impacts directs sur la définition des stratégies et la mise en cohérence des politiques de déplacements dans les agglomérations. Dans le cadre d'un PDU d'intermodalité, cette coopération est au cœur de la définition des contenus des politiques à mettre en œuvre et des ressources nécessaires à leur réalisation.

- ➔ *Une dimension essentielle de la coopération entre les acteurs réside dans les possibilités d'une meilleure articulation entre les différents périmètres d'actions, les compétences et les ressources des acteurs institutionnels, à l'échelle des régions urbaines. En effet, l'échelle des enjeux et des stratégies d'une politique intermodale dépasse aujourd'hui le périmètre des transports urbains d'une agglomération.*
- ➔ *La coordination entre services techniques appartenant aux différentes directions de la Communauté Urbaine, comme entre la CUB et les autres administrations techniques dépendant du Département, de la Région ou de l'Etat est indispensable pour faire prévaloir une approche globale de la mobilité lors de l'élaboration comme de la mise en œuvre du Plan de déplacements urbains.*

RECOMMANDATION (5) (à court terme) :

- ➔ **Créer une structure de coopération inter AOT, pérenne et à l'échelle de la région urbaine.** Elle permettrait de définir des stratégies à l'échelle de la région urbaine et à long terme. Elle favoriserait ainsi la définition de l'intermodalité (contenu et projets inter AOT). Elle doit permettre la représentation de toutes les

AOT (acteurs publics) concernées par le territoire de l'aire métropolitaine et le PDU.

- Cette structure pourrait être relativement informelle au départ. Elle serait de type **conférence inter AOT** au moment de la révision du PDU (1^{ère} Etape).

La Conférence d'AOT est un dispositif informel ou non institutionnel au départ (non prévu par la loi) qui émane d'une volonté collective des acteurs en charge des transports et concernés par le PDU de travailler ensemble à l'élaboration mais également au suivi du PDU. La Conférence des AOT ne se limite pas au strict suivi de la mise en œuvre et des résultats du PDU. Elle existe parfois sous forme encore plus informelle dans d'autres agglomération : ainsi à Grenoble, la révision du PDU est conduite sous la houlette d'un Comité de pilotage qui regroupe des élus du Syndicat mixte des transports en commun, des autres territoires composant la région urbaine, de la Région, ainsi que des représentants de l'Etat, des Chambres consulaires et des associations.

La Conférence des AOT est un lieu de débat et de concertation politique autour des stratégies et des orientations prises ou à privilégier dans le champ des transports, en priorité à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, et du PDU, mais également à l'échelle de la région urbaine lyonnaise. De ce fait, elle se distingue d'un simple comité de suivi de la réalisation des actions inscrites au PDU.

- Et elle préfigurerait une structure formelle et institutionnalisée à long terme (Cf. infra) de type **syndicat mixte type loi SRU** (2^{ème} étape)

Le syndicat mixte proposé par la loi SRU est une formule qui emprunte à la fois aux coopérations de projets et aux syndicats mixtes traditionnels. La Loi SRU reconnaît ainsi l'enjeu d'une coopération institutionnelle capable de répondre aux enjeux d'intermodalité propres aux agglomérations. Ce syndicat mixte doit permettre de formaliser la coopération entre des AOT de différents niveaux afin de coordonner les services de transports, mettre en place un système d'information pour les usagers, favorise la création de billettique unique ou unifiée.

RECOMMANDATION (6) :

⇒ Réactiver le **Comité technique** de suivi de la mise en œuvre du PDU. Composé de techniciens appartenant aux différentes directions de la Communauté Urbaine, de l'Agence d'urbanisme, du Département, de la Région et de l'Etat, ce comité pourrait conduire la révision du PDU et le suivi de sa mise en œuvre. Il organiserait la commande d'études à des bureaux extérieurs.

2.2 Coopération institutionnelle : Relancer le dispositif institutionnel de pilotage et de suivi du PDU

La situation bordelaise :

- Essoufflement de la coopération entre services autour du PDU
- Absence de coopération décentralisée ou verticale en direction des communes membres de la CUB

Il nous semble pertinent de profiter de la dynamique de révision du PDU pour enclencher deux processus en matière de coopération et concertation entre les acteurs publics locaux afin de favoriser l'appropriation du PDU et sa mise en œuvre pérenne dans le temps.

RECOMMANDATIONS (7) :

- ➔ **Intégrer les propositions du PDU à venir, notamment celles qui visent à mettre en cohérence urbanisme et transport dans une démarche partenariale plus large de type agenda 21 ou plan climat local.**

RECOMMANDATION (8) :

- ➔ **La coopération verticale, décentralisée, à l'occasion de la révision du PDU, peut prendre différentes formes afin de favoriser les collaboration entre la CUB et les élus municipaux (non exclusives les unes des autres) : l'intégration des élus dans les groupes de travail thématique ; la concertation avec les communes, sur leur territoire avant le vote du projet ou par la réalisation d'une conférence des maires. Cela favorise la territorialisation de l'action et du PDU.**

La révision du Plan de déplacements urbains pourrait être l'occasion de reprendre la démarche engagée lors de l'élaboration du Plan local d'urbanisme de la Communauté urbaine. La préparation du Projet d'aménagement et de développement durable s'est traduite par une démarche s'appuyant :

- sur la production par les communes de projets de territoire ;
- sur l'élaboration, dans le cadre d'ateliers de secteurs, d'un plan régulateur.

Une organisation voisine pourrait être adoptée avec :

- l'élaboration par les communes qui le souhaitent de Plans locaux de déplacements ; ces derniers sont une forme de territorialisation de l'action qui donne une logique au PDU selon les territoires concernés et un cadre de référence précis aux actions à mener.
- la mise au point d'une synthèse par secteurs géographiques, synthèse portant sur une définition précise des voies appartenant à un système hiérarchisé de voirie

(démarche adoptée par exemple dans le nouveau SCOT de l'agglomération de Montpellier).

