HAL
open science

Cohérence entre urbanisme et transport public : le rôle du secteur public dans la gouvernance. Une comparaison entre les Pays-Bas et la France au regard des États-Unis et du Transit-Oriented Development

Solène Airoldi

To cite this version:

Solène Airoldi. Cohérence entre urbanisme et transport public : le rôle du secteur public dans la gouvernance. Une comparaison entre les Pays-Bas et la France au regard des États-Unis et du Transit-Oriented Development. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2016. dumas-02462689

HAL Id: dumas-02462689

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02462689

Submitted on 31 Jan 2020

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.

Membre de
UNIVERSITÉ DE LYON

ENTPE

École d'ingénieurs
de l'Ecologie, de l'Energie,
du Développement Durable
et de la Mer

École Nationale
des Travaux Publics
de l'État

rue Maurice Audin
69518 Vaulx-en-Velin Cedex

TRAVAIL DE FIN D ETUDE

Organisme d'accueil :

PBL Netherlands Environmental Assessment Agency

Sujet :

Cohérence entre urbanisme et transport public : le rôle du secteur public dans la gouvernance

Une comparaison entre les Pays-Bas et la France au regard des Etats-Unis et du *Transit-Oriented Development*

Auteur : AIROLDI Solène

Promotion 61
VA : APU
Année 2015-2016

Jury :

Président de Jury : Fabrice Bardet
Tuteur entreprise : Martine Meunier-Chabert
Expert : Gilles Bentayou
Date de soutenance : 14/09/2016

Notice analytique

	NOM	PRENOM	
AUTEUR	AIROLDI	Solène	
TITRE DU TFE	Cohérence entre urbanisme et transport public : le rôle du secteur public dans la gouvernance Une comparaison entre les Pays-Bas et la France au regard des Etats-Unis et du Transit-Oriented Development		
	ORGANISME D'AFFILIATION ET LOCALISATION	NOM PRENOM	
MAITRE DE TFE	CEREMA	MEUNIER-CHABERT Martine	
COLLATION	Nbre de pages du rapport 106	Nbre d'annexes (Nbre de pages) 3 (6)	Nbre de réf. biblio. 40
MOTS CLES	urbanisme, transport public, Transit-Oriented Development, gouvernance, financement, contrat d'axe,		
TERMES GEOGRAPHIQUES	Pays-Bas, France, Etats-Unis		
RESUME	Ce TFE a pour objectif de comprendre comment la cohérence entre urbanisme et transport public est établie par le secteur public. Cela implique de comprendre les différents contextes politiques, économiques, environnementaux et sociaux qui poussent aujourd'hui le secteur public a développé des formes de *Transit-Oriented Development* (*TOD*). Ce dernier est un modèle américain de développement urbain autour d'axes de transport en commun. L'étude a été menée aux Pays-Bas et en France pour savoir quelle était l'approche européenne en matière de cohérence entre urbanisme et transport public et si cela pouvait être comparé à du *TOD*.		
ABSTRACT	This TFE aims at understanding how coherence between urbanism and public transit is established by public sector. It implies an understanding of different contexts such as policies, economy, environment and social which today lead public sector to support Transit-Oriented Development (TOD) forms. The latter is an american model of urban development around public transit axes. This study was conducted in the Netherlands and in France in order to know what was the european approach in terms of coherence between urbanism and public transit and if it could be compared to TOD.		

Remerciements

Je tiens à remercier le Planbureau voor de Leefomgeving à La Haye, Pays-Bas, pour m'avoir permis d'effectuer mon stage dans de bonnes conditions. Je tiens à remercier tout particulièrement Daniëlle Snellen de m'avoir accueillie et de m'avoir conseillé pour mon travail. Je remercie, ensuite, pour leur temps et leur accueil, toutes les personnes qui ont accepté d'être interviewées : Wendy Tan, Paul Chorus, Joost Tennekes, Reindert Augustijn, Lodeweijk Lacroix, Barend Jansen, Niels Herber, Thomas Straatemeier, Patrick Rentick, Milko Buter et Luca Bertolini.

En France, je souhaite remercier les personnes qui m'ont donné de leur temps et qui ont également accepté de se faire interviewer : Laurent Garnier, Alain L'Hostis, Anne-Marie Maür, Julie Villard et Pierre-François Nouaille.

Je tiens à remercier Gilles Bentayou pour sa disponibilité dès le début de l'élaboration de mon sujet. Et je remercie particulièrement Martine Meunier-Chabert pour son suivi et sa disponibilité durant ces mois de travail.

Sommaire

Introduction 8

1.Préambule 10

2. Les contextes institutionnels publics façonnent les stratégies de cohérence entre urbanisme et transport public 21

2.1. Le rôle de l'évolution des différentes politiques nationales de l'aménagement de l'espace et de planification des transports publics 21

2.1.1 En France, une évolution progressive vers plus de cohérence 21

2.2.2 Aux Pays-Bas, vers des politiques de recommandations 26

2.1.3 Aux Etats-Unis, la naissance d'un modèle répandu : le *Transit-Oriented Development* 32

2.2 Le rôle de l'évolution des cadres institutionnels de gouvernance et de financement en urbanisme et transport public 36

2.2.1 En France, les Régions et les Métropoles au cœur du lien entre urbanisme et transport public 37

2.2.2 Aux Pays-Bas, une gouvernance locale mais des financements centralisés 40

2.2.3 Aux Etats-Unis, une gouvernance locale et des financements privés 44

3. Le lien entre urbanisme et transport public a des enjeux similaires pour chaque puissance publique des pays étudiés 48

3.1 Un contexte général commun 48

3.1.1 Un contexte de développement durable partagé 49

3.1.2 Des problèmes rencontrés identiques dans la mise en œuvre 55

3.2 Une réponse commune : lier urbanisme et transport public 62

3.2.1 Caractéristiques communes des projets 62

3.2.2 Les points communs des outils utilisés 67

3.2.3 La spécificité de toutes les réalisations : l'identité. 67

3.2.4 Le transfert de bonnes pratiques 70

4. Des différences observées entre les stratégies liant urbanisme et transport public 73

4.1 Les modes de gouvernance 73

4.1.1 La contractualisation à la française 74

4.1.2 Les accords d'intention aux Pays-Bas 78

4.1.3 Le cas américain 83

4.2 Les modes de financement 84

4.2.1 Plan de financement 84

4.2.2 La répartition des financements 86

4.2.3 La question de la plus-value 87

Conclusion 90

Annexes 92
Table des illustrations 99
Bibliographie 100
Table des matières 104

Liste des abréviations

ALUR : Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové

AOM : Autorité Organisatrice de la Mobilité

AOTU : Autorité Organisatrice des Transports Urbains

BDU : Brede Doeluitkering

DOT : Development-Oriented Transit

FTA : Federal Transit Administration

LAURE : Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie

LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire

LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire

LOTI : Loi d'Orientation des Transports Intérieurs

MAPTAM : Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

MIRT : Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

NOTRe : Loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République

NS : Nederlandse Spoorwegen

PDU : Plan de Déplacement Urbain

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PPP : Partenariat Public-Privé

RER : Réseau Express Régional

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SMTC : Syndicat Mixte des Transports en Commun

SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer

SRU : Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain

SVIR : Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

TCSP : Transport en Commun en Site Propre

TEPCV : Loi sur la Transition Energétique Pour la Croissance Verte

TER : Train Express Régional

TOD : Transit-Oriented Development

TIF : Tax Increment Financing

USHUD : United States Housing and Urban Development

USDOT : United States Department of Transportation

VINEX : Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra

Introduction

Dans un contexte de développement durable et face aux problèmes de congestion automobile et d'urbanisation peu réglementée en périphérie des villes[1], les pays comme la France et les Pays-Bas ont, dans le passé, tenté des politiques qui n'ont pas montré de totale satisfaction (villes nouvelles, VINEX, ABC).

Aux Etats-Unis, une prise de conscience s'est opérée sous l'influence du *New Urbanism.* Le concept de *Transit Oriented Development*[2] est arrivé à une période où les chercheurs, les praticiens et les habitants ont senti les limites du modèle américain du tout pour la voiture. Ce concept développe l'idée d'une ville dense, compacte, mixe en types de logements et en types de fonctions et où le piéton à toute sa place. La référence est la ville européenne traditionnelle[3]. Ce modèle de développement urbain autour des axes de transport s'établit à l'échelle métropolitaine, d'un corridor et non d'une station ou d'une gare.

En Europe, des lois agissent en faveur d'une cohérence entre urbanisme et transport public ou du moins donnent des recommandations à suivre pour les échelles régionales et locales. De plus, des outils sont créés par les collectivités locales pour mettre en œuvre des stratégies liant urbanisme et transport public. Ils essayent de rendre cohérents non seulement des domaines différents que sont l'urbanisme et le transport mais aussi des acteurs différents de par les différentes institutions et services concernés par de telles démarches. En effet, l'une des complexités est de coordonner la multitude d'acteurs, de compétences et de financements.

L'étude a pour fil rouge le rôle de la puissance publique dans la mise en cohérence de l'urbanisme et du transport public.

Ainsi nous nous sommes posés la problématique suivante :

Dans quelle mesure peut-on établir un lien entre les différentes approches des Pays-Bas, de la France et des Etats-Unis sur l'articulation entre urbanisme et transport public ?

Et les sous-questions qui en découlent :

- Dans quelle mesure, les outils des trois pays étudiés sont une réponse aux mêmes enjeux et partageant les mêmes principes dans leur conception ?
- En quoi les outils des pays étudiés diffèrent-ils dans leurs stratégies et dans les relations entre acteurs ?

[1] Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement et le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, Centre de ressources Aménagement, Logement, Nature, *Les villes nouvelles en 2000*. [en ligne] Mise à jour le 10/11/2011. Disponible sur http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/villes-nouvelles-francaises-2001-2005-r8243.html [consulté le 16/06/2016].
[2] Calthorpe, P. (1993). *The Next American Metropolis*. Princeton Architectural Press, 176 p., p. 16.
[3] *Ibid.*

Notre hypothèse est de considérer le *TOD* comme un concept protéiforme[4], ce qui signifie qu'il n'existe pas de définition très précise de ce que doit être un *TOD*. Ainsi il existe des marges pour l'interprétation et la mise en application de cette stratégie. Un lien peut donc être établi entre les approches françaises et néerlandaises au regard du *TOD*. Il s'agit ici de déterminer sur quels critères ce lien est fondé.

L'objectif de ce TFE n'est pas de comparer la France, les Pays-Bas et les Etats-Unis au même niveau. L'approche américaine sert davantage à éclairer la situation européenne. Et la comparaison de la France avec les Pays-Bas peut être vue comme une façon de discerner des différences dans la situation européenne.

La méthodologie utilisée pour mener à bien cette étude consiste en l'élaboration d'un état-de-l'art pour comprendre les différentes situations (contexte institutionnel, lois, projets) des pays. Enfin, une quinzaine d'entretiens en majorité (11) ont été effectués aux Pays-Bas où j'ai passé trois mois de stage au *Planbureau voor de Leefomgeving* (*PBL*).

Le chapitre suivant, intitulé Préambule, explique les contextes et développe le cheminement vers la problématique.

[4] *Ibid.*

1. Préambule

Dans un contexte de développement durable et de transition énergétique[5], les pays réfléchissent à des stratégies pour limiter l'impact du développement des villes sur l'environnement. En particulier, la congestion des grandes villes et l'urbanisation souvent problématique en périphérie, sont des enjeux auxquels tentent de faire face les politiques actuelles dans le monde.

Les expériences passées en Europe

Dans le passé, en Europe, plusieurs politiques ont tenté d'apporter des réponses sur la localisation du logement (Villes nouvelles en France, VINEX aux Pays-Bas) ou des emplois (politique ABC aux Pays-Bas)[6]. La politique des villes nouvelles ou la politique VINEX, en créant de nouveaux centres de vie ont tenté de « canaliser cette croissance » [7]. L'objectif de la politique ABC aux Pays-Bas était de concentrer les emplois sur des axes de transport (transport public ou routier) selon leur dépendance variable au mode routier[8].

Les problèmes posés par la voiture

En parallèle, aux Etats-Unis, le *New Urbanism*[9] a été une réaction à l'essor grandissant de la voiture et à **l'étalement urbain** pendant les années 1980. En effet, l'utilisation de la voiture est « une des sources principales d'impact sur l'environnement, en particulier dans les villes » [10]. Avec une voiture, la distance parcourue entre son lieu de vie et son lieu de travail peut être augmentée. Et l'accès à la maison individuelle en périphérie de la ville est, par conséquent, possible. Il existe donc une corrélation entre l'utilisation de la voiture et la consommation d'espace (naturel ou agricole) caractérisant l'étalement urbain. Le mode de déplacements dans ces zones périurbaines est principalement la voiture à hauteur de 80% [11]. Les enjeux en plus d'être environnementaux sont économiques et sociaux[12]. Cette dépendance à la voiture entraîne les ménages modestes à accorder une part importante de leur revenu aux dépenses liées à la voiture[13]. D'autant que le prix des énergies fossiles dépend des marchés et est donc fluctuant. Il s'agit également

---

[5] Cf. en France loi Transition Energétique pour la Croissance Verte (TEPCV) de 2015

[6] Cf. Partie II. 1.2.

[7] Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement et le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, Centre de ressources Aménagement, Logement, Nature, *Les villes nouvelles en 2000*. [en ligne] Mise à jour le 10/11/2011. Disponible sur http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/villes-nouvelles-francaises-2001-2005-r8243.html [consulté le 16/06/2016].

[8] Cf. Partie I. Un aperçu général des contextes institutionnels

[9] Courant architectural et urbanistique, né dans les années 1980, appelé *New Urbanism* (NU) en 1991, qui a pris la forme d'une association *(non-profit organisation)* en 1993 appelée *Congress for New Urbanism*. L'objectif principal du NU est de développer une alternative à la faible densité qui accompagne l'étalement urbain. Ghorra-Gobin, C. (2006). *La Théorie du New Urbanism : Perspectives et enjeux*. Rapport final, Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer, 61 p.

[10] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. Public transport in the Netherlands. Brochure for 'The Netherlands, guest of honour at the Salon de la Mobilité 2010 in Paris'. 90 p., p. 87.

[11] Certu. (2012). *Dix réflexions sur la mobilité en périurbain.* Rapport d'atelier, 44 p, p. 5.

[12] *Ibid,* p. 7.

[13] *Ibid,* p. 8.

d'un enjeu social en termes de « droit à se déplacer » pour les populations qui n'ont pas accès à la voiture[14]. Le problème est donc surtout posé par le périurbain : étalement urbain, vulnérabilité voire précarité énergétique en lien avec l'utilisation de la voiture.

Une prise de conscience s'est ainsi opérée au fil des années dans la recherche d'une cohérence entre les politiques d'urbanisme et de transport mais également d'une cohérence entre les niveaux national et local. En effet, avant les réformes de décentralisation dans de nombreux pays européens[15], l'Etat intervenait davantage dans les politiques nationales d'envergure dans ces domaines (Villes nouvelles, VINEX, ABC). Désormais, les compétences sont réparties entre les niveaux national, régional (Région en France, Province aux Pays-Bas) et local. Les mesures prises en faveur d'une cohérence entre urbanisme et transport nécessitent donc des échanges entre ces différentes échelles de gouvernement.

Une stratégie : le Transit-Oriented Development

En réponse aux enjeux évoqués précédemment, aux Etats Unis, le concept de *Transit-Oriented Development* (*TOD*), à partir des années 1990, s'est développé avec l'intention d'apporter de la cohérence dans le développement des villes par une orientation du développement autour des arrêts et stations de transport public à l'intérieur d'un périmètre donné - entre 800m et 1 km selon les ouvrages – « appliquée à l'échelle régionale » [16].

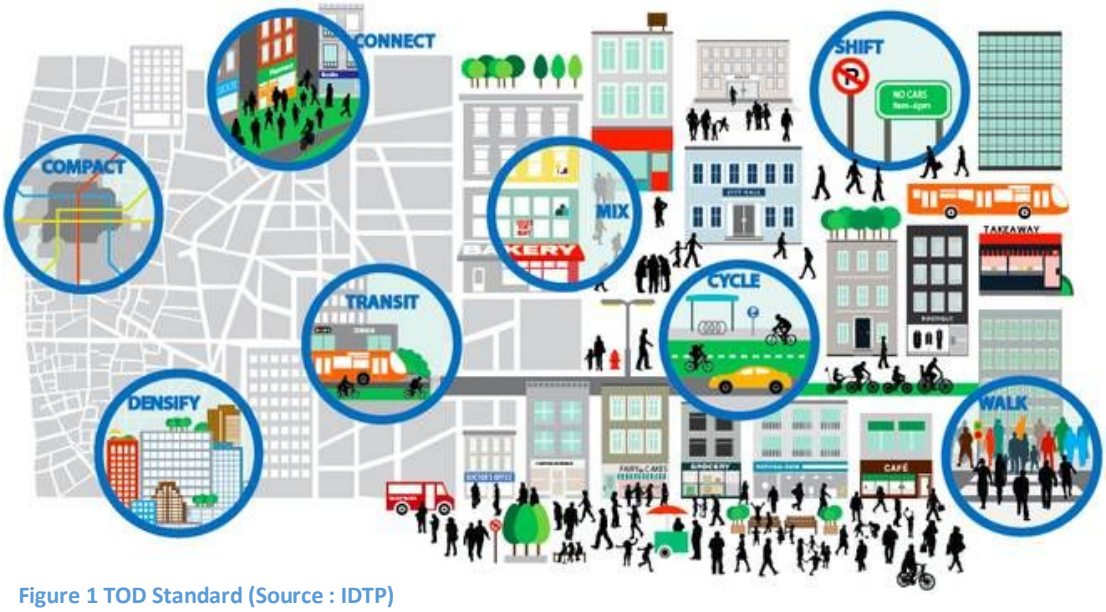


Figure 1 TOD Standard (Source : IDTP)

Le TOD s'accorde avec les idées du *New Urbanism* : « il faut réparer la ville automobile, trouver une alternative à la croissance sans fin des métropoles américaines » [17]. Un changement d'échelle dans la façon

[14] *Ibid.*
[15] Cf. Partie I. Un aperçu général des contextes institutionnels
[16] Calthorpe, P. (1993). *The Next American Metropolis*. Princeton Architectural Press, 176 p., p. 16.
[17] Bentayou, G., Séance sur le TOD lors du cours d'Acteurs et Outils de l'Urbanisme à l'ENTPE, le 8/02/2016.

de concevoir le développement de la ville est également souligné. Pour Peter Calthorpe, « nos quartiers doivent être à l'échelle humaine et nos voisinages doivent être divers en usages et en populations » [18]. Le développement urbain se doit ainsi d'être dense, contenir une mixité d'usages (résidentiel, récréatif, espace de commerces et de bureaux, …), une mixité de populations (population à revenus modestes, population jeune et personnes âgées, …) et une qualité des espaces publics environnants qui favorisent les modes actifs (vélo, marche, …).

Robert Cervero a étudié l'impact de l'urbanisme (qu'il appelle aussi *built environment*) sur les déplacements notamment en voiture. Selon lui, c'est en agissant sur l'environnement bâti que l'on peut « modérer la demande en déplacements [en voiture] » [19]. Trois dimensions caractérisent cet environnement : « (1) la densité, (2) la diversité, et (3) le design » [20]. Robert Cervero, a finalement théorisé de manière plus générale le concept de *Transit-Oriented Development* qui utilise ces trois dimensions.

La logique derrière le concept de *TOD* est simple : une personne habitant près d'un arrêt de transport public est davantage susceptible d'utiliser les transports publics que la voiture[21]. Par rapport à ce qu'il a été dit précédemment sur les effets du périurbain, l'objectif du *TOD* est de générer moins de pollution et de limiter le grignotage des espaces naturels et agricoles[22]. D'un point de vue économique, cela permet d'augmenter le nombre d'usagers du transport en commun et donc d'amortir l'investissement fait lors de la construction des infrastructures accueillant le transport public[23]. C'est également un moyen pour les gouvernements locaux de diminuer leurs coûts, en effet, l'argent public « pourrait être économisé dans la construction de routes, d'infrastructures et d'écoles » [24].

L'échelle du Transit-Oriented Development

L'échelle d'un développement régional qui suivrait le modèle de la **ville polycentrique** est encouragé avec le *TOD* grâce aux économies d'échelle générées par cette approche[25] : « Les stratégies à l'échelle régionale sont moins focalisées sur des gares seules et plus sur le développement d'un réseau polycentrique de quartiers de gare de différentes tailles et fonctions dans un contexte urbain régional (Roger, 1997 ; Hall and Ward, 1998) ». Si le *TOD* participe à la création d'un réseau polycentrique, il convient de définir ce qu'est

[18] Calthorpe, P. (1993), *op. cit.,* p. 15.
[19] Cervero, R. (2003). The Built Environment and Travel: Evidence from the United States. In *EJTIR*, 119-137.
[20] *Ibid.*
[21] L'Hostis, A., Darchen, S. (2015). Characterizing Transit Oriented Development in the Paris metropolitan region : what type of TOD are they ? In *HAL*, 13 p., p.9. Disponible sur https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01138076 [consulté le 05/05/16]
[22] Calthorpe, P. (1993), *op. cit.,* p. 16.
[23] Research Transport Board. (2004). TCRP Report 102 Transit-Oriented Development: Challenges, Prospects. Research Transport Board, 534 p
[24] Calthorpe, P. (1993), *op. cit.,* p. 30.
[25] Bertolini, L., Curtis, C., & Renne, J. (2012). Station area projects in Europe and beyond: Towards transit oriented development? In *Built Environment*, Vol.38, No.1, 31–50. Disponible sur http://doi.org/10.2148/benv.38.1.31 [consulté le 20/06/2016]

une aire métropolitaine polycentrique: « Les aires métropolitaines polycentriques sont historiquement des collections de villes distinctes et indépendantes à la fois administrativement et politiquement situées à proximité les unes des autres et bien connectées par des infrastructures » [26].

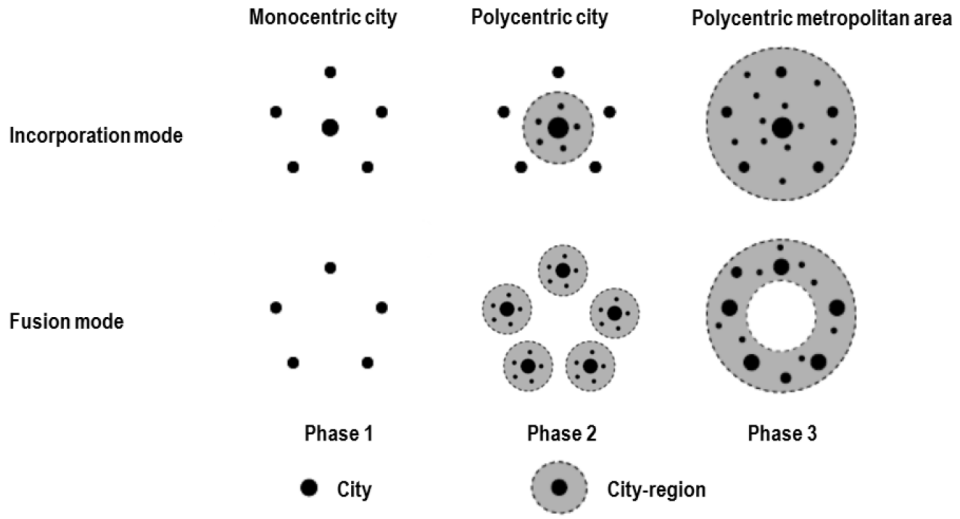


Figure 2 Ville polycentrique *(Source : « based on Champion, 2001 ; adopted from Lambregts, 2009*)

Le polycentrisme est une des formes urbaines issues des changements de mobilité des personnes au cours du temps. Il existe également deux autres modèles « le compactage urbain ou le modèle rhénan » qui s'explique par une dynamique basée sur la « conservation des structures existantes » et « l'axialisation urbaine ou le modèle californien » qui a une dynamique « individualiste » et « basée sur des flux modernes »[27] c'est-à-dire liée à la voiture. La France se caractérise par le modèle « saint simonien » basé sur une « dynamique de centralité ». Cela est le reflet de densité de population et de rareté de l'espace dfférentes : « Les pays rhénans sont caractérisés par de très fortes densités et un espace rare ; la Californie, à l'inverse, par une abondance d'espace, une très faible densité et une grande ségrégation spatiale ; le scénario saint-simonien par une tendance à considérer l'espace périphérique comme rare et par une grande ségrégation spatiale » [28]. Par l'intégration de l'urbanisme et du transport public, on tente de passer d'un modèle de ville multipolaire, où chaque ville a une fonction spécifique, à un modèle de ville polycentrique, où chaque ville est un centre.

[26] EMI. (2012). *A Strategic Knowledge and Research Agenda on Polycentric Metropolitan Areas*. Report. 166 p., p.9. Disponible sur http://www.emi-network.eu/Research/Polycentric_metropolitan_areas/Knowledge_Research_Agenda/About_the_Knowledge_Research_Agenda_on_Polycentric_metropolitan_areas

[27] Kananura, P. (2005). *Les mobilités et la ville de demain.* Colloque de l'UNIL sur le développement urbain durable, 16 p., p.5.

[28] *Ibid.*

Par ailleurs, les principes du *TOD* reprennent l'organisation urbaine des villes « avant l'automobile » [29], de la « ville traditionnelle » [30] et des qualités, selon Peter Calthorpe, qui font la « vraie ville » : « une échelle piétonne, un centre et des contours identifiables, une diversité intégrant les usages et les populations et un espace public défini »[31]. C'est pourquoi, les auteurs appellent cela la « résurgence du TOD » ou la « redécouverte du TOD » [32] car il ne s'agit pas d'un concept récent. C'est le cas avec l'exemple de quartiers aux Etats-Unis se révélant être du *TOD* mais créés avant le principe écrit de Peter Calthorpe[33].

Les stratégies en Europe

Dans les pays européens, tels que les Pays-Bas ou la France, l'articulation entre urbanisme et transport public est aussi une des stratégies pour produire une ville compacte de manière cohérente, bien que ces stratégies ne portent pas le nom de *TOD*[34].

Figure 3 Centraal Station à La Haye (*Photo personnelle)*

En effet, en France, les lois de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU), Grenelle I et II mais également la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) [35] rendent obligatoire une desserte en transport en commun dans des zones d'extension urbaine. D'un point de vue opérationnel, des initiatives comme les *contrats d'axe* dans des villes comme Grenoble, Lille, Paris ou Toulouse, par exemple, permettent de rendre effective cette articulation[36]. En effet, il s'agit « non seulement d'un accord entre différents maîtres d'ouvrage (infrastructure de transport et aménagements liés à cette infrastructure) mais aussi d'une démarche de coproduction de projet de TCSP [Transport en Commun en Site Propre] en cohérence avec des projets d'urbanisme » [37].

[29] Bentayou, G., 2016, *op. cit.*
[30] Calthorpe, P., 1993, *op. cit.,* p. 22
[31] *Ibid.,* p. 33
[32] Curtis, C., Renne, J., Bertolini, L. (2009). *Transit Oriented Development: Making It Happen*. Ashgate, 291 p.
[33] Bentayou, G., 2016, *op. cit.*
[34] Curtis, C., Renne, J., Bertolini, L. 2009. *op. cit*., p. 3.
[35] Cf. Partie I. Un aperçu général des contextes institutionnels
[36] Cf. Partie III. Des différences observées entre les stratégies liant urbanisme et transport public
[37] Certu. (2010). *Articuler urbansime et transport : chartes, contrat d'axe, etc. Retour d'expériences*. Editions du Certu, 67 p., p. 2.

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de lois mentionnant explicitement l'obligation de faire le lien entre urbanisme et transport public. Cependant, certains documents officiels de ministères[38] ou de provinces[39] mentionnent le terme de *knooppuntontwikkeling* qui peut se traduire littéralement par le développement autour de nœuds de transport en commun (notamment ferroviaire qui est très développé aux Pays-Bas) et il est également possible de rencontrer le terme de *TOD*. C'est donc utilisé davantage comme un objectif de mise en place de cohérence entre urbanisme et transport public. Des projets sont également à l'état d'initiatives dont les principaux concernent des axes ferroviaires connectant des villes sur différentes aires métropolitaines : Zaancorridor, Stedenbaan ou le projet Arnhem-Nijmegen[40].

Le Transit-Oriented Development, un langage commun ?

D'autres pays dans le monde ont développé des approches similaires pour densifier autour des arrêts de transport en commun : en Europe (Danemark[41]), en Asie (Japon[42]), en Amériques (Canada[43]) et la liste est loin d'être exhaustive ! Il existe donc une diversité d'outils à l'échelle mondiale reflétant les réponses aux situations rencontrées par chaque pays. Le *TOD* apparaît comme le modèle le plus connu dans la littérature étudiée qui renvoie au lien entre urbanisme et transport public. Les chercheurs et les praticiens des pays, autres que les Etats-Unis, traduisent donc les formes d'articulation entre urbanisme et transport public, ayant lieu dans leur pays, par le terme de *TOD* pour partager un langage commun[44] international.

> Au-delà de la nécessité d'un langage commun**, dans quelle mesure, peut-on établir un lien entre les différentes approches des Etats-Unis, des Pays-Bas et de la France sur l'articulation entre urbanisme et transport public ?**

Le *TOD* est un concept « éventail » [45], protéiforme, avec des marges pour l'interprétation et la mise en application. Un lien peut donc être établit entre les approches françaises et néerlandaises au regard du *TOD,* mais comment ?

L'approche comparative entre points communs et différences

Le caractère comparable – ce qui peut être comparé – nécessite d'être bien cerné car la comparaison a aussi des limites étant donné que les différentes approches sont issues de contextes spécifiques et que les sources de données sont différentes. L'étude comparative ne portera pas sur les éléments de

[38] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *Public transport in the Netherlands.* Brochure for 'The Netherlands, guest of honour at the Salon de la Mobilité 2010 in Paris'. 90 p.
[39] Province Noord-Holland & Vereniging Deltametropool. (2013). *Maak Plaats ! Verken aan knooppuntontwikkeling in Noord-Holland.* 398 p.
[40] Exemples étudiés dans la suite de l'étude sauf celui d'Arnhem-Nijmegen
[41] Exemple de Copenhague et le quartier Ørestad
[42] Exemple de Tokyo
[43] Exemple de Vancouver
[44] Entretien n°11
[45] Curtis, C., Renne, J., Bertolini, L. (2009). *op.cit*.

programmation, c'est–à–dire, par exemple, la part accordée aux logements abordables, à la mixité des fonctions, à la qualité des espaces publics ou à la densité choisie.

La comparaison proposée dans cette étude peut se voir comme une comparaison de deux objets à priori similaires, d'un point de vue général, mais lorsque ces objets sont regardés de plus près, les détails et donc les différences apparaissent.

> Une caractéristique qui semble être récurrente dans les projets des pays étudiés est qu'ils partagent des préoccupations environnementales et économiques. **Ainsi, dans quelle mesure, les outils des trois pays étudiés sont une réponse aux mêmes enjeux partageant les mêmes principes dans leur conception ?**

La diversité d'outils reflète également des stratégies de mise en place différentes. L'intérêt de ce Travail de Fin d'Etude est donc de comprendre, d'une part, comment les différentes approches des pays étudiés permettent d'apporter une cohérence entre urbanisme et transport public. Et d'autre part, il est essentiel de comprendre le rôle des acteurs impliqués dans l'élaboration de telles approches. Cela implique d'étudier la gouvernance des projets ainsi que les moyens de financement mis en œuvre. En effet, d'après une chercheuse interviewée, ce sont ces deux principaux aspects qui déterminent la réalisation d'un projet ou sa non réalisation[46].

Une comparaison sur les modes de gouvernance et les modes de financement de projet : définitions préalables

Il faut savoir que le terme de gouvernance est polysémique, il peut s'entendre de différentes manières selon le sujet traité : gouvernance publique, gouvernance d'entreprise, gouvernance territoriale, gouvernance urbaine, … Pour cette étude, nous prendrons la définition de gouvernance suivante plus générale[47] :

> *« La gouvernance d'un système désigne les mécanismes au moyen desquels les mandataire(s) et les mandants* ***articulent leurs intérêts*** *et* ***aplanissent leurs différences*** *afin de réaliser leurs objectifs (par exemple, réalisation des profits, réservation des ressources naturelles, démocratisation d'un pays, gestion des risques naturels, bien-être collectif). La gouvernance désigne, par ailleurs,* ***les institutions qui influent sur l'exercice des pouvoirs dans les entités concernés*** *(par exemple, une firme, une multinationale, un pays, une région, un territoire). Enfin, la gouvernance d'un système est décrite par* ***l'intéraction participative entre les acteurs concernés à tous les niveaux*** *(par exemple, le secteur public, le secteur privé, la société civile, les organisations internationales). »*

[46] Interview n°1

[47] Bakkour, D. (2013). *Etudes et Synthèses : Un essai de définition du concept de gouvernance*, Laboratoire Montpelliérain d'Economique Théorique et Appliquée, 45 p., p. 36.

Etudier la gouvernance renvoie ainsi à étudier un système avec des acteurs différents qui ont tous des intérêts et des objectifs différents, avec une répartition de pouvoirs entre ces acteurs (selon les modes de gouvernance) et où il existe une part certaine d'incertitudes[48].

