

Traits d'agences

L'actualité des agences d'urbanisme

Supplément au n° 120 de traits urbains, le magazine de l'immobilier et de la ville (ne peut être vendu séparément)

PASSEURS DE STRATÉGIES TERRITORIALES

PORTRAITS

Jean-Marc Offner
Chasseur d'anachronismes urbains

Cécile Helle
De la géographie à la géogouvernance



38

ÉTÉ 2021

Extraits de Traits Urbains n°38

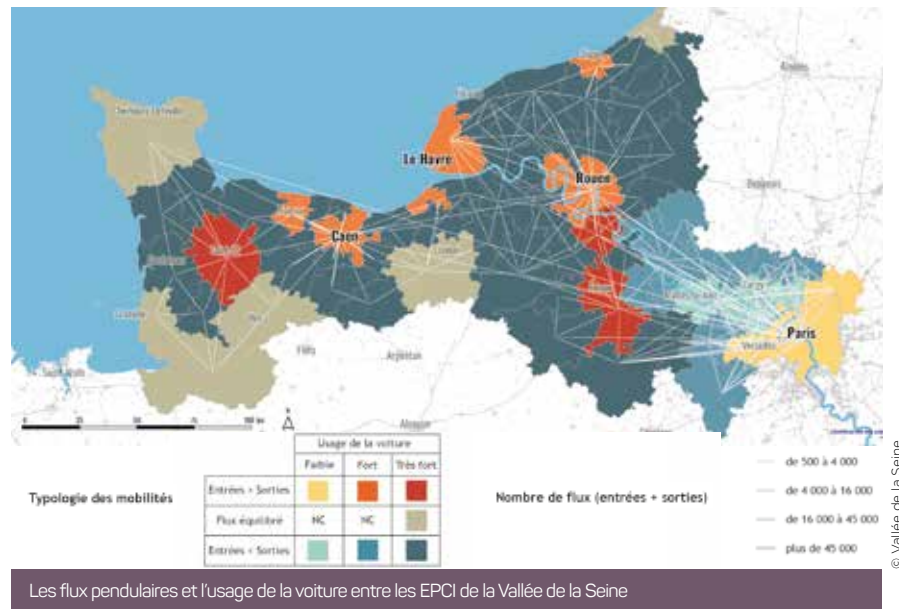
ROUEN (AGENCE)

Articuler les échelles pour mieux comprendre les interdépendances entre les territoires : l'exemple des mobilités

[Par **Caroline Rouennier**, directrice générale, (AURBSE Agence d'urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure)]

Alors que la décentralisation s'attache depuis 40 ans à redécouper les périmètres avec le double objectif de définir de nouveaux niveaux territoriaux de l'action publique en fonction des réalités socio-éco-démographiques et de définir un échelon optimal de compétences selon les principes de subsidiarité, spécialité et exclusivité, l'action publique se heurte désormais à la nécessaire révision de son modèle. En effet, le jeu combiné de la tertiarisation de l'économie et de la spécialisation fonctionnelle qui en découle et de l'évolution des modes de vie et des pratiques territoriales a en fait émerger de grands systèmes territoriaux dans lesquels les différents territoires qui le composent sont liés et interdépendants et entretiennent des interactions importantes ; interactions et interdépendances qui nécessitent de placer au cœur des enjeux de l'action publique la question de la coopération entre les territoires. Il s'agit désormais d'articuler les échelles, et d'organiser des coopérations horizontales et verticales entre les collectivités afin de produire des politiques publiques en réseau pour concevoir et agir ensemble. Pour ce faire, les territoires doivent appréhender les niveaux d'interrelations et d'interactions qui les animent.