3. Observation : Dynamiser l'observation des effets du PDU

La situation bordelaise :

L'observatoire est en refonte, si bien que nos propositions seront ici plus limitées. Elles se concentrent sur deux points.

RECOMMANDATIONS (9)

➔ **Intégrer de nouveaux domaines d'observation notamment intégrer le domaine « développement urbain et déplacements » (méthode CERTU) afin de mesurer l'influence du TCSP sur la densification logements/activités (dimensions compatibles avec les critères de l'évaluation LOTI).**

➔ **Coordonner la refonte de l'observatoire avec la création du compte déplacements : permet d'intégrer de nouvelles dimensions pour la mesure des effets et d'harmoniser les indicateurs**

4. Affiner le champ de l'évaluation

4.1 Redéfinir et élargir l'évaluation du Type LOTI

La situation bordelaise :

- Réalisation d'un TCSP, de type tramway, dans le cadre du PDU de 2000.
- Mise en service en 2003.
- Extensions 2006/2007.
- Observatoire des effets du Tramway à la CCI.

➔ *Le bilan LOTI est une évaluation des effets de l'infrastructure réalisée sous la forme d'une production de bilans socio-économiques et environnementaux qui interviennent entre 3 et 5 ans après la mise en service des infrastructures de transport concernées. Dans le cas de Bordeaux, le bilan LOTI du tramway devrait pouvoir intervenir prochainement. L'objectif central est d'évaluer et d'expliquer les écarts entre les prévisions du DUP et la réalité après la mise en service du TCSP, ainsi que de veiller au respect des engagements de l'état.*

Cette évaluation peut contribuer à l'évaluation ex ante d'autres projets et d'éclairer des choix futurs. C'est également un gage de transparence de l'action publique puisqu'elle permet de rendre compte de l'utilisation de l'argent public.

Les critères de l'évaluation (pour dresser un état de la situation actuelle par rapport à un état de référence) sont tout d'abord d'ordre socio-économique et environnemental. On dresse un état de la situation relatif aux coûts d'entretien et d'exploitation, les trafics, la sécurité routière, la qualité du service, les réalisations effectives du maître d'ouvrage, la rentabilité socio-économique et financière pour la collectivité.

L'évaluation LOTI prévoit également une phase de l'approfondissement selon les projets et les contextes locaux. C'est sur ce point que nous souhaitons insister. Selon nous cette phase d'approfondissement est une opportunité pour, d'une part, élargir l'expertise locale et, d'autre part, élargir les problématiques d'évaluation.

RECOMMANDATIONS (10)

- ➔ **Engager l'évaluation LOTI du tramway selon une formule « élargie » d'investigation**
- ➔ **Approfondir les problématiques liées à l'évaluation du TCSP** : il s'agirait notamment de s'appuyer sur des éléments déjà présents au sein de l'expertise locale. L'expertise autour du tramway est traditionnellement répartie, à Bordeaux, entre l'Agence d'Urbanisme, la CCI, l'Etat et la CUB. **Un des points forts du cas de bordelais est d'avoir créé un partenariat avec la CCI** autour du projet du tramway (création d'une mission « Tramway et projets urbains » et l'observatoire des effets du tramway au sein de la CCI). Dans ce cadre, il existe des éléments tout à fait pertinents qu'il faudra utiliser au moment de cette évaluation par exemple sur les questions des retombées économiques et des effets induits sur la structure des activités économiques. D'autres thèmes nous semblent importants. Du point de vue des thématiques à approfondir, plusieurs domaines peuvent être investis en théorie : les conséquences du TCSP sur les autres modes de transports, la question du report modal, les effets sur la production immobilière et l'appréciation des transformations de l'espace publics par les habitants.
- ➔ **S'appuyer sur l'expertise existante et développer l'expertise contradictoire** en interpellant des experts locaux et extérieurs à Bordeaux.

4.2 Elargir les domaines de l'évaluation

La question de l'articulation des stratégies en matière de déplacements d'une part, d'urbanisme de l'autre, est au centre des réflexions concernant l'élaboration et la mise en œuvre des Plans de déplacements urbains. L'expérience de Bordeaux est riche d'enseignements en la matière. Les orientations, fixées par le Plan de déplacements urbains, ont été traduites en objectifs de développement (« *une ville de proximité* », « *une mobilité maîtrisée* ») dans le Plan régulateur, puis le Projet d'aménagement et de développement durable du Plan local d'urbanisme.

Elles ont ensuite fait l'objet d'une traduction réglementaire (règles de hauteur et d'emprise au sol dans les grands couloirs de déplacement, article 3 permettant l'application du principe 50/50 établi dans le PDU, normes de stationnement). La mise en œuvre du PDU passe donc par un respect des objectifs et des règles du PLU. Un suivi de la mise en œuvre de ce dernier plan semble nécessaire.

RECOMMANDATION (11) :

→ **Suivre la mise en œuvre du Plan local d'urbanisme** afin d'évaluer la pertinence des principes établis par le Plan de déplacements urbains : priorité au développement dans les grands couloirs de déplacements, règle des 50/50, normes maximales de stationnement.

L'ordonnance N°2004-489 du 3 juin 2004 a transposé dans le droit français la directive 2001/42/CE de l'Union Européenne qui impose que tous les plans et programmes de planification fassent l'objet, au cours de leur élaboration, d'une évaluation environnementale. Cette procédure nouvelle est par exemple appliquée pour la révision du Plan de déplacements urbains de Grenoble. L'évaluation implique la mise au point d'indicateurs dans les trois champs que sont la qualité de l'air, l'émission des gaz à effet de serre et la qualité de la vie (bruit, sécurité routière, consommation de l'espace par le stationnement).

Expérimenter la méthode testée à Grenoble des contrats d'axe :

Le long des axes lourds de transports en commun, il est prévu des règles d'urbanisme qui favorisent la création de formes urbaines continues et compactes. Des contrats, associant la Communauté Urbaine de Bordeaux et les communes concernées, pourraient permettre d'assujettir le financement des infrastructures de transports et l'aménagement des espaces publics à la mise au point de projets d'urbanisme favorisant une densification. Les études préalables à ces contrats pourraient être en partie financées par la communauté urbaine.