Le lien entre gouvernance et gouvernement est tenu :

> *« La gouvernance englobe mais aussi transcende, le gouvernement ; elle s'applique à tous les acteurs concernés, y compris le secteur privé et les organisations de la société civile. »* [49]

La puissance publique est une composante importante du système d'acteurs dont il est intéressant de comprendre son fonctionnement. Michel Foucault a défini le principe de « gouvernementalité » qui repose sur une nouvelle rationalité politique [50]. En effet, l'étude de l'instrumentation - instruments des gouvernements - permet de comprendre les modes de gouvernement et les transformations contemporaines de l'action publique[51]. Il établit le rapprochement entre la sphère publique et la sphère privée (le marché) qui expliquerait les phénomènes de décentralisation, de partenariats public-public et de partenariats public-privé par exemple[52]. Le recours « à de nouveaux types de partenariats, plus souples, moins hiérarchiques et dirigistes, avec des acteurs de la société civile »[53] suivant « une perspective négociée, partenariale, contractuelle »[54] est une forme nouvelle de l'action publique

Enfin, la gouvernance sert à mettre en place le ou les mode(s) de financement des projets. En effet s'il n'y a pas au préalable un système d'acteurs établi, le financement ne peut être mis en place[55]. Le financement de projets liant urbanisme et transport public est séparé entre le financement des transport publics et le financement de l'aménagement. Ces financements prennent la forme, nous allons voir, de subventions, d'impôts, de taxes, parfois par des incitations financières et des participations.

---

[48] *Ibid.*
[49] *Ibid.* p. 17.
[50] *Ibid.* p. 19.
[51] *Ibid.* p. 20.
[52] *Ibid.* p. 21.
[53] Jouve, B. (2007). La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? In : Approches de la gouvernance urbaine (French) in *Revue internationale des sciences sociales*, Issue 193-19', 248 p., p.33.
[54] *Ibid.* p. 6
[55] Entretien n°15

Une comparaison sur les modes de gouvernance et les modes de financement : des enjeux dans les projets

Dans les pays étudiés, le premier constat est qu'il existe une diversité d'acteurs dans ces projets (Etat, Région ou Province, autorité organisatrice des transports urbains[56], communes ou municipalités) car, d'une part, l'articulation entre urbanisme et transport se fait à l'échelle métropolitaine voire régionale. D'autre part, ces projets touchent à l'urbanisme et au transport, les acteurs du domaine des transports sont donc différents des acteurs du domaine de l'urbanisme. Les compétences et, par conséquence, les financements sont donc répartis entre ces différents acteurs[57].

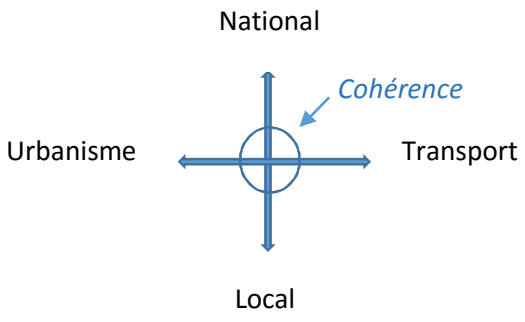


Figure 4 Schéma de principe expliquant où doit intervenir la cohérence

Le deuxième constat est que ce sont deux mondes qui ne se parlent pas ou très peu.

> Tout l'enjeu de projets d'articulation entre urbanisme et transport public réside donc dans l'établissement d'une gouvernance pour mettre les différents acteurs autour de la table et répartir les financements entre les différents acteurs institutionnels ou privés. **Ainsi, en quoi les outils des pays étudiés diffèrent-ils dans leurs stratégies et dans les relations entre acteurs ?**

Une discussion des différentes approches

L'échange de connaissances et de bonnes pratiques entre pays est une façon d'apprendre à partir d'exemples qui ont marché dans les pays d'origine[58]. Les cas étudiés dans chaque pays présentent des résultats positifs même si pour les cas européens ils ne sont encore qu'à leur début.

Après un aperçu général des différents contextes institutionnels nécessaires pour comprendre les situations actuelles (II.), l'objet de cette étude est de montrer que ces stratégies de *TOD* ou autres ont les mêmes fondements, les mêmes valeurs à leur base (III.). Ces stratégies sont de fait différentes parce qu'elles sont issues de contextes différents propres à chaque pays (IV.).

La méthodologie

Dans ce but, un stage de trois mois aux Pays-Bas au sein du *PlanBureau voor de Leefomgeving* (*PBL*)[59], une agence gouvernementale pour l'environnement dans son sens large, a permis de commencer un état-de-

[56] Nouvellement appelées autorité organisatrice de la mobilité en France depuis la loi MAPTAM de 2014
[57] Cf. Partie I. Un aperçu général des contextes institutionnels
[58] Entretien n°1
[59] En anglais, Netherlands Environmental Assessment Agency

l'art sur le sujet de la cohérence entre urbanisme et transport aux Pays-Bas grâce à des documents fournis par *PBL* tels que des rapports, des articles et des ouvrages (version en anglais non définitive d'un rapport pour la conférence européenne des transports, ouvrage intitulé *Maak Plaats !* publié par la Province de Hollande du Nord entre autres). D'autres sources d'informations comme des thèses ou des articles écrits par des chercheurs néerlandais sur l'étude du *TOD* aux Pays-Bas ont été très utiles (travaux de Wendy Tan, Paul Chorus et Luca Bertolini). Cela a permis de connaître la situation des Pays-Bas sur les politiques en matière de transport public et d'urbanisme et sur les aspects de gouvernance et de financement. Ce stage, a aussi facilité la constitution d´un réseau de contacts à différentes échelles de gouvernance (Province, Métropole, Municipalités) mais également avec le secteur privé (entreprise de consultants) et semi-public (entreprise ferroviaire NS). Dans son ensemble, cela a été une opportunité de confronter la réalité du terrain avec la littérature. Le choix des contacts a été orienté au début par des personnes au sein du *PBL* qui m'ont fourni les contacts. J'ai pu obtenir des contacts également par le biais des interviews. Le réseau de contacts s'est donc en quelque sorte crée de manière empirique. Au total, onze personnes ont été interviewées aux Pays-Bas. Les détails de ces interviews (durée, nature de l'échange, date, organisme, fonction de la personne) se trouvent en Annexe 1 de ce rapport.

Pour la situation en France, un état-de-l'art a débuté grâce aux publications du CEREMA[60]. Via cet intermédiaire, des contacts de praticiens des *contrats d'axe* dans différentes régions de France ont été obtenus (Région PACA, Agence d'urbanisme de la Région Grenobloise). Un chercheur ayant publié sur le *TOD* et le contexte français a également été sollicité. Pour la partie financement des transports publics, une personne du CEREMA spécialiste de ces questions a été interviewée. Le but a été le même que pour les Pays-Bas : comprendre la situation en France sur le sujet du lien entre urbanisme et transport public. Par ailleurs, les interviews apportent parfois une actualisation par rapport aux documents publiés. Au total, quatre interviews ont été menées en France. De même, les détails de ces interviews se trouvent en Annexe 1 de ce rapport.

Enfin, pour les Etats-Unis, il n'était pas envisageable de faire également des interviews avec des chercheurs et des praticiens sur place. C'est pourquoi, la méthodologie employée pour l'étude de ce pays, est seulement basée sur un état-de-l'art des ouvrages de référence[61]. En effet, la littérature scientifique américaine sur le sujet des *TOD* est conséquente. Les chercheurs néerlandais ont également travaillé sur des publications sur le *TOD* avec des chercheurs américains afin de savoir ce qu'il peut être appris dans un contexte européen. Dans ce sens, certaines caractéristiques pour une comparaison ont déjà été dégagés.

---

[60] Dont la plus récente sur le sujet: CEREMA. (2015). *Integrating urban planning and transport: French "contrats d'axe" in the light of Transit-Oriented development (TOD).* CEREMA, 151 p.

[61] Cf. Calthorpe, P., (1993), *op. cit.,*
Cervero, R. (1998). *The Next Transit Metropolis: A Global Inquiry.* Island Press, Excerpt, Chapter 1, 14 p.
Research Transport Board. (2004). TCRP Report 102 Transit-Oriented Development: Challenges, Prospects. Research Transport Board, 534 p. Entre autres.

Je tiens enfin à porter à l'attention du jury que j'ai conjointement écrit un rapport en anglais avec des entretiens effectués en anglais, j'ai donc essayé de traduire le plus fidèlement possible en français les propos de mes interviewés.

Le symbole « > » en début de paragraphe sert à marquer les transitions entre parties.

2. Les contextes institutionnels publics façonnent les stratégies de cohérence entre urbanisme et transport public

Cette première partie est divisée en deux sous-parties qui traitent, d'une part, du contexte législatif pour les Etats-Unis, les Pays-Bas et la France, sur l'évolution des politiques nationales concernant le transport et l'urbanisme (I.1) et, d'autre part, du cadre institutionnel de gouvernance et de financement dans les domaines du transport et de l'urbanisme (I.2). L'objectif de la première sous-partie est d'essayer de comprendre comment et pourquoi les politiques urbaines ont progressivement mis en évidence la nécessité de faire le lien entre urbanisme et transport public. La seconde sous-partie a pour objectif d'expliquer de manière générale les cadres institutionnels et financiers, point essentiel pour comprendre la gouvernance des projets.

2.1 Le rôle de l'évolution des différentes politiques nationales de l'aménagement de l'espace et de planification des transports publics

Les politiques nationales sont intéressantes à analyser dans les trois pays parce que la mise en place à long terme des politiques d'aménagement de l'espace et des transports relève du même niveau institutionnel de l'Etat. L'objectif principal de cette sous-partie est de montrer ce qui a déjà été mis en œuvre, ce qui n'a pas marché et pourquoi, depuis quelques années, les gouvernements locaux et nationaux se sont intéressés à la mise en cohérence de ces politiques urbaines.

2.1.1 En France, une évolution progressive vers plus de cohérence

La vision du lien entre urbanisme et transport a évolué depuis trente ans en France. L'établissement de lois successives a mené à des dispositions permettant un développement urbain autour de transport en commun. Le schéma suivant reprend cette évolution :

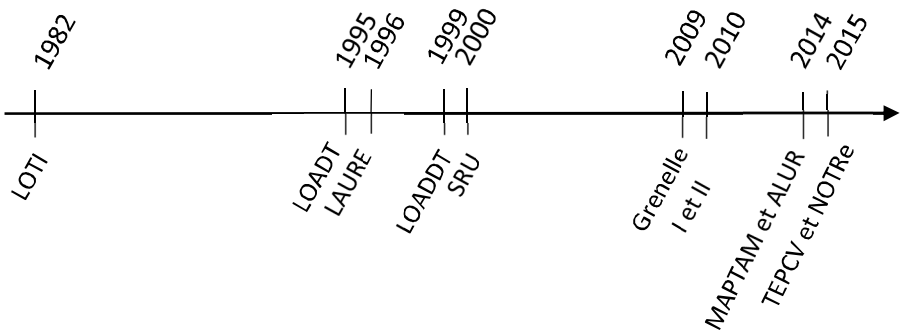


Figure 5 Frise chronologique des politiques nationales françaises en matière d'urbanisme et de transport public

En 1982, la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs ou LOTI, donne le droit à des transports public « low-cost » dans le sens qu'elle favorise l'efficacité économique et sociale[62]. Elle définit aussi le concept des **Plans de Déplacements Urbains (PDU)[63]** avec la volonté de mettre en place un partage de l'usage de la voirie entre une utilisation plus rationnelle de la voiture et une bonne intégration des piétons, des deux-roues et des transports publics[64]. De plus, le but de cette loi est de définir clairement une institution pour l'organisation des transports publics en « séparant les fonctions de l'organisateur et celles de l'opérateur » [65]. **L'autorité compétente organisatrice des transports urbains (AOTU)** doit définir, en considérant les infrastructures de transport existantes[66], le financement « au travers de l'allocation transport [versement transport] qui est une ressource fiscale bien spécifique » [67] et l'organisation du transport public dans la zone urbaine grâce à un Périmètre de Transports Urbains (PTU[68]).

Le système national de planification du territoire a été ensuite assuré par deux lois : la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT ou loi Pasqua) en 1995 et la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT ou loi Voynet) en 1999 [69]. Elles représentent, à cette période, un « retour à une approche stratégique orientée sur le long terme vers une politique régionale et une relance de l'aménagement du territoire » [70]. Ainsi, la volonté derrière cette politique est de **donner davantage de pouvoirs aux institutions à l'échelle locale et de supporter le « développement de capacités endogènes des territoires » [71].** Ces lois sont également à l'origine de nouvelles formes de documents de planification. L'Etat est responsable de l'élaboration d'un schéma national d'aménagement et d'une directive qui tous deux prennent en considération les enjeux de développement durable. La responsabilité de la Région est de décliner le schéma national d'aménagement dans un schéma régional d'aménagement. C'est pourquoi, Olivier Sykes et Alain Motte expliquent que le rôle des Régions avec ces lois a été ainsi renforcé[72].

---

[62] Ministry of Ecology and Sustainable Planning and Development. (2007). *Urban transport in France: The French experience*. Plaquette [en ligne]. 6 p., p. 5. Disponible sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_transports_urbains_ang.pdf (consulté le 7 juin 2016)

[63] Non prescriptif

[64] Regnouard, H. (2015). Urbanisme et déplacements : un lien croissant [en ligne]. *Journée technique COTITA « Comment intégrer les déplacements dans les PLU(I) ? », Cerema-Direction Territoriale Normandie-Centre, 17 février 2015, Rouen.* Disponible sur : http://www.cotita.fr/spip.php?article1486 (Consulté le 7 juin 2016)

[65] Ministry of Ecology and Sustainable Planning and Development. (2007), *op. cit.* p. 5.

[66] Regnouard, H. (2015), *op. cit.*

[67] Ministry of Ecology and Sustainable Planning and Development. (2007), *op. cit.* p. 5.

[68] Zone à l'intérieur de laquelle les transports publics sont organisés par une Autorité Organisatrice de Transport Urbain (AOT).

[69] Sykes, O., Motte, A. (2007). Chapter 7 Examining the relationship between transnational and national spatial planning. In: Booth, P., *et al. Spatial Planning Systems of Britain and France: A comparative analysis* [en ligne]. Routledge, 256 p., p. 105. Disponible sur : https://www.amazon.co.uk/dp/041542951X/ref=rdr_ext_tmb (consulté le 7 juin 2016)

[70] *Ibid.*

[71] *Ibid.*

[72] *Ibid.*

En 1996, le gouvernement central a souhaité agir sur la pollution de l'air et changer les comportements de déplacement liés à l'utilisation de la voiture[73]. La loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE) rend, en effet, **obligatoire et plus prescriptif les Plans de Déplacements Urbains (PDU) pour les agglomérations dont l'aire urbaine a plus de 100 000 habitants.** Dans ce PDU, le premier objectif est celui de la diminution du trafic automobile (donc du nombre de véhicules x nombre de km parcourus), au profit du développement des transports publics et des modes doux non polluants, marche et vélo.[74]

La Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) de 2000, **met en évidence l'importance du lien entre urbanisme (densité) et transport collectif (desserte).** La loi impose ainsi de nouveaux objectifs d'aménagement comme le renforcement des dispositions en matière de planification des transports (PDU) et l'organisation d'une gouvernance à l'échelle locale pour clarifier et renforcer la « coopération intercommunale »[75]. La loi établit l'obligation juridique de liens de compatibilité et de cohérence entre les documents locaux de planification de l'espace (PDU, PLU[76]) avec l'introduction d'un nouveau : le **Schéma de Cohérence Territoriale ou SCoT**, « intégrant toutes les dimensions du fonctionnement des villes » [77]. Le PLU doit être compatible avec le PDU qui, lui-même, doit être compatible avec le SCoT. Enfin, la brochure de présentation *Urban transport in France* réalisée par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et de l'Aménagement résume l'objectif de la loi en termes de transport public : créer « une crédibilité du transport public urbain en termes de fréquence, de densité du service, de routes prioritaires, de voies de bus, … grâce à une gouvernance basée sur les autorités de transports urbains qui ont la capacité d'organiser efficacement chaque aire urbaine avec le financement adéquat » [78].

Les lois Grenelle I et II ont amorcé une nouvelle vision du **lien entre urbanisme et mobilité**[79]. La loi Grenelle I de 2009 est une loi de programmation du Grenelle de l'Environnement tenu en 2007[80]. Les principaux objectifs de la loi en matière de transport et d'urbanisme sont de promouvoir un urbanisme qui minimise la consommation d'espace et des ressources en énergie et d'unifier les documents de planification a une échelle de l'agglomération[81]. La législation sur l'aménagement doit assurer **une limitation de l'étalement urbain en créant un lien entre la densité de population et le niveau de desserte en transport public** et en privilégiant l'utilisation du transport public (ferroviaire, voies de bus réservées, …). Par exemple, pour des « déplacements interurbains

[73] Regnouard, H. (2015., *op. cit.*
[74] *Ibid.*
[75] Sykes, O., Motte, A. (2007). *op. cit.*
[76] Plan Local d'Urbanisme anciennement Plan d'Occupation des Sols (POS)
[77] Verhage, R., Baker, M., Boino, P. (2007). Chapter 6 Stategic spatial planning at the metropolitan level. In: BOOTH, Philip., *et al. Spatial Planning Systems of Britain and France: A comparative analysis* [en ligne]. Routledge, 256 p., p. 85. Disponible sur : https://www.amazon.co.uk/dp/041542951X/ref=rdr_ext_tmb (consulté le 7 juin 2016)
[78] Ministry of Ecology and Sustainable Planning and Development. (2007). *op. cit.* p. 5.
[79] Regnouard, H. (2015). *op. cit.*
[80] Ministry of Ecology, Sustainable Development, Transport and Housing. (2009). La première loi Grenelle. *Le Grenelle Environnement* [en ligne]. Brochure, September 2009, 20 p., p. 5. Disponible sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/La_premiere_loi_du_Grenelle.pdf (Consulté le 9 juin 2016)
[81] *Ibid.*

ou périurbains, l'investissement dans le transport ferroviaire sera privilégié sur le développement de projet de routes »[82]. La loi promeut également l'utilisation de modes alternatifs à la voiture et aux transports en communs tels que l'auto-partage ou la location de vélos. De plus, des Plans de Déplacements doivent être établis pour les entreprises (Plan de Déplacements Entreprise ou Inter-Entreprises ou PDE/PDIE), les administrations (PDA), les établissements scolaires (PDES) et les sites industriels en prenant en compte le covoiturage, l'auto-partage, le télétravail, la marche ou le vélo. La loi Grenelle I a introduit la possibilité d'une **rente foncière**[83]. Cela signifie que les communes et les autorités des transports auraient pu utiliser une nouvelle modalité de financement pour des projets de transport public, grâce à une **taxe sur les bénéfices dus à l'augmentation de la valeur du terrain ou du bâtiment aux abords d'une infrastructure de transport public nouvellement construite**[84]. Cependant **aucun décret d'application n'est paru**, ce qui rend impossible sa mise en place.

La loi Grenelle II reprend les objectifs de la loi Grenelle I spécifiquement en renforçant la simplification et le « verdissement » des documents de planification (SCoT, PLU)[85]. La loi insiste sur la cohérence nécessaire entre les documents régionaux de planification (SCoT) et ceux qui sont locaux.

En 2014, la Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) affirme le « statut des grandes villes […] avec l'intention de les encourager à coordonner leurs actions dans une sphère du partage du pouvoir »[86]. Pour être plus précis, une grande ville est une Métropole si l'aire urbaine contient plus de 650 000 habitants[87]. Les Métropoles ainsi créées obtiennent des compétences des autres institutions dans le but d'accomplir ses principales missions qui sont le développement économique et le transport [88]. **Elles sont responsables de l'aménagement du territoire (SCoT et autres documents de planification) et du transport (PDU, routes, stationnement, …)** qui étaient pour certaines des compétences des communes. Elles obtiennent également des compétences du Département pour les routes départementales et

[82] United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development, France. Transport. *National Report to the Eighteenth Session of the Commission on Sustainable Development* [en ligne]. Session 18 and 19 (2010-2011), 7 p., p. 4. Disponible sur : https://sustainabledevelopment.un.org/content/dsd/dsd_aofw_ni/ni_pdfs/NationalReports/france/Transport_f.pdf (Consulté le 9 juin 2016)

[83] Ministry of Ecology, Sustainable Development, Transport and Housing. (2009). *op. cit.* p. 5.

[84] *Ibid.*

[85] Ministry of Ecology, Sustainable Development, Transport and Housing. (2010). Loi Grenelle 2. *Le Grenelle Environnement* [en ligne]. Brochure, November 2010, 11 p., p. 6. Disponible sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/Grenelle-2-law.html (Consulté le 9 juin 2016)

[86] Boutillier, S., Carre, D., Levratto, N. (2016). *Entrepreneurial Systems, Volume 2* [en ligne]. ISTE Ltd, 127 p., p. ix. Disponible sur :https://books.google.nl/books?id=k_tRCgAAQBAJ&pg=PR9&lpg=PR9&dq=maptam+law&source=bl&ots=Hf7RxXybJB&sig=Ft-NKf8t9Ol27W0H5ybFhJS7n3A&hl=fr&sa=X&ved=0ahUKEwim7qG00KLNAhUMbhQKHWrPAmUQ6AEIPDAD#v=onepage&q&f=true (Consulté le 12 juin 2016)

[87] Secrétariat Général du Gouvernement. *Légifrance, le service public de la diffusion du droit* [en ligne]. (Mis à jour le 18 mai 2016) Disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/ (Consulté le 12 juin 2016)

[88] Chabrot, C. (2013). La métropole dans les réformes territoriales [en ligne]. In : Centre de recherches Droits, Contrats, Territoires. Séminaire *«Les métropoles»*, jeudi 7 novembre 2013, 14 p., p. 11. Disponible sur : https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01139366/document (Consulté le 12 juin 2016)

sont impliquées dans l'élaboration de documents de planification à l'échelle de la Région[89]. L'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) est, avec la loi, appelée **autorité organisatrice de la mobilité** (AOM) car le covoiturage, l'auto-partage et les modes alternatifs à la voiture (marche, vélo, …) ou la logistique urbaine[90] font maintenant partie de l'éventail de compétences de cette autorité.

La même année, la Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) améliore l'intégration entre le Plan de Déplacement Urbain (PDU) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU) en favorisant la mise en application d'un document intercommunal (PLUi)[91] entre les communes. Le PLUi tient lieu dans ce cas de PLU, de PLH et de PDU à la fois. De plus, la loi inclut une modernisation du PLU et du SCoT, en particulier sur **la densité attendue (seuil minimal) autour de transports publics afin de limiter l'étalement urbain dans les aires péri-urbaines**. Elle renforce également des restrictions sur le stationnement de la voiture [92].

Récemment, la Loi sur la Transition Energétique pour la Croissance Verte (TEPCV) de 2015, fixe des objectifs pour le changement climatique, l'indépendance énergétique, et pour la diversité du mix énergétique[93]. Elle définit une stratégie appelée « low-carbon » pour le long terme grâce au plan énergétique pluriannuel. Dans le domaine des transports, la loi encourage le **développement de véhicules à basses émissions, le report modal (de la voiture vers le transport public, le transport ferroviaire, le vélo, la marche, …), la lutte contre l'étalement urbain** et le télétravail.[94]

Enfin, dernière en date, la loi NOTRe de 2015, pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République « redéfinit clairement les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale »[95]. Il s'agit d'une suite à la loi MAPTAM. Dans ce cadre, certaines régions fusionnent et elles acquièrent toutes des compétences des départements et des intercommunalités en matière d'aménagement et de transport principalement. Nous développerons ces derniers points dans la partie 1.2.1 qui traite des compétences plus en détails.

ENCART

Une politique commune à la France et aux Pays-Bas a été celle des **villes nouvelles**. Ce concept des villes nouvelles est né dans ces deux pays à peu près au même moment dans les années 1960. L'objectif était de canaliser la croissance et avoir une approche polycentrique du développement de l'époque[96]. L'application a été de créer de nouveaux centres urbains au niveau de bassins de vie. Ces centres étaient « placés le long de grands

[89] Secrétariat Général du Gouvernement, *op. cit.*
[90] *Ibid.*
[91] Ministère du Logement et de l'Habitat Durable. *Alur : la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* [en ligne]. (mis à jour le 16 février 2016) Disponible sur : http://www.logement.gouv.fr/spip.php?page=accueil-sous-site&site=432 (Consulté le 12 juin 2016)
[92] *Ibid.*
[93] Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy. (2016). *Energy Transition for Green Growth Act: User guide for the act and its attendant actions* [en ligne]. Brochure, October 2016, 28 p. Disponible sur : (Consulté le 12 juin 2016)
[94] Secrétariat Général du Gouvernement, 2016, *op. cit.*
[95] Gouvernement.fr, mis à jour le 08/08/2016, consulté le 08/08/2016
[96] Site du ministère de l'aménagement. [en ligne] Disponible sur : http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/la-politique-des-villes-nouvelles-a20692.html. consulté le 15/06/16.

axes de développement de nouvelles autoroutes ou de réseau ferré régional »[97]. En réalité, des problèmes sont apparus dans la gestion sociale de ces villes nouvelles et dans l'apparition d'habitats pavillonnaires qui n'étaient pas souhaités.

- D'où l'importance aujourd'hui d'avoir des approches multi et intermodales de la politique des transports en accord avec le développement urbain. C'est le rôle du PDU dans le cas de la France, mais c'est aussi grâce à la création, la mise à jour et à l'unification des documents de planification. Ces approches ne se feraient pas sans une gouvernance reposant désormais sur le niveau local avec une autorité organisatrice (nouvellement AOM). Des solutions pour le périurbain sont enfin pensées en termes de densité liée au niveau de desserte. Nous allons voir comment les Pays-Bas ont établi progressivement eux aussi l'importance d'établir de la cohérence entre urbanisme et transport public.

2.1.2 Aux Pays-Bas, vers des politiques de recommandations

De même que la France, il existe aux Pays Bas, trente ans de planification à l'échelle de l'Etat. Deux ministères, celui des Transports et celui du Logement, de l'Aménagement et de l'Environnement, ont été à l'origine de plans nationaux sur la mobilité et l'aménagement. Le Plan de Planification Spatiale date de 1965 et a été amendé plusieurs fois amenant au quatrième rapport sur la Planification Spatiale de 1988 aussi appelé rapport-VINEX[98], peut être l'une des politiques les plus connues des Pays-Bas en raison des politiques ABC et des habitations dites VINEX. Le cinquième rapport sur la Planification Spatiale en 2006 n'a pas abouti. Aujourd'hui les documents en vigueur sont les *Nota Ruimte* et *Nota Mobiliteit* de 2006 et le *SVIR* (Vision de Structure sur les Infrastructures et l'Aménagement) en 2012. Revenons à l'histoire de ces évolutions successives.

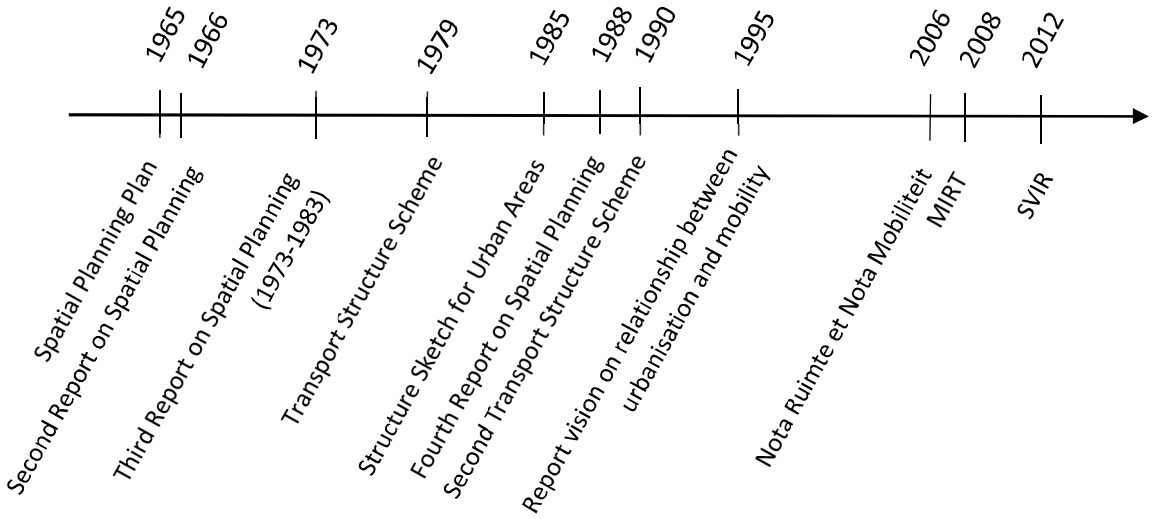


Figure 6 Frise chronologique des politiques nationales néerlandaises en matière d'urbanisme et de transport public

[97] *Ibid.*
[98] Snellen, D. (2002). *Urban form and activity-travel patterns*. Technische Universiteit Eindhoven. p.1.

Le deuxième rapport sur la Planification Spatiale de 1966 est important à mentionner car il a développé le concept de **Villes Nouvelles et de Centres de Croissance**. Le but était de faire face à la nouvelle croissance au-delà des frontières de la ville grâce à des « centres de débordement »[99]. Le paradigme de l'époque était de suivre le concept de « *concentrated deconcentration* »[100] ou la « **déconcentration concentrée** ». Les critiques envers cette politique concernent le choix des localisations par les municipalités et les difficultés à attirer les emplois dans ces zones. Ainsi le troisième rapport sur la Planification Spatiale a continué cette politique mais avec plus de contrôle de la part de l'Etat en spécifiant précisément les localisations[101].

Puis, le troisième rapport sur la Planification Spatiale (1973-1983[102]) qui a commencé dans un contexte de crise du pétrole, avait pour objectif principal de **réduire la mobilité avec la voiture**. Il insiste sur le développement d'autres modes de transport plus en respect avec l'environnement tels que la marche, le vélo et les transports en commun et les limitations de l'utilisation de la voiture : « Les limitations devraient être principalement imposées sur les transport motorisés »[103]. Dans ce contexte, c'est **le modèle de la ville compacte** qui a été une des principales caractéristiques. Il repose sur la « localisation de nouveaux développements dans les zones urbaines existantes », sur « de bonnes connections en transport public pour ces développements », sur une « mixité d'habitations, d'emplois et de services à l'échelle de l'aire urbaine » et pour finir sur la « localisation d'emplois à proximité immédiate de stations ferroviaires »[104]. Le résultat souhaité était de **diminuer les distances parcourues pour les trajets et d'augmenter l'utilisation des transports en commun.**

En 1979, le Schéma de Structure des Transports a été publié en collaboration entre les ministères des Transports de l'époque d'une part et du Logement, de l'Aménagement et de l'Environnement d'autre part. La vision de ce document était de faire face à la demande en transport autant des personnes que des biens dans la cadre de l'amélioration du **cadre de vie**. Pour ce faire les actions ont été prises dans le champ de l'aménagement en réduisant « le besoin de se déplacer à travers **une coordination et une intégration adéquates des zones d'habitations, d'emplois et de services** »[105] et dans le champ des transports avec le développement de **cheminements piétons et cyclables** et le **découragement de la circulation automobile** dans les quartiers résidentiels[106].

Le Schéma de Structure des Aires Urbaines de 1985 a suivi la politique nationale précédente mais en la traduisant en « plans et politiques spécifiques pour la décennie à venir »[107]. Par exemple, dans ces plans, les nouveaux développements dans les régions urbaines déjà existantes sont situés dans « un **périmètre à vélo du centre**

[99] Geurs, Hoen, Engelen, Van Wee. (2003). *op.cit*. p. 5.
[100] *Ibid.*
[101] *Ibid.*
[102] Boelens, L. (2009). The Urban Connection: An Actor-relational Approach to Urban Planning. 010 Publishers, 312 p.
[103] Snellen, D. (2002). *op.cit.* p. 9
[104] *Ibid.*
[105] *Ibid*, p.12
[106] *Ibid.*
[107] *Ibid,* p.9

urbain » et si ce n'est pas possible ces développements sont reliés à « un bon service de transport en commun » [108]. La promotion de l'utilisation du vélo comme celle de l'utilisation des transports en commun dans une région urbaine a pour but de promouvoir « **une utilisation plus sélective de la voiture** » [109].

En 1988, le quatrième rapport sur la Planification Spatiale ou rapport-VINEX, exprime « l'inquiétude » du gouvernement de voir l'impact de « la croissance dans la mobilité en voiture sur l'environnement et l'économie » [110]. La « **proximité commune des fonctions urbaines (logement, emploi, services) » est privilégiée** « **par rapport à l'accessibilité** »[111]. Cette politique a voulu à la fois répondre à la question des logements (politique VINEX) et à celle des emplois (politique ABC) :

- La politique VINEX

ENCART

Il s'agit de vastes sites d'habitations qui avaient pour but de répondre à la demande future en logement[112]. Les principes avancés par cette politique étaient la durabilité et la réduction de l'utilisation de la voiture qui étaient à l'époque les objectifs nationaux. Il fallait créer de la proximité avec le centre urbain en construisant dans le **tissu urbain existant**, sur des friches (cas de redéveloppement urbain)[113]. Mais si ce n'était pas possible de construire dans le tissu urbain, il était souhaité de construire les habitations sur des terrains (extension urbaine) près des villes.