Dans ce contexte territorial en renouvellement, l'Agence d'urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure se positionne, par ses productions mais surtout ses observatoires multiscalaires, comme un outil central de la prise de conscience des territoires des liens d'interdépendance. A ce titre notamment, l'Agence participe au programme national POPSU Métropoles et bénéficie de la plus-value des travaux et du réseau de recherche engagés sur la compréhension des systèmes métropolitains. En complément, pour favoriser la connaissance et l'appropriation des interrelations à l'œuvre à l'échelle locale, elle a également engagé un premier travail exploratoire relatif à l'analyse et à la définition du territoire



pertinent d'observation. Il s'agit ainsi d'identifier et cartographier les échelles et systèmes d'interactions. Cette démarche s'appuie sur la critérisation et l'objectivation du niveau d'interactions entre les territoires à l'aune notamment des problématiques de réseaux, de continuités, d'échanges et de flux. Au cœur de cette démarche se trouve l'analyse des pratiques de mobilité.

Afin de disposer d'un socle de connaissance commun, l'Agence a notamment conduit une exploitation approfondie d'une l'Enquête Ménages Déplacements⁽¹⁾. Le principal objectif de cette étude est la définition des enjeux de mobilité et la compréhension des phénomènes de déplacements (2,4 millions de déplacements quotidiens) induits par la structuration du territoire, et notamment le fait que le territoire repose aujourd'hui sur plusieurs zones d'emplois et pour lesquels 75% des actifs travaillent hors de leur commune de résidence.

L'originalité ici est, outre le traitement des déplacements domicile-motif (travail, études, achats, loisirs, accompagnement, etc.) notamment à travers les modes de transports utilisés (voiture, transports en commun, vélo, marche,

etc.), de développer une analyse des chainages et boucles de déplacements réalisés au cours d'une même journée. Il s'agit ainsi de restituer l'ensemble des déplacements effectués dans une chaîne et, plus spécifiquement, au sein d'une boucle de déplacements afin de caractériser les profils des choix modaux (notamment intermodaux) dans une approche territorialisée.

Cette première phase d'exploitation constitue le terreau de la seconde phase de travail, collective avec les six intercommunalités et pluriannuelle, qui consiste en un cycle d'études spécifiques des mobilités à l'échelle du Grand territoire et sous l'angle des pulsations territoriales ou des relations villes-territoires.

Par cette démarche transversale, l'Agence ambitionne de constituer certes un outil d'aide à la décision pour les collectivités locales mais également un levier de réflexions stratégiques et prospectives à l'aune des défis qui se présente à elles en matière de transitions écologiques, sociales et sociétales et de coopérations et d'interrelations territoriales. ■

(1). L'EMD est un outil qui permet de recueillir les données de mobilité au sein d'un périmètre durant un jour moyen de la semaine selon une méthodologie standard développée par le CEREMA.

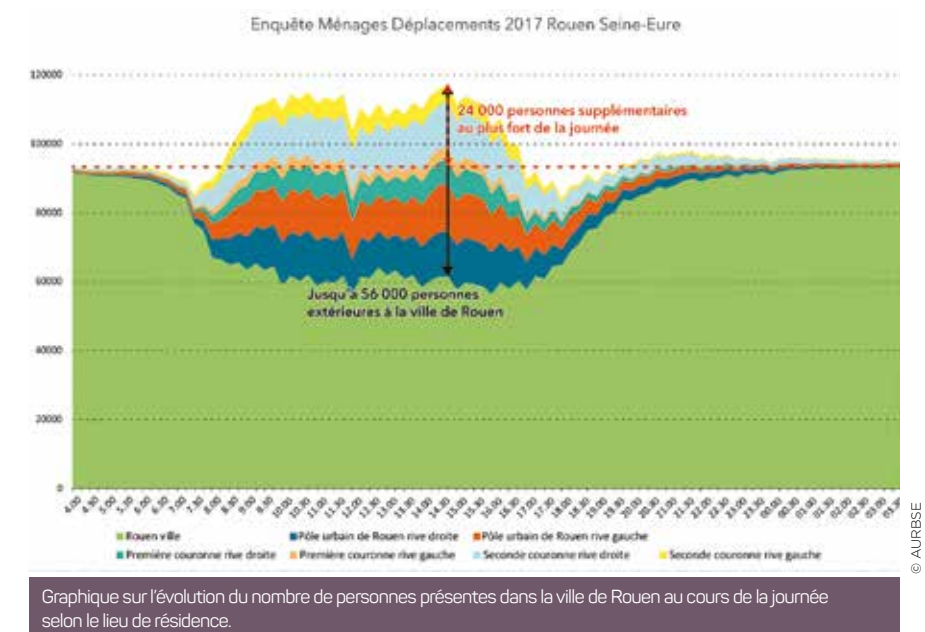
ROUEN (RECHERCHE)