RECOMMANDATION (12) :

→ Mise au point d'indicateurs ayant trait à la qualité de l'air, à l'émission des gaz à effet de serre et à la qualité de la vie (bruit, sécurité routière, consommation de l'espace), afin de faciliter la mise en œuvre de la procédure d'évaluation environnementale, rendue obligatoire par l'ordonnance du 3 juin 2004.

4.3 Pérenniser la méthode de benchmarking pour alimenter une évaluation au fil de l'eau

Notre propre méthode d'évaluation a reposé sur une méthode dite de benchmarking qui permet en analysant d'autres situations similaires au niveau national de produire un regard croisé sur la situation bordelaise, de la relativiser dans un contexte plus large et par conséquent de l'analyser avec distance et objectivité, du moins nous nous y sommes efforcés.

- *La méthode du benchmarking est de plus en plus sollicitée par les collectivités locales afin d'alimenter l'expertise et la connaissance locale et d'élargir les références de l'action collective. Dans ce contexte, les innovations locales sont parfois portées par ce regard croisé.*

RECOMMANDATIONS (13)

- **Pérenniser la méthode du benchmarking sous la forme d'une veille thématique, régulièrement alimenter sur un certain nombre de points qui paraissent essentiels aux acteurs locaux pour alimenter leur expertise et contribuer à une meilleure connaissance de la situation bordelaise.**

Grille d'Orientations et de Recommandations

Niveaux	Domaines	Objectif	Recommandations
<p style="text-align: center;">Conditions de pilotage de l'action</p>	<p style="text-align: center;">Connaissance de la mobilité</p>	<p>Enrichir le diagnostic et élargir le périmètre de l'analyse à la région urbaine</p>	<p>Recommandation (1) : Pérenniser les démarches d'enquête déplacements Légère ou EMD classique</p> <p>Recommandation (2) : Etablir un compte déplacements (obligation légale), à moyen terme</p> <p>Recommandation (3) : Mieux connaître l'offre de stationnement (automobile et deux-roues) et sa répartition géographique</p>
	<p style="text-align: center;">Expertise participative</p>	<p>Enrichir le diagnostic</p> <p>Evaluer l'acceptabilité des projets futurs</p> <p>Améliorer la transparence des processus de planification</p>	<p>Recommandation (4) : Favoriser le débat participatif au moment de la révision du PDU pour l'élaboration du diagnostic et des stratégies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développer l'évaluation ex ante • Saisir le Conseil de développement durable
<p style="text-align: center;">Conditions de mise en œuvre</p>	<p style="text-align: center;">Coopération institutionnelle élargie (échelle région urbaine)</p>	<p>Favoriser de nouvelles formes de coopération inter AOT</p>	<p>Recommandation (5) : Envisager une structure de coopération inter AOT pérenne et à l'échelle de l'aire urbaine : - informelle de type conférence inter AOT (1^{ère} Etape) au moment de la révision du PDU - un syndicat mixte type loi SRU (2^{ème} étape) à long terme</p> <p>Recommandation (6) : Réactiver le Comité technique de suivi de la révision du PDU et de sa mise en œuvre</p>

	Coopération institutionnelle interne à la CUB	Relancer le dispositif institutionnel de suivi du PDU	Recommandation (7) : Insérer la démarche du PDU dans une démarche partenariale plus large de type agenda 21 ou plan climatique local
	Coopération verticale avec les communes	Territorialiser le PDU	Recommandation (8) : Mettre en place une coopération institutionnelle verticale, au moment de la révision
Conditions de pilotage et de mise en œuvre	Observatoire du PDU	Dynamiser l'observation des effets du PDU	Recommandation (9) Intégrer un nouveau domaine d'observation « développement urbain et transports » Intégrer le compte déplacements à l'observation des effets du PDU
	Evaluation du PDU	Evaluer les effets du tramway Elargir le champ de l'observation Articulation PDU/PLU	Recommandation (10) Lancer une évaluation de type loi LOTI : en élargissant les problématiques et en intégrant expertise extérieure contradictoire Recommandation (11) Suivre la mise en œuvre du Plan local d'urbanisme afin d'évaluer la pertinence des principes établis par le Plan de déplacements urbains : priorité au développement dans les grands couloirs de déplacements, règle des 50/50, normes maximales de stationnement.

Annexe 1

Questionnaire de l'enquête flash CUB-ACUF

1. Etat de la planification territoriale à l'échelle intercommunale

Veillez indiquer, à l'aide du tableau ci-dessous, le type de maîtrise d'ouvrage, les dates d'approbation et de révision des documents supports ainsi que les périmètres concernés pour chaque type de planification territoriale.

Planification	Maîtrise d'ouvrage	Date d'approbation	Date de révision	Périmètre
Schéma directeur / SCOT				
PLU				
PLH				
PDU				

2. Etat des lieux de la mobilité urbaine

Pouvez-vous dresser un portrait rapide de la mobilité urbaine quotidienne sur le territoire de la communauté urbaine en indiquant notamment le volume des déplacements, des principaux trafics et des parts modales ?

3. Modalités d'élaboration du Plan de déplacements urbains

Les acteurs suivants ont-ils participé à l'élaboration du PDU ? (Répondre par oui ou non)

- Etat (si oui, précisez CETE, DDE, ...) :
- Conseil général :
- Conseil régional :
- La chambre de commerce et d'industrie :
- Les associations (si oui, lesquelles) :

Quelles ont été les principales modalités d'élaboration du PDU ?

- Quels ont été les groupes thématiques de travail mis en place ?
Veillez indiquer les thèmes abordés et la composition des groupes.

- Y a-t-il eu une concertation interne à la communauté urbaine, entre services concernés ?

Si oui, pouvez-vous décrire les principes, la forme, les partenaires et les moments de cette concertation ?