- La politique ABC

ENCART

La politique ABC visait à guider la localisation des entreprises. Avec l'intention de « promouvoir un développement compact et les transports publics »[114], la localisation des entreprises était divisée en trois catégories : « A (zone centrale, près de stations de transport par rail, avec un stationnement limité), B (zone facilement accessible, à la fois, par la voiture et les transports publics) et C (zone en périphérie, dépendante de la voiture) (Van der Cammen and De Klerk, 2012, pp. 393-394) »[115]. Le principal reproche fait à cette politique est la non concordance entre les investissements publics allant pour les zones A et B alors que la majorité des entreprises ont préféré s'implanter en zone C. En conséquence, il y a eu un « étalement de structures commerciales le long d'autoroutes dans tout le pays (Hamers and Pick, 2012) »[116] et une part croissante de ces structures sont restées vacantes en partie à cause de la crise économique et financière. Une des causes avancées est la rareté du foncier dans les centres villes qui a entraîné un prix trop élevé des terrains pour que les entreprises puissent s'y installer. Cet ensemble de conséquences ne correspondait pas au modèle

[108] *Ibid.*
[109] *Ibid.*
[110] *Ibid,* p. 10.
[111] *Ibid.*
[112] *Ibid.*
[113] Echange avec Daniëlle Snellen
[114] Snellen, D. (2002). *op.cit.* p. 9
[115] *Ibid.*
[116] *Ibid.*

de la ville compacte souhaitée. De plus, une raison majeure de l'échec de la politique ABC est qu'elle allait « à l'encontre de la pratique existante en matière d'aménagement des collectivités locales selon laquelle les communes utilisaient des terres moins chères pour attirer les aménageurs privés à construire des parcs d'activités sous leur juridiction ».

La politique ABC a donc été considérée par certains auteurs comme une politique d'aménagement qui n'a pas bien marché[117] en partie à cause de la faible performance verticale de cette politique.

Ainsi les nouvelles zones résidentielles, les nouveaux centres d'emplois et les nouveaux services devraient être dans le tissu urbain existant et à proximité des transports en commun, ce qui aurait pour objectif de stimuler à la fois l'utilisation des transports en commun et la mixité des usages. Ces politiques s'appliquent à l'échelle de la ville ou de la région urbaine mais les critiques ont reposé sur la mise en œuvre à l'échelle du quartier. Il n'y a que « quelques recommandations sur les instruments qui peuvent être utilisés au niveau local pour réduire la croissance de la mobilité en voiture »[118].

Le Second Schéma de Structure des Transports publié en 1990 s'inscrit dans la **résolution du dilemme entre accessibilité et qualité de vie**. Il développe des stratégies pour contrer les effets négatifs de la mobilité motorisée sur la qualité de vie mais également les effets négatifs de la diminution d'accessibilité sur l'économie[119]. Une de ces stratégies concerne la **concentration** des lieux d'habitat, de travail, d'espaces de récréation et d'autres services avec une **connexion** de qualité aux transport publics[120].

En 1995, le Ministère des Transports a publié un rapport sur sa vision du lien entre urbanisation et mobilité[121]. Il définit principalement le choix des emplacements à desservir par les infrastructures de transport. Ce document se veut être une réponse à la question sur le meilleur choix d'emplacement combinant accessibilité peu onéreuse et bonne qualité de vie. Le principe énoncé est que « les courtes distances entre les nouveaux lieux de développement et les zones urbaines existantes connectés au transport public, influencent de manière positive la mobilité »[122]. **Les courtes distances engendreraient ainsi moins de trajets en voiture et davantage d'utilisation des transports en commun, ce qui améliorerait par conséquent l'accessibilité.** Le document explique que les nouvelles constructions résidentielles « devraient être principalement situées dans des régions urbaines déjà existantes »[123]. Sinon ce sont les lieux avec « une connexion au centre et un accès facile au transport public qui sont préférés »[124]. La priorité n'est pas de focaliser les développements sur un seul centre

[117] Reimer, M., Getimis, P., Blotevogel, H., (2014). Spatial Planning Systems and Practices in Europe : A Comparative Perspective on Continuity and Changes. Routledge, Chapter: Dutch national planning policy at the end of an era, 336 p., p.66.
[118] Snellen, D. (2002). *op.cit.* p. 2.
[119] *Ibid.* p. 12
[120] *Ibid.*
[121] *Ibid*, p. 13
[122] *Ibid.*
[123] *Ibid.*
[124] *Ibid.*

urbain mais sur plusieurs afin de mieux répartir la charge en usagers sur le réseau de transport. Enfin, « l'urbanisme à ces nouveaux endroits devrait être mixte combinant logements, emplois et services »[125]. Cette politique souhaite la **mixité des fonctions pour diminuer la distance des trajets ce qui une nouvelle fois diminuerait l'utilisation de la voiture**. Nous remarquons qu'il s'agit bien des mêmes principes avancés par le *Transit-Oriented Development* américain : mixité des fonctions, proximité, transport public, ... C'est également un document plus opérationnel que les précédents même si cela reste des **recommandations** pour le gouvernement à l'échelle locale.

Il y a eu un changement à partir des années 2000, les politiques ne souhaitent plus réduire la mobilité des transports motorisés à travers le report modal mais offrir une « haute qualité d'environnement »[126]. Cela s'appelle du « mobility management », c'est-à-dire qu'il faut adapter la demande en déplacements tout en gardant un bon cadre de vie grâce à une meilleure utilisation et plus efficace des infrastructures de transport et en offrant plus de choix dans les déplacements[127]. Les « urban regions » (régions urbanisées) sont devenus dans le vocabulaire utilisé par ces politiques « **urban networks** » (réseaux urbains). Il y a un changement de paradigme une nouvelle fois. On est entré dans une politique de libre déplacement où « les politiques ciblant la réduction de la mobilité en voiture sont abolies »[128], **c'est la « network city » ou « ville réseau ».**

Nous avons également vu que deux types de politiques ont été mises en place au cours des années précédentes aux Pays-Bas : l'une concerne le contrôle de l'implantation des activités et l'autre concerne l'amélioration de la connexion entre activités par différent modes de transport (système de transport multimodal)[129].

En 2006, le *Nota Ruimte* (voir ci-contre) et le *Nota Mobiliteit* tous deux des plans

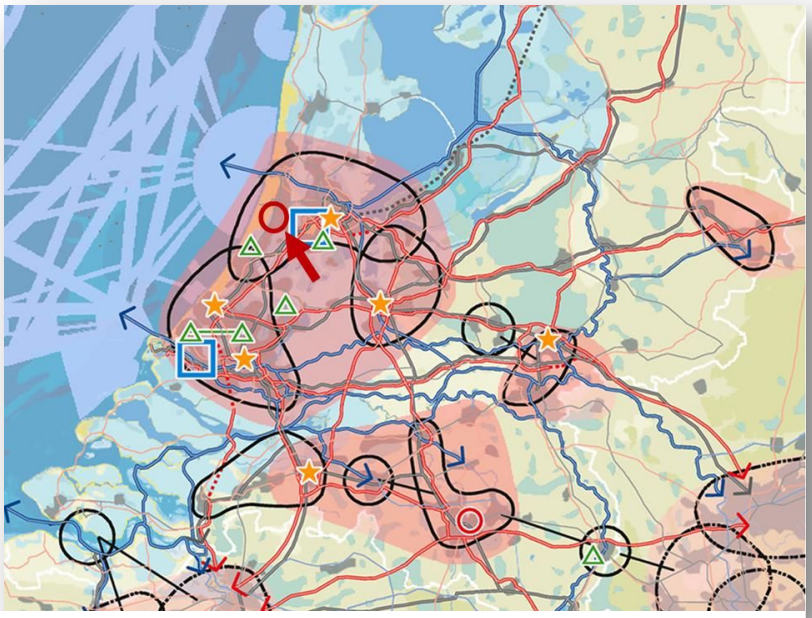


Figure 7 Nota Ruimte (Source : http://www.ruimtelijkeplannen.nl)

infrastructuur
- hoofdverbindingsas water
- hoofdverbindingsas spoor (w.o. Hanzelijn)
- Zuiderzeelijn / ontbrekende schakel IJzeren Rijn
- hoofdverbindingsas weg
- ontbrekende schakel hoofdverbindingsas weg
- scheepvaartroute

economie
- economisch kerngebied
- economisch kerngebied buitenland (illustratief)
- mainport
- brainport
- greenport

verstedelijking
- nationaal stedelijk netwerk
- stedelijk netwerk buitenland (illustratief)
- Nieuw Sleutelproject

[125] *Ibid.*
[126] *Ibid*, p.16.
[127] *Ibid*, p.17.
[128] Geurs, Hoen, Engelen, Van Wee. (2003). *op.cit*. p. 7.
[129] Snellen, D. (2002). *op.cit.* p.19.

nationaux sur l'aménagement et la mobilité, le gouvernement national a voulu intégrer la planification des infrastructures avec d'autres secteurs de politique d'aménagement.

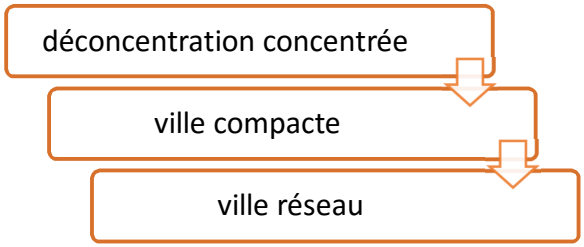
Au niveau national, les politiques sont davantage tournées vers les connexions entre régions, l'accessibilité, la mobilité dans les régions urbaines, l'investissement dans les routes et le ferroviaire[130]. L'objectif est également d'utiliser les infrastructures déjà existantes. Ainsi les principales priorités du gouvernement central se concentrent donc sur **les villes à potentiel économique** comme Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, …

Enfin plus récemment, le gouvernement central néerlandais a élaboré un plan déclinant sa vision de la mobilité et de l'aménagement pour le futur appelé *SVIR* (*Structuurvisie Infrastructuur en Milieu* ou Vision/Plan pour les Infrastructures et l'Aménagement). La priorité est toujours donnée aux régions économiques. Pour la croissance de ces régions, le *SVIR* fonctionne selon **trois étapes de planification** pour mettre en place un nouveau développement[131] :

1. Il faut identifier le besoin pour ce nouveau développement. Si le besoin est constaté, le développement pourra être planifié.
2. Il faut vérifier ensuite que le nouveau développement ait lieu dans le tissu urbain existant. Le critère d'emplacement où la multimodalité est présente n'est pas requis.
3. Si le nouveau développement ne peut être dans le tissu urbain existant, une localisation avec un accès multimodal est requise cette fois-ci.

Ces principes semblent pertinents cependant le *SVIR* un document contenant seulement des recommandations[132]. Il n'existe pas de contrôle du gouvernement et il n'y a pas de définition du terme « besoin » et de « multimodal ». Il peut donc y avoir des problèmes de cohérence entre les décisions des municipalités et la vision du gouvernement central.

- En résumé, les politiques nationales néerlandaises sont passées par différents paradigmes concernant l'aménagement de la ville :



Il reste que ces documents politiques ne sont que des visions contenant des recommandations plutôt que de réelles obligations pour les municipalités à mettre en place ces politiques. En effet, dans le quatrième rapport

[130] Echange avec Daniëlle Snellen
[131] *Ibid.*
[132] Echange avec Daniëlle Snellen

sur la Planification Spatiale, il est écrit qu'il doit y avoir une cohérence entre urbanisme et transport public mais il n'y a plus eu depuis, parmi les documents politiques passées et actuelles, aucun caractère obligatoire pour faire cette cohérence.

Sur cette question, « il n'y a pas de programme national strict ou directif » Entretien n°10

Dans ce sens, la France est différente car elle oblige récemment, dans les zones d'extension urbaine, de construire à proximité des arrêts de transport public.

L'évolution des Etats-Unis est également particulière. Ils sont confrontés à un modèle californien - du tout pour la voiture - hérité de l'après-guerre et à un modèle plus récent qui s'inspire du modèle des villes européennes (exemple du *TOD*). Nous avons vu que les Pays-Bas ainsi que la France ont élaboré des politiques qui suivent les mêmes principes que ceux énoncés dans le *TOD* : densité, proximité, transport public, vélo, marche, emplois, … Nous avons donc cherché à savoir s'il existait une évolution des politiques publiques à l'échelle du pays en matière d'urbanisme et de transport public. Le *TOD* s'avère être un principe largement connu et mis en place par la puissance publique aux Etats-Unis même s'il n'a pas été créé par le gouvernement.

2.1.3 Aux Etats-Unis, la naissance d'un modèle répandu : le *Transit-Oriented Development*

Aux Etats-Unis, le rôle du gouvernement central a en partie était à l'origine d'une évolution des politiques envers davantage de respect de l'environnement, davantage de transport public, … Mais la société civile à travers les associations d'habitants, a joué un rôle important pour pousser les pouvoirs publics à agir. Les pouvoirs publics européens ont davantage été dans le 'predict and provide' [133] (prévoir et répondre aux besoins) en établissant eux-mêmes les concepts d'aménagement et de transport. Au contraire, le concept de TOD qui s'applique à l'échelle nationale aux Etats-Unis et repris par la puissance publique, est venu de la société civile. Nous allons voir que c'est donc une grande différence avec les pays européens étudiés et que cette différence est à la base du fonctionnement des institutions américaines.

L'approche suivante est orientée par la question des transports car elle est bien documentée dans les ouvrages et sources rencontrées mais surtout parce que ça a été et c'est toujours un axe majeur de réforme et donc de préoccupations aux Etats-Unis.

[133] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *Public transport in the Netherlands.* Brochure for 'The Netherlands, guest of honour at the Salon de la Mobilité 2010 in Paris'. 90 p., p. 19.

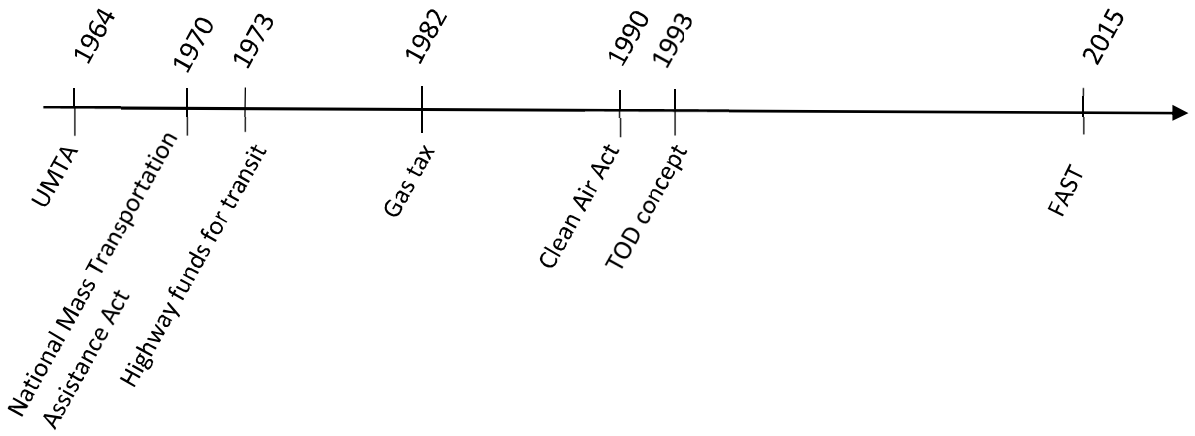


Figure 8 Frise chronologique des politiques nationales américaines en matière d'urbanisme et de transport public

En 1964, avec le *Urban Mass Transportation Act* (*UMTA*), le gouvernement fédéral a subventionné aux deux tiers des coûts d'équipements et de services pour les systèmes de transport public[134]. Il est complété en 1970 par le *National Mass Transportation Assistance Act* qui permet de mettre en place un programme de financement annuel. Les '*transit agencies',* les opérateurs des transports, se voient aidés financièrement. Pendant une décennie cela a représenté des subventions considérables. Ces fonds ont été utilisés par les municipalités pour l'achat du matériel roulant, l'amélioration de la flotte existante et la construction des infrastructures destinées au transport public[135].

Il est à noter qu'avant les années 70, une part importante des subventions des transports allaient en majorité aux autoroutes et il n'y avait que très peu d'aides pour le transport public. Les lois de cette décennie reflètent donc un changement d'orientations de politiques et de préoccupations vers le transport public. Cela est appuyé par la décision du Congrès américain, en 1973, de changer le but des fonds destinés aux autoroutes inter-états[136]. En effet, bien que déjà affecté à un secteur du transport (autoroutes), ces fonds ont permis de financer des projets de transport public[137].

Après la crise pétrolière de 1973, il y a eu une « résurgence de la conviction que le transport ferroviaire pouvait être la solution aux problèmes de congestion et de dépendance au pétrole » du pays[138]. Le gouvernement fédéral s'engage à financer les nouveaux projets de ligne ferroviaire ou d'extension dans les zones où il y a des « densités de population, des volumes de déplacements et des schémas de croissance »[139] indiquant un besoin.

[134] Young, J. (2015). Infrastructure : Mass Transit in 19th and 20th Century, Urban America. [en ligne] Disponible sur amercanhistory.oxfordre.com [consulté le 21/06/2016]
[135] *Ibid.*
[136] *Ibid.*
[137] *Ibid.*
[138] Weiner, E. (1992). Urban Transportation Planning in the US : A Historical Overview. [en ligne] Report, Nov 1992, USDOT. Disponible sur ntl.bts.gov/DOCS/UTP.html [consulté le 24/07/2016]
[139] *Ibid.*

Notamment, la priorité est donnée « aux corridors desservant des centres urbains densément peuplé »[140]. Enfin, en termes de transport collectif, le rail léger (type tramway) reçoit un intérêt grandissant[141].

En 1982, une taxe s'appliquant aux carburants ('*gas tax*') est dédiée au financement des transports publics. Elle intervient dans un contexte de décentralisation initié dans les années 70. En effet, le choix des projets financés en partie par cette taxe étaient laissés aux états et gouvernements locaux[142]

Dans un contexte de prise de conscience environnementale, le *Clean Air Act*, plusieurs fois amendés notamment en 1990, étend les sanctions aux états qui n'ont pas atteint les objectifs de réduction des gaz à effet de serre sur leur territoire[143]. En effet le *Clean Air Act* contient des standards nationaux en matière de qualité de l'air. Cela implique des changements à opérer pour les états et gouvernements locaux dans les stratégies de réduction des émissions notamment en termes de transport. En effet, cette loi préconise que les éléments des plans de mise en place étatique (*State Implementation Plans* ou *SIP*) en rapport avec les transports soient organisés à l'échelle de l'aire métropolitaine (*Metropolitan Planning Organizations* ou *MPO*) pour plus de cohérence.

Plus récemment, le Congrès américain a voté la mise en place d'un nouveau programme pluri-annuel (2015-2020) appelé *Fixing America's Surface Transportation* (*FAST*) dédié au financement des transports publics à long terme[144].

Le rôle des associations et de la société civile au sens large est important aux Etats-Unis, comme catalyseur, pour pousser les pouvoirs publics à mettre en place des politiques préservant davantage l'environnement et la qualité de vie.

New Urbanism et théorie du TOD

Le *New Urbanism* est un concept mais c'est aussi une association créée en réponse à la société dépendante de la voiture. Le *New Urbanism* prône la marche, que tout soit accessible en dix minutes de marche, la connexion entre les lieux, la diversité et la mixité des fonctions entre logements, commerces, bureaux, la mixité des personnes, la qualité architecturale, les espaces publics (structure traditionnelle d'un quartier), la densité, le transport public de haute qualité, la durabilité (moins d'impact sur l'environnement) et enfin la qualité de vie[145].

C'est également une critique des politiques de l'époque et surtout des gouvernements locaux. Les règlements d'urbanisme sont considérés comme « incohérents », ils vont dans le sens contraire du *New Urbanism*[146]. « Ils permettent l'étalement urbain » car ils permettent de faibles densités. Le *New Urbanism* prend pour référence les villes construites avant 1945 conçues avec des densités plus élevées.

---

[140] *Ibid.*
[141] *Ibid.*
[142] *Ibid.*
[143] *Ibid.*
[144] Site de l'U.S.DOT. Disponible sur Transit.dot.gov [consulté le 25/07/2016]
[145] Newurbanism.org
[146] *Ibid.*

Et le modèle créé par Peter Calthorpe en 1993, le *Transit-Oriented Development* a la même philosophie que le *New Urbanism* : « on a besoin de villes plutôt que d'étalement »[147]. Tout doit se faire à distance de marche. Le *TOD* est multidisciplinaire et vise à regrouper les fonctions de logement, d'emploi et de loisirs sur un même espace. Cet espace est caractérisé par un arrêt ou station de transport en commun. Cela réduirait ainsi le trafic automobile et préserverait les espaces naturels et agricoles[148]. Peter Calthorpe est très précis quant aux critères qui affectent un TOD : forte densité (10 bâtiments par acre), des cheminements piétons, distance des stations (1 mile minimum), une fréquence du transport en commun (pas plus de 15 minutes) et une mixité des emplois.

Pour Peter Calthorpe, « il ne faut pas éliminer la voiture mais balancer son utilisation »[149] avec les transports en commun et la marche[150]. Il compare les villes européennes et américaines : « La ville européenne, par exemple, fonctionne à la fois pour les piétions et les transports en commun mais a de grandes difficultés pour s'adapter à la voiture […] La ville américaine traditionnelle correspond à la fois aux piétions et à la voiture […], mais offre rarement la densité nécessaire au transport public »[151]. Le *suburb* ne correspond plus aux modes de vie actuels. Il y a de plus en plus de familles monoparentales, de couples sans enfants, …[152]

Le transport public est aussi un système qui se développe à l'échelle de l'aire urbaine voire au-delà (cas des trains inter-urbains et régionaux). Mais que l'on dise échelle de l'agglomération ou échelle régionale l'idée est la même, c'est sur un ensemble plus large que celui du quartier. Le *TOD* est l'idée d'un collier de perles[153]. Il se travaille point par point ('node' sur le schéma ci-contre) autour des stations de transport public mais son influence s'étend à l'ensemble du réseau ('corridor').

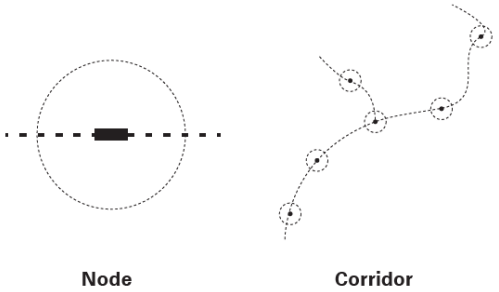


Figure 9 Schémas de nœuds et de corridors pour le *TOD* (*Source : Tan, W. (2013), p.10*)

Peter Calthorpe critique également les politiques de l'époque, pour lui il faut « reconcevoir les programmes du gouvernement fédéral »[154]. Il y a eu un échec à établir « une direction claire et durable en planification de l'espace. Les investissement publics passés sont plus allés « dans les suburbs que dans les villes », plus « dans les autoroutes que dans les transports en commun »[155]. Enfin, il n'y a eu « aucune restriction dans les pratiques de planification de l'espace ». En effet pour Peter Calthorpe, tout est lié, si on ne change pas la politique d'aménagement, le transport public ne pourra pas être une alternative à la voiture. De plus, il constate « une

[147] Calthorpe, P. (1993). *op.cit.* p.16.
[148] *Ibid.*
[149] *Ibid*, p.17.
[150] *Ibid,* p.28.
[151] *Ibid,* p.28.
[152] *Ibid*.
[153] Tan, W. (2013). *op.cit.*
[154] Calthorpe, P. (1993). *op.cit.* p.16.
[155] *Ibid*, p.19.

perte d'attractivité des centres villes » et une « inadéquation [de la mise en place] du bus ou du train dans les suburbs »[156]. Il montre la nécessité, pour qu'un système de transport public fonctionne, d'avoir des usagers. De plus, les périphéries peuvent être des sources d'usagers importantes pour des trajets allant au centre. La mise en place de *TOD* est donc essentielle pour fournir des usagers potentiels.

Situation actuelle du TOD aux Etats-Unis

Actuellement, il existe plus de cent projets de TOD aux Etats-Unis autour de trains de type lourd, train de type léger ou 'commuter'[157]. Son influence s'est répandu dans le monde entier et des exemples connus de TOD américains sont pris comme exemple (cas de Portland[158]). De très bons exemples de *TOD* cités dans de nombreux ouvrages sur le sujet, mentionnent également des cas en Australie, en Europe, en Asie et en Amérique du Sud.

Le *TOD* a désormais un label aux Etats Unis. Il peut être accordé à des projets satisfaisants les exigences de *TOD*. C'est une certification. Cela devient également un moyen marketing : « habiter un *TOD* ».

Les politiques américaines ont accordé davantage de préoccupations pour l'environnement et de ce fait davantage de financements aux transports publics. Concernant les politiques d'aménagement du pays, il aurait été intéressant de creuser la question pour savoir quelles évolutions ont été constatées, notamment concernant les règlements de planification locaux qui semblent poser problème. La société civile enfin semble avoir joué un role considérable comme catalyseur du changement avec les apparitions du *New Urbanism* et du concept de *TOD*. Ce dernier a connu un essor au sein du pays et à l'étranger.

- Enfin, cette sous-partie traitant des politiques publiques en matière d'urbanisme et de transport public des pays, a montré que les évolutions sont marqués par l'apparition de concepts et de visions dépendantes des contextes. Nous allons voir que ce contexte est renforcé par l'organisation des cadres institutionnels.

2.2 Le rôle de l'évolution des cadres institutionnels de gouvernance et de financement en urbanisme et transport public

La structure organisationnelle des pays joue un rôle dans l'organisation de la gouvernance et du financement de l'urbanisme et du transport public. Les systèmes tel que le fédéralisme pour les Etats-Unis est un système différent du modèle Etat-Nation suivi par la France. Le modèle des Pays-Bas est également différent parce qu'il est unitaire et décentralisé. Cependant le modèle commun d'un système a trois couches institutionnelles peut s'établir dans le cas de chaque pays :

[156] *Ibid*.
[157] Transit.dot.gov, consulté le 25/07/2016
[158] Tan, W. (2013). *op.cit.*

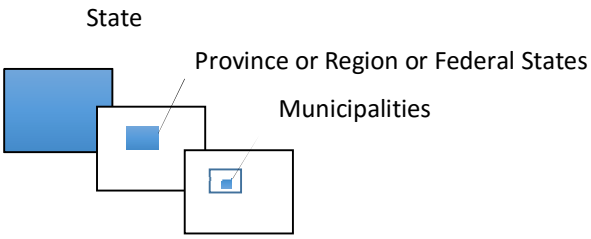


Figure 10 Système de trois couches institutionnelles

Nous allons voir qu'une évolution est marquée par le processus de décentralisation (création des Métropoles en France) avec la tentative pour réduire le millefeuille institutionnel en France (compétences des départements transférées par exemple) et aux Pays-Bas (fin des 'villes régions' depuis le 1er janvier 2015). Cette évolution s'accompagne d'un transfert de compétence d'une strate institutionnelle à une autre. Enfin des nouvelles formes de financement sont apparues sous forme de taxes (versement transport en France) et recours au secteur privé (aux Etats-Unis recours au partenariat public privé pour des projets urbains).

2.2.1 En France, les Régions et les Métropoles au cœur du lien entre urbanisme et transport public

L'organisation

La France est un pays centralisé même si des politiques favorisant la décentralisation ont eu lieu. La France est aujourd'hui découpée administrativement comme suit : Etat – Région – Département – Métropole ou autres regroupements de communes – Communes.

Les politiques de décentralisation visaient à réduire le « millefeuille institutionnel »[159]. Cela consiste en un transfert de compétences administratives de l'Etat aux collectivités locales[160]. En effet, le gouvernement central français a constaté que les compétences étaient « partagées et les financements croisés »[161], ce qui n'aide pas à la compréhension. Ainsi la loi MAPTAM a créé une nouvelle strate institutionnelle pour les aires urbaines de plus de 650 000 habitants : les Métropoles[162]. Elles remplacent, dans ces aires urbaines, les formes existantes de coopération entre communes telles que les Communautés de Communes, les Communautés d'Agglomération ou les Communautés Urbaines. Mais ce n'est pas le cas partout en France, quatorze Métropoles existent. Le schéma suivant explique les deux situations possibles de système institutionnel. Lorsqu'aucune Métropole n'existe ce sont les formes d'intercommunalité déjà existantes qui sont gardées (mais qui n'apparaissent pas sur le schéma) :

[159] Gouvernement.fr, mis à jour le 08/08/2016, consulté le 08/08/2016
[160] *Ibid.*
[161] *Ibid.*
[162] Cf Partie II.1.1

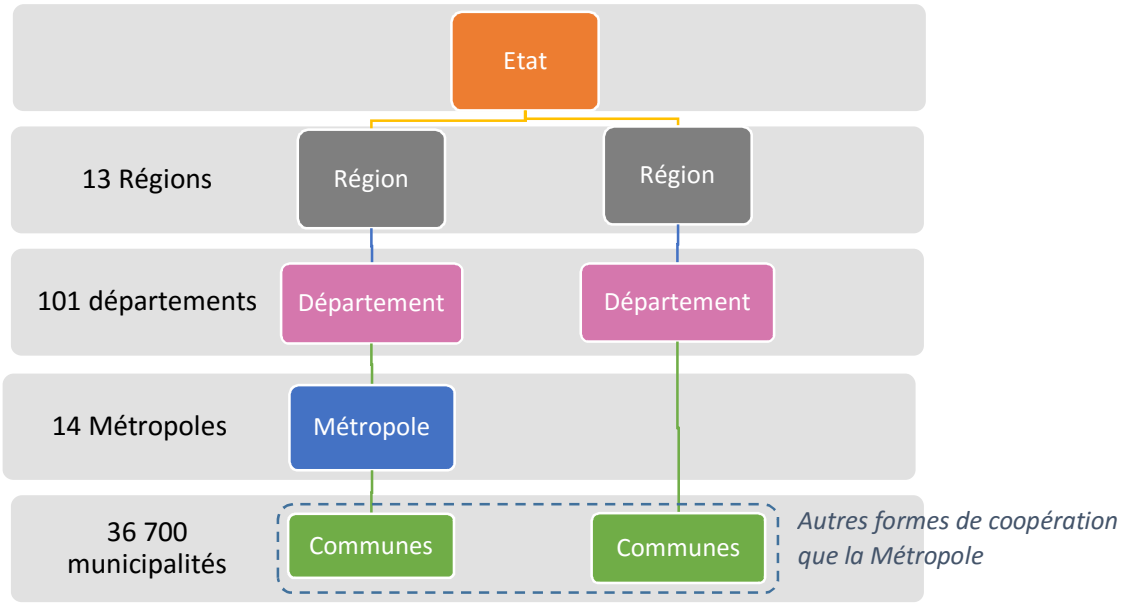


Figure 11 L'organisation administrative française (*Source : d'après Gouvernment.fr*)

L'intercommunalité « désigne les différentes formes de coopération existantes entre les communes »[163]. La loi NOTRe vise à regrouper les communes.

Les compétences

Grâce à la loi MAPTAM, en matière de transport public, la Métropole devient l'autorité organisatrice de la mobilité sur le périmètre attribué. Nous l'avons vu précédemment, elle récupère certaines compétences des autres strates institutionnelles. L'AOM est souvent le Syndicat Mixte des Transports Collectifs (SMTC) qui gère les transports publics d'une agglomération dans lequel fait partie des élus et des employés de l'opérateur.
L'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), anciennement des transports urbains (AOTU), est l'autorité compétente en matière de transports dans l'aire urbaine pour les réseaux de bus, métro, tramway, … Elle élabore les PDU. Certaines métropoles ont des compétences en urbanisme mais pas toutes.

La loi NOTRe qui fait suite à la loi MAPTAM, regroupe les régions qui passent de vingt-deux à treize et dotent les régions de nouvelles compétences. Les Régions deviennent aménageurs du territoire en élaborant les Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET)[164]. La Région « doit fixer les objectifs […] d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional [...] d'intermodalité et de développement des ports »[165] et par exemple en termes d'environnement elle doit intervenir dans la « lutte contre le changement climatique »[166]. En termes de transport, elle prend également la compétence du Département pour le réseau des cars interurbains entre autres. Et la Région reste l'autorité compétente pour le Train Express Régional (TER).

[163] Gouvernement.fr, mis à jour le 08/08/2016, consulté le 08/08/2016
[164] *Ibid.*
[165] *Ibid.*
[166] *Ibid.*

L'Etat enfin, est l'autorité compétente pour les Trains à Grande Vitesse (TGV) avec la SNCF.

Figure 12 Les principales institutions compétentes en transport public

En matière d'urbanisme, l'Etat s'est désengagé progressivement. Aujourd'hui les communes ont le principal pourvoir avec l'élaboration d'un PLU et les permis de construire délivrés par le maire. La Région élabore des plans et schémas d'aménagement mais la décision finale reviendra toujours aux maires des communes. Cela est nouveau pour les régions de s'occuper de l'aménagement alors qu'avant elle était l'unique compétence des collectivités. La Région a les moyens d'agir sur l'étalement urbain grâce aux Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité du Territoire (SRADDET). Le but est de mieux réguler l'urbanisme et de mieux appliquer la ville polycentrique (loi MAPTAM).

D'autres acteurs jouent également un rôle dans la gouvernance de projet d'urbanisme tels que les Etablissements Publics Fonciers Locaux (EPFL). C'est le cas pour le projet de création de la ligne E du tramway de l'agglomération grenobloise. L'EPFL servait à faire un état des lieux du foncier disponible pour la collectivité[167].

