
Saisine Plan de déplacements urbains

26 janvier 2010



Contribution d'André-Hubert MESNARD

Forme du territoire, périmètre de l'action publique et mode de gouvernance en matière de mobilité

Rapide rappel des principes nous guidant

Plusieurs attitudes nous paraissent très liées. Il ne faut pas craindre l'innovation, l'originalité, voire une bonne dose d'utopie apparente et rechercher l'attractivité. Mais les contraintes ne doivent pas être ignorées, même si leur calcul précis nous échappe : Financement, coût de l'énergie, pollution, existence du foncier, respect des paysages... Il faut une nécessaire anticipation des évolutions démographique et économiques (hypothèses hautes ou basses) et de l'évolution de la gouvernance locale, au fur et à mesure de l'élargissement de l'agglomération et de l'aire urbaine, qui sont actuellement des réalités, des données.

Il faut rechercher l'évolution et l'adaptabilité des projets, voire leur réversibilité (utilisation et réutilisation, après inventaire, du domaine public et du domaine privé des collectivités, de l'Etat et de leurs établissements, constitution très en amont de réserves foncières).

Il ne faut pas oublier la mise en œuvre des grands principes du développement durable (économie, écologie, solidarité... mais aussi le 4° « pilier », culturel), en n'oubliant pas la recherche du bien-être, au-delà du travail, du logement, et des transports qui les relient : (aménités diverses, tranquillité, sécurité, beauté ...).

Remarque impertinente

Ce qui a été dit pour la voirie (plus les tuyaux sont gros et plus le débit s'accroît..), est aussi vrai pour les moyens de transport : plus on les développe et plus les gens se déplacent loin et souvent... Est-ce toujours bien nécessaire et ne faut-il pas aussi **encourager la vie de proximité** (logement, travail, services, scolarité, commerces, loisirs, sport ...) ? : « Small village is beautiful, is not it ? ». Tout en respectant bien entendu la liberté de chacun. Le prix du carburant ne suffit sans doute pas encore à décourager les déplacements éloignés. Il y a toute **une vie de proximité** à rendre encore plus agréable et possible. On retrouve très vite les questions de la qualité de l'air en ville (pollué par les bouchons), de sécurité des plans vélos, des circuits pédestres d'accompagnement (des enfants) et de promenades (pour tous) vers des sites protégés et mis en valeur (paysages, espaces verts, perspectives, monuments). L'observation et la consultation des quartiers et de leurs habitants aideront à organiser tout cela (repérage du petit patrimoine et des habitudes locales...).

Pour l'élaboration du PDU, et plus précisément pour les sujets qui nous concernent ici, il importe de partir des données qui s'imposent comme évidentes et incontournables, ou difficilement contournables, pour le présent comme pour l'avenir. Nous verrons ensuite sur quels moyens et quelles institutions jouer pour mieux organiser le plan de déplacement urbain.

LES DONNEES

La donnée initiale qui actuellement conditionne tout le reste, c'est l'existence de **la Communauté urbaine**. Elle est forte de 24 communes qu'elle gouverne à partir d'un consensus recherché et affirmé. Elle concerne donc une agglomération de près de 600.000 personnes. Mais **l'aire urbaine** qui vit en symbiose avec elle, pour les échanges quotidiens d'environ la moitié de la population, ne cesse de s'étendre : 83 communes à la fin du siècle précédent et à présent plus d'une centaine, ce qui tend à rejoindre les limites du département, au nord, à l'est et au sud, et d'autres agglomérations ayant leur propres aires (Châteaubriant, Saint-Nazaire, Cholet...). Si le SCOT (Schéma de Cohérence territoriale) et le TER relient Nantes à Saint-Nazaire, les autres intercommunalités de l'aire urbaine sont laissées en dehors du périmètre de transport urbain (PTU). Cette extension de l'aire urbaine souligne la **non pertinence** de plus en plus gênante et reconnue des limites territoriales de la métropole nantaise, et la nécessité croissante de la recherche d'une concertation et d'une coordination avec les autres intercommunalités ainsi qu'avec le département, et même avec la région des pays de la Loire (pour le réseau TER) (cf. infra).

Le plan local d'urbanisme –PLU- est de la compétence de la métropole (avec, en pratique, recherche de l'accord des municipalités), les transports urbains aussi, avec la TAN, ainsi que la voirie (sauf départementale et nationale). Le pouvoir de police reste essentiellement municipal (règles de circulation, de stationnement...). Enfin le Plan de Déplacement urbain – PDU-, dont nous sommes saisis, est de la compétence communautaire.

