

Intégration des transports publics et de l'urbanisme : un cercle vertueux

1. Briser le cercle vicieux de la dépendance à la voiture

Les systèmes de transport ont toujours eu une influence capitale sur les modèles de développement urbain. Les transports publics ont façonné les villes à la fin du 19^e et au début du 20^e siècle. Les centres urbains étaient denses et compacts, les réseaux de rues et les bâtiments étaient orientés vers les transports publics et les piétons, et la croissance extérieure des villes se structurait essentiellement le long des lignes de tramway et de chemin de fer métropolitain. Au cours des 50 dernières années, les systèmes de transport se sont caractérisés par un accroissement exponentiel de l'utilisation de la voiture particulière et le développement parallèle de l'infrastructure routière et d'espaces de stationnement pour s'y adapter. Comme ce fut le cas il y a un siècle avec les transports publics, le modèle de la dépendance à la voiture a joué un rôle essentiel dans la structuration du développement urbain et suburbain le long des axes autoroutiers, prenant souvent la forme d'espaces dispersés de faible densité, isolés et séparés avec peu de considération pour les transports publics.

Voici quelques-uns des effets les plus néfastes de cette forme de développement dispersé se fondant sur un usage intensif de la voiture particulière :

- une consommation énergétique accrue pour le transport de passagers ;
- la pollution, et les problèmes sanitaires qu'elle engendre ;
- la contribution au changement climatique ;
- la diminution de la qualité de vie urbaine ;
- les problèmes de santé dus au manque d'activité physique ;
- l'exclusion sociale des personnes qui n'ont pas les moyens de vivre près du centre urbain et n'ont pas accès à une voiture particulière.



Comme à Anvers, les transports publics ont façonné les villes à la fin du 19^e et au début du 20^e siècle

Par ailleurs, dans pratiquement tous les cas, l'étalement urbain rend moins viables les transports publics et les autres alternatives à la voiture particulière, ce qui crée un cercle vicieux. Une moindre demande de transports publics entraîne une diminution des crédits qui y sont alloués qui, à son tour, débouche sur un service moindre, et ainsi de suite. **Pour sortir de ce cercle vicieux, il est grand temps que les urbanistes et spécialistes de la planification des transports, les décideurs (au niveau local, régional et national) et les constructeurs-promoteurs se penchent à nouveau sur la relation unissant les transports publics et l'urbanisme.**

L'intégration des transports et de l'urbanisme est un défi dans toutes les villes du monde. Toutefois, le problème est particulièrement sensible pour les villes à croissance rapide dans les économies en transition ou en développement qui s'efforcent de planifier leur infrastructure de transport tout en gérant leur développement rapide.

2. Objectif du présent Focus Paper

L'objectif de la présente prise de position de l'UITP est de mettre en avant les avantages économiques, environnementaux et sociaux de l'intégration des transports publics et de l'urbanisme et de donner des conseils pratiques sur la manière d'y arriver au niveau stratégique et de la mise en œuvre.

L'intégration des transports publics et de l'urbanisme recèle de multiples dimensions. Elle fait référence à l'intégration physique de différentes affectations du sol avec les services de transport, à l'intégration des stratégies, des politiques, des entités administratives et des disciplines, et à la coordination entre le secteur public et le secteur privé.

Trop souvent, il n'y a que trop peu de dispositions institutionnelles entre la planification des transports et la planification de l'affectation du sol. Les transports publics sont souvent mis en place et gérés par le secteur public, alors que le développement urbain dépend davantage du secteur privé, ce qui rend difficile la coordination de la mise en œuvre. L'intégration tend à surmonter ces obstacles institutionnels et pratiques.

3. La logique de l'intégration : un cercle vertueux

L'intégration de l'urbanisme et des transports publics présente de multiples avantages. L'intégration des projets de développement avec les transports publics peut déboucher sur l'amélioration de la qualité de vie, un développement d'ordre socio-économique et un renouvellement urbain. La modernisation des transports publics dans le cadre d'un ensemble d'investissements améliore non seulement les options de transport (choix du mode) et l'accessibilité, mais peut également créer un meilleur environnement urbain de par l'accroissement des investissements et l'amélioration des services dans un quartier. En fait, dans de nombreux cas, la

modernisation des transports publics constitue véritablement l'impulsion première pour la revitalisation d'une zone urbaine.