Le financement

Chaque strate institutionnelle investit dans le transport public en lien avec ses compétences. Une spécificité est l'Ile-de-France qui bénéficie d'un statut particulier, preuve que la France reste un pays centralisé autour de Paris et sa région. Le tableau ci-dessous reprend le financement du transport public par les institutions publiques mais également par les usagers et les entreprises :

Euros million	IDF	Non-IDF	Total France
Passenger receipts	1 990	998	2 988
Transport allocation and employers	3 231	2 261	5 492
Local authorities	1 230	1 699	2 929
State	360	78	438
Other	600	1 290	1 890
Total	7 411	6 326	13 737

Figure 13 Financement du transport urbain en France pour l'année 2005

[167] Entretien n°14

Il existe une part considérable des transports publics payée par la puissance publique mais les autres recettes viennent de l'achat de ticket ou abonnement par les usagers et de la taxe versement transport versée par les entreprises de plus de neuf salariés pour des réseaux de plus de 10 000 habitants[168]. Nous verrons dans la dernière partie les avantages et les limites d'un tel outil.

Après avoir vu ce que coûte les transports publics, nous nous intéressons aux moyens constituant les rentrées d'argent pour les collectivités locales. Il existe trois façons pour une collectivité locale d'obtenir des revenus : les impôts locaux, les subventions et les taxes[169]. De plus, pour le financement d'infrastructures de transport public, le principe général est le financement des équipements publics par l'impôt. Cependant, il existe une exception, une contribution financière exigée en matière d'urbanisme ayant pour objectif le financement des équipements publics est possible par le biais de fonds privés[170].

Les projets urbains sont financés principalement par les collectivités locales et par la Région et le Département. Le secteur privé peut également des projets urbains par l'intermédiaire de Zone d'Activité Concertée (ZAC).

Les collectivités locales ont une grande partie de leurs recettes provenant de l'Etat mais cette part est insuffisante pour financer l'ensemble des projets de transport collectif ou urbains. C'est pourquoi elles ont recours à l'impôt comme moyen additionnel de trouver des financements mais l'impôt n'est parfois pas suffisant. Le recours au secteur privé semble donc un choix de plus en plus systématique pour les collectivités locales afin de mener à bien des projets qu'elles considèrent souvent comme d'intérêt public.

Ainsi face aux contraintes de financement des transports publics et des aménagements, il y a nécessité de trouver des acteurs divers. Les Régions et métropoles sont également les nouveaux acteurs des transports collectifs et de l'urbanisme grâce aux récentes lois qui leur ont accordé davantage de compétences. Concernant les financements des transports publics, des outils innovants comme le versement transport sont des solutions possibles mais pas totales au problème du manque de financement public. Le recours au secteur privé semble être un autre moyen pour obtenir des financements dans un projet de transport ou d'aménagement et c'est un phénomène que l'on retrouve à l'échelle européenne voire mondiale.

2.2.2 Aux Pays-Bas, une gouvernance locale mais des financements centralisés

L'organisation

Les Pays-Bas sont un pays unitaire et décentralisé[171]. Ils suivent un modèle similaire à la France en termes de couches institutionnelles : Etat – Province – Ville région ou pas – Municipalités.

[168] Diaporama, Le financement des transports publics urbains en France
[169] D'après fiche du Certu, Le financement des équipements publics.
[170] *Ibid.*
[171] European Metropolitan Institute. (2012). *Case study MetropoolRegio Rotterdam-The Hague*. EMI, p. 9.

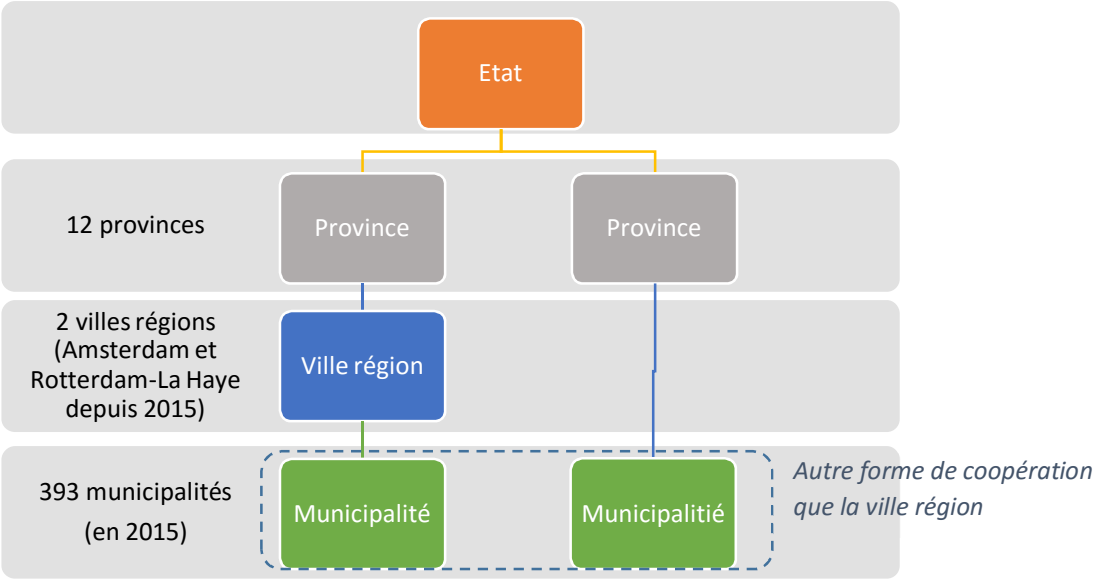


Figure 14 L'organisation administrative néerlandaise

C'est la loi *SVIR* de 2012 qui a abolit les 'villes régions' ou 'régions métropolitaines' et mis en place les autorités organisatrices des transports. Seules deux 'régions métropolitaines' sont restées depuis 2015, Amsterdam et Rotterdam-La Haye. Ce serait dû aux pressions des maires de ces agglomérations pour rester dans cette forme de coopération aux vues de la taille des aires urbaines[172]. L'argument avancé est qu'une strate est nécessaire pour gérer cette échelle intermédiaire entre communes et province. Le schéma ci-dessus reprend cette organisation. Les deux aires métropolitaines ont des compétences en économie et en transport urbain uniquement[173]. La région métropolitaine n'est pas une nouvelle strate de gouvernement mais elle est portée par les maires des villes[174]. Les municipalités n'appartenant pas à une 'ville région' ont la possibilité de se réunir en forme de coopération formelle ou informelle.

[172] Echange avec Daniëlle Snellen
[173] Entretien n°8
[174] EMI. (2012). *op.cit.* p. 10.

Les compétences

Avec ce qui a été dit précédemment sur le cas de la France, les Pays-Bas montrent des similarités. Un modèle commun peut être établi sur les compétences de chaque strate institutionnelle de ces deux pays :

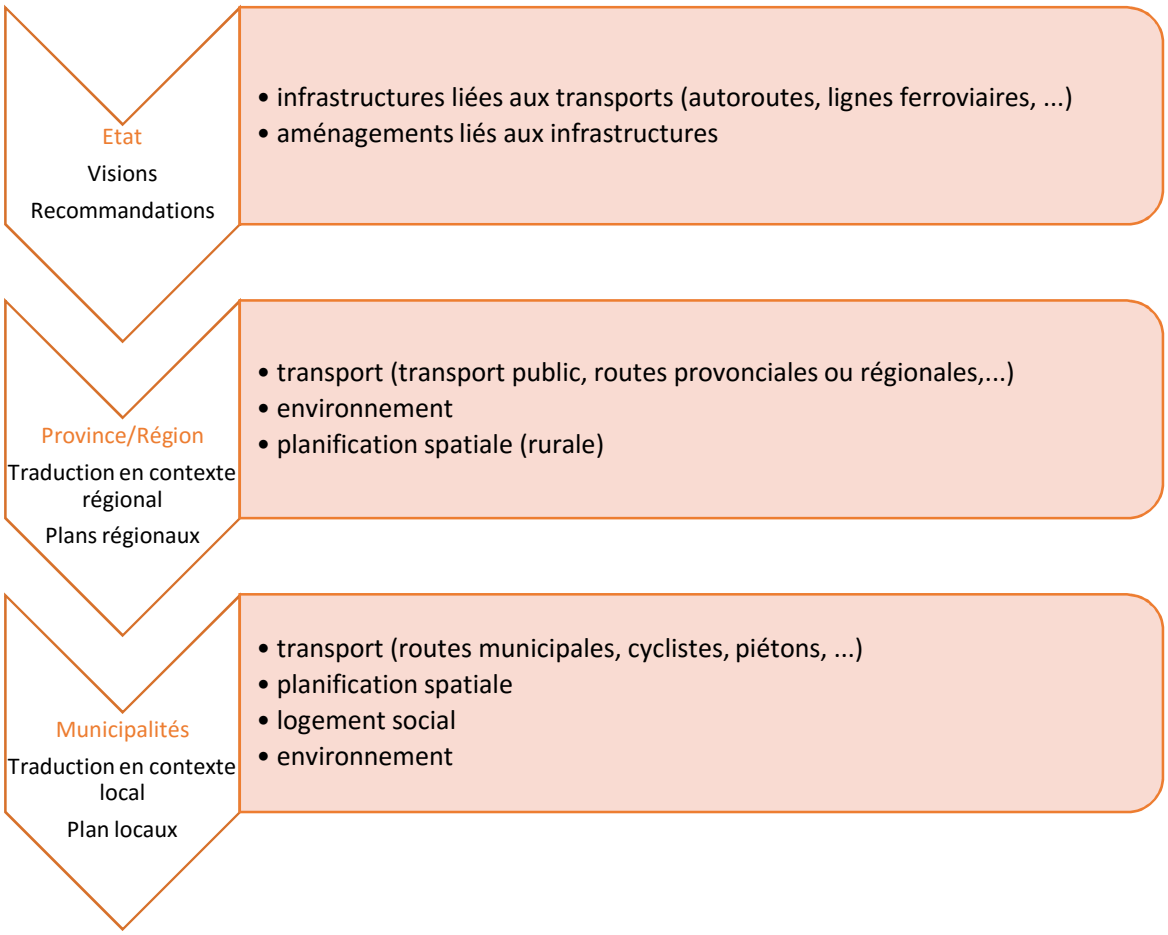


Figure 15 La répartition des compétences entre institutions, commune à la France et aux Pays-Bas

Autrefois le gouvernement central s'impliquait davantage dans la planification spatiale avec des plans et visions pour l'ensemble du pays (villes nouvelles, politique VINEX, …). Les plans locaux d'urbanisme et des transports étaient décidés à l'échelle nationale[175]. Il existe en effet une loi sur les transports pour les municipalités[176]. Les municipalités s'inspiraient des politiques nationales pour, par exemple, prendre des mesures sur la réduction de la croissance de la mobilité en voiture (quatrième rapport sur la Planification Spatiale) dans les plans locaux d'urbanisme[177]. L'idée était de traduire les recommandations à l'échelle locale. Les municipalités tentent de développer actuellement, dans un contexte de décentralisation, leur propre politique locale de l'aménagement de la mobilité[178].

[175] Echange avec Daniëlle Snellen
[176] *Ibid.*
[177] Snellen, D. (2002). *op.cit.* p.2.
[178] *Ibid.*

De même que la France, les politiques de décentralisation ont conduit le gouvernement central néerlandais a moins d'implications dans le champ de l'aménagement. Ainsi « la supervision des autorités locales a été réduite »[179] depuis. Le gouvernement se désengage sauf pour quelques secteurs ou lieux précis. En effet les grandes priorités sont les ports (Rotterdam) et aéroports (Schipol, Eindhoven), le Randstad (la conurbation créée par Amsterdam-Utrecht-Rotterdam-La Haye), le Cœur Vert (l'espace vert car agricole à l'intérieur du Randstad), …[180]

Suite aux lois de décentralisation, les municipalités ont davantage de pouvoir mais le problème du transfert de subventions en accord avec ce transfert de compétence est soulevé par les interviewés.

Le financement

L'investissement national appelé *MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport)*, auparavant *MIT* sans la dimension aménagement, est le programme pluriannuel pour le financement des infrastructures, de leurs aménagements et des transports. Il a pour but de « rendre claires et compréhensibles les visions du gouvernement en termes de politiques d'infrastructures et d'investissements ». C'est une subvention versée aux municipalités et qui ne doit être utilisée uniquement pour les domaines qui ont été cités précédemment, c'est-à-dire tout ce qui touche aux infrastructures (« earmarked funds » dans le schéma ci-dessous). Tout autre domaine ne pourra être financé par ce biais-là. Mais il arrive que ces fonds soient utilisés pour les projets de type *TOD* car les aménagements nécessaires à réaliser se retrouvent autour des infrastructures de transport[181].

Le *BDU* (*Brede Doeluitkering*) est une autre subvention reversée par le gouvernement central aux Provinces et aux aires métropolitaines[182] qui sont, toutes deux, autorités organisatrices des transports[183].

Les investissements pour les infrastructures de transport sont donc subventionnnées à l'échelle nationale, ce qui est différent des investissements dans l'urbanisme sont faits en grande partie par les municipalités. En effet, il existe le *Grandexploitatie* (ou gestion des terres) qui permet aux municipalités d'acheter, de rendre des terrains viables et de vendre ces terrains aux aménageurs[184]. Les municipalités peuvent donc avoir des revenus grâce à ces ventes (« Other income » dans le schéma ci-dessous).

[179] Geurs, Hoen, Engelen, Van Wee. (2003). *op.cit.* p. 7.
[180] Boelens, L. (2009). *op.cit.* p.7.
[181] Snellen, D., Hamers, D. & Tennekes, J. (2014). *Improving coherence between urban and transport planning the Netherlands: towards improved accessibility*. Draft version for European Transportation Conference (2014). doi:10.1017/CBO9781107415324.004
[182] Echange avec Daniëlle Snellen
[183] Passenger Transport Executive Group. (2010). *Public Transport Tendering in the Netherlands*. PTEG, 38 p. p. 7.
[184] Echange avec Daniëlle Snellen

Le schéma suivant explique la répartition des revenus des municipalités néerlandaises :

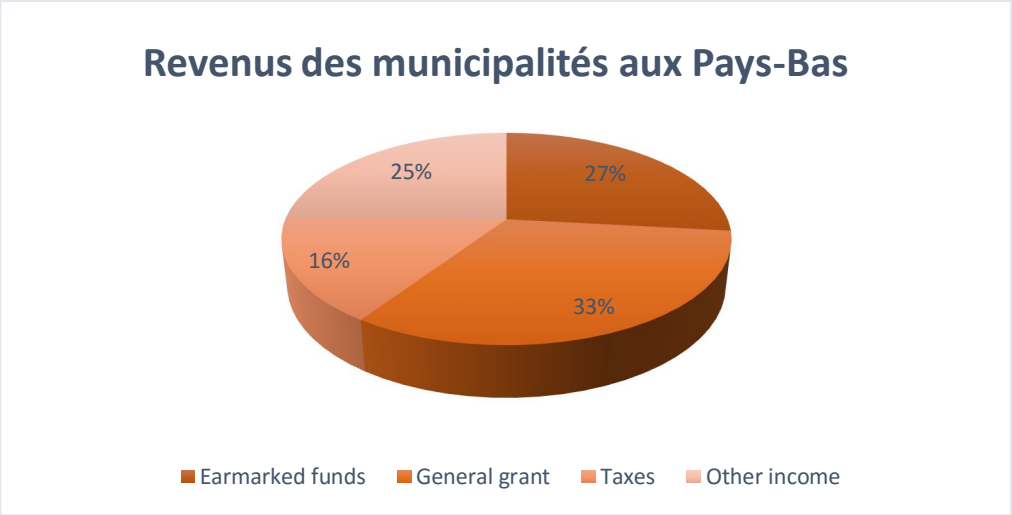


Figure 16 Répartition des revenus des municipalités néerlandaises (VNG. (2008), p.55)

Le budget des régions métropolitaines, coopération de municipalités, est quant à lui plus simple : 98% des subventions viennent du gouvernement central (contre 60% pour les municipalités) et 2% sont issus de contributions des municipalités membres de la région métropolitaine[185]. Enfin, à titre de comparaison, le budget des Provinces représente un dixième de celui des municipalités[186]. Toute la complexité aux Pays-Bas est donc de comprendre quelles compétences est attribuées aux strates institutionnelles et avec quel budget pour le faire.

La gouvernance aux Pays-Bas est de plus en plus aux mains de la Province qui doit coordonner les projets entre l'échelle municipale et l'échelle nationale. Quant aux deux régions urbaines d'Amsterdam et La Haye-Rotterdam, l'échelle institutionnelle des 'villes régions' possède de nombreuses compétences sur leurs territoires. Les moyens de financement des collectivités locales néerlandaises restent néanmoins très centralisés depuis l'Etat.

2.2.3 Aux Etats-Unis, une gouvernance locale et des financements privés

L'organisation

La gouvernance institutionnelle américaine suit le modèle suivant : Gouvernement fédéral – Etats – Comté – Municipalités. La difficulté ici a été de traduire les différents termes renvoyant aux strates institutionnelles américaines et de comprendre les rôles de ces strates. Ainsi le terme de « Gouvernement fédéral » a été choisi d'après la littérature à la place d' « Etat », au sens européen, car il n'existe pas un Etat mais des Etats d'Amérique.

Nous pouvons citer trois phénomènes peuvent résumer l'organisation actuelle des Etats-Unis. Tout d'abord, dans les années 70, nous avons vu que le phénomène de décentralisation a donné plus de pouvoirs aux gouvernements locaux dans leur gestion. Nous avons également vu que l'opinion publique avait été prise en compte de manière croissante dans l'élaboration de politiques (*TOD* par exemple). Suite à des décisions du

[185] OECD. (2016). *Territorial Reviews : The Metropolitan Region of Rotterdam- The Hague, Netherlands*. OECD.
[186] VNG. (2008). *op.cit.* p. 55

gouvernement ce choix de voir le public prendre part aux décisions s'est généralisé (avec des audiences[187] par exemple). Enfin la participation du secteur privé est devenue récurrente dans les projets publics. En effet, dans les années 80, les gouvernements nationaux et locaux ont fait le constat du manque de finances publiques. Il s'est donc formé des « public/private cooperative ventures »[188]. Par exemple, les « transit agencies » qui représentent le secteur public pour les transports d'une ville ont coopérer avec des opérateurs privés pour le financement des réseaux de transports de municipalités[189].

Les Etats Unis d'Amérique ont une organisation particulière. Les cinquante états ont des lois imposées par le Congrès donc à l'échelle nationale mais ils ont également leurs propres lois.

Comme dans les pays vus précédemment, la structure institutionnelle varie si les municipalités sont regroupées en Comté ou non. C'est le choix des municipalités de former ou non un Comté[190]. En effet, la formation d'un Comté insinue de nouvelles taxes pour les habitants car le Comté assure de nouvelles fonctions aux municipalités en regroupant des services par exemple. Ainsi les habitants peuvent voter pour cette formation ou non.

Les compétences

Il n'est pas facile de distinguer des compétences claires aux institutions américaines car comme il a été dit précédemment les états fédérés ont des lois qui leur sont propres et ont donc une certaine indépendance. Il en est de même pour les municipalités qui choisissent ou non de former un comté. Une grande liberté est laissée enfin aux associations d'habitants qui possèdent un pouvoir de pression non négligeable. Le secteur privé est également impliqué et endosse parfois le rôle des maires en matière de planification. Il est ainsi difficile de faire des généralités par rapport aux compétences. De manière générale, avec les données obtenues[191] même si partielles sur la question des compétences, nous donne les rôles suivants :

Figure 17 Les principales institutions compétentes en transport public

Pour les financements liés à ces compétences, Bernard Jouve exprime bien la situation :

> « *Aux États-Unis, l'implication très forte de la société civile et des acteurs privés dans les politiques constituent à la fois un trait culturel du pays (cf. l'importance historique de la démocratie participative et de*

[187] Weiner, E. (1992). *op.cit.*
[188] *Ibid.*
[189] *Ibid.*
[190] Airoldi, S. (2015). Rapport de Stage de Mise en Situation Professionnelle. ENTPE
[191] Weiner, E. (1992). *op.cit.* et Calthorpe, P. (1993). *op.cit.* p. 32.

la structuration de la société civile sous une forme associative et communautaire) et une variable structurelle : les relations intergouvernementales entre les villes et l'État fédéral sont si tenues depuis les années 1970 que les maires urbains ne peuvent compter, comme en Europe, que sur les transferts budgétaires et les subventions étatiques pour accompagner leurs politiques. Ils doivent composer avec l'appui financier des acteurs privés pour les élaborer et les mettre en œuvre (Savitch, 1999). »[192]

Le financement

Nous avons vu que la puissance publique a accordé dans le passé des subventions pour le développement des réseaux de transports publics à travers le pays. Les investissements publics en matière de transport collectif suivent des programmes pluriannuels. Le dernier en date est le *FAST* (*Fixing America's Surface Transportation*) qui établit des subventions pour la période 2015-2020.

Au sein du ministère américain des transports, l'administration qui s'occupe des subventions en matière de transports collectifs est la *Federal Transit Administration* (*FTA*). C'est elle notamment qui finance les programmes de *TOD* sur l'ensemble du pays par le biais d'appel d'offres[193].

Il y a donc une part de financement public qui reste encore non négligeable mais le rôle du secteur privé dans le financement de projets est bien plus développé que dans les pays européens, notamment le recours au partenariat public-privé.

L'étude des politiques publiques, de la gouvernance et des financements aux Etats-Unis aurait mérité davantage d'apports de connaissances, ce qui aurait été possible avec davantage de temps consacré à ce sujet pour la sélection d'informations pertinentes et la réalisation d'interviews. Ainsi ce que l'on peut quand même retenir est que les Etats-Unis montrent des particularités en termes de gouvernance et de moyens de financement qui sont à différencier des pays européens. Les strates institutionnelles sont dotées de davantage de libertés dans leur gestion (lois propres, flexibilité avec le privé). Même si des points communs avec les pays européens sont à noter comme la part importante des subventions de l'Etat dans les budgets des collectivités locales et le recours grandissant au secteur privé dans les financements de projets urbains et de transport public.

Nous avons vu que l'étude de l'évolution des politiques publiques en urbanisme et en transport public a montré que la France a continuellement chercher à faire de la cohérence entre les deux domaines pour répondre à des enjeux environnementaux. L'étude des Pays-Bas, quant à eux, ont montré que les politiques publiques ont davantage évolué vers des recommandations pour faire de la cohérence entre aménagement de l'espace et transport public. Le *TOD* américain a été un tournant pour les Etats-Unis dans la façon de voir le développement urbain : densité, mixité, proximité, transport collectif, ... Ce modèle s'est répandu non seulement à l'ensemble

[192] Jouve, B. (2007). *op.cit.* p. 21.
[193] Airoldi, S. (2015). *op.cit.*

du pays pour des projets précis mais il est repris comme « bonne pratique » pour le développement d'autres villes dans le monde.

- Nous avons également vu que l'étude de l'évolution des cadres institutionnels de gouvernance et de financement dans les domaines de l'urbanisme et des transports publics a montré que pour les pays européens le processus de décentralisation caractérisait cette évolution. La gouvernance locale - et donc les compétences - est renforcée qu'elle soit pour la Région et les Métropoles (France) ou pour la Province et les 'villes régions' (Pays-Bas). En termes de cadre de financements, les recettes des collectivités locales viennent principalement de l'Etat donc centralisées. Même si en France des dispositifs innovants de financement local existent comme le Versement Transport qui est une ressource supplémentaire pour le financement des transports collectifs. Les Etats-Unis, quant à eux, nous venons de le voir, présentes plus de flexibilité dans la gouvernance locale grâce à l'intégration de la société civile et des associations d'habitants qui jouent un rôle considérable dans la société américaine. En termes de financement de projets urbains et de transport public, bien que les subventions viennent de l'Etat, le recours au secteur privé est une solution répandue aux Etats-Unis. Les contrats et partenariats avec le secteur privé sont nombreux, à l'image du partenariat public-privé.

Nous avons ainsi pu voir grâce à cette partie que l'évolution dans le temps des politiques publiques en matière d'aménagement de la ville et des transports publics combinée à une évolution de la structure institutionnelle des pays montre une recherche de logique et de cohérence, parmi les pays étudiés, dans la manière de faire la ville de demain et donc façonne les stratégies publiques.

Il reste à comparer les pays entre eux pour savoir qu'est-ce qui peut être mis en avant comme étant des facteurs communs aux stratégies liant urbanisme et transport en commun. La partie suivante apporte donc une approche tournée davantage vers l'opérationnel. En effet les exemples sont tirés de projets développés dans les pays. Les points communs sont le cœur de cette partie même s'il existe des nuances, entre les pays, intéressantes à questionner.

3. Le lien entre urbanisme et transport public a des enjeux similaires pour chaque puissance publique des pays étudiés

Cette partie sert à mettre en lumière des éléments qui sont revenus régulièrement dans les ouvrages lus ou dans les interviews sur le sujet de l'articulation entre urbanisme et transport pour les différents pays. Il s'agit de montrer que le contexte général peut être vu comme identique : notion de développement durable, crise financière, mêmes préoccupations (en lien avec la première partie concernant les objectifs des politiques nationales). Il s'agit également de montrer que les problèmes auxquels font face les pays s'avèrent similaires comme le problème du financement des transports publics, le cloisonnement des administrations, la temporalité des projets urbains et celle des projets de transport ou le dilemme entre vivre en ville ou vivre en périphérie de la ville. Ce cheminement amène a considéré l'articulation entre urbanisme et transport public comme une solution possible trouvée par ces pays pour répondre partiellement ou totalement aux préoccupations et problèmes soulevés mentionnés avant. Bien que chaque stratégie soit unique, nous pouvons établir des points communs à travers les projets.

3.1 Un contexte général commun

Il ressort de la partie précédente des points communs dans les stratégies, politiques nationales et outils de la France, des Pays-Bas et des Etats-Unis. La notion de développement durable revient régulièrement dans les politiques des pays. La crise financière de 2009 et ses conséquences sur les finances publiques est également mentionnée dans des ouvrages et dans des interviews réalisées. De même que le cloisonnement des ministères des Infrastructures et de l'Environnement, le choix entre vivre en ville et vivre à la campagne ou encore la difficulté d'accorder les temporalités de l'urbanisme et du transport.

3.1.1 Un contexte de développement durable partagé

Le rapport Brundtland de 1987 a été un évènement charnière pour la mise en place des politiques de développement durable dans le monde. Il établit le concept de développement durable basé sur trois piliers : l'environnement, l'économie et le social (voir schéma ci-dessous).

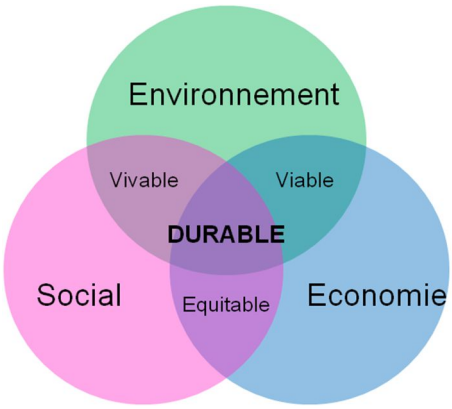


Figure 18 Les trois piliers du développement durable (*Source : Google Image*)

C'est à partir de cette période que les Pays-Bas, par exemple, se sont inspirés des principes du développement durable pour formuler leurs politiques[194].

De même pour la France et les Etats-Unis, les approches de cohérence entre le transport public et l'urbanisme observés sur les territoires prennent leur source dans les trois composantes du développement durable. Les mêmes principes voire la même philosophie se sont répandus à travers les sommets mondiaux sur le développement durable et le changement climatique[195]. De plus, la crise pétrolière de 1973, a conduit à une prise de conscience des pays pour être davantage moins dépendants du pétrole et pour développer d'autres solutions en termes d'énergie et de déplacements[196].

Lutte contre l'étalement urbain

L'objectif de limiter l'étalement urbain se retrouve dans les documents officiels et lois des pays étudiés. En France avec les lois Grenelle, aux Pays Bas avec les premiers rapports sur la Planification Spatiale dans les années 70[197].

Si nous nous intéressons à la question de l'étalement urbain par une approche spatiale, il est important de connaître quel modèle de développement existe et lequel semble le plus vertueux.

Le modèle souvent mis en avant est le polycentrisme. Pour Robert Cervero, c'est un modèle de villes hybrides [198] entre deux extrêmes qui sont d'une part les villes avec une forte centralité autour d'une métropole (type Paris) et d'autre part les villes fortement étendues avec une faible région centrale (type Los Angeles). Le schéma suivant explique que dans un modèle polycentrique, les centres urbains (cercles) sont interconnectés par des voies principales (longues lignes) et à des territoires secondaires (lignes courtes) [199]. Les Pays-Bas suivent ce type de modèle[200] avec une capitale, Amsterdam, qui ne regroupe pas toutes les fonctions puisque, entre autres, La Haye regroupe les

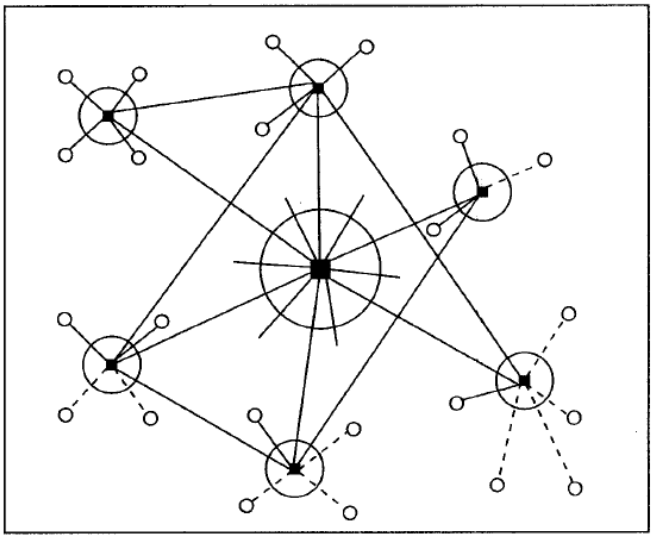


Figure 19 Modèle polycentrique (*Source : Cervero, R. ( ) The Transit Metropolis, p.13)*

[194] Snellen, D. (2002) *op.cit.* p. 12.
[195] Cf. par exemple de la COP21 à Paris en 2015 ou le Sommet de la Terre à Rio en 2012
[196] Snellen, D. (2002). *op.cit.* p. 8.
[197] Cf. Partie 1.1, p.20.
[198] Cervero, R. 1998. *The Transit Metropolis : A Global Inquiry*. Island Press, Excerpt, Chapter 1. 14 p., p. 13.
[199] *Ibid.*
[200] Chorus, P. (2012). *Station area developments in Tokyo and what the Randstad can learn from it. Thèse.* Université d'Amsterdam.

fonctions administratives et que Rotterdam a également des fonctions économiques. Grâce à l'interconnexion de toutes ces villes, à la petite taille du pays mais aussi à la forte densité (446 hab/km²)[201], il est possible de considérer que :

> *« Peut-être, les Pays-Bas sont une très très grosse ville »* Entretien n°10

Finalement les formes de développement urbain sont spécifiques au contexte c'est-à-dire qu'elles dépendent de la densité de population et de la rareté de l'espace[202]. Il est donc important de savoir quel est le type de développement d'un territoire pour savoir quelles solutions adapter. Par exemple, les Etats-Unis ont connu et connaissent encore le développement de suburbs pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il était moins cher de posséder sa propre maison que de louer, deuxièmement les maisons individuelles étaient plus rapides à construire, troisièmement il a été plus facile de s'y installer avec la construction d'autoroutes les reliant au centre et enfin parce que les politiques ont favorisé l'accès à la propriété grâce à des subventions pour la construction de nouvelles maisons[203]. L'organisation du zonage suivait même une hiérarchie dans le choix des implantations (voir schéma ci-contre). Les zones les plus restrictives étaient celles permettant uniquement du développement résidentiel, aucun développement commercial ne pouvait y être fait et encore moins du développement industriel. Un nouvel outil de zonage le *PDU* (*Planned Unit Development*) a permis de changer cette façon historique (années 30) d'aménager l'espace aux Etats-Unis. Il favorise la mise en place des principes du *New Urbanism* en permettant aux aménageurs privés de mixer les fonctions (logement, commerce) et les types d'habitat (maisons unifamiliale et multifamiliale) sur une même parcelle et d'augmenter les densités[204].