D'ailleurs, nous sommes nous-mêmes (Conseil de Développement) une instance communautaire et nous sommes donc contraints par ce cadre imposé et par la commande reçue. Nous tenons néanmoins à en affirmer ici sa non pertinence et nous développerons des propositions pour permettre d'en sortir (infra).

LE SECOND TYPE DE DONNEES sont les données physiques et structurantes : L'estuaire, le port, les rivières, les grandes infrastructures : les gares, l'étoile ferroviaire, l'aéroport, le Marché d'intérêt national, le CHU et les autres établissements hospitaliers, le campus et les divers établissements d'enseignement supérieur... Les diverses administrations de l'Etat, des communes, du département et de la région, les équipements sportifs, les espaces verts...les lieux de culture et de cultes...les marchés et les surfaces commerciales, les rues commerçantes et les places... les cheminements, promenades...

Tous ces lieux constituent le(s) territoire(s), les pôles, les quartiers. Ils génèrent et supportent des flux de déplacements urbains à des heures, voire des jours différents. Ils appellent des moyens de déplacement, de stationnement. Il importe donc de les connaître et de saisir leur évolution, en fonction des localisations et de l'évolution à terme des diverses fonctions urbaines.

Nous proposons donc de développer fortement les moyens d'un observatoire des déplacements urbains consacré à toutes ces études.

Mais ces interrogations, études et inventaires, ne doivent pas se cantonner à étudier la métropole globalement, ou d'une façon concentrique, centripète ou centrifuge. **Les flux internes aux communes membres, aux quartiers, les flux entre les quartiers, les flux périphériques, de commune à commune, sont tout aussi importants pour l'élaboration du PDU. Il faut faire des hypothèses sur l'évolution de ces flux et leur planification.**

Par exemple, quelles seront les conséquences du vieillissement de la population, selon qu'il y aura mixité intergénérationnelle ou pas (et à quelles conditions pratiques celle-ci est-elle possible ?).

L'aire urbaine doit être tout autant étudiée, (avec l'aide des intercommunalités concernées, périphériques à la métropole et avec le département), parce qu'elle conditionne la majeure partie du trafic de la métropole : quels sont les trafics, les cheminements qui mènent à la métropole ou permettent de l'éviter, comment les faire évoluer ? Comment organiser les changements et stationnements multimodaux en dehors des limites ou aux limites de la métropole ?

LES MOYENS de la Mobilité Urbaine

Il convient de saisir les liens entre les modes de vie, leur évolution, l'évolution des logements, et celle des sites majeurs. Il peut en résulter une évolution de la mobilité. C'est même tout à fait souhaitable.

A la lecture des analyses de l'observatoire du logement (AURAN) on constate **la moindre mobilité et fluidité des parcours résidentiels** ces dernières années. Quelles en sont les causes ? Probablement liées à la crise économique et sociale, au vieillissement de la population et au moindre dynamisme de la construction...qui ne répond pas aux exigences des habitants : Le marché de la construction serait à la remorque des opportunités foncières (ZAC, préemptions, libre jeu du marché..), et de la fiscalité gouvernementale (lois successives d'encouragement de la construction (Robien..), au lieu de répondre aux nouvelles demandes réelles (jeunes célibataires, jeunes ménages, foyers décomposés et recomposés, personnes âgées...personnes fragiles en difficulté). Toutes ces questions seront à prendre en considération dans le Programme local de l'habitat, lui-même nécessairement cohérent avec le PDU, puis avec le PLU, plan local d'urbanisme, qui doit en permettre la réalisation dans le moyen et le long terme.

Pour ces nouveaux PLH et PDU, doit être lancée une nouvelle politique foncière

Il convient de bâtir d'une façon ordonnée autour de l'étoile ferroviaire, et pas en tâche d'huile tout autour de l'agglomération. Il convient donc de lancer une politique ambitieuse de réserves foncières (comparable à ce que l'on avait su faire sur une grande échelle il y a une trentaine d'années, pour Notre Dame des Landes, ou pour les ZAD de la périphérie nantaise qui ont permis les extensions de la métropole). Plus rapidement, il conviendra d'envisager des aires de stationnement et d'échanges multimodaux entre l'étoile ferroviaire et les autres moyens de communication de l'aire urbaine (autocars, bus, automobiles et deux roues). Cette accueil des déplacements urbains, connectés avec le réseau urbain, est de nature à permettre une extension cohérente de la métropole et de l'aire urbaine, à l'image de ce qu'a été la structuration de la région parisienne il y a plus d'un siècle, ou du grand Lyon, plus récemment ou d'autres métropoles d'un niveau réellement européen.

