

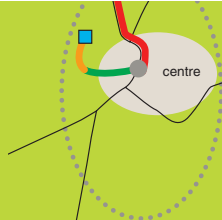
# dimension

## villes & territoires



regards d'urbanistes  
**Plan de déplacements urbains :  
bilan et perspectives** page 2

**Articuler les réseaux urbain,  
interurbain et ferré** page 4



paroles d'acteurs  
**Une gouvernance à construire** page 6

et outre-Rhin...  
**L'Ortenaukreis  
pionnier du ticket unique** page 7

**adeus**  
mai 2009

➔ n°62

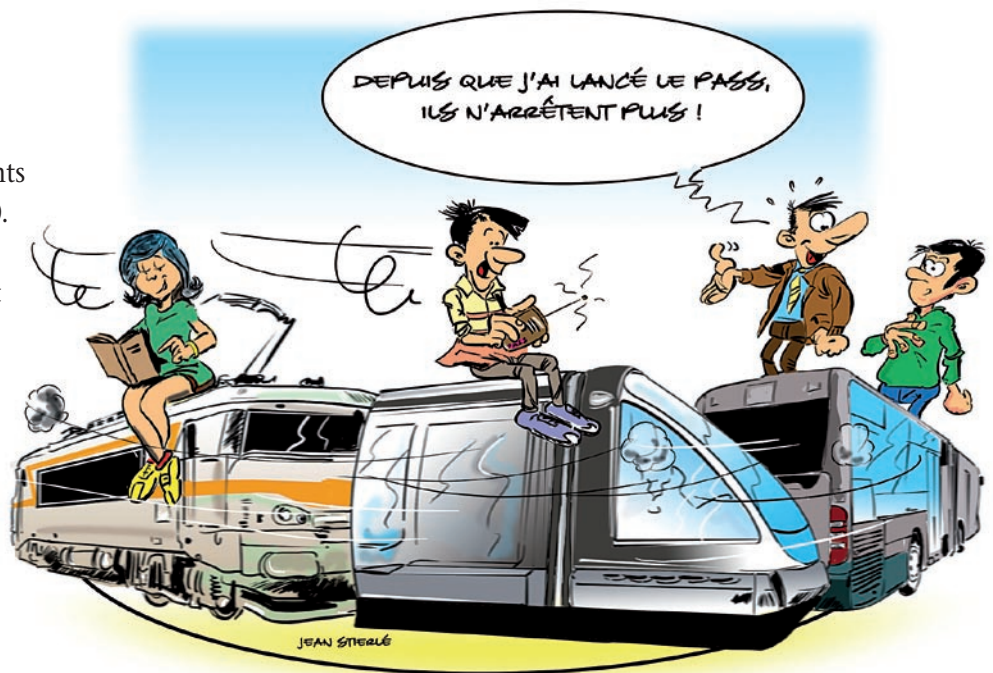
## Le Plan de déplacements urbains strasbourgeois : FAIRE BOUGER LES LIGNES

Le Plan de déplacements urbains strasbourgeois approuvé en 2000 planifie la politique des déplacements de l'agglomération à l'horizon 2010. Les transports et déplacements s'y font vecteurs du développement urbain, de l'amélioration du cadre de vie des habitants et de l'attractivité de la ville.

Le PDU porte une politique ambitieuse. Ainsi, le tramway, conçu comme un outil de requalification, d'équité sociale et de désenclavement, constitue aujourd'hui la pierre angulaire d'un réseau multimodal de transports en commun et l'offre a été multipliée par plus de deux depuis 1990.

Le bilan global est positif au centre-ville, mais largement perfectible en périphérie.

Aujourd'hui, les enjeux sont plus forts que jamais. Une «ville de la proximité», plus durable, demande des aménagements favorisant la pratique de la marche à pied et du vélo, ainsi que des transports en commun partout compétitifs par rapport à la voiture. Elle exige aussi de construire la ville sur la ville pour minimiser les nouveaux flux. Dans cet esprit, l'articulation entre les différents réseaux, ferré, interurbain et urbain, est une direction à creuser...



Robert Herrmann, *Président de l'ADEUS*

# Plan de déplacements urbains :

Le premier Plan de déplacements urbains (PDU) de la Communauté urbaine de Strasbourg a été approuvé le 7 juillet 2000 au terme d'une démarche lancée au début des années 1990. Conçu comme un document de planification à moyen terme de la politique des déplacements tous modes, le PDU fixait les principes d'organisation des déplacements à l'horizon 2010.

À l'heure du Grenelle de l'environnement et de la révision du PDU, il est important de questionner ce premier document et de se projeter sur les grands enjeux actuels de la politique des déplacements.

Le Plan de déplacements urbains (PDU) est le document de planification et de programmation de référence de la politique des déplacements en France. Il a vocation à définir les grandes lignes des collectivités en matière de transport pour les dix prochaines années.

## Le PDU strasbourgeois : un document atypique

Le PDU strasbourgeois approuvé en 2000 est une exception en France.

Sa spécificité la plus marquante concerne les objectifs initiaux de la démarche PDU, qui étaient dans le champ de l'aménagement avant d'être

dans celui des transports. Transports et déplacements ont donc bien été pensés comme des moyens de développement urbain, d'accroissement de l'attractivité strasbourgeoise et d'amélioration du cadre de vie des habitants. Ils sont donc d'abord conçus comme des outils au service de l'aménagement et non le contraire.

À ce sujet, le cahier des charges du PDU (1990) est explicite, en voici un extrait :

«(Le PDU doit) définir à différents horizons l'organisation des déplacements, répondant aux objectifs d'aménagement suivants :

- favoriser le développement économique et commercial en facilitant les déplacements dans l'agglomération ;
- ouvrir de nouveaux territoires au développement urbain ;
- réhabiliter le cadre de vie ;
- rénover et diversifier l'image de Strasbourg et principalement celle de son centre ;
- renforcer la cohésion sociale et territoriale de la CUS en mettant à disposition du plus grand nombre des moyens de déplacements.»