L'intégration des transports publics et de l'urbanisme offre par ailleurs la possibilité d'un développement de plus forte densité présentant des avantages écologiques : une affectation plus efficace du sol, une plus grande efficacité énergétique et les économies qui en découlent, une pollution réduite, l'atténuation du changement climatique et la protection des grands espaces par le biais de modèles de croissance plus intelligents. Les bienfaits pour la santé découlant de la réduction de la pollution atmosphérique et de l'adoption d'un style de vie plus actif sont également des résultats communs (particulièrement importants dans les économies développées où les changements démographiques impliquent le vieillissement des communautés). Ce sont de bons arguments qui peuvent être opposés aux partisans de modèles de développement à faible densité dans certains pays.

Pour l'économie urbaine dans son ensemble, les coûts du transport pour un modèle de développement compact gravitant autour des transports publics sont généralement plus faibles que pour un modèle de développement dispersé dépendant de la voiture. Par ailleurs, le secteur privé en tire profit par le biais de projets de développement plus fructueux, rentables. Les partenariats public-privé fructueux peuvent être mutuellement bénéfiques et contribuer au financement des lignes de transport public ou des autres infrastructures.

Enfin, l'intégration des transports publics et de l'urbanisme a un effet sur le choix des modes de déplacement : il est caractéristique de voir que les transports publics sont plus utilisés au détriment de la voiture dans les zones bien conçues où l'on donne la priorité aux modes durables. Inciter les citoyens à utiliser les transports publics améliore également leur productivité et leur image, ce qui crée un cercle vertueux où les transports publics peuvent offrir de meilleurs services et attirer davantage de voyageurs.

4. Comment réaliser cette intégration ?

L'intégration des transports publics et de l'urbanisme peut être abordée depuis deux points de vue distincts mais liés : le déploiement de la stratégie (la politique publique, le monde politique et les facteurs institutionnels) et la conception du projet (les composants et la conception fonctionnels du projet).

Le déploiement de la stratégie s'intéresse à la question de savoir comment rendre une stratégie possible d'un point de vue légal, administratif, politique et fonctionnel. Les questions essentielles à se poser à ce niveau sont : comment promouvoir la coordination institutionnelle et générer un soutien politique ; quels acteurs doivent être impliqués ; quelles politiques sont requises pour justifier et rendre les projets possibles ; et comment obtenir un financement adéquat.

La conception du projet fait référence aux facteurs de conception au niveau du système et de la station garantissant que les projets, une fois mis en place et en activité, remplissent les objectifs environnementaux, économiques et sociaux qui avaient été fixés. Les points essentiels à prendre en compte sont : quels sont les facteurs fonctionnels, tels que l'agencement des alentours de la station, l'emplacement des différentes affectations du sol et les caractéristiques des transports publics qui font que les projets d'intégration fonctionnent effectivement.

4.1. Le déploiement de la stratégie : la politique publique, le monde politique et les facteurs institutionnels

La façon dont l'intégration de l'urbanisme et des transports publics est réalisée varie fortement d'une région du monde à l'autre. Les politiques mises en œuvre pour encourager ou ordonner l'intégration le sont à différents niveaux géographiques.



Bus à haut niveau de service (BRT - Bus Rapid Transit) à Curitiba, Brésil

Des environnements politiques divers

Aux **Pays-Bas**, une préférence pour le développement du territoire orienté vers les transports publics est inscrite dans de strictes politiques nationales d'aménagement du territoire. À **Curitiba (Brésil)**, un programme global d'affectation du sol initié par la ville concentre le développement autour des lignes de bus à haut niveau de service (BRT). À **Copenhague (Danemark)**, le Plan dit des doigts (le schéma directeur de la ville) concentre un développement dense le long de 5 voies ferrées et est soutenu par les directives nationales de planification territoriale. Au **Royaume-Uni**, l'**Angleterre** dispose de directives nationales de planification complètes qui soutiennent les principes du développement durable, de la ville compacte et des transports publics. Le mandat pour ces principes est intégré verticalement jusqu'au niveau local qui dispose des outils pour mettre en œuvre et appliquer ces principes. **Munich (Allemagne)** développe une stratégie à l'échelle de la ville intitulée « compacte, urbaine et verte » pour contribuer à la préservation de la qualité de vie tout en permettant la croissance urbaine.