La difficile gouvernance des mobilités métropolitaines : le cas de Rouen

[Par **Juliette Maulat**, maître de conférences en urbanisme et aménagement, Université Paris 1]

Alors que la Loi d'Orientation des Mobilités a récemment remodelé les objectifs et cadres de pilotage des politiques de mobilité, les recompositions actuelles des mobilités métropolitaines et le renforcement des interdépendances territoriales interpellent l'action publique urbaine, à l'articulation entre institutions, échelles et secteurs d'action. Ces questions sont au cœur d'un des axes de recherche du projet POPSU Rouen¹ qui analyse, sur le temps long, les politiques de transports et de mobilité et interroge leur place dans la gouvernance métropolitaine.

Cette histoire donne à voir, tout d'abord, l'importance des transports et de la mobilité dans la construction du pouvoir intercommunal. Dans un contexte de clivages politiques forts entre communes, le versement transport en 1972 structure, comme ailleurs (Gallez, 2007), une première étape de construction intercommunale avec la création d'un Syndicat intercommunal à vocation multiple en 1974, associant 33 communes. Le projet de tramway (« Métrobus »), lancé au cours des années 1990, matérialise cette première expérience intercommunale, consolidée par la création du District en 1995 puis de la Communauté d'agglomération (CAR) en 2000. Ce renforcement progressif de l'intercommunalité favorise l'avancée de différents chantiers tels que l'adoption d'un premier Plan de déplacements urbains et le projet du TEOR en 2001. Au début de l'année 2010, la création de la CREA marque une nouvelle étape. Elle devient autorité organisatrice des transports dans 71 communes, aux profils territoriaux variés, de l'hypercentre rouennais aux espaces périurbains et ruraux, soulevant des enjeux nouveaux pour l'action publique. La CREA adopte de nouvelles compétences (liaisons interurbaines et services scolaires) et développe une nouvelle offre à destination des territoires peu denses (Fil'Or) pour asseoir son assise territoriale. En 2015, le passage en Métropole acte un nouveau renforcement du pouvoir intercommunal en matière de mobilité - associé à la prise de nouvelles compétences (aménagement des espaces publics, la voirie et l'urbanisme, PLU-I, etc.), à un développement des effectifs techniques et à



une nouvelle visibilité politique du sujet (identification d'un vice-président aux transports et à la mobilité).

Ainsi, de façon comparable à l'édification d'équipements structurants, les questions liées aux transports et aux mobilités ont construit l'intercommunalité technique et politique rouennaise, au-delà des traditionnels clivages politiques entre les deux rives (Debré & Desjardins, 2021). Ces questions sont devenues des sujets centraux de l'action métropolitaine et du dialogue entre communes. En effet, si la Métropole Rouen Normandie dispose de compétences élargies, son action reste dépendante des communes et de leurs élus, qui débattent des orientations métropolitaines et détiennent des compétences clefs (le pouvoir de police et de délivrance des permis de construire pour certaines) pour la concrétisation des programmes communautaires, qu'ils

concernent la régulation de l'automobile, les aménagements en faveur du vélo ou la densification urbaine.

Points clefs du dialogue politique et technique entre communes, les questions liées aux mobilités sont aussi de plus en plus les supports de coopérations interterritoriales entre la Métropole et les autres collectivités. La Métropole collabore ainsi avec les intercommunalités périphériques (telles que la Communauté d'agglomération Seine Eure) autour des questions d'intermodalité dans le cadre, par exemple, du dispositif ATOU MOD de billetterie intégrée ou du projet de Mobility as a Service qui vise à la création d'un portail d'information voyageurs multimodal et d'un compte mobilité unique sur le territoire métropolitain. La Métropole dialogue également avec la Région et l'État pour le cofinancement de projets