- Y a-t-il eu une concertation entre les communes et la communauté urbaine ?

Si oui, pouvez décrire les principes, la forme et les moments de cette concertation ?

- Durant l'élaboration du PDU, y a-t-il eu des débats publics impliquant la société civile ?
Si oui, pouvez décrire les principes, la forme et les moments de débats publics ?

4. Enjeux et actions du Plan de Déplacements Urbains

- Quels enjeux ont présidé à l'élaboration du PDU ?
- Quelles sont les principales actions inscrites dans le PDU ?
- Quelles sont les actions qui ont été réalisées ?
- Quels enjeux ont présidé à la révision du PDU (si celle-ci a été engagée) ?

5. Suivi et évaluation du Plan de Déplacements urbains

Un observatoire du PDU a-t-il été mis en place ?

Si oui, pouvez le décrire : organisation institutionnelle (localisation de l'observatoire et services le gérant), thèmes d'observation, indicateurs choisis, bases de données utilisées ?

Pouvez-vous décrire les méthodes d'évaluation du PDU : maîtrise d'ouvrage, principes, méthodes

- Pour le suivi des actions du PDU mises en œuvre
- Pour le suivi des effets du PDU
- Pour le suivi des politiques connexes au PDU (voirie, Transports en commun, ...)

6. Articulation urbanisme- transport

Quels sont les projets représentatifs de l'articulation entre les politiques liées aux transports et aux déplacements et les autres politiques urbaines sur le territoire de la Communauté urbaine ?

Citez ces projets et décrivez rapidement les principes de l'articulation entre urbanisme et transports dans ces cas.

7. En quoi votre PDU présente des spécificités ?

Annexe 2

Liste des personnes rencontrées et des entretiens réalisés

Etude de cas Bordeaux

M. Jean-Jacques AGARAYOA, Président, Association Trans'CUB, Bordeaux
M. Dominique BARRAULT, Direction départementale de l'Équipement, Bordeaux
M. Christian BOYER, Directeur Etudes et Grands Projets Urbains, CCI de Bordeaux
M. Pierre BREBINAUD, Chargé de Mission, Direction des déplacements urbains, CUB
M. Alain CAZABONNE, Maire de Talence
M. Jean-Christophe CHADANSON, Agence d'Urbanisme de Bordeaux
M. Sylvain CHARLIER, chargé de Mission, Agence d'urbanisme de Bordeaux
Mme Valérie DIAZ, Chargée d'Etude Pôle développement durable, Agence d'Urbanisme
Mme Marie-Pierre GAIFFAS, Directrice adjointe, Chargée PDU, Direction des déplacements, CUB
M. Michel KERJEAN, Directeur des Grands Travaux, Communauté urbaine de Bordeaux
M. Eric LEROY, Président, Association Vélo Cité, Bordeaux.
M. Jean MARIEU, Professeur, Institut d'Aménagement, d'Urbanisme et de Tourisme de Bordeaux, Université de Bordeaux III.
Mme Isabelle MESPLE-SOMPS, Service Evaluation, Prospective et Conseil, CUB
M. Philippe MULLER, Directeur des Déplacements Urbains, Communauté urbaine de Bordeaux
M. Jean-Marc OFFNER, Directeur de Recherche, Directeur du LATTs, Professeur à l'École Nationale des Ponts et Chaussées
Mme Frédérique SORBETS, Chargée de Mission, Service Evaluation, Prospective et Conseil, CUB
M. Jean-Baptiste RIGAUDY, Directeur Général Adjoint, Agence d'urbanisme de Bordeaux
M. Hervé TEISSEIRE, Membre, Association Trans'CUB, Bordeaux.
Mme Hélène TROUVE-ROBIN, Direction des Déplacements, CUB
M. Claude SORBETS, Directeur de recherche, CERVL, Science Po, Université Bordeaux IV

Etude de cas Lille

Mme Séverine FRERE, Chargée de mission au Conseil Général du Nord, Direction des Transports
Mme Ghislaine GREZIL, Directrice de la Mission Evaluation et Planification, Communauté urbaine de Lille
M. Philippe MENERAULT, Directeur de recherche, INRETS-Lille
M. Didier PARIS, Directeur de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Lille-Université Lille I

M. Jean-Louis SEHIER, Directeur du Cadre de vie, Communauté Urbaine de Lille,

Etude de cas Grenoble

M. Jérôme FOURCHES, Salarié de l'association ADTC, Grenoble

Mme Mireille LAMOUR, SMTC, Equipe suivi du PDU

M. Pierre MOREL, chargé de mission, Direction des Politiques de Déplacements, Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole

Mme Géraldine PFLEIGER, Collaboratrice de recherche, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Laboratoire de Sociologie urbaine, Lausanne.

M. Hans VAN EIBERGEN, chef de projet PDU, Directeur des Politiques de Déplacements, Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole

Etude de cas Lyon

M. Philippe BOSSUET, Chef de projet PDU de Lyon et des études générales, SYTRAL

M. Bruno FAIVRE d'ARCIER, Professeur, Laboratoire LET-Université Lyon II

M. Philippe GAMON, Chef de mission déplacements du Grand Lyon

M. Franck SCHERRER, Professeur, Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon, Lyon II

M. Marcus ZEPF, Professeur associé à l'EPFL et Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble

Annexe 3

Programme du Séminaire du 26 juin 2007 L'évaluation des Plans de déplacements urbains

9h30 /10h00

Accueil et introduction du séminaire :

M. Michel BROQUA, Vice-président déplacements, Communauté Urbaine de Bordeaux,

M. Philippe MULLER, Directeur des Déplacements, Communauté Urbaine de Bordeaux,

Première demi-journée Les enjeux de l'évaluation des PDU

10h00-10h15

Introduction du président/animateur de la séance

Jacques Theys, METLTM/DRAST, Secrétaire du Groupe Opérationnel 11, PREDIT 3

10h15-11h00 :