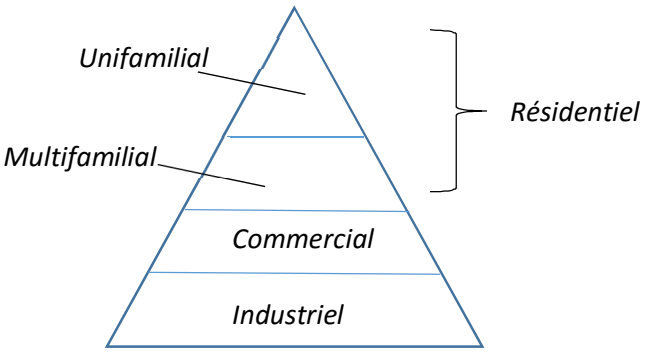


Figure 20 La théorie euclidienne du zonage (*d'après Lamer, C. (2004)*)

La puissance publique peut également investir dans le développement des transports collectifs adaptés à l'espace même si les implications d'un bus ne sont pas les mêmes qu'un tramway ou qu'un métro[205]. Enfin

[201] Needham, B. (2012). The National Spatial Strategy for The Netherlands. Conference *Planning for States and Nation/States : A TransAtlantic Exploration*, October 2012. 20 p. p. 1.
[202] Kananura, P. (2005). *op.cit*.
[203] Lamer, C. (2004). Why government policies encourage urban sprawl and the alternatives offered by New Urbanism. *Kansas Journal of Law and Public Policy*, 21 p., p.5.
[204] Nolon, J. (2014). *Protecting the Local Environment Through Land Use Law : Standing Ground*. West Academic, 448 p., p. 96.
[205] Cervero, R. (1998). *op.cit*. p.16.

une meilleure cohérence de la localisation non seulement de logements mais aussi d'écoles ou d'hôpitaux[206] bien desservis en transport en commun est un élément d'importance.

Les stratégies permettant de la cohérence entre urbanisme et transport public font partie de ce qui s'appelle la « Smart Growth » (ou croissance intelligente) mais sa mise en application reste difficile d'après de nombreux auteurs[207]. En voulant limiter l'étalement urbain elle l'augmenterait[208]…

Lutte contre l'utilisation de la voiture

La limitation de la pollution par les gaz à effet de serre liée à la congestion automobile est également l'un des principaux objectifs identifiés lors de ces sommets pour l'environnement et contre lequel la cohérence entre urbanisme et transport public tente de lutter. En effet, il est reconnu que « le réchauffement climatique et l'acidification sont causés par les émissions de CO_2, NO_x, et SO_2 »[209] qui sont produites pour une grande part par le secteur du transport. En effet, l'utilisation de la voiture est « une des sources principales d'impact sur l'environnement, en particulier dans les villes » [210]. Ainsi rapprocher les lieux d'habitation des moyens de transport en commun est un moyen de diminuer l'utilisation de la voiture qui est source de pollution.

Il s'agit également d'améliorer la qualité de vie[211]. La voiture est source de congestion, de stress, de nuisances sonores, visuelles, olfactives, …

De plus, on observe que la distance parcourue par trajet a augmenté depuis des décennies [212]. « L'automobile permet une mise à distance »[213]. Cet essor pour la voiture a eu un impact sur le choix des populations pour s'établir en périphérie (phénomène d'étalement urbain). Le mode de déplacements dans ces zones périurbaines est principalement la voiture à hauteur de 80% [214]. De plus, le premier motif de déplacements est l'achat, ce qui entraîne « une diffusion du commerce en périphérie »[215].

La voiture enfin est également une source de dépendance qui peut mener à des situations précaires pour certains foyers modestes. Les ménages privilégient le choix d'un logement « moins cher, loin du centre-

[206] Resnik, D. (2010). Urban Sprawl, Smart Growth and Deliberative Democracy. *American Journal of Public Health*, October. Disponible sur http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2936977/ [consulté le 28/07/2016]
[207] Dont Resnik, D. (2010). *op.cit.*
[208] *Ibid.* et cf. Partie 2.1.2, p. 49.
[209] *Ibid*, p.5.
[210] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *op.cit.* p. 87.
[211] *Ibid.*
[212] *Ibid.* p.6.
[213] Fareniaux, B., De Treglode, H., Marques, R., et al. (2015). *Urbanisme et mobilité*. Rapport n°009796-01. CGEDD, 117p., p.6.
[214] Certu. (2012). *op.cit.* p. 5.
[215] Fareniaux, B., De Treglode, H., Marques, R., et al. (2015). *op.cit.* p.18.

ville, privilégiant ainsi l'usage de l'automobile ». Mais la part accordée au budget de la voiture, par les ménages, est de plus en plus importante en raison du prix du carburant entre autres[216].

Le défi de la puissance publique pour le futur est de faire face à la croissance de la mobilité en voiture qui sera toujours présente même si elle est moins rapide qu'avant les années 2000 [217] et à l'inadaptation des transports collectifs en zone périurbaine[218]. Un axe important sur lequel les puissances publiques peuvent influer est la politique de stationnement des voitures[219] qui influence le choix de mode de transport[220].

Enfin l'accroissement de la population des personnes âgées pose des problèmes d'accessibilité[221], pour ces personnes, à des zones périphériques, centres commerciaux, … Elles ne sont d'ailleurs pas ou plus utilisatrices de la voiture. Les stratégies de cohérence entre urbanisme et transport public semblent donc être adaptées à cette population en maintenant leur indépendance.

Développement d'autres formes de mobilité

Si la cohérence entre urbanisme et transport public est une action pour limiter l'utilisation de la voiture, elle doit aussi favoriser la multimodalité, l'intermodalité et l'utilisation du transport public. De nombreux projets dans les pays étudiés mettent en avant les modes actifs tels que la marche et le vélo qui sont, par ailleurs, recommandés par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) pour ses effets bénéfiques sur la santé[222].

Il est important, par ailleurs, de rappeler les définitions de multimodalité et d'intermodalité qui sont au centre des politiques de cohérence entre urbanisme et transport public. La multimodalité est l'existence de plusieurs modes de déplacement et l'intermodalité est, pour un même trajet, le passage d'un mode à un autre[223]. Le but de développer d'autres formes de mobilité est que les utilisateurs de la voiture deviennent des utilisateurs des transports publics. En effet si ce changement n'a pas lieu, selon Robert Cervero, les investissements faits dans le transport public n'agiront que « très peu pour économiser l'énergie, réduire la pollution ou diminuer la congestion automobile »[224].

Les projets de cohérence entre urbanisme et transport public sont fonction des besoins du territoire. Nous venons de le voir, il y a forcément une adaptation à chaque contexte. Robert Cervero, dans *The Transit Metropolis*, explique les avantages et inconvénients des trois types de transport collectifs en ville : le bus,

---

[216] *Ibid.*
[217] Certu. (2012). *op.cit.* p.8.
[218] Fareniaux, B., De Treglode, H., Marques, R., et al. (2015). *op.cit.* p.18.
[219] *Ibid.*
[220] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *op.cit.* p. 23.
[221] *Ibid.*
[222] Organisation Mondiale de la Santé. [En ligne]. (Mis à jour le 15/06/2016) Disponible sur http://www.who.int/dietphysicalactivity/factsheet_recommendations/fr/ (consulté le 15/06/2016)
[223] Fareniaux, B., De Treglode, H., Marques, R., et al. (2015). *op.cit.* p.18.
[224] Cervero, R. (1998). *op.cit.* p.12.

le tramway ou rail léger et le métro ou rail lourd. Les bus, par exemple, parce qu'ils partagent l'espace sur la route avec les voitures sont « moins chers et plus adaptables que les trains ». Cependant, d'un point de vue énergétique, le bus est plus énergivore et plus pollueur que les transports urbains sur rail. Les politiques ont également investi dans le transport urbain sur rail que dans le bus pour des questions d'image (image de la ville moderne et respectueuse de l'environnement)[225]. Les tramways ou rail léger en effet sont moins rapides que le bus, mais ils sont adaptés à la ville piétonne, permettent des centre villes avec moins de voitures, sont électriques et silencieux[226]. C'est également une alternative au rail lourd ou métro qui sont plus coûteux à construire[227]. Enfin le métro ou rail lourd bien que cher à construire permet de transporter un nombre plus important d'usagers et sa vitesse est plus élevée que le tramway ou rail léger[228]. Enfin il existe un dernier type de transport sur rail très utilisé pour connecter les villes à leur périphérie, « commuter » ou « suburb rail »[229] ce que l'on peut traduire par trains de banlieue.

Le transport sur rail, par exemple, est très présent aux Pays-Bas avec des réseaux de trains interurbains ou régionaux (Intercity, Sprinter) sur l'ensemble du pays : c'est la « colonne vertébrale du système de transport public néerlandais »[230]. De plus, la plupart des trajets intermodaux aux Pays-Bas sont effectués avec le train (à 67,8%)[231]. Le vélo est également un mode de transport favorisé aux Pays-Bas pour les déplacements en ville[232]. On retrouve ainsi aux Pays-Bas, à proximité des gares de trains, des parkings vélos gratuits de manière systématique[233]. La France, quant à elle, également bien dotée en trains, souhaite développer davantage l'utilisation du vélo. Pour ce faire, le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable recommande de « renforcer la place du vélo » en prévoyant des stationnements « suffisants et adaptés »[234].

L'intérêt est de combiner ces modes de transport (intermodalité) : une ligne de bus (en bleu) permet de desservir vers un axe majeur de tramway ou métro[235] (en noir) en tant que ligne de rabattement (schéma de droite) :

Figure 21 Modèle d'un réseau de transport avec et sans ligne de rabattement (*Source : d'après Ministry of Transport, Public Works and Water Management, p. 77*)

[225] *Ibid.* p.17.
[226] Cervero, R. (1998). *op.cit.* p.17.
[227] *Ibid.*
[228] *Ibid.*
[229] *Ibid.*
[230] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *op.cit.* p. 40.
[231] *Ibid.* p. 35.
[232] Tan, W. (2013). *op.cit.*
[233] Observations sur le terrain
[234] *Ibid.*
[235] Cervero, R. (1998). *op.cit.* p.17.

Au lieu d'être en compétition (schéma de gauche), le lien entre bus et d'autres modes de transport public permet un apport supplémentaire d'usagers et donc une optimisation du réseau[236]. Cette configuration est conditionnée à ce que le bus et le transport par rail soient sous l'égide d'un même opérateur pour ne pas avoir de compétition et un désavantage financier pour la compagnie de bus[237].

Nous avons vu qu'au-delà du développement des transports collectifs comme le métro, le bus ou le tramway en ville, les stratégies actuelles des pays vont dans le sens du développement des modes actifs (marche ou vélo)[238].

Ainsi nous avons vu que l'étalement urbain, la vulnérabilité énergétique, la pollution sont liés à l'utilisation de la voiture. Et dans un contexte de développement durable les pays étudiés ont, selon les formes de développement des villes spécifiques au contexte, adapté leur solution. Le concept de Smart Growth rassemblerait toutes les stratégies de cohérence entre urbanisme et transport, la multimodalité ou l'intermodalité. De plus, le *TOD* est un « concept de planification de l'espace approprié au développement urbain dans un contexte de durabilité »[239]. Nous allons voir que les points communs qui se dégagent sont également dans les problèmes rencontrés par ces pays pour mettre en place une articulation entre urbanisme et transport public.

3.1.2 Des problèmes rencontrés identiques dans la mise en œuvre

Vivre en ville ou vivre en périphérie ?

La demande et l'offre en logement est au cœur des logiques du marché foncier et immobilier. Et la volonté des politiques de mettre en place des projets de type *TOD* doit correspondre à une demande réelle de la population. Il se trouve que le *TOD* aux Etats-Unis est issu d'une prise de conscience de la société civile (ou une partie de celle-ci) pour un développement urbain plus cohérent. Nous pouvons supposer, qu'aux Etats-Unis, la puissance publique lorsqu'elle finance un projet de *TOD,* avec tous les avantages qu'un tel développement représente, est certaine qu'il y aura des populations pour y vivre. En effet, plusieurs auteurs mettent en avant le rôle de la ville « source de richesse et de culture »[240] et le rôle que joue les transports en commun dans ce rôle[241]. Les transports collectifs ont un double rôle pour la ville. Ils renforcent le rôle du centre-ville qui est « le cœur économique et culturel » à l'échelle régionale et « catalysent le redéveloppement dans le centre »[242].

[236] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *op.cit.* p. 72.
[237] *Ibid.*
[238] Cf. Partie I.1, p.20.
[239] L'Hostis, A., Darchen, S. (2015). *op.cit*. p.1.
[240] Mander, U., Brebbia, C., Tiezzi, E. (2006). *The Sustainable City IV, Urban Regeneration and Susutainability*. WIT Press, p. 685.
[241] Calthorpe, P. (1993). *op.cit*. p.32.
[242] *Ibid.*

Au contraire une certaine partie de la population souhaite vivre dans une maison loin de la ville pour un confort de vie[243]. L'argument mis en avant par certaines familles est pour pouvoir élever des enfants.

> *« Avec le même montant d'argent je peux soit m'acheter un petit appartement d'une pièce à Amsterdam ou soit m'acheter une maison avec un grand jardin à Heerhugowaard. Avec un bébé et une compagne… le choix est vite fait. »* Entretien n°10

Ainsi vouloir que la croissance urbaine soit compacte et orientée par le transport collectif, c'est « ignorer les réalités politiques et les préférences du marché »[244]. Une forme de dissuasion pour les aménageurs et les acheteurs dans les zones périurbaines serait de mettre en place des taxes sur l'étalement urbain ou d'augmenter le prix du pétrole[245]. Mais nous pouvons questionner l'efficacité de telles mesures.

Par ailleurs, certaines barrières à la mise en place de projets de cohérence entre urbanisme et transport public dans le tissu urbain existant peuvent être informelles. C'est le cas des développeurs et aménageurs privés qui souhaitent « reproduire les succès passés »[246] c'est-à-dire vendre des maisons pavillonnaires. Il n'y a pas forcément dans leur démarche de construction beaucoup de « sensibilité au changement d'époque »[247]. La rentabilité à court terme est le modèle de financement sur lequel ils s'appuient[248]. L'idée du *TOD* qui semble pourtant faire l'unanimité chez les politiques, les praticiens et les habitants, en réalité :

> *« C'est plus facile pour le gouvernement local ou les aménageurs de construire en périphérie de la ville car ils peuvent acheter des terres agricoles moins chères et développer dessus leurs projets »*[249]

De manière plus générale, une autre barrière informelle est la peur de la population (aménageurs, habitants, politiques) au changement car il est synonyme de perte de contrôle[250].

Enfin, la demande en logement fait partie des facteurs de croissance d'une ville. Et selon la croissance de cette ville, différentes stratégies peuvent être mises en place[251]. Les politiques de redéveloppement de manière ponctuelle est le signe d'une croissance urbaine lente[252], pour une croissance plus importante ce sera un ensemble de redéveloppement ponctuel et des zones d'extension urbaine, enfin si la croissance est très rapide la stratégie est de combiner les deux voire de construire des villes nouvelles[253]. Peter Calthorpe

---

[243] Mander, U., Brebbia, C., Tiezzi, E. (2006). *op.cit*. p. 685.
[244] Cervero, R. (1998). *op.cit*. p. 12.
[245] *Ibid.*
[246] Calthorpe, P. (1993). *op.cit*. p.36.
[247] *Ibid.*
[248] *Ibid.*
[249] Entretien n°10
[250] Echange avec Daniëlle Snellen
[251] Calthorpe, P. (1993). *op.cit*. p.32.
[252] *Ibid,* p.36
[253] *Ibid*, p.32

entend par là qu'avec la croissance d'une ville, il faut prévoir des stratégies et ne pas laisser les développements sans perspectives.

La difficulté du financement des transports publics

Un constat général est que les finances publiques diminuent pour les pays européens tels que la France ou les Pays-Bas aussi bien pour les Etats-Unis. Les municipalités sont « incapables de financer entièrement les services et les infrastructures »[254]. La crise financière de 2009 a été une difficulté qui s'est ajoutée. Les projets de transport public ou d'urbanisme (création de logements) ont montré dès lors des ralentissements faute de financements. Il y a donc eu un besoin pour la puissance publique de mettre en place d'autres stratégies de financement.

Il existe un paradoxe du transport public : les réseaux de transports publics s'étendent mais plus le réseau est étendu plus il coûte cher. Cependant leur présence est également source de valorisation du foncier[255]. Les approches transversales ont ainsi été une façon de répondre à ce besoin. En effet lorsqu'une ligne de transport en commun est construite, le foncier autour prend de la valeur. Il y a donc une plus-value générée par rapport à la valeur initiale des terrains. Or cette plus-value due au transport public nouvellement construit n'est pas récupéré par ceux qui ont investi dans ce transport public. Une solution serait donc d'utiliser les revenus générés par des aménagements autour des stations de transport public pour les réinvestir dans le transport public[256].

Tout l'enjeu posé actuellement est donc de savoir comment récupérer cette plus-value ? Mais nous allons voir, dans la dernière partie, qu'il est difficile de savoir s'il est même possible de la récupérer (sur quels critères).

D'autres solutions envisageables sont de mieux répartir les coûts des transports en communs (coût d'investissement, coûts d'entretien) entre les acteurs et la recherche de financement. Pourquoi la puissance publique serait la seule à investir ? Le recours au financement du secteur privé est donc de plus en plus utilisé dans les pays européens. Pour ce qui est des Etats-Unis, il s'agit d'une pratique courante. En effet, certains projets ne sont financés que par le secteur privé. Pour Peter Calthorpe, le « secteur privé peut devenir un allié dans cette stratégie [encourager la construction de logements/bureaux de concert avec les investissements dans le transport public] »[257].

---

[254] *Ibid*, p.36
[255] Cervero, R. (1998). *op.cit*. p. 12.
[256] Calthorpe, P. (1993). *op.cit*. p.36.
[257] *Ibid*.

L'organisation historique des administrations

Historiquement une séparation a toujours existé entre le monde du transport et de l'infrastructure et le monde de l'urbanisme[258]. Cela a créé et crée toujours des problèmes de cohérence au sein des administrations. La tendance actuelle observée est de fusionner ces ministères. C'est l'exemple aux Pays-Bas avec le Ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement ou encore en France avec le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer[259] qui comprend une direction générale des infrastructures de transport. L'exemple des Pays-Bas est développé ci-dessous car c'est celui auquel l'étude de terrain a été largement confrontée.

Aux Pays-Bas, le gouvernement central a toujours eu deux ministères longtemps séparés : le Ministère des Transports ('Transport, Public Works and Water Management' ou 'TPWWM' pour le schéma) et du logement, de l'aménagement et de l'environnement ('Housing, Spatial Planning, Environment' ou 'HSPE'). Ils sont aujourd'hui rassemblés dans un Ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement (*Infrastructuur en Milieu*). L'objectif de cette unification est la cohérence des politiques menaient par les deux ministères.

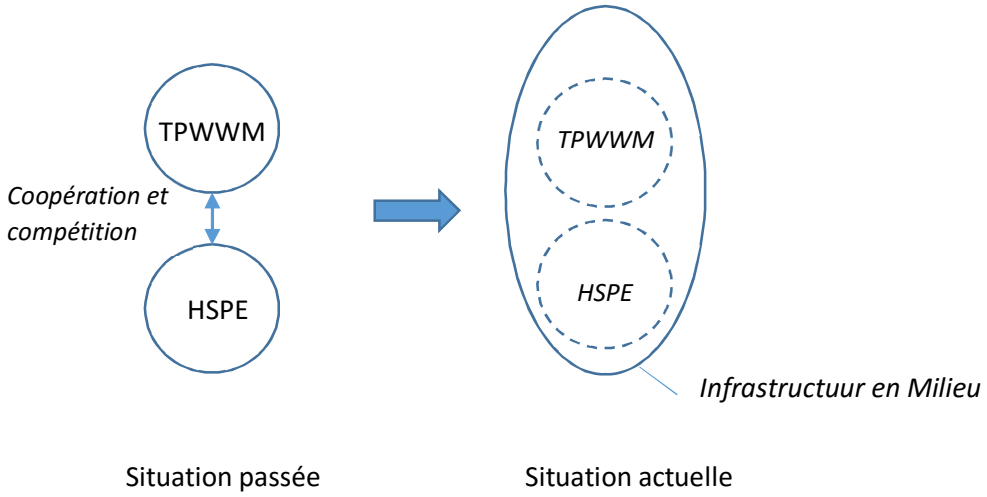


Figure 22 L'évolution des ministères aux Pays-Bas

Cependant, comme le montre le schéma ci-dessus, les barrières entre ces deux entités sont toujours persistantes (cercles en pointillés).

La coopération dans le passé entre les deux ministères s'est vue par l'élaboration conjointe de plusieurs politiques comme le Schéma de Structure des Transports de 1979[260]. Mais il s'agit aussi de compétition dans le sens où les ministères se répondent par documents politiques interposés. Par exemple, lorsque le Ministère du Logement, de l'Aménagement et de l'Environnement publie sa vision de l'aménagement, le Ministère des Infrastructures et du Transport va répondre par un autre document établissant sa propre

[258] Constat fait pour la France, les Pays-Bas et les Etats-Unis. Le terme de « monde » pour les domaines du transport et de l'urbanisme a été rencontré dans les échanges avec des praticiens et chercheurs.
[259] Anciennement Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE) créé en juin 2012.
[260] Cf. partie II.1.2, page 26.

vision. C'est le cas pour le *Nota Ruimte* et le *Nota Mobiliteit.* Cependant, actuellement, le cloisonnement est toujours présent[261].

Enfin, aux Etats-Unis, les administrations s'occupant du transport public et de l'urbanisme ont toujours été séparées entre l'*U.S.DOT* (*United States Department of Transportation*) et l'*U.S.HUD* (*United States Housing and Urban Development*). La *FTA* (*Federal Transit Administration*) qui est rattaché au ministère des transports (*U.S.DOT*) est chargée du financement de la partie transport public mais c'est elle aussi qui est en charge de subventionnner les projets de *TOD*. Elle se retrouve ainsi compétente pour financer des projets transversaux avec l'urbanisme. C'est la preuve que le cloisonnement des administrations à leur domaine n'est plus forcément d'actualité dans certains cas. Enfin, il y a aussi au sein même d'une administration des secteurs assez opposés. C'est le cas de *l'U.S.DOT* qui rassemble la *Federal Highway Administration* (*FHWA*) en charge du financement des autoroutes et la *FTA* en charge des transports publics. De même il y a toujours eu des formes de coopération comme la mise en place de régulations communes pour guider la planification des transport urbains sur le territoire américain[262].

Les temps de l'urbanisme et du transport public

Il existe une différence de temps entre le temps du transport public et le temps de l'urbanisme. La question importante est de savoir s'il faut mettre en place le transport en commun avant ou après les développements de logements. Selon un interviewé, tous les cas sont observés[263].

Si le transport public est construit en premier, il n'y aura personne pour l'utiliser car les habitants ne seront pas encore là. Robert Cervero défend la thèse suivante, ce qui est important à propos de la ville, ce sont « les gens et les lieux, pas les déplacements ». Ainsi « la planification des transports devrait être au service d'objectifs d'aménagement de l'espace global – c'est-à-dire, la planification pour les gens et les lieux ». Pour lui, il ne faut pas « mettre la charrue (le transport) avant les bœufs (l'aménagement) »[264].

Si le transport public est construit en second après les logements, le risque est que les premiers habitants n'ayant pas vécu avec le transport public à côté, ne soient pas utilisateurs du transport public nouvellement créé car ils ont depuis le début utilisé la voiture. Cependant, la rotation des ménages, par exemple évaluée à sept ans aux Pays-Bas, fait que les nouveaux arrivants vont être utilisateurs des transports en commun et vont remplacer les anciens habitants qui ne l'étaient pas[265]. Et de manière pragmatique : « faire circuler des bus vides est encore plus coûteux que de les faire circuler avec juste quelques personnes dedans »[266].

---

[261] Entretien n°1
[262] Weiner, E. (1992). *op.cit.*
[263] Entretien n°1
[264] Cervero, R. (1998). *op.cit.* p. 12.
[265] Echange avec Daniëlle Snellen
[266] *Ibid.*

Un exemple est le cas d'Utrecht et de son campus universitaire et parc scientifique De Uithof. Entre les années 70 et les années 2000, le lieu a connu à la fois un développement de l'aménagement avec l'installation d'instituts puis d'entreprises et d'institutions médicales ; et un développement du transport public pour accompagner ces transformations[267].

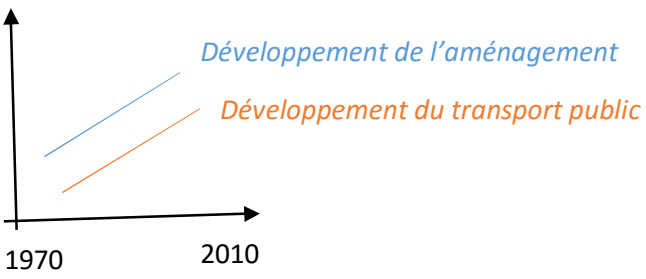


Figure 23 Un exemple de développement synchrone (*Source : Ministry of Transport, Public Works and Water Management, p. 57*)

Robert Cervero, quant à lui, soulève un autre problème : celui de l'étalement urbain. En effet, il prend l'exemple de projets de rail léger desservant des suburbs qui entraîneraient « la croissance des suburbs autour, car pour avoir le retour sur l'investissement fait dans le transport public, on a créé des centres commerciaux, de nouvelles zones résidentielles, etc. »[268]

Dans tous les cas, il y a un besoin d'investissement dès le début des projets qui ne peut être remboursé qu'à posteriori.

Ce débat autour de la temporalité de l'urbanisme et du transport public se retrouve dans l'apparition de modèles de développement autres que le *TOD.* Le *Transit-Oriented Development* signifie littéralement le développement orienté par le transport public impliquant que le transport public serait implanté en premier lieu pour amener ensuite un développement autour. Une autre forme existe celle du *DOT* ou *Development-Oriented Transit* que l'on peut traduire littéralement par le transport public orienté par le développement. Cette fois c'est le développement résidentiel déjà présent qui va induire la construction d'une ligne de transport public. Le *DOT* peut être un moyen plus facile pour la réalisation des projets. En effet, aux Pays-Bas, le RandstadRail, train d'agglomération reliant les villes de La Haye et Rotterdam en autres, a bénéficié d'une augmentation d'usagers après son entrée en service due à la présence de zones d'habitations déjà existantes[269]. L'augmentation de la demande a ainsi conduit à une augmentation de la fréquence des trains. C'est en quelque sorte un cercle vertueux qui améliore d'une part le service pour les usagers et la rentabilité du projet d'autre part.

L'idéal serait de réaliser le développement et le transport simultanément. Cependant même en débutant au même moment, il n'y aurait pas de synchronisation des projets. Le temps de l'urbanisme est un temps plus long que celui du transport car il faut le temps de rassembler les fonds indispensables au chantier qui dépendent de la demande (suffisamment de ventes sur plans par exemple) puis il y a le temps de la

[267] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *op.cit.* p. 57.
[268] Cervero, R. (1998). *op.cit.* p. 12.
[269] Echange avec Daniëlle Snellen

construction. Enfin il faut laisser le temps pour qu'il y ait suffisamment d'habitants dans le quartier pour pouvoir rentabiliser le transport en commun pour lequel seul le temps de construction aura suffi.

Cet objectif peut être réalisé s'il existe une concession pour la réalisation du transport public (ce qui se fait déjà en France par exemple avec la SNCF et aux Pays-Bas avec NS) combinée à une concession pour l'aménagement autour (cas du Japon). En effet, au Japon l'opérateur ferroviaire qui est aussi le développeur/aménageur est l'acteur unique réalisant ces deux concessions pour le transport et pour l'urbanisme[270]. Cela facilite le projet d'ensemble en améliorant les chances de voir aboutir le projet lorsqu'en France ou aux Pays-Bas il faut l'accord de tous les acteurs, ce qui peut constituer parfois un frein pour l'avancement d'un projet[271].

En effet, il s'est avéré que lorsque l'acteur en charge du transport était différent de l'acteur en charge de l'urbanisme, « chacun attendait l'autre »[272]. Par exemple le projet Stedenbaan aux Pays-Bas, a rassemblé l'opérateur ferroviaire national NS pour la partie transport et les municipalités pour la partie développement de logements. Mais le projet a mis du temps pour sortir de terre car il y avait et il y a toujours beaucoup de discussions entre l'opérateur NS et les municipalités sur la fréquence des trains et la construction de nouveaux logements[273]. L'opérateur ferroviaire souhaite que les municipalités construisent des logements autour de la ligne de transport public pour pourvoir à leur tour augmenter la fréquence des trains tandis que les municipalités souhaitent davantage de fréquences de trains avant de construire ces logements. Il y a donc une interdépendance entre les acteurs et le risque ne veut être ni pris par les municipalités ni par l'opérateur ferroviaire

Ainsi ce le mode de fonctionnement japonais peut être une réponse au problème posé lorsqu'il y a une distinction entre le monde de l'urbanisme et le monde du transport public. Traiter le problème conjointement par un seul acteur pourrait être une source d'inspiration pour les pays comme la France ou les Pays-Bas.

- Nous venons de montrer qu'il existait bien un contexte général commun entre les pays étudiés et qu'il a eu une influence sur les stratégies à adopter par la puissance publique. Il se compose de principes issus du développement durable (lutte contre l'étalement urbain, lutte contre l'utilisation récurrente de la voiture et développement d'autres formes de mobilité) mais également de problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de stratégies (choix de vivre en ville ou en périphérie, problème du financement des transport collectifs, cloisonnement des administrations et temporalité différente entre projets d'aménagement et projets de transport).

[270] *Ibid.*
[271] Entretien n°1
[272] Echange avec Daniëlle Snellen
[273] *Ibid.*

La lutte contre l'étalement urbain passerait idéalement par le développement de villes polycentriques (tendance aux Pays-Bas). Mais la réalité est que le type de développement est dépendant de la densité de population et de la rareté de l'espace. Ainsi aux Etats-Unis à défaut de pouvoir développer un modèle polycentrique, il est possible d'agir sur la localisation de certaines fonctions qui génèrent des flux comme les écoles ou les hôpitaux. La lutte contre l'utilisation de la voiture peut s'accompagner, par exemple, de politiques de stationnement automobiles plus restrictives. Le développement d'autres formes de mobilité est un point complémentaire de la lutte contre l'utilisation de la voiture. La complémentarité des différents modes de déplacements (transport collectifs et modes actifs) permet d'obtenir davantage d'usagers et pérennise ainsi les réseaux de transport collectif.

Concernant les problèmes dans la mise en œuvre, pour le choix de vivre en ville ou en périphérie, cela reste un choix personnel de vie qui est difficilement influençable. De plus, cela dépend également du marché économique et des décisions politiques. Un autre problème, plus tourné vers l'économie, est le financement des transports publics. Trouver les fonds publics pour construire des projets de transports devient de plus en plus difficile, il faut donc que la puissance publique trouve d'autres ressources. Une possibilité est de capturer la plus-value foncière générée par le transport en commun mais elle est davantage discutée que mis en pratique. Le recours au secteur privé est une alternative plus réaliste. D'un côté structurel, c'est la séparation historique des administrations des champs du transport et de l'urbanisme qui constitue une barrière pour la mise en œuvre des projets car ces deux champs n'ont pas eu l'habitude de se parler. Enfin dernier constat, la différence de temporalité entre projets d'aménagement et projets de transport est dilemme à elle toute seule : le transport avant le développement urbain ou l'inverse ? Les deux cas sont rencontrés et dépendent de contextes spécifiques. Soit il n'y aura aucun habitant au moment de la mise en service du transport public (cas transport avant développement urbain) soit les habitants ne seront pas habitués à utiliser le transport public (cas développement urbain avant transport) et il y aura un risque d'étalement urbain. Dans tous les cas, des investissements sont nécessaires et l'idéal serait de les combiner[274]. Toutes ces stratégies reviennent donc à lier urbanisme et transport !

3.2 Une réponse commune : lier urbanisme et transport public

A travers les pays tels que la France, les Pays-Bas et les Etats-Unis, nous avons pu observer des formes similaires de réponse, par l'étude de terrain et la littérature, face aux enjeux auxquels ils doivent faire face. La solution de lier urbanisme et transport public a semblé être une résultante de tous ces facteurs. Notre comparaison des points communs s'est appuyée sur quatre aspects :

-les caractéristiques communes des projets

[274] Calthorpe, P. (1993). *op.cit.*

-les points communs des documents utilisés

-la spécificité de toutes les réalisations qui repose sur l'identité des lieux

-le transfert de bonnes pratiques

3.2.1 Caractéristiques communes des projets

Les justifications

La justification pour mettre en place des projets de cohérence entre urbanisme et transport public, mise à part la préoccupation environnementale, est économique. Il s'agit d'améliorer le rapport coût-efficacité des infrastructures de transport avec une augmentation de l'achalandise[275]. En effet, nous venons de le voir, un des principaux problèmes de la puissance publique est d'arriver à financer des projets de transport public. De plus, la puissance publique ne perçoit pas la plus-value à la fin du projet puisque cela revient aux propriétaires des terrains. Etant donné qu'il est difficile de récupérer cette dernière, la solution trouvée est d'augmenter le nombre d'usagers pour augmenter les recettes. « Une personne habitant dans un périmètre d'un arrêt de transport est davantage susceptible d'utiliser les transports en commun »[276] du fait de la proximité. Cela renvoie aux propos de Peter Calthorpe, un transport public, pour fonctionner, a besoin d'avoir des usagers[277].

Les projets liant urbanisme et transport public sont également mis en avant dans la littérature car ils permettent de rendre de l'attractivité aux villes et centre-villes[278].

Enfin une autre justification, non économique mais sociale, est donnée pour la mise en place du *TOD*. Aux Etats-Unis, par exemple, la *FTA* a lancé des appels à projets pour l'aide à la mise en place de *TOD* sous la mention « Ladders of Opportunity »[279]. Il s'agit ainsi de mettre en place le *TOD* pour que les populations les plus pauvres, en accédant aux réseaux de transport public, puisse accéder à un emploi. C'est l'idée de l'ascension sociale par le biais du *TOD*.