Grande promenade fluviale, quais de la Rive Gauche, Rouen (Grand prix national du paysage 2018)

© Arnaud Bertereau

métropolitains (par exemple la ligne T4), la desserte ferroviaire périurbaine (dans le cadre des réflexions sur les Systèmes express métropolitains), l'intermodalité autour des gares (stationnement) ou encore les projets liés à l'accessibilité nationale du territoire tels que la Ligne Nouvelle Paris Normandie, la gare Saint-Sever ou le programme Seine à vélo. Outre ces relations interterritoriales, la régulation des mobilités (de personnes et de marchandises) est également un instrument clef de coopération avec les acteurs sectoriels du territoire, publics ou privés. Plusieurs exemples soulignent alors l'importance des coopérations entre la Métropole et les entreprises pour la définition des objectifs métropolitains (COP 21 locale), les incitations à des usages alternatifs à l'automobile (Plans de déplacements entreprises), ou encore les partenariats industriels, comme le projet TIGA, qui associe différents acteurs publics et privés pour réfléchir aux modalités d'un système intégré de mobilité autonome et décarbonée. Ainsi, l'accroissement des interdépendances territoriales et l'extension des mobilités – soulignés par les travaux de l'Agence d'urbanisme – interpellent et recomposent la gouvernance urbaine rouennaise. Alors que la Métropole formule des objectifs de transition environnementale, différents exemples attestent toutefois des difficultés liées à la mise

en œuvre de ce programme et au dialogue entre la Métropole et « les autres ». Les orientations de la Métropole se confrontent, par exemple, aux dissensions intra-communautaires comme l'illustrent les stratégies d'aménagement extensives de certaines communes du nord de l'agglomération ou certains débats sur des aménagements vélos empiétant sur les facilités automobiles. La portée des actions menées peut être freinée également par la difficile gestion des interfaces territoriales entre la Métropole et certaines intercommunalités « périphériques », qu'elles concernent le manque de données sur les mobilités interterritoriales ou l'adoption de stratégies concurrentes de planification. L'action de la Métropole est ainsi fortement dépendante de celles des autres acteurs publics et privés aux stratégies parfois contradictoires, comme l'illustre le débat en cours sur le contournement routier Est. La Métropole a pris position récemment en faveur de l'abandon de ce projet, à l'agenda local depuis les années 1960, en raison de son impact environnemental important. Toutefois, certaines communes mais également la Région, le Département et certains acteurs économiques et portuaires ont réaffirmé leur soutien au projet, soulignant les décalages entre les agendas de transition et ceux de développement. Si ces tensions - renvoyant à des débats

forts sur la place de l'automobile et les rapports entre centres et périphéries - traversent d'autres métropoles (Reigner et al., 2013 ; Debrie et al. 2020), elles sont renforcées dans le contexte rouennais du fait de la présence au centre de grandes zones d'activités (portuaires, industrielles et logistiques) génératrices de flux importants. Au-delà du dialogue entre acteurs publics et territoires, les difficultés à engager un report modal du trafic de marchandises de la route vers d'autres modes, mais aussi à coopérer avec des acteurs sectoriels puissants constituent une contrainte forte pour la Métropole.

Plusieurs chantiers en cours ouvrent toutefois des perspectives de renforcement du dialogue et des collaborations autour de la régulation des mobilités métropolitaines, dépassant les frontières territoriales et sectorielles. La mise en place du Lab des mobilités, la refonte du Plan de mobilité ou encore les expérimentations en cours en matière de déplacements, dans un contexte singulier de crise du COVID 19, signalent l'attention portée par la Métropole à cet enjeu de coopération avec les autres, condition de la mise en œuvre des objectifs de transition. ■

(1). Ce texte s'appuie sur un travail de recherche menée par Elise Guillerm et Juliette Maulat dans le cadre de la plateforme rouennaise de POPSU Métropoles (coordonnée par Xavier Desjardins) portant sur une analyse des politiques de transport et de mobilité dans la métropole, depuis les années 1950. Le travail s'appuie sur le traitement d'archives, de documents et d'entretiens avec les acteurs de ces politiques.