Basé sur un processus d'action-évaluation, lancé bien avant le caractère obligatoire du PDU (en 1996 avec la loi sur l'Air et l'utilisation rationnelle de l'énergie), il planifiait les infrastructures à venir à travers un schéma multimodal, mais ne s'engageait pas dans une programmation précise (avec calendrier de réalisation) de celles-ci, compte tenu des incertitudes perdurant sur leur financement. En revanche, il énonçait des principes intangibles et particulièrement ambitieux, notamment celui de ne pas augmenter les capacités routières vers Strasbourg, risquant de concurrencer les transports en commun au moment où la collectivité investissait fortement dans ces derniers. Il prenait aussi en considération les grands projets de déviation routière et les voies périphériques.

C'est donc en fonction des objectifs d'aménagement, mais aussi au regard des objectifs du PDU tels que définis par le législateur (report modal, infrastructures réalisées...), qu'il convient d'évaluer la réussite du PDU strasbourgeois.

## Un bilan positif...

### > Une politique ambitieuse...

La quasi totalité des infrastructures inscrites dans le schéma multimodal sont aujourd'hui soit déjà réalisées, soit programmées.

Les premières lignes de tramway constituent le socle du réseau de transports en commun urbains. Cette armature a considérablement amélioré l'offre en transports en commun, la multipliant par plus de deux depuis 1990. Cette augmentation est particulièrement sensible dans les secteurs les plus denses (et généralement en lien avec le centre-ville).

Le PDU avait identifié l'action sur le lien urbanisme - transport comme une des conditions de la réussite. De ce point de vue, le tramway a été conçu comme outil de requalification, d'équité sociale et de désenclavement... permettant à la fois d'améliorer l'accessibilité des quartiers desservis et une forte amélioration du cadre de vie dans les espaces traversés.

### > ... portant ses fruits...

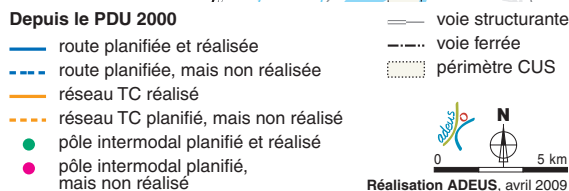
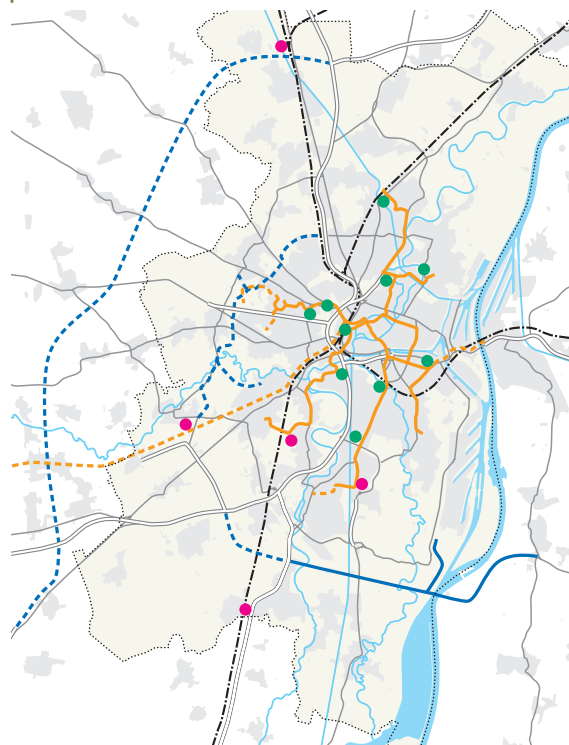
Le PDU de 2000 se fixait, à terme, un objectif extrêmement ambitieux en matière de répartition modale : 50 % des déplacements mécanisés en voiture, 25 % en transports en commun, et autant en vélo. Il s'agissait déjà dans un premier temps d'enrayer la croissance de l'usage de la voiture, à l'oeuvre depuis une trentaine d'années.

Même si nous n'avons probablement pas encore atteint cette répartition modale, on peut néanmoins espérer avoir freiné, voire stoppé l'augmentation, jusqu'ici continue, de l'usage de la voiture. L'enquête Ménages-déplacements 2009, dont les résultats seront disponibles dès cet automne, devrait donner de premiers éléments sur les progrès réalisés.

### > ... principalement au centre

Les actions prévues en 2000 concernaient la totalité de la CUS et surtout les secteurs les plus denses. Elles se trouvaient donc généralement en lien direct avec le centre-ville strasbourgeois.

Le schéma multimodal d'infrastructure prévu au PDU de 2000



# bilan et perspectives

Les lignes de tramway y passent en effet prioritairement, la plupart des actions en matière de stationnement s'y concentrent, et de la même manière, c'est dans ce périmètre que l'on installe les plus fortes densités de stationnements vélo...

## ... mais qui montre aujourd'hui ses limites en périphérie

Fort logiquement, en matière de répartition modale, les résultats les plus emblématiques sont donc surtout visibles dans les territoires centraux. Par exemple, la part de la voiture était en 1997 de 12 % pour les déplacements de moins d'un kilomètre au centre-ville, alors qu'en périphérie, elle était de plus de 50 %.

## > La desserte en transports en commun de secteurs moins denses...

Si le tramway a été utilisé comme outil de requalification urbaine, il n'a que rarement été retenu comme un outil pour structurer des extensions urbaines. Ainsi, les potentiels d'urbanisation n'ont pas été systématiquement valorisés le long des dernières lignes. Les prochaines extensions des lignes de tramway ne pourront pas concerner des axes ayant la même densité que pour les lignes A ou B. De ce fait, pour des coûts d'investissement et d'exploitation proches, ces prochaines lignes toucheront une clientèle plus réduite, surtout si leur création ne s'accompagne pas de projets de développement urbain.

## > ... aura un impact moindre sur la répartition modale...

Ces extensions se faisant plus loin, la congestion automobile y est moins forte qu'au centre, et donc les performances de la voiture y sont bien meilleures. La concurrence pour les transports en commun face à l'automobile sera plus difficile. L'impact de l'action de la puissance publique n'aura donc pas la même force que pour les extensions précédentes.

## > ... et sur le coût du report modal vers les transports en commun

Dès lors, avec moins de densité et plus de difficulté à améliorer la part modale des transports en commun, il convient de prendre en compte attentivement l'accroissement des coûts d'exploitation des transports en commun urbains, *a fortiori* dans un contexte économique délicat.

En effet, en restant dans la même dynamique, chaque personne dissuadée d'utiliser la voiture au profit des transports en commun coûtera de plus en plus cher à la collectivité.