La densification autour des gares

La densification autour des gares, arrêts ou stations fait partie des composantes pour faire de la cohérence entre urbanisme et transport public. Elle permet entre autres d'augmenter les possibilités d'obtenir des usagers sur le réseau de transport public. Il existe par ailleurs une diversité de type de pôle d'échanges : gare ferroviaire, plateforme multimodale, …[280] Le terme de gare sera utilisé car il est le plus couramment rencontré dans la littérature. Il existe une typologie des gares comme les gares des villes ou les gares du

[275] Research Transport Board. (2004). *op.cit.*
[276] L'Hostis, A., Darchen, S. (2015). *op.cit.* p. 9.
[277] Calthorpe, P. (1993). *op.cit.*
[278] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *op.cit.* p.22.
[279] Airoldi, S. (2015). *op.cit.*
[280] LUTB. Forum Urbain : l'intégration urbaine des gares. A Lyon, le 25/03/2016.

périurbain, qui n'ont pas les mêmes caractéristiques. Une série de photos en Annexe 3, portant sur quatre villes des Pays-Bas (Zaandam, La Haye, Rotterdam, Utrecht), donne un aperçu de quartiers de gare en ville.

La densification sert d'autre part à redynamiser le quartier[281]. Les gares sont mal perçues et représentent une coupure dans la ville. Mais les gares représentent aussi un très grand potentiel de (re)développement[282]. Ainsi on trouve des pôles commerciaux se développant aux abords des gares. L'économie est fortement liée au développement du transport[283]. Ci-dessous, l'exemple de la ville de Zaandam au nord d'Amsterdam, dont la gare est reliée, par des passerelles piétonnes, aux différents commerces et habitations à moins de 200 mètres :

Figure 24 Zaandam et son centre commercial à 200m de la gare (*Source* : photo personnelle)

Nous pouvons également citer la gare de la Part Dieu à Lyon ou encore la gare de Lille-Flandres dont le centre commercial EuraLille est localisé en face de la gare et entouré d'immeubles :

[281] *Ibid.*
[282] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *op.cit.* p. 52.
[283] *Ibid.*

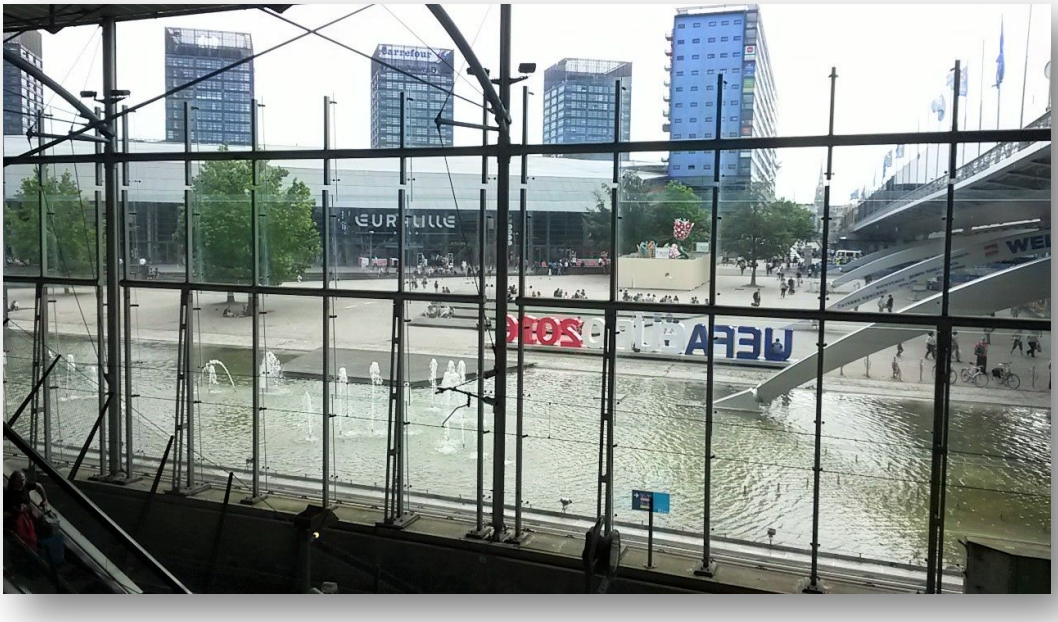


Figure 25 Vue depuis la gare de Lille-Flandres (*Source : photo personnelle*)

Par densification, les formes urbaines qui viennent en tête sont des tours de grande hauteur, en verre et principalement pour des bureaux. C'est le cas dans de nombreuses grandes villes mais nous allons voir (partie 2.2.3) qu'il existe un développement de l'idée d'identité propre d'une ville.

Par ailleurs, nous nous sommes interrogé sur l'aire d'influence d'une gare. On considère qu'un périmètre de dix minutes (1 km) à pied est réaliste pour les piétons qui vont utiliser les transports de la gare et ses services[284]. Pour le vélo, on considère un périmètre autour de la gare de 1,2 km. Selon les différents modes de transport, l'aire d'influence de la gare, arrêt ou station sera différente[285] :

-pour un arrêt de bus : 300 m

-pour un arrêt de tramway : 500 m

-pour un arrêt de métro : 700 m

Ces périmètres se retrouvent dans la littérature et donnent un ordre d'idée pour d'éventuels projets urbains.

En effet, après la question du périmètre, il est intéressant de voir qu'il existe des étapes pour mettre en place une densification autour de gares. Avant de densifier, il est important de créer une attractivité du lieu par des aménagements des espaces publics par exemple (mobilier, …)[286].

[284] L'Hostis, A., Darchen, S. (2015). *op.cit.*
[285] *Ibid.*
[286] LUTB. Forum Urbain : l'intégration urbaine des gares. A Lyon, le 25/03/2016.

L'urbanisation autour des gares ou pôles d'échange est donc un enjeu important. Nous pouvons citer les nouvelles gares du Grand Paris Express qui nécessiteront de mettre en place de la cohérence entre aménagement de l'espace et transport public[287].

L'échelle métropolitaine ou régionale.

Nous avons vu dans la littérature que l'échelle métropolitaine ou régionale était mise en avant comme étant l'échelle de la cohérence entre urbanisme et transport public[288]. En effet, c'est à cette échelle que les projets de transport et d'urbanisme peuvent être menés de concert.

> *« La clé pour faire que le TOD fonctionne est de s'assurer que c'est bien coordonné à travers la 'metropolis ' »*[289]

Et ceci ne peut se faire ni à une échelle nationale - qui a une vision trop large et peu de connaissance du territoire – ni à une échelle de la municipalité. En effet, les municipalités entre elles ont trop d'intérêts divergents, chacune voulant développer son territoire sans vision de l'ensemble de la région urbaine.

> *« Si on donne tous les pouvoirs aux municipalités, le problème est qu'il y aura des suburbs partout »* en référence à la facilité financière de construire en périphérie. Entretien n°10

C'est à l'échelle métropolitaine ou régionale qu'est réfléchi, non pas un seul nœud, mais un axe entier, un corridor avec plusieurs stations (cf. partie 1.1.3 schéma des nœuds et corridor en référence à l'image du collier de perles pour expliquer le *TOD*).

En France, la Région semble être l'acteur clé[290] pour la mise en place de projets de cohérence entre urbanisme et transport public. Nous l'avons vu, elle a des compétences en transport public avec le TER et les cars interurbains et récemment en urbanisme. Prenons l'exemple du projet REAL, Réseau Express de l'Agglomération Lyonnaise. Il rassemble douze acteurs du transport public [291] comme différents Départements, des intercommunalités, la SNCF, entre autres. Face à cette pluralité d'acteurs, la Région, même si ce n'est pas précisé dans les sources d'informations, semble avoir un rôle de coordinateur et d'intégrateur des multiples réflexions. La pertinence du choix de la Région peut être également appréciée car elle englobe toutes les échelles du projet.

Aux Pays Bas, la Province semble également être l'acteur pertinent car il coordonne les projets entre les volontés locales et nationales. C'est l'exemple du Zaancorridor dont tout le processus est suivi par la Province[292].

---

[287] Fareniaux, B., De Treglode, H., Marques, R., et al. (2015). *op.cit.* p.19.
[288] Calthorpe, P. (1993). *op.cit.* p.16.
[289] Cervero, R. (1992). *op.cit.* p.4.
[290] Echange avec Martine Meunier-Chabert
[291] Département du Rhône. (2012). Plaquette REAL. p.17.
[292] Entretien n°3

Cependant, nous pouvons nous interroger quant à l'utilisation du terme « échelle régionale » car elle ne correspond pas à la même chose selon les pays. Pour les Pays-Bas, la Province n'a pas la même échelle qu'une Région en France.

La question de l'échelle reste quand même partagée car elle peut être remise en cause si l'on considère qu'aujourd'hui « les frontières ne signifient plus grand-chose » car « c'est différent selon le domaine que l'on regarde (santé, transport, …) »[293]. Et donc pour aller plus loin, la discussion ne devrait plus se faire sur les enjeux de frontières administratives mais sur les enjeux de coopération entre elles[294].

Enfin, un dernier pont commun est que la durée des projets de cohérence entre urbanisme et transport public, à laquelle doivent faire face les praticiens, est de 15 à 20 ans. En effet, comme nous l'avons dit précédemment, les temporalités de projets urbains et de transport ne sont pas les mêmes. Il faudra donc une quinzaine d'années pour pouvoir évaluer ces projets.

Nous venons de voir qu'il existe des caractéristiques communes entre les projets des pays étudiés. Le point suivant aborde les similarités entre les documents qui permettent de mettre en place ces projets.

3.2.2 Les points communs des documents utilisés

Les documents qui rendent opérationnels, en France ou aux Pays-Bas, la cohérence entre urbanisme et transport public n'ont pas de valeur juridique (cas du contrat d'axe en France ou des accords d'intention aux Pays-Bas). Pour qu'un document ait une valeur juridique, il nécessite d'être inscrit dans la loi (décret).

En France, une obligation de construire de nouveaux logements autour des gares périurbaines est inscrite dans la loi. Mais aux Pays-Bas, il est difficile de savoir le caractère directif ou de recommandation d'une loi. Généralement, on dit qu'il existe deux aspects d'une loi : « the letter of the law » et « the spirit of the law »[295]. Il y a ce qui est écrit (« letter ») et donc rendu obligatoire et ce qui n'est pas écrit de manière obligatoire (« spirit ») mais qui donne également du sens à l'action. Entre les deux se trouve une zone floue pour comprendre la portée des documents administratifs. Lorsqu'il est écrit par le Ministère du Transport néerlandais, par exemple, « les nouveaux développements d'habitations seront construits le long d'axes de transport public existant »[296], il n'y a pas de réelle obligation de le faire, c'est une recommandation. Mais nous pouvons nous demander si elle est appliquée à l'échelle locale. Cela nous amène donc à nous demander, comment les municipalités traduisent les documents nationaux à l'échelle locale ? Une immersion non pas à l'échelle du gouvernement central ou de ses agences mais du gouvernement local aurait pu compléter l'étude (stage dans un service d'une municipalité par exemple).

[293] Echange avec Daniëlle Snellen
[294] *Ibid.*
[295] *Ibid.*
[296] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *op.cit.* p.86.

Finalement il y a une grande part de volonté politique propre à chaque municipalité pour faire ou non un lien entre urbanisme et transport public[297].

Ces outils ont cependant un but commun : mettre les acteurs autour de la table. Il s'agit de processus de négociation. Cette dernière permet de mieux répartir les coûts, par exemple en France, entre la SNCF, le Département, la Région, les communes. Ces contrats permettent également de rechercher des financements et d'impliquer des investisseurs privés.

Nous développerons plus longuement le contenu de ces documents et leurs particularités dans la partie 4. Par ailleurs, nous avons observé que la spécificité des réalisations d'articulation entre urbanisme et transport en commun dans les pays étudiés reposait sur l'identité des lieux. En effet, l'accent, dans de nouveaux projets de développement urbain, est souvent mis sur l'identité locale.

3.2.3 La spécificité des réalisations : l'identité.

Nous entendons spécificité des réalisations, sous la forme du développement de l'identité, par :

- L'identité dans les outils de réalisation de cohérence entre urbanisme et transport public
- L'identité dans les réalisations sur le terrain avec les formes urbaines

Tout d'abord, l'identité dans les outils est un point commun aux pays européens étudiés (France et Pays-Bas) car toutes ces approches de cohérence entre urbanisme et transport peuvent être regroupées dans le modèle du *TOD.* En effet, par hypothèse, le *TOD* est un modèle protéiforme et spécifique au contexte[298]. Ainsi la diversité des situations se retrouvent aussi bien en France avec les contrats d'axe, les chartes, les DIVAT (Disques de Valorisation des Axes de Transport) [299] qu'aux Pays-Bas avec la notion de *knooppuntontwikkeling* qui se traduit littéralement par 'développement autour des nœuds' du réseau de transport.

Deuxièmement, dans l'idée du *TOD*, Peter Calthorpe voit les quartiers avec une variété de conception tout en ayant les grands principes de la ville traditionnelle[300] : densité, compacité, mixité, cheminement piétons, … La diversité dans la conception d'un quartier de la ville réside dans donc l'identité locale qui est spécifique au contexte.

[297] Entretien n°1
[298] Cf. Partie 1. Préambule
[299] Certu. (2010). *op.cit.* p.5.
[300] Calthorpe, P. (1993). *op.cit.* p.21.

La différence entre le *knooppuntontwikkeling* et le *TOD* est, selon un interviewé, qu'avec le *knooppuntontwikkeling,* chaque municipalité voudrait développer son nœud ('knoop'), sa gare, sans identité propre et en construisant des bâtiments de grande hauteur en verre vus dans toutes les villes[301] :

> *« Si on ne les* [municipalités] *fait pas travailler ensemble, tout se ressemblera »* Entretien n°10

La Province de la Hollande du Nord a intégré ce principe et dans son livre, *Maak Plaats !*[302], elle défend l'identité de chaque ville du corridor ferroviaire appelé Zaancorridor.

Un exemple est la ville de Zaandam faisant partie du Zaancorridor. A droite de la photo, le bâtiment portant l'horloge correspond à l'entrée de la gare.

Figure 26 Un immeuble original représentant l'identité de Zaandam (Source : photo personnelle)

De même aux Etats-Unis avec la banlieue sud de San Francisco en Californie, le Fruitvale Village est spécifique de l'identité locale[303] :

[301] Entretien n°10

[302] Province Noord-Holland & Vereniging Deltametropool. (2013). *Maak Plaats ! Verken aan knooppuntontwikkeling in Noord-Holland*. 398.

[303] CEREMA. (2015). *op.cit*. p. 69.

Figure 27 Un quartier pensé par les habitants aux tonalités hispaniques (*Source : CEREMA (2015). p. 69*)

Il s'agit d'un quartier dont le développement a été confié à un « conseil de quartier »[304] représentant les habitants. Ainsi la réalisation est inspirée des propositions des populations.

L'objectif de la puissance publique de créer l'identité d'un lieu, mis à part, le refus de l'homogénéisation des territoires et la promotion de la participation habitante pour créer des lieux qui leur ressemble, peut aussi faire écho à ce qui a été dit précédemment sur le quartier de gare. En effet, l'identité d'un quartier de gare peut donner de l'attractivité au lieu et le rendre à son tour dynamique (davantage d'investissements, d'habitants, …).

3.2.4 Le transfert de bonnes pratiques

Nous retrouvons le transfert de bonnes pratiques comme point commun aux stratégies des pays étudiés pour mettre en place de la cohérence entre urbanisme et transport public car les pays cherchent et s'inspirent d'exemples qui ont prouvé leur succès. Premièrement, à priori il est plus facile de chercher des exemples étrangers qui auraient fonctionné à travers l'utilisation d'un langage commun. D'autre part, il existe différentes façons de transférer des connaissances d'ailleurs (au sein d'un même pays ou à l'étranger)[305]. Ces dernières font partie d'un processus d'apprentissage qui caractérise le transfert de bonnes pratiques[306]. Nous verrons le cas des Pays-Bas pour l'étude de moyens de transfert de connaissances.

[304] CEREMA. (2015). *op.cit.* p. 69.
[305] Tan, W. (2013). *op.cit.* p. 181
[306] *Ibid*. p. 191.

TOD un langage commun

Nous pouvons reconnaître que le *knooppuntontwikkeling* néerlandais ou les contrats d'axes français sont des formes de *TOD*, dans le sens où le *TOD* est protéiforme. Aux Pays-Bas, le terme est même cité dans les ouvrages des praticiens[307], car il permet souvent de communiquer plus facilement sur un terme répandu[308].

Le terme de *TOD* peut être utilisé, dans le cas de la France, pour aider à construire la réflexion autour de projets[309]. Le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable mentionne, dans son rapport, la création d'ateliers prévus sur le *TOD* par la Direction Générale de l'Aménagement, de Logement et de la Nature (DGALN)[310] :

> « Les quartiers de gare pourront utilement bénéficier de la démarche d'Atelier national ou territorial qui est conduite par la DGALN pour explorer de nouvelles approches de projet et de partenariat sur des territoires complexes, à forts enjeux et en manque d'ingénierie. Cette démarche vise à construire une stratégie de territoire avec le soutien d'une équipe pluridisciplinaire de haut niveau, mise à la disposition des élus et des services de l'État pendant un an sur des sites pilotes et volontaires. »

L'utilisation d'un langage commun permettant de comprendre et de se faire comprendre, semble être un pré-requis pour un échange de connaissances. C'est pourquoi le TOD s'est imposé comme terme de référence pour parler des formes de cohérence entre urbanisme et transport public. Le terme reste utilisé dans un cercle de chercheurs et de praticiens mais peu diffusé parmi le grand public[311]. Nous allons voir, dans un deuxième temps, qu'il existe plusieurs moyens de transférer les bonnes pratiques selon un processus d'apprentissage.

Les différents moyens de transfert de connaissances

Nous partons du constat (observations sur le terrain et littérature) que les pays, en particulier la puissance publique, regardent ce qu'il se fait ailleurs (au sein du pays même ou à l'étranger) quand ils mettent en place des stratégies de cohérence entre urbanisme et transport public. Au-delà, de la simple énumération des différents moyens de transfert de connaissances, il est important de savoir comment ces moyens agissent pour faire évoluer de manière positive les politiques.

Wendy Tan développe deux champs de transfert pour obtenir des connaissances[312] :

---

[307] Chorus, P. (2012). *op.cit.* ou Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *op.cit.*
[308] Entretien n°11
[309] L'Hostis, A., Darchen, S. (2015). *op.cit.* p.1.
[310] Fareniaux, B., De Treglode, H., Marques, R., et al. (2015). *Urbanisme et mobilité*. Rapport n°009796-01. CGEDD, 117 p., p.44.
[311] Entretien n°11
[312] Tan, W. (2013). *op.cit*. p. 182

- La création ou amélioration de connaissances comme le benchmarking, le développement de nouveaux concepts ou instruments, et l'expérimentation
- Le réseau de connaissances comme les comités, associations, groupe de lobbies et institutions

Les enseignements apportés sont ensuite analysés par Wendy Tan en « capacité d'absorption »[313]. En effet, le processus d'apprentissage de la puissance publique passe par quatre phases : Connaissance (partage d'informations) – Reconnaissance (de changement, de nouvelles politiques par exemple) – Assimilation (adaptation au contexte spécifique) – Application[314].

Ce modèle de processus d'apprentissage de connaissances permet d'examiner des situations rencontrées par la puissance publique aux Pays-Bas. C'est le cas de l'apport de connaissances de l'étranger à la Province de Hollande du Nord. Un interviewé est parti faire sa thèse au Japon pour savoir quel était le fonctionnement de la gouvernance et du financement du rail à Tokyo. Il souhaitait en retirer des enseignements pour les Pays-Bas[315]. En poste à la Province, il a introduit la façon de penser du *TOD* et le rôle de l'économie de marché dans le lien entre urbanisme et transport[316]. Notamment, il développe dans sa thèse, trois thèmes sur lesquels les Pays-Bas peuvent s'inspirer dont :

> « - les relations particulières entre secteur privé et gouvernement dans la planification. Cela donnera un aperçu de comment faire [l'articulation entre transport et aménagement] »[317]

En effet, il souhaite comprendre « dans quelle mesure une approche plus libertaire de la planification mène à des quartiers de gare plus intégrés »[318]. Et dans ce sens, il compare le style japonais de planification conscient du marché et le style néerlandais de planification orienté par le gouvernement[319]. Nous pouvons voir que cette manière de transférer des connaissances (thèse à l'étranger), par analogie au processus d'apprentissage, recouvre la phase de Connaissance (apports d'informations), de Reconnaissance (changement dans les politiques de la Province). Il est incertain de dire si la phase d'Assimilation et encore moins celle d'Application sont élaborées, étant donné l'inertie dans les décisions politiques et la forte présence du secteur public dans la gestion de projets aux Pays-Bas.

Par ailleurs, un praticien de la Province de Hollande du Sud, lors d'un entretien, a mentionné qu'il suivait le guide *TOD Standard* rédigé par l'*Institute for Transportation and Development Policy* (*ITDP*), pour mettre en place les principes de développement du *TOD* sur le territoire de la Province. En effet, ce guide est destiné à fournir une aide aux gouvernements, aux praticiens, … souhaitant mettre en place de nouveaux

[313] Tan, W. (2013). *op.cit.* p.182.
[314] *Ibid.*
[315] Chorus, P. (2012). *op.cit*. p. 14.
[316] Entretien n°10
[317] Chorus, P. (2012). *op.cit.* p. 15.
[318] *Ibid*. p. 16.
[319] *Ibid*.

projets urbains de type *TOD*[320]. Il y a dans ce document des fiches d'évaluation de projets types avec le détail des critères demandés. Enfin, l'interviewé a remarqué la difficulté à encourager les municipalités à agir en pensant cohérence entre urbanisme et transport public du fait des barrières provenant des autres niveaux institutionnels. Nous reviendrons sur ce point dans la partie suivante concernant les modes de gouvernance[321].

- Nous venons de montrer qu'une réponse commune existait entre les pays étudiés, celle d'articuler urbanisme et transport public. Il a été possible de dresser des points communs à travers les caractéristiques communes des projets tels que la volonté de valoriser les quartiers de gare, de construire des projets avec une identité locale tout en assurant une cohérence à l'échelle métropolitaine. Nous avons également vu qu'entre la France et les Pays-Bas, les documents utilisés pour faire cette cohérence ne contiennent que des recommandations, ce qui laisse une part importante à la décision des élus locaux. Enfin le transfert de bonnes pratiques, nécessaire pour avoir des exemples de bonnes réalisations, à lieu à une échelle mondiale et repose sur le transfert de différents moyens d'acquisition d'informations (guide, conférence, …). Pour conclure cette partie et éviter un long paragraphe, une matrice AFOM est dressée pour évaluer la réponse commune de lier urbanisme et transport public parmi les pays étudiés :

ATOUTS	FAIBLESSES
- La prise en compte d'enjeux environnementaux - Les politiques nationales (lois, visions, programmes) recommandant de faire de la cohérence - L'augmentation du nombre d'usagers pour le retour sur investissement du transport public - L'attractivité des villes et quartiers de gare - Un modèle reconnu, le *TOD*, permettant des échanges de connaisssances	- La difficulté de la mise en œuvre (problème de financement du transport public, …) - Les barrières formelles (séparation historique des administrations, compétences et subventions éparpillées, …) - Les barrières informelles (choix de vie dans le périurbain, peur du changement, volonté des élus, …)
OPPORTUNITES	MENACES
- L'implication d'acteurs du privé dans les investissements. La création de nouvelles formes de contrats, d'une nouvelle gouvernance - Les nouvelles technologies améliorant les transports collectifs (trains plus rapides, …)	- La dépendance financière au gouvernement central qui investit de moins en moins

[320] ITDP. (2014). *TOD Standard*. 77 p. p. 8.
[321] Entretien n°8

4. Des différences observées entre les stratégies liant urbanisme et transport public

Nous venons de montrer, qu'en prenant une vision d'ensemble des projets, des points communs existaient parmi les pays étudiés, entre les stratégies d'articulation entre urbanisme et transport public. Nous allons développer dans la partie suivante, qu'en regardant de plus près grâce à des exemples précis, les modes de gouvernance et les modes de financement spécifiques à chaque pays. En effet, le rôle des institutions publiques est double. Elles ont un rôle de décision et de financement, sachant que le second découle du premier. Les modes de gouvernance servent à répartir le risque entre acteurs. Nous verrons que ce sujet est au cœur des discussions dans tous projets.

4.1 Les modes de gouvernance

Il existe une pluralité d'institutions publiques impliquées dans le domaine du transport et de l'aménagement [322] . La pluralité est d'une part horizontale car le domaine des transports est transdisciplinaire avec l'aménagement, l'économie, le social … Cela implique qu'au sein d'une même échelle de gouvernement, comme la Province ou la Région par exemple, une coopération entre les services existe. D'autre part, la pluralité des institutions est verticale avec le gouvernement central, les Provinces ou Régions, les Métropoles et les municipalités. De plus, les périmètres institutionnels sont différents des bassins de vie et de mobilité[323]. Et les intérêts entre acteurs sont également différents. Il y a donc une nécessité d'établir des modes de gouvernance pour mener à bien des projets de cohérence entre urbanisme et transport public. Pour cette étude, nous expliquerons certaines spécificités des pays avec au moins un exemple et en apportant une discussion quant aux limites des projets.

4.1.1 La contractualisation à la française

En France, des outils nouveaux, comme les contrats d'axe, ont fait leur apparition pour tenter d'apporter de la cohérence entre les différents acteurs et les différents domaines de l'urbain. Nous développerons le principe du contrat d'axe et de son processus. Puis nous approfondirons ces aspects avec l'exemple du contrat d'axe de la ligne E du tramway à Grenoble. Mais avant ça, il est important de rappeler le rôle des outils utilisés dans la gouvernance par la puissance publique.

[322] Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *op.cit.* p. 22.
[323] Fareniaux, B., De Treglode, H., Marques, R., et al. (2015). *op.cit.* p.6.

Le rôle des instruments

De tout temps en France, les politiques ont élaboré des instruments ou outils servant à appliquer les orientations nationales et locales. A propos de cette « approche par les instruments », Hudon et Mazouz rappelle la théorie définie par Lascoumes et Le Galès, c'est :

> *« l'idée selon laquelle les instruments de l'action publique ne sont pas des mécanismes neutres, relevant d'un choix technique quant à la meilleure manière de réaliser les objectifs identifiés, mais constituent plutôt un* ***choix politique*** *ayant des conséquences fondamentales sur les* ***rapports de force entre les différents acteurs*** *affectés par leur utilisation »*[324]

L'évaluation de ces instruments sur la pertinence de leur mise en œuvre est généralement bien renseignée dans la littérature. Les SCoT, par exemple, sont « trop lourds et complexes pour constituer de véritables projets de territoire articulant efficacement urbanisme et mobilité »[325]. Ils élaborent de grands principes mais sont peu opérationnels. Le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, recommande de favoriser les « PLUi valant de PDU »[326] pour créer davantage de cohérence entre les territoires. Les contrats d'axe, quant à eux, qui ne sont pas des documents avec un fondement juridique (non écrits dans le code de l'urbanisme), sont plus tournés vers l'opérationnel. Ils sont considérés comme « une vraie innovation »[327]. Nous allons développer cet exemple d'outil de contractualisation.

La définition des contrats d'axe

Le contrat d'axe est un accord entre différents maîtres d'ouvrage d'infrastructures de transport mais aussi avec des partenaires des aménagements liés à l'infrastructure[328]. Le but est de co-produire un projet de Transport en Commun en Site Propre (TCSP) en relation avec des projets d'urbanisme. Le contrat d'axe permet donc de coordonner le temps de l'urbanisme et le temps du transport[329], problème soulevé en partie III.1. En fait, il existe une double implication, ce sont les projets articulant urbanisme et transport public qui vont créer de la cohérence entre les acteurs car ces derniers sont « obligés » de se parler et c'est la cohérence entre les acteurs qui va permettre à des projets articulant urbanisme et transport public de voir le jour.

Par ailleurs, il permet, d'un point de vue financier, à mieux répartir les coûts entre les différents acteurs tels que la Région, le Département, les communes, le Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC) - qui

---

[324] Hudon, P-A., Mazouz, B. (2014). Le management public entre « tensions de gouvernance publique » et « obligation de résultats » : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique. In : *Gestion et management public,* volume 3, 94 p., p.11.
[325] Fareniaux, B., De Treglode, H., Marques, R., et al. (2015). *op.cit.* p.22.
[326] *Ibid.*
[327] Echange avec Martine Meunier-Chabert
[328] Certu. (2010). *Articuler urbanisme et transport : chartes, contrat d'axe, etc., Retour d'expériences*. Editions du Certu. p.2.
[329] *Ibid.* p.1.

est l'autorité organisatrice des transports urbains - et les opérateurs de transport. En effet, dans la partie III.1 nous avons également vu que le financement des transports publics posés des difficultés à la puissance publique.

Il s'agit d'un dispositif encore à l'état d'expérimentation dans des grandes villes de France (Toulouse, Grenoble, Paris, Lille, …)[330]. Et nous l'avons vu en partie III., il existe une terminologie variée comme les chartes, les contrats de développement, DIVAT[331], ... Il en ressort une tendance générale à la contractualisation, c'est-à-dire à « rendre opérationnel »[332]. Enfin, les contrats d'axe sont intégrés dans des documents de plus large vision comme le SCoT, ce qui en assure une cohérence à l'échelle régionale, qui est l'échelle pertinente d'après la littérature sur le sujet (Calthorpe, Cervero, Bertolini, …)[333].

Le processus des contrats d'axe

Le contrat d'axe est un processus, une démarche qui s'installe dans le temps et sert à mettre les acteurs autour de la table, « fédérer les acteurs »[334], suivant des étapes. Ce processus se caractérise par une première délibération qui porte sur le contrat et d'une deuxième délibération qui porte sur la manière de mettre en œuvre[335]. Le schéma ci-dessous reprend dans son ensemble chaque étape du processus, depuis les études à mener conjointement à l'élaboration du contrat d'axe jusqu'à sa mise en œuvre et son évaluation.

Ces étapes servent à réduire le risque de « blocages ultérieurs »[336] car les collectivités sont réticentes à prendre des engagements contractuels. Il y a un travail de communication de la part de l'autorité initiatrice du projet pour expliciter la « répartition des tâches, des responsabilités et des coûts entre les partenaires »[337]. Par ailleurs, le contrat d'axe dans sa majorité établit une gouvernance qui reste très tournée depuis et vers la puissance publique[338]. Mais cela étant dit, ces outils correspondent à des « territoires de projets et non des territoires institutionnels »[339]. C'est le principe de l'interritorialité du géographe Martin Vanier : « le principe d'articulation l'emporte sur celui de hiérarchie »[340].