Présentation des principaux résultats de la recherche PREDIT sur l'évaluation du PDU de Bordeaux

*Gilles NOVARINA, Professeur, Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble
Florence PAULHIAC, Maître de Conférences, Directrice scientifique de la recherche PREDIT, Institut d'Urbanisme de Grenoble*

11H00-12h30

Table Ronde et regards croisés sur les enjeux de l'évaluation des PDU :

M. Philippe BOSSUET, chef de projet du PDU et des études générales (SYndicat des TRansports de l'Agglomération Lyonnaise – SYTRAL)

Mme Marie-Pierre GAIFFAS, Directrice adjointe des déplacements, Chef du projet PDU, Communauté Urbaine de Bordeaux

Mme Ghislaine GREZIL, Directrice de la Mission évaluation des politiques publiques, Communauté Urbaine de Lille

M. Christian LEBONDIDIER, Chargée de projet, CERTU Mobilité

M. Hans VAN EIBERGEN, chef de projet PDU, Directeur des Politiques de Déplacements, Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole

Deuxième demi-journée Problématiques, méthodologie et outils de l'évaluation

14h00-14h15

Introduction du président/animateur de la séance

Franck SCHERRER, Professeur, Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon

14h15-15H00

Conférence : Les méthodes d'évaluation des politiques durables de déplacements et de mobilité sous le prisme européen

Bruno Faivre d'Arcier, Chercheur au Laboratoire d'Economie des Transports (LET), Professeur à l'Université Lyon II

15h00-16h30

Table Ronde et regards croisés sur les problématiques, la méthodologie et les outils de l'évaluation

Mme Ghislaine GREZIL, Directrice de la Mission évaluation des politiques publiques, Communauté Urbaine de Lille

Mme Isabelle MESPLE-SOMPS, Mission évaluation, Communauté Urbaine de Bordeaux

M. Christian LEBONDIDIER, Chargée de projet, CERTU Mobilité

M. Hans VAN EIBERGEN, chef de projet PDU, Directeur des Politiques de Déplacements, Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole

M. Philippe BOSSUET, chef de projet du PDU et des études générales (SYndicat des TRansports de l'Agglomération Lyonnaise – SYTRAL)

16h30-17H00

Synthèse de la journée

Jean-Marc OFFNER, Chercheur, Directeur du LATTS, Professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

17H00: Conclusion du séminaire M. Jacques THEYS, Groupe Opérationnel 11 du PREDIT 3

BIBLIOGRAPHIE

Evaluation des politiques publiques

ARNAUD, S., BOUDEVILLE (2004) *Evaluer des politiques et programmes publics*, Paris, Éd. de la Performance.

BARON, G. (2001) *Evaluation, participation, apprentissage dans l'action publique*, L'Harmattan, Paris.

BASLE, M., DUPUIS, J., LE GUYADER, S. (2003) *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*, actes des 3èmes journées de la Société française de l'évaluation vol 1, L'Harmattan, Paris.

BASLE, M., DUPUIS, J., LE GUYADE, R S. (2003) *Evaluation, action publique territoriale et collectivités*, actes des 3èmes journées de la Société française de l'évaluation vol 2. L'Harmattan, Paris.

BONNIOL, J.-J. (1997) *Les modèles de l'évaluation : textes fondateurs avec commentaires*, De Boeck université, Bruxelles.

CAUBEL, D. (2002) « Une méthode d'évaluation pour éclairer les politiques de transports urbains sur les questions d'inégalités des chances d'accès », Lyon JFE, LET.

CAUBEL, D. (2002) *Politiques des transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, Thèse de doctorat, Lyon, LET.

CONAN, M. et alii (1991) *Développement social urbain : stratégies et méthodes*, Paris L'Harmattan.

Conseil Scientifique de l'Evaluation (1996) *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation Française, Paris.

DUPUIS J. (1998) *L'évaluation des politiques publiques locales*, La lettre du cadre territorial, Voiron.

GAUDIN, J.-P. (1997) « Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques », in Godard, F., *Le gouvernement des villes. Territoires et pouvoirs*, Paris, Descartes et Cie.

KESSLER, M.-C. (sous la direction de), LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J.-C. (1998) *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.

LAMARQUE D. (2004) *L'évaluation des politiques publiques locales*, L.G.D.J., Paris

LASCOUMES, P., Le GALES, P. (2005) *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LARRUE, C. (2000) *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan.

LERON, LARRUE, C. et alii (2003) *L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes*, Paris, Lavoisier, 311 p.

LECA, J. (1985) *Traité de Science politique* (éd. avec M. Grawitz), Paris, PUF.

MONNIER, E. (1992) *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Economica, Paris.

MULLER, P., THOENIG, J.-C., DURAN, P., LECA, J. (1996) « Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politiques*, 46, 1, p. 96-133.

MULLER, P., SUREL, Y. (1998) *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

PERRET, B., (2001) *L'évaluation des politiques publiques*, La découverte, Paris.

POTIER, V et alii (2005) *Evaluation des politiques locales: évaluation interne et externe, principes et dispositifs, méthodes*, Éd. le Moniteur, Paris.

SPENLEHAUER V. (1995) *L'évaluation des politiques - Usages sociaux - Trois études de cas d'évaluation*, L'Harmattan, Paris.

TROSA, S., *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'entreprise, Paris

VIVERET, P. (1989) *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La Documentation française, Paris.

« L'évaluation en question », *Revue Française d'Administration Publique*, numéro spécial n° 66, avril -juin 1993.

Concertation / Débat public

AMZERT, M. (2001) « La participation et ses territoires : métamorphoses et métaphores du développement », *Géocarrefour*, Vol.72, n°3, 2001.

AMZERT, M. CHIGNIER-RIBOULON, F. (2003) « Coproduction de l'urbain ou réification des figures de la concertation ? Le Plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001) », *Espace et Société*, n°112.

BACQUE, M.-H. , SINTOMER, Y. (2001). «Gestion de proximité et démocratie participative», *Les Annales de la recherche urbaine*, No 90, p. 148-155.