Ceci implique de ne plus réfléchir sur un réseau structurant basé sur les seules lignes de tramway, mais aussi de penser à des dessertes en bus à haut niveau de service, plus souples et moins coûteuses, dans les secteurs moins denses... en première, voire en seconde couronne.

## Quelle ville des déplacements pour demain ?

Sur ces bases, deux directions complémentaires semblent à approfondir :

## > Une ville « de la proximité piétonne et cyclable »

Aujourd'hui encore, deux tiers des déplacements font moins de trois kilomètres. Favoriser autant que possible la pratique de modes actifs que sont la marche à pied et le vélo pour ces déplacements est un enjeu majeur. Cela se traduit par la mise en place d'espaces publics de qualité, rendant l'usage de ces modes attractifs, d'infrastructures spécifiques (stationnement vélos, bancs, éclairages...) améliorant la qualité des déplacements, mais aussi d'une palette large de services spécifiques (vélocation, titres de transport plurimodaux...).

Cette ville doit aussi être conçue pour que la répartition des activités sur le territoire permette l'usage des modes actifs. Une mixité fonctionnelle à l'échelle du piéton et la création de centralités y participent donc, tout en renvoyant autant à la politique d'aménagement qu'à celle des déplacements. Si l'on peut estimer y être assez bien parvenu aujourd'hui au centre-ville de Strasbourg, s'en rapprocher dans les communes de la première couronne, il reste encore beaucoup à faire en seconde couronne.

## > Une ville « des transports en commun »

Penser la ville pour maximiser l'usage des transports en commun est le nécessaire complément de cette « ville de la proximité ». Une offre importante et une articulation entre les différents types de réseaux (ferré, interurbain et urbain) permettent d'utiliser chaque mode dans son domaine de pertinence, en perdant un minimum de temps et de confort dans les éventuelles correspondances.

Une telle ville, préconisée par le SCOTERS<sup>1</sup>, suppose un lien fort entre urbanisation et desserte en transports en commun. Les politiques de développement urbain (renouvellement ou extension, habitat ou emploi) jouent un rôle fondamental sur la « production de déplacements ». Elles permettent donc d'assurer un potentiel de populations et d'emplois propre à garantir une exploitation ayant un coût acceptable pour la collectivité. Une telle ville impose donc de trouver les outils politiques d'une articulation entre niveaux d'offres en transports en commun (bus ou tramway) et niveaux de densités d'habitat et d'emploi dans les développements urbains. Cette articulation peut passer par un large débat entre d'une part les autorités organisatrices des transports (CUS, CG67...) et, d'autre part, les communes en charge de leur développement urbain, voire même par une contractualisation.

Benoît Vimbert

1. Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg



Photo : Jean SENMANN/ADEUS

billoblographie

Articulation entre réseaux ferrés et urbains - diagnostic transports et potentiels, ADEUS, décembre 2007

Évaluation du Plan de déplacements urbains, ADEUS, décembre 2006

Quel avenir pour les parkings-relais ? Dimension villes et territoires n° 52, ADEUS, août 2006

Plan de déplacements urbains de la Communauté urbaine de Strasbourg, CUS/ADEUS, juin 2000

# Articuler les réseaux urbain,

**Si le PDU est le document de planification des déplacements à l'échelle de la CUS, il ne peut ignorer que l'étalement urbain génère une part importante des flux automobiles. Offrir une alternative en transports en commun aux automobilistes, qu'ils soient dans ou en dehors de la CUS, est un enjeu majeur. Or, le réseau urbain à l'échelle de la CUS et le réseau interurbain au-delà fonctionnent encore aujourd'hui de manière largement indépendante.**

**Quelles sont les difficultés à lever, pour quels gains à attendre ?**

Dès son origine, le PDU approuvé en 2000 soulignait la nécessité de réfléchir à des échelles institutionnelles plus larges que le seul périmètre des transports urbains<sup>1</sup>. A ce titre, la réalisation des points d'arrêts ferroviaires de Hoenheim et Krimmeri permet une meilleure articulation entre les réseaux urbain et ferré, donnant l'occasion :

- d'une part aux habitants hors CUS de rejoindre la première couronne plus rapidement ;
- d'autre part aux habitants à proximité de ces deux gares de rejoindre plus rapidement le centre-ville qu'avec les transports en commun urbains, le train mettant en général deux à trois fois moins de temps pour rejoindre le centre.

Pour autant, ces exemples demeurent des exceptions.

## Un potentiel d'articulation sous-utilisé

Or, il existe -pour l'usager- des gains de temps de parcours substantiels à attendre d'une meilleure articulation entre ces réseaux d'échelles différentes. À condition toutefois :

- d'organiser les rabattements avec la Compagnie des transports strasbourgeois (CTS) de manière à minimiser les temps de correspondance avec le réseau ferré ;
- d'améliorer la connaissance du public pour cette offre. Ceci suppose de rendre l'intégration tarifaire<sup>2</sup> plus visible et d'avoir une politique de communication quantifiant les avantages de cet usage ;
- d'améliorer les aménagements de correspondance (par exemple par des correspondances de quai à quai).

Progresser dans cette intégration semble être aujourd'hui un préalable à des investissements plus lourds, que ce soit en termes d'infrastructure ou d'exploitation. Cet enjeu est d'autant plus

fort qu'il concerne des secteurs ayant d'importants potentiels de développement urbain à long terme.

## Strasbourg, direction privilégiée depuis l'extérieur de la CUS

Quels sont les principaux types de flux en provenance de l'extérieur de la CUS ?

### > L'importance des liaisons vers Strasbourg

Le nombre d'emplois et l'attraction que Strasbourg exerce dans et hors CUS génèrent de nombreux déplacements orientés sur les grandes voies radiales (orientées vers le centre-ville). Ce type de déplacement dispose en général d'alternatives en transports en commun.

Sur les longues distances, le transport ferré, et dans une moindre mesure l'interurbain, concurrencent partiellement la voiture.

Sur de courtes distances, les transports urbains offrent également une alternative (parfois très performante) à la voiture.

En revanche, entre 10 et 30 kilomètres de Strasbourg, les transports en commun sont beaucoup moins utilisés. Il s'agit de distances où le temps de rabattement (vers le domicile comme le lieu de travail) est prépondérant par rapport au temps de parcours en transports en commun vers Strasbourg. C'est donc sur ce territoire (à la fois dans et hors CUS) que se situent aujourd'hui les grands enjeux de développement de l'offre en transports en commun.