---

[330] *Ibid.*
[331] Disques de Valorisation des Axes de Transport
[332] Certu. (2010). *op.cit.* p. 10.
[333] Cf. Bibliographie
[334] Certu. (2010). *op.cit.* p. 10.
[335] Echange avec Martine Meunier-Chabert
[336] Certu. (2010). *op.cit.* p. 11.
[337] *Ibid.*
[338] Echange avec Martine Meunier-Chabert
[339] Certu. (2011). Colloque Ville Durable, Marne la Vallée. Présentation de Martine Meunier-Chabert : Mobilité urbaine et urbanisme : charte et contrat d'axe pour articuler transport et urbanisme.
[340] *Ibid.*

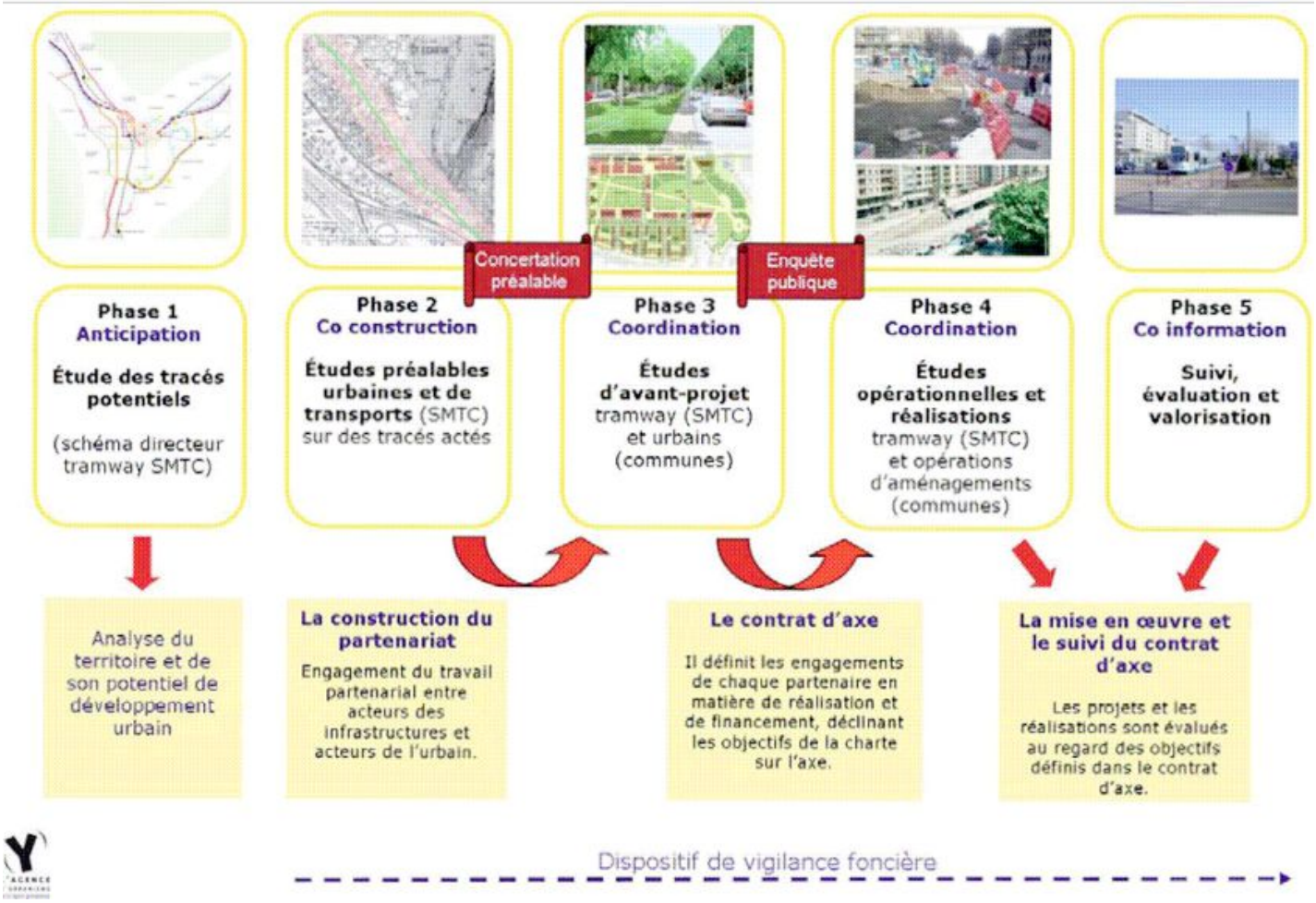


Figure 28 Le processus du contrat d'axe (*Source : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise*)

Le contrat d'axe grenoblois

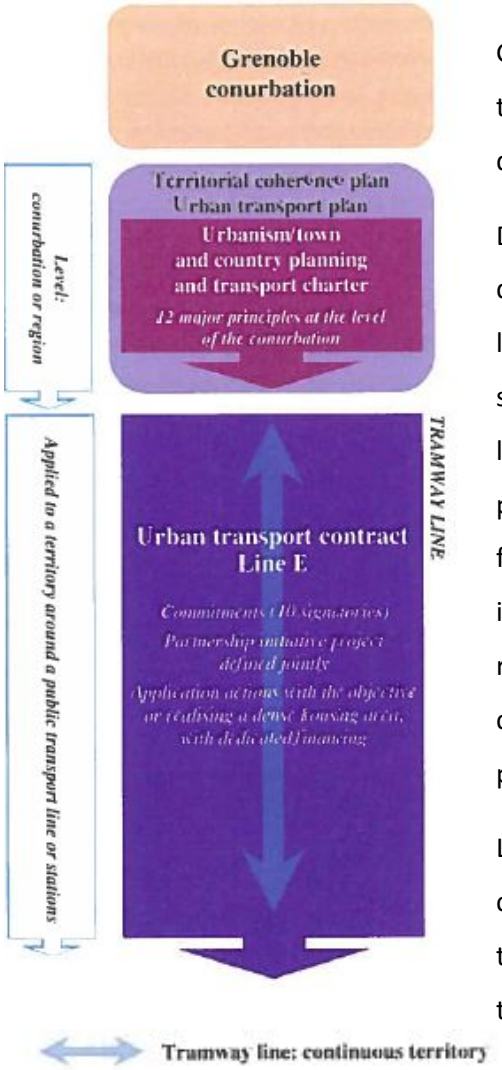


Figure 29 L'utilisation du contrat d'axe à Grenoble (*Source : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Ile-de-France, version en anglais*)

Le SMTC, en coopération avec l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise, a été l'iniateur du projet d'extension de la ligne E de tramway[341]. Il s'agit d'une démarche nouvelle : « on a inventé la démarche en marchant »[342].

Dans un premier temps, le processus a été de signer une charte d'urbanisme et de transport à l'échelle de l'agglomération, entre les acteurs, pour élaborer des visions communes[343]. Dans un second temps, le contrat est l'instrument à proprement parler de la mise en œuvre en établissant les engagements de chaque partie, que ce soit dans le pilotage, le calendrier ou le financement[344]. Le SMTC a, par ailleurs, mis en place des incitations financières, « carottes financières »[345], pour la réalisation d'études urbaines par les communes. Ainsi la cohérence entre urbanisme et transport public est au cœur du projet.

Le contrat d'axe ici est une démarche qui s'est adaptée au contexte. En effet, l'intensification urbaine autour de la ligne de tramway s'est faite comme une « dentelle »[346] autour du transport en commun.

Enfin, l'exemple du contrat d'axe de la ligne de tramway de Grenoble a montré qu'il fallait un pilote politique et technique car « si personne ne se sent responsable, ça ne marche pas »[347].

Les limites du contrat d'axe

Les limites du contrat d'axe est qu'il ne prend pas en compte la population dans la gouvernance, ce qui est le cas dans d'autres documents de planification comme le PLU. Il ne prend pas en compte également le secteur privé, ce qui est également le cas dans d'autres plans, comme le SCoT, en impliquant la chambre

[341] Certu. (2010). *op.cit.*
[342] Entretien n°14
[343] Certu. (2011). *op.cit.*
[344] *Ibid.*
[345] Entretien n°4
[346] *Ibid.*
[347] Entretien n°14

de commerce et d'Industrie (CCI). En effet, la planification par la puissance publique va jusqu'à la délivrance du permis de construire. Le CEREMA expliquerait l'absence du secteur privé dans les démarches de contrat d'axe, par le principe d'intérêt public qui serait en contradiction avec les intérêts privés[348].

Le contrat d'axe et les autres formes de contractualisation (chartes, …) sont des outils opérationnels. Ils ne construisent pas un nouveau champ d'autorité mais cherchent justement à faire de la cohérence entre les institutions existantes. Il s'agit d'expérimentations qui innovent dans la négociation entre acteurs. Ce qui fait la réussite du contrat d'axe est son portage politique. Enfin, un pas en avant dans ce type de contrat serait d'intégrer les habitants et le secteur privé dans les négociations pour fournir davantage de cohérence entre acteurs. Nous allons étudier à présent la situation des Pays-Bas en termes de gouvernance de projets.

4.1.2 Le processus d'accord aux Pays-Bas

L'obtention d'un accord ou d'une entente entre deux parties, dans le sens où il n'y a pas de rapports de force entre ces parties est un fait répandu aux Pays-Bas. Nous allons voir que cela est parfois positif pour la réalisation de projet de cohérence entre urbanisme et transport public, comme avec le cas de deux projets de transport ferroviaire : le Zaancorridor et le RandstadRail. Cependant il peut également y avoir des difficultés à mettre en œuvre ce type de projet sous cette gouvernance. Avant cela, un petit rappel développera la gouvernance et les acteurs impliqués dans le transport public le plus répandu aux Pays-Bas : le rail.

La gouvernance dans le ferroviaire

En 1995, a lieu une privatisation de l'entreprise publique de transport ferroviaire NS (*Nederlandse Spoorwegen*). En 1999, les trains régionaux, considérés comme étant les moins rentables par NS, ont pu être cédés aux autorités régionales qui deviennent donc autorités compétentes en transport régional. NS gardera la compétence sur le transport ferroviaire national.

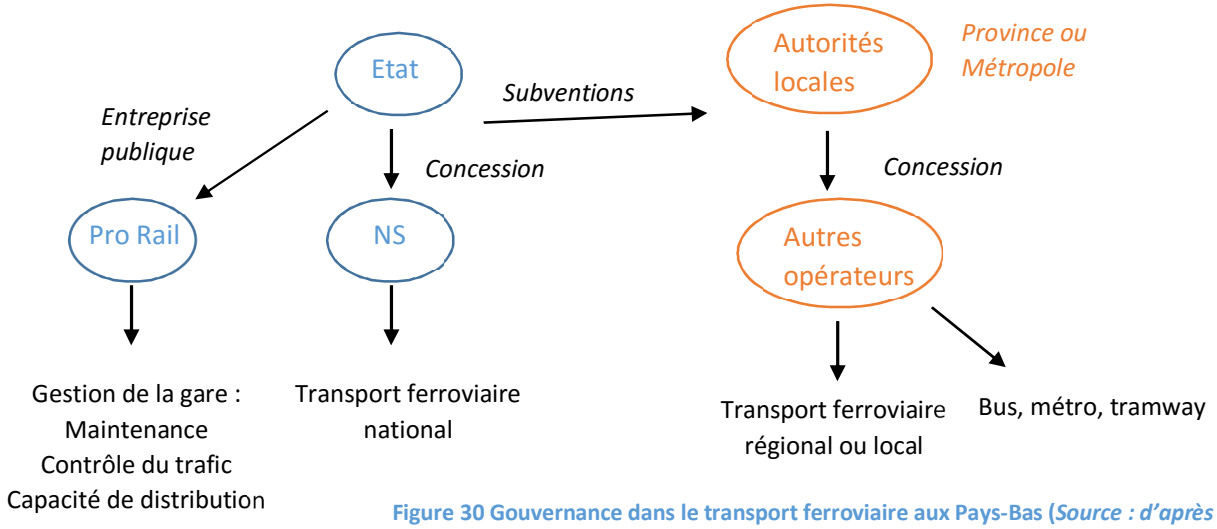


Figure 30 Gouvernance dans le transport ferroviaire aux Pays-Bas (*Source : d'après Ministry of Transport, Public Works and Water Management, p. 15*)

[348] Certu. (2010). *op.cit.*

Par défaut, c'est la Province qui est autorité compétente du transport sur rail donc du transport régional, local mais aussi des bus, tramway et métro. Sauf lorsqu'il existe une région métropolitaine c'est-à-dire dans deux cas : Amsterdam et La Haye-Rotterdam. C'est pourquoi, nous l'avons vu, la Province est l'acteur clé aujourd'hui pour le transport public (avec les deux Métropoles qui sont des cas à part). Or nous avons vu, dans la deuxième partie sur les institutions, que la Province bénéficiait de moins de budget, par exemple, que les municipalités. « Les Provinces sont pauvres »[349] alors qu'elles ont à charge de nombreuses compétences.

Les accords d'intention du Zaancorridor

Afin d'appliquer ses visions sur l'aménagement et le transport, la Province de Hollande du Nord a mis au point le Zaancorridor en 2015, un projet pilote[350]. C'est un projet qui fait suite à un programme de recherche[351]. Le document qui est le « guide » du Zaancorridor s'appelle *Maak Plaats !* (« Faire de la place »). Il définit dix principes auxquels le Zaancorridor doit correspondre comme augmenter la fréquence des trains mais aussi construire 50% des nouveaux bureaux autour des gares, … Le but étant de mieux utiliser le réseau d'infrastructures existant et d'aménager durablement l'espace[352].

En 2015, l'accord d'intention a été signé entre la Province de Hollande du Nord, sept municipalités, la région métropolitaine d'Amsterdam et NS, la compagnie ferroviaire semi-publique[353]. L'institution coordinatrice du projet est la Province. Nous retrouvons ici l'idée que la Province est l'acteur clé pour assurer la cohérence entre projets d'urbanisme et de transport public. L'accord prévoit de développer le Zaancorridor selon les dix principes énoncés dans *Maak Plaats !* entre 2016 et 2020. Pour cela, un comité regroupant les différents partenaires permet d'adopter le plan d'action. De plus, des équipes projets composées des mêmes partenaires sert à apporter les solutions techniques. Ainsi l'accord d'intention permet de rassembler des partenaires divers autour d'un projet commun.

Même si le projet est récent, des premiers enseignements ont pu être tirés. La gouvernance établie qu'avec des partenaires publics a montré qu'il y avait des difficultés à communiquer avec les développeurs privés et les habitants[354]. C'est pourquoi, pour les corridors de réseau ferroviaire adjacents, les aménageurs et les habitants ont été impliqués dans le projet. L'exercice de communication est essentiel.

[349] Entretien n°8
[350] Entretien n°3
[351] *Ibid.*
[352] *Ibid.*
[353] *Ibid.*
[354] Entretien n°2

L'accord entre deux villes : cas du RandstadRail

Le RandstadRail est un projet de rail léger, commencé en 2006, connectant les villes de Rotterdam à La Haye et desservant douze stations[355]. La ligne ferroviaire est une ancienne ligne gérée par NS qui l'a considéré comme n'étant pas assez rentable. La gestion est donc assurée par les municipalités avec leurs autorités de transport[356]. Ainsi dans le cas du RandstadRail, il s'agit des autorités de transport de La Haye (HTM) et de Rotterdam (RET). Le processus de cohérence entre urbanisme et transport a donc pris place dans un contexte de redéveloppement urbain.

En conséquence, il n'y avait pas de grandes attentes quant à la rentabilité du projet. Mais contre toute attente, le projet a montré des résultats positifs avec une augmentation du nombre d'usagers[357]. Cela s'explique par la présence antérieure de zones d'habitation le long de la ligne qui a permis de développer une demande pour le train. Cette augmentation de l'achalandise a permis aux municipalités d'augmenter la fréquence des trains. Nous nous trouvons dans un cas qui fonctionne bien suivant un cercle vertueux. Nous pouvons analyser ce succès comme une stratégie de *Development Oriented Transit* (*DOT*) plutôt que de *TOD* du fait des habitations déjà présentes. Cela a donc été plus facile d'obtenir un résultat positif qu'un projet où il aurait fallu tout créer, le transport et le développement urbain.

Enfin, ce projet est atypique car il a fonctionné sans autorité organisatrice des transports. Il est le fruit de la coopération entre les services de transport de La Haye et Rotterdam, sans besoin « d'un nouvel échelon d'autorité »[358]

Stedenbaan, un succès plus mitigé

Le projet Stedenbaan est aussi un projet très récent qui permet de relier les villes de Dordrecht à Leiden, soit la partie Sud de la Randstad (la région la plus peuplée des Pays-Bas). Cependant ce qui ressort des interviews est que la mise en application du projet semble difficile[359]. Il semble y avoir « compétition avec d'autre solutions »[360]. Un autre interviewé considère le projet relevant davantage du *Transit Adjacent Development* que du *TOD*, car il n'y a pas de visions sur le quartier de gares et le report modal. Le projet est orienté autour d'un transport public de rail léger mais il n'y a pas d'ambitions envers la politique de stationnement automobile : « Stedenbaan est un bon concept mais il lui manque l'essentiel ».

De plus, nous avons vu dans la partie III.1.3, le problème d'entente entre l'opérateur NS et les municipalités à propos de l'augmentation du nombre de logements et de l'augmentation de la fréquence des trains, qui ne sont pas établies clairement.

---

[355] Echange avec Daniëlle Snellen
[356] *Ibid.*
[357] European Metropolitan Institute. (2012). *op.cit.*
[358] *Ibid.* p. 14.
[359] Entretien n° 11
[360] *Ibid.*

Figure 31 Le projet Stedenbaan (*Source : Ministry of Transport, Public Works and Water Management, p. 85*)

Pour un chercheur interviewé, Stedenbaan n'a pas de concept clair développé[361]. D'où, une mise en œuvre difficile car des choix forts ne sont pas faits. Le projet n'est pas vraiment vu comme un seul réseau de transport public. Cela renvoie au portage politique comme clé de réussite.

Une stratégie d'évitement de la confrontation

De plus, les Provinces ne veulent pas entrer dans la confrontation avec les municipalités, « elles ont peur de trop d'interférer avec les municipalités »[362]. Elles ont le pouvoir d'accepter ou non des plans d'aménagement proposés par les municipalités mais sont peu en conflit avec ces dernières et acceptent bien souvent les plans même s'ils ne correspondent pas aux visions de la Province. « Elles ont un pouvoir mais ne veulent pas l'utiliser »[363]. De plus, ce pouvoir est faible étant donné que les programmes de la Province n'ont pas de valeur juridique. « S'ils ne sont pas suivis, ça n'est pas efficace ».

Prenons l'exemple de la ville de Delft, au sud de La Haye, qui a établi un plan d'aménagement aux abords de la gare et accepté par la Province de Hollande du Sud. Ce projet a été accepté alors qu'il ne correspond

[361] *Ibid.*
[362] *Ibid.*
[363] *Ibid.*

pas aux objectifs de la Province pour établir des quartiers de type *TOD.* En effet, il développe la faible densité, le monofonctionnalisme (seulement de l'habitat) et l'utilisation de la voiture (larges routes, norme de 1,5 voitures par foyer)[364]. Un interviewé, travaillant pour la Province de Hollande du Sud, explique que ces cas ne sont pas isolés. La Province, lorsqu'elle reçoit un plan à approuver, « ne regarde pas la densité ou la qualité de l'espace urbain, on n'y accorde peu d'importance »[365].

Des barrières formelles à tous les niveaux

En addition à la stratégie d'évitement de la confrontation, les politiques nationales et régionales ne concordent pas avec les objectifs de cohérence entre urbanisme et transport public. En effet, la norme de stationnement à 1,5 voitures par foyer est imposée par l'Etat. Et cette norme a des répercussions sur le prix de construction - cela coûte cher aux aménageurs - et donc sur le prix de vente. C'est pourquoi dans ce type de projets, il y a très peu de logements sociaux[366]. Une des caractéristiques du *TOD* est justement de promouvoir une mixité des populations grâce à une mixité des logements. De plus, s'il y a peu de mixité de fonctions – habitat, commerces, services – cela est dû aux recommandations de la Province qui a étudié que sur cette zone (dans le cas de Delft), il n'y avait pas nécessité de rajouter des commerces[367]. Nous ne connaissons pas la façon dont s'est effectuée l'acceptation de ces normes par les municipalités qui pourtant bénéficient d'un pouvoir de décision sur l'aménagement de leur territoire.

Le choix est donc politique. Ainsi le travail de la Province, selon l'interviewé, est de mieux communiquer auprès des municipalités sur le *TOD* pour infléchir les décisions. Il a également interrogé des acteurs du marché immobilier et des habitants à l'aide de questionnaires sur ce qu'ils souhaitaient comme lieu de vie. Pour lui, il faut laisser les développeurs décider de « combien d'espaces de stationnement ils veulent construire et combien d'appartements les bailleurs pensent louer aux personnes qui n'ont pas de voitures ». En effet, ils sont plus à même de répondre au marché et le risque sera plus entièrement pris par la puissance publique : « Laissons-les prendre le risque » [368]

Il existe des barrières complexes entre Province, municipalités et gouvernement central.

Nous pouvons constater que les projets évoqués précédemment sont des projets au stade d'expérimentation. Des enseignements, concernant le fonctionnement des projets, commencent à être tirés. Ainsi nous avons vu que le rôle de la communication sur un projet est très importante. En effet, les expériences passées, montrent que les praticiens, qu'importe le pays, ne veulent pas refaire les mêmes erreurs. La communication avec les habitants mais également la communication avec les élus locaux semble être de plus en plus développées. Pour les élus locaux, l'objectif est de leur faire comprendre le programme

[364] *Ibid.*
[365] *Ibid.*
[366] *Ibid.*
[367] *Ibid.*
[368] Entretien n°8

et les plans qui permettent de permettre en place les projets. Pour les habitants, il s'agit de leur faire prendre dès le début du projet de bonnes habitudes en termes de report modal. Nous avons enfin montré qu'en France ou qu'aux Pays-Bas, les démarches se font de moins en moins par décrets ou lois mais de plus en plus par la négociation. Le positionnement clair de l'outil utilisé est un élément de réussite.

4.1.3 Un succès américain : le *TOD* de Portland

Les projets de *TOD* aux Etats-Unis ont déjà plus d'une dizaine d'années pour certains. L'évaluation et le retour d'expériences plus facile à faire dans ce cas. De plus, le cas du *TOD* de Portland est connu dans le monde comme étant l'un des exemples de réussite de *TOD* aux Etats-Unis[369].

Le TOD de Portland

Portland a très tôt eu une politique de revitalisation en mettant en place une limite de la croissance urbaine (Urban Growth Boundary) autour de l'aire urbaine[370]. La ville a également développé une planification qui soutient un système de transport en commun orienté vers le centre. C'est l'exemple du quartier Downtown Portland, par lequel passe un système de rail léger aux limites régionales bien définies grâce à une planification urbaine. Le quartier comprend une zone d'emplois avec un CBD (Central Business District) et enfin un centre commercial[371].

C'est un exemple de réussite car cela a limité l'étalement urbain et développé l'utilisation des transports publics. Nous pouvons toutefois nuancer en rappelant que le quartier mentionné précédemment est situé dans le centre-ville. En effet, les problèmes d'étalement urbain sont moins posés par le centre où il bénéficie d'une attractivité à l'instar des périphéries où le TOD a plus d'enjeux.

En matière de gouvernance, le *TOD* de Portland s'est construit progressivement. En effet, l'aire métropolitaine, autorité compétente en transport a, en plus d'établir un programme sur le long terme (2040), fait du benchmarking et des expérimentations sur des quartiers (logements sociaux, partenariat public-privé)[372]. L'aire métropolitaine s'est également appuyée sur les réseaux déjà existants aux Etats-Unis concernant le *TOD* : CTO, Reconnecting America, …[373] Et cette autorité n'a pas copié les modèles mais les a assimilés pour établir une coordination entre urbanisme et transport public[374]. Enfin, le rôle des associations de quartiers dans le cas du *TOD* est davantage considéré[375] que dans les pays européens étudiés.

[369] CEREMA. (2015). *op.cit.*
[370] Calthorpe, P. (1993). *op.cit.* p. 32.
[371] *Ibid.*
[372] Tan, W. (2013). *op.cit.* p. 182.
[373] *Ibid.*
[374] *Ibid.*
[375] CEREMA. (2015). *op.cit.*

Tous ces facteurs expliqueraient le succès du TOD de Portland.

- Nous venons de voir que ce soit en France ou aux Pays-Bas, les projets sont des initiatives récentes. Aux Etats-Unis, la mise en application est plus ancienne que pour les deux pays européens. Pour les Pays-Bas, quelques projets ont déjà été mis en place, d'autres sont en cours. Les accords avec les objectifs communs sont signés mais pas encore de contrats qui rendent les objectifs opérationnels. En France, ce sont des initiatives qui sont récentes, avec une mise en application en cours après signature des contrats. Le portage politique et la négociation sont des éléments forts pour la réussite des projets.

Nous avons vu que les démarches de cohérence entre urbanisme et transport public montrent un lien étroit entre élus politiques, praticiens et chercheurs dans l'évaluation de projets[376]. Le secteur public en tire des enseignements pour améliorer la gouvernance avec, par exemple, davantage d'implication du secteur privé et des habitants.

4.2 Les modes de financement

Nous venons de le voir, l'articulation entre urbanisme et transport public est difficile, une répartition intéressante peut aider. La difficulté est de trouver les financements de l'urbanisme et du transport public et de faire un financement mixte. Des solutions possibles sont soit la recherche de nouveaux financements ou soit de mieux répartir les coûts[377].

Quand on parle de modes de financement, on parle soit de subventions qui rentre dans le cadre législatif, soit de taxation, soit d'incitations financières qui rentre dans un cadre d'accord passé entre les parties[378]. Nous allons dans un premier temps nous intéresser à l'élaboration du plan de financement étape que tout maître d'ouvrage et opérateur discute ensemble.

4.2.1 Plan de financement

En France, c'est le PDU qui donne les orientations qui serviront à mettre en place un plan de financement. En effet, des informations essentielles comme la fréquence des trains y sont renseignées. En effet, le niveau de service du transport public est un élément important à prendre en compte pour un *TOD*[379]. Entre 8 et 10 min d'intervalle entre les trains est une moyenne convenable, mais au-delà de 15 minutes « le transport public a un effet dissuasif »[380] sur les usagers qui vont se reporter sur un autre mode.

[376] Tan, W. (2013). *op.cit.* p. 182.
[377] Entretien n° 15
[378] Entretien n°15
[379] L'Hostis, A., Darchen, S. (2015). *op.cit.* p.4.
[380] *Ibid.*

Aux Pays Bas, l'opérateur NS fait également un plan de financement avec pour composante la fréquence des trains mais aussi le nombre d'usagers. Le schéma suivant montre le nombre d'usagers en coordonnées aux différentes stations sur le Zaancorridor dans le sens aller vers Amsterdam (moitié haute du schéma) et dans le sens retour vers le nord de la Hollande (moitié basse du schéma).

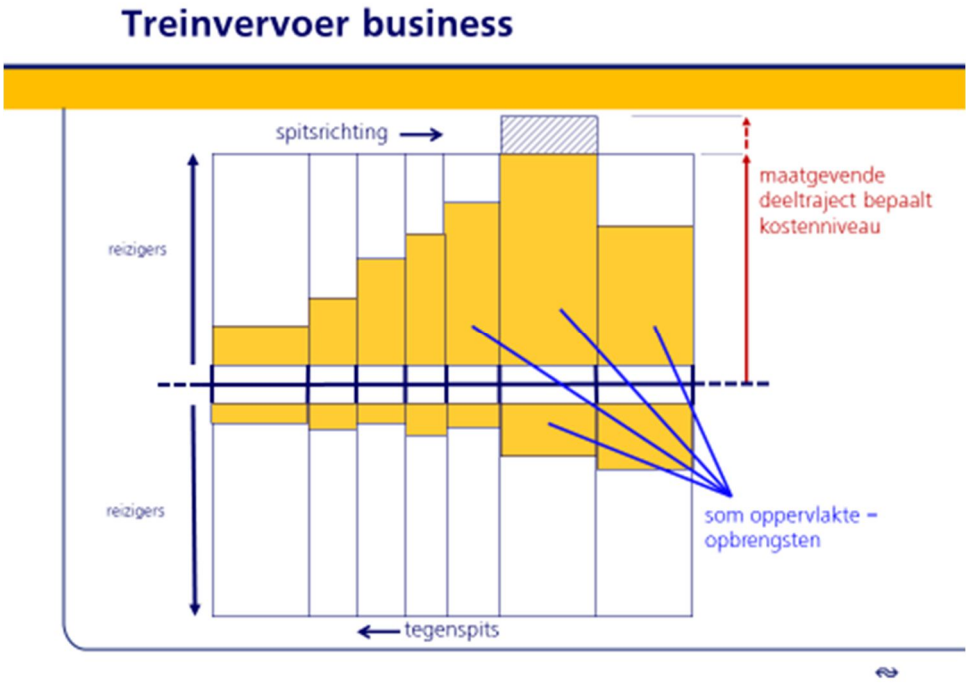


Figure 32 Schéma montrant le nombre d'usagers aux différentes stations du Zaacorridor dans le sens aller et retour (*Source : Niels Herber*)

Nous constatons qu'un sens de déplacement est plus rentable que l'autre, celui allant vers Amsterdam. En effet, les villes situées au nord d'Amsterdam, étant moins attractives génèrent moins d'arrivées. L'intérêt des projets de cohérence entre urbanisme et transport public est donc de contre balancer ces flux d'usagers. Pour fonctionner, le modèle doit pourvoir être équilibrer dans les deux sens. C'est pourquoi l'opérateur NS attend beaucoup de projets comme le Zaancorridor[381].

Le plan de financement reste axé sur le transport public et non l'aménagement. Ça reste une question de transport en France et aux Pays-Bas…

L'analyse financière faite par la puissance publique et différente de celle du secteur privé. Le secteur privé pense à court terme alors que selon Peter Calthorpe, il faudrait penser les projets sur le long terme, sur un cycle de vie de l'infrastructure par exemple[382]. Il ne faut pas seulement prendre en compte les premiers coûts de construction mais également la maintenance, les ressources obtenues, le remplacement du

[381] Entretien n°7
[382] Calthorpe, P. (1993). *op.cit.* p.29.

matériel et enfin la démolition. Selon lui, c'est le rôle de la puissance publique de demander à mettre en place cette perspective dans ses critères pour des investissements d'infrastructure sur le long terme.

4.2.2 La répartition des financements

Les projets d'articulation entre urbanisme et transport public sont des initiatives de la sphère publique. Aux Pays-Bas et en France, c'est l'Etat qui donne des subventions au niveau local pour mettre en place ces politiques.

Aux Pays-Bas, l'État finance des projets touchant à l'infrastructure de transport et aux transports publics mais pour l'urbanisme c'est plus compliqué. Ceux qui reçoivent l'argent public (Province) ne sont pas ceux qui ont les compétences pour mettre en place efficacement les politiques (les municipalités)[383]. Le rapport du *Planbureau voor de Leefomgeving* met en avant ce problème d'échelle des financements notamment pour l'utilisation du MIRT.

En France, le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, recommande des directions envers les subventions accordées par l'Etat, il faudrait[384] :

> *« - donner priorité à l'attribution des subventions de l'Etat aux projets de développement des infrastructures de transport à la signature d'un contrat d'axe »* ce qui assurerait la densification autour des axes de transport
>
> *« - des mécanismes d'aides de l'Etat à la construction de logement selon un facteur discriminant en fonction de l'éloignement du logement des gares ou stations afin de mieux rentabiliser les systèmes de transport public »*

Les incitations financières ont été utilisées dans le passé par le gouvernement néerlandais. C'est le cas de la politique VINEX pour laquelle le gouvernement central souhaitant voir des emplacements développés plus que d'autres avait incité financièrement les municipalités pour les réaliser[385].

Les collectivités locales apportent elles aussi des financements. Aux Etats-Unis certains projets sont entièrement financés par le secteur privé.

[383]Entretien n°1
[384] Fareniaux, B., De Treglode, H., Marques, R., et al. (2015). *op.cit.* p. 7.
[385] Echange avec Daniëlle Snellen

4.2.3 La question de la plus-value

Nous l'avons vu dans les parties précédentes, la construction d'une infrastructure de transport public a un impact sur la valeur du terrain :

> « L'effet d'une station ferroviaire sur le prix du foncier et de l'immobilier est démontré jusqu'à une distance de 700 mètres pour les activités alors que sur les logements, l'effet s'étend au-delà de ce périmètre »[386]

Le schéma suivant explique le prix du foncier en fonction de la distance au *CBD.* Ce dernier présente les prix les plus élevés car il est à la croisée de différents axes de transport public.

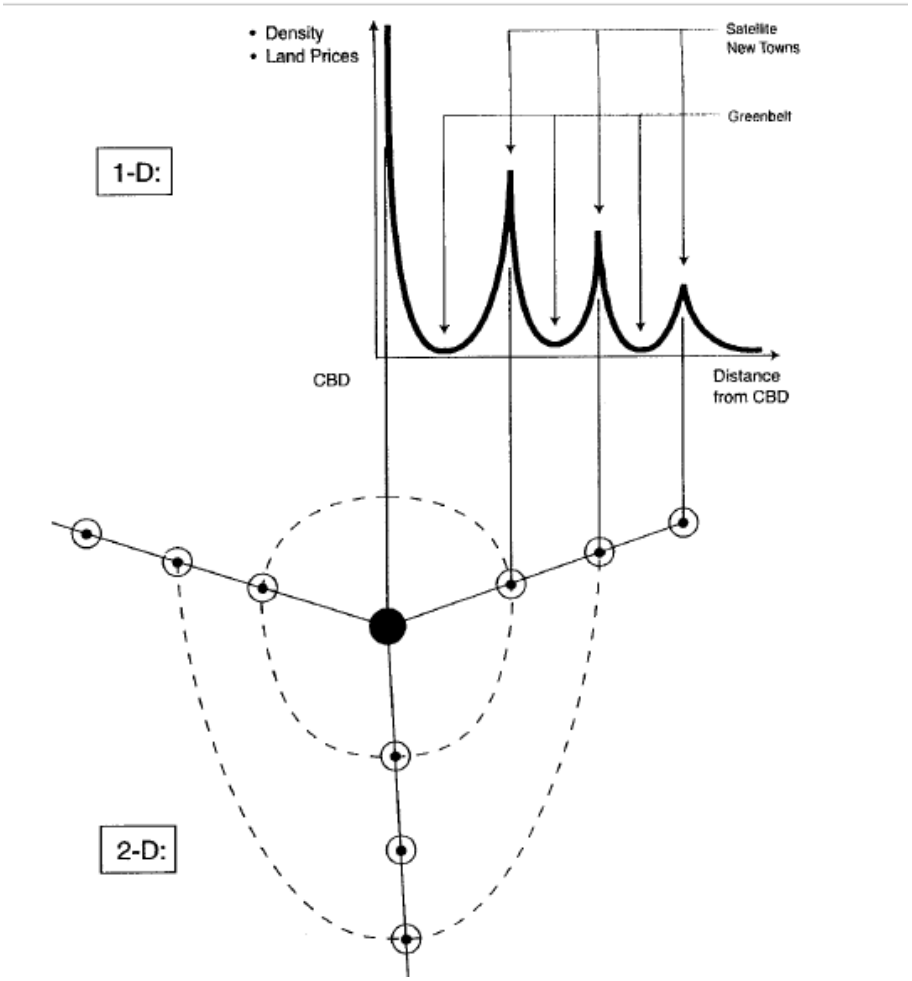


Figure 33 Relation entre transport public et forme urbaine dans des villes adaptatives (*Source : Cervero, R. The Transit Metropolis*)

Une solution pour la puissance publique de récupérer cette plus-value serait de taxer l'achat de ces logements dans le périmètre d'influence d'un transport en commun.