En **Catalogne (Espagne)**, une loi récente impose à tout constructeur-promoteur d'inclure dans son plan de développement une étude de mobilité, comprenant les transports publics, ainsi que d'assumer le coût des transports publics pendant une période limitée (environ 2 à 5 ans). Aux **États-Unis**, il n'existe pas de mécanisme légal national ou au niveau des états pour coordonner l'affectation du sol et les transports publics. Cette absence de cadre n'a pas empêché l'intégration des transports publics avec l'affectation du sol dans de nombreuses villes. **San Diego, Californie**, a été la première ville des **États-Unis** à adopter une ordonnance pour le développement urbain tourné vers les transports publics (*Transit Oriented Development*) en 1992. La plupart des arrêts de métro léger dans la ville sont maintenant entourés de zones mixtes à haute densité (*urban village overlay zones*) pour encourager le développement privé autour des stations de transport public et une stratégie régionale de croissance a même été mise en œuvre pour promouvoir le développement compact. **Portland, Oregon**, a défini une frontière pour la croissance de la ville afin d'empêcher l'expansion urbaine de grignoter du terrain sur certaines des terres agricoles les plus fertiles des **États-Unis**.

Inversement, les directives nationales de planification ne garantissent pas la mise en œuvre. La stratégie de l'**Espagne** en matière de changement climatique, par exemple, apporte une justification politique à l'intégration, mais n'impose pas de mandats contraignants ni n'habilite le gouvernement local ou régional à exercer des contrôles stricts du développement. Cela a débouché sur un nombre limité de projets ; les projets qui se sont développés proviennent d'initiatives locales et régionales, à l'image des programmes développés en **Californie (États-Unis)**.

Implication des promoteurs privés

The Bridge, un grand projet de développement de friche industrielle à utilisation mixte à l'est de **Londres (Royaume-Uni)** est un bel exemple d'intégration entre le secteur public et le secteur privé. Le site ne pouvait auparavant pas être développé du fait de l'accès limité à la voie rapide, mais grâce à un partenariat public-privé



Fasttrack, Londres

fructueux, la construction de The Bridge a pu se poursuivre avec des permis subordonnés à la construction d'une ligne de bus à haut niveau de service (BRT) et à des politiques visant à encourager des choix plus durables en termes de déplacement.

Dispositions institutionnelles

Ces exemples précis ont en commun une certaine forme de coordination institutionnelle entre l'aménagement du territoire et la planification des transports publics. On y arrive parfois simplement par la coordination entre les services, mais une intégration administrative plus formelle peut y contribuer, comme la création d'un service des biens immobiliers au sein de la société de transports publics (p. ex. Translink, à **Vancouver, Canada**). L'agglomération d'**Amman en Jordanie** a bénéficié d'une opportunité institutionnelle unique en 2007 lorsque le ministère national des transports lui a cédé l'entière responsabilité sur les transports publics à une époque où elle s'engageait dans le développement d'un nouveau schéma directeur pour s'adapter à une explosion de sa démographie. Elle a fait des transports publics la base du schéma directeur et a initié une revitalisation de son système de transports publics pour soutenir le développement dense prévu pour le centre de la ville.

Intégration régionale

Metro, le gouvernement régional de **Portland, Oregon (États-Unis)**, a mis en place une puissante intégration entre l'affectation du sol et la planification des transports, facilitée par sa compétence à planifier au niveau régional. Parfois, une intégration formelle uniquement au sein du secteur des transports peut promouvoir une meilleure intégration avec l'affectation du sol. Des organismes régionaux de planification des transports, tels que l'autorité (*consorcio*) régionale des transports à **Madrid (Espagne)** ont pris beaucoup plus d'importance dans la planification de l'affectation du sol simplement du fait qu'ils ont naturellement une vision régionale.



MetroSur est une ligne de métro suburbaine circulaire (en vert) reliant les nouveaux quartiers de banlieue entre eux et avec le centre de Madrid

Compréhension réciproque

L'intégration requerra également du personnel dans les différentes agences qu'ils ajustent leur approche par rapport à certaines questions. Par exemple, une société de transports publics, qui prend habituellement des décisions d'établissement d'itinéraire et de localisation des stations pour minimiser les coûts de construction, doit également tenir compte de la maximisation du potentiel de développement. Le personnel qui comprend les principes de l'aménagement urbain doit promouvoir la création d'espaces et le développements coordonnés aux alentours des stations.

Il est essentiel de coordonner les acteurs clés, notamment les autorités et les exploitants de transport public, le gouvernement local (en particulier le personnel chargé de l'aménagement du territoire et les responsables élus), le secteur privé (en ce compris les entreprises et constructeurs-promoteurs existants et futurs), le public (y compris la collectivité locale existante et les employés et résidents potentiels) et les organisations de défense d'intérêts.