### > L'importance relative des relations Hors CUS - 2<sup>e</sup> ou 1<sup>re</sup> couronne de la CUS sur les axes radiaux

Il existe également un nombre important de liaisons entre l'extérieur de la CUS et la première ou la seconde couronne de la CUS, en amont de la gare de Strasbourg. Il s'agit de déplacements orientés vers Strasbourg... et qui s'arrêtent avant le centre-ville, pour rejoindre des activités en première, voire seconde couronne.

À titre d'exemple, les habitants venant de Hochfelden vers la CUS vont prioritairement travailler

- vers Strasbourg,
- ensuite Schiltigheim et le nord de la CUS,
- en revanche ils ne généreront des déplacements diamétralisés vers Illkirch-Graffenstaden et le sud de la CUS que de manière marginale.

### > La faiblesse du potentiel de liaisons diamétralisées

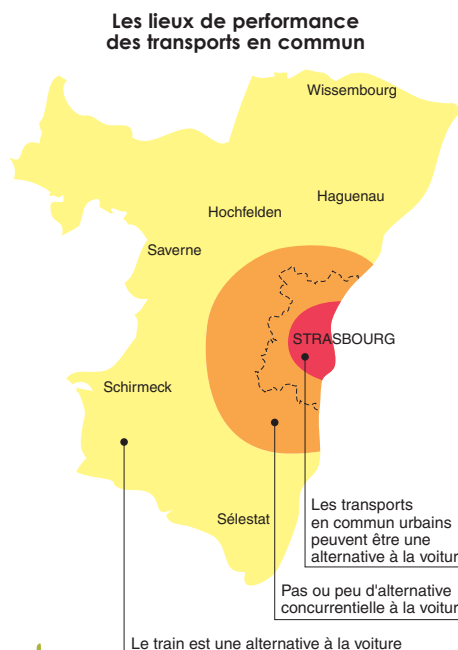
En effet, quelle que soit la ligne considérée, très peu de personnes traversent l'agglomération d'une extrémité à l'autre. Si cette idée est séduisante, elle ne répond pour autant pas -aujourd'hui- à la réalité de la répartition des emplois et des logements sur le territoire.

## Les pistes de réflexions à approfondir

Compte tenu de ces potentiels de déplacements, les deux principaux enjeux de renforcement de l'offre sont donc :

### Améliorer l'offre vers le centre-ville de Strasbourg :

- depuis l'extérieur de la CUS : cela implique de maximiser l'usage des réseaux ferré et interurbain, à travers une amélioration de l'offre (déjà en cours). Le projet de Transport en site propre ouest y répond partiellement dans un secteur non desservi par une voie de chemin de fer ;



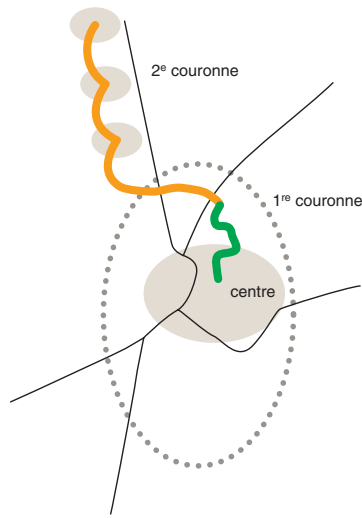
1. Le périmètre des transports urbains est celui de la Communauté urbaine de Strasbourg.

2. Intégration tarifaire : un seul titre de transport permet de voyager avec différents modes : train, tramway et bus par exemple.

# interurbain et ferré

Type de liaison possible entre périphérie et centre

CABOTAGE + ARTICULATION AVEC LE RÉSEAU URBAIN STRUCTURANT



2e couronne

1re couronne

centre

2e couronne

1re couronne

centre

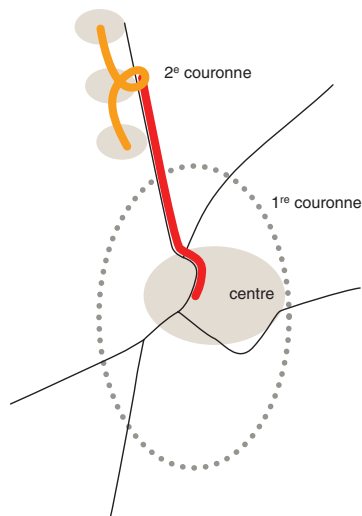
CABOTAGE + SEMI DIRECT

2e couronne

1re couronne

centre

RABATTEMENT + ARTICULATION AVEC LE RÉSEAU FERRÉ



bus

tramway

train



Réalisation ADEUS, Mars 2009

- depuis la CUS : cela suppose de trouver une alternative performante pour relier la seconde couronne au centre-ville, à la fois en garantissant une bonne couverture du territoire (et donc un nombre d'arrêts important), et d'autre part des fréquences plus élevées qu'en transports interurbains ou ferrés. Quel que soit le modèle proposé, il doit donc garantir une zone de « cabotage » en seconde couronne, c'est à dire de desserte fine du territoire, et ensuite une liaison rapide vers le centre-ville... liaison qui peut s'effectuer soit en correspondance avec le tramway (plus lent mais permettant une bonne desserte du centre et de la première couronne), soit en restant dans le bus (le plus confortable pour l'utilisateur), soit en correspondance avec le train (le plus rapide vers le centre-ville).

## Améliorer l'offre vers les pôles de la 1<sup>re</sup> et de la 2<sup>e</sup> couronnes de la CUS.

Aujourd'hui, les personnes effectuant un trajet depuis l'extérieur de la CUS vers la première couronne sont régulièrement obligées de passer par le centre-ville. Une meilleure articulation entre réseaux, associée à un maillage en première couronne (notamment via le principe de transports en commun de rocade inscrit au SCOTERS), permettrait d'améliorer singulièrement la qualité de ces relations. La question se pose dans des termes analogues pour les résidents de la seconde couronne de la CUS.