[386] L'Hostis, A., Darchen, S. (2015). *op.cit.* p. 4.

Aux Etats-Unis, dans la littérature, une taxe est souvent mentionnée, la *Tax Increment Financing* (*TIF)* qui s'applique aux apports supplémentaires de la taxe foncière sur le site du *TOD*. Cela finance le projet dans sa globalité[387]. Cependant, la crise financière de 2008, a ralenti ce type de dispositifs[388].

En France aussi, l'idée d'instaurer une taxe est apparue. Mais nous pouvons émettre une critique sur ce modèle de taxation. Si les personnes vivant dans des *TOD* sont taxées, la politique de taxation n'est-elle pas contre-productive par rapport à la politique voulant augmenter le nombre d'habitants de ces quartiers ?

C'est également l'interrogation d'un des interviewés. Selon lui, « le plus de personnes vivent dans ta ville, le plus de subventions de l'Etat tu recevras »[389]. Ce n'est donc pas dans l'intérêt des municipalités de taxer ses administrés.

En France, la taxe Versement Transport est un moyen de financer le transport public sans avoir recours à la taxation de la plus-value foncière. La plus-value ici taxée est toujours celle corrélée à la présence de transport public mais dans le sens où cette infrastructure est une source potentielle de futurs employés. En effet, elle amène des facilités de déplacements.

ENCART

Le Versement Transport est reçu par l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) et correspond à un impôt et non à une taxe[390]. Il s'agit d'une contribution d'entreprises publiques et privées de plus de neuf salariés et concernées par des réseaux de transport public de plus de 10 000 habitants (PTU). Elle est calculée sur[391] :

- la masse salariale
- un taux défini par la loi, selon la taille des réseaux
- un taux décidé par les AOM (en Province de 0,55% à 1,75%)

L'avantage du Versement Transport est qu'il s'agit d'une ressource fléchée. Le transport public étant une politique de long terme, cet impôt amène de la stabilité au financement[392]. Le Versement Transport représente une part significative aujourd'hui du financement des transport publics (environ 40% soit 6 à 7 milliards).

Cependant le choix des taux crée des inégalités sur le territoire et le risque est d'avoir un tassement du Versement Transport[393]. En effet, l'AOM peut définir son territoire (PTU) selon des logiques uniquement

[387] CEREMA. (2015). *op.cit.*
[388] *Ibid.*
[389] Entretien n°8
[390] Entretien n°15
[391] Diapositive CEREMA. Le financement des transports publics urbains en France.
[392] Entretien n° 15
[393] Diapositive CEREMA. Le financement des transports publics urbains en France.

économiques[394]. Une autre limite avancée est qu'au début cela a permis de construire des réseaux mais actuellement cette taxe ne parvient pas à financer tous les coûts d'exploitation des réseaux de transport[395].

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de taxe mais des incitations financières. Nous pourrions penser à voir les Pays-Bas acquérir un exemple de taxe étrangère. Mais les collectivités aux Pays-Bas ne pourraient pas mettre en place des innovations au niveau financier car il y a très peu de flexibilité. En effet leur revenu est en grande partie lié à l'Etat. C'est donc au niveau de l'Etat de changer la législation pour pouvoir laisser des marges de manœuvres aux collectivités pour qu'elles aient de l'autonomie dans les moyens de financement[396].

Concernant les Etats-Unis, il existe une multitude d'outils utilisés dans les projets de *TOD.* Nous n'en avons cité qu'un, le *TIF,* mais il existe aussi le partenariat public-privé, le joint-venture, … Autant d'outils qui amène des manières de financer innovantes.

Enfin, Calthorpe rappelle que dans tous les cas, les coûts pour le gouvernement local avec le *TOD* sont diminués : « L'argent public pourrait être économisé dans les routes, les infrastructures et la construction »[397].

➢ Nous venons de voir dans cette sous partie que le niveau de services du transport public était un élément à prendre en compte dans les plans de financement. Les stratégies de cohérence entre urbanisme et transport public servent dans ce plan à rééquilibrer les axes où il y aurait des déficits en usagers. Nous avons également vu la répartition difficile des financements entre institutions compétentes. Enfin, la question de la plus-value foncière évoquée dans la partie III, amène les pays à élaborer différents outils : taxes, versement transport, incitations financières, … Le TOD est finalement un outil de création de valeur immobilière mais également de valeur pour les entreprises en termes d'emplois.

[394] Entretien n°15
[395] Echange avec Martine Meunier-Chabert
[396] Echange avec Daniëlle Snellen
[397] Calthorpe, P. (1993). *op.cit.* p.30.

Conclusion

L'étude montre, parmi la France, les Pays-Bas et les Etats-Unis, qu'une des réponses aux défis climatiques, énergétiques et environnementaux passe désormais par des politiques intégratrices entre urbanisme et transport public. Les contextes institutionnels de chaque pays révèlent des évolutions dans les politiques nationales mais également dans l'organisation des échelles régionale et locale, favorisant une recherche de cohérence entre les domaines du transport et de l'urbanisme.

Le modèle phare apparu aux Etats-Unis est le *Transit Oriented Development* (*TOD*). Ses principes de densité, de mixité, de ville des courtes distances autour d'axes de transport se retrouvent également dans les politiques des Pays-Bas et de la France. Les Pays-Bas, par exemple, présentent une forme de polycentrisme avec les villes d'Amsterdam, La Haye, Utrecht et Rotterdam comme centres de croissance, qui peut être mis en place sans *TOD* mais les principes du *TOD* s'appuie sur le polycentrisme.

Par ailleurs, les pays étudiés ont rencontré les mêmes difficultés que ce soit en matière de financement des transports publics ou en matière de gouvernance (cloisonnement des administrations, différence de temporalité entre les projets urbains et les projets de transport public). Un défi important rencontré par la puissance publique reste encore celui du choix du mode de vie des habitants entre la ville et le périurbain. Peter Calthorpe dit à ce propos « le choix que l'on fait est finalement personnel et complexe lié à nos valeurs, à nos aspirations »[398].

Pour les pays étudiés, les mêmes ressorts sont utilisés pour assurer l'articulation entre urbanisme et transport public dans les projets. L'augmentation du nombre d'utilisateurs des transports en commun à l'échelle régionale permet un meilleur rapport coût de l'infrastructure sur l'efficacité du transport. Le quartier de gare, cœur du développement, se doit d'être unique pour assurer son attractivité.

Cependant, les outils utilisés par les pays comme la France (contrats d'axe) ou les Pays-Bas (accord d'intention) n'ont pas de valeur juridique. Les décisions de créer de la cohérence entre urbanisme et transport dépendent donc des choix politiques des acteurs publics.

Enfin, l'étude des points communs, montre que chaque pays utilise différents outils (benchmarking, …) pour connaître et adapter les bonnes pratiques trouvées sur le territoire ou à l'étranger. Finalement, le *TOD* est un terme qui rassemble aussi bien les initiatives de cohérence entre urbanisme et transport public des Etats-Unis que celles des Pays-Bas ou de la France. Il fait sens commun chez les chercheurs et praticiens qui l'utilisent comme langage commun pour parler de toutes ces démarches.

L'étude montre également que les différences de stratégies liant urbanisme et transport public reposent sur les modes de gouvernance et de financement. Pour la France, les initiatives comme le contrat d'axe

[398] Calthorpe, P. (1993). *op.cit*. p.38.

permettent de faire la ville par la contractualisation. Cela signifie que les différents acteurs sont mis autour de la table et s'engagent sur des aspects de l'opérationnel (calendrier, pilotage, financement). Les acteurs publics aux Pays-Bas mettent en place des formes d'accord qui permettent une négociation plus souple où la Province a le rôle de coordinateur. Enfin les Etats-Unis sont en avance dans l'élaboration et l'évaluation des projets de *TOD*.

L'étude des modes de financement montre que chaque pays a également ses spécificités en matière de plans de financement, de subventions et de taxes, notamment en matière de financement des transports publics. C'est le cas de la France, connue pour son Versement Transport. Les projets de cohérence entre urbanisme et transport public permettent de rééquilibrer les flux d'usagers pour avoir toujours un nombre d'usagers suffisants sur le réseau. Ils permettent, de plus, une plus-value foncière et une source d'employés supplémentaires

L'étude s'est délibérément placée du côté institutionnel, ceux qui font les lois, ceux qui pensent les projets, et non pas ceux qui vivent finalement dans les quartiers de type *TOD*. Il est à noter qu'il manque à l'étude des interviews avec des personnes du Ministère des Transports et de l'Environnement néerlandais[399]. Qui auraient pu apporter leur point de vue sur la cohérence entre urbanisme et transport public. De plus, du fait de contraintes de temps, l'étude de la situation aux Etats-Unis se retrouve moins développée que pour les autres pays. Il aurait été intéressant également d'effectuer un voyage sur place et de rencontrer des personnes travaillant par exemple sur l'évaluation de projets de TOD.

Il serait également intéressant d'étudier des projets développés entre pays afin de connaître les mécanismes de gouvernance entre cette multitude d'acteurs. Comme c'est le cas, par exemple, entre la France et la Suisse qui développent une coopération sur les questions de mobilité, d'urbanisation et d'environnement[400].

[399] Difficultés à obtenir une prise de contacts
[400] Certu. (2010). *op.cit.*

Annexes

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des entretiens

Annexe 2 : Modèle de questionnaire d'entretiens

Annexe 3 : Reportage photos : Quartier de gares

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des entretiens

N° de l'entretien	**Nom**	**Institution**	**Date**	**Durée**	**Nature**
Entretien n°1	Wendy Tan	Université de Groningue	04/05/16	1h06	Déplacement sur place (D.s.p)
Entretien n°11	Luca Bertolini	Université d'Amsterdam	21/06/16	58 min	D.s.p
Entretien n°5	Lodewijk Lacroix	Aire métropolitaine de Rotterdam-La Haye	24/05/16	1h13	D.s.p
Entretien n°8	Barend Jansen	Province de Hollande du Sud	10/06/16	1h28	D.s.p
Entretien n°3	Paul Chorus	Province de Hollande du Nord	18/05/16	1h36	D.s.p
Entretien n°4	Reinder Augustijn	Province de Gelderland	20/05/16	1h03	D.s.p
Entretien n°2	Joost Tennekes	PBL	09/05/16	1h18	D.s.p
Entretien n°6	Thomas Straatemeier	Goudappel Coffeng	27/05/16	1h01	D.s.p
Entretien n°7	Niels Herber	Nederlandse Spoorwegen	03/06/16	57 min	D.s.p
Entretien n°9	Milko Buter	Municipalité de Zaanstad	17/06/16	1h19	D.s.p
Entretien n°10	Patrick Rentick	Municipalité de Heerhugowaard	17/06/16	2h08	D.s.p
Entretien n°13	Alain L'Hostis	Laboratoire Ville Mobilité Territoire	07/07/16	1h55	D.s.p
Entretien n°12	Laurent Garnier	Région PACA	04/07/16	47 min	Par téléphone
Entretien n°14	Anne-Marie Maür et Julie Villard	Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise	13/07/16	1h	D.s.p
Entretien n°15	Pierre-François Nouaille	CEREMA	27/07/16	1h14	Par téléphone

Annexe 2 : Modèle de questionnaire d'entretiens

Le modèle de questionnaire d'entretiens ci-dessous a été adapté pour chaque interviewé et a ciblé les institutionnels et praticiens qui sont en majorité dans l'étude. Il est composé d'environ 10 questions abordant 5 grands thèmes : les visions ou politiques de l'institution, les compétences de cette institution en urbanisme et transport, les projets menés, la gouvernance des projets et les aspects de financement de projet. Dans les questionnaires adressés aux chercheurs, les deux premiers thèmes ont été supprimés mais les notions de politiques actuelles et de compétences ont été abordées sur la base de leurs articles scientifiques publiés.

Policies of the Municipality/ Province/ Company

- What are the main visions or policies of the institution/company regarding the link between transport and urban planning ?

Competences of the Municipality/ Province

- What are the competences of the institution in terms of transport/public transport/transport planning/urban planning ?

Projects

- What are the projects linking public transport and urban planning ? (past, current, and future)
- What is the evaluation of these projects ? (positive results, …)
- Is there a difference between « knoopuntontwikkeling » and transit-oriented development ?
- What are the transfers of best practices/policy transfers

Governance in projects

- What are the relationships between institutions ?
- What is the role of the institution in projects ?
- Who has the leadership ?

Financial aspects

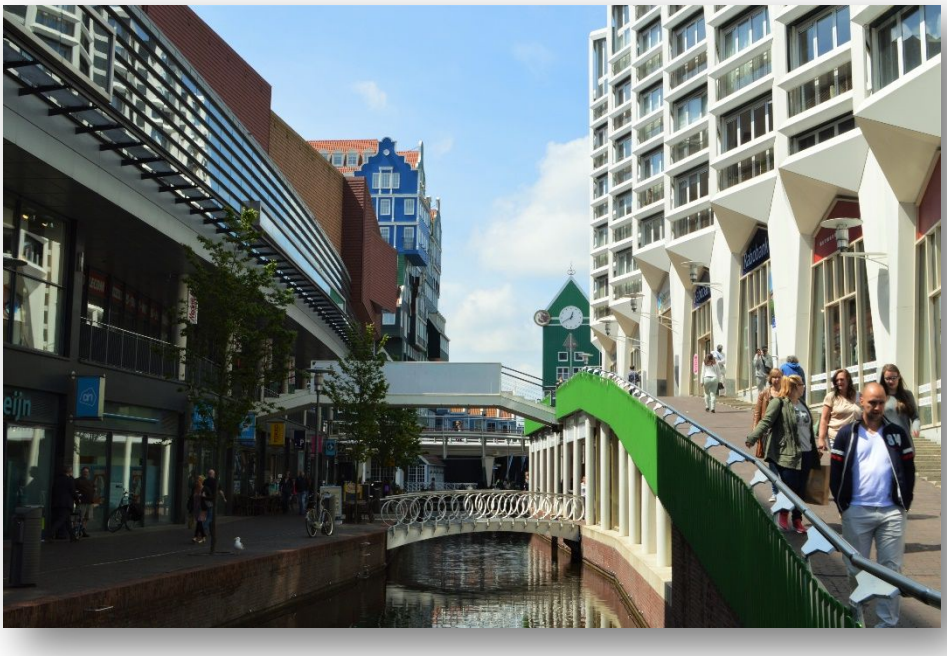
- What is the part of public fundings and private investments ?
- What about value capture mechanisms ?

Reportage photos : Quartier de gares

4 villes aux Pays-Bas

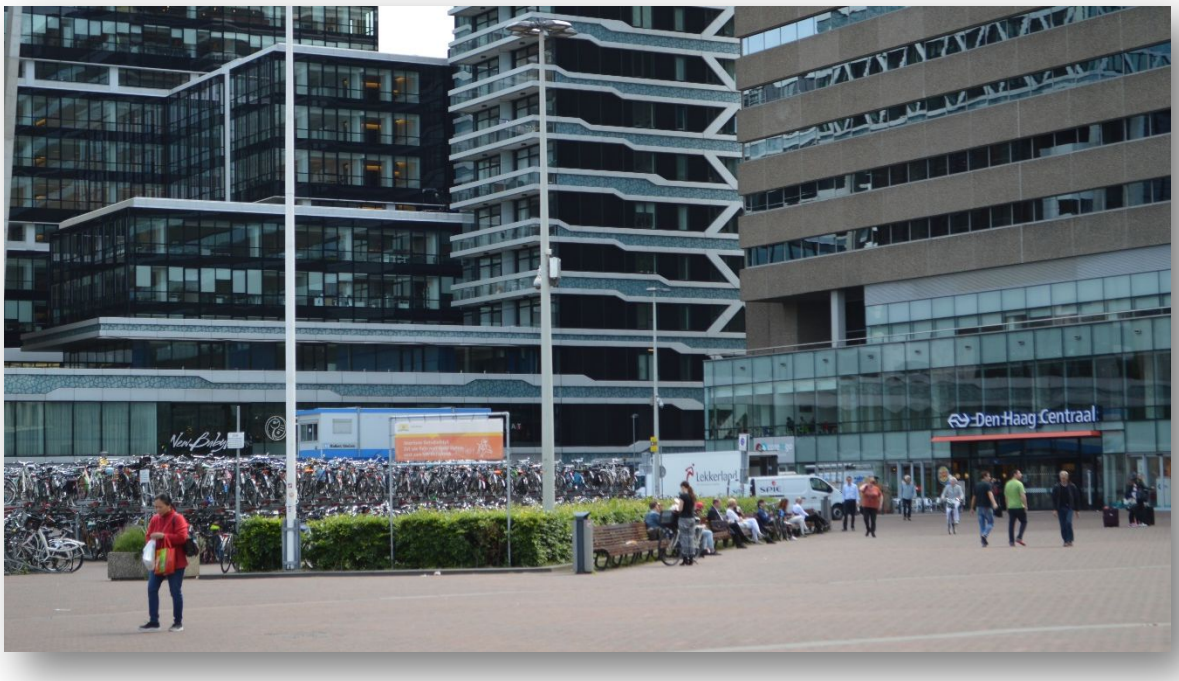
Zaandam - Densité et identité

Zaandam - Centre commercial en rez-de-chaussée et espace résidentiel aux étages



La Haye – Densité et espace public

La Haye - Parking vélo à côté de la gare



Rotterdam - Gare centrale

Rotterdam - Densité et espace public

Utrecht - Vue de haut

Le projet à l'horizon 2030

En rouge, le champ de vision de la photo suivante (2016 en chantier) :

Table des illustrations

Figure 1 TOD Standard (Source : IDTP) 11
Figure 2 Ville polycentrique *(Source : « based on Champion, 2001 ; adopted from Lambregts, 2009*) 13
Figure 3 Centraal Station à La Haye (*Photo personnelle)* 14
Figure 4 Schéma de principe expliquant où doit intervenir la cohérence 18
Figure 5 Frise chronologique des politiques nationales françaises en matière d'urbanisme et de transport public 21
Figure 6 Frise chronologique des politiques nationales néerlandaises en matière d'urbanisme et de transport public 26
Figure 7 Nota Ruimte (Source : http://www.ruimtelijkeplannen.nl) 30
Figure 8 Frise chronologique des politiques nationales américaines en matière d'urbanisme et de transport public 33
Figure 9 Schémas de nœuds et de corridors pour le *TOD* (*Source : Tan, W. (2013), p.10*) 35
Figure 10 Système de trois couches institutionnelles 37
Figure 11 L'organisation administrative française (*Source : d'après Gouvernment.fr*) 38
Figure 12 Les principales institutions compétentes en transport public 39
Figure 13 Financement du transport urbain en France pour l'année 2005 39
Figure 14 L'organisation administrative néerlandaise 41
Figure 15 La répartition des compétences entre institutions, commune à la France et aux Pays-Bas 42
Figure 16 Répartition des revenus des municipalités néerlandaises (VNG. (2008), p.55) 44
Figure 17 Les principales institutions compétentes en transport public 45
Figure 18 Les trois piliers du développement durable (*Source : Google Image*) 48
Figure 19 Modèle polycentrique (*Source* : *Cervero, R. ( ) The Transit Metropolis, p.13)* 49
Figure 20 La théorie euclidienne du zonage (*d'après Lamer, C. (2004)*) 50
Figure 21 Modèle d'un réseau de transport avec et sans ligne de rabattement (*Source : d'après Ministry of Transport, Public Works and Water Management, p. 77*) 53
Figure 22 L'évolution des ministères aux Pays-Bas 57
Figure 23 Un exemple de développement synchrone (*Source : Ministry of Transport, Public Works and Water Management, p. 57*) 59
Figure 24 Zaandam et son centre commercial à 200m de la gare (*Source* : photo personnelle) 63
Figure 25 Vue depuis la gare de Lille-Flandres (*Source : photo personnelle*) 64
Figure 26 Un immeuble original représentant l'identité de Zaandam (Source : photo personnelle) 68
Figure 27 Un quartier pensé par les habitants aux tonalités hispaniques (*Source : CEREMA (2015). p. 69*) 69
Figure 28 Le processus du contrat d'axe (*Source : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise*) 76
Figure 29 L'utilisation du contrat d'axe à Grenoble (*Source : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Ile-de-France, version en anglais*) 77
Figure 30 Gouvernance dans le transport ferroviaire aux Pays-Bas (*Source : d'après Ministry of Transport, Public Works and Water Management, p. 15*) 78
Figure 31 Le projet Stedenbaan (*Source : Ministry of Transport, Public Works and Water Management, p. 85*) 81
Figure 32 Schéma montrant le nombre d'usagers aux différentes stations du Zaacorridor dans le sens aller et retour (*Source : Niels Herber*) 85
Figure 33 Relation entre transport public et forme urbaine dans des villes adaptatives (*Source : Cervero, R. The Transit Metropolis*) 87

Bibliographie

OUVRAGES

Calthorpe, P. (1993). *The Next American Metropolis*. Excerpt. ed. Princeton Architectural Press. 15-38.

CEREMA. (2010). *Articuler Urbanisme et Transport : chartes, contrats d'axe, etc.* ed. CEREMA. 67.

CEREMA. (2015). *Articuler Urbanisme et Transport : Les Contrats D'axe Français À La Lumière Du Transit-Oriented Development (TOD)*. ed. CEREMA. 152.

Curtis, C., Cervero, R., & Bertolini, L. (2009). *Transit Oriented Development: Making It Happen.* ed. Ashgate. 291.

Dittmar, H., Ohland, G. (2004). *The New Transit Town: Best Practices in Transit Oriented Development.* ed. Island Press Washington. 272., 15-28.

Province Noord-Holland & Vereniging Deltametropool. (2013). *Maak Plaats ! Verken aan knooppuntontwikkeling in Noord-Holland*. 398.

ARTICLES

Bertolini, L., Curtis, C., & Renne, J. (2012). Station area projects in Europe and beyond: Towards transit oriented development? In *Built Environment*, Vol.38, No.1, 31–50. http://doi.org/10.2148/benv.38.1.31

Boutillier, S., Carre, D., Levratto, N. (2016). *Entrepreneurial Systems, Volume 2* [en ligne]. ISTE Ltd, 127 p., p. ix. Disponible sur : https://books.google.nl/books?id=k_tRCgAAQBAJ&pg=PR9&lpg=PR9&dq=maptam+law&source=bl&ots=Hf7RxXybJB&sig=Ft-NKf8t9Ol27W0H5ybFhJS7n3A&hl=fr&sa=X&ved=0ahUKEwim7qG00KLNAhUMbhQKHWrPAmUQ6AEIPDAD#v=onepage&q&f=true (Consulté le 12 juin 2016)

Chabrot, C. (2013). La métropole dans les réformes territoriales [en ligne]. In : Centre de recherches Droits, Contrats, Territoires. Séminaire *«Les métropoles»*, jeudi 7 novembre 2013, 14 p., p. 11. Disponible sur : https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01139366/document (Consulté le 12 juin 2016)

Cervero, R. (2003). The Buily Environment and Travel: Evidence from the United States. *EJTIR*, 119-137.

Sykes, O., Motte, A. (2007). Chapter 7 Examining the relationship between transnational and national spatial planning. In: Booth, P., *et al. Spatial Planning Systems of Britain and France: A comparative analysis* [en ligne]. Routledge, 256 p., p. 105. Disponible sur : https://www.amazon.co.uk/dp/041542951X/ref=rdr_ext_tmb (consulté le 7 juin 2016)

Switzer, A., Janssen-Jansen, L., & Bertolini, L. (2013). Inter-actor Trust in the Planning Process: The Case of Transit-oriented Development. *European Planning Studies*, *21*(8), 1153–1175. http://doi.org/10.1080/09654313.2012.722940

Thomas, R., & Bertolini, L. (attendu en 2017). Defining critical success factors in TOD implementation using rough set analysis. *The Journal of Transportation and Land Use*, *10*(1), 1–16. Retrieved from http://dx.doi.org/10.5198/jtlu.2015.513

Thomas, R., & Bertolini, L. (2014). Beyond the Case Study Dilemma in Urban Planning: Using a Meta-matrix to Distil Critical Success Factors in Transit-Oriented Development. *Urban Policy and Research*, *32*(2), 219–237. http://doi.org/10.1080/08111146.2014.882256

Thomas, R., & Bertolini, L. (2015). Policy transfer among planners in transit-oriented development. *Town Planning Review*, *86*(5), 537–560. http://doi.org/10.3828/tpr.2015.32

Verhage, R., Baker, M., Boino, P. (2007). Chapter 6 Stategic spatial planning at the metropolitan level. In: BOOTH, Philip., *et al. Spatial Planning Systems of Britain and France: A comparative analysis* [en ligne]. Routledge, 256 p., p. 85. Disponible sur : https://www.amazon.co.uk/dp/041542951X/ref=rdr_ext_tmb (consulté le 7 juin 2016)

THESES

Chorus, P. (2012). *Station area developments in Tokyo and what the Randstad*. Amsterdam Institute for Social Science Research, 393 p.

Feij, P. (2015). *Transit Oriented Development as Tragedy of the Commons*. University of Groningen.

Snellen, D. (2002). *Urban form and activity-travel patterns*. Technische Universiteit Eindhoven.

Tan, W. (2013). *Pursuing transit-oriented development: Implementation through institutional change, learning and innovation*. University of Amsterdam. Retrieved from http://dare.uva.nl/document/2/130187

RAPPORTS

Airoldi, S. (2015). Rapport de Stage de Mise en Situation Professionnelle. ENTPE, 113 p.

Certu. (2012). *Dix réflexions sur la mobilité en périurbain.* Rapport d'atelier. 44.

EMI. (2012). *A Strategic Knowledge and Research Agenda on Polycentric Metropolitan Areas*. Report. 166 p., p.9. Disponible sur http://www.emi-network.eu/Research/Polycentric_metropolitan_areas/Knowledge_Research_Agenda/About_the_Knowledge_Research_Agenda_on_Polycentric_metropolitan_areas

Fareniaux, B., De Treglode, H., Marques, R., et al. (2015). *Urbanisme et mobilité*. Rapport n°009796-01. CGEDD, 117 p.,

Ministry of Ecology and Sustainable Planning and Development. (2007) *Urban transport in France: The French experience*. Plaquette [en ligne]. 6 p., p. 5. Disponible sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_transports_urbains_ang.pdf (consulté le 7 juin 2016)

Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy. (2016). *Energy Transition for Green Growth Act: User guide for the act and its attendant actions* [en ligne]. Brochure, October 2016, 28 p. Disponible sur: (Consulté le 12 juin 2016)

Ministry of Ecology, Sustainable Development, Transport and Housing. (2009). La première loi Grenelle. *Le Grenelle Environnement* [en ligne]. Brochure, September 2009, 20 p., p. 5. Disponible sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/La_premiere_loi_du_Grenelle.pdf (Consulté le 9 juin 2016)

Ministry of Ecology, Sustainable Development, Transport and Housing. (2010). Loi Grenelle 2. *Le Grenelle Environnement* [en ligne]. Brochure, November 2010, 11 p., p. 6. Disponible sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/Grenelle-2-law.html (Consulté le 9 juin 2016)

Ministry of Transport, Public Works and Water Management. (2010). *Public transport in the Netherlands.* Brochure for 'The Netherlands, guest of honour at the Salon de la Mobilité 2010 in Paris'. 90.

Needham, B. (2012). *The national spatial strategy for the Netherlands.* Conference *Planning for States and Nation / States : A TransAtlantic Exploration*. Dublin. 21.

Ghorra-Gobin, C. (2006). *La Théorie du New Urbanism: Perspectives et enjeux.* Rapport final. Ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer. 61.

Snellen, D., Hamers, D. & Tennekes, J. (2014). *Improving coherence between urban and transport planning the Netherlands: towards improved accessibility*. Draft version for European Transportation Conference (2014). doi:10.1017/CBO9781107415324.004

Research Transport Board. (2004). TCRP Report 102 Transit-Oriented Development: Challenges, Prospects. Research Transport Board, 534 p.

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development, France. Transport. *National Report to the Eighteenth Session of the Commission on Sustainable Development* [en ligne]. Session 18 and 19 (2010-2011), 7 p., p. 4. Disponible sur : https://sustainabledevelopment.un.org/content/dsd/dsd_aofw_ni/ni_pdfs/NationalReports/france/Transport_f.pdf (Consulté le 9 juin 2016)

SITES

Gouvernement.fr

Légifrance, le service public de la diffusion du droit. Disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr

Ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement et le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, Centre de ressources Aménagement, Logement, Nature*, Les villes nouvelles en 2000*. [En ligne] Mise à jour le 10/11/2011. Disponible sur http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr/villes-nouvelles-francaises-2001-2005-

r8243.html [consulté le 16/06/2016].

Ministère du Logement et de l'Habitat Durable. *Alur : la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* [en ligne]. (mis à jour le 16 février 2016) Disponible sur : http://www.logement.gouv.fr/spip.php?page=accueil-sous-site&site=432 (Consulté le 12 juin 2016)

AUTRES

Bentayou, G., Séance sur le TOD lors du cours d'Acteurs et Outils de l'Urbanisme à l'ENTPE, le 8 février 2016.

LUTB. Forum Urbain: l'intégration urbaine des gares. A Lyon, le 25/03/2016.

Regnouard, H. Urbanisme et déplacements : un lien croissant [en ligne]. *Journée technique COTITA « Comment intégrer les déplacements dans les PLU(I) ? », Cerema-Direction Territoriale Normandie-Centre, 17 février 2015, Rouen.* Disponible sur : http://www.cotita.fr/spip.php?article1486 (Consulté le 7 juin 2016)

Table des matières

Notice analytique 3
Sommaire 5
Liste des abréviations 7
Introduction 8
1. Préambule 10
Les expériences passées en Europe 10
Les problèmes posés par la voiture 10
Une stratégie : le Transit-Oriented Development 11
L'échelle du Transit-Oriented Development 12
Les stratégies en Europe 14
Le Transit-Oriented Development, un langage commun ? 15
L'approche comparative entre points communs et différences 15
Une comparaison sur les modes de gouvernance et les modes de financement de projet : définitions préalables 16
Une comparaison sur les modes de gouvernance et les modes de financement : des enjeux dans les projets 18
Une discussion des différentes approches 18
La méthodologie 18
2. Les contextes institutionnels publics façonnent les stratégies de cohérence entre urbanisme et transport public 21
2.1 Le rôle de l'évolution des différentes politiques nationales de l'aménagement de l'espace et de planification des transports publics 21
2.1.1 En France, une évolution progressive vers plus de cohérence 21
2.1.2 Aux Pays-Bas, vers des politiques de recommandations 26
2.1.3 Aux Etats-Unis, la naissance d'un modèle répandu : le *Transit-Oriented Development* 32
New Urbanism et théorie du TOD 34
Situation actuelle du TOD aux Etats-Unis 36
2.2 Le rôle de l'évolution des cadres institutionnels de gouvernance et de financement en urbanisme et transport public 36
2.2.1 En France, les Régions et les Métropoles au cœur du lien entre urbanisme et transport public 37
L'organisation 37
Les compétences 38
Le financement 39
2.2.2 Aux Pays-Bas, une gouvernance locale mais des financements centralisés 40
L'organisation 40
Les compétences 42

Le financement 43
2.2.3 Aux Etats-Unis, une gouvernance locale et des financements privés 44
L'organisation 44
Les compétences 45
Le financement 46
3. Le lien entre urbanisme et transport public a des enjeux similaires pour chaque puissance publique des pays étudiés 48
3.1 Un contexte général commun 48
3.1.1 Un contexte de développement durable partagé 48
Lutte contre l'étalement urbain 49
Lutte contre l'utilisation de la voiture 51
Développement d'autres formes de mobilité 52
3.1.2 Des problèmes rencontrés identiques dans la mise en œuvre 54
Vivre en ville ou vivre en périphérie ? 54
La difficulté du financement des transports publics 56
L'organisation historique des administrations 57
Les temps de l'urbanisme et du transport public 58
3.2 Une réponse commune : lier urbanisme et transport public 61
3.2.1 Caractéristiques communes des projets 62
Les justifications 62
La densification autour des gares 62
L'échelle métropolitaine ou régionale. 65
3.2.2 Les points communs des documents utilisés 66
3.2.3 La spécificité des réalisations : l'identité. 67
3.2.4 Le transfert de bonnes pratiques 69
TOD un langage commun 70
Les différents moyens de transfert de connaissances 70
4. Des différences observées entre les stratégies liant urbanisme et transport public 73
4.1 Les modes de gouvernance 73
4.1.1 La contractualisation à la française 73
Le rôle des instruments 74
La définition des contrats d'axe 74
Le processus des contrats d'axe 75
Le contrat d'axe grenoblois 77
Les limites du contrat d'axe 77
4.1.2 Le processus d'accord aux Pays-Bas 78
La gouvernance dans le ferroviaire 78

Les accords d'intention du Zaancorridor 79
L'accord entre deux villes : cas du RandstadRail 80
Stedenbaan, un succès plus mitigé 80
Une stratégie d'évitement de la confrontation 81
Des barrières formelles à tous les niveaux 82
4.1.3 Un succès américain : le *TOD* de Portland 83
Le TOD de Portland 83
4.2 Les modes de financement 84
4.2.1 Plan de financement 84
4.2.2 La répartition des financements 86
4.2.3 La question de la plus-value 87
Conclusion 90
Annexes 92
Table des illustrations 99
Bibliographie 100
OUVRAGES 100
ARTICLES 100
THESES 101
RAPPORTS 101
SITES 102
AUTRES 103
Table des matières 104