BHERER, L. (2003), *La politique consultative de la Ville de Québec. Une lecture Institutionnaliste du phénomène participatif*, thèse en science politique, Bordeaux, Institut d'Etudes Politiques.

BLONDIAUX L., MARCOU G., RANGEON F. (dir.), (1999), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999.

BLONDIAUX, L., SINTOMER, Y. (2002), «L'impératif délibératif», *Politix*, vol. 15, no 57, pp. 17-35.

BLONDIAUX, L., (2005), «L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes», dans BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Coll. « Recherches », Paris, La Découverte, p. 119-137.

BREUX, S., BHERER L., COLLIN JP. (2004), *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale*, Groupe de recherche sur l'Innovation municipale (GRIM), Institut national de la recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société, 106 pages.

BRODY S.M., GOLDSCHALK D.R., BURBY R.J. (2003), «Mandating citizen participation in plan making. Six strategic planning choices», *Journal of the American Planning Association*, Vol. 69, no 3, pp. 245-264.

BURBY, R. J., (2003), «Making plans that matter. Citizen involvement and government action», *Journal of American Planning Association*, vol. 69, no 1, pp. 33-49.

CALLON M., «Eléments pour une sociologie de la traduction», *L'Année Sociologique*, 1986, N°36, pp 170-208.

FOURNIAU, J.-M., (1997), «Figure de la concertation "à la française"», dans M. GARIEPY, M. MARIE (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Montréal, L'Harmattan, pp. 372-401.

FOURNIAU, J.-M., (2001), «Information, access to-decision-making and public debate in France : the growing demand for deliberative democracy», *Science and Public Policy*, Vol. 28, no 6, pp. 441-451.

FOURNIAU, J.-M., (2003), «Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène de l'action collective ? Les regards de la recherche sur le débat public», dans R. Billé et L. Mermet (dir.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume II, Paris, La Documentation française, p. 39-62.

FOURNIAU, J.-M., (2004), «Mésentente et situations délibératives. L'expérience de la participation aux débats publics dans le domaine de l'aménagement», B. CASTAGNA, S. GALLAIS, P. RICAUD, J.-P. ROY (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Collection Perspectives «Villes et Territoires» No 11, volume 1, Tours, Presses universitaires François-Rabelais.

FOURNIAU, J.-M., LEPAGE, L., SIMARD, L., GARIEPY, M. et M. GAUTHIER, (dirs.), (2006), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Collection « Villes et entreprises », Paris, L'Harmattan, 315 pages.

GALLAIS, P. RICAUD et J.-P. ROY (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Centre d'étude du débat public, Collection Perspectives «Villes et Territoires» No 11, Volume 1, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, pp. 317-333.

GAUTHIER, M. et L. LEPAGE, (2005), «La mise en œuvre de la ville viable : un problème d'action publique», dans N. Mathieu et Y. Guermond (dir.), *La ville durable : du politique au scientifique*, Coll. « Indisciplines », Coéd. Cemagref – Cirad – Ifremer – INRA, Paris, INRA Éditions, pp. 101-118.

GAUTHIER, M., (1998), *Participation du public à l'évaluation environnementale: une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*, Thèse de doctorat en études urbaines, Montréal, Université du Québec à Montréal, 317 p.

GAUTHIER, M., (2004), «La médiation environnementale au Québec : portée et limites d'une innovation procédurale», dans B. CASTAGNA, S. GALLAIS, P. RICAUD, J.-P. ROY (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Collection Perspectives «Villes et Territoires» No 11, volume 1, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, p. 249-363.

GAUTHIER, M., (2005a), «La planification des transports et le développement durable à Montréal : quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées?», *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, no 60/61, Avril – Septembre, pp. 50-63, «Numéro spécial : Actions publiques à Montréal et à Los Angeles».

HAMEL, P., (1997), «Démocratie locale et gouvernabilité : portée et limites des innovations en matière de débat public», dans M. GARIEPY et M. MARIE (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Montréal, L'Harmattan, p. 403-423.

HAMEL I, P., (1999), «La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines», *Recherches sociographiques*, Vol. XL, No 3, p. 435-466.

HAMEL, P., (2000), *Consultation publique et politiques urbaines : matériaux pour une évaluation de la politique de consultation publique élaborée par la Ville de Montréal (1988-1994)*, Rapport de recherche, Institut d'urbanisme, Université de Montréal, 271 pages.

LE GALES P., THATCHER M., *Les réseaux de politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

NOVARINA, G. (1998) « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », *Annales de la Recherche urbaine*, 80-81, décembre 98, p. 173-180.

PAULHIAC, F. (1997) *Principes d'une planification négociée et adaptative*, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Ville.

PAULHIAC, F. (1999) « Aménager en temps de crise : principes d'une planification négociée et adaptative », dans J.-P. AUGUSTIN, D. LATOUCHE (dir.), *Lieux Culturels et Contextes de Ville*, MSHA, Bordeaux, pp. 137-152.

STONE, C.N., « Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, 1993, Vol. 15, N°1, pp 1-28.

CALON, M., LASCOUMES, P., BARHES, Y. (2001) *Agir dans un mode incertain*, Paris, Le Seuil.

RUI, S., (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 264 pages.

Plans de déplacements urbains et politiques de transports/ déplacements

BRATOSIN, S. (2000) *La concertation : forme symbolique de l'action collective. Le plan de déplacements urbains de Lille Métropole*, Thèse de doctorat en Sciences de l'information et de la Communication, Université de Lille III.

CERTU (1996) *Plans de Déplacements Urbains*, Paris, Ministère de l'Équipement, 263 p.

CERTU (2001) *Observatoires des plans de déplacements urbains. de la méthode aux indicateurs*, Paris, Ministère de l'Équipement, 243 p.

CERTU (2003) *La concertation dans les Plans de déplacements urbains. Pourquoi ? Avec Qui ? Comment ?*, Paris, Ministère de l'Équipement.