## Une coopération à approfondir

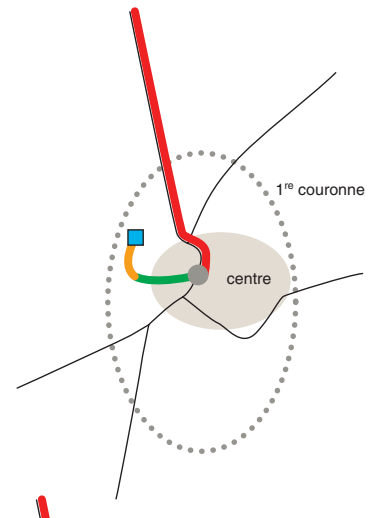
L'enjeu de l'articulation entre réseaux urbain, interurbain et ferré doit donc se comprendre à de nombreuses échelles.

Pour pouvoir se traduire physiquement sur le terrain, au-delà du centre-ville, elle suppose :

- d'abord une coopération entre exploitants, de manière à proposer aux usagers un réseau plus lisible avec intégration tarifaire. Cette coopération doit également aboutir à mieux maîtriser les horaires de correspondances ;
- ensuite une coopération et un partage des objectifs entre Autorités organisatrices des transports. Cette coopération suppose de dépasser les freins posés par la nécessaire conjugaison d'enjeux de déplacements régionaux d'une part, et locaux d'autre part, mais aussi par la superposition de périmètres et de compétences institutionnelles. Elle peut se traduire par la mise en place de liaisons, voire d'infrastructures mais aussi par le financement

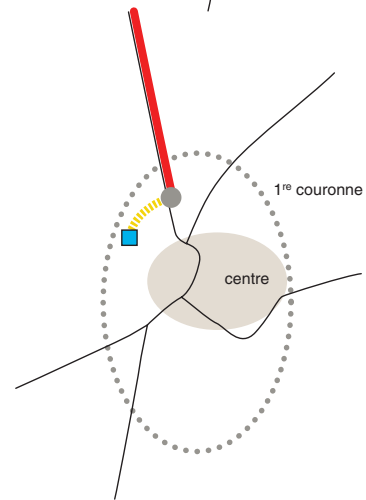
Type de liaison possible entre périphérie et 1<sup>re</sup> couronne

PAS D'ARTICULATION ENTRE LES RÉSEAUX EN DEHORS DE LA GARE CENTRALE



1re couronne

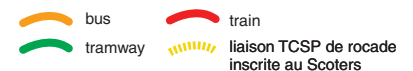
centre



1re couronne

centre

ARTICULATION FERRÉ / URBAIN EN PREMIÈRE COURONNE



Réalisation ADEUS, Mars 2009

d'aménagements spécifiques sur les arrêts permettant une meilleure articulation entre plusieurs réseaux.

Cette coopération entre Communauté urbaine de Strasbourg, Département du Bas-Rhin et Région Alsace est aujourd'hui une nécessité dans la politique des déplacements, tant pour les relations entre la CUS et sa périphérie que pour les relations à l'intérieur même de la CUS. Elle suppose donc que tous les acteurs dépassent des visions basées sur les seuls périmètres de compétence institutionnelle en se basant sur une vision partagée et plurimodale de la politique des déplacements.

Benoît Vimbert

# Une gouvernance à consi

**Construire la ville sur la ville, faciliter les déplacements de ceux qui en sont les plus éloignés, repenser l'ensemble de la chaîne de transports, écouter le citoyen et l'usager, coordonner planification et programmation... Oui, mais avec quels porteurs de projet, quels outils partenariaux, quel argent ? Idées d'acteurs...**

Un Plan de déplacements urbains ambitieux, un bilan globalement positif, il n'empêche que les grandes réussites sont surtout en cœur de ville. Le niveau d'attractivité des transports en deuxième couronne, par exemple, laisse à désirer au regard de la densité de la population. « Plus encore, souligne Roland Ries, les taux de motorisation ne sont pas sensiblement modifiés et le mode automobile est utilisé sous sa pire forme, l'autosolisme. » Comment faire pour que ces habitants hors-CUS puissent accéder rapidement au centre ? Quelles améliorations peut-on apporter dans le nouveau PDU ?

## Faire la ville sur la ville

« On ne peut répondre à la demande de déplacements, souligne Roland Ries, sans nous intéresser à la génération des flux et non plus seulement à leur gestion. Aujourd'hui, nous sommes dans le mur en matière de développement urbain, nous ne pouvons pas continuer à déposer, année après année, des bombes à retardement qui vont exploser au fur et à mesure. Plus la prolifération urbaine avance et plus sa gestion sera difficile, anti-économique et de plus en plus impossible à financer. D'où notre volonté de faire la ville sur la ville, en utilisant le foncier disponible, du côté du Port du Rhin, par exemple, plutôt que de s'étaler vers l'ouest... Ce PDU a souffert, à mon sens, d'une approche trop techniciste. Les investissements dans des instruments techniques comme le tram pour répondre à la demande de mobilité ne constituent pas l'alpha et l'oméga de la politique publique en matière de transports. L'important, c'est bien la politique globale de mobilité urbaine dans laquelle ils ont leur place. » Philippe Dhenein diagnostique « un vrai problème de schizophrénie, y compris dans les textes, entre les auteurs de la programmation des systèmes de transports et les concepteurs de la planification urbaine. Ainsi, dans le Grenelle 1, l'urbanisme et les transports ont été traités par deux comités opérationnels différents. Nous devons, dit-il, sortir de cette logique et aborder les questions de manière coordonnée. »

## Un label local pour l'auto-partage

Première préconisation dans le cadre de cette politique globale de mobilité : sortons de la guerre des modes de transports et entrons dans l'ère de leur complémentarité.