Recommandations pour le déploiement de la stratégie

Les structures institutionnelles et politiques varient fortement d'un pays à l'autre, mais il est possible de formuler des recommandations générales qui restent largement applicables :

- l'impulsion pour l'intégration peut être locale, régionale ou nationale, publique ou privée ;
- dans les villes d'aujourd'hui où la mobilité devient de plus en plus un phénomène régional, une vision régionale pour les transports publics et le développement spatial tend à donner de meilleurs résultats, et les meilleurs exemples sont ceux où un organe régional se voit attribuer des pouvoirs de planification et d'exécution ;
- il faudrait toujours promouvoir l'association des autorités de transports publics aux procédures décisionnelles d'urbanisme. Les propositions de projets de développement urbain devraient être soumises à un audit d'intégration réalisé par les autorités de transport public ;
- les politiques rendant obligatoire, ou du moins donnant la préférence à, un développement plus dense autour des nœuds des transports publics seront de préférence complétées par des politiques visant à décourager le développement dans les autres zones (p. ex. sous une forme ou l'autre de limite au développement urbain ou de mécanisme de préservation des grands espaces) ou par des politiques orientées vers le développement des friches industrielles ;
- enfin, il est essentiel de réunir autour de la table tous les acteurs clés.

4.2. La conception du projet : les composants et la conception fonctionnels du projet

Les projets d'intégration revêtent des formes multiples, des nouveaux projets de développement sur des terrains vierges en périphérie des villes et « éco-quartiers » à l'extérieur ou à côté des zones urbaines, aux projets de réhabilitation urbaine et de densification autour des stations de transports publics au cœur de zones urbaines. Contrairement aux environnements politiques qui varient d'un pays à l'autre, comme nous l'avons vu plus haut, les facteurs de réussite au niveau du projet sont plus universels, ce qui nous permet de formuler des recommandations applicables partout.

Les modèles de développement spatial sont essentiels au bon fonctionnement des transports publics. Toutefois, des projets de développement urbain dense mal conçus à proximité des transports publics pourraient tout aussi facilement accroître la circulation automobile, compliquer l'accès à la station et détériorer le quartier. La probabilité d'attirer un plus grand nombre d'utilisateurs des transports publics et de créer une plus grande vitalité urbaine peut être fortement accrue par trois facteurs principaux : le développement tourné vers des modes durables, des transports publics de haute qualité et la gestion de l'usage de la voiture.



A Gand, le centre ville est uniquement accessible aux piétons, aux cyclistes et aux transports publics.

Le développement urbain tourné vers des modes durables

Un développement urbain dense, compact, à utilisation mixte, orienté vers le piéton et offrant une bonne connectivité des rues et trottoirs améliorera la probabilité d'attirer des passagers pour les transports publics. Des bâtiments orientés vers le piéton, c.-à-d. face à la rue et stimulant l'intérêt visuel au rez-de-chaussée, et l'attention apportée à la valorisation de l'espace, pour créer un véritable espace de vie intégrant de façon fonctionnelle les transports publics plutôt que simplement un nœud de transports publics, sont d'autres facteurs essentiels. Comme l'indiquent les auteurs de *Developing Around Transit*, l'endroit doit être « spécial et irrésistible. »¹

Un mélange des affectations crée non seulement des quartiers plus intéressants, mais il est également nécessaire pour permettre la multiplication des ménages qui puissent compter sur les transports publics. Les gens doivent être en mesure de se rendre partout où ils doivent aller soit par les transports publics soit à pied ou à bicyclette. Par ailleurs, les stratégies de croissance régionale doivent veiller à ce que les nouveaux éléments majeurs générant du transport (emploi, écoles et universités et centres commerciaux) soient implantés à proximité des transports publics. À cet égard, les permis peuvent être obtenus plus rapidement dans des villes comme **Chicago, Illinois (États-Unis)**, si le projet de développement intègre un accès aux transports publics.

Des transports publics de haute qualité

La qualité du service de transport public offert influe également fortement sur sa fréquence d'utilisation par la population. En particulier, les transports publics doivent être conçus non seulement pour offrir une accessibilité, mais aussi pour améliorer la qualité de la zone urbaine environnante. Il faut prêter attention à la conception des stations, à l'accessibilité pour les piétons des terminus et arrêts de bus ainsi qu'aux investissements dans les trottoirs et les aménagements paysagers.