Dans le cadre de cette politique foncière doivent être préservées un maximum d'emprises libres : ancien réseau ferroviaire, quais, cheminements le long des rivières, pour les transports en commun, les pistes cyclables, les promenades, et aussi pour de nouveaux transports aériens (câbles), souterrains, fluviaux. Doivent être prévus des parcours prioritaires inter quartiers, et entre les communes de la périphérie. Peuvent être imaginés des franchissements nouveaux pour faire se croiser des flux importants, voire des voies superposées... Les ingénieurs et architectes ne sont pas à court d'idées pour cela et il est difficile d'accepter que les grandes pénétrantes soient considérées comme autant d'obstacles à l'organisation de dessertes transversales nouvelles et nécessaires... (par exemple sur l'île de Nantes).

Pour permettre le développement de la vie de proximité, seront prévus de nouveaux espaces de loisirs, dans les quartiers, les communes, la périphérie. Parcs et forêts périurbains pourraient voisiner avec terrains de sport et grands équipements commerciaux et culturels (exemple à méditer, et certainement à améliorer, de la desserte de la zone Atlantis, du Zénith et de l'hôpital nord...). Les quartiers Universitaires et des Ecoles, bien placés comme ils le sont, pourront être mieux intégrés dans la ville, au lieu d'être déserts quatre mois par an (ce qui réintroduit la question des rythmes hebdomadaires, mensuels et annuels, et la question de la fluidité et de la pluralité des usages, des fonctions urbaines et sociales...). Le logement est peut-être à

réintroduire dans ces espaces appelés à plus de mixité. Ils n'en seraient que mieux desservis par les transports en commun et d'une façon continue, au profit de tous.

De pareilles politiques foncières, et des déplacements urbains, appellent un nouvel urbanisme.

UNE NOUVELLE POLITIQUE D'URBANISME

Il convient comme l'impose le code de l'urbanisme de mettre le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) en cohérence, justement, avec les PDU et PLH rénovés. Puis le SCOT rénové sera appliqué par un nouveau Plan local d'urbanisme (PLU), qui fixera le droit des sols, c'est-à-dire les modalités du droit de construire. Parallèlement, le SCOT de Nantes-St Nazaire doit être coordonné avec les autres SCOT de l'aire urbaine, en une sorte **d'inter-SCOT, élaboré par une conférence métropolitaine**, (comme le Scot de la métropole a déjà pu le faire avec Saint-Nazaire et les communautés de communes situées entre Nantes et Saint-Nazaire). Ces SCOT ainsi cadrés seront appliqués par les PLU communaux ou intercommunaux, qui, eux, auront à définir les périmètres constructibles, leurs coefficients d'occupation des sols, les hauteurs, densités, emprises au sol, voire les types de constructions. Les pourcentages de logements sociaux, et, désormais, la taille des logements, pour pouvoir répondre aux diverses demandes. Les espaces naturels protégés et les réserves foncières destinées aux équipements publics et futures zones à construire y prendront une place essentielle, pour répondre aux nécessités envisagées par le PDU et le PLH.

UNE NECESSAIRE COORDINATION DES AUTORITES

À l'image de ce que nous venons d'évoquer pour les SCOT (l'inter SCOT et la conférence métropolitaine chargée de suivre son élaboration), plusieurs solutions sont à envisager au niveau de l'aire urbaine pour mieux mettre en réseau les moyens de chaque entité (TER régionaux, réseau LILA départemental, TAN nantaise...) et coordonner les programmes de développement : une **conférence des autorités organisatrices des transports, de l'aire urbaine** semble bien être le minimum souhaitable, par exemple pour développer encore des instruments tels que les tickets intermodaux et aménager horaires, réseaux, et infrastructures. Dans certaines grandes métropoles ont été mises en place des formules encore plus intégrées telles que des syndicats intercommunaux ou encore des syndicats mixtes permettant de rapprocher des intercommunalités avec les départements par exemple.

Il ne nous paraît en effet pas acceptable que continuent à rester hors du réseau métropolitain de transports en commun des communes périphériques de la métropole comme Treillières ou Pont Saint Martin. Qu'en serait-il avec la réalisation de Notre Dame des Landes ?

À suivre...