« Des zones de pertinence existent pour tous les modes, affirme Roland Ries. Nous ne pourrions pas réaliser une desserte de transports en commun attrayante et attractive dans les 540 communes du Bas-Rhin à un coût

raisonnable. L'intermodalité est donc indispensable. L'auto-partage, par exemple, qui ne doit pas concerner le seul cœur des villes mais aussi des villages, des quartiers. Il suffit que 30 à 40 personnes créent une association, construisent un projet, s'organisent. C'est pourquoi j'ai changé d'avis sur ma propre proposition de loi sur l'auto-partage : la future labellisation ne doit pas forcément être nationale, elle peut aussi être locale. L'objectif est d'en faire une forme de service public local que les autorités organisatrices pourront mettre dans leur boîte à outils et subventionner. Nous allons proposer au GART non pas un cadre général de labellisation, mais la possibilité pour les autorités locales, en fonction des spécificités et de la demande locales, de faire leur propre labellisation. »

## Syndicat mixte ou opérateur unique ?

Autre sujet important : l'articulation institutionnelle. « Nous avons un patchwork d'autorités organisatrices, remarque Roland Ries, dont le seul lien est un lien volontaire. Le Comité de coordination des autorités organisatrices de transports, qui a le mérite d'exister, est au mieux un lieu de discussions et d'échanges, une ébauche qui dépasse les périmètres existants, mais qui devrait être organisé, développé. Alors faut-il faire un syndicat mixte ? C'est une interrogation car on va rajouter au millefeuille institutionnel. C'est une vraie question si l'on veut mettre en place une tarification régionale. »

« Je ne vois pas comment des organismes qui travaillent les uns à côté des autres peuvent intégrer leurs tarifs, estime Michel Dubromel. Il faut avoir une politique globale et un opérateur unique comme à Karlsruhe, par exemple. Dès lors qu'une seule autorité organise, l'intégration tarifaire est sous-jacente. Ensuite, que les lignes appartiennent à la ville, à la CUS ou au Conseil général, pour moi, utilisateur, c'est secondaire. Concernant l'intégration des tarifs, nous ne devons pas raisonner en termes de rentabilité entre utilisateurs du centre et ceux de la périphérie, mais plutôt juger sur l'ensemble de la masse. À ce titre, une solidarité sociale et environnementale est indispensable. »

Pour Max Mondon, « l'important c'est la souplesse et la liberté de circulation. Ce millefeuille institutionnel n'intéresse pas les usagers, il faudrait parler plutôt de bassin de déplacement au niveau d'une collectivité comme Strasbourg. Les gens qui font du pendulaire tous les jours doivent y trouver leur compte. Les gens doivent prendre l'habitude d'utiliser des moyens de mobilité différents. Tous les moyens de transports collectifs ont leur rôle à jouer, mais il faut qu'ils soient efficaces dans leur créneau de pertinence. En l'absence d'intégration tarifaire et d'une autorité centrale qui pilote l'ensemble du navire « bassin de déplacement », nous ne pourrions pas passer de l'un à l'autre facilement et nous n'obtiendrions pas de résultat.

Dans l'agglomération, les situations de saturation se multiplient et les durées de déplacement deviennent problématiques. Il faut mailler le réseau dans les endroits où il est éclaté, mettre en place des pôles d'échange, des lignes de rocade pour se rendre plus facilement et plus rapidement d'un endroit à l'autre, sinon on retombe sur les problèmes de rupture de charge. »

## Vers un tramway transfrontalier : une question de volonté

L'extension de la ligne D du tramway vers Kehl soulève deux questions :

- l'investissement tramway peut-il être moteur de l'urbanisation ou faut-il toujours desservir les zones les plus denses ? Concernant le Port du Rhin et ses 1 400 habitants à peine, Roland Ries est d'avis, même si l'exploitant n'y trouve pas immédiatement son compte, qu'il est nécessaire de le faire.
- comment faire une agglomération transfrontalière avec un système de co-décision et pas simplement de coordination des politiques publiques ? « Nous mettons en place un groupement européen de coopération territoriale ; il faut ensuite

que l'on arrive à faire de la concertation publique transfrontalière et à décider en commun de nos tracés. » Pour l'instant, il s'agit d'arriver à la gare de Kehl. La perspective, défendue par Roland Ries, d'un tram-train Obernai-Offenburg est actuellement en discussion avec les Allemands, la SNCF et la RFF. « Chacun a son pré carré, chacun est sur son domaine avec ses logiques, ses financements, ses priorités constate Roland Ries. Il faut sortir de là sinon on n'y arrivera jamais et avoir une coordination de maîtrise d'ouvrage qui permette d'avancer. Une volonté commune forte est indispensable pour booster le projet... , or cette volonté commune n'existe pas. Je suis seul. Il n'y a que moi qui pousse. Si je n'ai pas la complicité de la SNCF, de RFF, de la Région, on ne pourra pas y arriver. »

## Du côté de Rhône-Alpes

À défaut d'autorité unique, comment faudrait-il organiser la coordination entre autorités organisatrices de transports pour aboutir aux objectifs du PDU ? En raison de la taille de la région et du nombre de sociétés organisatrices de transports qui y exercent, Rhône-Alpes a choisi, plutôt que de créer un syndicat mixte régional de transports, de travailler à l'échelle des trois grandes aires métropolitaines – Lyon–St-Étienne, l'aire de Grenoble et l'aire franco-genevoise – et avec les agglomérations isolées qui le souhaitent.

La région urbaine de Lyon, ce sont 500 communes, 2 500 000 habitants et un vrai bassin de vie. Avec 20 000 usagers par jour, la ligne TER Lyon–St-Étienne est la première de France en termes de fréquentation. « Pour faire fonctionner un système de transports intermodal à cette échelle, explique Philippe Dhenein, les représentants des différentes institutions<sup>1</sup> se sont rassemblés autour d'un objectif : arrêter de faire des projets isolés et de décider des infrastructures, mais partir de l'utilisateur et de son point de vue et voir ce qu'il est possible de faire pour que son trajet quotidien soit amélioré. C'est ainsi que nous avons repéré les problèmes et bâti un plan d'actions.

Pour mettre en place un cadencement généralisé, nous avons fait bouger les horaires de 1 000 TER sur 1 100, y compris ceux des TGV au départ de Paris. Tous les trains partent à heure fixe et les horaires permettent les correspondances. Nous avons mis 10 % de trains de plus à infrastructure constante. RFF a pris en compte les projets communs comme le TGV Rhin-Rhône. Il ne reste plus qu'un sillon disponible à l'heure de pointe pour faire arriver les nombreux TGV et les trains de marchandises. Du coup, on pose le problème d'infrastructure non pas en soi, mais comme une conséquence des besoins des usagers. On inverse les problématiques.

La personne qui arrive en gare a un titre billettique qui lui permet d'aller d'un moyen de transport à un autre. Au bout de trois ans de chantier, 80 % des objectifs sont atteints et la fréquentation des TER est en moyenne à plus 12 %.