L'accès multimodal est un autre élément essentiel qu'il faut prendre en considération. Pas nécessairement pour chaque station, mais au moins au niveau du réseau, fournir un accès aux bicyclettes et des possibilités de stationnement, une accessibilité élevée pour les piétons, et maximiser l'intégration entre le bus, le train et les trains de banlieue pour élargir la gamme des destinations accessibles sont autant d'initiatives qui améliorent la compétitivité des transports publics par rapport à la voiture particulière.

La gestion de l'usage de la voiture



Mesure de restriction d'accès aux voitures à Rome

Enfin, des politiques complémentaires créant des incitants financiers et pratiques à choisir des modes durables et rendant visible le coût réel de l'utilisation de la voiture auront un impact majeur sur le choix du mode de transport. Si l'accès en voiture au centre ville ou à une zone génératrice d'emplois est lent à cause des embouteillages et de la capacité routière insuffisante et que le transport public est rapide, fiable,

commode et bon marché, le choix sera plus évident pour un plus grand nombre de personnes (mesures de gestion du stationnement, le péage urbain de congestion, zones vertes, intégration tarifaire pour les transports publics).

¹ Dunphy, Robert T. et al., *Developing Around Transit: Strategies and Solutions That Work*, Washington D.C., ULI- the Urban Land Institute, 2004, p. 170.

Recommandations pour la conception du projet

Toutes ces mesures ne garantiront pas le succès de tous les projets. Toutefois, tenir compte de ces trois facteurs clés lors de la conception du projet – l'orientation du développement urbain, la qualité des transports publics et la gestion de l'usage de la voiture – augmentera fortement les chances qu'un projet aura d'atteindre ses objectifs et de maximiser les bienfaits que l'intégration peut apporter.

Bien que ce document se concentre sur la stratégie et la planification du projet, il convient de souligner que la coordination entre les acteurs est également essentielle pendant la véritable phase de construction d'un projet, afin d'optimiser les synergies entre le développement des biens immobiliers et de l'infrastructure de transport public.

Recommandations

Les dix principes de base du développement urbain orienté vers les transports publics

1. L'intégration des transports publics dès la phase de conception des projets de développement urbain
2. L'association et la coordination de tous les acteurs concernés
3. Obtenir le soutien des constructeurs-promoteurs au développement des transports publics
4. S'assurer que les centres des villes restent animés (commerces et loisirs)
5. S'assurer que les éléments générateurs de transport soient implantés sur les nœuds des transports publics
6. La limitation de l'accessibilité en voiture et l'adaptation des règles de stationnement et de sa gestion
7. La fourniture de transports publics de haute qualité dès le départ
8. La conception des équipements de transport public en ayant le développement urbain à l'esprit
9. Se concentrer sur l'accessibilité et la connectivité, pas uniquement sur la mobilité
10. Construire un « lieu de vie », pas uniquement un nœud de transport public

5. Conclusion

Intégrer les transports publics et l'urbanisme apporte de nombreux avantages. La gestion du développement spatial diminue les trajets nécessaires, des transports publics de haute qualité peuvent répondre facilement et efficacement aux besoins de transport restants, et les communautés où les projets sont mis en œuvre deviennent plus accessibles, ce qui apporte d'autres avantages socioéconomiques. Il est évident que les transports publics et le développement spatial s'influencent mutuellement ; intégrer les deux de manière proactive nous permet de capitaliser sur ces avantages mutuels. Lorsque l'on s'engage dans de nouveaux efforts, les stratégies, réussites et échecs des autres villes peuvent apporter d'excellentes orientations.



Afin d'atteindre les objectifs de la mobilité durable, il est indispensable d'intégrer la planification urbaine et les transports publics (Tram à Milan)

Ceci est une prise de position de l'UITP, l'Union Internationale des Transports Publics. L'UITP comprend 3100 membres appartenant à 90 pays du monde et représente les intérêts des principaux acteurs du secteur des transports publics. Ses membres sont des entreprises de transport collectif, publiques ou privées, des autorités organisatrices de transport et des fournisseurs de matériel roulant et d'équipement. L'UITP s'intéresse à tous les aspects du transport public, économiques, techniques, organisationnels et managériaux, ainsi qu'aux politiques de mobilité dans le monde entier.

Ce Focus Paper a été préparé par la Commission 'Transport et Ville' de l'UITP. Il a été approuvé par le Conseil de Direction de l'UITP.

Peut être téléchargé en EN, FR, DE, ES sur www.uitp.org

Editeur responsable:

UITP
Rue Sainte-Marie 6
BE-1080 Brussels
Belgium

Tel: +32 2 673 61 00
Fax: +32 2 660 10 72
info@uitp.org
www.uitp.org

UITP