CERTU (2005) *Etablir un compte déplacements à l'échelle locale*, Paris, Ministère de l'Équipement, 128p.

COULAUD, N. (2004) « Les PDU ne tiennent pas leur promesse », *Le Moniteur*, 27-02-2004, pp. 50-52.

FLEURY, D. (dir.) (2002) *Gestion Urbaine, Sécurité routière et Environnement*, Actes du séminaire du Projet SEGUR 2001-2002, INRETS, actes n°86.

GONZALES ALAVREZ, A. (2006) *Mobilier et le PDU d'Ile-de-France, de l'innovation dans les politiques de déplacements au risque de la concertation*, Thèse de doctorat en Aménagement et Urbanisme, Marne-la-Vallée.

GUILBOT, M. (2004) « La participation du public à l'élaboration des PDU. Concertation et enquête publique : association du public au processus décisionnel ou alibi pour légitimer un projet ? » in Yerpez, J. (ed.) (2004) *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, Arcueil, INRETS.

JOUVE, B. (dir.) (2003) *Les politiques de déplacements urbains en Europe*, Paris, L'Harmattan.

JOUVE, B., PURENNE, A. (2003) « Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise : les expériences lyonnaises », dans Jouve, B. (dir.) (2003) *Les politiques de déplacements urbains en Europe*, Paris, L'Harmattan.

KAUFMANN, V. (2000) *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines*, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

KAUFMANN, V. et al. (2003) *Coordonner Transports et Urbanisme*, Presses Polytechniques et Universitaires romandes, Lausanne.

KAUFMANN, V. (2003) « Circulation 2000 à Genève : l'innovation institutionnelle et procédurale au service de l'innovation technique », Jouve, B. (dir.) (2003) *Les politiques de déplacements urbains en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp.47-80.

LEFEVRE, C., OFFNER, J.-M. (1990) *Les transports urbains en questions*, Paris, Celse, 221p.

LOUVET, N. (2004) « La concertation publique dans les PDU : Une production d'expertise ? », *Métropolis*, 108-109, pp.88-90, 104p.

LOUVET, N. (2004) « Le plan de déplacements urbains, un processus participatif » in YERPEZ, J. (ed.) (2004) *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, Arcueil, INRETS.

LOUVET, N. (2005) *Les conditions de la concertation productive dans l'action locale : Le cas des PDU*, Thèse de Doctorat, Marne La Vallée, LATTTS.

MENERAULT, P. (1986) *Plans de déplacements urbains et solidarités territoriales*, DEA, Paris, IUP.

MENERAULT, P.(2002) « PDU et nodosités territoriales : une grille d'analyse des lieux de l'interconnexion ferroviaire », in Fleury, D. (dir.) (2002) *Gestion Urbaine, Sécurité routière et Environnement*, Actes du séminaire du Projet SEGUR 2001-2002, INRETS, actes n°86.

OFFNER, J.-M. (1993) « Vingt-cinq ans (1967-1992) de planification des transports urbains en France », *Revue d'économie régionale urbaine*, N°5.

OFFNER, J.-M. (2002) *Les PDU (1996-2002)*, LATTTS, Paris, ENPC.

OFFNER, J.-M. (2003) *Observatoire des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains*, Predit, LATTTS.

OFFNER, J.-M. (2003) *L'élaboration des Plans de déplacements urbains de la loi sur l'air de 1996. Le nécessaire renouveau des politiques locales de transports, Synthèse de recherche*, Marne-La-Vallée, LATTTS.

YERPEZ, J. (ed.) (2004) *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, Arcueil, INRETS.

Les études de cas

Bordeaux

AUGUSTIN, J.-P., (1983) « Urbanisation et nouveaux enjeux associatifs : l'agglomération bordelaise, 1950-1983 », *Les cahiers de l'animation*, n°43, p. 1-22.

A' Urba, Syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine *Révision du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise*, 2000, 168 p.

A' Urba, Bordeaux Métropole (1996), *Schéma Directeur des Déplacements Urbains Communautaires*, 36 p.

Agence d'Urbanisme de Bordeaux (2005) *Observatoire des effets du plan de déplacements urbains*, Bordeaux, A'URBA.

CHADOIN, O., GODIER, P., TAPIE, G., 2000, *Du politique à l'œuvre*, Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

Communauté urbaine de Bordeaux (1998), *Projet de tramway, Dossier de Concertation*, Bordeaux, CUB.

Communauté Urbaine de Bordeaux (1998) *Projet de tramway-Forum des associations*, Contribution des associations, Bordeaux, CUB.

Communauté Urbaine de Bordeaux (2000) *Plans de Déplacements Urbains*, 2 tomes, 34 p. et 244 p.

Communauté Urbaine de Bordeaux (2006) *PLU Plan local d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Bordeaux*, A' Urba.

DUMAS, Jean (2000) *Bordeaux, ville paradoxale*, Bordeaux, MSHA.

ISIS (2005) *Evaluation à mi-parcours du plan de déplacements urbains 2000-2005*, 3 rapports, Bordeaux, CUB.

MARIEU, J. (1997) *Bordeaux ou la ville sans projet ? Chronique d'un territoire annoncé*, Thèse d'État en géographie, Bordeaux, Université de Bordeaux III.

NOVARINA G., PAULHIAC F., « Piani di settori o di territorio : quali i confini ? », *Territorio*, 2006, N°37, pp 77-86.

PAULHIAC, F. (2002) *Les références patrimoniales dans la construction des politiques urbaines à Bordeaux et Montréal*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Université de Bordeaux III.

SACHET S. (2000) « Bordeaux. Un exercice obligé à l'heure de l'élaboration du projet d'agglomération », in OFFNER J.M. (sous la direction de) *OP4 : Observation des processus de production politique des PDU*, LATTIS, PREDIT 2.

Grenoble

AURG, CETE de Lyon, DDE de l'Isère *Dossier de voiries d'agglomération grenobloise. Horizon 2000. Dossier de concertation*, 1993, 27 + 179 p.

DEBERNARDY M. *Un SDAU trop orthodoxe pour faire un SCOT*, TEO, Plan Urbanisme Construction et Architecture, 2001, 90 p.

DUARTE P., NOVARINA G. (2001), *Regards associatifs sur la ville et ses territoires*, Grenoble, CRESSON, Paris, Ministère de l'Environnement, Plan Urbanisme Construction et Architecture 144 p.

Grenoble Alpes Métropole *Projet d'agglomération*, avril 2003, 45 p.

LOUSTAU C. *Le suivi d'un SCOT ou schéma directeur : pourquoi, comment ? Exemple à Grenoble*, IUG, 2004, 184 p.

NOVARINA G. *De l'urbain à la ville. Les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble (1960-1990)*, Paris, CGP, Plan Urbain, Grenoble, CIVIL, 1993, 212 p.

NOVARINA G. (sous la direction de) *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos, 2003, 233 p.

NOVARINA, G., « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », *Gouvernances, Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1998, N°80-81, 173-179.

NOVARINA, G., PAULHIAC, F., « Piani di settori o di territorio, quali i confini ? », *Territorio*, 2006, N°32, pp 77-86.

Syndicat Mixte des Transports en Commun *PDU. Le plan de déplacements urbains de l'agglomération grenobloise*, Grenoble, 1999, 134 p.

Syndicat Mixte des Transports en Commun *PDU. Le plan de déplacements urbains de l'agglomération grenobloise*, Grenoble, 2006, 231 p.

Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur, AURG *Schéma directeur de la région grenobloise*, Grenoble, 2000, 192 p.

Ville d'Echirolles (2004), *Projet de ville. Echirolles concerte son avenir*, 63 p.

Ville d'Echirolles (2005), *PLU, Plan local d'urbanisme de la Ville d'Echirolles*.

Ville d'Echirolles, « PLU, Plan local d'urbanisme », supplément à *Cité Echirolles*, février 2006.

Syndicat mixte pour l'élaboration du Schéma directeur, AURG, *Schéma directeur de la région urbaine grenobloise*, 2000.

SMTC(2006) *Plan de déplacements urbains de l'agglomération grenobloise, Projet 2006-2012*.

Lille

Communauté urbaine de Lille (2000), *Plan de déplacements urbains, Projet et documents annexes*, Lille, Mission PDU.

Communauté Urbaine de Lille (2004) *Evaluation de la mise en œuvre du Plan de déplacements urbains*, rapport et annexe, Lille, Mission Evaluation des Politiques Publiques.

FRERE, S. (2005), « Quelle place pour l'expertise citoyenne dans les PDU de Lille », in YERPEZ, J. (ed.) (2004) *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, Arcueil, INRETS.

FRERE, S. (2005), *Concertation et décision dans les dispositifs de planification de la loi sur l'air (1996)*. Etude Nord-Pas-de-Calais, Thèse de doctorat en Science Politique, Université de Lille II.

MENERAULT, P., BARRE, A. (dir.) (2001) *Gares et quartier de gares : signes et Marques*, Les collections de L'INRETS, Lille, INRETS

PARIS, D., Stevens, J.-F. (2000) *Lille et sa région urbaine*, Paris, l'Harmattan, 266p.

Syndicat Mixte du schéma directeur de Lille Métropole (2002) *Schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole*, Lille, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 254p.

Lyon

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (1988), *Lyon 2010, Rapport stratégique*, Lyon, SPEAL.

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (1992), *Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise*, Lyon, SEPAL.

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (2003), *Evaluation détaillée des grandes thématiques du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise*, Lyon, SEPAL.

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (2006), *Le SCOT de l'agglomération lyonnaise -PADD : avant projet*, Lyon, SEPAL, 84 p.

AMZERT, M. CHIGNIER-RIBOULON, F. (2003) « Coproduction de l'urbain ou réification des figures de la concertation ? Le Plan de déplacements urbains et le tramway de l'agglomération lyonnaise (1995-2001) », *Espace et Société*, n°112.

BONNEVILLE, M. (1997) *Lyon, Métropole régionale ou eurocité ?*, Collection Villes, Anthropos., 202 p.

BONNEVILLE, M. (1995) « Le renouvellement de la planification par le projet d'agglomération : quelques réflexions à partir de l'exemple de Lyon », in MOTTE A., *Schéma directeur et Projet d'agglomération*, Ed. Juris Service, 272 p.

JOUVE, B. (2004) « Le savant contre le politique, tout contre, Le PDU de Lyon ? », *Métropolis*, 108-109, pp.99-104, 104p.

SCHERRER, F. (1995) "Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine: de Lyon au Grand Lyon", *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 70, n°2.

SYTRAL (1997) *Le plan de déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise*, Lyon, 1997.

SYTRAL (2003) *Evaluation du PDU de 1997 de l'agglomération lyonnaise 5 ans après*, Lyon, 24 p.

SYTRAL (2005) *Révision du Plan de Déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise, PDU approuvé*, Lyon, 66 p.

SYTRAL, « La lettre des déplacements urbains », Lyon, n°1-5, Mars 2003-avril 2004.

Liste des acronymes

ACUF : Association des communautés urbaines de France

AOTU : Autorités Organisatrices des Transports Urbains

CERTU : Centre d'études et de recherches sur les transports urbains

CU : Communauté urbaine

CUB : Communauté urbaine de Bordeaux

INRETS : Institut National de recherche sur les transports et leur sécurité

IUG : Institut d'urbanisme de Grenoble

LATTS : Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés

LAURE : Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (1996)

LOTI : Loi d'orientation sur les transports intérieurs (1982)

Loi SRU : Loi Solidarité et renouvellement urbain (2000)

PDU : Plan de Déplacements Urbains

PLU : Plan local d'urbanisme

PREDIT : Programme National de Recherche et d'Innovation dans les Transports terrestres

PUCA : Plan Urbain Construction et Architecture

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