Pour retravailler les lignes en impliquant tous les acteurs, chacun a été chargé d'un chantier qu'il porte au nom du collectif. Sur l'axe Lyon-Bourg, par exemple, nous avons doublé partiellement la voie, changé de matériel, sommes passés de 28 à 52 trains, avons réaménagé tous les horaires en rabattement, le département de l'Ain a mis des navettes dans les gares périurbaines, le SYTRAL<sup>2</sup> a changé ses horaires de bus en correspondance, les routes départementales ont été fléchées, etc. On a ainsi mis en place une véritable dynamique. ● ● ● suite page 8

1. Il s'agit de la Région, des quatre départements et de quatre autorités organisatrices de transports (le SYTRAL, la SNCF, Réseau ferré de France et tout le Grand Lyon).

2. SYTRAL : syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise.

### Les Acteurs

Au cours d'une rencontre à l'ADEUS, cinq acteurs ont partagé leur vision des enjeux du PDU :

#### • Roland RIES

Sénateur-Maire de Strasbourg, Président du GART, Groupement des Autorités Responsables de Transports Publics

#### • Michel DUBROMEL

Pilote du réseau Transport et mobilité durables, France Nature Environnement

#### • Philippe DHENEIN

Directeur général adjoint du pôle Territoires, Conseil régional de Rhône-Alpes

#### • Jérôme GRANGE

Directeur général, Agence d'urbanisme de la région grenobloise

#### • Max MONDON

Président de l'ASTUS, Association des usagers des transports urbains de l'agglomération strasbourgeoise  
Secrétaire Général adjoint de la FNAUT

## Et outre-Rhin...



### Questions à Johannes Müller,

Directeur de la Transportgesellschaft Ortenau/ TGO Offenburg et de la SWEG/Südwestdeutsche Verkehrs-Aktiengesellschaft

### L'Ortenaukreis pionnier du ticket unique

*DVT: L'Ortenaukreis a une tarification intégrée des transports en commun : quels sont les services proposés aux usagers ?*

Depuis 1995, un ticket unique est valable sur toutes les lignes de transport en commun, quel que soit l'exploitant. Le prix est calculé selon les zones traversées. Deux formules d'abonnement mensuel existent, dont une spécifique pour les scolaires, apprentis et étudiants.

Depuis 2000, les abonnements sont utilisables sur tout le réseau à partir de 14 h pour les scolaires et toute la journée le week-end, pour toute la famille ! Nous ne faisons pas du social, mais pensons que si nous attirons plus de clients c'est plus intéressant économiquement. Et les statistiques montrent une fréquentation des transports en commun en hausse de 40 % depuis le lancement de ce service.

Pour les trajets transfrontaliers, nous avons l'Europass Ortenaukreis-CUS sous forme de billet journée ou d'abonnement mensuel. La demande est forte pour ces deux formules, qui existent depuis 1998. Elles ont été négociées avec la SNCF, la CUS et la Région Alsace et sont également proposées en France, en gare de Strasbourg et dans les distributeurs automatiques de la CTS. Nous avons pris contact afin de développer cette offre transfrontalière.

L'ensemble des titres de transport sont disponibles dans les bus (conducteurs), gares, agences TGO et distributeurs automatiques.

*Quelles ont été les étapes décisives de la création de la tarification intégrée ?*

Nous avons établi un budget prévisionnel basé sur les rentrées financières minimums escomptées et avons demandé à l'État s'il était prêt à participer à la compensation. Nous avons collectivement décidé de prendre le risque, en misant sur l'attraction d'usagers supplémentaires pour éponger le manque à gagner, et cela a marché.

*Le politique a-t-il joué un rôle important dans la coordination des AOT ?*

Nos études préalables ont été validées politiquement quatre ans avant la constitution du groupement. En 1995, la TGO a été la première de ces structures régionales à voir le jour. Des structures comparables ont ensuite été créées dans toute l'Allemagne entre 1995 et 2000.

*Qui était à l'origine de cette initiative ?*

C'était un projet collectif, l'idée à germé au conseil d'administration de la TGO. Statutairement les autorités organisatrices de transport y siègent seules. Cependant, elles ont décidé d'ouvrir des sièges aux instances politiques qui les financent et de leur abandonner certains pouvoirs afin de donner au politique une voix prépondérante pour décider à quoi doit ressembler le réseau. Ainsi, le budget est fixé par les politiques.

*DVT: Qui sont les membres du TGO Offenburg et comment est-il financé ?*

La TGO regroupe les organismes suivants (% de parts sociales) : 1. SWEG, Südwestdeutsche Verkehrs-AG, Lahr, (31) - 2. RVS, Regionalbusverkehr Südwest GmbH, Karlsruhe, (30) - 3. DB Regio AG, Frankfurt, (16) - 4. OSB, Ortenau-S-Bahn GmbH, Offenburg, (16) - 5. SBG, SüdbadenBus GmbH, Freiburg, (2,5) - 6. Katz GmbH & Co. KG, Freudenstadt, (2) - 7. Schnurr-Reisen GmbH, Zell a. H., (1) - 8. Zimmermann-Reisen GmbH, Gengenbach, (1) - 9. Fietz-Reisen GmbH & Co. KG, Sasbach, (0,5)

La structure a été créée en 1995, les quatre transporteurs privés l'ont intégrée en 1999. Le budget s'élève à deux millions d'euros par an, pour 25 millions de personnes transportées. Le financement est assuré par l'État fédéral, l'Ortenaukreis et les usagers. L'État verse des subventions d'investissement ainsi qu'une subvention annuelle. Le chiffre d'affaires annuel s'élève à environ 25 M€.

*DVT: Quels conseils donneriez-vous à une agglomération telle que Strasbourg, pour améliorer sa tarification intégrée entre bus, tramways et trains ?*

À mon avis, dans un premier temps le plus important serait que la CTS et la SNCF s'accordent sur un billet unique à tarif modéré, afin d'augmenter le nombre de voyageurs. En effet, le client ne doit pas se poser la question du transporteur, sinon il est quasi perdu pour les transports en commun – en voiture une seule clé suffit. Une telle démarche peut aboutir rapidement. Techniquement, les questions à se poser sont : à quoi peut ressembler un tarif, comment les AOT peuvent-elles s'y insérer, quels sont les déficits possibles, et comment les résorber en attirant de nouveaux clients ?

Propos recueillis par Cathie Allmendinger



De gauche à droite : Max Mondon, Jérôme Grange, Roland Ries, Philippe Dhenein et Michel Dubromel

Photos : Jean KENNANN/ADEUS

*Nous avons fait travailler tout le monde sans autorité de leadership, mais on ressent maintenant le besoin d'avoir « quelque chose » comme un syndicat mixte, « une autorité métropolitaine de mobilité. »*

### Le contrat d'axe grenoblois

Autre exemple, celui de Grenoble et de son contrat d'axe, qui a pour objectif de mieux articuler transports et urbanisme. En 2005, lors de la mise en service de la troisième ligne de tram dont les extrémités touchent des territoires peu densément peuplés, Claude Bertrand, le président du SMTC<sup>3</sup>, fait savoir que désormais, en l'absence de mobilisation des communes, le SMTC se contentera de remplir son unique obligation, celle de poser les rails. L'annonce fait son effet, les politiques se mobilisent, la réflexion est lancée et plusieurs séminaires de travail réunissant l'ensemble des acteurs institutionnels sont organisés et aboutissent à une Charte de l'urbanisme et des déplacements intégrée au PDU 2007.

« Cette réflexion, explique Jérôme Grange, a permis de poser clairement le principe selon lequel les démarches de planification ou de projet d'agglomération sont des cadres à investir pour fixer des grandes orientations, mais doivent se faire en lien direct avec des questions d'anticipation des acquisitions foncières et la construction d'une vision d'aménagement urbain. » La charte organise et planifie l'intervention des différents acteurs. « Nous avons senti, poursuit Jérôme Grange, le besoin d'initier de nouvelles démarches qui puissent déboucher sur un ou plusieurs outils partenariaux nouveaux.

D'où le contrat d'axe qui décline la charte en termes opérationnels pour chaque projet. Toute la difficulté est que l'on est dans une démarche partenariale, qui est une incitation à faire sans s'appuyer sur des obligations légales ou un cadre réglementaire. Dans cette démarche de contrat d'axe, communes, structures intercommunales, SMTC et EPFL<sup>4</sup> prennent un engagement opérationnel. Pour les communes, il s'agit de définir des secteurs cibles d'intervention foncière, de préciser des localisations et des contenus de projets urbains, de définir les périmètres de type ZAC<sup>5</sup> ou PAE<sup>6</sup>, l'aménagement d'espaces publics, etc. Pour l'EPFL, le contrat d'axe peut favoriser la priorisation de son intervention. Enfin, pour le SMTC, les engagements concernent des calendriers de réalisation de ligne, de précision d'itinéraires, de fréquence, de localisation des arrêts, d'aménagement de l'espace public support de l'infrastructure. Ainsi, nous sommes passés de la logique de vache à lait que l'on connaissait ces dernières années à une démarche négociée et contractuelle. »

3. SMTC : syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise.

4. EPFL : établissement public foncier local.

5. ZAC : zone d'aménagement concerté.

6. PAE : programme d'aménagement d'ensemble.



l'agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise

9 rue brûlée · CS 80047 · 67002 Strasbourg Cedex / Tél : 03 88 21 49 00 - fax : 03 88 75 79 42 / adeus@adeus.org - www.adeus.org

## L'actualité de l'ADEUS

### Le SCOT de la région de Strasbourg (SCOTERS)

L'amélioration de l'offre de service en transports en commun et les perspectives d'évolution étaient à l'ordre du jour le 15 avril 2009 entre le Syndicat mixte et les Autorités organisatrices des transports du territoire. Les élus ont rappelé leur objectif d'articuler l'urbanisation et les transports en commun et ont souligné l'intérêt de cette réunion et la nécessité de poursuivre le dialogue.

### Le SCOT de l'Alsace du Nord (SCOTAN)

Les modifications (essentiellement formelles) apportées au projet de SCOT après les consultations administratives (1<sup>er</sup> semestre 2008) et l'enquête publique (15 sept.-31 oct. 2008) ont été présentées aux délégués syndicaux le 7 mai 2009. Le comité syndical du SCOTAN est convoqué le 26 mai 2009 pour approuver le SCOT de l'Alsace du Nord, au terme d'une procédure d'élaboration qui a démarré en janvier 2005.

### Brèves

Hervé Leroy a quitté Strasbourg pour Nantes. À la tête de l'ADEUS depuis 2003, il a pris en avril 2009 la direction générale du développement urbain à la Communauté urbaine de Nantes Métropole.

### La recherche de financements

Mais comment financer ? Là est toute la question. « En matière de transports, souligne Philippe Dhenein, le débat n'est pas sur le partage des recettes mais sur celui des dépenses.

Nous sommes au bout du système financier. Rhône-Alpes consacre au TER 600 millions d'euros – 400 M€ de fonctionnement et 200 M€ d'investissement –, soit 25 % de son budget. Nous ne pourrions pas poursuivre cet effort sur la durée. Nous avons la maîtrise sur moins d'un tiers de notre fiscalité et le reste est une dotation calculée par l'État. Nous ne pouvons pas y arriver. Ou on décide d'arrêter de participer aux infrastructures, parce qu'après tout ce n'est pas de notre compétence. On est au bout. »

« Il faut que l'on avance, reprend Roland Ries, dans la recherche de financements complémentaires. Le versement transport s'essouffle, les ressources des collectivités et des autorités sont limitées, nous avons beaucoup investi et, par conséquent, il nous faut amortir. On est étranglé. À la CUS, par exemple, nous consacrons 27 % de notre budget à financer la CTS et nous n'irons pas sensiblement au-delà. Il faudrait que l'on avance sur la question de la dépenalisation du stationnement. Il s'agit, par exemple, de laisser aux autorités locales la possibilité de fixer un tarif et, en contrepartie de la non-perception des amendes, l'État pourrait prélever la TVA sur les services rendus. J'ai demandé aux services du GART de calculer avec les autorités organisatrices ce que cela pourrait rapporter par rapport à la moins-value liée à la non-perception des amendes.

L'autre solution serait d'en rester à 11€ d'amende pour l'État et de permettre aux autorités organisatrices d'augmenter l'amende pour percevoir la différence. Les produits des plus-values foncières et les parts de TIPP<sup>7</sup> sont d'autres sources de financement possibles. La région, par exemple, pourrait bénéficier d'un ou deux pour cents de TIPP pour ses investissements ferroviaires. »

Synthèse rédigée par Lucienne TOLEDANO, Journaliste

7. TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers.