U N I V E R S I T É P A R I S - E S T

INSTITUT D'URBANISME DE PARIS

Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports,
l'Environnement et les Institutions Locales

LA GOUVERNANCE DES RÉGIONS URBAINES

L'EXEMPLE DES POLITIQUES DE DÉPLACEMENTS À GRENOBLE ET TOULOUSE

Thèse de doctorat nouveau régime, en urbanisme, aménagement et politiques urbaines

Présentée et soutenue publiquement par

Christophe GUERRINHA

Septembre 2008

JURY :

M. Jean-Pierre ORFEUIL,
Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII, Directeur de thèse

M. Martin VANIER,
Professeur à l'Institut de Géographie Alpine, Université Joseph-Fourier de Grenoble, Directeur de thèse

M. Francis BEAUCIRE,
Professeur à l'Institut de Géographie, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

M. Philippe ESTÈBE,
Directeur d'études à Acadie, Enseignant à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

M^{me} Caroline GALLEZ,
Chargée de recherche à l'INRETS

M. Franck SCHERRER,
Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lumière Lyon II

Pour Emilia,

L'université n'entend donner aucune
approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs

Remerciements

Mes remerciements vont en premier lieu à mon directeur de thèse, Jean-Pierre Orfeuil, pour ses conseils et son encadrement attentifs, cela dès l'origine de ce travail, depuis mon DEA jusqu'à la fin de ma thèse. Mes remerciements vont également à mon co-directeur Martin Vanier, arrivé en cours de route mais à qui je dois aussi beaucoup dans le cheminement de ce raisonnement intellectuel géographique.

J'adresse mes remerciements à tous les chercheurs, sans qui ce parcours d'investigation n'aurait pas été le même et plus particulièrement à Caroline Gallez, Marianne Olivier-Trigalo, Mariane Thébert, Gabriel Dupuy, Vincent Kaufmann et Philippe Menerault. Toutes ces rencontres, parfois improbables, qui jalonnent le parcours de cette thèse, m'ont apporté beaucoup en termes humains et scientifiques.

Je remercie également très chaleureusement l'ensemble des personnes interviewées, chercheurs, professeurs, élus, chargés d'études ou encore fonctionnaires territoriaux sur l'ensemble de mes terrains d'enquêtes. Sans leur collaboration, ce travail n'aurait pas été possible.

Mes remerciements vont également à l'Ademe et à tous les membres de l'Institut d'Urbanisme de Paris, personnel administratif comme professoral, pour m'avoir permis d'effectuer cette thèse dans de bonnes conditions matérielles, ce qui est loin d'être le cas pour, hélas, de trop nombreux doctorants. En cela, je suis heureux d'avoir pu participer à l'aventure de *Passerelle, mobilités des savoirs*, association de doctorants qui j'espère continuera encore longtemps à défendre et promouvoir, par ses actions la recherche doctorale. Mes remerciements vont ainsi également à tous mes amis doctorants. Merci à Sylvaine, Cécile, Patricia, Sophie, Gabriela, Julie, Deniz, Louis, Jules… et tous les autres !

Je souhaite remercier le plus vivement le *géographe-troubadour-africaniste* de la santé, Pierre Erwann Meyer, pour ses compétences, ses conseils, ses relectures, ses (très bonnes) critiques et le soutien indéfectible qu'il m'a toujours apporté. Walay…

A ma mère, à ma sœur, à mon frère, à toute ma belle-famille, à Liz… à qui j'adresse mes sincères remerciements pour leur aide et leur présence régulière et réconfortante au cours de ces dernières années.

Enfin, je souhaite témoigner ma reconnaissance particulière à Elsa qui m'a accompagnée quotidiennement. Merci pour tes conseils, tes croquis, tes illustrations, tes mises en page, tes pâtes quand ça n'allait pas trop où quand je n'avais plus trop le temps, et surtout pour toute l'aide que tu m'as apporté… Encore merci…

Sommaire

Introduction Générale, p.7

Première partie – Le périurbain à l'épreuve de la construction politique et technique des régions urbaines

Chapitre 1 – Grenoble et Toulouse : deux labels locaux sous contraintes spatiales, sociales et économiques différenciées, p.45

Chapitre 2 – De l'intercommunalité du centre, à la fragmentation métropolitaine, p.83

2a, Une aire urbaine toulousaine divisée, p.85
2b, Une région urbaine grenobloise comme référence spatiale, p.129

Chapitre 3 – L'émergence de secteurs périurbains : le SICOVAL et le Pays Voironnais, p.173

3a, Le SICOVAL : un laboratoire de communauté périurbaine, p.175
3b, Le Pays Voironnais : une territorialité emblématique, p.199

Deuxième partie – L'enjeu pour les collectivités locales des grandes infrastructures routières comme solution à la « transition urbaine »

Chapitre 4 – Un "périurbain" absent du projet de grand contournement autoroutier de l'aire urbaine toulousaine, p.235

Chapitre 5 – Un "périurbain" qui s'invite à la table des négociations : la rocade Nord grenobloise, p.275

Troisième partie – L'affirmation de l'acteur périurbain et les nouvelles politiques de déplacements à l'échelle des régions urbaines

Chapitre 6 – L'évolution des cadres institutionnels des transports collectifs, p.327

Chapitre 7 – L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs, p.401

Chapitre 8 – Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains, p.483

Conclusion générale, p.571

Bibliographie, p.592
Entretiens, p.616
Annexes, p.620
Liste des figures et tableaux, p.634
Table des abréviations, p.637
Table des matières, p.639

Introduction Générale

Contextes généraux de la recherche

Les nouvelles conditions de la mobilité

Le périurbain contre la ville durable : une affaire de déplacements ?

Le mode de gestion des territoires métropolitains au regard du mouvement de décentralisation

La régulation du transport public : un problème de gouvernance à l'échelle des bassins de vie quotidiens

Problématique et objectifs de la recherche

Matériaux utilises et méthodes déployées

Présentation de la démonstration adoptée

Contextes généraux de la recherche

Les nouvelles conditions de la mobilité

L'automobile : un outil devenu indispensable

Au cours de la période 1990-1999, la distance moyenne entre le domicile et le lieu de travail a augmenté de 19%, pour atteindre 13,3 km dans les pôles urbains et 16,6 km dans les couronnes périurbaines. Cela pour l'essentiel en automobile[1]. Selon *l'Enquête des Conditions de Vie des Ménages* (EPCV) de l'INSEE, 50% des personnes interrogées en 2005 déclarent en effet se rendre quotidiennement au travail en voiture et 53% utiliser leur véhicule pour d'autres motifs[2].



La constante amélioration technique des moyens de transport a en effet conduit à un éloignement des hommes et des activités vers les périphéries des villes. Ce processus de périphérisation a en outre été favorisé par : l'évolution des conditions et modes de vie, mais aussi par l'action de la puissance publique à travers ses politiques de logement, d'énergie et d'infrastructures.

L'automobile, par sa diffusion manifeste en France à partir des années 1950, ouvre un vaste territoire à l'étalement de urbanisation, et de par un usage accru induit une forme spatiale spécifique tout en se rendant par là-même indispensable ; cela de manière bien plus lointaine et dispersée que les premiers tramways et le chemin de fer dès la fin du 19ème siècle (Beaucire et Lebreton, 2000). Le

[1] En 2005, 81% des ménages français ont au moins une voiture, contre seulement 69% en 1980. De plus en 2005, 29% des ménages ont 2 voitures, proportion qui a doublé depuis 1980.

[2] La distance moyenne parcourue par chaque voiture tous motifs confondus a augmenté de 7% entre 1990 et 2005. Mais comme le parc automobile s'est agrandi dans le même temps, le kilométrage total s'est accru de 39%. Par ailleurs, 77% des déplacements sont liés au domicile, c'est-à-dire qu'ils ont le domicile comme origine ou comme destination (2005). D'après les sources de l'IFEN, du ministère des Transports, de l'INSEE et des enquêtes ménages déplacements (CERTU).

redéploiement de la ville – l'une des formes de l'organisation urbaine résultant d'une *mobilité facilitée* – bouleverse ainsi la dynamique des territoires (Wiel, 1999a)[3]. La voiture, devenu un objet de tous les jours, sert à aller travailler, faire ses courses, accompagner les enfants ou même à aller faire du jogging, pratique rendue nécessaire par l'abandon de la marche à pied et du vélo (Orfeuil, 1994). Ce mode de déplacement devient un acquis ou même une promesse auxquels bien peu renonceraient (Dupuy, 1999).

Des limites spatiales et environnementales à la croissance des mobilités quotidiennes

Pourtant, la capacité à se mouvoir individuellement et rapidement n'est efficace que si l'ensemble des conditions qui ont fait émerger ce système subsiste, en l'occurrence une *mobilité facilitée* rendue possible notamment par les politiques d'infrastructures et un coût de déplacement moindre. Et à ce titre les zones périurbaines, par l'accroissement des distances et l'usage plus important de la voiture, consomment en énergie plus que les parties densément agglomérées. En termes de mobilités quotidiennes, les consommations de carburant et les émissions polluantes sont multipliées par un facteur de 2 à 3 quand on passe des résidants d'une zone centrale à ceux d'une commune rurale en frange urbaine, ceci pour des populations aux statuts comparables (Orfeuil, 2000a). Dans ces conditions, le bilan énergétique et d'émissions de *Gaz à Effet de Serre* (GES) ne cesse inéluctablement de croître[4]. L'augmentation des circulations automobiles soulève donc un problème dual : celui d'une consommation énergétique élevée et une soumission de l'espace urbanisé aux effets de la pollution atmosphérique.

La progression spatiale de l'urbanisation et la dissociation entre les lieux d'habitat, d'emploi et de loisirs, modifient profondément les conditions de la mobilité quotidienne aussi bien dans leur(s) nature(s) que dans leur(s) intensité(s).

Certes la mobilité automobile accroît l'offre urbaine et permet une concurrence entre les différentes parties du territoire, mais elle provoque également des bouleversements spatiaux difficilement maîtrisables par la puissance publique. Les nouvelles localisations de l'habitat et des activités engendrent en effet des besoins de circulations, qui eux-mêmes contribuent à la réalisation de nouvelles infrastructures routières, offrant ainsi des possibilités de localisation spatiales plus lointaines (Wiel, 1999a).

Ainsi, parmi les principales raisons qui incitent les décideurs à préconiser des politiques de fortes densités selon les principes du développement durable, on trouve le fait

---

[3] Marc Wiel souligne que la longueur des déplacements dépend des conditions de l'agencement urbain et ce dernier des conditions de la mobilité. L'étalement urbain serait donc un simple redéploiement des éléments constitutifs de l'agglomération sous l'effet du coût moindre de la mobilité. Se référer à l'ouvrage : *La transition urbaine* (1999a), en particulier au chapitre 5, qui présente la *« Spirale de la transformation de la ville par la mobilité facilitée »*.

[4] Selon l'IFEN, la circulation des voitures particulières est responsable en 2004 de 15,5% des émissions de GES de la France, contre 12% en 1990. *L'éco-efficacité* des nouveaux véhicules mis sur le marché s'améliore pour moins d'émissions au km parcouru. Cependant, les véhicules achetés (5% annuels du parc renouvelé) sont plus lourds, plus puissants, donc plus gourmands. Les progrès techniques sont donc en partie éclipsés, car la baisse de consommation aurait, à gamme constante, pu être plus importante. Se référer au site Internet de l'IFEN au dossier sur « Une mobilité quotidienne croissante », http://www.ifen.fr/.

que les zones urbaines diffuses fonctionnent principalement sur l'usage intensif de la voiture individuelle. Les consommations énergétiques et les pollutions émises par les espaces périurbains apparaîtraient donc contre-productives et *a priori* défavorables par rapport à des zones de fortes densités.

Le plaidoyer pour la *ville compacte* insiste à cet égard sur la remise en en cause du développement d'un urbanisme fondé sur le seul habitat individuel, pour lui préférer un urbanisme concentré en habitat collectif. En termes de mobilité, les avantages des fortes densités sont admis comme plus durables par une majorité de la communauté scientifique. En outre, la ville compacte serait en termes d'avantages comparatifs une ville plus économe que l'habitat individuel en périphérie. Cependant le débat très rebattu sur la question des coûts des modes d'urbanisation entre *ville dense* et *ville étale* n'est pas explicite sur les qualités économiques de la densité. La ville compacte n'a en effet pas fait complètement ses preuves, puisque aucune étude décisive ne met clairement en lumière les coûts directs et indirects des avantages de la concentration.

Des limites sociales à l'automobilité généralisée

Dans l'univers *métapolitain*[5], la régulation du système de déplacements, et plus particulièrement de l'automobile, est un enjeu majeur. L'accès à l'emploi, à la culture, à l'éducation ou aux loisirs, passe aujourd'hui essentiellement par des déplacements motorisés (Ascher, 1995, 2000). Le recours à l'automobile est devenu systématique, tant pour fréquenter des espaces proches que des espaces plus lointains. Pourtant, ce recours a un coût qui peut parfois être synonyme de contrainte pour une partie de la population qui n'a pas la possibilité matérielle, financière ou technique adéquate[6].

L'impossibilité de recourir à l'automobile limite, ou même interdit, l'accès aux services et la réalisation de certaines activités, pour les personnes *captives*[7]. La dépendance à l'automobile affecte ainsi ceux qui ne peuvent entrer dans le système automobile ou ceux qui seraient obligés d'en sortir (Dupuy, 2001). L'automobile est par ailleurs étroitement liée à l'agencement spatial, aux interactions sociales et aux besoins qui en résultent. La dynamique urbaine favorise en effet son usage, par la forme d'un mouvement récurrent, entre les nouvelles urbanisations et les infrastructures routières (Kaufmann, Jemelin, et Guidez, 2001). L'utilisation de l'automobile est alors exclusive dans les modes de vie des

[5] Etymologiquement, la « métapole » dépasse et englobe la « polis ». La définition qu'en donne l'auteur est la suivante : *« une métapole est l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole. Une métapole constitue généralement un seul bassin, d'emploi, d'habitat et d'activités. Les espaces qui composent une métapole sont profondément hétérogènes et pas nécessairement contigus. Une métapole comprend au moins quelques centaines de milliers d'habitants »* (Ascher, 1995).

[6] Par exemple, la possession du permis de conduire ou d'une automobile. Le nombre croissant d'automobilistes sans permis de conduire, résultante d'une contrainte administrative nouvelle (sécurité routière) pose par ailleurs les limites de modes de vies qui se construisent essentiellement autour de l'automobile ; et de stratégies urbaines (résidentielles, activités, loisirs) qui conduisent les différents acteurs urbains à se localiser dans le territoire en fonction des accessibilités routières.

[7] Personnes privées de l'utilisation d'une automobile, ayant trait à des motifs d'ordre financier, social, spatial ou culturel ; et dépendantes des modes alternatifs : transports en commun, vélo ou marche à pied.

nouvelles urbanisations. Ainsi, la *captivité* d'une frange de la population, par une mobilité limitée bien plus encore que par un éloignement du domicile ou de son enclavement (Grillet et Guth, 2003), met en lumière les limites de la périphérisation de l'habitat face à la capacité de l'ensemble des habitants à accéder aux services de la ville.

Le périurbain contre la ville durable : une affaire de déplacements ?

Le désir généralisé de la maison individuelle

Les deux grandes aspirations individuelles des français – dont l'Etat accompagne le mouvement à partir du début des années 1970 – sont d'abord l'automobilité, en l'occurrence la possession et l'utilisation d'une automobile, puis la résidentialité. Comme le montre une enquête du CREDOC[8] : pour 82% des français, pas de doute : le bonheur, tiendrait en effet dans la propriété d'une maison ! Défini comme inviolable et sacré en réaction à l'Ancien Régime, la propriété est inscrite dès l'article premier de la Constitution[9], comme l'un des premiers droits fondamentaux des français. Le logement est donc depuis longtemps déjà l'affaire capitale de la vie quotidienne, et la maison individuelle en est le symbole le plus charismatique. La défense du droit à la propriété s'accroche ainsi à un vieil enracinement rural et des traditions certainement désormais dépassées, mais néanmoins sans doute, elles demeurent encore importantes au cœur des français (Raymond, 2003). Pour plus des trois quarts d'entre eux le bonheur correspond en effet en termes de logement, affaire capitale de la vie quotidienne, à la possession d'une maison individuelle. Celle-ci se pare dans l'imaginaire de multiples avantages perçus comme évidents. Ainsi, plus de la moitié des français occupent désormais une maison avec jardin en qualité de propriétaire ou de locataire.



La localisation résidentielle est cependant souvent imposée par l'offre disponible, les contraintes du marché du logement ou par le choix d'autres membres du ménage. Le phénomène de périurbanisation et de fait le développement de l'habitat pavillonnaire, renvoient en effet principalement à un système économique, et à un choix contraint pour l'agent économique. Le périurbain correspond à une banlieue résidentielle par défaut,

[8] CREDOC : Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie. Organisme d'études et de recherche au service des acteurs de la vie économique et sociale.
[9] Constitution de la République française du 5 Fructidor an III (22 Août 1795).

dépendant des coûts de localisation, financièrement accessibles pour les ménages. Aller habiter en périurbain n'est donc pas un véritable choix, puisque le coût de la fonction logement opère un tri social et générationnel, c'est-à-dire que du centre vers la périphérie les revenus décroissent alors que la taille des ménages croît[10]. La population est néanmoins très largement prête à partir habiter loin et à payer plus cher en déplacements, pour acquérir de l'espace et du confort. Construire en périphérie correspond en effet à une certaine légitimité pour la population, ne serait-ce que pour répondre aux aspirations résidentielles et familiales des ménages.

La population qui part habiter en périphérie est pourtant montrée du doigt parce qu'elle consolide un antimodèle résidentiel et social à ne pas suivre, unanimement rejeté par le discours normatif. Les critiques les plus fréquentes reposent sur le fait que la maison individuelle aurait un coût indirect plus élevé sur les équipements, les réseaux, qu'elle limiterait en outre les interactions sociales entre habitants, et enfin qu'elle augmenterait les risques de ségrégation résidentielle. Ces discours font souvent fi du comportement des ménages périurbains, alors que parallèlement le choix des aspirations en termes d'habitat est aussi formaté par l'offre disponible ou plutôt par l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de logement proposée.

L'extension périurbaine, un générateur de surcoûts environnementaux ?

Les conséquences du processus de périurbanisation, qui se manifestent notamment sur les voies d'accès routières au centre et sur les rocades, mettent en avant la problématique de la gestion de la mobilité quotidienne au sein des espaces métropolisés. La congestion routière rend en effet visible les espaces et les flux périurbains, comme le souligne à cet égard Francis Beaucire : *« la ville invisible ne se matérialise que lorsqu'elle est en mouvement, sur les routes, aux carrefours, dans les gares et les véhicules de transports collectifs, dans les parcs de stationnement des entreprises, des centres commerciaux et du centre-ville »* (Beaucire, 1995).

La question périurbaine est par ailleurs au centre du débat sur les formes urbaines et sur la densité, débat souvent présenté selon une opposition manichéenne entre *ville dense* d'un côté et *ville étale* de l'autre[11]. Une ville dense serait en effet considérée comme plus favorable aux transports publics et devrait permettre de diminuer les nuisances liées à

[10] Ce constat est particulièrement vrai en Ile-de-France, cependant en province il y a également une vraie *suburbanisation* choisie.

[11] La notion de *densité* fait débat, comme le confirme la littérature abondante en la matière dans différents champs disciplinaires. Amie ou ennemie selon les périodes, elle est aujourd'hui fortement valorisée par les milieux de l'aménagement, en particulier face aux conséquences rejetées de l'étalement urbain. Le débat sur la densité cristallise des choix de société opposés, entre une *ville compacte* censée répondre aux enjeux de la ville de demain et une *ville étale*, en l'occurrence celle de la maison individuelle, associée à des types d'occupation de l'espace à l'origine des principaux dysfonctionnements urbains, sociaux, comportementaux et environnementaux. La *ville étale* est en effet connotée négativement par le milieu scientifique et professionnel de l'urbanisme et des transports, qui encouragent de manière pédagogique la *ville compacte*.

l'automobile, notamment parce que les zones urbaines moins denses fonctionnent principalement sur l'usage intensif de l'automobile (Fouchier, 1997).

A cet égard, la célèbre recherche de Peter Newman et Jeffrey Kenworthy[12] a fait le tour de la communauté scientifique mondiale par la simplicité des leçons conclusives. L'hyperbole, avec en abscisses la densité nette de population et en ordonnées la consommation de carburant par personne, montre que plus la ville est dense, moins celle-ci consomme d'énergie en déplacements, et alors moins celle-ci émet de polluants. Il apparaît dans cette recherche, qui aborde une trentaine de métropoles internationales, que les villes asiatiques et européennes sont respectivement 10 fois à 4 fois plus denses que les villes américaines ou australiennes[13]. Ces dernières sont donc les plus consommatrices en carburant, alors que les villes européennes se trouvent dans une position intermédiaire, en deçà des villes asiatiques. Les deux auteurs mettent ainsi en évidence la forte corrélation négative entre consommation d'énergie ou utilisation de la voiture, avec presque tous les indicateurs de densités[14]. Si l'on tient compte de la surconsommation des moteurs automobiles étasuniens, on s'aperçoit également qu'on multiplie par 3 ou 4 la consommation de carburant *per capita*, quand on divise par 4 à 5 la densité urbaine, à niveau de vie et type de véhicule équivalent (Egal, 1999).

Les conclusions de cette recherche mettent en avant le rôle majeur des formes de répartition de l'habitat, des activités et des équipements, ainsi que l'évolution des déplacements. Ces premières études seront par la suite confirmées par de nombreux travaux dans différents domaines scientifiques et disciplinaires à partir du début des années 1990[15], abordant simultanément l'influence de la densité sur la réduction de la dépendance automobile et des consommations d'énergies[16].

---

[12] Se référer au schéma dans l'annexe n°2, ainsi qu'aux études suivantes : Newman, P. et J. Kenworthy. 1989. Cities and automobile dependance : an international sourcebook. Alderhot: Gower ; Newman, P. et J. Kenworthy. 1999. Sustainability and cities : over-coming automobile dependence : Island Press.

[13] Des plus consommatrices au moins consommatrices, avec tout d'abord les *villes nord-américaines* (10) : Houston, Phoenix, Detroit, Denver, Los Angeles, San Francisco, Boston, Washington DC, Chicago, New York et Toronto ; ensuite, les *villes australiennes* (5) avec Perth, Brisbane, Adelaïde, Melbourne et Sydney ; les *villes européennes* (12) avec Copenhague, Hambourg, Stockholm, Paris, Amsterdam, Francfort, Zurich, Londres, Munich, Bruxelles, Berlin Ouest et Vienne; et enfin les *villes asiatiques* (3) avec Tokyo, Singapour et Hong-Kong, ainsi que la ville russe de Moscou.

[14] Notion relative par définition, voire notion fourre-tout à l'instar du *renouvellement urbain*, à qui on veut souvent essayer de faire tout dire, la *densité* est un instrument de mesure qui sert avant tout à appréhender et comparer les espaces. L'on distingue par ailleurs les densités de contenant qui concernent l'occupation des surfaces bâties, et les densités de contenu qui concernent les usagers. Cependant, la densité se réfère le plus couramment à la surface bâtie et au nombre d'habitants.

[15] Se référer notamment aux travaux de Vincent Fouchier sur les liens entre densité et déplacements.

[16] Les conclusions relatives au *développement durable* incitent à laisser aux générations futures un environnement préservé en prônant en particulier la limitation de l'usage de l'automobile, pour contenir l'effet de serre et économiser les énergies non renouvelables. Le débat sur la densité s'inscrit ainsi face aux conséquences de l'étalement et de la fragmentation des espaces urbains, en l'occurrence face aux nombreuses nuisances engendrées par les déplacements : *congestion routière, consommation d'énergie et d'espace, pollutions atmosphériques locales et globales, bruit, etc.* Les déplacements sont en effet influencés, voire sous-jacents de la morphologie des espaces urbains. En lien, la densité connaît une vigueur nouvelle même si la notion, n'est en soi, pas présente de manière explicite dans les concepts liés au développement durable. Dans un contexte de dérèglement climatique, mais surtout d'enchérissement de l'énergie, les pouvoirs

Après le temps de la prise de conscience des premiers cercles écologistes à partir de la fin des années 1970, le thème de l'environnement est devenu progressivement un objet de préoccupation majeur des Etats et des populations, qui reconnaissent la responsabilité des activités humaines dans les dérèglements écologiques planétaires. La question de la densité ou plutôt des types de formes urbaines que revêtent « les densités » revient ainsi au devant de la scène par l'intermédiaire de la diffusion des *principes du développement durable* au sein de l'opinion publique mondiale : c'est-à-dire d'un développement qui n'épuise ni les ressources de la nature, ni celles de la ville, et qui, autant que possible, devance les besoins futurs (Ascher, 1995). Ainsi, bien plus qu'une mode, le succès de la notion de développement durable s'appuie sur les doutes au sujet des conditions actuelles du développement, et sur la fin de l'ère des certitudes quant à une forme bien précise du progrès (Beaucire, 2003).

La densité : essence de la « ville durable »

Les théories naissantes du développement durable s'approprieront ensuite ces conclusions en montrant que le modèle de la *ville compacte* et le développement de transports alternatifs à la voiture, seraient à privilégier en termes environnementaux. La courbe devient en effet un outil de communication parce qu'elle illustre parfaitement les enjeux contradictoires entre le développement urbain et les problèmes écologiques sur le long terme. Il est ainsi couramment admis que le choix de formes urbaines denses peut donc contribuer simultanément, à limiter l'usage de l'automobile, à favoriser l'usage d'autres modes de transports, et d'une manière plus générale à faire des économies d'échelle sur toutes les infrastructures. Ceci tient du seul fait que la densité augmente le nombre d'usagers potentiels par kilomètre, investi et exploité, quelque soit le type de réseau technique. Une ville *dense* favoriserait des déplacements de courte distance et une utilisation accrue des transports publics, alors que des villes étalées, villes de grandes distances à forte spécialisation fonctionnelle, conduiraient à une plus forte dépendance à l'égard de la voiture (Bochet, Gay, et Pini, 2004). La *ville dite compacte*, se distinguerait donc *a priori* de la logique d'étalement et d'éclatement, par une moindre consommation énergétique et en partie une moindre atteinte à l'environnement liée aux déplacements[17].



publics prônent des actions politiques encourageant le développement de *villes durables* et par voie de conséquence l'instauration de plus fortes densités.

[17] Considérée comme le modèle à suivre, la *ville compacte* serait le moyen de lutter contre l'étalement urbain, générateur de déplacements en automobile et des multiples dysfonctionnements qui lui sont associés. Elle

Ainsi, la prise de conscience de l'ampleur de l'extension périphérique par les scientifiques comme par les acteurs locaux, est l'occasion de soutenir une approche nouvelle des formes de la ville en lien avec ses transports, notamment par le développement de politiques privilégiant les transports collectifs et les modes doux. La lutte contre l'extension désordonnée des périphéries devient donc un des postulats de l'action urbaine pour le développement durable.

Les pouvoirs publics prennent alors position depuis la fin des années 1990 pour davantage de *durabilité*[18], c'est-à-dire pour davantage de mixité sociale, de préservation de l'environnement, de maîtrise des mobilités, de plus de densité, etc. La ville est perçue comme un écosystème ayant une capacité à l'assimilation et au renouvellement limités. Ainsi, les effets sociaux et environnementaux de l'évolution de l'urbanisation périphérique sont présentés unanimement comme des problèmes sociétaux majeurs. L'émergence de nouvelles idéologies, étroitement liées à la thématique du développement durable, prônant le retour au centre, à la ville compacte ou l'utilisation du transport collectif, est censée apporter une alternative à l'ensemble des nuisances et dysfonctionnements contemporains. A l'inverse, l'utilisation massive de l'automobile, le mitage de l'espace, l'étalement urbain ou les risques de ségrégations socio-spatiales sont stigmatisés comme allant à l'encontre d'une certaine vision de la ville durable. Il y a en effet la conviction que le développement périphérique, diffus et le plus souvent non canalisé, est contradictoire avec une maîtrise environnementale et sociale. Ce discours de mutation – qui vise à ce que l'action publique aille vers une gestion plus économe, en termes spatiaux et énergétiques – se confronte néanmoins à sa dimension territoriale ou autrement dit au passage du discours à la pratique.

La puissance publique est donc fortement interpellée face à la montée des préoccupations environnementales et à un certain nombre de problèmes relatifs à la gestion, à l'organisation et/ou à l'usage de l'espace ; ainsi qu'à la promotion d'une plus grande solidarité entre territoires face aux risques de ségrégation sociale et de leurs conséquences en terme d'accessibilités aux fonctions urbaines. Les nouvelles conditions de la mobilité ainsi que la périphérisation de l'habitat et des activités soulèvent donc la problématique de l'extension des périmètres, de l'adaptation ou de la création d'institutions à l'échelle des métropoles. L'objectif de la puissance publique est alors de maîtriser ces phénomènes dans leur globalité ou du moins de contribuer à leur canalisation.

---

serait la solution alternative au scénario de l'inacceptable que pose un étalement urbain fondé sur un développement privilégiant l'accessibilité via l'automobile et les réseaux routiers rapides. Le concept de la *ville compacte* affirme en effet implicitement la nécessité d'enrayer un processus qui n'a pas bonne presse dans les milieux de l'urbanisme.

[18] Le concept de *durabilité*, renvoie à la cohérence entre les besoins et les ressources globales de la terre sur le long terme. Les objectifs dits de *durabilité* plaident notamment pour la promotion de formes urbaines plus denses. En lien avec les principes du développement durable, ils renvoient à une meilleure utilisation de l'espace afin de concilier développement urbain et équilibres économiques, sociaux et environnementaux que permettrait la ville dense.

Ces préoccupations se développent parallèlement à un contexte français de décentralisation à partir des années 1970 et 1980, et à l'application de dispositifs institutionnels largement similaires en Europe. La *bonne gouvernance* des métropoles, en lien avec l'étalement de l'urbanisation et la croissance des mobilités quotidiennes, est en effet largement posée. L'histoire de la décentralisation, qui se confond avec celle de l'affirmation progressive du principe de libre administration des collectivités territoriales, a abouti à un nouveau type d'administration territoriale, faisant intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions, parmi lesquelles les collectivités locales occupent une place éminente (Sénat, 2008). Ces recompositions administratives et institutionnelles affirment alors le rôle désormais croissant du pouvoir local, mais celles-ci mettent aussi en avant le renouveau des clefs du dialogue entre les espaces centraux et les espaces périphériques d'un même espace urbanisé, porteurs par ailleurs d'intérêts souvent bien divergents entre eux.

Le mode de gestion des territoires métropolitains au regard du mouvement de décentralisation

La question de la gouvernabilité de métropoles largement fragmentées et périurbanisées

> *Il est possible de piloter ou de réformer des systèmes d'action collective soit en jouant sur leur architecture, soit sur leurs principes d'action. Lorsque le cadre demeure compliqué, traversé par de multiples forces centrifuges – rivalités des hommes, indépendances des institutions et des organisations – qui devraient conduire à un jeu à somme nulle, des actions parviennent pourtant à être menées. Les acteurs finissent pas élaborer des compromis parce qu'ils se trouvent soumis à des principes supérieurs.*
>
> **Dominique Lorrain,**
> *Administrer, gouverner, réguler (Lorrain, 1998)*

L'ancienne et récurrente question du *bon gouvernement* d'agglomération est plus que jamais à l'ordre du jour, dans des villes distendues où se manifestent de manière la plus criante les dysfonctionnements sociétaux (Jouve et Lefèvre, 1999b). La mobilisation des chercheurs sur la question institutionnelle est d'ailleurs considérée par beaucoup comme une exigence majeure afin de faire face à la croissance urbaine, à la périurbanisation et à ses conséquences sur la gestion politique des territoires.

Les questions de la gouvernabilité des territoires, du pouvoir urbain et de ses transformations, comme l'évoquent les politistes, sont donc mises en question, notamment en lien avec le mouvement de décentralisation qu'a connue la France depuis plusieurs décennies. Le pilotage de l'action collective, dominée pendant longtemps par la

prédominance de l'Etat, se caractérise en effet aujourd'hui par son caractère décentralisé, ou plutôt par une fragmentation du pouvoir entre plusieurs niveaux de collectivités. Cette fragmentation questionne la gouvernance des villes-métropoles.

Le morcellement institutionnel qui caractérise les structures et les acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre de toute action publique, ainsi que la multiplicité des problèmes que rencontre la gestion des villes, pose en effet la question de la maîtrise, voire de la gouvernabilité des aires urbaines. Celle-ci renvoie à la question de la capacité d'intervention, d'action ou de coordination de l'action publique au sein des villes, que ce soit par la mise en place de structures institutionnelles adaptées aux exigences de leur gestion ou bien par la coordination des différents acteurs d'une politique publique (Joana, 2000).

Gouvernance (1) et gouvernabilité (2)

- La « **gouvernance** » (de l'anglais *governance*), est un vocable qui émerge à la fin des années 1980 au sein de la Banque Mondiale, et qui vise initialement à relancer une machine opérationnelle assez largement contestée. Le terme met en avant le rôle des *cadres institutionnels*, en l'occurrence celui d'une entreprise ou d'une organisation, publique ou privée, qui a pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés de manière adéquate et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable.

  Le paradigme de *gouvernance*, largement source d'ambiguïtés et de confusions (les définitions multiples et contradictoires en attestent), insiste sur l'interdépendance des réseaux d'acteurs publics et privés et sur la capacité de satisfaire certains intérêts et/ou objectifs. Pour Patrick Le Galès, la *gouvernance* correspond ainsi un chantier de recherche qui concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement, cela dans un contexte de restructuration et de remise en cause des Etats (Le Galès, 2004). Pour l'auteur, la notion de *gouvernance* émerge face au diagnostic d'une « incapacité » des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis et face à la nécessité de s'ajuster à de nouvelles formes d'organisation sociale, économique et politique. Enfin, la gouvernance met en lumière la fragmentation du gouvernement local et la segmentation de l'action publique, qui oblige à repenser de nouveaux modes d'intervention, afin que le succès d'une régulation soit assuré (Biarez, 1999). On parle ainsi couramment de *bonne gouvernance* pour décrire l'efficacité de l'action publique.

- La « **gouvernabilité** » met l'accent sur la spécificité des situations, et sur la probabilité, face à ces situations spécifiques, plus ou moins complexes, de trouver des solutions à la fois efficaces et acceptables. Certaines situations sont intrinsèquement ou politiquement gérables ; d'autres ne le sont pas – ou ne peuvent l'être qu'au prix de difficultés et d'efforts considérables. Ce qui revient à dire que les solutions dépendent de la nature des problèmes ou de la structure des relations existantes entre les différents acteurs (Theys, 1999).

Le rôle des institutions et de la production de politiques publiques locales, comme cadre de l'action collective, est essentiel dans la gouvernabilité des territoires. C'est un instrument de gestion indispensable face au développement de l'urbanisation et à

l'évolution socio-économique des territoires. Cependant, la fragmentation institutionnelle et politique des grandes villes, par la multiplicité des niveaux de gestion et de décision, constitue, pour de nombreux spécialistes de la ville, une limite structurelle à la résolution des problèmes collectifs métropolitains.

La tension entre territoires de gestion et territoires d'usages répond d'ailleurs selon Gérard Marcou à deux nécessités, en premier à celle de surmonter la fragmentation communale, et en second à celle d'adapter le cadre de l'action administrative à des évolutions économiques et démographiques qu'il n'est pas possible d'enfermer dans des limites administratives (Marcou, 2002a). La littérature sur la gouvernance locale met ainsi largement en avant le bouleversement du paysage institutionnel provoqué par les vagues de décentralisation et notamment par le développement des structures intercommunales, qui ont singulièrement enrichies l'architecture du pouvoir local (Lorrain, 2000).

Pourtant, cette transformation des institutions répond à l'appel récurrent depuis les années 1960 à une modernisation du pouvoir local, face au morcellement de la maille administrative, à la superposition entre échelles de pouvoirs, ainsi qu'à la nécessaire adaptation du cadre de gestion des politiques publiques. En dilatant le périmètre de compétence des institutions, il s'agit en effet pour Daniel Béhar et Philippe Estèbe *« de rendre le territoire gouvernable, de hisser le pays institutionnel à hauteur géographique et politique du "pays réel", en tenant compte du fait que le rural se distingue de moins en moins de l'urbain et que celui-ci a débordé des frontières de la ville »* (Béhar et Estèbe, 2003). Il s'agit donc de répondre aux enjeux fonctionnels des métropoles contemporaines par l'adaptation du cadre organisationnel. L'espace géographique est en effet le support d'une matérialité qui associe un ensemble de relations et de logiques qui s'interfèrent et s'emboîtent dans un système complexe d'échelles et de dynamiques diverses. Les *dynamiques fonctionnelles* mues par des sphères d'influence et des pratiques de mobilité se distinguent des *dynamiques institutionnelles*, projections spatiales des pouvoirs locaux.

Quelles institutions à l'échelle de la vie quotidienne ?

Face à la fragmentation des systèmes de gouvernance urbaine, et pour répondre à la croissance des agglomérations ainsi qu'à la gestion des diverses politiques sectorielles, les spécialistes de la question institutionnelle mettent en lumière deux principaux types de solutions. Celles-ci s'inscrivent dans deux courants de pensée académique distincts[19] et cela laisse envisager deux types possibles d'évolution : le regroupement de communes par

[19] Christian Lefèvre et Bernard Jouve, décrivent d'ailleurs les termes classiques du débat sur le mode gouvernement urbain par : *« "Gargantua" contre l'école du choix public »* (Jouve et Lefèvre, 1999a). Pour la comparaison entre les deux modèles, se référer aux travaux d'Emmanuel Négrier (Négrier, 2005) ; ainsi que de Christian Lefèvre et de Bernard Jouve (Jouve et Lefèvre, 1999a, 1999b, 2002). Pour les origines du débat se référer à *l'Ecole des « choix publics »* : Ostrom, V., Tiebout, C. M., Warren, R., « The organization of government in metropolitan areas : a theoretical inquiry », American Political Science Review, 55, 1961, p.831-842. ; et à *l'Ecole des « réformateurs »* : Wood, R. « The New Metropolis : Green Belts, Grass Roots or Gargantua », American Political Science Review, 52, 1958, p.108-122.

fusion-absorption ou le développement d'instruments de coopération ; autrement dit, la réforme des gouvernements existants ou la coopération institutionnelle. Ces deux courants, qui reposent sur des modèles théoriques largement analysés et débattus, s'affrontent donc sur la manière de répondre au morcellement des territoires politiques, mais aussi sur leurs capacités d'adaptations aux territoires vécus.

- La première solution, qualifiée par les politistes de « public choice » (choix public) prône la production de coalitions et coopérations entre acteurs et le maintien de la fragmentation institutionnelle, afin de permettre une compétition entre les collectivités. L'école du choix public considère cette solution comme plus efficiente dans la production d'un certain nombre de services, car elle permet de faire l'économie de lourdes recompositions territoriales, qualifiées parfois de « gargantuesques ».

- La seconde solution prône l'adaptation du gouvernement, en charge d'une politique publique donnée, à l'échelle à laquelle se manifestent les enjeux. L'école des réformateurs considère qu'il faut constituer des institutions métropolitaines puissantes couvrant les aires fonctionnelles urbaines, à la mesure de l'espace des changements sociaux et des nouveaux besoins collectifs engendrés par les développements de l'urbanisation. Cette solution renvoie à la thématique récurrente en aménagement et en géographie de *l'optimum dimensionnel*, et plus globalement à celle de l'interaction entre territoires fonctionnels et institutionnels. Les justifications de ce courant participent donc fortement aux fondements des politiques promouvant de nouvelles recompositions territoriales.

→ *La solution des coalitions et des coopérations entre acteurs territoriaux*

Pour le premier modèle, il n'est nullement nécessaire de créer une nouvelle institution pour répondre aux enjeux posés à une vaste échelle et/ou pour réaliser éventuellement des économies d'échelle. La coopération horizontale entre les différents gouvernements locaux permet en effet d'arriver à l'efficacité et à l'efficience des politiques publiques, en évitant ainsi le piège de *« l'usine à gaz »*[20] des institutions englobantes ; comme l'évoquent souvent les élus locaux de périphérie, face aux craintes suscitées par la création de vastes structures intercommunales vues généralement d'un très mauvais œil.

Ce modèle libéral, qui justifie donc quelque part la fragmentation institutionnelle des agglomérations, est considéré comme un substitut efficace à la constitution de gouvernements métropolitains qui ne permettraient de favoriser : ni l'innovation, ni la réduction des coûts de production de la ville. La fragmentation politico-institutionnelle et la petite taille des collectivités sont considérées à l'inverse comme essentiels pour

[20] Cette expression a été omniprésente dans de très nombreux entretiens pour décrire les risques d'institutions aux périmètres et aux compétences jugés trop étendus ; cela tant par des élus/techniciens urbains que par des élus/techniciens périurbains.

maintenir la concurrence, la compétition, le libre choix individuel, ainsi que l'exercice d'une véritable proximité et communauté. Ce modèle met donc en avant le déficit démocratique des grandes unités, en comparaison à la légitimité des petites unités.

Face à l'impératif récurrent de promouvoir de nouvelles formes de régulation locale et de nouvelles formes institutionnelles, Martin Vanier s'interroge ainsi sur l'efficacité des stratégies de coopération : *« Là encore, n'est-il pas plus efficace, et économiquement plus judicieux, de rechercher la construction, toujours contingente, de partenariats flexibles dans la meilleure articulation possible des pouvoirs locaux existants et institutions compétentes, avec des firmes aux attentes et aux stratégies renouvelées ? »* (Vanier, 1999). Similairement, en s'exprimant sur les enjeux de la loi Chevènement, Daniel Béhar montre que *« l'enjeu pour l'action publique ne consiste pas à se situer à la bonne échelle, mais à organiser la combinaison des échelles territoriales »* (Béhar, 2000). L'enjeu consisterait donc avant tout à fabriquer des coalitions politiques d'une taille suffisante, plutôt que de tenter vainement, comme l'évoquent Richard Balme *et alii*, de rapprocher le territoire institutionnel du territoire fonctionnel (Balme, Faure, et Mabileau, 1999). Il serait en effet illusoire de croire que le territoire fonctionnel représente une composante figée de l'espace. Celui-ci évolue rapidement et de manière complexe, remettant sans cesse en question son adaptation aux institutions existantes.

Les années 1980 et 1990 ont ainsi, partout en Europe, été le théâtre de bouleversements concernant la délimitation spatiale des interventions publiques à l'échelon des agglomérations urbaines et des Régions, mais aussi à l'échelon d'espaces sectoriels variés (Ibid.). Les coalitions institutionnelles au sein de *forums,* dans un premier temps informels, tendraient en effet pour de nombreux auteurs à favoriser l'invention de territoires susceptibles de définir de nouvelles pratiques, en l'occurrence suffisamment efficaces pour la bonne gestion des politiques publiques locales.

→ *L'adaptation et/ou la création de gouvernements à l'échelle territoriale pertinente*

Pour le second modèle, la construction de structures institutionnelles à l'échelle des problèmes posés (les agglomérations, voire les régions urbaines) se justifierait dans une optique d'économie d'échelle et de solidarité entre territoires. Ce modèle permet en effet de répartir la charge des services utilisés par la population sur l'ensemble des contribuables. Pour Anne Mévellec et Gabriel Pinson : *« ce modèle métropolitain est aussi réputé plus juste car il permet de réajuster l'espaces des policies et l'espace des politics, autrement dit d'assurer les conditions de la scrutiny publique à laquelle, les politiques se construisent vraiment »* (Mévellec et Pinson, 2004)[21]. Les deux auteurs précisent d'ailleurs que malgré leurs différences, ces deux modèles n'empêchent pas des formes similaires d'actions publiques de se développer. L'essentiel repose sur l'efficience des pratiques contractuelles et partenariales, ainsi que sur le consensus, clef de la constitution et de la

[21] De l'anglais, *Policies* (de Policy) : politiques, dans le sens des politiques publiques ; *Politics* (de Politic) : politiques, dans le sens des territoires politiques ; *Scrutiny* : examen minutieux et rigoureux / droit de regard, renvoi à la légitimité et au contrôle démocratiques des politiques publiques et des politiques.

pérennisation des politiques publiques ; et non uniquement sur la quête d'un optimum dimensionnel, afin de réajuster l'espace des *politics* avec l'espace des *policies*.

Similairement, pour Christian Lefèvre et Bernard Jouve, les grandes unités de gouvernement urbain sont considérées comme plus efficientes dans la production d'un certain nombre de services, parce que celles-ci peuvent tirer partie des économies d'échelle qu'un territoire vaste et une population importante leur assurent : meilleure distribution des ressources à l'intérieur du territoire, capacité de planification facilitée, localisation harmonieuse des équipements, des activités et des résidences[22]. A l'inverse, la multiplication des organes de décision est censée engendrer un manque de coordination, des surcoûts financiers, des duplications de services, ainsi qu'une opposition entre charges de centralité et *free-riders*[23]. Celle-ci représente un manque de solidarité financière néfaste, à l'échelle de l'ensemble d'une aire urbanisée, car elle favoriserait la différentiation, voire la ségrégation sociale (Jouve et Lefèvre, 1999b).

Pour Marc Wiel, la solution à long terme et la plus satisfaisante serait tout autant celle d'un pouvoir local à l'échelle des espaces de vie quotidienne, il correspondrait à un territoire de l'ordre de grandeur de l'arrondissement (pour les agglomérations de province)[24], pour d'autres le Département, et pour Paris la Région. La maîtrise de la périurbanisation passerait ainsi inéluctablement par une réforme institutionnelle, c'est-à-dire par un redécoupage des territoires administratifs en fonction des compétences. L'échelle des groupements intercommunaux centraux correspondrait par exemple à celle envisageable pour la constitution d'un réseau de transport collectif express au centre, alors que le périmètre de l'aire urbaine, qui reflète davantage l'accessibilité en automobile, correspondrait à celui de démarches de coordination plurilatérales, c'est-à-dire de solutions mixte attachées à différents types de mobilités (Wiel, 1999a).

[22] Les déterminants économiques de la localisation résidentielle des ménages sont le produit d'un ensemble de contraintes et d'opportunités. Différents modèles théoriques de formation des valeurs foncières ont successivement été élaborés en économie spatiale, afin d'analyser les choix de localisation résidentielle ainsi que leurs déterminants économiques. Parmi les principaux déterminants économiques on retrouve : la fiscalité locale, la présence de certains équipements collectifs (école, santé), et le facteur accessibilité des ménages (distance au centre, temps, coûts de transports) qui renvoie à la variable revenus. L'étalement urbain est ainsi autant une réponse, de la part des ménages que de la part des entreprises, aux contraintes d'accès au sol engendrées par la pression foncière. Celle-ci est d'autant plus forte que le sol est rare et que les compétiteurs sont nombreux, ce qui est le cas dans le centre des principales agglomérations urbaines.

[23] On parle le plus souvent *free riders*, autrement dit de *passagers clandestins* dans le champ de la ville, pour désigner les comportements (individuels ou collectifs) qui visent à bénéficier des aménités urbaines sans en supporter les charges de centralité.

[24] Un arrondissement est une division administrative rencontrée dans certains pays francophones et néerlandophones. Dans les pays francophones, un arrondissement est soit une subdivision administrative d'une entité territoriale plus grande (typiquement, un département), soit une subdivision d'une ville suffisamment importante.

Le Graal institutionnel de la bonne échelle…



> *Dans une majorité de villes occidentales, la question de l'adaptation institutionnelle aux tendances à la progression de leur démographie agite cercles d'experts, urbanistes, élus locaux, intérêts économiques et Etats, à la recherche de la formule que chacun sait exister, mais que beaucoup déplorent paradoxalement introuvable.*
>
> **Emmanuel Négrier,**
> *La question métropolitaine (Négrier, 2005)*

Cette dichotomie scholastique entre coordination et adaptation à l'échelle de vie quotidienne, renvoie au débat émis de longue date, par les politistes et les autres spécialistes de la ville et des institutions (géographes et économistes notamment), sur l'avantage de l'ajustement des échelles institutionnelles aux échelles fonctionnelles ; et en conséquence de la mise à niveau des politiques publiques au regard des territoires vécus. Cette question de la réforme des gouvernements locaux surgit en effet à partir de la période de pré-décentralisation des années 1960 et 1970. Celle-ci repose sur la recherche d'une adéquation entre le territoire fonctionnel, la ville, et le territoire institutionnel, celui des collectivités territoriales existantes. Cette période fut à ce titre celle de l'élaboration de multiples projets et de tentatives institutionnelles (création des communautés urbaines et des districts ; loi Marcellin, rapport Guichard, etc.), pour faire coïncider les territoires de gestion aux territoires vécus de la réalité sociale ou économique. Comme de nombreux pays européens, la France participait durant cette période, par de nouveaux groupements de coopération ou des tentatives de fusions de communes, finalement sans grand succès, à une vague de nombreuses réformes visant : *« à la recherche de l'"optimum dimensionnel", sorte de pierre philosophale de la réforme administrative »* (Marcou, 2002a). Pour Stéphane Nahrath et Frédéric Varone, cette recherche d'adéquation des territoires de gestion aux territoires vécus est en outre une véritable *« légitimité à crédit »,* car les espaces fonctionnels considérés comme pertinents résultent *« le plus souvent des outputs attendus et des effets escomptés, mesurables à l'aune de la résolution des problèmes collectifs »* (Nahrath et Varone, 2007).

Les aménageurs et les géographes ont d'ailleurs été parmi les plus virulents sur le sujet, résumant parfois le débat sur le gouvernement des villes à un ensemble d'arguments ayant pour objectif de ramener les autorités locales à la bonne échelle, c'est-à-dire à celle d'un *optimum dimensionnel* qui se situerait à l'échelle des agglomérations élargies. Marcel Roncayolo soulignait à ce titre au début des années 1990, que la zone d'influence des grandes villes s'élargissait, mais que les limites statistiques de l'agglomération restaient dessinées souvent en deçà de la carte réelle des dépendances quotidiennes (Roncayolo, 1990).

Les réformateurs de la donne institutionnelle montrent le caractère réduit des politiques publiques au regard des attentes de la population, ainsi que l'étroitesse des

périmètres au vu du débordement de l'urbanisation périphérique. En outre, ces premiers avancent l'idée que les partenariats *multi-acteurs* auraient un impact limité sur la capacité à gouverner les territoires urbains, en particulier en termes de coordination intersectorielle de l'action collective. Les partenariats ne concernent en effet souvent qu'un seul domaine (coalition monosectorielle), avec des acteurs en présence qui diffèrent ; contrairement aux institutions existantes qui se caractérisent par leur stabilité, la formalisation et la transversalité de leurs procédures. Vaudrait-il donc mieux des institutions stables, mêmes non adaptées à l'échelle des problèmes collectifs, qu'une gouvernance à l'échelle pertinente mais flexible/évolutive ?

Oui, mais une fois trouvés… quelle crédibilité donner aux périmètres pertinents ?

> *Ce qui caractérise les rapports potentiellement conflictuels entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels, c'est en premier lieu la non congruence de leurs périmètres respectifs. Pareil décalage constitue précisément l'une des causes de l'émergence d'un espace fonctionnel, dont la configuration spatiale et sociopolitique est supposée mieux correspondre au périmètre pertinent de régulation d'un problème collectif.*
>
> **Stéphane Nahrath, Frédéric Varone,**
> *Changements d'échelle et reconfigurations sectorielles et territoriales de l'action publique : une approche en terme d'espaces fonctionnels (Nahrath et Varone, 2007)*

De nombreux spécialistes des configurations institutionnelles et territoriales critiquent les partisans de la solution qui viserait à développer des territoires institutionnels adéquats aux logiques fonctionnelles. Le raisonnement s'appuyant sur la notion d'un *optimum dimensionnel* semblerait de plus en plus dépassé ; comme celui qui s'appuie d'ailleurs sur les découpages de l'INSEE pour justifier de la pertinence d'un périmètre institutionnel. L'éternelle question du *périmètre pertinent* paraît en effet pour de nombreux auteurs un enjeu illusoire, voire insaisissable, comme l'illustre le discours sur le décalage entre les périmètres des institutions et les limites fonctionnelles des espaces urbains, appréhendé notamment en France à travers la notion d'aire urbaine développée par l'INSEE dans les années 1990.

En prenant l'exemple du transport public, Caroline Gallez met à cet égard en avant comment le discours sur la nécessité d'adapter les périmètres institutionnels est structurant pour maîtriser de manière plus cohérente les enjeux du développement urbain. L'auteur critique le caractère structurant de la représentation véhiculée par la notion d'aire urbaine, comme périmètre de programmation des politiques de transports (Gallez, 2005), qui de manière implicite incite à l'organisation de système de transports publics à cette vaste échelle en vue de garantir de manière prioritaire une bonne accessibilité au pôle d'emploi central et principal, ce qui revient à conforter de manière explicite l'étalement urbain.

Pour Martin Vanier, il n'y a d'ailleurs aucune raison pour que se correspondent les maillages de l'administration, de la représentation politique et de l'action publique d'aménagement (Vanier, 1999), car les rationalités entre ces trois domaines sont différentes. Pour l'auteur, *l'optimum dimensionnel* serait même plus politique que fonctionnel, ce qui rejoint les réflexions de Daniel Béhar sur les territoires légitimes et pertinents. Pour ce dernier, la bonne échelle face à la transformation radicale des villes contemporaines, serait sans doute celle des territoires de projets et de contrats, et non un lointain optimum fonctionnel déconnecté du politique (Béhar, 2000). Similairement, Philippe Estèbe critique l'argument de l'inadaptation du système institutionnel français, son morcellement, ses juxtapositions et ses enchevêtrements, pour arguer de la nécessité à voir plus large et plus pertinent. Et ceci à l'inverse de François Ascher, qui : *« dénonce la "République contre la ville" et vitupère un système institutionnel frileux qui empêche la réalisation du bon gouvernement »* (Estèbe, 2001a).

Face au débat récurrent de la bonne échelle territoriale, Martin Vanier critique ainsi ce qui serait le « mal territorial » de l'organisation institutionnelle française, en l'occurrence l'émiettement communal source de l'inefficacité de l'action publique ; et les « remèdes » qui seraient la suppression des départements, ainsi que la reconnaissance d'une part, de vastes échelons supracommunaux et d'autre part, de grandes régions adaptées à la construction européenne (Vanier, 1999). Ce raisonnement s'appuie en outre sur le fait que partout en Europe, le bon compromis institutionnel – *entre l'idéal fonctionnel, les impératifs démocratiques et les nécessités politiques* – est loin d'être trouvé[25].

[25] L'auteur fait référence à un texte de Christian Lefèvre dans : Dossier spécial sur "Le Gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés", 2001 Plus, février (30 pages).

La régulation du transport public : un problème de gouvernance à l'échelle des bassins de vie quotidiens

Des études d'entomologie[26], nous expliquent comment les insectes savent choisir les chemins les moins encombrés. Les fourmis, contrairement aux apparences, évitent les bouchons et parviennent à réguler leur trafic, c'est-à-dire qu'entre deux chemins possibles, elles choisissent le plus court, mais elles choisissent aussi le moins embouteillé au-delà d'un certain seuil de trafic (Briet, 2004)[27]. À population comparable par entité spatiale[28], la principale différence avec l'humain est que nous ne possédons pas encore cette faculté de flairer les traces chimiques que nos prédécesseurs laissent sur la route, ce qui nous éviterait ainsi judicieusement de nous jeter tête baissée dans les embouteillages. Nous sommes en effet encore contraints de développer des *process* d'ordre techniques et/ou organisationnels, afin de parer aux conséquences du nombre, de la congestion, voire de la pollution.

Les transports publics participent de cette régulation collective, car ce champ de l'action publique est l'occasion de limiter la congestion automobile et parallèlement de soutenir une approche nouvelle des formes de la ville en lien avec ses transports, notamment par le développement de politiques privilégiant le report modal, c'est-à-dire le report d'automobilistes vers des modes de transports alternatifs.

Dépasser les frontières administratives et spatiales

L'élargissement des périmètres actuels de transports publics ou du moins l'adaptation du système de régulation par une coordination plus intégrée ou bien encore par d'improbables réformes institutionnelles, apparaît localement nécessaire, voire indispensable, pour appréhender la croissance de la mobilité quotidienne et notamment les

[26] L'entomologie est la branche de la zoologie dont l'objet est l'étude des insectes. Se référer à l'ouvrage d'Audrey Dussutour, du Centre de recherche sur la cognition animale, unité Université Paul Sabatier - CNRS, a reçu en février 2007 le prix du quotidien *Le Monde* de la recherche universitaire, section Thèses de sciences, techniques et médecines : « Organisation spatiotemporelle des déplacements collectifs chez les fourmis ». Se référer également l'article de Jean-Louis Deneubourg : « Individuellement, les insectes sont bêtes. Collectivement, ils sont intelligents... », Le Temps stratégique, n°65, Genève, Septembre 1995.

[27] Si un chemin est plus court que l'autre, les premières fourmis qui l'ont emprunté reviennent plus vite ; les fourmis suivantes suivent alors leurs phéromones. Pour tester un autre comportement collectif, les chercheurs ont fabriqué deux voies d'égale longueur permettant d'atteindre la nourriture. L'une des deux est très vite empruntée majoritairement par les fourmis... jusqu'à un certain point... Lorsque la densité devient trop forte, les chercheurs ont observé un changement brutal : les fourmis se répartissent de nouveau de manière symétrique sur les deux branches du pont. En alliant une étude éthologique à une modélisation mathématique, les chercheurs ont compris que le trafic bascule quand la densité atteint un tel point qu'elle réduit la vitesse de déplacement des fourmis : il y a trop de collisions, elles s'obligent à bifurquer les unes les autres et se poussent vers l'autre branche. Ces poussées constituent des forces de dispersion qui régulent le trafic (Briet, 2004).

[28] Le système spatial des fourmis est par ailleurs relativement polycentrique et décentralisé, puisque ces insectes vivent en colonies et ont une reine par fourmilière. Parfois souterraines, conçues avec des systèmes de ventilation, une fourmilière peut abriter de 20 à 5.000.000 de fourmis.

déplacements d'échanges entre des secteurs périurbains, de plus en plus lointains et l'agglomération centrale.

Pour Francis Beaucire, le cadre des politiques de transports publics est par ailleurs parvenu au sommet de la complexité administrative (FNAU et GART, 2002). Les habitants utilisent en permanence les services des différentes AOT (Agglomération, Département et Région), sans savoir quelles sont leurs compétences respectives, rencontrant parfois des difficultés aberrantes (physique, tarifaire, voire « mentale ») pour les utiliser et passer d'un réseau à l'autre. Similairement, Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner soulignaient au début des années 1990, comment les solutions politiques et institutionnelles du transport public étaient prisonnières du système actuel du fait de la multiplicité des échelons territoriaux et de la difficulté à les faire fonctionner ensemble. Ainsi pour les auteurs, la relative souplesse du système français permettait encore une adaptation des territoires de gestion aux territoires d'usage, mais avec une complexité institutionnelle accrue (Lefèvre et Offner, 1990).

Alors, *quid* de la bonne formule pour répondre à la fragmentation politique des aires urbaines, notamment, dans le champ de la régulation du transport public ? Ce champ de l'action publique concerne en effet grandement le processus de construction métropolitain, par son rapport à la fois au réseau et au territoire. Cette double facette des transports s'inscrit pleinement dans la transformation des périmètres d'action, ainsi que sur le discours récurrent portant sur l'inéluctable extension des limites de la régulation de ce champ de l'action publique. Pour beaucoup, la régulation des déplacements à l'échelle de l'espace de vie quotidienne, par des formes de coopération associatives, fédératives et intercommunales, semble s'imposer quant au devenir d'une gestion économe : le manque de coordination institutionnelle étant considéré comme un obstacle majeur pour gérer les impacts d'une mobilité automobile exclusive du fait de la forte extension des franges urbaines.

L'ingouvernabilité apparente des politiques de transport public renvoie donc à la question posée de la recomposition territoriale en Europe, mais de manière encore plus vive en France après plusieurs séries successives de décentralisation, c'est-à-dire pour une certaine part à l'adaptation des territoires et/ou des *process* de gestion aux territoires d'usages.

Problématique et objectifs de la recherche

Notre recherche porte sur les choix géographiques du système de déplacements, en l'occurrence sur la solution territoriale, institutionnelle et technique. Nous proposons d'explorer la question des déplacements à l'échelle de régions urbaines en construction, ainsi que la manière dont les espaces périurbains s'y insèrent. De par l'évolution périphérique de l'urbanisation au cours de ces dernières décennies, l'enjeu des déplacements s'est en effet déplacé à l'échelle métropolitaine et se cristallise pleinement dans la problématique du bon fonctionnement des territoires. Le constat du dysfonctionnement du système global de déplacements (congestion, pollution, ségrégation…), questionne en effet la pertinence de l'actuelle architecture technique et institutionnelle, et en particulier son extension aux espaces périurbains.

Cadre conceptuel

Notre projet de recherche est né des réflexions sur l'évolution concomitante des connaissances sur la mobilité quotidienne, sur celle concernant le processus de périurbanisation, mais également sur la gouvernance des territoires. Ces trois champs conceptuels révèlent l'écart qui existe : dans le couple *ville-mobilité*, ainsi qu'entre *approches territoriales* (renvoyant au fonctionnement politique des gouvernements locaux) et *approches fonctionnelles* (renvoyant aux réseaux techniques de transports).

Concernant la structuration institutionnelle et son rapport à l'extension de la problématique des déplacements quotidiens à l'échelle des espaces métropolitains, la présente recherche a pour ambition de dépasser la complexité évidente qui caractérise la régulation de ce système. Elle vise, en lien avec l'émergence du périurbain, à mieux comprendre les mutations institutionnelles et techniques en construction. Ces mutations multiscalaires confrontent les politiques publiques des différents niveaux de collectivités locales au territoire fragmenté des métropoles, ainsi qu'à la périphérisation des dynamiques territoriales qui consolident les pôles de mobilité périurbains.

Quels sont en effet les enjeux pour le système de régulation des déplacements au regard du changement d'échelle de l'espace urbanisé et des mobilités quotidiennes ? Les nouvelles conditions de la mobilité quotidienne justifient-elles l'extension des périmètres, voire l'invention de nouveaux cadres techniques et institutionnels ? Enfin, en quoi la fragmentation des régions métropolitaines questionne t'elle à la fois, le rôle territorial des acteurs traditionnels et celui des acteurs émergents ?

Un acteur territorial périurbain qui s'affirme au sein de la gouvernance métropolitaine

Notre recherche part d'un postulat de départ plutôt général qui porte sur l'émergence des territoires périurbains, dans le sens *actorial* du terme, en particulier dans le domaine de l'aménagement de l'espace et du transport. La thèse est en effet centrée sur l'espace support du processus de périurbanisation et sur l'acteur, comme l'envisage la science politique, à la fois, moteur de production *transport-mobilité*, et moteur de production résidentielle.

L'acteur périurbain se situe certes au bord en terme géographique, mais il est en effet porteur, ou pourrait l'être, de véritables politiques de déplacements lorsqu'entrent en résonance, les stratégies des différents niveaux décisionnels ; et les modalités de développement des infrastructures techniques de transport avec le projet de développement territorial.

Notre recherche porte également sur l'émergence ou plutôt sur la constitution d'un acteur territorial qui structure un espace périurbain. Le postulat avancé est que le périurbain est désormais un acteur technico-politique en devenir dans les questions de déplacements. Ce dernier n'est en outre pas intégrable selon un modèle unique de gouvernance, mais en fonction de configurations urbaines et institutionnelles particulières, car il n'y a pas de système unique d'intégration des espaces périurbains, mais des spécificités technico-institutionnelles au niveau de la régulation des déplacements.

Entre réseaux et territoires… des logiques disjointes

Notre recherche s'appuie également sur le postulat que le système de transport public se situe « à côté » de la structuration urbaine, puisque ce n'est pas de lui qu'émane la production actuelle de la ville périurbaine. Il y a de toute évidence un *hiatus* de logiques, en l'occurrence un *hiatus* entre mobilités : quotidiennes et résidentielles ; c'est-à-dire un écart entre le discours, les pratiques et les réalisations, ainsi qu'entre les politiques de transports périurbains en train de s'inventer et la production résidentielle périurbaine en train d'advenir. Cet écart entre deux types de problématiques confrontent une territorialité aérolaire faite de zones, de limites, de frontières, et une territorialité réticulaire qui les transgressent et les bouleversent (Dupuy, 1991). La confrontation entre objets mouvants et objets fixes est appréhendée à travers la perspective des transformations, urbaines, socio-économiques, et institutionnelles, à l'œuvre au sein des territoires périurbains.

Ces transformations sont concomitantes avec les modalités de développement des infrastructures de transport, puisque les réseaux techniques interrogent en effet grandement le politique et le fonctionnement des gouvernements locaux, et contribuent ainsi en quelque sorte à fabriquer du territoire (Offner et Pumain, 1996). Elles permettent ainsi d'interroger une interface entre réseaux techniques et territoires située au cœur de la fabrication de la ville périurbaine, au niveau de l'objet et du concept, c'est-à-dire autant comme matérialité géographique que pour rendre compte d'un domaine de pensée (Raffestin, 1996).

Les transports sont-ils là pour régler les problèmes de déplacements ?

Notre recherche a pour ambition de s'écarter du discours porté sur les déplacements et les périphéries urbaines, et notamment sur le nombre important de textes scientifiques ou de documents de planification, qui continuent à être vertueux et surtout normatif sur la cohérence *transport-urbanisme*. Il y a en effet un imaginaire d'aménageurs et d'ingénieurs, d'élus ou de techniciens qui prône la structuration de la ville au moyen de politiques de déplacements. Cependant, les mêmes politiques fabriquent en réalité exactement le contraire.

Notre recherche ne porte donc pas sur l'identification d'un système technique et/ou institutionnel de transport « miracle » pour garantir la fluidité circulatoire. Les améliorations techniques dans le domaine du transport, par notamment l'amélioration des vitesses, permettent de positionner les périphéries urbaines temporellement proches du centre, ce qui a pour effet de consolider le phénomène de périurbanisation en permettant à la population de s'installer d'autant plus loin de son lieu de travail. Le raisonnement est d'ailleurs extrêmement paradoxal, puisque si l'on sert l'exigence de la population, des élus ou des techniciens, de « faciliter » les déplacements de la périphérie vers le centre au nom de la périurbanisation, en l'occurrence si on améliore sans cesse l'accessibilité routière, mais aussi parfois l'accessibilité en transports publics, on accroît aussi l'effet d'étalement et d'éclatement de l'urbanisation. Notre hypothèse est qu'une politique axée uniquement sur l'amélioration de l'accessibilité ne peut en effet que très difficilement contribuer, à mieux organiser la ville périurbaine.

L'objet de la thèse est alors de démontrer que les acteurs locaux sont pris dans un système de mobilité qu'ils ont justement beaucoup de mal à structurer. Arrivent-ils déjà réellement à jouer sur les conditions de la mobilité, voire à jouer autrement, comme l'énonce Marc Wiel ? En outre, comment et dans quelle mesure ces premiers négocient-ils entre poursuite des investissements routiers et promotion des modes alternatifs à l'automobile ? Enfin, quelles solutions apportent les politiques de transports publics à la régulation des mobilités quotidiennes ?

Solutions institutionnelles *versus* solutions techniques ?

Le rôle des configurations institutionnelles est questionné au regard de l'importance qui est donnée très souvent, par les acteurs du transport – tels les collectivités locales, les ingénieurs, les scientifiques, les médias, etc. – aux avancées en matière technologique. Les progrès techniques et sectoriels de l'offre, certes essentiels, en matière de Transport Public (TCSP[29] rapides et performants, innovations de l'exploitation, liaisons express, tram-train, train-tram, etc.) dissimulent souvent par l'importance des financements nécessaires et accordés, le rôle majeur du cadre organisationnel. Comme l'évoque Jacques Lévy, les transports ne sont pas qu'un simple problème technique : *« la "logique d'ingénieur" ne peut*

[29] TCSP : Transport Collectif en Site Propre.

résoudre que des problèmes d'ingénieur, les problèmes de transports ne sont que de manière seconde des problèmes d'ingénieur. Les problèmes de transport ne sont pas et seront de moins en moins réductibles à des questions techniques, du moins si l'on appelle "technique" la seule application des concepts de la mécanique aux questions posées par le monde social » (Lévy, 2002). Ils doivent également constituer un enjeu politique explicite, car on s'interdirait ainsi de trouver les réponses au vrai problème, en l'occurrence celui, comme l'énoncent Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner, de l'adéquation entre réseaux de transport, systèmes urbains et modes de vie (ou identités sociales) (Lefèvre et Offner, 1990). Dans une étude sur l'élaboration des tramways nantais et rennais, Gabriel Pinson souligne similairement le caractère faussé du débat sur les déplacements urbains, qui tient au fait que l'enjeu technologique est souvent présenté comme central dans le discours technico-politique local. L'auteur évoque même une maladie infantile, voire une déformation congénitale de toute politique de transports (Pinson, 1998b).

Nous ne réfutons pas ici le rôle des nouvelles technologies et des adaptations techniques, qui dépassent parfois les questions organisationnelles et qui sont nécessaires pour permettre, par exemple, de développer des TCSP efficaces en améliorant la qualité de l'exploitation, faire fonctionner correctement ensemble des réseaux de nature et/ou de niveaux différents (intermodalité, interconnexion, interopérabilité…) ; mais nous souhaitons souligner également l'intérêt premier des arrangements entre collectivités locales et/ou autorités locales. Les deux solutions, à la fois *institutionnelle et technique*, sont d'ailleurs souvent liées : les configurations politiques locales sont souvent la clef des succès ou des échecs des projets de TCSP ; même si le projet technique porte, voire démultiplie, les politiques d'urbanisme et de transport menées par la (ou les) collectivité(s) concerné(es).

Matériaux utilisés et méthodes déployées

Une approche transdisciplinaire

Nous avons privilégié dans cette recherche une appropriation *transdisciplinaire* articulant des approches : conceptuelle et heuristique, procédant ainsi par des évaluations analytiques et par des hypothèses successives et exploratoires. Ce travail s'appuie ainsi sur des tensions disciplinaires – associant les champs de la mobilité quotidienne, le discours de fond sur la maîtrise de l'étalement urbain et enfin le champ cognitif sur la gouvernance des territoires en lien avec l'évolution de la coopération intercommunale. Cela nous permet d'aborder l'objet de la thèse selon des différences fortes, qui sont à décliner en termes d'enchaînement de la science géographique, de la science-politique, des transports, de l'aménagement et de la production urbaine ou encore de l'économie territoriale. Ces tensions sont pareillement moins utilisées au service d'une reprise de la question métropolitaine ou de celle des déplacements, qu'au service de l'observation de ce qu'il se passe entre les logiques de transport, d'urbanisme ou de gouvernance. Pour argumenter cette position, nous nous appuierons sur la littérature scientifique se rapportant à nos différentes tensions, avant d'aborder celle « agitant » le monde à la fois, technique et politique des acteurs locaux.

L'appropriation intrinsèquement *transdisciplinaire* de cette thèse est le résultat d'un itinéraire de recherche débuté par un parcours universitaire en géographie, et conclue par un mémoire de maîtrise portant sur le modèle de développement urbain de la ville brésilienne de Curitiba. Cette première recherche m'a permis d'aborder le rôle des politiques de transports sur l'organisation de la croissance urbaine d'une ville du Sud, en y mêlant mes connaissances géographiques aux réalités territoriales du champ technique des déplacements. Ce mémoire m'a ensuite conduit à poursuivre mon parcours intellectuel au sein du DEA Transport, élaboré conjointement entre *l'Institut d'Urbanisme de Paris* et *l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées*. Les deux facettes de cette formation, entre d'une part une tradition d'aménagement et de l'autre une tradition d'ingénierie routière, m'ont permis d'appréhender les tensions culturelles entre les champs de l'urbanisme et du transport ; tensions qui structurent non seulement l'espace de nos sociétés, mais aussi largement les sphères cognitives. Celles-ci ont par ailleurs été au centre de mon expérience à *l'Agence d'Urbanisme de Bordeaux*, où j'étais alors en charge de participer à la mise en conformité le *Plan de Déplacements Urbains* (PDU) de l'agglomération avec les exigences de la *loi Solidarité et Renouvellement Urbains* (SRU). Cette mission a d'abord été l'occasion d'explorer les dimensions juridiques et institutionnelles d'une politique publique, éléments déterminants dans le domaine de l'urbanisme et des transports. Mais ce

travail a aussi été la base d'un mémoire sur les modes d'encadrement locaux du processus de périurbanisation, en lien avec la gestion des déplacements quotidiens au sein de l'agglomération bordelaise. La compréhension de ces deux processus, à la fois circulatoires et spatiaux, a jeté les bases de ma réflexion de thèse. Le sujet s'est alors forgé progressivement par la lecture d'une littérature se rapportant à l'ensemble des disciplines qui conditionnent la connaissance des processus socio-spatiaux à l'œuvre dans les métropoles contemporaines. Des recherches menées ensuite parallèlement, parfois qualifiées *d'interdisciplinaires*, en collaboration avec des géographes, des aménageurs, des économistes, des juristes ou des politistes, ont ensuite confirmé et justifié l'intérêt de cette démarche visant à dépasser la finalité à s'inscrire dans une recherche disciplinaire proprement dite.

Une étude diachronique

Partant du constat qu'une recherche de thèse comporte le risque de se fonder sur des éléments non encore stabilisés, il s'est avéré essentiel de s'abstraire autant que possible des diverses instabilités pour se fonder sur les tendances les plus sûres, les moins dépendantes des partis pris politiques ou idéologiques fluctuants. Ceci, en particulier au niveau des recompositions territoriales, puisque d'une part, celles-ci sont sujettes à des révisions qui peuvent paraître mineures, mais peuvent pourtant avoir des effets importants. D'autre part, le processus intercommunal est un jeu à acteurs multiples qui ne conduira à des configurations stables que dans un temps long.

Nous nous sommes donc orientés sur une analyse de l'inscription des changements en termes dynamiques, en l'occurrence par rapport au temps long, c'est-à-dire depuis les trente dernières années, afin de bien distinguer l'évolution des structures, de celle des acteurs. Il a été question dans cette analyse de préserver une dimension diachronique, afin d'identifier au mieux l'inscription des évolutions actuelles par rapport à l'héritage territorial[30]. Les pratiques ne changent pas brutalement, l'histoire est en effet faite de choix successifs, et les changements ne sont jamais aussi radicaux sur le terrain que peuvent l'être les lois sur le papier. Ces changements dépendent en effet beaucoup des habitudes du système politico-institutionnel local, qui s'approprie et formate les évolutions induites par la législation.

Le choix du terrain : deux espaces métropolitains structurés par des Communautés d'Agglomération périurbaines

L'une des difficultés consiste moins à retenir de multiples agglomérations comparables – sur le plan des dynamiques démographiques, socio-économiques ou dans lesquelles existent une large urbanisation périurbaine – qu'à en retenir un certain nombre pour ensuite développer une analyse selon des axes variés. Nous avons donc pris en

[30] Nous faisons notamment référence à la notion de « path dependence » ou dépendance au chemin emprunté, développée en France dans le domaine des sciences politique au cours des années 1990. Cette notion souligne le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes, afin de rendre compte de la continuité des trajectoires des politiques publiques (Palier, 2004).

compte les critères de sélection suivants : *l'étendue et la forme du processus de périurbanisation, les politiques de transports, la structuration intercommunale et les dynamiques centre-périphérie à l'échelle des régions urbaines.*

La recherche s'est par ailleurs arrêtée à deux terrains d'études, afin d'identifier des facteurs explicatifs approfondis, nous permettant de proposer des lectures dynamiques et heuristiques des processus territoriaux à l'œuvre dans les périphéries des agglomérations étudiées, ceci sans pour autant avoir la prétention de généraliser les résultats.

En terme spatial, les géographies grenobloises et toulousaines se différencient fortement : un espace contraint, un arrière-pays et une aire d'influence limitée pour Grenoble, contre un espace ouvert, centre d'une vaste région pour Toulouse. Cependant, les arbitrages des infrastructures de transport, du fait de fortes contraintes naturelles à Grenoble et des conséquences d'une importante croissance urbaine à Toulouse, exacerbent les tensions spatiales. Elles propulsent la maîtrise du processus de périurbanisation et la gestion des déplacements au rang d'enjeux prioritaires.

Concernant ensuite les politiques de transports, les deux terrains étudiés présentent de fortes similitudes par la présence de politiques de transports publics anciennes et structurées par des axes de TCSP au sein des espaces centraux. L'Isère et la Haute-Garonne se distinguent par ailleurs de la tendance générale par une forte intervention dans les transports publics. Ce sont en effet les départements qui dépensent le plus en faveur des transports publics et en particulier pour les réseaux urbains. Enfin, les deux terrains nous permettent de lier les différents champs des politiques de déplacements, car ceux-ci révèlent des débats importants au sujet des grands projets d'infrastructures autoroutières.

Enfin, en terme institutionnel, les régions métropolitaines grenobloises et toulousaines se caractérisent par la présence de plusieurs Communautés d'agglomérations, dont certaines sont inscrites largement dans les espaces issus de la périurbanisation. La configuration institutionnelle classique en France est celle de régions métropolitaines structurées par un *Etablissement Public de Coopération Intercommunal* (EPCI) principal (Communauté d'agglomération ou Communauté urbaine), dans le domaine des politiques d'aménagement du territoire, de développement économique, de politiques de transport public, etc. Il y a bien entendu d'autres EPCI sur le territoire de ces régions métropolitaines, mais ceux-ci sont le plus généralement moins structurés, à l'instar des communautés de communes périurbaines parfois qualifiées de *défensives* ou *d'attentistes*. Réceptacles de la croissance périphérique de l'urbanisation, celles-ci sont disposées autour de l'EPCI principal.

Par contre, la configuration institutionnelle des régions métropolitaines grenobloises et toulousaines se distingue des tendances générales par des secteurs centraux structurés par de multiples EPCI, par ailleurs souvent dans des logiques spatiales et socio-économiques de quadrants le long des grands axes routiers. L'EPCI central ne possède en effet pas une place dominante dans l'architecture institutionnelle au sein de la l'agglomération élargie et doit composer avec d'autres structures de même niveau (Communautés d'agglomération),

ce qui donne une organisation institutionnelle plus complexe. Les politiques territoriales s'exercent généralement sur le périmètre restreint de ces EPCI, ou alors éventuellement entre plusieurs EPCI dans le cadre de structures fédératives, comme pour l'élaboration des Schémas directeurs. Ces situations originales correspondent à une forte fragmentation socio-économique et institutionnelle de l'espace métropolitain. Elles révèlent en outre, des rapports centre-périphérie exacerbés, problématique à partir de laquelle peuvent être analysées de manière approfondie les différentiations socio-spatiales (Bonnet et Tomas, 1989). Ce choix en apparence pour « l'exception », *a priori* peu représentatif, nous permet cependant de mettre en avant des phénomènes localement plus avancés que dans d'autres contextes territoriaux.

- L'agglomération toulousaine élargie (à l'échelle du pôle urbain, au sens de l'INSEE) se structure par trois communautés d'agglomérations (2008), d'une part avec le Grand Toulouse autour de la ville-centre, et d'autre part avec le SICOVAL et le Muretain au sein des espaces périurbains proches.

- La *Région Urbaine Grenobloise* (RUG) se structure principalement par deux communautés d'agglomérations (2008), d'une part avec LA METRO autour de la ville-centre, et d'autre part avec le Pays Voironnais au sein du périurbain proche.

Le choix des échelles d'études : Agglomération, Aire Urbaine ou Région Urbaine ?

L'échelle géographique pour prendre en compte le fait métropolitain au sein des deux agglomérations étudiées s'est calqué pour Toulouse sur la terminologie et le découpage de l'INSEE, qui délimitent des *aires urbaines* dans lesquelles se distinguent des pôles urbains et des couronnes périurbaines (Bessy-Pietri et Sicamois, 2001; Le Jeannic et Vidalenc, 1997)[31]. Cette terminologie est utilisée dans ce premier terrain, parce qu'elle correspond largement au bassin de vie et aux territoires des mobilités quotidiennes ; mais aussi parce qu'elle intègre au sein du pôle urbain les principaux groupements de communes. L'aire urbaine de Toulouse est d'ailleurs le périmètre de référence de *l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine* (AUAT) pour la réalisation du SCOT.

Or, pour Grenoble, cette terminologie n'apparaît pas satisfaisante. L'aire urbaine INSEE ne comprend pas certaines communes périphériques multipolarisées avec l'agglomération lyonnaise ou certaines communes rurales appartenant à la communauté d'agglomération du Pays Voironnais. La catégorie des communes périurbaines illustre certes les déplacements pendulaires liés au travail, mais ces derniers ne représentent qu'une minorité des déplacements quotidiens au sein du bassin de vie. De plus, l'espace urbanisé inclut un certain nombre de communes multipolarisées et rurales largement inscrites au sein du système métropolitain grenoblois, c'est-à-dire du territoire polarisé par

[31] Se référer pour davantage de précision à l'annexe n°1 sur la nomenclature des aires urbaines.

la ville-centre. Comme toutes les nomenclatures, celle de l'aire urbaine de l'INSEE associe l'habitat, l'emploi et les services afin de déterminer quels sont les territoires de la vie quotidienne. Pourtant, les limites d'un rapport entre la ville et sa périphérie uniquement fondé sur l'emploi ne reflètent pas forcément, comme le souligne Franck Scherrer, toutes les composantes des espaces vécus locaux : les *zonages de savoir* ne perdent en effet leur légitimité moins en raison de défauts intrinsèques, qu'en raison de l'usage que l'on en fait, notamment lorsque l'on croît pouvoir lier la légitimité de l'efficacité économique à celle de l'intérêt général, transformant du même coup un découpage donné en *mythe opératoire* ou *optimum dimensionnel* (Sherrer, 1998). Ainsi, afin de mieux rendre compte du fait métropolitain, *l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise* (AURG) et l'INSEE Rhône-Alpes ont depuis longtemps délimité une *Région Urbaine Grenobloise* (RUG) qui comprend en 1999, 157 communes au lieu des 119 de l'aire urbaine. Ce découpage, qui est de fait l'aire d'étude de l'AURG, mais aussi le périmètre du Schéma directeur adopté en 2000, constitue le territoire d'étude sur Grenoble.

Le choix d'une méthodologie d'enquête par entretiens

L'étude utilise de nombreux entretiens réalisés avec des acteurs locaux « représentatifs » des différentes structures techniques et politiques qui interviennent sur le territoire dans le sens « actorial » du terme, c'est-à-dire les acteurs participant au développement de politiques territoriales. Une série d'entretiens semi-directifs avec des acteurs locaux a permis dans un premier temps d'identifier et de faire émerger les enjeux, puis dans un second temps de répondre aux hypothèses de cette étude.

Les entretiens semi-directifs permettent de mettre en évidence des faits particuliers, à savoir, des pensées construites et des *faits expériencés*. Dont tout d'abord : les systèmes de représentations qui orientent et dirigent l'activité (ensemble de valeurs), ainsi que la construction des idées faisant système (production de l'ensemble des groupes sociaux). Puis en second : les pratiques des acteurs afin de dégager les principaux enjeux collectifs dans le temps et l'espace social, c'est-à-dire les enjeux tels qu'ils sont reliés dans la pratique (Blanchet et Gotam, 2007 ; Moliner et *alii*, 2002).

L'échantillon de personnes interrogées a par ailleurs été élaboré afin d'obtenir un corpus le plus complet possible des acteurs responsables de l'action territoriale au sein des régions métropolitaines étudiées. Ainsi, les catégories de personnes suivantes ont été enquêtées[32] : tout d'abord, le milieu des agences d'urbanisme et de l'université pour leurs connaissances des territoires étudiés et comme support exploratoire ; les techniciens des collectivités territoriales, en particulier de l'aménagement et des déplacements, aux échelons intercommunaux, mais aussi communaux, départementaux et régionaux ; les acteurs politiques pour les mêmes échelons ; enfin, d'autres acteurs de l'aménagement urbain pour chacun des sites étudiés, comme des consultants de bureaux d'études ou des structures associatives, afin de diversifier les discours révélés par les enquêtes.

[32] Se référer à la suite de la bibliographie à la la liste des entretiens effectués.

➔ *Une analyse du sens*

Le recours à ce type de méthodologie par entretiens permet d'analyser le sens que les acteurs donnent à leurs pratiques, et de mettre en évidence les systèmes de valeurs ainsi que les repères normatifs à partir desquels s'orientent et se déterminent les actions en terme de politiques publiques. Nous abordons plus particulièrement la compréhension des *représentations*[33] et des *pratiques* des acteurs locaux, cela en particulier à partir des significations de leurs raisonnements et de ce que véhiculent leurs discours[34].

➔ *Une analyse du discours*

Il nous a semblé également important de prendre en compte le discours des acteurs du territoire, car ceux-ci sont des reflets plus ou moins transparents, voire parfois opaques, des représentations. Les *discours* sont subjectifs, varient et entretiennent des relations discordantes avec les pratiques, mais ils nous donnent souvent des éléments importants de la réalité sociale (Mondala, 2000). Cette étude s'appuie donc, à travers la littérature existante et les entretiens d'acteurs locaux, sur une optique de construction de la connaissance. Elle explicite ainsi les controverses et la manière dont les politiques publiques se construisent, cela notamment à partir d'une analyse des diagnostics et des solutions techniques mises en œuvre par les collectivités locales. Nous utilisons ainsi, outre les entretiens, divers médias illustrant les stratégies de communication développées par les acteurs locaux (journaux et gazettes des collectivités, des structures associatives, des partis politiques, sites Internet[35], etc.).

➔ *Une analyse des procédures*

L'analyse par entretiens est reliée à une analyse des procédures : documents de la planification territoriale relatifs aux déplacements et à l'aménagement (SDAU, Schémas directeurs, SCOT, DVA, PDU, etc.), porter à connaissance, comptes-rendus de débats, délibérations de décisions, etc. L'analyse de l'action et des moyens que les acteurs mettent en œuvre, permet d'appréhender les procédures de la planification et de la prospective territoriale ; les pratiques concernant la gestion des réseaux, des territoires et des déplacements ; les mécanismes de coordination, les relations entre territoires ou les configurations d'intérêts.

---

[33] Le vocable représentation vient du latin *repraesentare*, qui signifie rendre présent, faire apparaître. Ce vocable est éminemment subjectif, source de contradictions et dépendant de valeurs multiples.

[34] Dans une perspective d'analyse cognitive des politiques publiques, nous nous référons notamment à la notion de *référentiel*, qui articule deux dimensions principales. En premier, une dimension intellectuelle qui désigne le processus de construction d'une vision du monde qui détermine la perception des acteurs intervenant dans le système de décision. Et en second, une dimension du pouvoir qui renvoie au processus de négociation entre les acteurs, par lequel s'instaure une nouvelle hiérarchie (Faure, Pollet et Warin, 1995) ; (Muller, 1990). Selon la définition qu'en donne Pierre Muller le référentiel d'une politique est *une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir*, mais l'auteur précise « *que ce n'est pas seulement des idées mais des idées en action »* (Muller, 2004).

[35] Les sites Internet ont été une source très utilisée, car ceux-ci représentent désormais de véritables vitrines des stratégies de communication des collectivités locales, des structures associatives ou des partis politiques. Médias largement accessibles, ils remplacent même parfois même les outils plus traditionnels (presse ou publications écrites).

L'utilisation de données multiples

Cette démarche *heuristique* a par ailleurs été complétée par l'utilisation de données statistiques, de sources d'informations institutionnelles, juridiques ou socio-économiques spatiales, afin d'étayer et de corriger nos hypothèses et de ne pas rester « prisonnier » des seuls propos[36]. Cela permet de distinguer les représentations des pratiques territoriales. Les différents acteurs interrogés nous racontent en effet les processus de décision comme quelque chose de linéaire. Il y a donc une nécessité de reconstruction pour retrouver les cheminements décisionnels adoptés. Cela permet d'enrichir la compréhension des régularités mises en évidence par les différents traitements de l'étude, de mettre en perspective les discours et de resituer les évolutions récentes dans une période longue.

Nous avons à cet égard fait appel de manière importante à l'utilisation de la cartographie et/ou à des illustrations pour révéler les données et les discours de la recherche. La cartographie est ainsi utilisée afin de proposer une lecture spatialisée des différents phénomènes explicités par notre recherche.

Les données sont issues principalement de l'INSEE (Recensement Général de la Population, RGP), de l'INSEE Midi-Pyrénées, de l'INSEE Rhône-Alpes, ainsi que des données des agences d'urbanisme locales (AUAT et AURG), pour ce qui concerne en particulier les évolutions générales spatiales et démographiques. Pour les données relatives aux déplacements, nous avons également utilisé les *Enquêtes Ménages de Déplacements* (EMD), ainsi que celles des principales institutions en la matière. Pour les données routières : les DDE (Direction Départementale de l'Equipement), les DRE (Direction Régionale de l'Equipement) et les CETE (Centre d'Études Techniques de l'Équipement). Pour les données concernant les transports publics : le CERTU (Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques), le GART (Groupement des Autorités Responsables de Transports Publics) ; l'UTP (Union des Transports Publics) ou encore celles des AOT (SMTC, Départements et Régions) et des exploitants de réseaux de transports (SEMVAT, SEMITAG et SNCF).

Nous avons également utilisé les données issues des diverses collectivités locales étudiées, ainsi que des recherches universitaires et articles scientifiques dans le domaine des déplacements, de l'aménagement du territoire et du développement local. Enfin, nous avons fait appel fréquemment à la presse nationale et locale (Le Monde, Le Dauphiné Libéré, La Dépêche du Midi…), ainsi qu'aux publications et sites Internet des structures associatives présentes au sein des territoires étudiés.

[36] Le processus inverse a également été utilisé, dans un mouvement d'aller-retour simultané entre les différentes sources d'informations disponibles : entretiens, données, littérature, rapports, etc.

Présentation de la démonstration adoptée

En résumé, cette recherche a pour objet l'extension de la gestion des déplacements quotidiens et de la gouvernance des transports publics à l'échelle des espaces périphériques et des régions urbaines, en lien avec le processus de périurbanisation de l'habitat et des activités. Notre exposé suivra pour cela une démonstration en trois parties.

La **première partie** présente le système d'acteurs de gouvernance politique et technique des agglomérations étudiées. L'objectif est de mettre en place les clés de compréhension spatiales et institutionnelles des cas d'études grenoblois et toulousain, en présentant les principales évolutions (démographiques, sociales, économiques, politiques, techniques, etc.) sous l'angle des rapports *centre-périphéries* et en particulier, sous celui de la construction territoriale des agglomérations centrales, puis des secteurs périurbains. L'acteur périurbain est alors dans une phase d'émergence à l'échelle métropolitaine.

Nous aborderons au sein des trois premiers chapitres comment s'insère l'affirmation politique des espaces périurbains dans les recompositions territoriales contemporaines, et spécifiquement en quoi le développement de la coopération intercommunale, en lien avec l'évolution des référentiels de l'action publique locale, redéfinit la question *centre-périphérie*. Quels questionnements soulève en effet la construction de ces territoires périurbains autonomes au sein des espaces urbanisés, en particulier sur la fragmentation sociale, économique et institutionnelle des régions métropolitaines ?

Enfin, quels renseignements nous apportent la périphérisation des dynamiques territoriales, ainsi que l'institutionnalisation de secteurs périphériques, mêlant univers urbain, rural et périurbain, sur la constitution d'un nouvel ordre socio-spatial, mais aussi sur l'opposition au modèle traditionnel de la ville dense ? Que nous révèlent ces changements spatiaux sur la gouvernance des territoires, cela du local au global ?

Après le récit de la lente émergence d'une gouvernance des régions urbaines grenobloises et toulousaines, la **deuxième partie** développe une explicitation des questionnements sur la mobilité quotidienne à partir des grands projets d'infrastructures routières. Leurs objectifs consistent à répondre aux dysfonctionnements du système de déplacements, en l'occurrence faire face à la congestion. Nous utilisons pour cela les exemples des projets de *grand contournement toulousain* et de *rocade Nord grenobloise*, qui nous révèlent, au-delà de la controverse idéologique, les solutions techniques mises en avant par les acteurs locaux pour faciliter les déplacements automobiles. Pour autant, ces solutions s'intéressent-elles aux causes réelles de la saturation des infrastructures routières ? Ou au contraire reposent-elles essentiellement sur une logique de maximisation

de l'offre, afin de *faciliter* la mobilité quotidienne et répondre à la demande sociale de la population ?

Nous aborderons au sein des **chapitres 4 et 5** en quoi la programmation de nouvelles infrastructures routières est considérée par les acteurs locaux comme une *nécessité* inéluctable face au discours alarmiste sur l'asphyxie économique provoquée par la congestion. Par quelles manières les conséquences des effets circulatoires et spatiaux de la *transition urbaine* sont-elles prises en compte ? Quelles sont les réponses mises en œuvre ? Les politiques publiques s'intéressent-elles à l'ensemble des variables à l'origine des dysfonctionnements du système de déplacements, voire dépassent-elles la logique classique de maximisation de l'offre ? En quoi le débat sur les solutions à apporter est-il caricatural et idéologique ? Le discours diffuse certes des solutions mixtes combinant le développement des solutions le développement des infrastructures routières et des transports publics, mais ces derniers sont-ils autre chose que de simples « faire-valoir » ?

Enfin, nous appréhenderons la position des différentes collectivités territoriales face aux conséquences de l'accroissement de la mobilité quotidienne. Comment en effet reprennent-elles en main un dossier routier traditionnellement mis en œuvre par les services de l'Etat ? En cela, quelle stratégie l'acteur territorial périurbain développe t-il ? Se dégage t-il de la dichotomie entre la demande d'amélioration des circulations et/ou la préservation du cadre de vie périphérique ? En quoi, l'acteur territorial périurbain est-il interpellé par ce champ de l'action publique, et en quoi en est-il à l'épreuve ?

La **troisième partie** questionne finalement à la fois le cadre institutionnel et technique en charge du système de transport public et son ouverture à l'échelle des régions urbaines. Les localisations périphériques d'habitat et d'activité engendrent des besoins de circulations, en contribuant à la réalisation de politiques de transport public adaptées à la desserte de ces espaces.

Le **chapitre 6** propose de mettre en avant la spécificité du cadre juridique et organisationnel des transports publics, en lien avec le processus de décentralisation. L'encadrement des transports publics révèle un système complexe, caractérisé par des délimitations spatiales et institutionnelles précises, un enchevêtrement des responsabilités, des télescopages fréquents, et une inadéquation des périmètres de régulation face à la croissance spatiale des espaces urbanisés. Nous dégagerons ensuite le rôle devenu majeur d'une coopération intercommunale qui s'est progressivement consolidée, ainsi que la place du département comme élément central du mouvement de décentralisation, spécifiquement dans le domaine des politiques de déplacements.

Le **chapitre 7** propose ensuite de discuter du débordement des périmètres traditionnels de gestion du transport public urbain par l'évolution des territoires urbanisés. La plupart des problèmes se posent à l'échelle des régions urbaines, mais les réponses à apporter supposent des procédés : allant de la coordination, à l'extension, voire à la

recomposition ou la création des territoires de gestion. Notre recherche questionne donc la promotion d'une gouvernance à une échelle élargie, censée prendre en compte la réalité des espaces circulatoires et urbanisés, et dans le même temps faire face au décalage entre la *ville réelle* et la *ville politique*. Nous appréhenderons pour cela les différents éventails d'arrangements institutionnels entre réseaux et territoires, comme l'intégration des collectivités périurbaines à la gouvernance des transports publics ou encore la promotion de *scènes* de régulation à l'échelle des régions urbaines, permettant de dépasser les *effets de frontières* et d'adapter les territoires de gestion aux nouvelles exigences spatiales.

Le **chapitre 8** aborde enfin la promotion de solutions techniques fondées sur le développement de nouvelles infrastructures et de services, qui permettent de prendre en compte l'étalement et l'éclatement de l'urbanisation, de répondre à la demande de déplacements, et parfois de pallier à l'insuffisance des infrastructures routières. Ces solutions techniques envisagent la question du changement d'échelle de la régulation des transports publics par : le développement des étoiles ferroviaires périurbaines en lien avec la montée en puissance des Conseils régionaux, l'interconnexion des réseaux de niveaux territoriaux différents, la coopération entre AOT et opérateurs, et le développement d'infrastructures techniques spécifiques au fait périurbain. L'objet de ces solutions, est en effet de faciliter les déplacements d'échanges entre les espaces urbains et les secteurs centraux. Nous verrons alors en quoi elles permettent de dépasser, ou non, les obstacles inhérents à la multiplicité des périmètres et des acteurs en présence.

Première partie

Le périurbain à l'épreuve de la construction politique et technique des régions urbaines

Introduction

Cette première partie est consacrée à la présentation du système d'acteurs de gouvernance politique et technique des agglomérations grenobloise et toulousaine. Dans un contexte où les nouvelles conditions de la mobilité ont engendré un vaste mouvement de périurbanisation, en l'occurrence un éloignement vers les périphéries des hommes et des activités, la régulation du système de déplacements se confronte à de nouveaux enjeux, qui dépassent le cadre strict des agglomérations centrales traditionnelles. Elle intéresse désormais le territoire de régions urbaines élargies.

En parallèle, le renforcement récent de la coopération intercommunale induit dans les espaces issus du redéploiement périphérique de l'urbanisation, une évolution des approches territoriales et fonctionnelles des politiques publiques. Les espaces périurbains sont en effet dorénavant porteurs de logiques territoriales propres. Dans cette situation, comment ces espaces s'insèrent-ils dans l'organisation institutionnelle et technique des régions urbaines, alors que les nouvelles conditions de la mobilité justifient l'extension des périmètres et la création de cadres institutionnels à l'échelle des bassins de vie quotidiens ?

Il conviendra, pour répondre à ce questionnement général, d'analyser de manière *diachronique* et *comparative* comment se construisent les arrangements politiques, techniques et spatiaux en matière de gouvernements locaux.

Le premier chapitre dressera (1) dans un premier temps l'évolution des contextes urbains et socio-économique des deux agglomérations étudiées. Le deuxième chapitre abordera (2) les fondements de la construction du système intercommunal au sein des agglomérations centrales, puis au sein des régions urbaines, en s'appuyant notamment sur la planification urbaine et la constitution du système de régulation des transports publics. Nous exposerons ainsi le récit depuis les années 1960 de la lente émergence d'une gouvernance de région urbaine et non pas uniquement d'agglomération, laquelle s'est d'abord confrontée à la fois à des grands objets de déplacements routiers et à la mise en place de technostructures pour gérer les transports publics. Enfin, le troisième chapitre (3) se focalisera sur l'affirmation politique des espaces périurbains, par l'émergence puis la consolidation de cet acteur territorial au sein de structures de coopération intercommunales autonomes.

Chapitre 1

Grenoble et Toulouse : deux labels locaux sous contraintes spatiales, sociales et économiques différenciées



Fig. 1 - Le Capitole de Toulouse, le lieu du pouvoir
Le Capitole abrite la mairie de Toulouse et le théâtre du Capitole de Toulouse. Sa construction a été décidée par les *Capitouls* (officiers municipaux) en 1190, afin d'y établir le siège du pouvoir municipal. Cette place est le cœur de la ville de Toulouse et du département de la Haute-Garonne. Il est l'emblème de la ville et l'emplacement du pouvoir municipal depuis plus de huit siècles.

Chapitre 1

Grenoble et Toulouse : deux labels locaux sous contraintes spatiales, sociales et économiques différenciées

1. Une technopole toulousaine en forte croissance et en voie de fragmentation urbaine

1.1. Un espace urbain au centre d'une vaste région métropolitaine
1.3. Une dynamique centre-périphérie classique des espaces urbains
1.2. Du grand village à la technopole

2. Un système technopolitain grenoblois efficace : de la cuvette centrale à la région urbaine

2.1. Une agglomération moyenne face aux défis d'une métropole
2.2. Une ville « chercheuse »
2.3. Une croissance urbaine dichotomique entre une « ville-centre-banlieue » et les secteurs périurbains

3 Deux technopoles en phase avec les activités de pointe

1 *Une technopole toulousaine en forte croissance et en voie de fragmentation urbaine*

1.1. Un espace urbain au centre d'une vaste région métropolitaine

> *N'ayant jamais bénéficié d'un aménageur comme le baron Haussmann ou le préfet Delouvrier, l'agglomération toulousaine s'est étendue sans contrainte, en doigts de gant, le long des nationales, des voies ferrées et désormais des autoroutes qui s'y croisent en un formidable nœud de communication. Son diamètre atteint aujourd'hui 25 km. C'est un patchwork de quartiers historiques, de lotissements pavillonnaires, de cités HLM et de villages ruraux, entrelardé de zones industrielles, d'universités et d'hypermarchés. Cette marée urbaine a même réussi à enserrer quatre aéroports.*
>
> **Le Monde,**
> *(Rendu, 1993)*

Ville de l'intérieur dans une relative position d'enclavement au pied des Pyrénées, chef-lieu du département de la Haute-Garonne et capitale de la région Midi-Pyrénées, Toulouse est avec une population d'environ 400.000 habitants la quatrième commune de France. Son aire urbaine regroupe en 1999 plus de 960.000 habitants[37] et se classe à la sixième position derrière Paris, Marseille, Lyon, Lille et Nice. Appelée la *ville rose* en raison de la couleur du principal matériau de construction traditionnel local : la brique en terre cuite (argile), elle exerce également son influence sur un espace régional qui s'étend sur huit départements et qui s'appuie sur un important réseau urbain (Albi, Auch, Carcassonne, Pamiers-Foix, etc.). L'existence de cet important *hinterland*, formé par une armature de villes moyennes, positionne Toulouse au centre d'un vaste territoire. Il faut néanmoins relativiser son importance, car le tissu régional est de faible densité et essentiellement rural[38].

S'articulant selon un schéma radioconcentrique, l'agglomération voit la diffusion de l'habitat facilitée par un réseau routier en étoile, constitué depuis la fin des années 1970 par une rocade située au sein même du vaste territoire de la ville-centre, ainsi que de multiples branches routières et autoroutières (dont 5 sont à au moins 2 fois 3 voies), et également par un dense réseau secondaire fortement maillé par un Conseil général particulièrement actif

[37] Début 2006, l'aire urbaine toulousaine compte approximativement 1 100 000 habitants, et la ville de Toulouse 430 000 habitants. Sources – INSEE Midi-Pyrénées.
[38] Soit, 56 habitants au km² au sein de la région Midi-Pyrénées, pour une superficie de 45 350 km² et une population de 2,5 millions d'habitants.

sur le développement des infrastructures routières au sein des périphéries rurales du département de la Haute-Garonne.

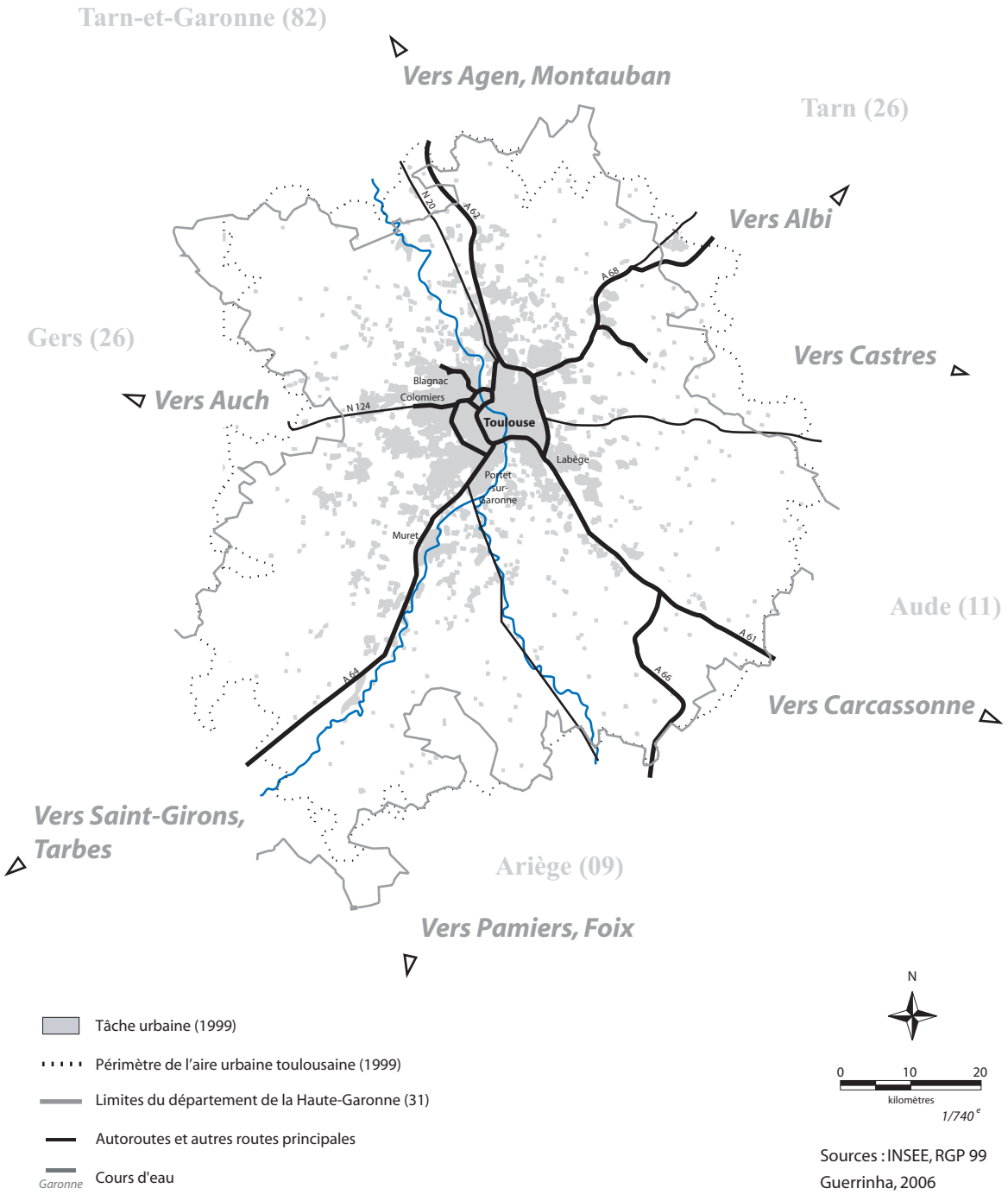


Fig. 2 – Sites d'urbanisation de l'aire urbaine toulousaine (1999)

Un vaste étalement urbain…

Après une courte période malthusienne au milieu des années 1950, marquée par la volonté des édiles toulousaines de contenir l'urbanisation, afin de minimiser les charges dues à l'extension des différents réseaux techniques, la période 1975-2000 voit la surface urbanisée être multipliée par trois. Toulouse a ainsi, dans un contexte géographique sans véritable contrainte, largement explosé. Située sur un coude que forme la Garonne à la convergence des vallées d'affluents de l'Ariège et de l'Hers, le territoire urbanisé toulousain se caractérise en effet au niveau topographique par l'absence de reliefs importants et par une altimétrie relativement basse[39]. Cette relative faiblesse des contraintes physiques sur quasiment 360°, permet à l'urbanisation de se développer sur les espaces ruraux environnants sans difficultés. La conurbation de près d'un million d'habitants suit donc une occupation des sols le long des infrastructures routières sur plus de 4 000 km². En 1999, la surface urbanisée représente ainsi seulement 12% du territoire de l'aire urbaine (AUAT, 2002).

Une intensité et une dispersion fortes de la périurbanisation

L'indicateur *d'intensité de la périurbanisation* ou *taux de périurbanisation* est la proportion des ménages de la zone d'emploi dont un conjoint au moins travaille dans l'agglomération restreinte, mais n'y habite pas. La *dispersion spatiale* est mesurée en comparant la fraction périurbaine retenue aux franges de l'agglomération de celle dispersée au loin. Quand il y a forte rétention aux franges de l'agglomération, la dispersion lointaine est faible (Wiel, 1999a)[40].

Si l'on utilise les critères d'agglomération restreinte élaborée par Marc Wiel, l'ampleur de la croissance urbaine de l'agglomération toulousaine se confirme tant dans par la *forte intensité de sa périurbanisation* (étalement), que par le *fort degré de dispersion spatiale*. En outre, les indicateurs montrent que la continuité du bâti masque une forte périurbanisation particulièrement diffuse. Celle-ci est par ailleurs parmi les plus fortes du territoire national[41].

Une mobilité de périphérie à périphérie en croissance

Les flux de déplacements au sein de l'aire urbaine toulousaine confirment cet étalement et dispersion de l'habitat. L'augmentation des flux domicile-travail résulte en effet de la forte concentration des emplois dans le pôle urbain de Toulouse, en lien avec le desserrement de la population active vers les zones périurbaines (AUAT, 2002). Au sein du périmètre de l'enquête-ménage, les déplacements ayant une origine ou une destination au centre-ville connaissent une relative stabilité. Dans les communes de banlieue et périurbaines, on assiste à une forte augmentation des déplacements en voiture,

[39] Altitude moyenne : 141 m, minimale : 115 m, et maximale : 263 m.
[40] Se référer à l'annexe n°3 sur l'intensité et l'éparpillement de la périurbanisation.
[41] Le pourcentage des ménages de la zone d'emploi dont un conjoint au moins travaille dans l'agglomération restreinte sans y habiter est élevé, de même que l'estime le taux de périurbanisation à 31,8%. Le pourcentage d'actifs travaillant dans l'unité urbaine sans y habiter est de 8,2 %.

particulièrement dans les liaisons de périphérie à périphérie (+57%). Entre 1978 et 1990, ce type de flux a été multiplié par 4 : il est passé de 156 000 à 601 000 déplacements quotidiens (SMTC Toulouse, 1998)

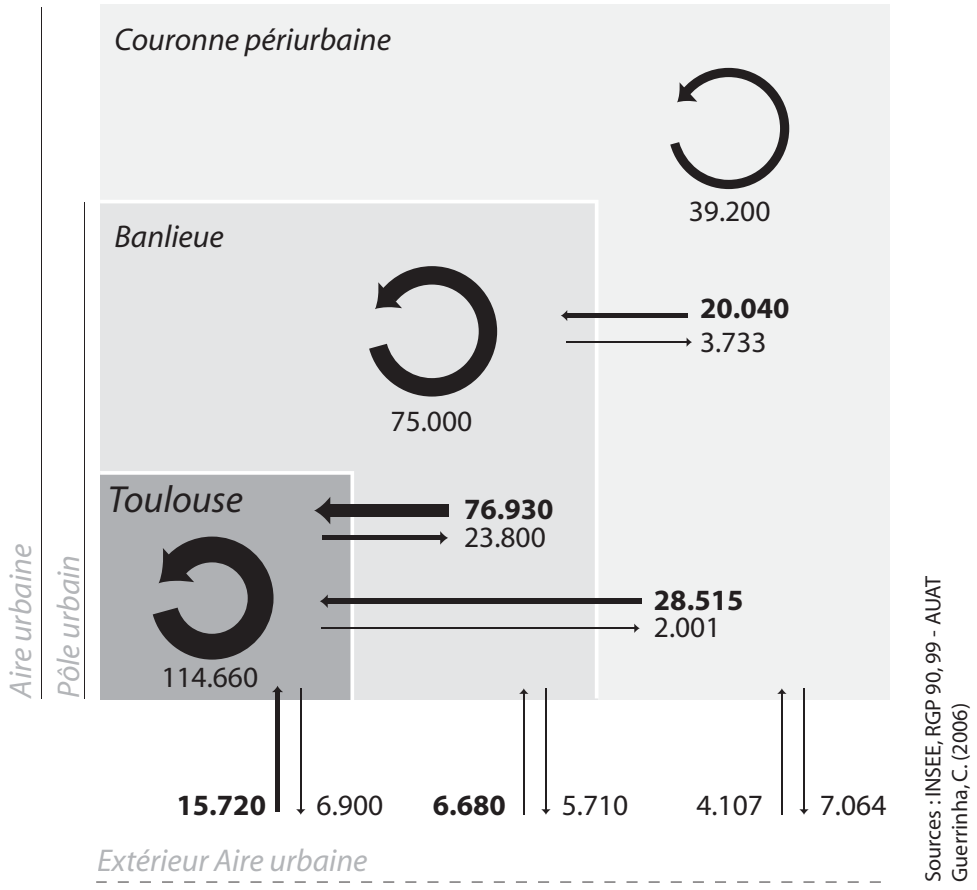


Fig. 3 – Schéma des déplacements domicile-travail, tous modes sur l'aire urbaine toulousaine

1.2. Du grand village à la technopole



> *Les cartographes de la DATAR auraient bien fait de tracer une grosse flèche de Paris vers Toulouse et d'écrire en légende : "délocalisations", ce qui aurait mieux traduit la réalité des rapports interurbains nationaux, encore dominés par la relation capitale/métropole locale.*
>
> **Guy Jalabert**
> *Toulouse, métropole incomplète (Jalabert, 1995)*

Une localité sans tradition manufacturière

Historiquement ville de négoce et ville administrative, Toulouse s'est longtemps cantonnée à des fonctions urbaines traditionnelles. Suivant les mots d'Armand Frémont, *« la ville fut jusqu'à une période très récente une très grosse ville de province profondément ancrée dans ses attaches régionales, sans dynamisme particulier que celui conféré par les services supérieurs d'une vaste région quelque peu enclavée dans le midi de la France face à la barrière des Pyrénées »* (Frémont, 2001). Oubliée par les révolutions industrielles, Toulouse doit sa croissance urbaine à une situation de carrefour de voies de communication et de flux d'échanges commerciaux, vers l'Ouest et l'océan, l'Est et la Méditerranée, le Sud et les Pyrénées. C'est notamment l'ouverture ferroviaire à la fin du 19ème siècle, qui donne à la ville une véritable dimension de carrefour commercial au sein du Sud-Ouest de la France.

Intégrée dans une France de l'Ouest plus rurale et agricole, d'une France de l'Est plus urbaine, industrielle et dynamique, Toulouse est venue tardivement à l'industrialisation. Ce déséquilibre se manifeste successivement pendant les différentes phases d'industrialisation et se poursuit ensuite, jusqu'à un récent processus de rattrapage à partir de la deuxième moitié du 20ème siècle. Ce n'est en effet qu'après la seconde guerre mondiale que le développement de cette ville – qui fait à l'époque figure de grand village sans véritable tradition manufacturière – devient progressivement une véritable métropole. Elle est même considérée aujourd'hui comme une agglomération en pointe dans les nouvelles industries et la recherche : une métropole d'envergure européenne. Pourtant, tout comme ses fortes expansions démographique et spatiale, son développement économique est relativement récent. Prise dans une spirale ascendante, l'agglomération aujourd'hui désignée comme *pôle d'excellence*, tire profit des nombreux effets des politiques d'aménagement du territoire, de déconcentration puis de décentralisation[42] d'établissements industriels et scientifiques, qui ont permis au développement local de s'élancer à partir des années 1950 et 1960.

[42] La *déconcentration* est une technique d'organisation consistant à distribuer les agents et les compétences au sein d'une même personne morale, depuis une administration centrale vers ses services déconcentrés. La *décentralisation* consiste en un transfert de pouvoirs entre deux personnes morales distinctes. On distingue la décentralisation territoriale s'appliquant aux collectivités locales et la décentralisation technique ou fonctionnelle, concernant les institutions spécialisées dotées de la personnalité morale (EPCI).

Un Etat interventionniste dans le développement local

L'Etat a été, bien plus que les seules initiatives locales, l'initiateur de l'important essor économique de l'agglomération et de la création de ses principaux pôles d'activités. Après les tout premiers transferts des industries de la chimie et de l'aéronautique, installées à proximité de la frontière allemande au moment de la première guerre mondiale, l'Etat consolide les premiers acquis issus des délocalisations dont bénéficie la ville rose à partir de la seconde moitié du 20ème siècle. Promue *métropole d'équilibre*[43] en 1964, Toulouse reçoit de nombreux investissements en équipements et infrastructures, ainsi que de nombreuses déconcentrations parisiennes : entreprises nationales, grandes écoles, dont notamment écoles aéronautiques et centres de recherche sur les activités spatiales. Pour l'Etat, les deux objectifs sont de désengorger Paris et de développer en province des activités nouvelles, en créant des pôles de développement, en lien avec la *théorie des pôles de croissance*[44] en vogue à l'époque. Pour Toulouse, l'objectif est d'abord d'accroître le potentiel aéronautique préexistant, en définissant la ville comme la *capitale aéronautique de l'Europe*, sorte de rivale de Seattle aux Etats-Unis (Jalabert, 1995). La ville rose accueille pendant les années 1960 les activités liées à l'aviation et à l'espace, pendant les années 1970 les personnels de nombreuses administrations publiques, et enfin pendant dans les années 1980 et 1990 la Météorologie Nationale, Air France et Air Inter, la Direction de la Navigation Aérienne, ainsi que de nouvelles activités liées à l'administration publique et à la recherche.

Pour reprendre les mots de Frédéric Leriche, le développement de Toulouse comme *technopole* (une agglomération urbaine dont la croissance se fonde sur les activités scientifiques et technologiques) résulte d'un *long processus de concentration et d'accumulation* d'éléments nécessaires à l'émergence de capacités endogènes d'innovation technologique (Leriche, 1998). Ainsi, même si le développement toulousain doit largement à l'interventionnisme étatique dès les années 1950, tout ne provient pas de cette action régalienne. L'intervention de l'Etat, qui a contribué à ce que le développement local devienne l'un des plus dynamiques et attractifs de France, ne doit néanmoins pas faire oublier le rôle des acteurs locaux dans leur capacité à tisser des réseaux sociaux et dans leur capacité d'accueil. Ces derniers ont eu un rôle essentiel dans la création des conditions du développement économique, notamment dans le développement de dynamiques postérieures, endogènes à l'agglomération. L'essor économique de Toulouse découle en effet en grande partie d'une première longue phase préalable *d'accumulation,* qui a induit des effets considérables sur les services, la consommation, l'enseignement supérieur, la

[43] La DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale), aujourd'hui remplacée par la DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires), définit en 1964 des *métropoles d'équilibres*. Il s'agit de *villes seules* comme de plusieurs *villes en réseaux* : Lille-Roubaix-Tourcoing, Metz-Nancy, Strasbourg, Nantes-Saint-Nazaire, Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Bordeaux, Toulouse, Marseille, et des centres régionaux de plein exercices (Rennes, Nice, Dijon, Clermont-Ferrand) qui vont accueillir des grands équipements et des infrastructures lourdes afin de rayonner sur leur environnement régional.

[44] Pour plus de précisions, se référer à : Fujita, M. et J.F. Thisse. 1997. "Economie géographique, problèmes anciens et nouvelles perspectives." *Annales d'économie et de statistique,* n°45:37-87.

recherche, etc. ; puis d'une deuxième phase actuelle répondant pour l'essentiel aux initiatives locales.

Les technopolisation et technopolitisation de la sphère locale : « une agglomération de savants »

Les deux points les plus importants et caractéristiques de l'évolution contemporaine de l'agglomération toulousaine sont l'importance du poids des activités de haute technologie, des industries aéronautiques et spatiales, mais aussi la présence d'un secteur universitaire puissant qui tient un rôle primordial dans la structuration sociale de l'agglomération. Avec une population de près de 100.000 étudiants, Toulouse est devenu le centre universitaire de province le plus important. A un point tel que les étudiants représentent près d'un quart de la population de la ville-centre, et un peu plus de 10% de la population de l'agglomération. L'accumulation sur une même agglomération d'une quantité importante d'universitaires et de chercheurs a depuis les années 1960 eu de nombreux effets d'entraînement en matière de développement économique. Ainsi, à l'instar de Grenoble, ville à laquelle les élites toulousaines aiment voir leur métropole comparée (Estèbe et Kirszbaum, 1996), Toulouse a pu compter sur *« […] l'intelligence de scientifiques locaux qui ont remarquablement tiré parti de cette conjoncture favorable, un peu à la manière de leurs collègues de Grenoble »* (Frémont, 2001).

L'importance du monde scientifique et de la recherche a par ailleurs eu un effet, tant sur la modification des structures sociales que sur le remplacement des élites locales notabiliaires représentantes du milieu commerçant et rural traditionnel. L'une des preuves de ces transformations est l'évolution par le haut de l'appareil productif local, la montée en qualification des personnels, et la croissance des ingénieurs, des techniciens, des cadres et des universitaires dans les CSP[45]. Ces nouvelles catégories sont porteuses de profondes modifications quant à la structure des d'emplois présents dans l'agglomération, mais elles sont aussi un facteur de changement au niveau du personnel politique local.

C'est notamment en proche banlieue et à partir des années 1970 que ces couches sociales provenant des nouveaux milieux économiques diffusent le progrès et la modernité. D'une part en termes productifs et socio-économiques puisque cette population est à l'origine d'une *technopolisation* de l'agglomération, au sens où les activités présentes dans la ville sont productrices d'innovation et de *nouvelles technologies* (Jalabert et Jaillet, 1993). Et d'autre part puisque cette même population est également à l'origine d'une véritable *technopolitisation* de la sphère politique par une conquête du pouvoir local. Ce vaste mouvement modifie progressivement une société toulousaine, qui se caractérisait jusqu'alors par l'absence de véritable bourgeoisie industrielle et commerciale, laissant longtemps le pouvoir à une classe notabiliaire-notoriétaire patrimoniale et intellectuelle. La société locale s'offre désormais un label dynamique de croissance, autour de ses ingénieurs et de ses cadres travaillant dans les nouvelles technologies.

[45] CSP : Catégorie Socio-Professionnelle.

Ce double processus de *technopolisation* et de *technopolitisation* donne à Toulouse l'image d'une ville tertiaire en phase avec le cycle économique actuel, une ville plutôt *gagnante* dans la compétition que se livrent entre elles les agglomérations européennes (Jaillet et Siino, 1998). Toulouse, ville classée dans la littérature journalistique et para-scientifique, *capitale européenne de l'aéronautique et de l'espace*, connaît en effet comme le souligne Guy Jalabert : *« une indéniable dynamique qu'attestent toutes les séries statistiques, et que le discours médiatique accompagne : métropole, technopole internationale, capitale européenne de l'aéronautique »* (Jalabert, 1995).

Concernant les CSP, la référence locale n'y a par ailleurs jamais été la classe ouvrière. C'est plutôt dans les récents moteurs économiques *high-tech* dont les nombreux scientifiques et ingénieurs sont les meilleurs représentants, que se trouvent les repères socio-économiques toulousains. Ils donnent à la ville une allure moderniste. Le développement économique, érigé comme valeur fondamentale du succès toulousain, est l'une des principales clés de lecture d'un imaginaire géographique local diffusé à l'extérieur de l'agglomération. L'attractivité de la métropole européenne repose tant sur la mise en valeur de secteurs phares de son économie, que sur celle, non moins attractives, des multiples aménités de son cadre de vie et de son climat méditerranéen. A cet égard, Philippe Estèbe résume ainsi en quoi ces *« deux images, inséparables mais distinctes »*, en l'occurrence le côté high-tech d'une part et le côté *sun-belt* à la française d'autre part, font l'attrait d'une métropole toulousaine et *« constituent les deux moteurs de la croissance toulousaine, économique et résidentielle en même temps »* (Estèbe, 2001b).

1.3. Une dynamique centre-périphérie classique des espaces urbains

Quatre périodes nous permettent de caractériser la croissance démographique récente de l'agglomération toulousaine[46] :

- Une ville-centre contenant sa banlieue (jusqu'aux années 1960),
- L'émergence des communes de banlieue (années 1970),
- La forte croissance des espaces périurbains (années 1980),
- Une banlieue bloquée, entre un périurbain et une ville-centre dynamiques (années 1990)

Une ville-centre contenant sa banlieue (jusqu'aux années 1960)

Après avoir longtemps été contenue dans les seules limites du vaste territoire communal de Toulouse (11 830 ha), soit l'équivalent de celui la ville de Paris (10 539 ha), la croissance urbaine toulousaine s'étend aux communes de banlieue lorsque l'agglomération aborde sa phase de fort accroissement démographique des années 1960. En 1962, l'INSEE ne considère comme agglomération, dans l'unité urbaine toulousaine, qu'une seule autre commune : la ville de Blagnac peuplée à l'époque de 5 000 habitants. Entre 1954 et 1962, Toulouse absorbe toujours l'essentiel de la croissance. Les communes

[46] Se référer à l'annexe n°4 sur les données démographiques de l'aire urbaine toulousaine.

limitrophes de banlieue sont en effet encore largement touchées par l'exode rural. Ce ne sont alors que des petits villages à l'activité agricole dominante.

En 1962, la ville-centre regroupe avec 323 724 habitants en effet 64% de la population de l'agglomération[47], et seul un tiers de la commune est réellement habité de manière dense. Ainsi, comme le montre Robert Marconis, la « banlieue » se développe d'abord au sein même de la vaste ville-centre : *« […] affirmer que Toulouse fut une ville sans banlieue jusqu'à une époque très récente serait cependant privilégier abusivement les limites administratives pour distinguer la ville de sa banlieue. En fait, à l'intérieur du territoire communal, une véritable banlieue s'était constituée très tôt autour de vieux noyaux villageois » (Marconis, 1982)*.

L'émergence des communes de banlieue (années 1970)

La croissance démographique concerne à partir des années 1960 les communes environnantes, affaiblissant progressivement la prépondérance de la ville-centre. Lors du recensement de 1975, l'unité urbaine s'étend sur désormais 36 communes, alors qu'elle n'en comprenait que deux auparavant (Blagnac et Toulouse). Au début des années 1970, se développent en effet de nombreuses constructions de lotissements pavillonnaires au sein d'une banlieue toulousaine qui présente un caractère encore largement rural. Cependant, certaines communes environnantes comme Blagnac, Colomiers ou bien Castanet-Tolosan commencent à développer des projets urbains plus élaborés.

Ce n'est donc qu'à partir de la période intercensitaire de 1962-1968[48], que la banlieue toulousaine prend son essor, et que l'on peut parler réellement d'une agglomération à Toulouse. La ville-centre reste néanmoins toujours prédominante et garde en réserve de nombreux espaces à urbaniser dans ses périphéries.

Entre 1968 et 1975, ce qui retient l'attention est moins le léger ralentissement de la croissance de l'agglomération, que la modification de la répartition spatiale de sa population. La banlieue joue un rôle dorénavant prépondérant au sein de la croissance démographique toulousaine. La ville-centre ne recueille qu'une faible part de la croissance (seulement 3 000 habitants par an, en moyenne), alors que pour la banlieue le bilan est très important, passant entre 1962 et 1999 de 69 053 à 370 740 habitants.

La forte croissance des espaces périurbains (années 1980)

Comme de nombreuses autres agglomérations, la ville de Toulouse perd des habitants au cours de la période 1975-1982. La ville-centre retrouve néanmoins un rythme de croissance positif dès 1982. Les communes périphériques poursuivent quant à elles une forte croissance, notamment dans les espaces ruraux de deuxième couronne qui accueillent désormais une urbanisation davantage diffuse. Deux phénomènes se croisent, d'une part une forte périurbanisation qui concerne des périphéries de plus en plus lointaines, et

[47] Données AUAT – Selon le périmètre de l'aire urbaine de 1999.
[48] Période pendant laquelle seule Grenoble voit parmi les agglomérations françaises sa population augmenter à un rythme supérieur, soit un taux de 26,6%.

d'autre part une politique de densification de l'habitat, au sein d'une ville-centre, encore loin d'être saturée au niveau spatial.

Une aire urbaine dynamique en tous points (années 1990)

Après un fort taux de croissance, de 1,7% par an entre 1982 et 1990, les communes de l'aire urbaine poursuivent entre 1990 et 1999 sur le même rythme soutenu, avec un taux de 1,5% par an. Ce taux place l'aire urbaine toulousaine parmi les plus dynamiques de France, et notamment juste derrière Montpellier et ses 1,9% de croissance par an. Toulouse se place également juste après Paris pour ce qui est de sa contribution en valeur absolue à la croissance de l'ensemble des aires urbaines. Elle accueille en effet près de 110 000 nouveaux habitants, soit environ 10 000 arrivants supplémentaires par an, entre 1990 et 1999. L'INSEE prévoit 12 000 habitants par an pour 1999-2008[49].

C'est en particulier les espaces de banlieue qui accueillent massivement ce flux massif de population, avec un taux de croissance annuel de 3,6% entre 1982 et 1990 et 2,7% entre 1990 et 1999.

Le principal facteur de croissance demeure l'attractivité économique et résidentielle, avec un solde migratoire largement positif. Le solde naturel contribue pour un tiers de l'accroissement alors qu'il représente généralement ailleurs plus de la moitié. Les mouvements migratoires qui produisent pour 90% l'essentiel de la croissance de la couronne périurbaine, sont révélateurs de la forte attraction exercée par cette aire urbaine que tous les indicateurs démographiques révèlent. Un habitant sur quatre n'habitait pas dans l'aire urbaine en 1990, soit plus de 230 000 nouveaux habitants[50], dont notamment 19% en provenance de la région parisienne.

[49] Ce chiffre passera ensuite à partir de 2004 à 19 000 nouveaux habitants par an (INSEE Midi Pyrénées).
[50] Contre 127 000 départs, dont 68% hors de la région Midi-Pyrénées.

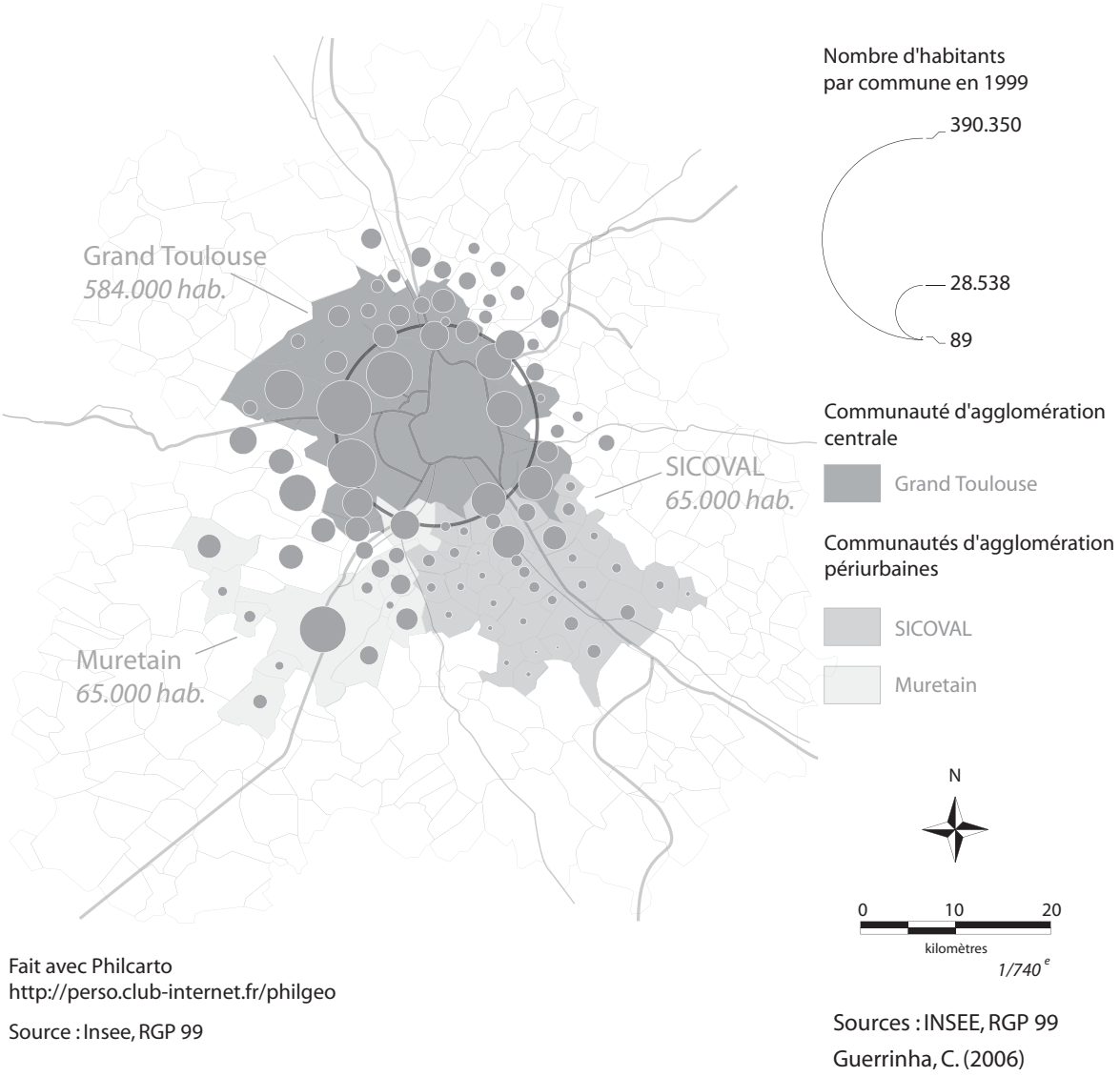


Fig. 4 – Population au sein des trois communautés d'agglomération (1999)

Les territoires de l'aire urbaine toulousaine

La ville-centre

En 1999, Toulouse intra-muros atteint la population de 390 350 habitants et comprend près de 40% de la population de l'aire urbaine. Quatrième ville-centre de France par sa démographie, celle-ci connaît une dynamique urbaine renouvelée. C'est ainsi la ville de France qui croît le plus au cours de la période 1990-1999 en gagnant 32 000 habitants supplémentaires pour la période (358 688 en 1990 contre 390 350 en 1999). Avec un taux annuel de croissance de 0,9% par an, elle n'est précédée au niveau national que par la ville de Nantes (1,1%).

La banlieue

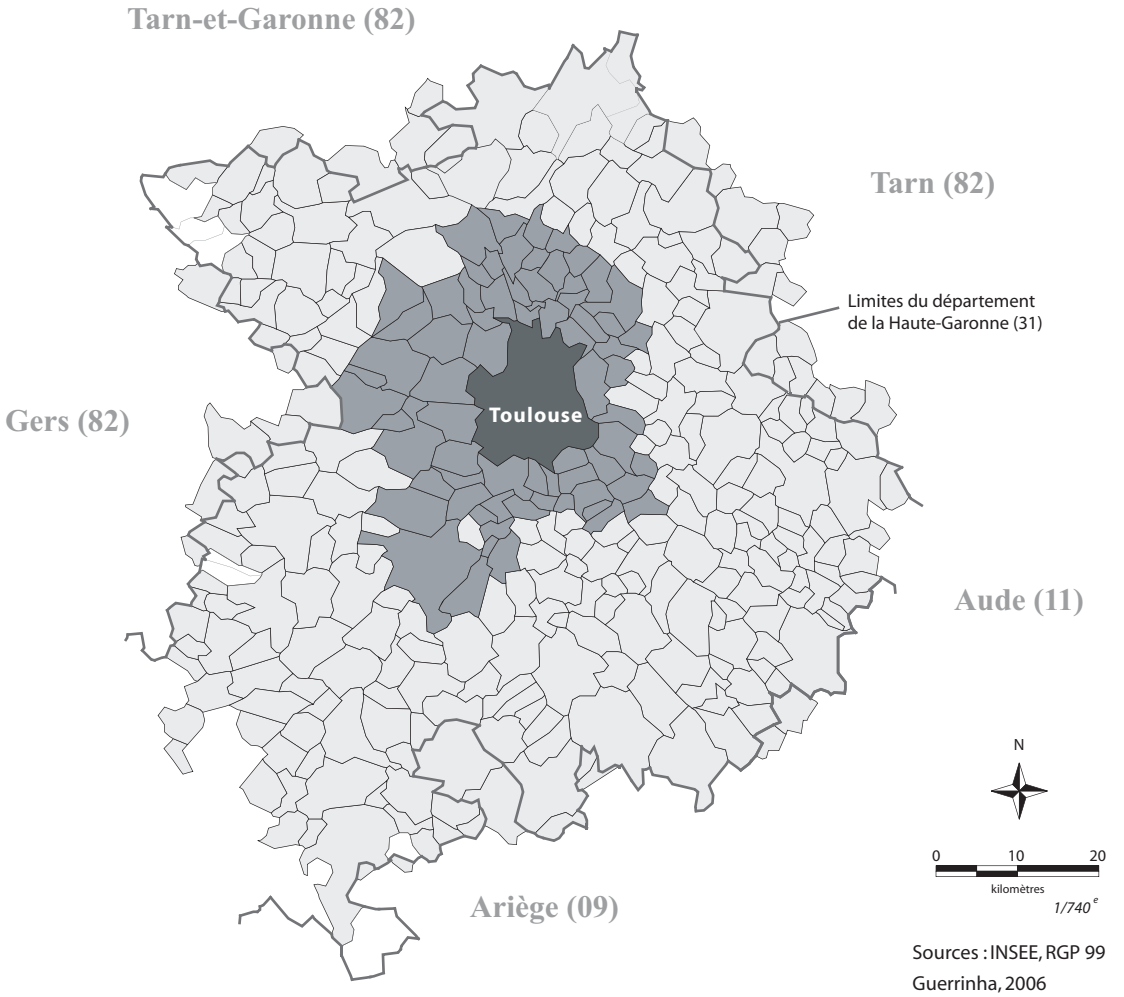
Les banlieues et les espaces périurbains accueillent l'essentiel des nouveaux habitants de l'aire urbaine, malgré la reprise démographique des villes-centres au sein de l'ensemble des agglomérations françaises. La banlieue de Toulouse est l'espace qui croît le plus entre 1990 et 1999, avec 62 487 habitants supplémentaires (370 740 habitants en 1999 pour la banlieue). Depuis 1962, la banlieue capte ainsi près de la moitié de l'accroissement démographique de l'aire urbaine. Les 4 communes de banlieue qui comptent le plus d'habitants après la ville rose sont *Colomiers, Tournefeuille, Muret et Blagnac*, avec respectivement 28 358, 22 758, 20 735 et 20 586 habitants au recensement de 1999. Il n'y a par ailleurs que 7 communes qui dépassent les 10 000 habitants (*Plaisance-du-Touch, Cugnaux, L'Union, Balma, Ramonville-Saint-Agne, Saint-Orens-de-Gameville et Castanet-Tolosan*).

La couronne périurbaine

Le périmètre de l'aire urbaine continue à s'étendre géographiquement, gagnant de nouvelles communes sur l'espace rural autour de l'agglomération toulousaine. La vaste couronne urbanisée toulousaine se compose en 1999 de près de 270 communes, dont certaines se situent au-delà même des limites départementales de la Haute-Garonne. Ces espaces, qui représentent plus de 20% de la population en 1999 (203 707 habitants), affichent une croissance régulière depuis 1975, à un taux annuel néanmoins inférieur à celui de la banlieue, soit 3,6% pour la période 1990-1999.

	Ville-centre	Pôle urbain	C. périurbaine	Aire urbaine
Communes	1	72	270	342
Superficie (km²)	120	800	3.200	4.000
Population	390.000	761.000	203.800	964.800
Densité (hab/km²)	3.250	950	64	240
Emplois (%)	58 %	89 %	11 %	-

Sources : RGP 1999



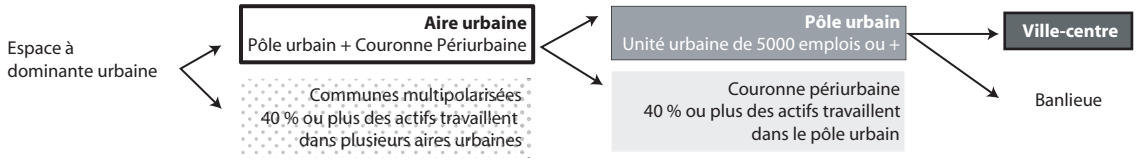


Fig. 5 – Espace Insee de l'aire urbaine toulousaine (1999)

Une géographie de l'emploi heuristique de la fragmentation urbaine

Une inadéquation entre lieux de résidence et lieux de travail

L'emploi se concentre à près de 60% au sein de la ville-centre, soit près de 234 620 unités (58,6%) sur un total de 400 500 pour l'ensemble de l'aire urbaine toulousaine. La banlieue en compte 124 500 (31%), et la couronne périurbaine 41 370 (10,4%). L'emploi a tendance à croître fortement dans la banlieue (+ 3,8% entre 1990 et 1999) où l'on constate une déconcentration sensible de l'emploi de la ville-centre, et notamment au sein des secteurs du SICOVAL et du Muretain, tous deux constitués en communautés d'agglomération. Les plus fortes localisations en terme d'emplois sont en effet situées à Ramonville-Saint-Agne et Labège (SICOVAL), Muret et Portet-sur-Garonne (Muretain), ainsi qu'à Blagnac, Colomiers et Balma (Grand Toulouse). Ces communes concentrent plus de la moitié des emplois de la banlieue toulousaine (pôle urbain hors ville de Toulouse). Cependant, la répartition entre résidence et emploi reste largement déséquilibrée pour la majeure partie des communes de banlieue et surtout de la couronne périurbaine. Les migrations pendulaires domicile-travail, des espaces périphériques vers la ville-centre, essentiellement, et les pôles de banlieue, reste donc largement prédominante.

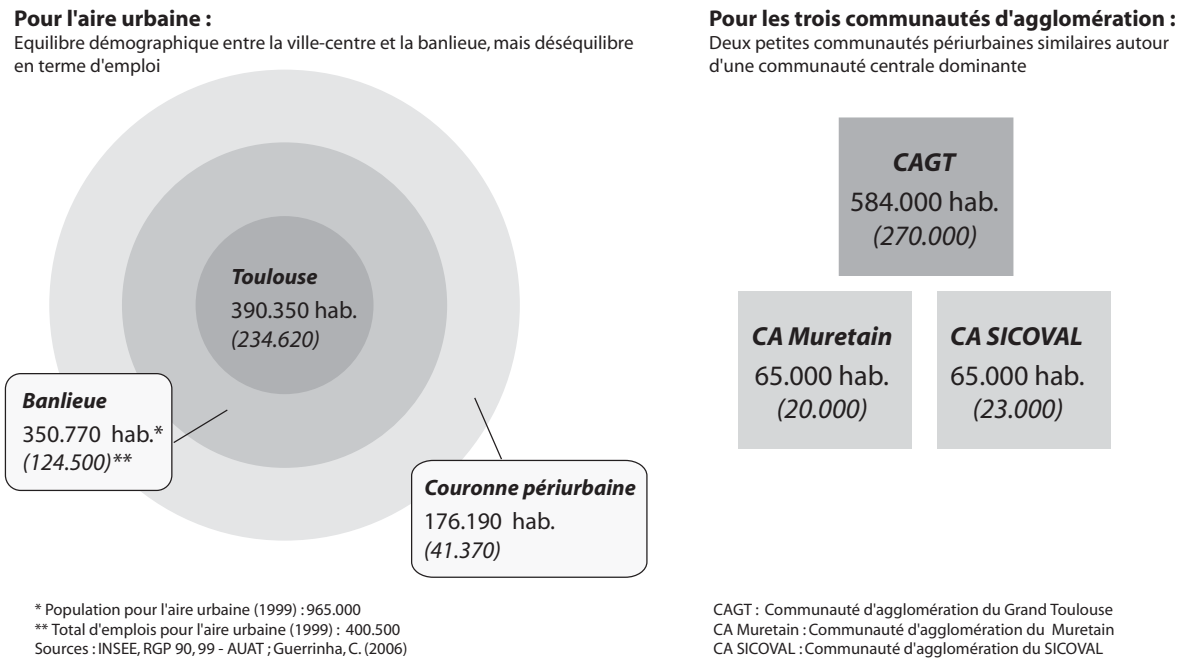
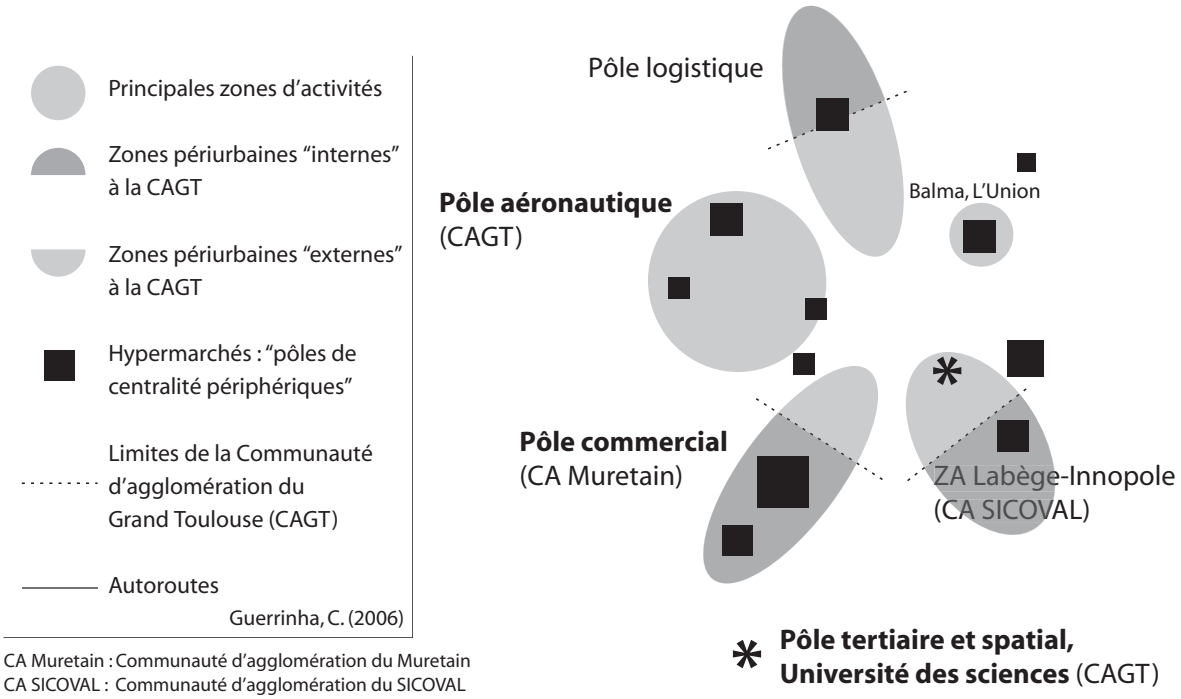


Fig. 6 – L'emploi au sein l'aire urbaine toulousaine (1999)

Une division fonctionnelle de l'espace

Frédéric Leriche, dans une analyse sur la *polynucléarisation des espaces urbains*, met en avant les spécialisations spatiales et économiques de l'agglomération toulousaine : les rivalités entre les principales communes de l'agglomération constitueraient même un élément explicatif majeur de l'organisation politique du territoire urbain. L'auteur fait en effet le lien entre *territoire institutionnel* et *territoire économique*, pariant que : *« la structuration spatiale de la ville résulte de l'exercice de forces économiques et de forces politiques. Pour comprendre l'organisation spatiale de Toulouse, il faut prendre en considération l'existence d'un système de gouvernance urbaine original essentiellement caractérisé par la concurrence des stratégies de développement territorial dans différents pôle de l'agglomération »* (Leriche F., 1998).



CA Muretain : Communauté d'agglomération du Muretain
CA SICOVAL : Communauté d'agglomération du SICOVAL

Fig. 7 – Les grandes zones d'activités économiques à la périphérie de Toulouse (2006)

Les dynamiques économiques impulsées par les collectivités locales périphériques à Toulouse (SICOVAL et Muretain) conduisent en effet à renforcer le développement et l'autonomie de pôles urbains secondaires, mais aussi en conséquence, à favoriser une structuration politico-institutionnelle différenciée (en quadrants socio-économiques), générant des dysfonctionnements économiques, financiers, sociaux et spatiaux importants, dans la mesure *« où la régulation du système urbain est mal assurée »* (Ibid.).

L'hétérogénéité des retombées du développement économique, mais aussi leur inscription au sein de secteurs politico-institutionnel limités, met en avant un processus de différentiation des espaces urbains toulousains. La géographie des finances locales toulousaine, analysée par Régis Guillaume et Laurent Jégou, montre très clairement les concurrences entre communes en la matière et surtout, désormais, entre les différents secteurs géographiques (quadrants, noyaux spécialisés) de l'aire urbanisée toulousaine. Cette géographie démontre aussi les antagonismes locaux entre *centre et périphérie* – en matière de solidarité, d'égalité ou d'équité territoriale – tout en relevant des phénomènes individualistes comparables aux *edge cities* nord-américaines[51].

[51] Se référer à l'article de Régis Guillaume et de Laurent Jégou sur *les enseignements d'une géographie des finances locales dans l'aire métropolitaine toulousaine* (Guillaume et Jégou, 1998). Dans une étude des relations entre la métropolisation de Toulouse, capitale de la Région Midi-Pyrénées, et les finances des communes de l'aire urbaine, les deux auteurs montrent que le développement économique de l'agglomération est loin d'être homogène, il a en effet privilégié certaines communes qui bénéficient de ressources confortables, alors que d'autres, trop exclusivement résidentielles, sont dans une situation plus délicate. L'opposition est également forte entre la ville-centre et les communes périphériques. L'analyse d'indicateurs permet aux auteurs d'illustrer ce double processus. Ainsi, la métropolisation ne n'est pas traduite par une homogénéisation des situations financières. Au contraire, elle a conforté la situation de quelques communes, qui semblent constituer des centres secondaires concurrençant directement Toulouse. Pour les deux auteurs, les rapports entre ville-centre et périphérie s'organisent donc selon des principes nouveaux.

2 *Un système technopolitain grenoblois efficace : de la cuvette centrale à la région urbaine*

2.1. Une agglomération moyenne face aux défis d'une métropole



> *…à chaque pas, la montagne est là, omniprésente. Belledonne, la bien nommée, la Chartreuse, verte et ténébreuse, le Vercors, qui n'en finit pas de rappeler ses combats, les trois massifs enserrent Grenoble.*
>
> **Le Monde,**
> *(Saux, 2000)*

De fortes contraintes géographiques

Située au débouché des vallées de l'Isère et du Drac au pied des Préalpes de la Chartreuse et du Vercors, ainsi qu'à ceux des massifs de Belledonne et de l'Oisans, la surnommée *capitale des Alpes* est, paradoxalement, l'une des villes les plus planes de France, voire même d'Europe, ce qui serait d'ailleurs un léger *a priori* à une utilisation plus aisée de la bicyclette. Mais la ville, bâtie sur une plaine alluviale de confluence et qui subit de nombreuses inondations jusqu'à l'endiguement tardif du 18ème et du 19ème siècles de la cuvette topographique, possède comme autre caractéristique celle de cumuler les risques naturels. Des inondations, aux risques sismiques, aux éboulements rocheux ou bien aux fortes pollutions atmosphériques liées à une position de cuvette quasi-parfaite, la population locale est très tôt sensibilisée aux questions environnementales. Les éléments géographiques contraignants associés aux conséquences de la forte croissance des activités humaines, marque très fortement la culture urbaine de cette ville.

Ne pouvant nier une réalité physique incontournable, la question des transports exprime pareillement les contraintes de la localisation, renvoyant à la problématique ancienne de la distance et du temps de transport, notamment en termes de production dans une région où la rhétorique locale s'appuie sur le handicap d'une ville dont le nécessaire *désenclavement* est une priorité constante. Ainsi, même si l'essor économique de Grenoble gomme quelque peu l'image de ville alpine, la spécificité du site s'exprime néanmoins de manière très forte sur le développement et l'aménagement de l'ensemble de l'agglomération. Les vallées étroites canalisent l'expansion d'une forte urbanisation le long des infrastructures routières, non sans soulever de nombreux problèmes sur l'organisation des déplacements. Grenoble connaît des « problèmes » dont sont plus couramment habituées les agglomérations de taille bien supérieure. Le développement grenoblois

concilie en effet difficilement la croissance de ses espaces urbanisés avec la rareté du foncier à sa disposition ou tout simplement utilisable, notamment sur les arbitrages en matière d'infrastructures ou d'équipements structurants.

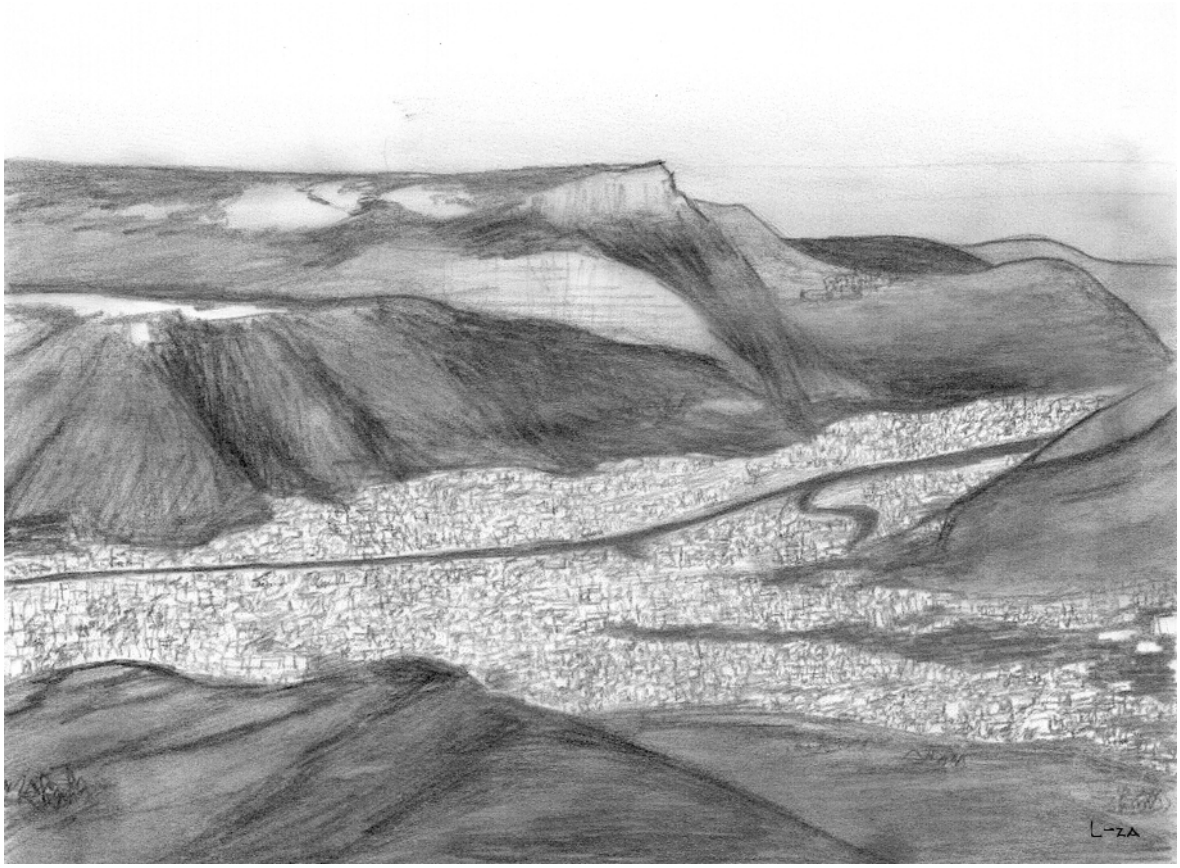


Fig. 8 – La cuvette topographique grenobloise, vue depuis Belledonne
« *Grenoble, capitale des Alpes françaises*. Dictionnaires et encyclopédies ne disent pas qu'entourée de montagnes Grenoble est une ville étonnamment plate que les cyclistes peuvent parcourir sans se durcir le mollet. Ils ne disent pas non plus que Grenoble n'a pas d'arrière-pays […] Car Grenoble n'est pas une capitale. Il lui manque pour cela un passé continué et un territoire » (Frappat P., 1979).

Une capitale sans territoire

Située au Sud-Est de Lyon à 120 km par la route, le chef-lieu du département de l'Isère et la capitale historique du Dauphiné est une petite ville de 150 000 habitants, centre de la deuxième concentration urbaine de la région Rhône-Alpes. L'unité urbaine de Grenoble qui se place au 10ème rang français, regroupe, 33 communes pour 420 000 habitants (1999). L'aire urbaine qui se place au 12ème rang français après Strasbourg regroupe quant à elle 101 communes pour 520 000 habitants (1999). La *Région Urbaine Grenobloise* (RUG) compte quant à elle environ 630 000 habitants.



Son image se rapprochait alors de celle d'une « île » dont les montagnes proches lui servaient de rivages.

Claude Francillon
Grenoble aimerait se hisser au rang de capitale des Alpes
(Francillon, 1997)

L'aire d'influence de l'agglomération grenobloise est néanmoins limitée, ne serait-ce que par les obstacles naturels que lui propose la haute montagne alpine, mais aussi par de fortes coupures historiques : les deux départements de la Savoie et de la Haute-Savoie au Nord, et le département des Hautes-Alpes au Sud. L'aire d'influence est ainsi traditionnellement limitée à ses portes naturelles qui ceinturent la cuvette topographique. Caractérisée par l'absence d'un arrière-pays, *cette capitale sans territoire*, encerclée par ses montagnes, s'étend néanmoins désormais sur le territoire d'une vaste *région urbaine*.

De la ville modeste au symbole des trente glorieuses

L'histoire de Grenoble est plutôt récente. La capitale du Dauphiné est en effet pendant longtemps une petite cité, fonctionnant sur des activités militaires et manufacturières dont la ganterie qui porte au loin la renommée de la ville. Sans grandes richesses et offrant peu d'attrait – les vestiges de l'histoire y sont modestes, comme pour mieux souligner les trouvailles de la modernité (Frappat B., 1987a) – Grenoble ne compte au milieu du 19ème siècle que 30.000 habitants. Grande cité un peu froide et aux perspectives rectilignes, la ville symbole des *trente glorieuses*, se distingue davantage par son développement technologique et universitaire et plus largement par la rhétorique de *l'innovation* que par son histoire passée. Ce n'est d'ailleurs que récemment, lors des jeux olympiques d'hiver organisé à Grenoble en 1968, que les Français découvrent cette ville moderne, figure de *la métropole de l'an 2000,* comme l'évoque à l'époque le titre un numéro spécial du magazine *Paris Match* (Frappat P., 1979). L'agglomération bénéficie à cette occasion, grâce au portefeuille olympique, d'un vaste programme d'équipement, allant de la création d'installations sportives spécifiques à l'évènement ; mais aussi de la création et la modernisation de nombreux équipements urbains indirectement liés (hôtel de ville, gare, hôpital, maison de la culture, etc.). En pleine période d'adaptation de la ville à l'automobile, l'agglomération tire également avantage de la construction de nombreuses infrastructures de transport, au point que l'on voit apparaître de nombreuses réalisations routières en différents points de la ville, comme celle d'un autopont, désormais détruit, sur les boulevards et remplacé par la troisième ligne de l'actuel tramway. L'agglomération entreprend d'ailleurs la réalisation d'un des premiers tramways moderne de France au milieu des années 1980 : l'un des symboles contemporains de réussite auquel Grenoble doit en partie sa réputation d'innovation.

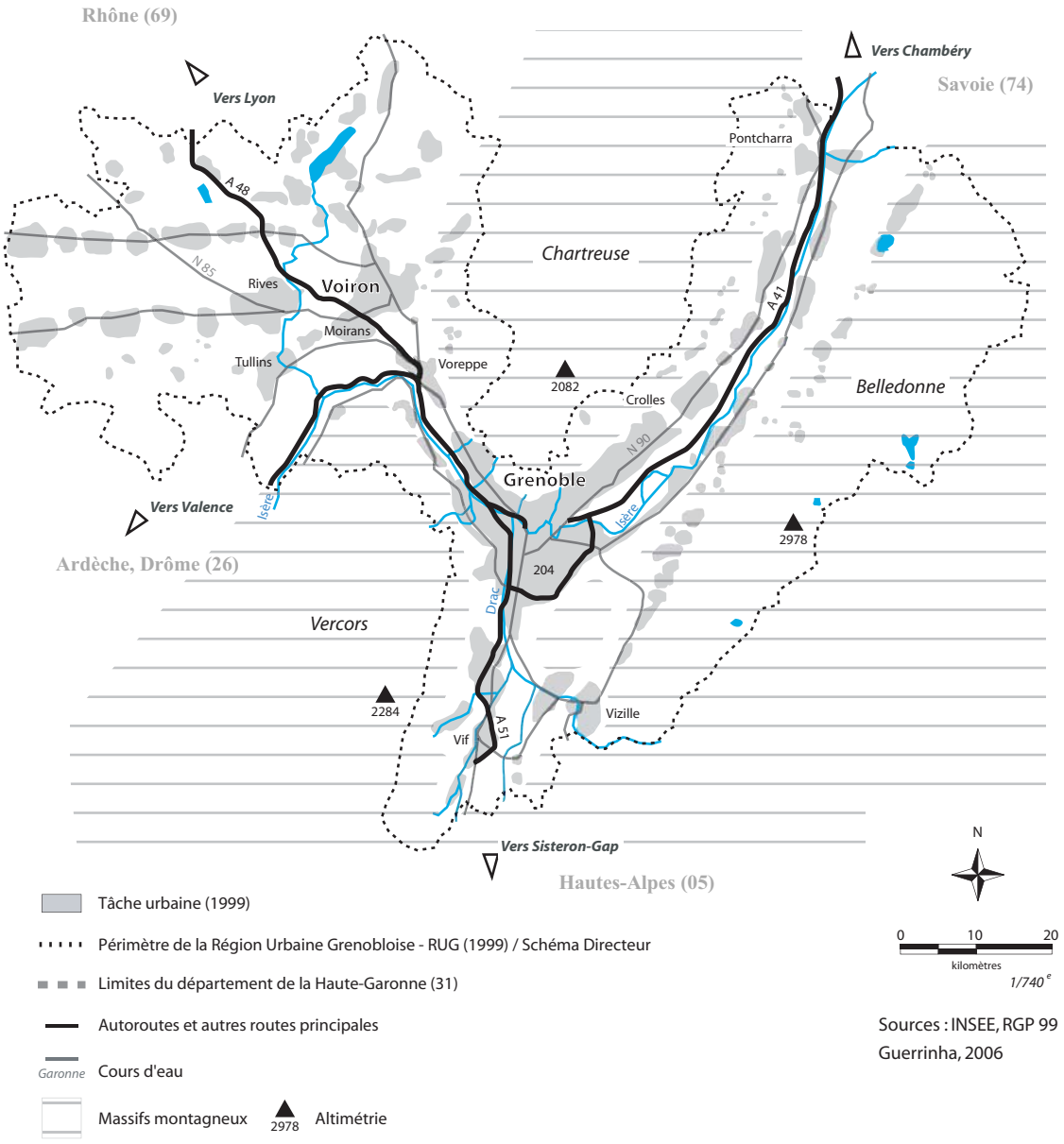


Fig. 9 – Sites d'urbanisation de « l'Y » grenoblois

Une intensité et une dispersion limitées de la périurbanisation



> *Avant d'avoir conscience d'être une agglomération, Grenoble se retrouve région urbaine ! A la croissance par concentration qui prévalait et inspirait les schémas d'organisation a succédé un développement urbain par extension territoriale, qui fait éclater les cadres de référence, repousse loin les limites de la ville et pose à une vaste auréole périphérique de multiples et nouveaux problèmes d'équipement, de transport et d'accueil.*
>
> **Jacques Joly**
> *Les villes françaises*
> *Grenoble et son agglomération (Joly, 1985)*

Si l'on utilise les critères de *l'agglomération restreinte*[52], la croissance urbaine de l'agglomération grenobloise se caractérise par une *intensité de sa périurbanisation* et par un *degré de dispersion spatiale* que l'on peut qualifier de moyens, c'est-à-dire un étalement et un éclatement de son urbanisation relativement limité. Le pourcentage des ménages de la zone d'emploi dont un conjoint au moins travaille dans l'agglomération restreinte sans y habiter ou autrement dit le taux de périurbanisation est de 15,8% ; et le pourcentage d'actifs travaillant dans l'unité urbaine sans y habiter est de 18,7%. Ces données placent l'agglomération grenobloise dans une situation moins étalée et dispersée que l'agglomération toulousaine.

Des mouvements pendulaires polarisés par l'agglomération centrale

Les flux de déplacements au sein de l'aire urbaine grenobloise confirment similairement à Toulouse, le degré d'étalement et de dispersion de l'habitat[53]. Ils mettent en avant la prédominance de l'agglomération centrale en termes de concentration d'emplois, en lien avec le desserrement de la population active vers les espaces périurbains du Voironnais, du Grésivaudan, du Sud ou de la Bièvre. La poursuite de l'étalement de l'habitat et le maintien d'une forte concentration des emplois dans l'agglomération, tendent donc à soutenir une demande de *déplacements d'échanges* déjà forte, comme en témoignent les bouchons quotidiens à l'entrée de l'agglomération à l'heure de pointe du matin et, de façon plus diffuse, aux sorties le soir.

---

[52] *L'agglomération restreinte* est globalement définie, selon Marc Wiel, comme les communes contiguës de l'unité urbaine de l'INSEE ayant plus d'emplois au lieu de travail que de ménages au lieu de résidence et moins de 20% de leur surface totale en zone agricole d'après le recensement de 1988. D'autres éléments plus complexes viennent également compléter cet indicateur de l'urbanisation. Se référer à l'annexe n°3 sur l'intensité et l'éparpillement de la périurbanisation.

[53] L'enquête-ménage a été réalisée en 2002. Pour la première fois, elle a porté sur un périmètre élargi qui englobe un large secteur périurbain, correspondant au bassin de l'aire urbaine grenobloise, soit 254 communes et 700 000 habitants (SMTC, 2006).

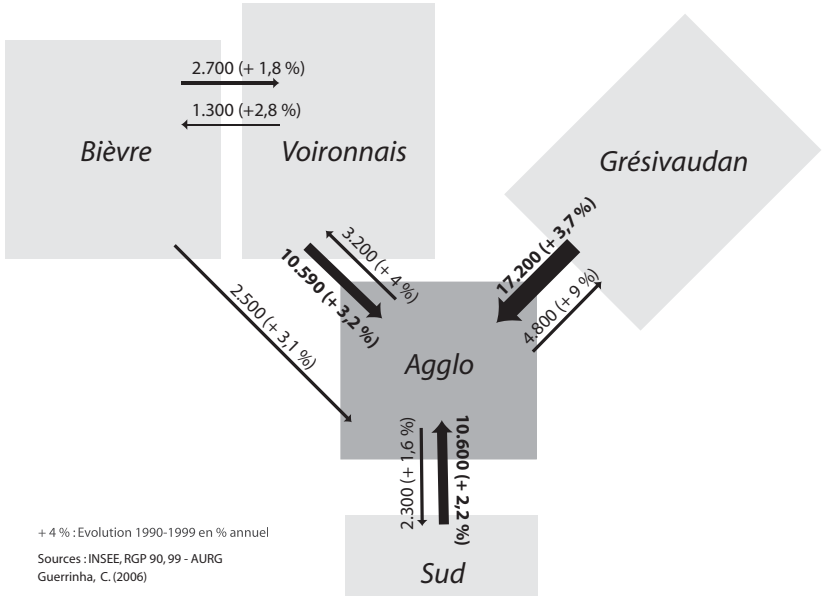
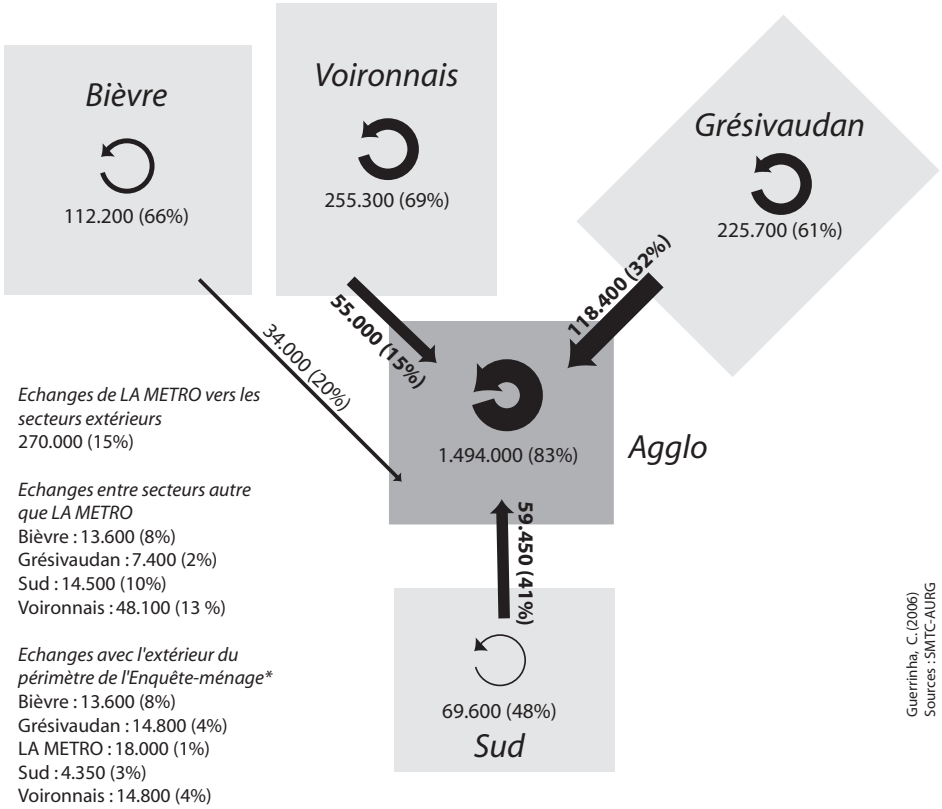


Fig. 10 – Schéma des déplacements domicile-travail au sein de l'aire urbaine et entre les différents secteurs (1990-1999)



Les pourcentages correspondent à l'ensemble des déplacements d'un secteur donné
Les nombres correspondent au volume de déplacements

*Le périmètre de l'enquête-ménage (2002) se compose de 254 communes et d'environ 700.000 habitants. Il se compose de 9 territoires : Grenoble et l'agglomération centrale (LA METRO), la Bièvre, le Grésivaudan, le Sud Grésivaudan, le Sud, le Voironnais, ainsi que les massifs de la Matheysine, de la Chartreuse et du Vercors. Nous avons conservé pour cette représentation graphique que les 4 principaux secteurs.

Fig. 11 - Déplacements d'échanges tous modes

2.2. Une ville « chercheuse »



Les Grenoblois sont des scientifiques, des industriels, des hommes de recherche, plus à l'aise dans un laboratoire ou une usine que dans un salon.

Armand Frémont
Portrait de la France (Frémont, 2001)

Le développement urbain de la région grenobloise est intimement lié à l'essor de l'industrialisation et aux impacts territoriaux de ses différentes phases. Deuxième plate-forme de recherche scientifique, notamment pour le dépôt de brevets et le nombre de publications scientifiques, Grenoble compte en 2004, plus de 230 laboratoires de recherche, 4 universités et 8 organismes de recherches nationaux comme le CNRS, le CEA, le CENG le CNET ou l'INRIA[54]. 5 900 chercheurs et 3 000 doctorants y travaillent. De nombreuses grandes entreprises nationales et internationales (Schneider Electric, Caterpillar, Hewlett-Packard, Rhodia, ST Microlectronics, etc.) et un tissu diffus, mais important, de nombreuses petites entreprises liées aux activités de recherche y sont également implantées. Agglomération scientifique et universitaire, Grenoble est le premier pôle français après la région parisienne en termes de recherche publique et privée, un emploi sur six en en relève.

Une forte tradition industrielle

La région grenobloise se singularise par une forte tradition manufacturière dès le début du 17ème siècle dans les domaines de la *ganterie* et de la *bonneterie*, puis du *papier* et du *ciment,* qui sont localement les clés de la révolution industrielle du 19ème siècle. Grenoble aborde le 20ème siècle en s'engageant dans le développement de l'hydroélectricité afin de répondre aux besoins importants des industriels de la papeterie. La première *haute chute* (centrale hydroélectrique) est équipée en 1869 à Lancey, près de Grenoble, sur le versant Nord du Massif de Belledonne. La canalisation et l'utilisation de l'énergie naturelle des torrents alpins, permettent progressivement de développer le secteur des industries métallurgiques et de relayer les industries manufacturières traditionnelles, tout en structurant un nouveau système productif local. L'hydroélectricité entraîne dans son sillage le développement des fabricants de matériel pour les conduites forcées, de matériel électrique, de l'électrométallurgie ou même de l'électrochimie (Grossetti M., 2001). Les principales entreprises locales comme *Neyrpic* ou *Merlin-Gerin* prennent leur essor pendant l'entre deux guerres, pour ensuite atteindre un pic d'activité pendant les années 1960.

[54] CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique ; CEA : Commissariat à l'Energie Atomique ; CENG : Centre d'Etude Nucléaires de Grenoble ; CENT : Centre National d'Etudes des Télécommunications ; INRIA : Institut National de Recherche en Informatique et Automatique.

Le désenclavement ferroviaire et la découverte de la *houille blanche* (énergie hydroélectrique) impulsent à partir de la fin du 19ème siècle un fort développement économique à Grenoble et dans ses environs ; et positionnent l'agglomération à l'avant-garde du transport de l'électricité et de son utilisation industrielle. Dans son analyse sur les *secrets de la réussite de la ville*, Pierre Frappat montre comment l'association à la fin du 19ème siècle entre l'université et l'industrie est déterminante dans ce qui fait la ville de Grenoble d'aujourd'hui (Frappat P., 1987). De l'influence de plusieurs notables et d'industriels locaux de l'hydroélectricité, notamment par l'intermédiaire de la *Chambre de Commerce de Grenoble*, une coopération débute en 1892 par le financement d'un cours d'électricité industrielle à la faculté des sciences, afin de répondre aux besoins scientifiques et de formation d'un personnel qualifié. Cette coopération se concrétise ensuite par l'ouverture d'un *Institut d'Electrotechnique* qui deviendra plus tard l'un des principaux centres d'enseignement scientifique grenoblois[55].

Le triptyque vertueux : université, recherche et industrie

La forte implication financière des industriels dans la démarche permet à l'université de développer, au fur et à mesure, des enseignements spécialisés dans les domaines de l'électronique, du génie atomique, de la radioactivité, ou de la physique. De ce fait, l'orientation scientifique de l'université de Grenoble est à accorder en partie au rôle joué par les initiatives privées de la fin du 19ème siècle. Elles inaugurent d'une certaine manière les futures évolutions de l'agglomération. Michel Grossetti dans sa comparaison entre les agglomérations toulousaines et grenobloises met en avant le rôle des enseignements dispensés tout comme celui de la création des laboratoires associés, qui sont mis à profit par l'industrie locale (Grossetti M., 2001). La création en 1947 d'une association – *« les Amis de l'université de Grenoble »*[56] – entre les industriels locaux et l'université, dans le but de former au mieux les éléments dont l'industrie de l'époque a besoin. Elle consolide la dynamique locale en institutionnalisant un véritable *système scientifico-industriel*, en répondant ainsi à l'une des caractéristiques parmi les plus notables de ce siècle de croissance, qui est la relative autonomie de l'économie locale grenobloise.

La période des années 1960, décennie phare symbolisée par la place croissante de la recherche appliquée au détriment des industries traditionnelles de la mécanique et de l'électricité, s'appuie en grande partie sur les effets de cette longue collaboration. La création du CENG[57] et du *Laboratoire d'Electronique et de technologie de l'informatique* (LETI), la réorientation de *Merlin-Gérin* vers l'électronique, l'installation de grandes entreprises comme la *CSF*[58] à la fin des années 1950 illustrent la place croissante des

[55] INPG : Institut National Polytechnique de Grenoble.
[56] Aujourd'hui, l'héritière de ce cercle *d'amis* est l'Alliance Universitaire de Grenoble (AUG).
[57] Premier centre de recherche régional, le Centre d'Etude Nucléaires de Grenoble quitte progressivement le seul champ du nucléaire pour se rapprocher notamment du champ de l'électronique.
[58] L'installation de la CSF (Compagnie Générale de Télégraphie Sans Fil) permet la création d'une importante industrie des composants électroniques sur l'agglomération grenobloise. Le groupe Thomson fusionne avec CSF pour créer un grand opérateur français de l'électronique en 1968.

activités de recherche et surtout la réorientation vers le nucléaire, l'électronique et l'informatique de pointe de l'économie grenobloise.

Michel Grossetti et Michel De Bernardy montrent dans ce qui constitue la pertinence et l'efficacité du système grenoblois, ce qu'ils appellent la *double position de sollicitation et d'entraînement de la science* (De Bernardy M., 1997; Grossetti M., 2001). Le triptyque *université-recherche-industrie* explique les synergies entre le développement du potentiel de recherche, le développement d'entreprises liées à ces recherches, ainsi que la forte capacité d'innovation. Les deux s'alimentent dans un effet de sollicitation et d'entraînement réciproques, permettant au système grenoblois de se prolonger et de se renouveler par cycles, et donc par le remplacement d'une industrie par une autre, en passant de la houille blanche à l'électro-métallurgie, puis au nucléaire, à l'électronique, à l'informatique, aux télécommunications ou dernièrement aux nanotechnologies.

La formation d'une élite technique et scientifique locale

De nombreux auteurs se sont interrogés sur la capacité renouvelée d'innovation grenobloise. Divers arguments sont avancés comme celui quelque peu déterministe du rôle joué par une localisation géographique contrainte, d'une part sur la mentalité des hommes (le milieu montagnard), et d'autre part sur la précocité à travailler des produits à forte valeur ajoutée afin de pallier à l'enclavement de la ville et au coût de la distance. Mais au-delà de l'impact du milieu physique sur les conditions du développement, c'est surtout le rôle de la tradition scientifique et entrepreneuriale, avec la succession de générations de techniciens, d'ingénieurs et de chercheurs qui explique certainement cette tendance à se spécialiser dans des catégories de production dites à hautes valeurs ajoutées (De Bernardy M., 1997), en l'occurrence : la création d'un modèle technopolitain de production industrielle fondé sur l'accumulation d'un savoir-faire spécialisé et pointu, vecteur en outre d'une atmosphère de culture technique et scientifique originale. L'agglomération grenobloise se singularise en effet par une part très élevée de CSP supérieures (techniciens, ingénieurs et universitaires). La présence à Grenoble de ces classes salariées, parmi lesquelles cadres, universitaires et étudiants, se vérifie d'ailleurs volontiers au sein de la classe politique locale, puisque nombre d'élus sont souvent liés, parfois directement, à l'université et à l'industrie, à l'instar d'Hubert Dubedout, maire de 1965 à 1983 et anciennement chargé des relations extérieures du laboratoire CENG ; ou de Michel Destot, maire de Grenoble à partir de 1995, ingénieur en physique nucléaire et ancien chef d'entreprise de haute technologie.

2.3. Une croissance urbaine dichotomique entre une « ville-centre-banlieue » et les secteurs périurbains

Trois périodes nous permettent de caractériser la croissance démographique récente de l'agglomération grenobloise[59] :

- Une période de forte croissance pendant les années 1950 et 1960, due à un important solde migratoire, où les communes industrielles de banlieue connaissent leur expansion la plus forte.
- Un ralentissement global du rythme de la croissance à partir des années 1970, due notamment à la chute du solde migratoire, au ralentissement de la croissance dans la partie centrale, et à la croissance des espaces extérieurs à l'agglomération dans le Sud, la vallée du Grésivaudan, les collines du Voironnais, et les plaines de Bièvre.
- Enfin une légère reprise démographique à partir des années 1990 dans la ville-centre et dans certaines communes de banlieue, et une croissance modérée, mais continue, au sein des espaces périurbains.

La forte croissance des communes industrielles de banlieue (années 1950-1960)

Pendant les années 1950 et 1960, la croissance urbaine soutenue concerne avant tout l'agglomération à proximité des emplois. C'est la période de constitution de l'espace aggloméré central. Les communes rurales et de montagnes environnantes perdent quant à elles des habitants, c'est la fin d'une longue période d'exode rural. La tradition industrielle grenobloise est en effet à l'origine de vastes mouvements d'immigration vers la capitale du Dauphiné. Les flux proviennent d'abord des zones rurales et montagnardes voisines, puis ensuite de l'étranger et notamment de l'Italie et du Maghreb.

En 1954, au début de la croissance démographique, l'agglomération compte sept communes et 147 358 habitants. Moins de 15 ans plus tard, en 1968, la population a doublé et compte 146 845 habitants supplémentaires, soit une population de 330 000 habitants pour l'agglomération. De 1954 à 1962, période de la plus forte croissance, la progression est de +4,64% par an, soit aussi la plus forte croissance pour les agglomérations de cette dimension. De 1962 à 1968, la progression est de + 4,07% par an, tandis qu'elle baisse de 1968 à 1975, passant à +2,34% par an.

Le déclin de la cuvette centrale face à l'émergence des espaces périurbains (à partir des années 1970)

Les années 1970 et 1980 affichent une croissance ralentie de la population, notamment dans le secteur central de l'agglomération et de la ville-centre. La croissance démographique se modère et rejoint les tendances générales des agglomérations françaises. La période 1975-1982 enregistre une augmentation de + 0,12% par an, avec pour la première fois un solde migratoire négatif, conséquence d'un freinage du mouvement migratoire et de l'arrêt brusque de l'arrivée d'importantes populations immigrées, alors que

[59] Se référer à l'annexe n° 5, sur les données démographiques de la région urbaine grenobloise.

dans les périodes intercensitaires précédentes 1 habitant nouveau sur 5 est d'origine étrangère. Le rôle clef de l'animation du rythme démographique est désormais dévolu avant tout au solde naturel, au sein d'une région urbaine grenobloise qui enregistre un taux de +0,7% d'augmentation annuelle entre 1975 et 1990.

Ce ralentissement démographique se caractérise surtout par son caractère plus diffus, puisqu'on assiste à un vaste mouvement de desserrement au sein des communes rurales proches et le long des infrastructures routières en l'occurrence le long des vallées alpines. Pour autant la dispersion de l'habitat à partir des années 1970 ne s'accompagne pas, comme dans la plupart des agglomérations françaises, d'un desserrement de l'emploi qui continue à se polariser essentiellement dans la partie centrale. Cette dissociation croissante entre habitat et emploi, que renforcent les caractéristiques du site, entraîne ainsi une saturation des axes de circulation aux trois portes d'entrée de la cuvette topographique grenobloise.

Le mouvement de périurbanisation s'accélère à partir des années 1970, en parallèle de la récession démographique, conséquence du passage d'une croissance par *agglomération* à une croissance par *extension* (AURG, 1992). Ce sont les communes résidentielles de la périphérie extérieure à la cuvette qui reçoivent le flux de l'étalement urbain grenoblois, tandis que l'agglomération voit son poids démographique diminuer puisqu'elle passe de 65% en 1982, à 60% en 1999 de la population totale de la région urbaine.

Le regain de la ville-centre et de sa proche banlieue (années 1990)

En 1999, la *Région Urbaine Grenobloise*[60] (RUG) compte 626 000 habitants sur 157 communes, soit 57% de la population de l'Isère. C'est un espace relativement dynamique, même si sa croissance démographique suit un rythme moins élevé que lors des décennies précédentes. Entre 1990 et 1999, la population de la RUG augmente de 0,7% par an, soit au total 35 000 habitants supplémentaires. Comparativement, la population française s'accroît de moins de 0,4% par an, tandis que la population départementale s'accroît de 0,8% par an.

Au sein d'un département de l'Isère, comptant un peu plus d'un million d'habitants[61] et se caractérisant par un développement bicéphale, sous la double impulsion de la région lyonnaise voisine et de la région grenobloise, l'espace rural poursuit sa disparition au profit d'un vaste mouvement de périurbanisation (AEPI, 2005). Ces dernières décennies voient se modifier profondément la répartition de la population, avec une baisse du poids de l'agglomération centrale au profit des secteurs périphériques situés le long des vallées de « l' Y » grenoblois qui se périurbanisent jusqu'aux communes rurales les plus lointaines.

[60] La *région urbaine grenobloise*, qui comporte la majeure partie de l'aire urbaine de Grenoble (excepté dans le Sud montagneux de l'agglomération), l'aire urbaine de Voiron et des communes multipolarisées ou rurales, est *l'aire d'étude* de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Grenobloise (AURG), mais aussi celle du Schéma directeur. Présent depuis le SDAU de 1973, c'est le périmètre de base des études territoriales au sein de l'espace urbanisé grenoblois, cela au détriment de l'aire urbaine qui ne prend pas en compte les réalités fonctionnelles de ce découpage.

[61] 1 093 802 habitants en 1999.

On distingue ainsi deux phases démographiques bien marquées, tant par l'ampleur de la croissance que par sa dispersion géographique, comprises avant et après le recensement 1975.

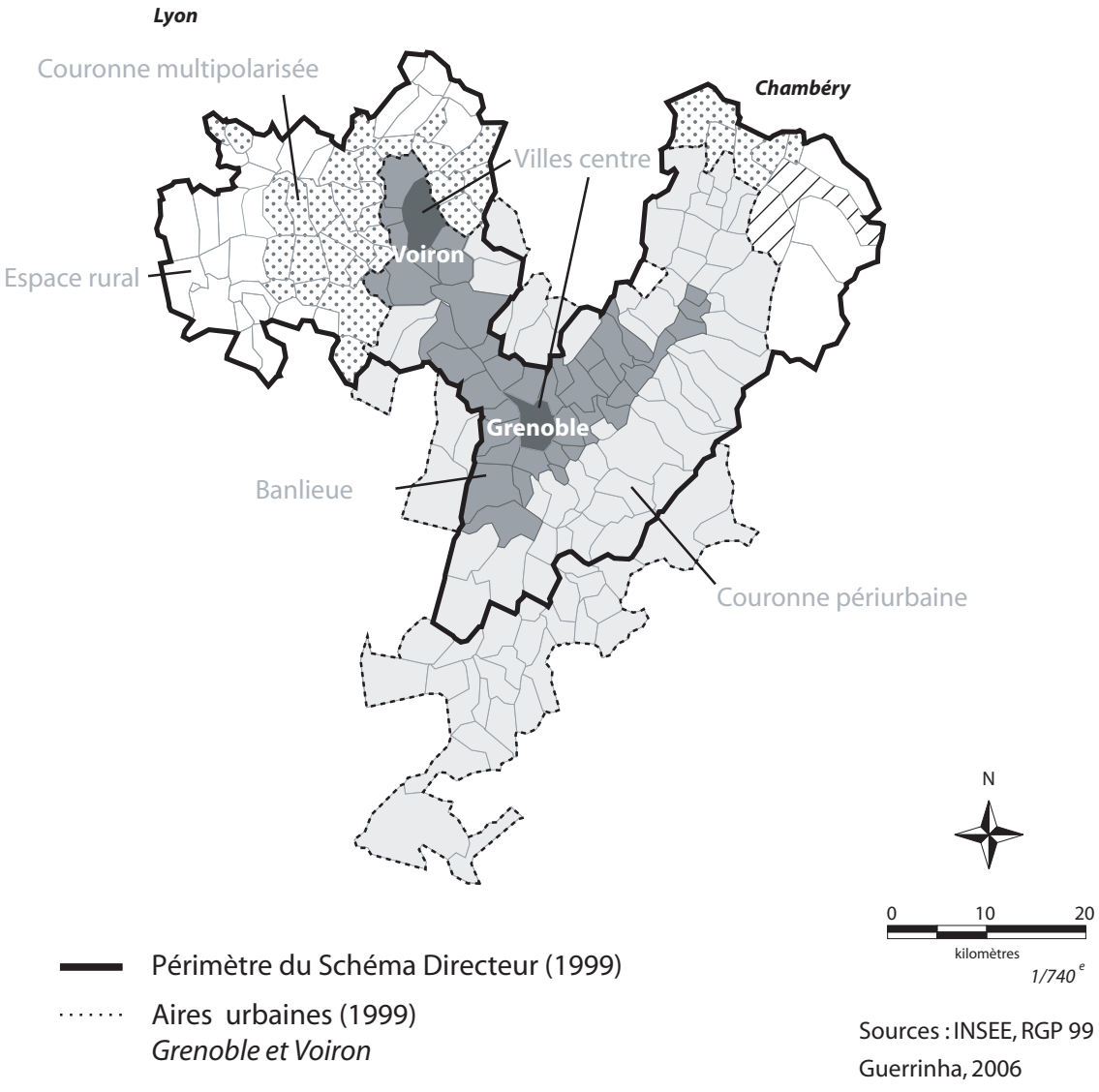


Fig. 12 – Espace Insee de la région urbaine grenobloise (1999)

Les différents territoires de la région urbaine grenobloise

La ville-centre

Après une longue période de repli où la ville de Grenoble perd de la population, recensement après recensement, la période de 1990 à 1999 voit une réduction du déficit migratoire. C'est la première fois depuis 1975 que la ville ne perd plus d'habitants, et qu'elle enregistre même un taux annuel de croissance de 0,2% par an.

De la banlieue à l'agglomération

Le timide retour au centre se vérifie également au sein des grandes communes limitrophes de banlieue qui enregistrent une croissance faible, mais qui redevient à nouveau positive. A l'inverse, les autres communes de première couronne affichent une croissance parfois négative, notamment au sein des communes situées sur le versant Est du Vercors. Les banlieues affichent 0,5% de croissance annuelle, soit un taux supérieur à celui de la ville-centre.
Le territoire de la *Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole* (LA METRO), en l'occurrence la ville-centre et ses communes de banlieue, compte 374 000 habitants et représente plus de la moitié de la population de la RUG. Elle connaît une légère reprise de 0,2% de croissance par an entre 1990 et 1999, soit sensiblement un rythme légèrement supérieur que pour la période intercensitaire précédente. La croissance du secteur central doit essentiellement l'excédent naturel, qui se substitue aux migrations devenues majoritairement négatives.

La couronne périurbaine et les secteurs périphériques

Les communes périurbaines progressent plus vite que les banlieues, même si elles sont également marquées par un infléchissement de leur croissance démographique et par une atténuation des disparités au sein des secteurs. Les communes périurbaines affichent le taux de croissance annuel le plus élevé de la RUG, soit 1,9% pour la période 1990-1999. Face à la rareté du foncier au sein des premières couronnes, ce sont les périphéries les plus éloignées du centre, qui connaissent les taux de croissance les plus importants.

Le Voironnais

Le secteur Nord-Ouest du Voironnais bénéficie d'une croissance de 1% par an. La population y progresse moins vite que lors des décennies précédentes, mais la ville de Voiron (19 794 habitants), qui perd de la population entre 1975 (19 420) et 1990 (18 686), affiche à nouveau un rythme de croissance positif.

Le Grésivaudan

Le secteur Nord-Est bénéficie d'un fort mouvement de périurbanisation et d'une croissance démographique soutenue de l'ordre de 2% par an. Les communes qui connaissent une forte croissance sont toutes situées dans ce secteur (Crolles, passe ainsi de 5 800 habitants en 1990 à 8 300 en 1999). La majeure partie de la croissance urbaine s'effectue spécifiquement sur le versant Sud (adret) du massif de la *Chartreuse*. Le développement se poursuit également plus loin dans la vallée, jusque dans le *Haut-Grésivaudan*. Ce secteur qui compte 15 000 habitants en 1975, en regroupe le double, soit environ 30 000 en 1999. Les communes du versant Nord (ubac) de *Belledonne*, jusqu'alors répulsives de part l'orientation et les anciennes industries de la papeterie, connaissent également un retour assez fort à la croissance.

La Bièvre et le Sud

Dans ces deux secteurs la croissance démographique est en forte baisse pendant la période 1990-1999, passant respectivement de 1,3% à 0,6% par an ; et de 2,1% à 1,1% par an. Contrairement à la Bièvre qui croît à un rythme désormais très modéré, le Sud grenoblois affiche un nouveau dynamisme démographique, notamment sur Vif qui récolte les retombées de l'autoroute de dégagement Grenoble-Sisteron (A 41).

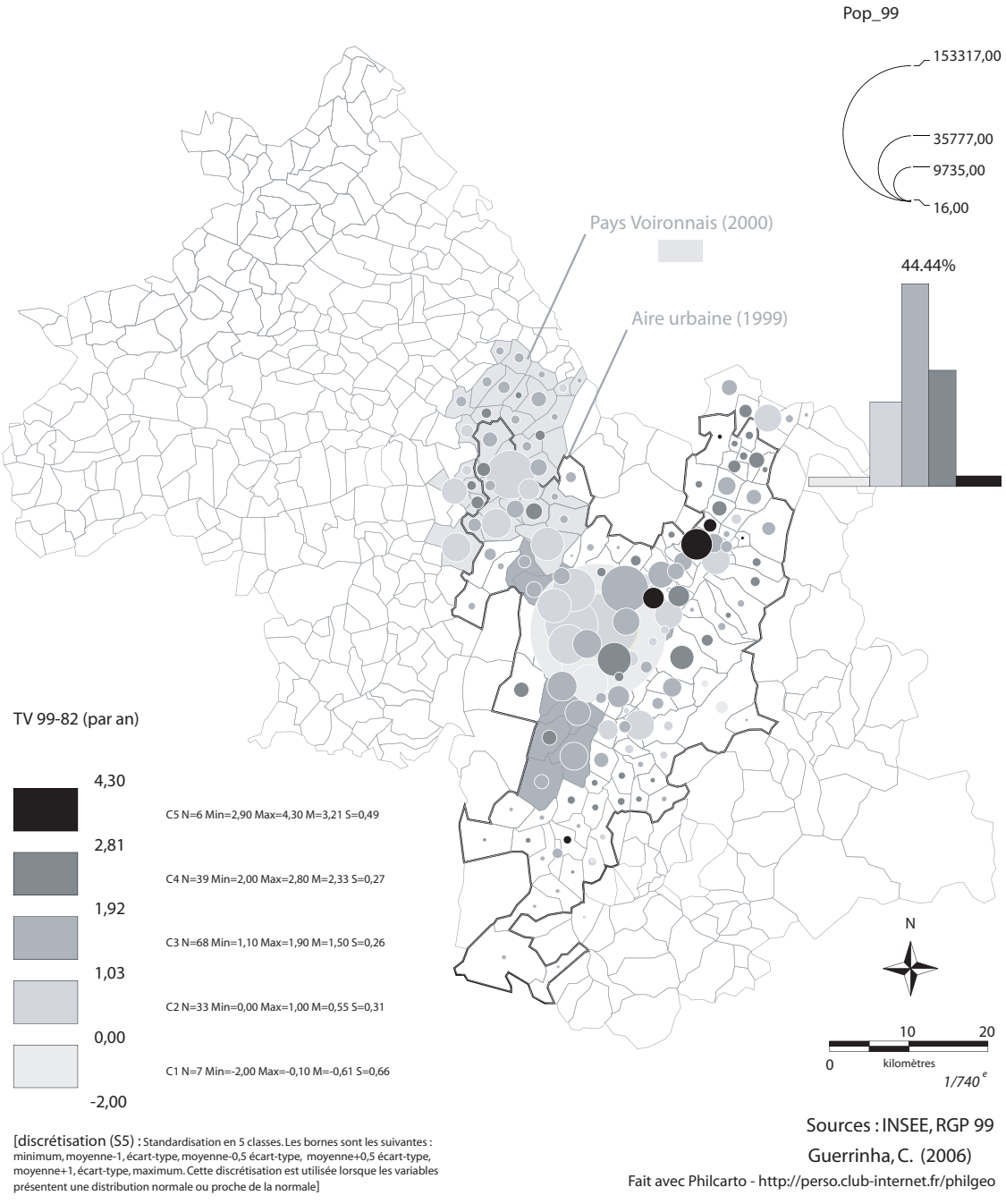


Fig. 13 – Evolution de la population au sein de l'aire urbaine grenobloise (1999)

Une concentration de l'emploi en déclin au profit des périphéries

Les taux de migrations quotidiennes, en l'occurrence les sorties de la commune de résidence, atteignent 80% dans le secteur Sud, 78% dans le Grésivaudan et 71% pour la Bièvre et le Voironnais. À l'inverse, les actifs qui travaillent et habitent dans la même commune sont près de 37% dans l'agglomération centrale, qui correspond toujours au pôle d'emploi principal, regroupant plus de la moitié des emplois de la RUG.

Au cours des 20 dernières années, la répartition de l'emploi s'est sensiblement modifiée sous l'effet du desserrement des entreprises, conduisant à une baisse du poids de l'agglomération au profit des secteurs périurbains. En 1982, 77% des emplois de la RUG se trouvent dans l'agglomération, alors qu'en 1995 ils ne sont plus que 58% (AURG, 2002). En matière de localisation des emplois, la RUG connaît une évolution plus affirmée que celle des autres agglomérations françaises, en l'occurrence un étalement des zones résidentielles et des activités, avec le maintien d'une forte concentration des emplois en zone centrale (Champ et Rousier, 1997). Ainsi, le poids économique de la commune-centre diminue au sein de la RUG, au profit des communes de banlieue et des espaces périurbains. Ces derniers concentrent près de 42% de l'emploi de la RUG (14,6% pour le Grésivaudan, 13,3% pour le Pays Voironnais, 7,2% pour le Sud et 6,6% pour la Bièvre), et enregistrent en outre une augmentation régulière du nombre des emplois.

Concernant le cas des espaces périphériques du Voironnais et du Grésivaudan, Jacques Champ et Nicole Rousier, montrent que le développement de leurs principales zones d'activités[62], est à associer à l'extension continue, le long des vallées, des zones de développement économiques de l'agglomération centrale (Ibid.).

[62] En l'occurrence *Centr'Alp* située sur les communes de Moirans et de Voreppe (pour le Pays Voironnais) et les zones industrielles et tertiaires autour de Crolles (pour le Pays du Grésivaudan).

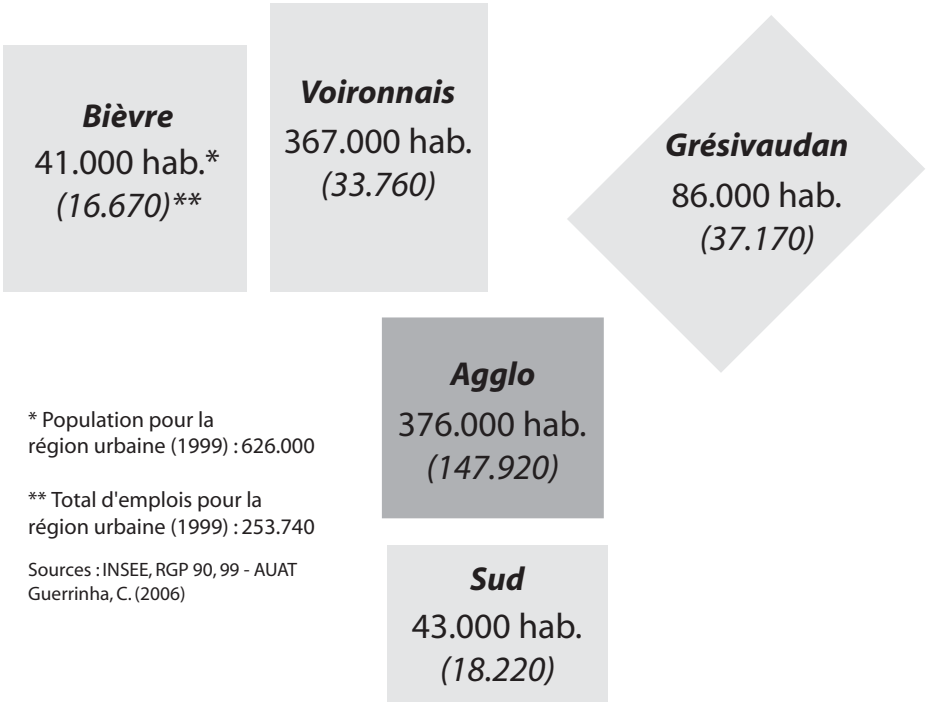


Fig. 14 - L'emploi au sein de la région urbaine grenobloise (1999)

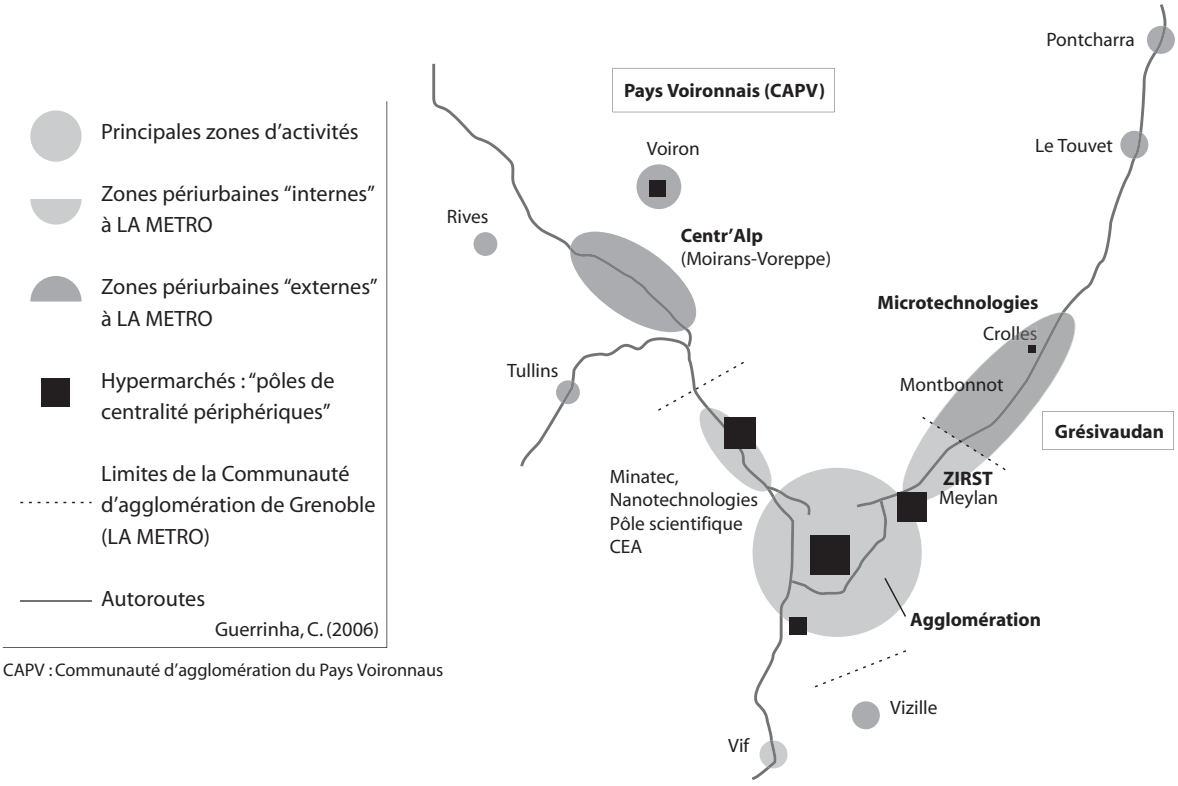


Fig. 15 - Les grandes zones d'activités économiques à la périphérie grenobloise (2006)

3 Deux technopoles en phase avec les activités de pointe

Toulouse comme Grenoble sont le prototype de la figure de métropole moderne, attractive, et innovante. Toutes deux affichent, une image qui repose à la fois sur les effets d'une dynamique économique locale reconnue à l'extérieur et qui célèbre les nombreuses aménités géographiques du lieu. Les deux agglomérations proposent en effet un écrin proche d'une nature où il fait bon vivre. *L'arbre et le processeur* ne font-ils pas parti des symboles souvent utilisés pour illustrer ces deux agglomérations, au sein des plaquettes de communication des collectivités ou des entreprises locales ? Le couple moderne entre *nature et science* contribue à construire une représentation largement positivée.

La comparaison ou plutôt la réciprocité entre ces deux villes qui *réussissent*, selon les médias grand public, permet de mieux en faire ressortir leurs atouts. Le rapport à l'autre passe en effet souvent par la projection. Grenoble et Toulouse sont dans de nombreux écrits scientifiques ou de grand public, souvent comparées l'une à l'autre pour mieux en montrer les caractères de l'idéal-type de modernité, *« maître mot de notre époque »* (Chesneaux, 1983) ; c'est-à-dire non pas comme un acquis, mais comme une tension entretenue. Ce processus ou encore cette attitude, la *modernitas,* implique une quête permanente de progrès (Bourmaud, 2004; Lipovetsky, 1989, 2006) que ces deux agglomérations expriment similairement dans leur exigence d'être toujours à la pointe.

Ces deux figures urbaines, aux trajectoires ont cependant un parcours nettement différencié. Michel Grossetti montre pour ces *deux systèmes urbains d'innovation,* l'histoire à la fois similaire sur le plan scientifique mais très distincte sur le plan industriel. Alors que Grenoble se distingue par un développement industriel spontané, Toulouse doit son succès essentiellement au fait qu'elle bénéficie d'une suite de politiques nationales et locales qui aboutissent finalement à la construction du système d'innovation actuel (Grossetti M., 2001). Grenoble se caractérise par une tradition manufacturière qui s'adapte régulièrement en fonctionnant par cycles économiques, selon des développements, fruits en partie de ses propres innovations locales.

Le principal point commun en termes économiques réside davantage dans l'association ancienne et étroite de l'université avec la recherche universitaire et le milieu industriel. À la fin du 19ème siècle, les deux villes sont d'ailleurs parmi les rares pôles français à investir dans la science et à choisir notamment la voie très novatrice de l'électricité.

Grenoble et Toulouse font partie des agglomérations françaises de province où les relations entre recherche et industrie, socle de véritables systèmes scientifiques locaux, sont les plus importantes. Ce sont également les deux plus grandes concentrations de chercheurs, et surtout celles où coexistent un ensemble scientifique important et des activités industrielles avec un objectif commun de développement local. À Grenoble, l'électronique et l'informatique sur une maille complexe de grandes entreprises, de PME

ou de start-up ; et à Toulouse, la production des satellites, de l'aéronautique et de l'électronique. Ce ne sont pourtant pas des centres de commandement mais bien deux espaces industriels ayant largement bénéficié, notamment pendant les années 1960, des déconcentrations parisiennes. Le lien avec l'Etat y est fort puisque Toulouse a bénéficié, des délocalisations de l'industrie chimique, aéronautique et spatiale ; et Grenoble, des centres de recherches sur l'atome, ainsi que la réalisation de nombreux équipements et infrastructures. Pour reprendre les termes de Guy Jalabert, ces deux agglomérations ont bénéficié d'une conjoncture qui les a mises en phase avec le stade techno-économique d'évolution des activités de pointe, mais en a fait aussi depuis 30 ans des villes d'enseignement, de recherche, de conception et de production finale de biens d'équipements à haute valeur ajoutée. Grenoble et Toulouse n'ont pas eu à subir la crise et les grandes adaptations des villes de l'Est de la France, développées dans des phases antérieures.

Ces deux *pôles d'excellences*, comme on aime à les nommer, se distinguent également par la composition de leur population active, marquée par la valorisation : des ingénieurs, cadres, techniciens supérieurs, chercheurs, universitaires ou en général des « CSP + »[63]. Ces deux *agglomérations de savants* connaissent ainsi le même effet de *technopolisation* et de *technopolitisation*, puisqu'en dehors de prendre une place locale croissante en terme de promotion sociale, ces catégories conquièrent, à partir des années 1960 et 1970, les sphères politiques locales, notamment au sein de la ville-centre (Grenoble) ou des communes de banlieues et périurbaines (Toulouse).

Deux géographies qui s'opposent et pourtant…

La géographie différencie fortement les deux agglomérations. Un espace contraint, un arrière-pays et une aire d'influence limitée pour Grenoble, contre un espace ouvert, centre d'une vaste région pour Toulouse. Cette réalité physique inhiberait toute comparaison entre deux agglomérations que l'on rangerait facilement dans deux catégories distinctes, tant en terme géographique que par leur poids démographique. La seule ville de Toulouse représente respectivement plus du tiers de la superficie, et près des deux tiers de la population de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse. La seule ville de Toulouse compte même plus d'habitants que la communauté d'agglomération grenobloise réunie, soit 390 000 contre 376 000 habitants en 1999. Petite ville-centre contre très grande ville-centre, en termes de superficie comme en terme démographique, la géographie sociale, politique ou économique s'exprime aussi dans l'opposition de la place des villes centre dans le dispositif spatial urbanisé.

Les problèmes qui découlent des contraintes des conditions naturelles, notamment pour les arbitrages des infrastructures, du foncier ou du logement, positionnent cependant l'agglomération grenobloise au rang de véritable métropole. La comparaison avec Toulouse sur ces thématiques est tout à fait appropriée, puisque la *capitale des Alpes* subit en effet des problèmes majeurs en tous genres, que la plupart des agglomérations ne

[63] Catégories Socio-Professionnelles Supérieures (+).

connaissent que postérieurement dans leur cycle démographique, social et/ou économique. L'agglomération toulousaine, peu marquée par les contraintes du milieu, subit quant à elle, depuis les années 1960, les conséquences d'une croissance urbaine très forte puisque près de 10 000 à 20 000 nouveaux habitants viennent résider chaque année au sein de l'aire urbaine. Les deux agglomérations sont ainsi confrontées aux conséquences de la croissance urbaine, notamment en termes d'étalement et d'éclatement de l'urbanisation, enjeux majeurs en matière de cohésion territoriale.

	Grenoble	**Toulouse**
Ville-centre		
Population	153.317	390.350
% de l'agglomération	40,8 %	66,8 %
% de la région urbaine	24,5 %	40,5 %
Superficie (ha)	1.813	11.830
% de l'agglomération	5,9 %	32,3 %
Agglomération politique[1]		
Population	376.000	584.000
% de la région urbaine	60,1 %	60,5 %
Superficie (ha)	30.707	36.643
Région urbaine[2]		
Population	625.740	964.797
Superficie (km²)	1.900	4.000

Source : INSEE, RGP 99 ; Guerrinha, C. 2007
[1] *Agglomération* : Communautés d'agglomération du Grand Toulouse et de Grenoble Alpes Métropole
[2] Pour Grenoble : région urbaine grenobloise ; Pour Toulouse : aire urbaine toulousaine

Tab. 1 – Comparaison du poids de la ville-centre, de l'agglomération et de la région urbaine

Chapitre 2

De l'intercommunalité du centre, à la fragmentation métropolitaine

---

2a. Une aire urbaine toulousaine divisée

2b. Une région urbaine grenobloise comme référence spatiale

Chapitre 2a

Une Aire urbaine toulousaine divisée



Fig. 16 – Le VAL de Toulouse

Chapitre 2a
Une Aire urbaine toulousaine divisée

1. Une structuration d'agglomération difficile, à l'image des tensions politiques locales

1.1. Les clivages centres-périphériques : ville-centre, communes de banlieue, Conseil général
1.2. Un « village gaulois » qui rejette toute structure d'agglomération
1.3. La gestion chaotique de la croissance des espaces urbains

2. Les nécessités techniques et sectorielles, conditions du développement de l'intercommunalité

2.1. Les changements territoriaux, catalyseurs du débat d'agglomération
2.2. L'organisation intercommunale des transports collectifs urbains : l'avant-coureur sectoriel

3. La mise en place d'une gouvernance d'agglomération fragmentée

3.1. Une coopération technique foisonnante sans « gouvernance »
3.2. La constitution d'une structure d'agglomération : le district de Toulouse
3.3. L'affirmation d'une division fonctionnelle et institutionnelle de l'agglomération

4. Une structuration institutionnelle « non-unifiée »

1 Une structuration d'agglomération difficile, à l'image des tensions politiques locales

La coopération intercommunale ou plutôt la question de la structuration d'un gouvernement d'agglomération à Toulouse est un véritable serpent de mer qui se caractérise par un retard certain en comparaison d'autres agglomérations françaises de sa dimension, comme Bordeaux, Nantes ou Strasbourg constituées en communautés urbaines depuis la fin des années 1960. L'agglomération toulousaine est l'une des seules en France qui ne se dote pas d'une formule intercommunale au cours des années 1970 ou 1980. L'importance démographique et spatiale de la ville-centre, massives vis-à-vis d'une banlieue pratiquement inexistante jusqu'à encore une période assez récente, est sûrement un facteur majeur de ce retard. Ainsi, sans vouloir nier le rôle de cette clef d'explication spatiale, il ne faut pas oublier l'importance d'une ambiance politique locale singulière, c'est-à-dire très fortement conflictuelle et partisane.

La ville-centre a pu pendant longtemps, et cela contrairement à sa voisine bordelaise, utiliser ses réserves foncières sans avoir à recourir aux territoires de ses communes de banlieue pour s'étendre, en contenant la croissance urbaine à l'intérieur de ses limites communales. Jusqu'à une période récente Toulouse a en effet été relativement peu dépendante de sa périphérie, et n'a donc pas eu besoin de la coopération intercommunale. L'Etat ne s'y est d'ailleurs pas trompé en ne choisissant pas Toulouse parmi les communautés urbaines de 1966[64], puisque l'unité urbaine de Toulouse ne compte en 1962 que deux communes, en l'occurrence Toulouse et Blagnac[65], et seules quelques communes de banlieue dépassent les 5 000 habitants en 1970. A la fin des années 1960, la ville-centre regroupe toujours l'essentiel des activités économiques et représente près des deux tiers de la population de l'actuelle aire urbaine, contre encore 40% en 1999. La ville-centre n'a en conséquence pas besoin, ni en terme démographique, ni en terme spatial de s'appuyer ou de s'allier avec des communes environnantes. La nécessité de *s'agglomérer* avec d'autres n'est – financièrement, matériellement et voire politiquement – pas encore nécessaire.

L'intercommunalité toulousaine se caractérise depuis la fin des années 1960 par trois grandes périodes :

- Une 1ère période de tentative de structuration intercommunale impulsée par l'Etat pendant les années 1960, au sein de la ville-centre et des communes de proche banlieue environnantes, en l'occurrence le secteur central de l'agglomération.
- Une 2ème période de relatif silence intercommunal pendant les années 1970-1980 en lien avec la ville-centre, mais active en périphérie. Il y a un développement de la

[64] La loi du 31 décembre 1966 créant les premières communautés urbaines.
[65] Evolution de l'unité urbaine de Toulouse : 1962 : 2 communes et 1968 : 29 communes

coopération au sein d'espaces périphériques proches et intégrés à ce secteur central, en l'occurrence le SICOVAL.

- Une 3ème période actuelle, à partir des années de la fin des années 1980, caractérisée par la multiplication des structures de coopération autour de ce système central, au sein de la vaste couronne périurbaine.

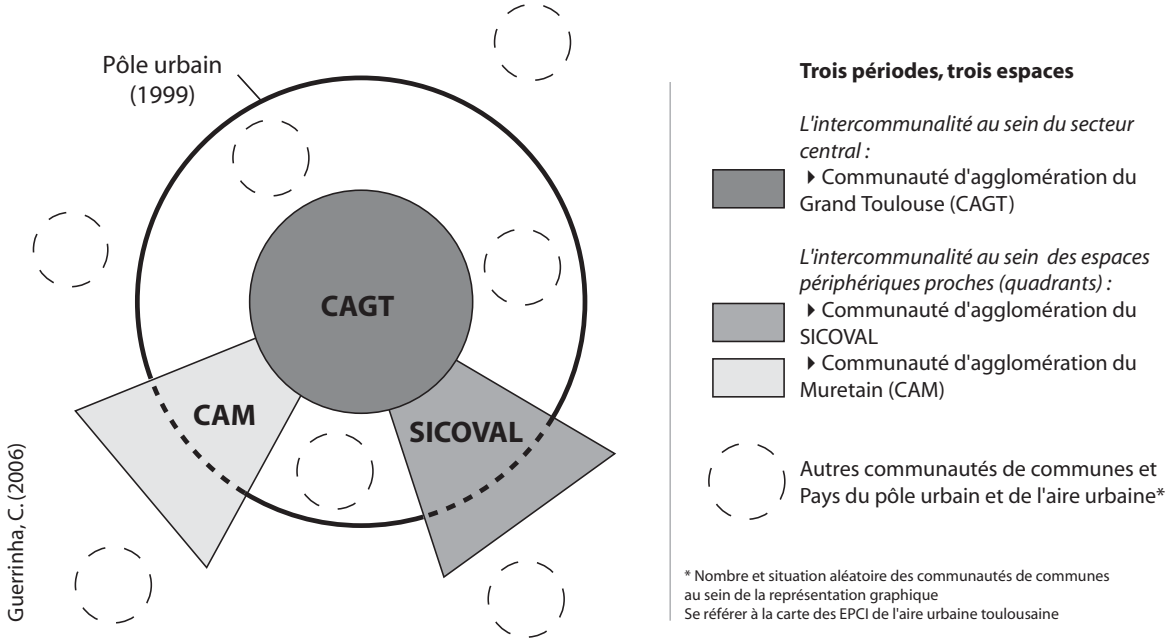


Fig. 17 – La structuration institutionnelle de l'aire urbaine toulousaine

1.1. Les clivages *centres-périphériques* : ville-centre, communes de banlieue, Conseil général

La lutte pour le contrôle du pouvoir

L'agglomération toulousaine se caractérise par une forte opposition entre une ville-centre et une périphérie, qui cristallise une exacerbation de touts débats. Le jeu politique local révèle un contexte où les enjeux territoriaux et la lutte pour le contrôle du pouvoir sont très disputés. On aborde à Toulouse la thématique de *l'agglomération* davantage comme un enjeu électoral, pour prendre ou reprendre des positions politiques et savoir qui possède le leadership politique, que comme un enjeu de premier ordre abordé de manière constructive. Cette situation conflictuelle inhérente, qui ne facilite pas une réflexion globale sur un destin commun, est un élément explicatif essentiel du retard toulousain au niveau de la structuration d'un gouvernement d'agglomération.

L'opposition à la ville-centre ne vient historiquement pas d'une commune de banlieue, il n'y en a aucune qui pourrait réellement contrebalancer le poids de la ville de Toulouse. Elle vient plutôt du Conseil général de la Haute-Garonne et notamment de ses présidents successifs : représentants de la périphérie et de la société rurale face à la principale figure

de la métropole, c'est-à-dire le maire de la ville-centre. Ainsi, avant même les élections municipales de 1971 et la victoire de la droite, le président du Conseil général ou encore le leader du groupe politique dominant n'est que très rarement le maire de la ville-centre. Cela même si, comme ce fut longtemps le cas, les représentants des deux institutions sont du Parti Socialiste (PS)[66]. Le maire de Toulouse est considéré comme un rival potentiel des élus de la périphérie, qui craignent la domination de la ville-centre sur les espaces ruraux environnants.

L'arrivée de Pierre Baudis au Capitole donne à partir de 1971 un ton encore un peu plus virulent à ce conflit. D'une opposition classique entre un centre et une périphérie ou plutôt entre la ville et la campagne, le conflit politique devient également partisan. Le changement politique au sein de la ville-centre exacerbe les tensions de la gauche, puisque jusque là le PS est à la tête des principales institutions toulousaines, du Conseil général de la Haute-Garonne, de la ville-centre ou des principales communes de banlieue[67].

L'apparition d'un nouvel acteur : la banlieue

Avec l'extension de l'urbanisation, le conflit *centre-périphérie* se cristallise en effet désormais entre une ville-centre qui doit désormais faire face à une hostilité venue du Conseil général, mais aussi de ses communes environnantes. A l'ancien antagonisme entre les deux principales collectivités locales, vient en effet se greffer, à partir des années 1970 et surtout des années 1980, les communes de banlieue : le nouvel acteur politique s'impose à mesure que l'urbanisation s'étend. La taille réduite des communes de banlieue explique en partie leur apparition tardive sur la scène politique métropolitaine, mais leur influence sur les relations entre les deux principales collectivités (ville de Toulouse et Conseil général) s'accroît progressivement.

Le Conseil général, le « parrain » des périphéries

Dans un jeu politique local animé par les relations entre une ville-centre gouvernée par une municipalité à majorité de droite (jusqu'en 2008) et des communes de la périphérie pour l'essentiel gouvernées par des municipalités d'union de la gauche ou à majorité socialistes, le Conseil général de la Haute-Garonne joue pour les périphéries le rôle d'un *parrain* dont le poids politique est considérable. Attentif aux sollicitations des communes, le Conseil général reste le principal financeur, mais se fait aussi porte-parole des territoires périphériques. Des années 1960 à la fin des années 1990, il intervient de manière importante au sein de la banlieue et des périphéries périurbaines ou rurales plus lointaines,

---

[66] Alors la SFIO *(Section Française de l'Internationale Ouvrière)*, qui deviendra le Parti Socialiste en 1969.

[67] Au moment de l'enquête de terrain puis de l'écriture de cette thèse, la ville-centre est à droite et dirigée par Jean-Luc Moudenc, successeur de Philippe Douste-Blazy. La victoire aux élections municipales de 2008 du Parti Socialiste, après 37 de droite, en l'occurrence de Pierre Cohen, ancien maire de Ramonville-Saint-Agne (commune limitrophe à Toulouse et membre de la Communauté d'agglomération du SICOVAL) est un élément important de changement dans le microcosme toulousain. Elle permet en quelque sorte un retour à 1971, avec l'ensemble des grandes collectivités locales entièrement revêtues de *rose* : à la ville-centre, au Conseil général et au Conseil régional. Ce changement politique ne réduit en rien l'analyse effectuée au sein de ce chapitre, concernant la construction politique de l'agglomération toulousaine. Elle vient juste en marquer un élément de rupture dans la trajectoire politique locale.

espaces qui connaissent les plus fortes croissances au sein du territoire départemental. Le Conseil Général reste ainsi le représentant du monde rural face à une ville de Toulouse qui n'a été longtemps représentée que par quelques élus. Cette opposition demeure même si le monde rural environnant s'est urbanisé, il est en l'occurrence devenu *périurbain*.

Les diverses positions prises périodiquement par le Conseil général révèlent d'importants efforts afin d'affaiblir le poids de sa principale concurrente. Il est très présent dans la partie centrale de l'agglomération, ne serait-ce que pour défaire le rival de l'intérieur sur les principaux enjeux locaux. Face visible de ces rivalités, son intervention met en avant des conflits réguliers souvent très médiatisés dans la presse locale. Ils portent notamment de manière régulière sur les batailles de nombres concernant les contributions et les subventions qu'il octroie aux différentes parties de son territoire. Le Conseil général intervient pourtant fortement dans le financement de l'agglomération, puisqu'il finance par exemple à hauteur de la moitié le budget du *Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine* (SMTC)[68], et participe également au financement de l'Agence d'urbanisme, même s'il ne l'utilise que faiblement et lui préfère ses propres services techniques. Cependant, Guy Jalabert et Jean-Pierre Gilly tiennent à minimiser son *rôle urbain* en soulevant les difficultés que le Conseil général rencontre dans la gestion de ses différents internes. Au-delà du conflit larvé avec les élus de la ville de Toulouse, les conseillers généraux sont en effet eux-mêmes taraudés par leurs propres clivages politiques, entre espaces ruraux et espaces urbains. Ces antagonismes internes révèlent : *« de manière plus accusée encore la difficulté de gestion d'espaces à dynamiques différentes : la partie urbaine du département et la partie rurale de la haute-vallée de la Garonne, les élus toulousains n'appréciant guère qu'une part importante des recettes départementales que fournit la ville centre ne lui revienne pas et soit dispersée dans le reste du département… »* (Jalabert et Gilly, 1993)

1.2. Un « village gaulois » qui rejette toute structure d'agglomération

Toulouse se singularise jusqu'à une période récente par l'absence d'un véritable projet politique, mais aussi par celle d'un véritable leadership à l'échelle de l'agglomération. L'absence longue de projet commun et cohérent, dû au fait que l'agglomération ne soit pas une structure élective en elle-même, est très loin de constituer un enjeu primordial pour des élus locaux qui la rejettent unanimement. Ces difficultés institutionnelles inhérentes contredisent ainsi la *bonne image* véhiculée par la ville rose.

Les tentatives vaines d'intercommunalité par « le haut »

Au cours de la période 1960-1970, l'intercommunalité est d'abord perçue par les milieux socialistes locaux dominants comme un produit imposé par l'Etat, et *a fortiori* comme un produit symbole d'un gaullisme tout-puissant. Ce rejet de la tutelle étatique est

[68] Se référer au point 2.2 de ce même chapitre, portant sur : *« L'organisation intercommunale des transports collectifs urbains : l'avant-coureur sectoriel »*

à cette période à la base de l'esprit de résistance face aux différentes tentatives des services locaux de l'Etat de structurer l'agglomération, thématique par ailleurs abordée dans le débat politique pour en critiquer les éventuelles initiatives. L'action volontariste du Préfet est unanimement rejetée, malgré les tentatives de mettre en place des structures d'études (mission préfectorale de 1963-1964 et agence d'urbanisme en 1968-1972), des structures intercommunales (projet de district en 1965 et projet de communauté urbaine en 1969-1970) ou de nouveaux cadres pour mettre en œuvre la planification urbaine (livre blanc de l'agglomération toulousaine en 1968, et SDAU[69] de 1972 à 1982). La très forte hostilité des élus toulousains, tant de la ville-centre que des communes de banlieue et surtout du Conseil général, qui craint la constitution d'un fort pouvoir d'agglomération, réduit à néant les différentes tentatives de formules intercommunales proposées par l'Etat au cours des années 1970.

La primauté de la défense des libertés communales

Pour de nombreux maires de la périphérie, et notamment pour Alex Raymond maire de Colomiers, la deuxième ville de l'agglomération après Toulouse, l'action des services de l'Etat est avant tout considérée comme une atteinte fondamentale aux libertés communales, mais c'est aussi un moyen détourné de renforcer la suprématie de la ville-centre. Pour les communes de banlieue toutes les initiatives sont ainsi fustigées sous couvert d'un risque de domination hégémonique de Toulouse.

À l'inverse, la ville-centre critique les égoïsmes et l'inconscience des communes de banlieue, responsables d'un développement, qui selon elle est incontrôlé et déraisonnable. L'action de l'Etat est en outre perçue par la ville-centre comme un moyen de favoriser exagérément des communes suburbaines, qui de son point de vue ne possèdent un poids démographique et économique que marginal. Louis Bazerques, maire socialiste de Toulouse de 1958 à 1971, ne perçoit l'utilité d'une structure d'agglomération que pour maîtriser la concurrence économique qui accompagne la montée en puissance démographique de quelques communes de banlieue à partir de la fin des années 1960. Cette concurrence ascendante incite la ville-centre à en limiter les effets, quitte à effectuer pour cela des accords et des coopérations avec des communes de banlieue de manière ponctuelle et selon ses propres besoins. Pour le maire de Toulouse, une politique d'expansion volontariste vers la périphérie pourrait ainsi permettre à la ville-centre de devenir une véritable métropole régionale d'équilibre et de rattraper son retard au niveau industriel, notamment vis-à-vis de sa rivale bordelaise. Mais pour son successeur Pierre Baudis, à partir de 1971, l'ambition est davantage de rééquilibrer les investissements entre le centre et la périphérie, et de stopper la course au modernisme que symbolise la construction de quartiers de grands ensembles à la périphérie (Le Mirail). La démarche territoriale de la municipalité toulousaine s'appuie alors, comme le souligne Philippe Estèbe, sur une *« vision fonctionnelle et hiérarchisée, du centre vers la périphérie la plus lointaine »* (Estèbe, 1994), c'est-à-dire une mise à l'écart de la périphérie. L'essentiel des

[69] SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.

actions de la puissance publique toulousaine se concentrent sur le seul mais néanmoins très vaste territoire municipal toulousain.

Un Etat incapable de structurer l'agglomération

Le thème de l'agglomération est un repoussoir, notamment parce que les enjeux et les intérêts des élus se situent encore à l'échelle de territoires municipaux en forte expansion. L'intercommunalité se présente comme une atteinte aux libertés communales, aux prérogatives des élus locaux face à une certaine technocratie des services locaux de l'Etat, mais aussi comme une mauvaise solution apportée pour résoudre les problèmes liés à la croissance urbaine toulousaine. Les initiatives en faveur de la structuration d'un gouvernement d'agglomération se heurtent à la réalité d'un échelon communal fort et d'un Conseil général hostile, ce qui limite de fait l'intervention de l'Etat, interdisant tout engagement vers la moindre intercommunalité de projet, et cantonnant, faute de coopération transversale, les objectifs des politiques publiques urbaines à de simples discours, forcément partiels et sectoriels.

La tentative de création d'une communauté urbaine, la difficile mise en place d'une agence d'urbanisme, aux compétences par ailleurs très limitées, ou l'élaboration d'un SDAU très global et qui ne heurte les positions de personne (Sibertin-Blanc, 1999), sont des exemples révélateurs parmi d'autres de la difficulté à travailler en commun au sein de l'agglomération toulousaine. Ces difficultés révèlent une impérieuse nécessité pour toute action supracommunale, que se soit pour l'élaboration de démarches de planification urbaine ou bien pour la mise en place de structures intercommunales, de se *soumettre aux conditions municipales*. Ainsi, la réalisation d'un *Livre Blanc de l'Agglomération toulousaine* en 1968 par une agence d'urbanisme créée la même année, recueille l'hostilité, pour une fois réunies, de toutes les communes. Le document qui promeut une forte vision supracommunale donne selon les maires de la périphérie, et pour Alex Raymond, maire de Colomiers, une trop grande importance à la ville-centre et favorise de ce fait la domination toulousaine au détriment des identités communales de banlieue. Pour la ville-centre, la réaction est identique. Le maire de Toulouse voit dans ce document la domination d'un pouvoir technocratique central qui fait la part trop belle à la banlieue. Face à l'hostilité des élus locaux, et à la vision trop intercommunale du document, la première tentative de planification urbaine à l'échelle de l'agglomération signe l'arrêt de mort de la première agence d'urbanisme après seulement quelques mois d'existence. Cependant, une nouvelle agence est rapidement mise en place par le Préfet, afin de faire face aux difficultés rencontrées par l'élaboration du SDAU. Recréée en 1972, soit quatre ans plus tard, l'agence doit cette fois-ci mettre de côté ses éventuelles velléités de promouvoir une quelconque démarche d'agglomération.

Dénigrée par les élites politiques locales face au rejet de ses projets et comme symbole d'une certaine technocratie, l'Etat n'est pas exempt de tout reproche malgré une indéniable action volontariste. Il peut paraître étonnant que ce dernier n'ait en effet pas réussi à imposer une structure intercommunale, ne serait-ce que sous une forme minimaliste ou sous une forme de monnaie d'échange, au vu de l'importance des déconcentrations et des

activités économiques octroyées à la ville rose. Le discours régalien récurrent, autour de la rationalisation territoriale et de la question du pouvoir d'agglomération, semble comme l'exprime Philippe Estèbe, avoir paradoxalement davantage constitué un facteur de négociation entre les élus locaux et les services de l'Etat, masquant une négociation dont le véritable enjeu se trouvait ailleurs, notamment sur le développement des grandes infrastructures et sur l'économie. Ainsi, les nombreuses propositions pour faire avancer la question d'une structure d'agglomération ne *« semblent pas avoir donné lieu au même déploiement de forces que dans d'autres agglomérations françaises »* (Estèbe, Jaillet, 1999).

1.3. La gestion chaotique de la croissance des espaces urbains

Un SDAU « au long cours »…

A Toulouse, la mise en place de la structure en charge d'élaborer le premier document de planification urbaine à une échelle pluri-communale s'avère laborieuse, parce qu'il n'y a pas de structure intercommunale, ni cadre consensuel d'action entre les acteurs techniques et politiques. L'agglomération se dérobe jusqu'alors de toutes les velléités d'organisation pluri-communale. Elle n'a pas, comme sa rivale bordelaise, l'obligation de se constituer en communauté urbaine, en district urbain ou sous d'autres formes de groupements de communes. L'agglomération toulousaine a par ailleurs peu d'expérience en matière de planification, puisqu'elle échappe également à la fin des années 1960 aux *Organismes Régionaux d'Etudes et d'Aménagement des aires Métropolitaines* (OREAM) de la DATAR[70], même si une tentative locale, timide et non labellisée, se traduit par la mise en place du *Groupe Régional d'Etudes Midi-Pyrénées* (GREMIP).

Retard à l'allumage d'une démarche largement reléguée…

L'histoire de la planification urbaine comme de la coopération intercommunale est loin de représenter la pratique vertueuse et efficace prônée par les services locaux de l'Etat. L'élaboration du SDAU toulousain fait en effet figure d'un véritable *serpent de mer* : les premiers travaux préparatoires débutent en 1967-1969[71], dès la promulgation de la LOF ; mais le SDAU n'est finalement approuvé qu'en 1982 – au moment où la France se

[70] Après la création de la DATAR en 1963, la constitution des OREAM répond à l'ambition de l'Etat de parvenir à rééquilibrer l'aménagement du territoire en favorisant l'émergence de véritables métropoles régionales. Les OREAM répondent au souci d'une planification urbaine sur une large échelle. Ensuite, avec l'adoption de la *Loi d'orientation foncière* (LOF) en 1967, cette préoccupation se généralise avec l'obligation de réaliser des SDAU. Parmi les 8 métropoles d'équilibre désignées, seules 5 sont dotées d'un OREAM.

[71] Le 23 octobre 1969, le Préfet de la Haute-Garonne arrête la création de la *Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme* (CLAU) du SDAU de l'agglomération toulousaine. Le 5 novembre 1971, le Préfet prescrit retient ensuite le périmètre de 63 communes, soit en 1975 un territoire comptant une population de 532 000 habitants. Prescrit en 1969 par le Préfet, la procédure du SDAU ne démarre ainsi réellement qu'une fois les élections municipales de 1971 passées.

décentralise – soit plus de 10 ans après la création de la *Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme* (CLAU)[72].

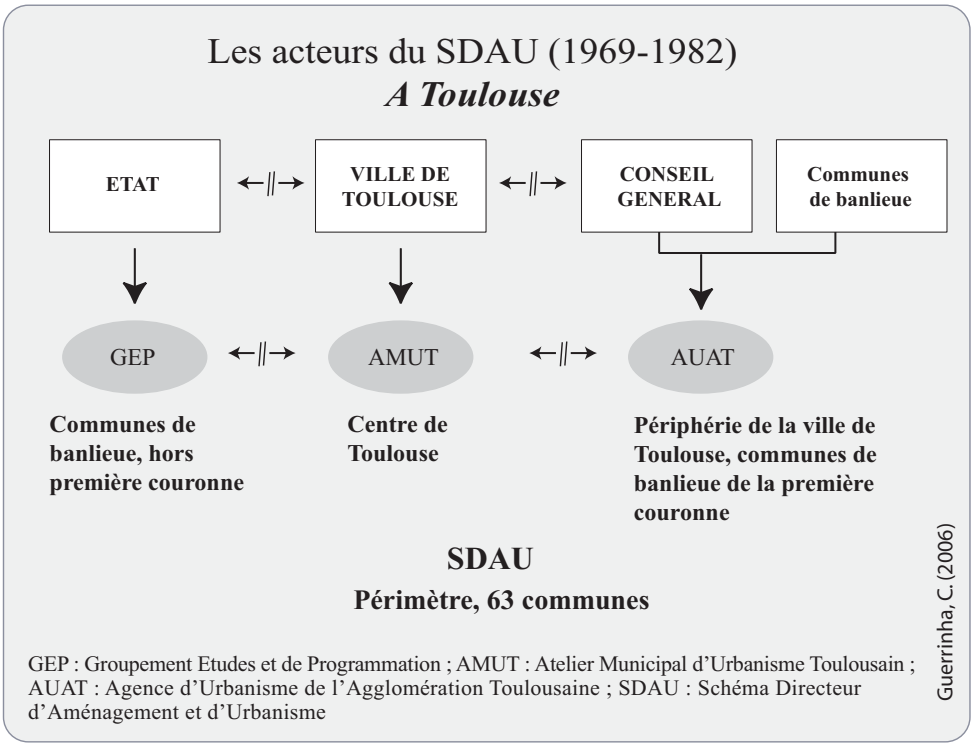


Fig. 18 – L'élaboration du SDAU dans les années 1970 à Toulouse

Par ailleurs, les premiers travaux de l'agence d'urbanisme créée en 1967, et notamment de son *Livre Blanc de l'agglomération toulousaine* (AUAT, 1968)[73] soulèvent immédiatement la polémique. En effet, le document proposé aux responsables toulousains a comme principal objectif de lancer une réflexion prospective destinée à faire naître une doctrine globale d'agglomération en matière d'aménagement et d'urbanisme, et ceci sur un large périmètre de 108 communes : ce qui n'est localement pas accepté ! Les propositions du Livre Blanc sont rejetées par le maire de Toulouse, qui entend développer l'urbanisation

[72] La CLAU se compose de 15 représentants des communes, dont 4 de la ville de Toulouse et 11 des communes de la périphérie. Elle se compose également des représentants de l'Etat (DRE, DDE, etc.), des représentants du conseil général, de la CCI, de la Chambre d'agriculture, etc.

[73] L'Etat cherche à encadrer le développement des agglomérations françaises par l'élaboration de schémas d'aménagement. Dès 1961, il propose un *groupement d'urbanisme*, c'est-à-dire un périmètre de planification soumis à un seul et même plan d'urbanisme directeur. Ensuite, l'Etat propose en 1963 la réalisation d'un *schéma d'aménagement* et en 1965 la création d'un *district urbain*. Mais face à l'inertie des pouvoirs locaux, les initiatives de l'Etat n'aboutissent qu'à un *schéma de structure* limité à la seule ville-centre (Jourdan, 2003). Le Livre Blanc, présenté à la CLAU en novembre 1971, a ainsi *« pour but de proposer aux responsables de l'avenir de cette agglomération une réflexion prospective destinée à faire naître une doctrine globale en matière d'aménagement et d'urbanisme »* (CLAU, 1982). Le plan préconise la structuration de l'agglomération sur un axe Montauban-Toulouse-Muret, situées respectivement à 50 km au Nord et 25 km au Sud de Toulouse. Mais devant le refus de Montauban et de Muret, qui ne veulent pas être satellisées par Toulouse, le schéma d'aménagement reste lettre morte.

sur sa seule commune (le centre secondaire du Mirail) et qui s'appuie essentiellement sur ses propres outils techniques, à savoir un *Atelier Municipal d'Urbanisme de la ville de Toulouse* (AMUT) et une *Société d'économie mixte* (la SETOMIP)[74]. Les propositions du Livre Blanc sont également rejetées en bloc par des communes de banlieue, avec à leur tête le maire de Colomiers, commune dotée de ses propres structures municipales de développement urbain[75]. Les positions des communes de banlieue s'appuient par ailleurs sur l'expertise des services de l'Etat (DDE[76]), qui s'opposent à l'agence d'urbanisme, structure technique concurrente. La DDE défend son territoire d'intervention, en l'occurrence la banlieue et la périphérie toulousaine. La première version de l'agence d'urbanisme ne dure donc que quelques mois, elle disparaît devant l'hostilité généralisée des acteurs locaux toulousains.

Une démarche conflictuelle entre opérateurs techniques et une agglomération qui fonctionne en « ordre dispersé »

La création d'une nouvelle version de l'agence d'urbanisme est néanmoins entreprise en 1972 par le Préfet, sur un périmètre restreint de 25 communes, une fois les élections municipales de 1971 passées[77]. L'objectif est de faire avancer des travaux qui piétinent, faute de coopération entre les deux principales technostructures en charge de la démarche de planification urbaine, en l'occurrence l'AMUT de la ville de Toulouse et le *Groupement d'Etude et de Programmation* (GEP) des services du Ministère de l'Equipement.

Avec la nouvelle agence d'urbanisme, l'élaboration du SDAU est alors prise en charge par trois structures aux intérêts différents, voire divergents, qui se partagent le territoire de l'agglomération en différents morceaux. L'AMUT s'occupe du centre de la ville de Toulouse, tandis que l'agence d'urbanisme, principal animateur de la démarche, réalise les études sur les quartiers périphériques de la ville-centre et sur ceux des communes de première couronne de banlieue (17 communes)[78]. Le GEP, qui reste alors la principale technostructure de planification urbaine, prend en charge les études des autres communes de banlieue (44 communes).

L'AUAT, en tant qu'interlocuteur privilégié des communes de banlieue, se doit pour exister, de fonctionner sur la base du consensus, être politiquement neutre et ne pas prendre d'imprudentes initiatives qui risqueraient de heurter les susceptibilités des différents acteurs techniques (AMUT, GEP) et politiques locaux (ville-centre, communes de banlieue

---

[74] SETOMIP : Société d'Economie mixte et d'aménagement urbain Toulouse Midi-Pyrénées.

[75] Comme pour la ville de Toulouse et le quartier du Mirail, la commune de Colomiers élabore un projet de *ville nouvelle* et possède donc déjà les structures d'aménagement nécessaires.

[76] La DDE (Direction Départementale de l'Equipement) élabore alors les schémas d'urbanisme et délivre les permis de construire au sein des communes périphériques.

[77] La représentation au sein de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT) respecte le strict équilibre entre les différentes collectivités locales toulousaines, soit 13 représentants pour la ville de Toulouse, 10 pour les communes de banlieue, 3 pour le Conseil général et 4 pour les services locaux de l'Etat, jouant ainsi un rôle d'arbitre.

[78] Le périmètre de l'AUAT est avec 25 communes, inférieur au périmètre de l'unité urbaine définie par l'INSEE en 1968 (35 communes) et encore moindre au périmètre du SDAU qui compte 63 communes. Il y a donc un décalage évident entre le territoire politique de l'agence et son territoire d'études, plus large.

et Etat). Elle se doit simplement *« d'être un forum de débat et de réflexion rassemblant les élus »* (Jourdan, 2003). L'AUAT est ainsi positionnée au centre d'une méfiance généralisée entre acteurs techniques. Les nombreuses divisions politiques locales paralysent en effet le travail en commun au sein de l'agglomération toulousaine. L'agence est néanmoins le seul moteur des propositions relatives aux problématiques d'agglomération, même s'il n'y a, à vrai dire, pas de demande en la matière de la part des élus locaux qui rejettent à la fois, les études « stratégiques » et les velléités de structuration politique qui pourraient nuire aux expansions communales. Les études à l'échelle de l'agglomération sont en effet rares, ponctuelles et réservées à des enjeux imposés par l'Etat (SDAU, révision du Schéma directeur) ou à des enjeux techniques liés à des nécessités vitales pour le fonctionnement de l'agglomération (infrastructures routières, transports en commun, eau, déchets, etc.).

L'agglomération toulousaine continue à fonctionner en ordre dispersé, par les rivalités entre la ville-centre, les communes de la périphérie et les services de l'Etat, par l'absence d'une structure intercommunale qui porte préjudice à l'efficacité du travail des planificateurs. Ce partage des tâches, en l'occurrence le compartimentage de l'élaboration des documents d'urbanisme, explique la lenteur d'élaboration du SDAU toulousain. Il n'y a pas d'organisme *ad hoc* qui coordonne de manière adéquate les actions de l'administration centrale, celles de l'agence et celles de la municipalité de la ville-centre (Jalabert, 1977). Néanmoins, malgré ces difficultés, c'est bien au début des années 1970 qu'apparaît une première réflexion d'agglomération à Toulouse. Elle se traduit par la création d'une agence d'urbanisme, par la constitution d'un organisme éphémère, en l'occurrence la CLAU, par la définition progressive d'objectifs communs à une échelle pluri-communale, mais aussi en parallèle par la création dans le champ des transports en commun d'une première véritable structure d'agglomération : le *Syndicat Mixte des Transports en Commun* (SMTC)[79].

En 1974, la tripartite (AMUT, AUAT, GEP) donne naissance à un document provisoire, qui est présenté l'année suivante. Pré-approuvé par la CLAU[80] le document est ensuite soumis en 1976 à la délibération des 63 conseils municipaux. Mais à la suite des élections municipales de 1977 et du renouvellement de divers conseils, le document est remis en question par des communes qui demandent des modifications de POS. Certaines refusent les contraintes à leurs volontés d'expansion ou encore d'autres dans le secteur Sud-Est s'opposent, en tant que riveraines, au projet de grand contournement Est et Sud[81] de l'agglomération. Ainsi, les dernières années de l'élaboration du SDAU ne sont guère consacrées à la réflexion, puisqu'elles *« traduisent plutôt une phase de profond sommeil »* (CIEU, 1987). Un document actualisé est alors publié en 1980. De nouvelles modifications sont demandées par la CLAU en 1981. Et finalement en 1982, le SDAU est approuvé de

[79] Se référer au point 2.2 de ce même chapitre, portant sur : *« L'organisation intercommunale des transports collectifs urbains : l'avant-coureur sectoriel »*

[80] Approuvé par la CLAU le 17 octobre 1975, le SDAU est réactualisé régulièrement jusqu'à l'approbation définitive par la commission en janvier 1981.

[81] Notamment plusieurs communes du futur SICOVAL. Se référer au chapitre 4 : *« Un "périurbain" absent du projet de grand contournement autoroutier de l'aire urbaine toulousaine »,* abordant la question du grand contournement et de l'hostilité des communes du Sud-Est de l'agglomération toulousaine.

manière définitive. Cependant, une première mise en révision globale est demandée dès 1984, soit à peine deux années plus tard.

La lenteur même de l'élaboration du SDAU fait que dès son approbation le document est en effet considéré par les observateurs locaux comme caduque sur de nombreux aspects, en particulier le cadre géographique étroit dans lequel s'inscrit la planification urbaine, largement dépassé au vu de l'extension de l'urbanisation. Le périmètre de 63 communes du SDAU n'intègre par exemple pas certains secteurs importants de la banlieue qui sont rapidement incorporés à l'agglomération INSEE et qui sont pourtant pleinement intégrés dans le fonctionnement de l'agglomération toulousaine. La zone urbaine de Muret au Sud-Ouest est un exemple révélateur de ces espaces laissés à l'écart pour sauvegarder l'autonomie politique des secteurs périphériques.

Infrastructures et compromis centres-périphériques

L'enjeu prioritaire de ce SDAU de 1982, 9 ans déjà après le choc pétrolier de 1973, est de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour faciliter l'accès routier au centre depuis les principales directions dans lesquelles se développe alors l'agglomération. La mise en valeur de la ville de Toulouse est en effet l'*« option fondamentale du SDAU »* (CLAU, 1982). Parallèlement, ce SDAU largement monocentré promeut des extensions périphériques nouvelles afin que celles-ci se développent préférentiellement selon un schéma linéaire le long des grandes pénétrantes routières. En soit, ce double aspect du SDAU révèle le compromis entre la promotion d'une forte centralité d'agglomération et la volonté d'expansion des communes de banlieue, compromis qui converge sur l'amélioration de l'accessibilité routière.

Ce compromis se cristallise dans un *schéma multipolaire* de l'agglomération, défini dès le début des années 1960, qui porte sur une promotion équilibrée du développement entre centre et périphérie, en l'occurrence :

- Sur la création d'un centre complémentaire au Mirail et sur une densification de la ville-centre.
- Sur la création de centres secondaires d'importance variable en périphérie implantés le long des axes de développement au plus près de la population et intégrés dans les pôles d'animation, bénéficiant aussi de bonnes conditions d'accès sur les voies de *« dégagement autoroutières »* (CLAU, 1982).
- Sur le rapprochement de l'habitat et des zones d'emplois, avec notamment le développement de pôles d'activités à la périphérie, de façon à minimiser les besoins de déplacement et leur longueur. La promotion d'une armature de centres secondaires vise à accompagner l'extension spatiale de la croissance toulousaine le long des axes linéaires d'urbanisation pensés le long des grandes pénétrantes autoroutières, en offrant *« un niveau de centralité qui accompagne le centre principal sans lui porter ombrage »* (Ibid.).

Toutes les infrastructures mènent à Toulouse ou l'enjeu du SDAU



> *Enfin, près de la moitié du document est consacrée aux transports, annonçant le schéma des rocades et des pénétrantes et le tracé des voies d'un TCSP : c'est la partie qui se révélera la plus efficace du schéma.*
>
> **Guy Jalabert,**
> *Toulouse, métropole incomplète (Jalabert, 1995)*

Parmi les principaux objectifs du SDAU, la thématique des grandes infrastructures routières est véritablement l'élément prioritaire de la planification urbaine. Viennent ensuite les enjeux de la répartition de l'habitat entre la ville de Toulouse et sa périphérie, ainsi que la protection et l'aménagement de zones vertes et agricoles par la promotion de corridors verts entre les grands axes d'urbanisation. La programmation des grandes infrastructures routières révèle la dimension prioritaire du document, ne serait-ce qu'en terme de contenu proprement dit, puisque près de la moitié du SDAU est consacrée aux transports (Jalabert, 1995). Le schéma des transports est l'élément essentiel du document dont l'objectif est de faciliter la circulation automobile au sein de l'agglomération et tout particulièrement au sein du centre-ville de Toulouse. Le SDAU complète de ce fait le *schéma de structure* de l'Etat qui vise à programmer et à inscrire le financement du développement urbain, au sein des métropoles d'équilibre des années 1960 (Jourdan, 2002)[82].

L'objectif de la planification urbaine vise donc à *« rattraper enfin le retard »* important des grands équipements par rapport aux besoins actuels, surtout celui des grands réseaux routiers, voire des transports en commun, qui doivent être rendus plus attractifs pour faciliter l'accès à la ville ancienne (Marty et Neuman, 1977). La situation économique de l'agglomération en dépend : *« la facilité des déplacements d'affaires, commerciaux et de marchandises est impérative pour le développement économique de l'agglomération, le développement de ses zones industrielles et le rayonnement de ses services »* (CLAU, 1982). Ces considérations impliquent que soit mis en place rapidement un réseau de voies rapides parfaitement relié aux voies régionales et nationales accédant à l'agglomération et *« dont la caractéristique principale doit être la qualité de service et la rapidité aux différentes heures de la journée »* (Ibid.).

Le premier point de ce schéma de voirie, repose sur :

- La création (1) d'une *rocade complète*, qui se situe à 3 ou 4 kilomètres du Capitole, dont l'une des fonctions est de *« désencombrer les voies proches du centre et les pénétrantes existantes »* (Ibid.).

[82] Le *schéma de structure* prône l'organisation d'un espace polycentrique sur le territoire de la commune de Toulouse. La programmation des infrastructures de voirie répond à cet objectif par la création d'une rocade et d'axes radiaux censés permettre le développement économique des espaces périphériques de la ville-centre.

- Le schéma de voirie compte (2) la réalisation de cinq grandes *pénétrantes urbaines,* à vocation nationale[83] raccordant l'anneau de rocade à l'extérieur de l'agglomération, ainsi que les voies aménagées sur les berges de la Garonne et du Canal du Midi.
- La rocade est enfin complétée (3) par un *anneau de contournement* Ouest et Sud, plus extérieur à la ville-centre et destinés à relier entre eux les pôles d'extension périphériques parmi les plus importants (l'axe Ouest, le Mirail, l'axe Sud-Ouest et l'axe Sud-Est).

Le schéma d'aménagement du SDAU ainsi projeté à long terme, met en avant la constitution d'un *cœur d'agglomération multipolaire,* reposant sur une armature de voies rapides autour d'un double anneau de rocades et entrecoupé par divers axes autoroutiers. Le document annonce en outre à travers le contournement Ouest et Sud, les futures grandes voies structurantes qui formeront le support de l'urbanisation au sein des extensions périphériques à venir.

La voiture « plus vite » que les transports en commun

Concernant les transports collectifs, le SDAU souhaite d'abord améliorer l'accessibilité au centre. C'est un impératif qui ne peut être assuré dans de bonnes conditions par l'usage exclusif de l'automobile et qui passe obligatoirement par le recours aux transports en commun, ceci en améliorant tout d'abord la rapidité et le confort de l'ensemble du réseau d'autobus pour les rendre plus attractifs. La planification promeut également la mise en place d'un vaste réseau de transport en commun autour d'une armature en site propre le long des principaux axes d'urbanisation, qui fera *« appel à des techniques nouvelles du type tramway ou métro à gabarit réduit »* (CLAU, 1982) et qui sera composé de deux principales branches : une première branche principale *Sud-Ouest/Nord-Est*, du quartier du Mirail à Jolimont (l'actuelle ligne A du métro) et une seconde branche *Sud-Est/Nord-Ouest* (en partie l'actuelle ligne B). Est également prévue sur certaines voies ferroviaires inusitées mais utilisables pour des dessertes suburbaines, une intégration de ces lignes au réseau de transport en site propre. Il s'agit notamment de la ligne d'Auch qui dessert la ville de Colomiers (l'actuelle ligne C).

[83] Elles comprennent l'autoroute Toulouse-Bordeaux au Nord et Toulouse-Narbonne au Sud (A61), la liaison nouvelle Toulouse-Albi, ainsi que les voies de dégagement Ouest, Sud-Ouest et Nord-Est.

> *Les transports en commun peuvent assurer la plupart des déplacements en ville, à la condition qu'ils retrouvent l'efficacité que l'automobile leur a fait perdre, que les réseaux soient développés, les fréquences augmentées, le confort amélioré. Les techniques nouvelles de transport en commun permettent aujourd'hui de prévoir des réseaux mieux adaptés aux caractéristiques d'une ville. Des lignes directes de type métro ou tramway peuvent circuler sur une emprise qui leur est réservée.*
>
> **CLAU, SDAU de 1982,**
> *(CLAU, 1982)*

Mais comme le souligne Robert Marconis, la grande différence dans le traitement des infrastructures, entre le transport routier et le transport collectif, tient dans le fait que le programme de voirie rapide (adopté dès le milieu des années 1970) sera largement réalisé au dès 1985, sinon déjà bien entamé (Marconis, 1999). Au début des années 1990, le schéma de voirie aura en effet pratiquement vu le jour entièrement, *« seuls seront abandonnés des projets qui nuisent à la "valeur patrimoniale" : autoroute urbaine dans le lit du Canal du midi et voies sur l'hypercentre. Le second anneau de rocades au sud de l'agglomération sera ajourné par suite des contestations et devant son coût »* (Jourdan, 2002).

En matière de transports collectifs, les projets de TCSP prendront par contre beaucoup plus de temps à se réaliser. A l'orée du 21ème siècle, seule la première ligne de VAL est réalisée. La ligne B sera elle mise en service en 2007. Ce ne sont certes pas les mêmes financements qui sont en jeu, mais le rôle majeur de l'Etat, dans le domaine du développement des infrastructures routières, explique en partie le développement différencié entre modes de transport. L'Etat qui n'a rien pu faire pour l'intercommunalité à Toulouse, s'impose localement par la programmation et la réalisation les infrastructures routières.

Planification des infrastructures de transports

1982 Schéma de voiries du SDAU
1979 Schéma réduit de voiries
1996 Dossier de Voirie d'agglomération (DVA)
1998 Révision du Schéma directeur (SDAT)
2001 Plan de Déplacements Urbains (PDU) du SMTC
2002 Démarche de l'aire urbaine (SCOTs)
2004 Démarche de l'aire métropolitaine

1 Rocade
1972 : Lancement de la réalisation de la rocade
1995 : Bouclage de la rocade

2 A62 (Toulouse-Bordeaux)
1982 : Mise en service

3 A61 (Toulouse-Narbonne)
1983 : Mise en service

4 A68 (Toulouse-Albi)
1993 : Mise en service

5 A64 (Toulouse-Tarbes)
1995 : Mise en service

6 A66 (Toulouse-Foix)
2002 : Mise en service

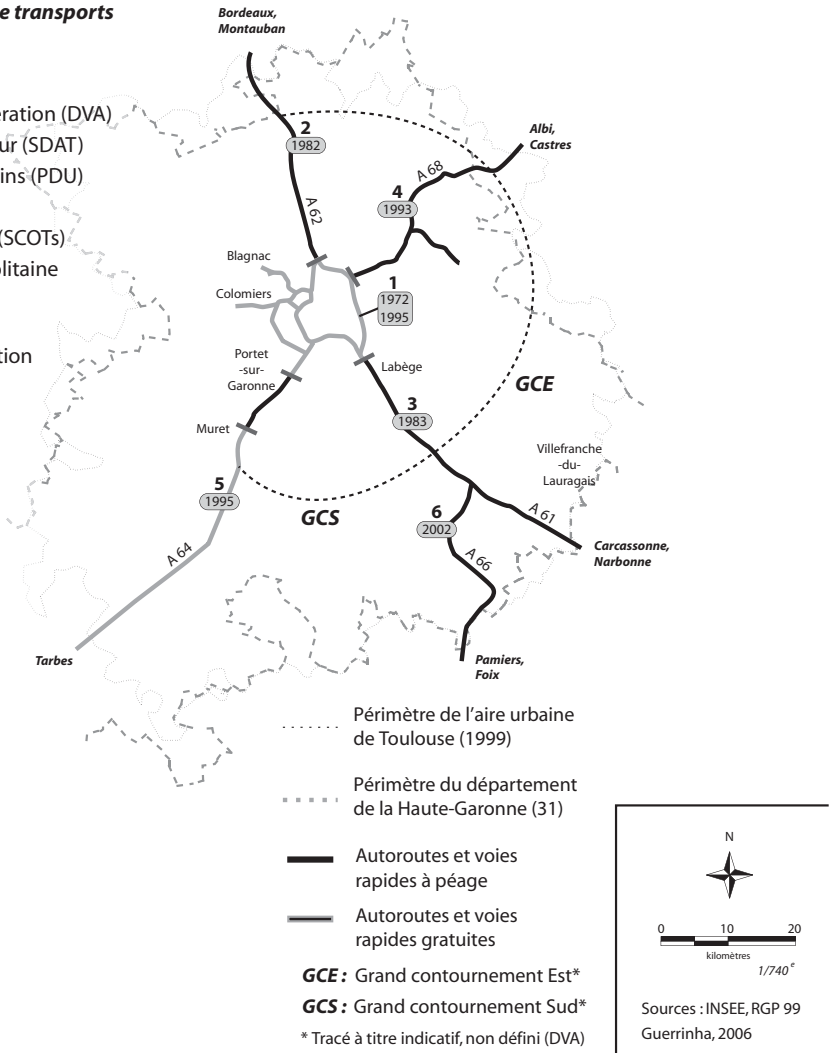


Fig. 19 – Les voiries structurantes de l'agglomération toulousaine

2 Les nécessités techniques et sectorielles, conditions du développement de l'intercommunalité

2.1. Les changements territoriaux, catalyseurs du débat d'agglomération

Enterrées pour longtemps après les échecs successifs de district en 1965 et de communauté urbaine en 1969, les velléités de regroupement dans la partie centrale de l'agglomération restent pendant les années 1970 dans un placard. Le débat intercommunal est bloqué parce que la question de la structuration de l'agglomération est essentiellement saisie par les communes de banlieue comme un choix *pour ou contre* la ville-centre, et donc *pour ou contre* une plus grande domination de sa part. L'intercommunalité ne serait qu'une manière quelque peu détournée de limiter l'emprise des communes sur leurs propres territoires, au seul profit de la ville de Toulouse.

L'obligation d'intercommunalité par les questions techniques

La focalisation du débat sur les questions de pouvoir entre la ville-centre et ses périphéries caractérise un contexte politique conflictuel, de surcroît dans une période de forte croissance urbaine où les questions techniques et sectorielles – comme celles du logement, de l'implantation et du développement des zones industrielles et commerciales, de la voirie, des réseaux d'eau ou de l'assainissement, etc. – monopolisent le débat intercommunal. La question d'un gouvernement d'agglomération n'est pas abordée, sauf sous son aspect technique, puisque les communes et notamment la ville de Toulouse s'impliquent dans de multiples syndicats à vocation unique, qui ne font pour autant pas émerger l'intercommunalité dite de *projet* en tant que telle. Il y a comme partout en France foison de coopération intercommunale, de SIVU et SIVOM, mais cela reste au stade d'une coopération technique et de service minimaliste.

Le thème de l'agglomération reste de ce fait longtemps un argument tactique et un sujet politique faussement important. L'inscription du thème à l'agenda politique toulousain ne s'invite qu'à la fin des années 1960, dans un contexte d'opposition entre la ville-centre et les communes de banlieue. L'agglomération ne devient un enjeu qu'au moment où s'équilibrent, d'une part les rapports partisans entre droite et gauche, et d'autre part les rapports spatiaux entre la ville-centre et sa banlieue. C'est cette évolution du rapport centre-périphérie, et surtout de l'étalement de l'urbanisation, qui sont les clés de l'émergence de l'agglomération et qui lui donnent son véritable contenu politique.

Après la période des années 1970 profondément marquée par l'importance de l'idéologie municipaliste et de la mise en avant de l'échelon communal, les années 1980 sont celles du retour de l'intercommunalité dans le débat politique toulousain. Les années

1980 contrastent donc avec une période de repli de la ville de Toulouse sur elle-même, au cours notamment des deux mandats de Pierre Baudis (1971-1983). Les multiplications des signes et des déclarations, ainsi que l'intérêt croissant porté par les élus locaux dans la recherche d'une structure d'agglomération, marquent ensuite une modification des conceptions politiques de l'intercommunalité.

Une nouvelle donne politique et spatiale

Le contexte local toulousain, tant spatial que politique, explique rétrospectivement la lenteur de l'intercommunalité, puisque ce n'est qu'au moment où la périphérie, proche mais aussi déjà un peu plus lointaine, prend suffisamment de consistance pour menacer l'hégémonie toulousaine, en termes démographique et économique, que démarrent véritablement les velléités de coopération. La ville-centre doit en effet faire face à partir des années 1980 et 1990 à la montée des revendications communales des communes de banlieue, mais également à la constitution de multiples regroupements de communes périphériques au sein de divers syndicats intercommunaux. Ces nombreuses structures répondent pour partie à l'inexistence d'une entité politique commune au sein de l'agglomération. Elles se substituent, dans une addition de *« regroupements d'opportunités »* constitués autour d'intérêts particuliers et sur des bases territoriales à chaque fois différentes (Laborie, 1996b), afin de pallier l'absence de coopération intercommunale, de type districale ou de communauté urbaine, avec la ville-centre.

La croissance démographique et économique de la banlieue et la montée des revendications politiques communales, entraînent également un détachement des communes de banlieue vis-à-vis de la tutelle du Conseil général. Le développement à partir des années 1960 de l'urbanisation hors des limites de la ville-centre, modifie en effet progressivement les relations entre les différentes collectivités locales. Le maire de Colomiers se pose parmi les premiers comme l'un des représentants de la périphérie. Alex Raymond incarne clairement la résistance de la banlieue face à la domination toulousaine.

Au niveau démographique l'analyse de la période intercensitaire des années 1980 montre un fort accroissement de la population au sein de l'agglomération[84]. La ville-centre continue toujours à gagner de la population, à un rythme certes modéré, mais ce sont surtout les communes de banlieue qui profitent de l'essentiel de l'accroissement démographique. Les effets de la métropolisation se font sentir au niveau démographique mais aussi au niveau de la localisation de l'accueil des activités économiques, notamment commerciales autour des communes de Roques et de Portet-sur-Garonne dans le secteur Sud-Ouest, et technologiques dans le secteur Sud-Est. Avec l'étalement spatial de l'urbanisation et des activités, le phénomène marquant des années 1980 est la « *rupture de l'encerclement »* de la ville-centre (Estèbe, Jaillet, 1999). Les communes de banlieue s'affirment, protègent leurs propres intérêts – tant vis-à-vis de la ville-centre, et dans une moindre mesure de celle du *parrain*, en l'occurrence du Conseil général. L'évolution du

[84] Se référer au point 1 *« Une technopole toulousaine en forte croissance et en voie de fragmentation urbaine »* du premier chapitre, ainsi qu'à l'annexe n°4 sur les données démographiques.

poids démographique et économique pris par la périphérie, ainsi que la modification des relations entretenues avec le Conseil général, permettent à la structuration de l'agglomération de devenir une thématique de premier ordre pour les élus toulousains, tant de la ville-centre que de la banlieue.

De nouvelles postures face à « l'agglomération »



> *Rose, symboliquement, Toulouse l'est aussi politiquement, ni rouge, ni blanche, laïque et modérée, républicaine et méridionale, ville des notables et du peuple juxtaposés ou rassemblés, à gauche par les idées et à droite par la prudence.*
>
> **Armand Frémont,**
> *Portrait de la France (Frémont, 2001)*[85]

Parmi les principaux éléments de rupture, il y a d'abord ce que les politistes toulousains appellent localement *l'effet Baudis*, qui bouleverse l'ordre établi au sein d'un important bastion socialiste et radical. La ville de Toulouse est ainsi le lieu paradoxal où les habitants votent largement à gauche pour toutes les élections nationales, sauf pour les municipales où ces derniers accordent plutôt leur confiance à un maire de la sensibilité opposée[86]. La percée de la droite à partir des années 1980 dans une région qui vote traditionnellement à gauche, est donc un changement local assez significatif qui permet de bousculer les habitudes et de relancer le développement de la coopération intercommunale. Succédant à son père à partir de 1983 à la mairie de Toulouse, puis élu à la présidence de la région Midi-Pyrénées en 1986, Dominique Baudis assume pendant les années 1980 et 1990 un rôle politique de leader sur l'agglomération toulousaine.

Il y a ensuite le positionnement du Conseil général, dont la tutelle sur les communes de banlieue évolue. Longtemps fédérateur des oppositions à la ville-centre, et notamment de celles des petites communes socialistes de banlieue, le Conseil général doit faire face à partir des années 1980 à leurs revendications d'autonomie. Celle-ci sont désormais moins dépendantes politiquement et financièrement du *grand-frère et parrain* départemental. Elles veulent et peuvent dorénavant s'exprimer en leur nom propre. Les groupements de communes de la banlieue toulousaine ne tiennent plus forcément compte des découpages cantonaux, mais reposent désormais sur la base d'accords entre maires. Ces nouveaux accords correspondent d'une part à la perte d'influence du conseil général en milieu urbain, et d'autre part aux nouvelles réalités socio-économiques de la périphérie toulousaine qui ont pour effet de mettre au second plan les questions institutionnelles et la figure du

[85] Comme le remarque le géographe Armand Frémont, cette « ville des notables et du peuple » est depuis certainement davantage devenue celle des « CSP+ » porteuse des nouvelles technologies.

[86] Jusqu'à la victoire aux élections municipales de 2008 du Parti Socialiste, après 37 de droite, en l'occurrence de Pierre Cohen, ancien maire de Ramonville-Saint-Agne (commune limitrophe à Toulouse et membre de la Communauté d'agglomération du SICOVAL).

conseiller général, au profit de la question du développement économique au sein de secteurs géographiques de sous-bassin d'emploi et/ou de secteur.

Enfin, on assiste à l'émergence d'une posture nouvelle de l'Etat par rapport aux collectivités locales. Ce dernier adopte en effet une posture de conciliateur dans laquelle il joue un rôle de tiers, garant des termes du débat, au sein de l'agglomération. Philippe Estèbe met en exergue, de quelle manière l'Etat s'oppose désormais au rôle tenu par un Conseil général fortement impliqué dans le débat politique local, mais aussi au rôle tenu par un Conseil régional encore peu présent, du fait à la fois de sa faiblesse politique et financière et du fait de son souci constant de préserver un certain équilibre entre la métropole et le reste de la région. Cette posture de *l'Etat animateur,* qui a du reste été étudiée en collaboration avec Jacques Donzelot en prenant pour exemple le cas toulousain, montre qu'il *« ne s'agit plus pour l'Etat d'osciller entre délégation de l'initiative aux collectivités locales et recentralisation, mais plutôt de trouver un nouveau mode de relations avec les collectivités locales fondé sur l'interpellation réciproque »* (Estèbe, 1994; Estèbe, Jaillet, 1999).

2.2. L'organisation intercommunale des transports collectifs urbains : l'avant-coureur sectoriel

Une tripartite entre le département, la ville-centre et la banlieue

> *Comme dans toutes les grandes agglomérations de province en France, le réseau de transports collectifs avait été laissé à l'abandon par les pouvoirs publics pendant de longues années, tandis que l'automobile triomphait et bénéficiait d'investissements massifs que réclamait l'accroissement de la circulation et du stationnement. […] l'agglomération s'est donc organisée essentiellement en fonction de l'automobile, privilégiant les faibles densités et la dispersion des activités en périphérie, dans une grande indifférence par rapport à un réseau de transports collectifs figé, peu efficace et obsolète.*
>
> **Le métro et la réorganisation des transports collectifs dans l'agglomération de Toulouse**
> *Robert Marconis (Marconis, 1999)*

A la fin des années 1960, la détérioration progressive du service public de transport collectif aboutit au constat d'une nécessaire réorganisation de la structure organisationnelle en place depuis le début du siècle. Après l'expiration de la concession en 1967, qui lie la ville de Toulouse, le département de la Haute-Garonne et la *Société des Transports en Commun de la Région de Toulouse* (STCRT), plusieurs années de négociation mouvementées et fortement conflictuelles sont nécessaires pour faire évoluer le cadre

organisationnel. La société concessionnaire privée, ayant le monopole à Toulouse et exploitant également un service d'autobus vers la banlieue, est alors supprimée[87].

La réorganisation juridique des transports collectifs

La première étape est celle du regroupement des différents exploitants qui opèrent à la fin des années 1960 au sein d'un réseau de transports collectifs urbain et suburbain relativement complexe dans son fonctionnement[88]. L'association de divers exploitants donne naissance au début des années 1970 à la *Société Nouvelle des Transports Toulousains* (SNTT) et à la *Compagnie des Transports Toulousains* (CTT). La seconde étape est la création d'une nouvelle structure à partir du 1er janvier 1973, en l'occurrence le *Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine* (SMTC). Ce dernier devient alors le seul interlocuteur en matière de transports collectifs urbain et suburbains au sein d'une organisation simplifiée.

Elle se compose par trois niveaux : (1) l'autorité organisatrice (le SMTC), (2) un nouveau concessionnaire, la *Société d'Economie Mixte des transports de Voyageurs dans l'Agglomération Toulousaine* (SEMVAT)[89] qui rachète la SNTT, et (3) une société tractionnaire, la *Compagnie des Transports Toulousains* (CTT)[90].

L'exploitation passe ainsi d'une concession sous le régime des risques et périls avec la STCRT, à un fonctionnement en SEM afin d'assurer une meilleure continuité de l'exploitation des réseaux. La SEMVAT se voit ainsi confier l'exploitation de toutes les lignes desservant l'agglomération, qui forment jusqu'alors les réseaux de ville, de banlieue urbaine et de banlieue suburbaine de la STCRT. Le Département, de la Haute-Garonne lui délègue en outre pour sa part la concession des anciennes lignes rurales issues de Toulouse et qui relèvent jusque là de la CCFSO-STASO et de la STED (Marconis, 1985). Le *Périmètre des Transports Urbains* (PTU) retenu en 1972 par le Préfet, correspond de ce fait approximativement au périmètre antérieur des dessertes suburbaines de la STCRT

[87] Se référer à l'analyse sur l'histoire des transports collectifs en Haute-Garonne et à Toulouse effectuée au sein de la thèse de doctorat de Robert Marconis (Marconis, 1985).

[88] Selon Robert Marconis, depuis le déclassement des voies ferrées d'intérêt local, la *Compagnies des Chemins de Fer du Sud-Ouest* (CCFSO) délègue l'exploitation des lignes départementales dont elle est concessionnaire à la *Société des Transports Automobiles du Sud-Ouest* (STASO). Et la *Société des Transports Départementaux* (STED) qui gère des lignes d'autobus subventionnées par le Département qui assurent des liaisons régulières entre Toulouse et un certain nombre de bourgs ruraux de la Haute-Garonne, de l'Ariège et du Gers (Ibid.).

[89] Le SMTC est l'actionnaire majoritaire de la SEMVAT avec 65% du capital à l'origine (48% pour la ville de Toulouse, 12% pour le Département et 5% pour le SITPRT) et 70% à la fin des années 1990 (49% pour la ville de Toulouse, 25% pour le Département et 6% pour le SITPRT). Le reste regroupe la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI), la SETOMIP (SEM au service des collectivités locales en Région Midi-Pyrénées), la Caisse d'Epargne des Midi-Pyrénées et divers organismes semi-publics ou privés. LA SEMVAT est exploitée par le groupe TRANSCET de la Caisse des dépôts et consignations.

[90] Les tâches sont réparties entre la SEMVAT et la CTT. Cette dernière se voit confier l'exploitation quotidienne des réseaux d'autobus toulousains, mais elle sera cependant supprimée en 1978 afin de donner une maîtrise d'exploitation directe à la SEMVAT.

exploitées par le Conseil général. Le SMTC comprend ainsi à l'origine 51 communes[91], contre seulement 28 pour l'unité urbaine définie par l'INSEE.

Une représentation équilibrée qui préserve le consensus

Concernant la représentation politique, un strict équilibre entre les partenaires est préservé au sein de l'autorité organisatrice (SMTC) : pour un nombre de 18 membres, 9 sont des représentants de la ville de Toulouse, 6 sont du Conseil général, et 3 sont d'un Syndicat intercommunal regroupant les communes de banlieue (SITPRT) plutôt proches du département socialiste en termes politiques[92]. Lors de la constitution du SMTC, il apparaît en effet impensable au vu d'une *première lecture technique et juridique* de mettre au même niveau la ville de Toulouse, qui compte alors plus de 300.000 habitants et des communes de la banlieue suburbaine qui comptent pour certaines d'entre elles à peine 300 habitants. La représentation au sein du SMTC en aurait été déséquilibrée. Il est donc préféré, pour conserver un équilibre correct de l'ensemble des partenaires, de regrouper toutes les communes de banlieue dans un syndicat à part et de laisser Toulouse seule.

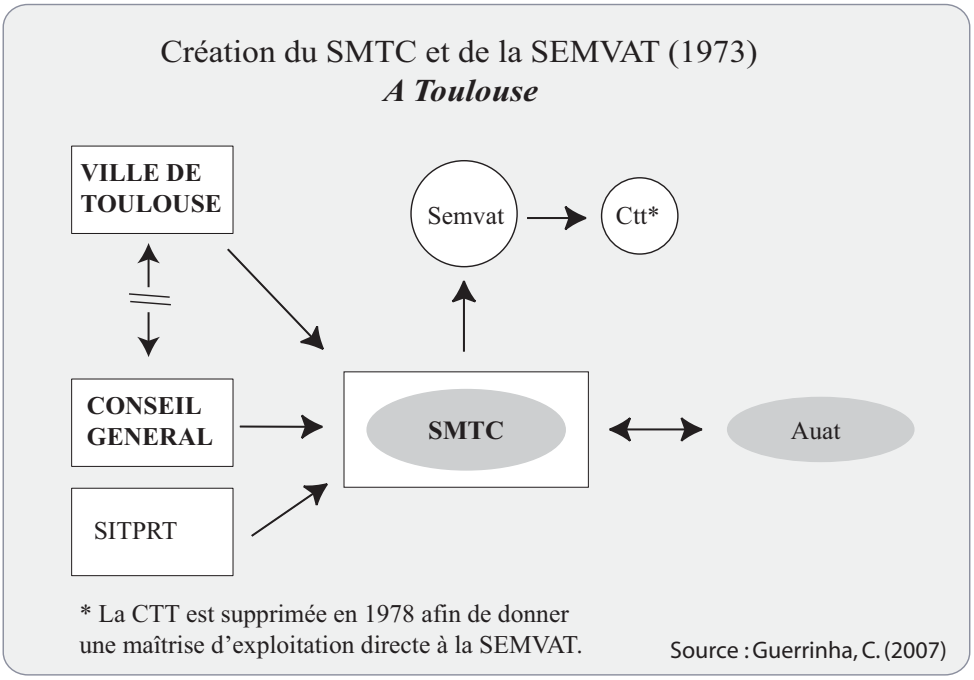


Fig. 20 – Le renouveau du transport collectif

[91] Puis 53, lorsque deux autres sont venues les rejoindre : les communes périurbaines de Plaisance et d'Escalquens.

[92] Soit en termes de représentation, 50% pour la ville de Toulouse, 42% pour le Conseil général et 8% pour le SITPRT. A partir de 1972, la présidence du SMTC est alors prise en charge par le Conseil général et la présidence de la SEMVAT par la ville de Toulouse. En cas d'égalité les présidents de ces structures intercommunales disposent en principe d'une voix prépondérante, en l'occurrence celle du président du Conseil général ou celle du maire de Toulouse.

Il y a ensuite une lecture politique de consensus dite radicalo-socialiste, puisqu'au moment où est mis en place la nouvelle structure il y a 4 personnalités qui comptent dans le jeu politique local, en l'occurrence le maire socialiste de Toulouse Louis Bazerques, puis le centriste Pierre Baudis à la mairie de Toulouse, Léon Eeckhoute le président du Conseil général et Alex Raymond le maire de Colomiers[93]. Ainsi, comme le souligne le responsable des déplacements au SICOVAL, par ailleurs ancien chargé de mission au SITPRT : *« Du fait des majorités d'équilibre au sein du syndicat des transports, la présidence tourne tous les 3 ans. Tantôt elle revient au Conseil général et tantôt au Grand Toulouse ou plutôt à la ville de Toulouse auparavant. Dans ce jeu là, chaque acteur, chaque président à des initiatives différentes de l'autre ! Pour l'exploitant, la SEMVAT, on retrouve les mêmes collectivités membres. La présidence de la SEMVAT tourne en même temps que celle du SMTC, c'est-à-dire que lorsque la ville de Toulouse est à la présidence du SMTC, le Conseil général est lui à la présidence de la SEMVAT. Et inversement… »*[94].

Le Conseil général, « parrain » des transports collectifs pour la périphérie

La refonte de l'organisation des transports en commun révèle clairement, à la fois le caractère conflictuel et difficile de la coopération, mais aussi l'impérieuse nécessité de *« consensus général »* dans la décision (CIEU, 1987). Le bon fonctionnement du réseau repose sur un équilibre politique impératif entre le Conseil général, la ville de Toulouse et les communes de banlieue. L'implication très affirmée du Département tient à une volonté de mainmise sur l'institution, ne serait-ce qu'en terme financier ; mais tient aussi au faible poids démographique et économique des communes de banlieue. Comme le précise le vice-président du SMTC, également maire-adjoint d'une commune de banlieue : *« les transports coûtent trop cher et les communes de banlieue n'auraient jamais pu mettre du fric là-dedans ! »*[95]. Le Conseil général partage donc avec la ville de Toulouse et les communes de banlieue les coûts d'investissement et d'exploitation. Il prend un ticket d'entrée de 18% dans le financement du SMTC, mais intervient néanmoins pour 66% dans la charge des communes de la banlieue, ce qu'il ne fait pas pour ville de Toulouse, ce que confirme le même élu du SICOVAL : *« 66% des charges de transports de la commune de Labège étaient financées par le Conseil général, même si cela était ensuite mutualisé au sein du Syndicat »*[96].

[93] Le maire de Colomiers, Alex Raymond, fut président du SITPRT jusqu'en 2001.
[94] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.
[95] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.
[96] (Ibid.)

La redynamisation du réseau urbain autour du « VAL » (1980-1993)

Héritier d'un réseau de transport collectif fortement dégradé et complexe, le SMTC utilise les possibilités que lui offre le *Versement Transport (VT)* pour investir dans la modernisation de son réseau, mais aussi pour concevoir une nouvelle organisation qui privilégie une amélioration quantitative et qualitative de l'offre[97]. Un effort important est également mené sur la communication, pour remédier au problème d'information et à la complexité du réseau toulousain. La diffusion de plan du réseau ou de fiches d'itinéraires à disposition du public et de nombreuses campagnes publicitaires va dans ce sens.

Echec des élans volontaristes en matière de transports collectifs

Ainsi, parmi les mesures les plus concrètes, il y a en 1976 le nouveau découpage du réseau en *zones tarifaires radiales* (8 zones) ou la gratuité totale du transport pour certaines catégories sociales, en particulier les personnes âgées et celles sans ressources. Néanmoins, bien que les mesures de relance des transports collectifs prises par le SMTC entraînent une courte période d'augmentation du trafic, le développement volontariste du réseau connaît rapidement ses limites. Sont en cause la stagnation de la fréquentation, l'augmentation du déficit et enfin la forte extension de l'aire urbanisée toulousaine. Il y a donc des obstacles majeurs, liés à l'organisation même du système de bus dans sa partie centrale, mais aussi liés à la grande étendue du PTU. Les lignes radiales qui s'étendent très loin dans des espaces aux faibles densités compromettent l'efficacité commerciale et financière du réseau. Par ailleurs, le centre-ville de Toulouse se caractérise alors par une forte congestion centrale, du au fait que toutes les lignes radiales convergent dans les mêmes axes : *« la rue d'Alsace, à peine trois voies, accueillait 120 lignes d'autobus, avec une seule voie réservée dans un sens, et les multiples arrêts rendaient la circulation de plus en plus difficile »* (Jalabert, 1995).

Des TCSP en complément

Comme dans de nombreuses agglomérations françaises (Bordeaux, Rennes, Strasbourg, etc.) c'est notamment dans le cadre de l'élaboration du SDAU, que l'idée d'un TCSP est initialement avancée dès 1972 par l'agence d'urbanisme, afin de résoudre le problème de congestion et de réorganiser un système des autobus qui ne suffit plus à désengorger l'hyper-centre. S'impose localement l'idée de remplacer le « tronc commun » pour autobus, par un mode de transport en site propre plus performant, de type « tramway moderne » ; alors en voie d'adoption à Nantes et Grenoble. En 1978, le Syndicat des transports créé une *commission prospective* chargée d'élaborer des propositions de développement du réseau à moyen terme (AUAT, SEMVAT, et SMTC, 1978). En 1980, le Syndicat prend la décision de principe de réaliser un métro léger qui utiliserait des véhicules de type « tramway français » et qui, dans un premier temps, comprendrait 3

[97] Cela passe par des progrès sur l'exploitation (self-service, gains de productivité, etc.), par des actions afin de simplifier une tarification complexe, par la création de nouvelles dessertes, par l'amélioration des fréquences, par l'extension géographique du réseau, ainsi que par la modernisation et le renouvellement du parc matériel roulant.

lignes en souterrain dans sa partie centrale. L'objectif est alors de réaliser un réseau en site propre de trois lignes de 9 km environ chacune, en l'occurrence une ligne A (Mirail-Centre-Jolimont), une ligne B (Rangueil-Centre-Casanova) et une ligne C (desserte de Colomiers par utilisation des voies SNCF en assurant l'interconnexion entre les gares Saint-Cyprien et Colomiers).

Cacher le TCSP au sens propre ou l'enfouissement de la prise de décision

> *Je crois que faire le VAL à Toulouse est un moyen de ne pas toucher à l'espace de la voiture. On a toujours pensé cela. Enfin, on est beaucoup d'urbanistes à le penser. C'est un moyen de ne pas gêner, de ne pas tirer sur la voiture et de ne pas faire une réflexion en profondeur afin de réaménager la ville. Le tram quand les élus le choisissent, ils ne se rendent peut-être pas directement compte de tous les effets que ça va induire, mais il y a de fait l'obligation d'une importante réflexion sur une stratégie urbaine. Choisir le VAL : c'est « enterrer » symboliquement ce type de réflexions…*
>
> **Entretien,**
> *Chargé de mission développement urbain, Agence Urban, Toulouse*[98]

Comme à Bordeaux ou Rennes, Toulouse est le théâtre de vifs débats sur le choix du mode de transport à retenir, soit tramway ou VAL. C'est la traversée du centre-ville qui cristallise les débats, parce que le gabarit étroit des rues toulousaines limite à seulement quelques axes les possibilités de circulation pour un futur TCSP de surface, sauf, comme le souligne Robert Marconis, *« qu'on y interdise la circulation automobile, ce qui n'était envisagé par personne, sauf à remettre fondamentalement en question le fonctionnement complexe de cet espace essentiel de la vie urbaine »* (Marconis, 1999). En souterrain, le projet de TCSP permet de ne pas toucher à l'espace viaire et de ne pas compromettre l'utilisation de la voiture. Par ailleurs, d'autres alternatives comme celle proposée par la SOFRETU d'un tramway qui contournerait le centre en passant par les boulevards, sont rejetées.

Les élus locaux se portent sur la nécessité d'un TCSP en souterrain pour la traversée du centre-ville, pour le désengorger, mais aussi pour ne pas avoir à arbitrer entre les transports collectifs et la voiture individuelle en favorisant simultanément le développement des deux modes. Guy Jalabert précise à cet égard que *« les automobiles à leurs yeux ne devaient pas être exclues du centre, mais de moins en moins visibles en surface et stockées dans de nouveaux parkings enterrés »* (Jalabert, 1995)[99]. Pour les élus

[98] Entretien Toulouse. 2004b. "Consultant, Architecte. Chargé de mission au bureau d'études en urbanisme et aménagement URBANE. Responsable de l'Association des Professionnels de l'Urbanisme de Midi-Pyrénées (APUMP). Entretien effectué le 26/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[99] Guy Jalabert montre que : *« les partisans du tramway (élus d'opposition, élus de banlieue, conseillers généraux) défendaient l'argument d'un coût moindre (141 millions de Francs le km contre 350 pour le VAL) et d'un plus grand nombre de stations (24 contre 15), rappelant les exemples Nord européens, le choix grenoblois. Les partisans du métro léger (élus toulousains) s'appuyaient sur l'exemple lillois, le prestige*

toulousains l'automobiliste doit avoir la liberté de circuler dans le centre-ville. La mise en œuvre du VAL ne s'accompagne donc pas d'une politique de restriction de l'accessibilité automobile au centre de la ville de Toulouse. Le mode de transport choisi ne doit en effet pas remettre en cause le fonctionnement de l'espace viaire et conduire à une intervention trop importante sur l'espace public ; il doit au contraire – dans une logique purement fonctionnelle – permettre de transporter facilement les voyageurs d'un lieu à un autre[100].

Le thème des transports urbains et en l'occurrence l'éventuelle réalisation d'un TCSP est, comme à Grenoble, l'un des principaux enjeux de la campagne électorale pour les élections municipales de 1983. L'enjeu porte à la fois, sur sa réalisation, sur le passage en souterrain et sur le choix du mode. Selon un ancien directeur de l'agence d'urbanisme, le futur maire[101] *« […] s'engage d'ailleurs lors des élections municipales à mettre en œuvre rapidement le métro toulousain »*[102].

Un consensus de « surface »

La réalisation du projet de TCSP revêt un large consensus entre les principaux partenaires du SMTC : le président du Conseil général, alors Président du SMTC, et le maire de Toulouse, alors Président de la SEMVAT. Mais les débats conflictuels portent principalement sur le choix du mode de transport à adopter. Après la réalisation d'études sur une comparaison VAL-Tramway, il apparaît que le mode de transport de MATRA est trois fois plus coûteux que le tramway et qu'il limiterait en conséquence l'extension du réseau de TCSP à la seule ville-centre ; tandis que le tramway permet une extension rapide aux communes de banlieue dans la logique d'une constitution d'un véritable réseau d'agglomération. Le choix du mode oppose donc une ville-centre favorable au VAL, à une périphérie socialiste (en l'occurrence les représentants du Conseil général et l'ensemble des communes de banlieue dont le SITPRT) favorable au tramway et à un réseau d'agglomération.

Cette opposition, trouble la gestion jusque-là relativement consensuelle des transports en commun, ce qui est d'ailleurs localement surnommé : « l'affaire du vote »[103]. C'est la

---

d'une haute technologie, et la difficulté que représenterait dans les rues étroites du centre de la ville le passage d'un tramway et sa cohabitation avec les flux des véhicules automobiles » (Jalabert, 1995).

[100] Il est à noter qu'à ses origines, le développement du VAL a fortement heurté la culture française, et notamment la culture ferroviaire de la SNCF et celle des urbanistes, considéré comme un mode de transport trop souterrain pour permettre de restructurer la ville.

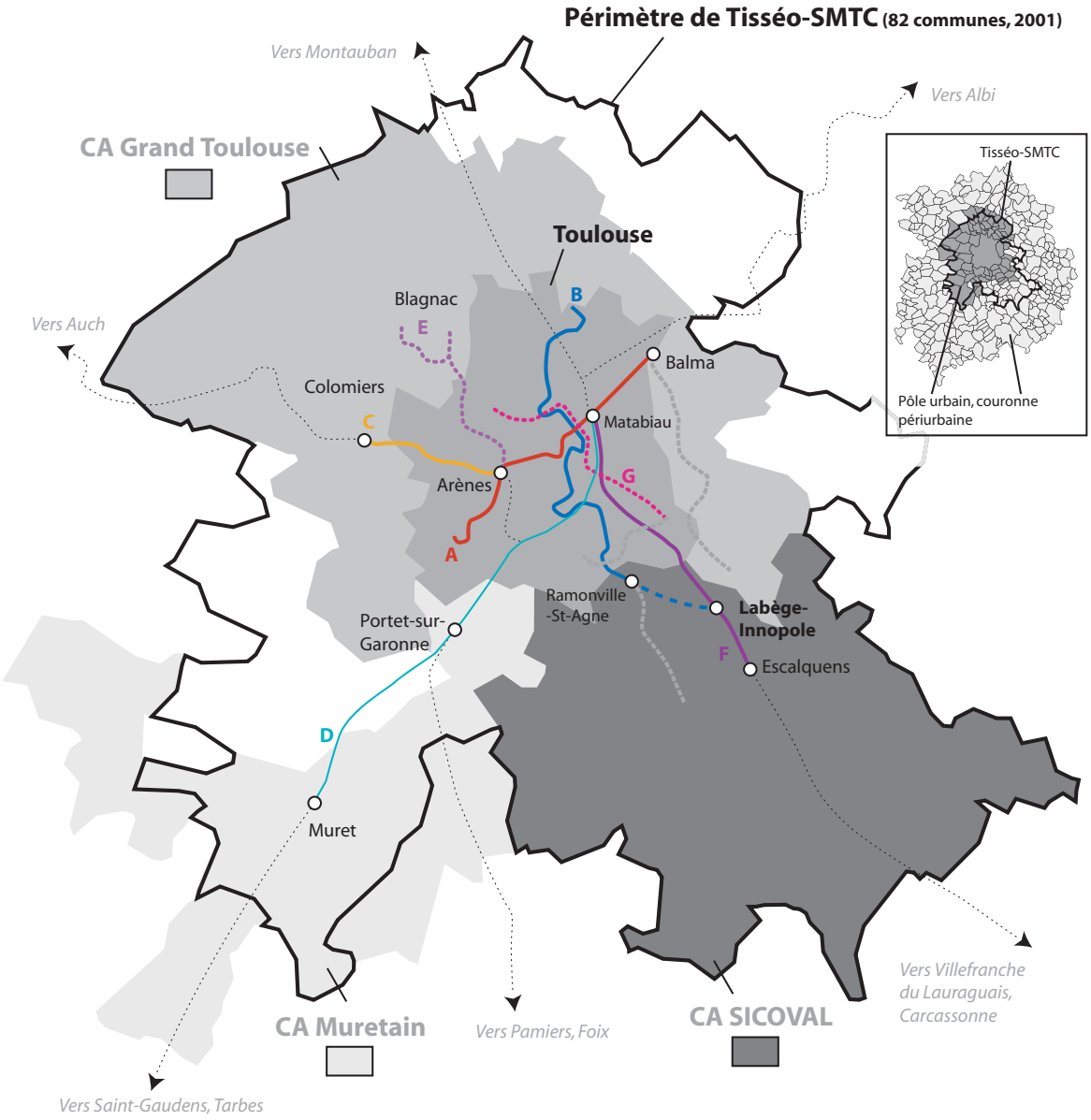
[101] Dominique Baudis, candidat à la succession de son père (Pierre Baudis) à la mairie de Toulouse.

[102] Entretien AUAT. 2004. "Ancien directeur de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 29/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[103] Les positions au sein du SMTC sont en effet « partagées » entre les 9 représentants de droite de la ville de Toulouse, favorables au VAL et les 6 représentants socialistes du Conseil général ainsi que les 3 représentants du Syndicat des communes de banlieue (SITPRT), favorables au tramway. En cas d'égalité la présidence du SMTC compte double et depuis 1972, elle échoit au Conseil général. La municipalité toulousaine rompt donc le consensus qui prévaut jusqu'alors, ce qui entraîne la démission du président du Conseil général (Léon Eckoutte). La ville de Toulouse souhaite en effet qu'un nouveau président soit élu préalablement au choix du mode de transport. Après plusieurs tours infructueux, Michel Hersant, adjoint au maire de Toulouse est alors élu selon la règle de l'âge et à l'abstention d'un représentant de banlieue. Le choix du VAL est pris le jour-même. Dans la perspective du métro, le maire de Toulouse devient ensuite le président du SMTC.

position de la ville-centre qui l'emporte, avec le choix pris en 1985 pour un TCSP souterrain en utilisant la technologie du VAL. Après des études techniques en 1986 et 1987, il est finalement décidé en 1988 de concéder à une société privée nouvellement créée la construction de la ligne A du VAL et l'exploitation globale du réseau de l'agglomération (VAL et autobus)[104].

[104] Le contrat de concession du projet VAL de Toulouse porte sur une durée de 30 ans à compter de la mise en service commerciale du métro. Le capital de la société concessionnaire *MT Développement* (MT pour Métropole Transport) se répartit de la manière suivante : de la Caisse des Dépôts et Consignations, du Crédit Local de France et de la TRANSCET (51%), de la SEMVAT (25%), de MATRA-TRANSFINEX (19%), et de divers investisseurs locaux (5%)



VAL, tramway
Lignes de métro-VAL : A et B
Ligne de tramway (en projet) : **E**

Lignes de TCSP (en projet) : **G** et bus en site propre 72 et 56/62

La ligne 72 (2007) prolonge la ligne A de Balma à Saint-Orens (6 bus par heure environ) et complétée en soirée par le TAD 106, première ligne de soirée de l'agglomération sur une commune de banlieue.

La ligne 56/62 prolongera la ligne B du métro entre les communes de Ramonville Saint-Agne et de Castanet (2007).

TER
Ligne de TER intégré au réseau urbain : **C**
Lignes de TER non-intégrées au réseau urbain : **D** et **F**

Le prolongement de la **ligne B** (2013) permettra de desservir le technopôle Sud-est de l'agglomération "Labège-Innopole". L'extension comptera 5 km de ligne nouvelle, en viaduc et comportera 4 nouvelles stations. Le terminus se situera à la gare de Labège-Innopole, en connexion avec le réseau SNCF.

La **ligne C** (TER cadencés) relie la gare des Arènes à Colomiers. La fréquence depuis 2003 en heure de pointe est de 4 trains par heure (2 omnibus et 2 directs).

La **Ligne D** (TER) relie la gare Matabiau à Muret (troisième ville de l'agglomération et du département). En heure de pointe, la fréquence est de 2 trains par heure entre Toulouse Matabiau et Muret, 4 trains par heure entre Toulouse Matabiau et Portet, et 6 trains par heure entre Toulouse Matabiau et Toulouse Saint Agne. La ligne n'est pas intégrée à la tarification urbaine.

La **ligne E** (tramway) est conçue en complément du réseau de métro. ven direction d ela commune de banlieue de Blagnac.

La **ligne F** (TER) est en projet. Elle devrait relier la gare Matabiau à Escalquens

N

0 10 20
kilomètres
1/740 e

Sources : INSEE, RGP 99
Guerrinha, C. (2006)

Fig. 21 – Le réseau de transport collectif toulousain « TISSEO-SMTC »

3 La mise en place d'une gouvernance d'agglomération fragmentée

3.1. Une coopération technique foisonnante sans « gouvernance »



> *Toulouse détient par ailleurs deux records de France : celui du nombre de voitures par ménage et celui des mètres carrés de grande surface par tête d'habitant. Entreprises publiques délocalisées de Paris et firmes privées débarquant d'Amérique ont le choix entre une cinquantaine de zones d'activités qui se font concurrence.*
>
> **Le Monde,**
> *(Rendu, 1993)*

Comme l'illustre le champ de l'économie, la période allant des années 1960 aux années 1990, voit se développer une forte coopération intercommunale à vocation technique. De nombreux syndicats, SIVU et SIVOM, se mettent en effet en place progressivement sur l'ensemble de l'agglomération. En 1987, l'agglomération toulousaine compte même jusqu'à 75 syndicats intercommunaux, ce qui a pour effet de compliquer la lisibilité de l'action publique ne serait-ce que par les multiples superpositions de périmètres. Si par nécessité, les municipalités sont contraintes de se regrouper au sein d'une myriade de syndicats techniques, ceux-ci se chevauchent et s'entremêlent, sans pour autant être jusqu'alors contrebalancés par une autorité de coordination.

La TAT, premier projet territorial coordonné pour l'agglomération

Les élus toulousains cantonnent la coopération intercommunale dans le domaine technique et sur les questions liées à l'implantation des équipements et des infrastructures, et préfèrent laisser l'agglomération fonctionner au sein de diverses structures, qui sont d'ailleurs très loin d'être dépolitisées puisque dès qu'il s'agit de dépasser les limites communales, le caractère conflictuel du travail en commun est récurrent. Les rivalités inhérentes pour la conquête du pouvoir local se traduisent fréquemment au sein des multiples technostructures existantes, comme au SMTC crée en 1972 et dont le fonctionnement perpétuellement conflictuel est un exemple révélateur.

Lorsque s'opère une coopération intercommunale, elle s'effectue essentiellement sur des sujets absolument évidents, consensuels, et pour lesquels tout le monde est dans l'obligation de se mobiliser. La promotion du développement économique est un de ces moments de rassemblement intercommunal les plus évidents. C'est notamment le cas lorsqu'il a été nécessaire de se rassembler à la fin des années 1980 et au début des années 1990 (1989-1992) afin de créer un *Syndicat Mixte de la Technopole de l'Agglomération*

Toulousaine (TAT) ou plus récemment lorsqu'il a été nécessaire d'aménager la plateforme industrielle de l'A380, pour lequel la *Communauté d'agglomération du Grand Toulouse* a joué un rôle moteur.

La TAT regroupe alors 13 communes parmi les principales de l'agglomération, c'est-à-dire Blagnac, Colomiers, Toulouse, ainsi que la commune de Ramonville-Saint-Agne et un syndicat intercommunal suburbain, en l'occurrence le SICOVAL[105]. Première réalisation intercommunale porteuse d'un véritable projet pour l'agglomération et dont la ville de Toulouse fait partie intégrante (hors transports collectifs), le *syndicat de la technopole* est la concrétisation institutionnelle d'un long processus de développement technologique sur le site toulousain. Ce projet intercommunal émerge en 1989 à partir des enjeux de la promotion économique de l'agglomération, et de la nécessité pour les acteurs locaux toulousains, comme l'affirme un vice-président de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, de ne *« plus se tirer dans les pattes »*[106]. Les élus ont conscience qu'il faut, du moins au niveau économique, s'unir pour attirer les capitaux extérieurs, la positionner sur les marchés internationaux, et élaborer une communication partagée pour vendre efficacement l'image de marque toulousaine. C'est d'ailleurs ce que met en avant l'agence d'urbanisme au sein de l'étude « *technopole »* réalisée en 1986 (Montelh, 1987) et qui milite à nouveau pour la création d'une structure intercommunale.

C'est à l'occasion du dossier *Air France et Air Inter*, à une période où la compagnie nationale veut décentraliser une partie importante de ses services de gestion dans une métropole de province, que le syndicat de la technopole se met véritablement en place. En concurrence avec un certain nombre d'autres agglomérations françaises dont le Montpellier en forte expansion de Georges Frêche, les élus de l'agglomération toulousaine décident de franchir le pas en s'organisant pour la première fois au sein d'une coopération intercommunale de projet afin d'offrir le dossier le plus complet possible à la compagnie aérienne.

Le champ du développement économique : un moteur institutionnel

Système informel de régulation politique, ayant pour base le compromis local dans l'objectif de lutter contre l'effet de concurrence et d'organiser de manière plus cohérente l'agglomération, le champ du développement économique fait figure, à l'instar des transports collectifs dans les années 1970, de pionnier dans la coopération. Ce système informel permet des arrangements *a minima*, puisque comme l'écrit un journaliste *« les treize communes engagées dans ce processus […], ont enfin trouvé, après des années de rivalité stérile, leur PPCD, leur Plus Petit Commun Projet »* (Le Monde, 1988), même si comme il le précise *« l'ambition est raisonnable, voire un peu courte au regard de ce qui se*

[105] SICOVAL : Syndicat Intercommunal de développement des Communes de la Vallée de L'Hers. Syndicat intercommunal de type SIVOM, puis Communauté de communes, Communauté de villes et enfin Communauté d'agglomération. Se référer au chapitre 3a *« Le SICOVAL : un laboratoire de communauté périurbaine »*.

[106] Entretien Toulouse. 2004a. "Maire-adjoint à la ville de Toulouse, Président du Conseil de développement du Grand Toulouse. Entretien effectué le 02/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

fait déjà ailleurs » (Ibid.). Le syndicat de la technopole naît de la conjonction d'intérêts essentiellement économiques, qui veulent promouvoir l'image de marque de la technopole toulousaine, et le faire de manière commune malgré les divergences politiques entre une majorité de communes socialistes, et le centriste Dominique Baudis. La ville-centre ne peut en effet plus ignorer sa banlieue, dont les démarches réussissent et sont innovantes. Elle ne peut donc plus prétendre au titre de *technopole* sans intégrer celle-ci. Inversement pour la banlieue, comme le SICOVAL qui fait figure alors de seule technopole formalisée au sein de l'agglomération toulousaine, il reste encore impensable de vendre ses zones d'activités économiques sous son seul nom, et donc sans Toulouse.

3.2. La constitution d'une structure d'agglomération : le district de Toulouse

Le syndicat de la technopole jette les bases d'une plus ample coopération qui se traduit en 1992 par l'initiative intercommunale de district, de la part du maire de Toulouse, pris alors dans une phase politique ascendante. Ce dernier entend jouer de sa position pour proposer aux autres collectivités du syndicat de franchir un pas supplémentaire en se rassemblant autour d'une structure plus intégrée. Dominique Baudis profite des opportunités que lui offrent la législation[107], les pressions des services locaux de l'Etat préoccupés par la mise en révision du SDAU et la signature d'un *contrat de ville* impliquant 25 communes dans la politique en faveur des banlieues défavorisées.

Pourtant, Dominique Baudis propose initialement en 1989 la création d'une communauté urbaine, mais la crainte des élus de banlieue de tous bords fait que c'est très rapidement la formule moins effrayante d'un district qui est adoptée. L'idée d'une communauté urbaine est d'autant plus difficile à accepter pour les autres élus, que les différents maires de la ville-centre qui se succèdent depuis les années 1960 ont toujours imposé à leurs interlocuteurs de banlieue d'avoir au moins la majorité sinon les deux tiers des voix de l'exécutif au sein d'une éventuelle structure intercommunale. La ville de Toulouse, qui représente à l'époque près de 80 % de la population de l'agglomération[108] en 1960 et 50% en 1990, se refuse en effet catégoriquement à abandonner une partie de son pouvoir à la périphérie. Cette posture de la ville-centre, qui a toujours été un des principaux facteurs de blocage, est cette fois-ci dépassée puisque elle consent à n'avoir que la moitié des voix au conseil et au bureau du district.

Deux visions territoriales antagonistes

Les négociations entre les différentes communes afin de délimiter des frontières, décider des compétences et des moyens financiers, aboutissent, parmi les membres du *syndicat de la technopole,* à formuler deux visions territoriales de la future structure

[107] La Loi pour *l'Administration Territoriale pour la République*, dite loi ATR ou loi Joxe, de février 1992, qui encourage fortement à la coopération intercommunale, avec la création des communautés de villes et des communautés de communes.

[108] Au sens du pôle urbain de 1999 de l'INSEE.

intercommunale. Malgré les concessions de la ville-centre, la constitution du gouvernement d'agglomération toulousain révèle l'antagonisme entre un premier projet de coopération plutôt intégré, solidaire et aux compétences étendues, et un second projet de coopération aux compétences réduites, axé sur la seule promotion du développement économique (Estèbe, Jaillet, 1999).

- Le premier est porteur d'une vision prônée par le SICOVAL, syndicat intercommunal à la périphérie Sud-Est, et la commune de Ramonville-Saint-Agne, plutôt en faveur d'une fiscalité directe, des compétences obligatoires importantes et un fonds de péréquation alimenté par les augmentations de taxe professionnelle, afin de financer des projets communs importants.

- Le second est porteur d'une vision *a minima* de l'intercommunalité prônée par Toulouse, Blagnac et Colomiers, en l'occurrence les communes les plus importantes en terme démographique et économique, riches et plutôt en faveur d'une simple fiscalité progressive pour alimenter le budget du district.

Ces conceptions territoriales distinctes compromettent un rapprochement institutionnel entre le SICOVAL et l'ensemble des communes qui composent aujourd'hui la communauté d'agglomération du Grand Toulouse. Par ailleurs, deux autres éléments jouent également en défaveur d'une intégration du syndicat périphérique au sein du district de Toulouse. Il y a d'abord le fait que le SICOVAL ne soit pas très favorable à l'idée d'être intégré au sein de la même structure que la ville de Toulouse. Il y a dans le syndicat une partie majoritaire de communes périurbaines qui sont plutôt réticentes à se retrouver au sein de l'orbite directe de la ville-centre. Le second élément vient du fait que le SICOVAL s'oppose à ce que la ville de Toulouse récupère plus de la moitié des sièges et *a fortiori* des voix communautaires. Le syndicat craint qu'une telle situation n'entraîne une trop grande domination de Toulouse, et paralyse politiquement la future institution.

Profitant des évolutions législatives offertes par la Loi ATR, le SICOVAL choisit finalement de franchir seul un pallier supplémentaire en optant pour la nouvelle formule de regroupement en Communauté de communes et faire ainsi un véritable saut qualitatif, à un moment où la ville de Toulouse et ses communes satellites optent pour la création d'une structure intercommunale moins intégrée. Le choix pour la formule de la communauté de commune (1992), puis pour la communauté de villes (1996) donne un message clair aux autres collectivités sur les ambitions territoriales du SICOVAL. Ce dernier ne s'intéresse plus uniquement à la promotion du développement économique, mais aussi à l'aménagement de son territoire, et aux questions de solidarité *via* la mise en commun de la taxe professionnelle, ainsi qu'un principe de mutualisation et de péréquation financière plus grand entre les communes membres. Cette solution qui s'inscrit dans la continuité historique d'intégration du syndicat, est un signe fort sur les conditions qu'avaient

soumises les élus du SICOVAL pour éventuellement rejoindre le district de l'agglomération toulousaine[109].

Un district « a minima »

Le district reprend quant à lui les compétences économiques d'un *syndicat de la technopole* qui disparaît du même coup. Les ambitions annoncées sont vastes, le district compte en effet développer une coopération dans quatre domaines : *l'implantation de nouvelles entreprises, la répartition des logements sociaux, la politique d'environnement, et accessoirement, l'urbanisme de l'agglomération*. Les moyens ne sont pourtant pas à la hauteur des objectifs, puisque les compétences réelles sont faibles : la fiscalité directe ne finance que le service incendie ; en outre et le fonds de solidarité financière entre les communes est relativement limité et les politiques territoriales communes sont inexistantes. L'étroitesse de ces possibilités sont à cet égard mises en avant dans un article du quotidien *Le Monde* de 1993 : *« […] le district ne siège pas dans les commissions révisant le SDAU et ne peut pas disposer à sa guise de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (30 techniciens et 17 millions de francs par an). Il ne figure ni dans le syndicat des transports en commun de l'agglomération ni dans la société d'économie mixte qui a conçu et réalisé le métro […] Finalement, la seule compétence que les quatorze ont concédé au district est celle des sapeurs-pompiers. Elle absorbe 75% du budget »* (Rendu AM., 1993).

Alors même qu'en superficie le district toulousain est de fait la plus grande structure intercommunale de ce type en France, il est pourtant qualifié par de nombreux observateurs, de compromis politique *a minima* – malgré ses 30 000 hectares et ses 500 000 habitants, soit environ les deux tiers de la population de l'agglomération et la moitié de superficie de la zone urbanisée. Les expressions sont multiples pour qualifier ce qu'on considère alors être une *version molle de l'intercommunalité*, une *coquille vide*, un *compromis bancal* ou voire une *intercommunalité croupion*. Il a néanmoins le mérite d'accoutumer les quatorze maires à s'asseoir autour d'une table et à travailler ensemble. Marie-Christine Jaillet et Philippe Estèbe exposent à cet égard dans un article publié en 1999 : *L'agglomération toulousaine a-t-elle jamais été moderne ?* (Estèbe, Jaillet, 1999), que le district de Toulouse est l'expression du faible degré d'intégration, des ambitions limitées et du manque de continuité territoriale du projet toulousain. La solution retenue en 1992 semble de ce fait plutôt consacrer l'éclatement de l'agglomération que son unité. Les deux auteurs, qui voient surtout dans le district les résistances à s'engager dans une démarche intercommunale plus intégrée en termes de compétence et de solidarité à l'échelle du territoire urbanisé, montrent à quel point Toulouse est loin des institutions dont elle aurait besoin.

[109] Se référer au chapitre 3a *« Le SICOVAL : un laboratoire de communauté périurbaine »*.

3.3. L'affirmation d'une division fonctionnelle et institutionnelle de l'agglomération

Le rééquilibrage entre les espaces centraux et périphériques de l'agglomération révèle une nouvelle répartition spatiale des fonctions métropolitaines, économiques et sociales. Un processus exacerbé, à la fois de concurrence et de complémentarité entre territoires, structure un début de division fonctionnelle de l'espace que vient confirmer la consolidation de blocs intercommunaux autour de la ville-centre. La création du district de Toulouse n'efface en effet pas les anciens syndicats, multiples SIVU ou SIVOM, présents dans l'ensemble de l'agglomération, et semble au contraire plutôt se superposer à l'existant. Les communes du district sont toujours membres de divers syndicats, notamment pour les questions de développement économique et de gestion des réseaux (eau, déchets, assainissement, transports, etc.).

Une gouvernance multiple et fractionnée

A partir de la fin des années 1980, la logique territoriale de dépendance entre le *centre et sa périphérie* évolue néanmoins avec la création de nombreuses structures de coopération intercommunales, sous la forme de syndicats organisés au sein des circonscriptions cantonales. Cependant, ces groupements intercommunaux périphériques tiennent progressivement moins compte de ces seuls découpages cantonaux, pour au contraire se rapprocher d'une proximité socio-économique de secteur, formant ainsi de nouveaux territoires relativement homogènes et spécialisés. Ces coopérations plus ou moins intégrées et d'inégales ambitions donnent à l'agglomération la forme d'une *marguerite* et concrétisent surtout un éclatement spatial ceinturant la ville de Toulouse par « secteurs » géographiques (ou par « quadrants »), révélant ainsi la coalition d'intérêts territoriaux proches au niveau socio-économique. On peut y voir d'ailleurs une forme de *gouvernance* et non pas de *gouvernement* au sens où les décisions ne dépendent pas d'une instance politique unique, identifiée précisément, légitime et couvrant l'ensemble du territoire jugé « pertinent » par les études de l'agence d'urbanisme ou de l'INSEE.

L'encerclement institutionnel de la ville-centre et du district

La division fonctionnelle de l'agglomération est à cet égard appuyée par le département de la Haute-Garonne qui favorise la coopération intercommunale au sein de la banlieue toulousaine. L'un des objectifs du Conseil général est d'affaiblir au maximum la puissance toulousaine, et jouer sur la division entre les différentes collectivités en rassemblant les élus de banlieue. Le Conseil général favorise un encerclement institutionnel de la ville-centre en s'opposant régulièrement au renforcement du poids politique de l'agglomération. Il profite par ailleurs de l'absence d'un véritable gouvernement d'agglomération pour s'imposer localement comme la principale collectivité. Les craintes du Conseil général lors de la constitution du district au début des années 1990, s'expriment ainsi notamment par son président Pierre Izard qui clame à l'occasion haut et fort : *« Qui exercera le pouvoir sur le grand Toulouse ? Le district ne va-t-il pas déshabiller le Conseil Général sur l'agglomération ? »* (Estèbe, 1994) ou même ensuite à partir de 1999 lors de la constitution

des Pays de la Loi Voynet : *« Le département est irremplaçable, indispensable. Que feraient les communes sans lui ? […] Les Pays ne peuvent pas se faire sans nous. Qui cofinance, cocommande ! »* (Besset, 1999). Afin de contrer les velléités de Toulouse et de conserver son pouvoir, le Conseil général veille ainsi, par l'intermédiaire de son président, à renforcer les nombreuses initiatives intercommunales en périphérie. Le Conseil général travaille dans une logique de constitution d'une ceinture de communautés de communes et de Pays qui viennent essaimer autour de Toulouse en empêchant la structuration d'un gouvernement d'agglomération avec un poids éventuellement trop important. Il favorise dans son intérêt un éclatement des pouvoirs en jouant contre les logiques de métropolisation.

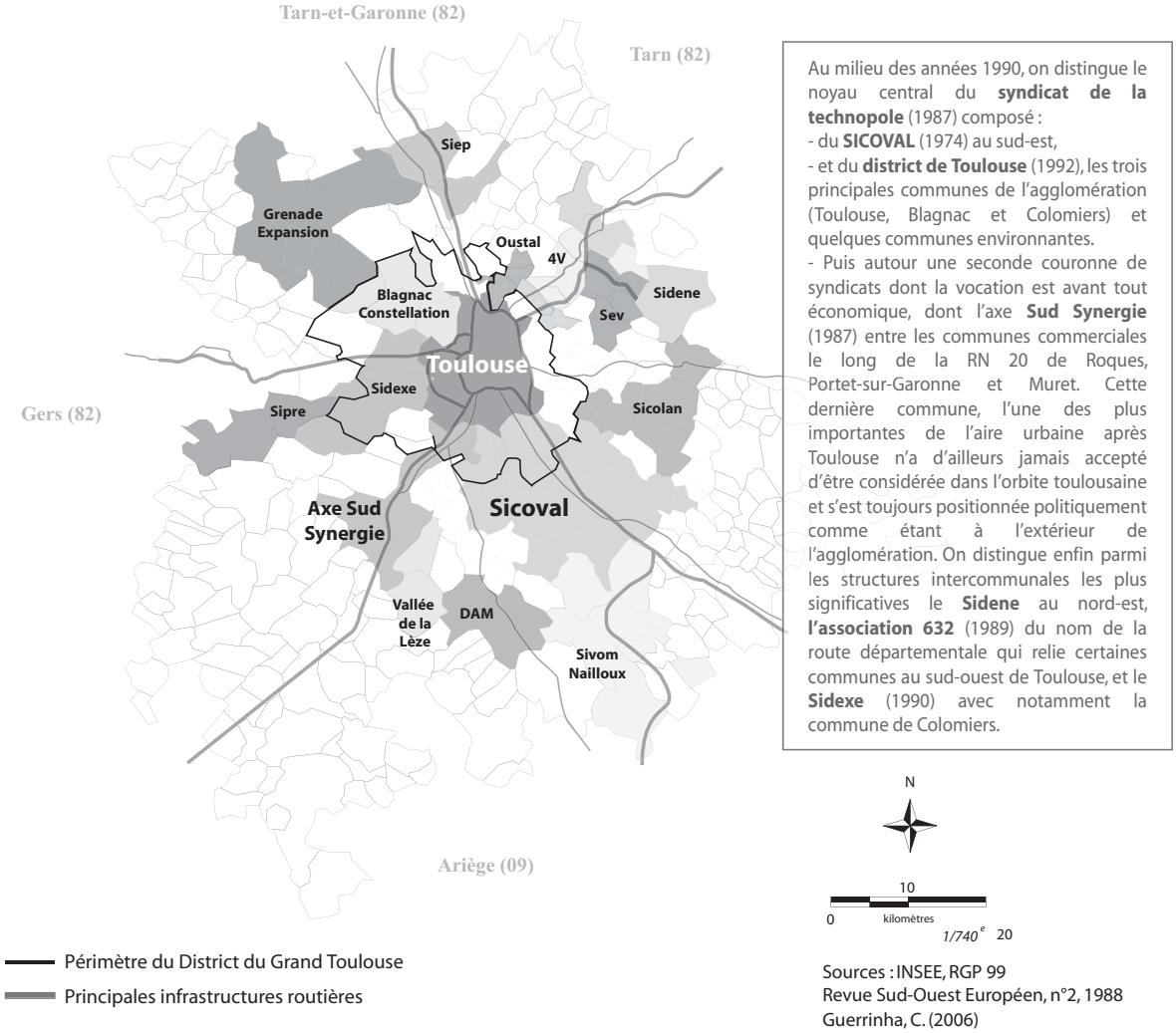


Fig. 22 – Les syndicats à vocation économique (1995)

4 Une structuration institutionnelle « non-unifiée »

> *...dans le cas de Toulouse, les rivalités entre les principales communes de l'agglomération constituent également un élément explicatif de l'organisation du territoire urbain. La structuration spatiale de la ville résulte de l'exercice de forces économiques et de forces politiques. Pour comprendre l'organisation spatiale de Toulouse, il faut prendre en considération l'existence d'un système de gouvernance urbaine original essentiellement caractérisé par la concurrence des stratégies de développement territorial dans différents pôles de l'agglomération.*
>
> **Frédéric Leriche,**
> *Acteurs publics, localisation des activités et polynucléarisation des espaces urbaines : l'exemple de Toulouse (Leriche, 1998)*

Toulouse est un cas exemplaire de la multiplication des structures intercommunales en milieu urbain, qu'illustre la *polynucléarisation* des activités économiques analysées par Frédéric Leriche. Après diverses tentatives initiées par l'Etat au cours des années 1960 (le district de 1965 ou la communauté urbaine de 1969), puis un long silence au cours des deux décennies suivantes, ce n'est qu'à partir de la fin des années 1980 qu'une structure d'agglomération se met véritablement en place. Cette absence d'une *intercommunalité de gestion*, jusqu'au projet de district de Toulouse adopté en 1992, conduit à une situation de coexistence et de concurrence entre diverses structures de coopérations, qui séparent institutionnellement la partie centrale de certaines des périphéries de l'agglomération.

L'éclatement institutionnel de l'agglomération

La régulation des politiques publiques se fait donc ailleurs, c'est-à-dire à d'autres niveaux, comme au sein des multiples syndicats dont la vocation est le développement économique, au sein du SMTC pour les transports publics, au sein du SMEAT[110] pour le Schéma directeur ou encore au sein du *syndicat de la technopole* (de 1987 à 1992) pour le développement économique. L'éclatement des efforts de structuration de l'agglomération toulousaine laisse apparaître un modèle de régulation au fonctionnement complexe.

Ainsi, lorsque la Loi Chevènement[111] est adoptée et que l'injonction à la coopération intercommunale de la part de l'Etat se fait forte et surtout financièrement plus gratifiante, les élus toulousains se décident enfin à franchir le pas pour constituer un véritable gouvernement d'agglomération. Le système institutionnel reste cependant *non-unifié* dans la mesure où le district du Grand Toulouse et la Communauté de ville du SICOVAL se

[110] SMEAT : Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine.
[111] Loi relative à la simplification et au renfoncement de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement), n° 99-586 du 12 juillet 1999.

transforment tous deux en Communautés d'agglomérations. Il se constitue également en 2004, une troisième Communauté d'agglomération, en l'occurrence le Muretain, au sein du secteur Sud-Ouest de Toulouse, comprenant la majeure partie de la zone commerciale à vocation régionale de Portet-sur-Garonne et de Muret.

Une intercommunalité « centrale » réduite

Concernant l'intercommunalité centrale, les missions du *Grand Toulouse* sont récentes, et les efforts actuels se dirigent essentiellement sur sa principale vocation, c'est-à-dire le développement économique, dont il est d'ailleurs intéressant de noter la place prépondérante occupée par le thème sur le site Internet de la structure intercommunale. Nicolas Golovtchenko remarque à cet égard que *« lorsqu'on va sur le site Internet de la communauté d'agglomération, on a vraiment l'impression d'être sur le site de la CCI (Chambre de Commerce et d'Industrie) ! »*[112]. Le passage du district en Communauté d'agglomération révèle davantage un caractère opportun et une nécessité officieuse à passer à une forme d'intercommunalité plus intégrée, que ne pouvaient refuser les élus toulousains organisés autour du district.

La spécialisation socio-économique et politique en « quadrants »

Plus qu'un pas vers l'intercommunalité de *projet*, les passages en Communautés d'agglomération mettent en avant un système institutionnel où la volonté de dépasser l'opposition *centre-périphérie* est difficilement perceptible, tout comme la volonté de passer à un véritable gouvernement d'agglomération unifié. L'éclatement institutionnel toulousain renvoie d'abord à une spécialisation des secteurs de l'agglomération du point de vue économique et social, mais aussi à une nouvelle donne des rapports entre ses différents territoires, et notamment un rééquilibrage démographique et économique entre la ville-centre et une périphérie qui a longtemps été considérée comme une annexe. La périphérie ne peut, du moins encore, revendiquer le même poids politique que Toulouse, et ne peut briguer une équité de la représentation au sein d'une éventuelle instance d'agglomération unifiée. Face à ce constat, la périphérie préfère s'organiser au niveau institutionnel de manière *autonome*, secteur par secteur, plutôt que d'être sous-représentée au sein d'une vaste institution.

Cette cristallisation des enjeux de pouvoirs locaux met en évidence le refus de la ville-centre d'envisager de renégocier son poids comme élément rédhibitoire à l'adhésion des communes déjà intégrées au sein d'une structure intercommunale périphérique. Ces dernières rejettent de fait le risque d'une trop grande domination par la ville-centre, puisque aucune commune périphérique n'est de taille à dialoguer avec la ville de Toulouse. Cet élément très classique du rapport *centre-périphérie*, favorise un fonctionnement par *quadrants socio-économiques périurbains* constitués au niveau institutionnel par des Communautés d'agglomération ou de communes. Au début des années 2000,

[112] Entretien Toulouse. 2004c. "Professeur en sciences politiques à l'Université Toulouse 2-Le Mirail et à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Toulouse. Membre du Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir (CERTOP). Entretien effectué le 26/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

l'agglomération se structure ainsi autour des Communautés d'agglomération du *Grand Toulouse* dans sa partie centrale, du *SICOVAL* au Sud-Est et du *Muretain* au Sud-Ouest.

La division du système de régulation des transports collectifs

Le fonctionnement et l'évolution de l'organisation du réseau de transport collectif urbain révèlent similairement la fragmentation de l'espace institutionnel toulousain et les relations entre les principales collectivités, notamment entre la ville-centre et le Conseil général. La suppression de la concession privée (1), la reprise en main de l'organisation du réseau (2) et enfin le changement du mode d'exploitation (3), sont des éléments majeurs de rupture au sein du fonctionnement jusqu'alors consensuel du SMTC. Le changement politique implique alors de profondes modifications institutionnelles.

Le rejet de la concession privée

Ce n'est qu'au moment de l'élaboration du *Plan de Déplacements Urbains* (PDU) à partir de 1996, que de nouvelles études globales sont relancées et que l'organisation des transports collectifs est remodelée. Ainsi, après avoir été concédée à une société privée nouvellement créée pour la construction de la ligne A du VAL et l'exploitation globale du réseau de l'agglomération, la concession de l'organisation des transports collectifs urbains est en effet rachetée en 1996, soit trois ans après la mise en service de la ligne A (1993). Cette décision est prise sous la présidence du SMTC de Jean-Pierre Plancade, élu socialiste du Conseil général, alors que la concession fut créée sous la présidence du maire de Toulouse[113]. La concession était prévue à l'origine ne rien coûter aux collectivités locales en terme de contributions financières, mais celle-ci induit finalement des surcoûts financiers importants. Les charges d'exploitation sont nettement plus élevées que pour le VAL de Lille, le déficit d'exploitation est très supérieur aux estimations et les recettes n'atteignent pas les résultats espérés (Jourdan, 2003). La construction de la ligne B (2007) est alors confiée à une SEM, la *Société du Métro de l'Agglomération Toulousaine* (SMAT)[114] et l'exploitation à la *Société d'économie mixte des voyageurs de l'agglomération toulousain*e, la SEMVAT, exploitant unique du réseau des transports collectifs urbains toulousains, retenus par contrat de délégation de service public.

La reprise en main du réseau

Sur cette lancée, les élus du SMTC créé en 1972, jugent indispensable de reprendre en main l'organisation de leur réseau sur un certain nombre d'éléments de la gestion du réseau. Le SMTC change donc de nom en 2001 et devient alors « TISSEO-SMTC ». Le président du SMTC décide de renforcer le rôle et l'expertise d'une AO considérée comme

[113] La présidence du SMTC alterne tous les 3 ans, entre la ville-centre et le Conseil général.

[114] Le capital de la SEM est détenu à hauteur de 33,5% par TISSEO-SMTC, 33,5% par les collectivités locales (le Conseil général de la Haute-Garonne, le Grand Toulouse et le SICOVAL, le SITPRT et la ville de Toulouse) et 33% par la Caisse des Dépôts et Consignations, le Crédit Local de France et la Caisse d'Epargne et de Prévoyance de Midi-Pyrénées. La SMAT sera ensuite mandatée pour la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction de la ligne B du métro, du prolongement de la ligne A du métro et de la réalisation des TCSP de surface (la ligne de tramway E et les sites propres bus RN 88, RN 113 et secteur Est).

étant largement entre *« entre les seules mains de l'exploitant »*[115], en l'occurrence le concessionnaire privé. Gabriel Jourdan souligne à cet égard que jusqu'alors l'exploitant est prédominant et : *« […] joue un grand rôle dans la définition de l'architecture générale du réseau car le SMTC ne dispose pas d'expertise technique dans ce domaine. Aucune étude sur l'adéquation entre la structure globale du réseau et les mobilités n'a été lancée depuis l'audit général de la fin des années 70 »* (Jourdan, 2003).

La communication de l'AO ne s'effectue ainsi plus autour de la SEMVAT, c'est-à-dire l'exploitant[116], ou de la SMAT (le maître d'ouvrage du VAL) mais autour des couleurs et du nom unique de l'AO, en l'occurrence TISSEO[117]-SMTC, la *nouvelle marque* du transport urbain. Les bus toulousains circulent alors sous une charte graphique où l'opérateur (TISSEO-SEMVAT) ne figure que de manière facultative. Derrière ce message il y a, comme le souligne le responsable des déplacements au SICOVAL, aussi une volonté de maîtriser le service public : *« l'opérateur étant là pour exploiter le réseau suivant le cahier des charges que lui définit TISSEO-SMTC et c'est tout… »*[118].

La « crise » politique entre le Conseil général et la ville-centre

> *La gestion des transports en commun toulousains divise le maire et le président (PS) du Conseil général. Pierre Izard est furibard. Le président du Conseil général ne décolère pas depuis que Moudenc a remis en cause l'accord historique – conclu avec Baudis – qui liait le département et la ville dans la gestion du syndicat mixte des transports en commun (TISSEO) […] Le socialiste s'insurge contre le "sauvage" amendement Paillé – "J'en suis effectivement l'inspirateur", revendique Moudenc – voté à l'Assemblée nationale en janvier 2006. Une disposition qui donne systématiquement, en la matière, la majorité aux communautés d'agglomération de plus de 400 000 habitants. "L'équilibre rompu", le Conseil général a claqué la porte pour protester contre la position désormais "hégémonique" du Grand Toulouse.*
>
> **L'Express**
> *Quatre hommes pour un fauteuil. La fin du consensus*
> *(Bidalon, 2006)*

Enfin, le troisième élément de changement intervient sur le mode d'exploitation du réseau de transport en commun depuis le 1er janvier 2006, après un long bras de fer entre le maire de Toulouse et le président du Conseil général. Le conseil syndical de TISSEO-

---

[115] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[116] Egalement pour les autres exploitants comme les *Courriers de la Garonne* ou les taxi-bus à la demande.

[117] En 2002, le SMTC, pour améliorer sa lisibilité auprès du public a eu l'idée de lancer une nouvelle marque. Plusieurs noms étaient en lice, TISSEO a été choisi. Ce nom évocateur de lien, de mobilité révèle les enjeux de demain : anticipation et modernisation TISSEO devient ainsi l'instigateur et l'accompagnateur du développement d'un véritable réseau d'agglomération des transports en commun (http://www.tisseo.fr/).

[118] (Ibid.)

SMTC se prononce, sous le lobbying du Conseil général socialiste, contre la délégation de service public existante (CONNEX[119]) et pour un fonctionnement en régie directe, cela contre l'avis des élus de droite de la ville de Toulouse.

La fin du bras de fer entre le maire de Toulouse et le président du Conseil général se conclut en outre par le départ de ce dernier du dispositif du SMTC, en l'occurrence à la suite de « l'amendement Paillé »[120] contenu dans le projet de la loi relatif à la *sécurité et au développement des transports*[121]. Cet amendement prévoit lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est supérieure à 400 000 habitants transfère sa compétence en matière d'organisation des transports collectifs urbains à un syndicat mixte, que sa représentation doit être au moins égale à la majorité des sièges composant le comité syndical. Il est également prévu que si certains membres de ce syndicat ne sont pas d'accord avec la décision de la Communauté d'agglomération ils peuvent en conséquence se retirer du dispositif. Après l'entrée en vigueur au 1er juillet 2006 de cet amendement par décision du Préfet de la Haute-Garonne, le Conseil général de la Haute-Garonne sort du SMTC et suspend partiellement sa participation financière de 48% au budget de TISSEO-SMTC (Wolff, 2006).

Le départ du Conseil général comme issue de crise ?

Après les long mois d'achoppement entre les deux principales collectivités sur la question de la « régie et de la délégation de service public », c'est un instrument législatif qui scelle la mise en place d'une nouvelle réorganisation du syndicat et annonce une crise de la gouvernance des transports collectifs urbains. Après la sortie du Conseil général du dispositif de TISSEO-SMTC et en attendant une éventuelle participation de la troisième communauté d'agglomération toulousaine (Muretain), il ne reste en 2006 plus que trois collectivités au conseil syndical du syndicat : les Communautés d'agglomération du Grand Toulouse et du SICOVAL, qui rassemblent respectivement 25 et 36 communes, ainsi que le SITPRT avec 23 communes. Le comité syndical se compose désormais de 12 élus, 10 pour la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, 1 pour la communauté d'agglomération du SICOVAL et 1 pour le SITPRT. L'accord historique de compromis et d'équilibre entre centre et périphérie n'est donc plus.

Le départ du Conseil général ne signifie pas pour autant l'arrêt immédiat de sa participation au financement des projets de transports en commun. La collectivité se réserve en effet le droit d'en soutenir certains d'entre eux par subventions, notamment ceux

---

[119] Devenu depuis VEOLIA Transport.

[120] Selon le quotidien régional, *La Dépêche du Midi*, l'amendement Paillé (que la gauche locale soupçonne d'avoir été taillé sur mesure pour Toulouse en vertu d'une amitié de jeunesse entre Moudenc et ledit Paillé) impose au SMTC d'attribuer une majorité de 12 sièges au Grand Toulouse et 8 au Conseil général, contre 10 chacun précédemment, sur 22 au total. L'amendement entraîne logiquement : la révision de la participation financière (57,73% Agglo et 38,48% Conseil général contre 48,105% chacun auparavant), l'élection du président du SMTC parmi les membres du Comité syndical et la fin de la présidence alternée ; ce que conteste le Conseil général qui demande une représentation proportionnelle de chaque institution (La Dépêche du Midi, 2006).

[121] Loi n°2006-10 du 5 janvier 2006, relative à la sécurité et au développement des transports.

intéressant des communes de banlieue, comme par exemple le prolongement de la ligne B du VAL vers Labège ou la ligne de tramway E vers Blagnac. Comme le rappelle un élu du SICOVAL, également vice-président de TISSSEO-SMTC : *« Le Conseil général nous a dit qu'il ne nous laisserait pas tomber… Je peux vous dire que c'était la panique dans les communes ! Pas forcément dans le SICOVAL parce que maintenant nos finances sont mutualisées. Pour nos communes, le transport est sorti de leur champ. Mais au SITPRT les communes sont paniquées. Elles ne veulent et peuvent pas donner un sou de plus pour les transports ! »*[122].

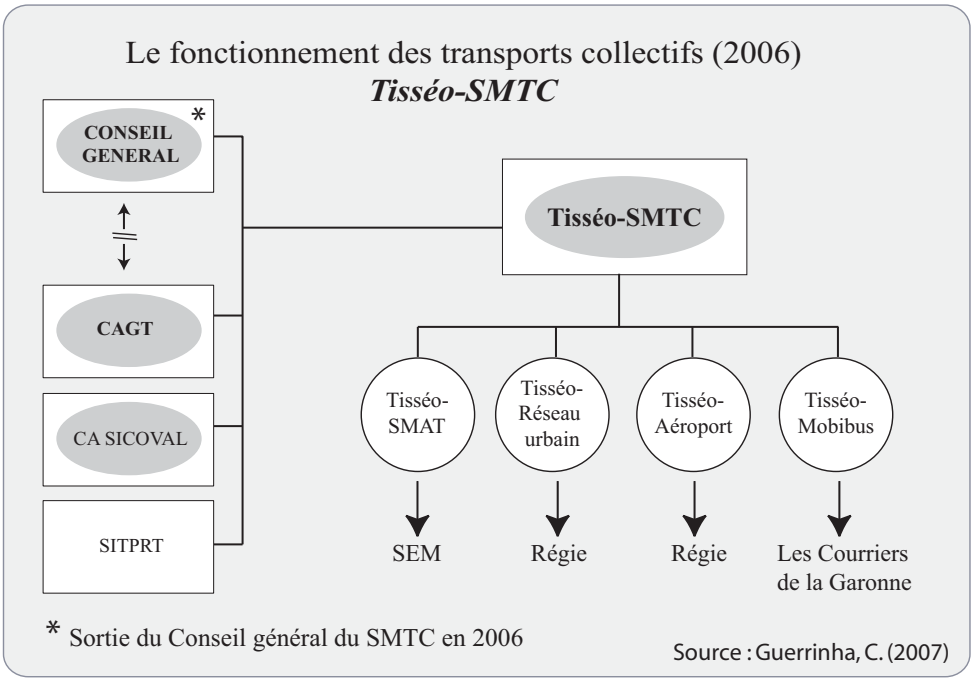


Fig. 23 – La réorganisation des transports collectifs toulousains (2006)

Le SMTC se subdivise désormais en :

- **TISSEO-SMTC**, l'autorité organisatrice des transports publics urbains.
- **TISSEO-SMAT**, la *Société du Métro de l'Agglomération Toulousaine*, qui se voit confier par Tisséo-SMTC, la mission de faire réaliser, au nom et pour le compte des collectivités locales, l'extension du réseau d'agglomération de transports en commun en site propre.
- **TISSEO-RESEAU URBAIN**, l'exploitant du réseau, remplace en 2003 la SEMVAT en fin de mandat. TISSEO-SMTC, délègue à la CONNEX son exploitation à la place de la SEMVAT (TISSEO-SEMVAT). En 2005 le comité syndical de TISSEO-SMTC décide d'exploiter le réseau en régie directe (2006).
- **TISSEO-MOBIBUS**, l'exploitant du réseau à la demande à disposition des personnes handicapés moteur ou visuel, qui ne peuvent utiliser les transports en commun existants.
- **TISSEO-AEROPORT**, l'exploitant du réseau à destination de l'aéroport de Toulouse Blagnac et la gare intermodale de Toulouse Matabiau.

[122] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

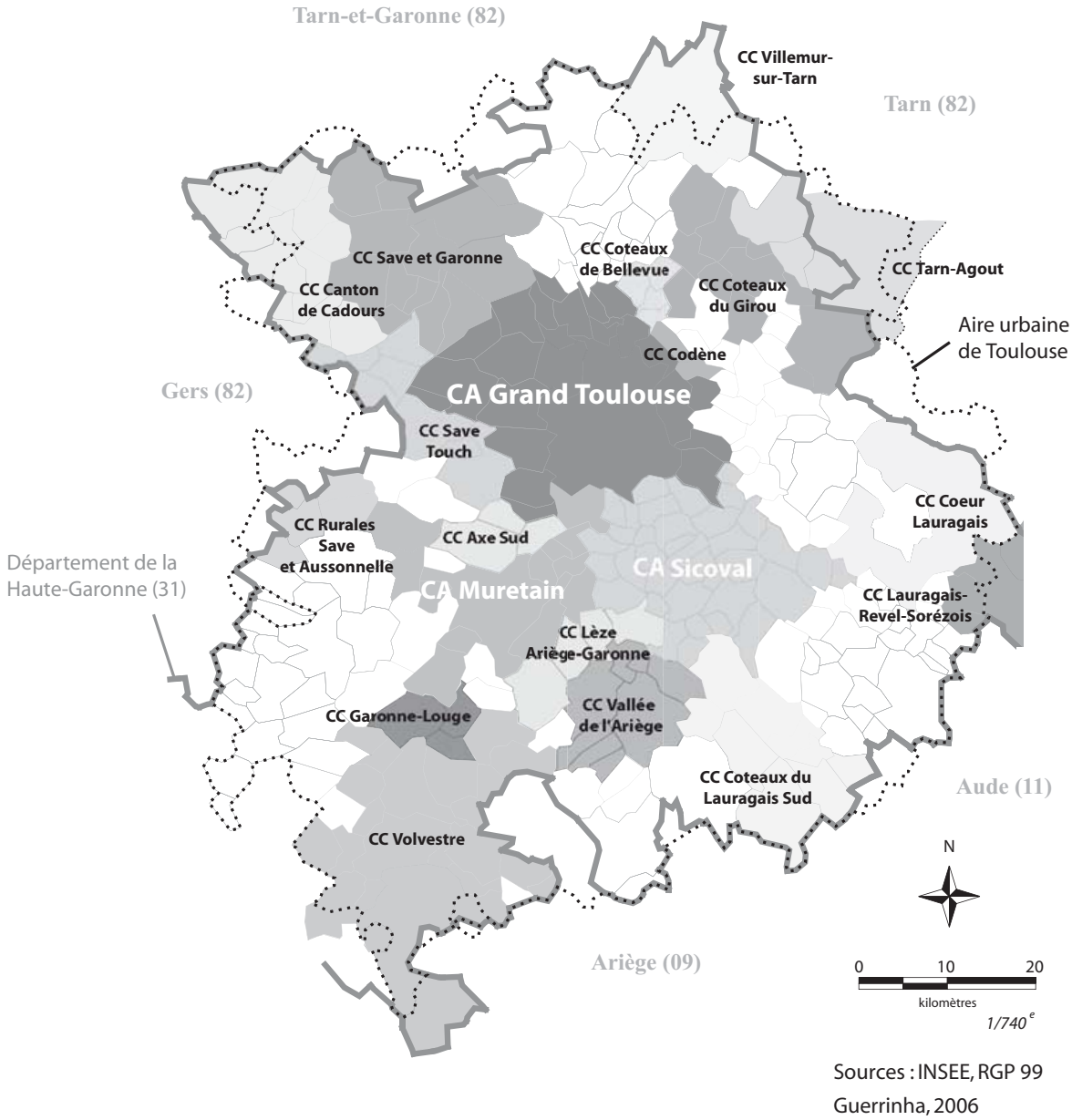


Fig. 24 – L'espace intercommunal toulousain : communautés d'agglomération et communautés de communes (2004)

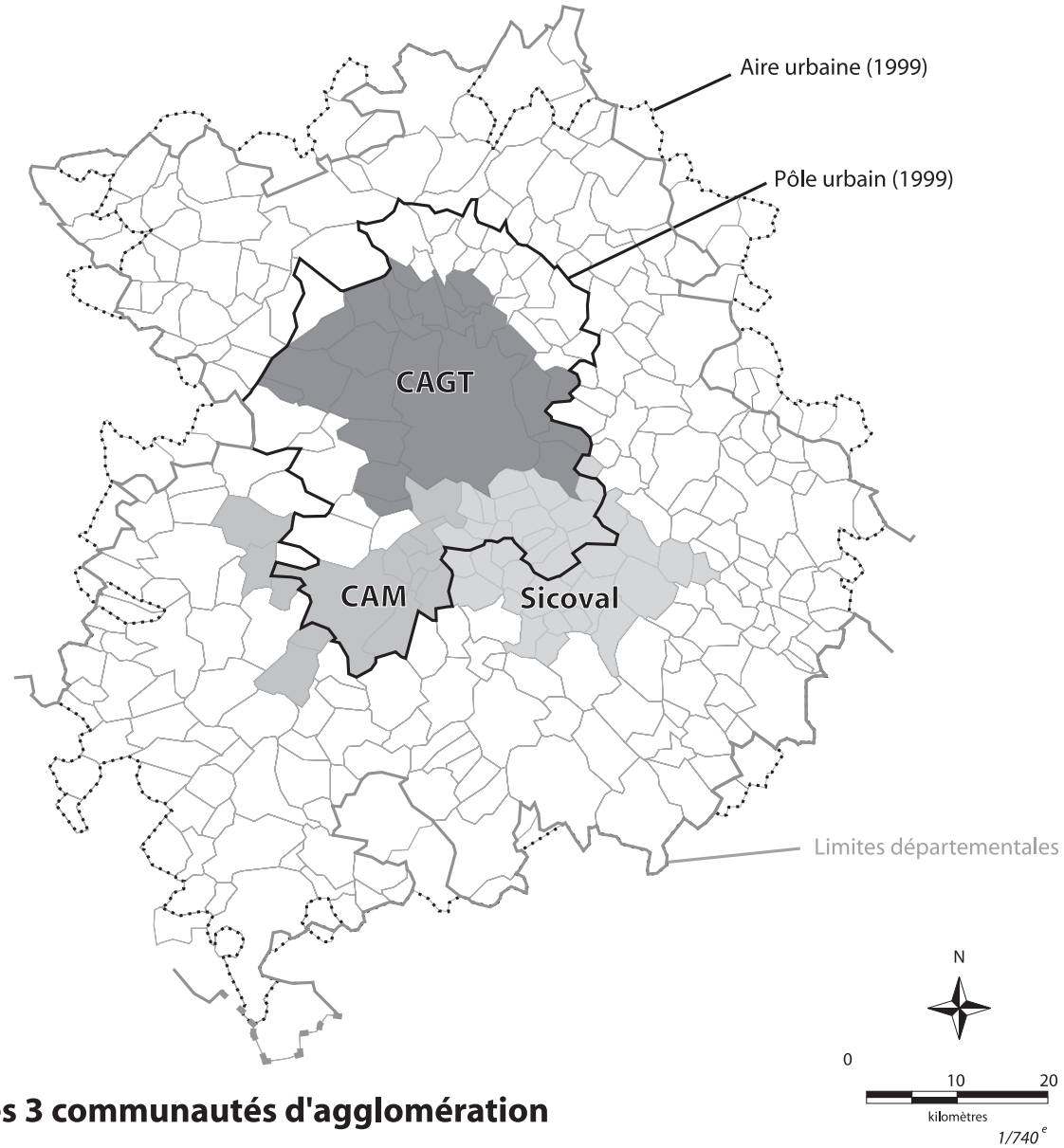


Fig. 25 – Les trois communautés d'agglomération (2005)

Chapitre 2b

Une région urbaine grenobloise comme référence spatiale

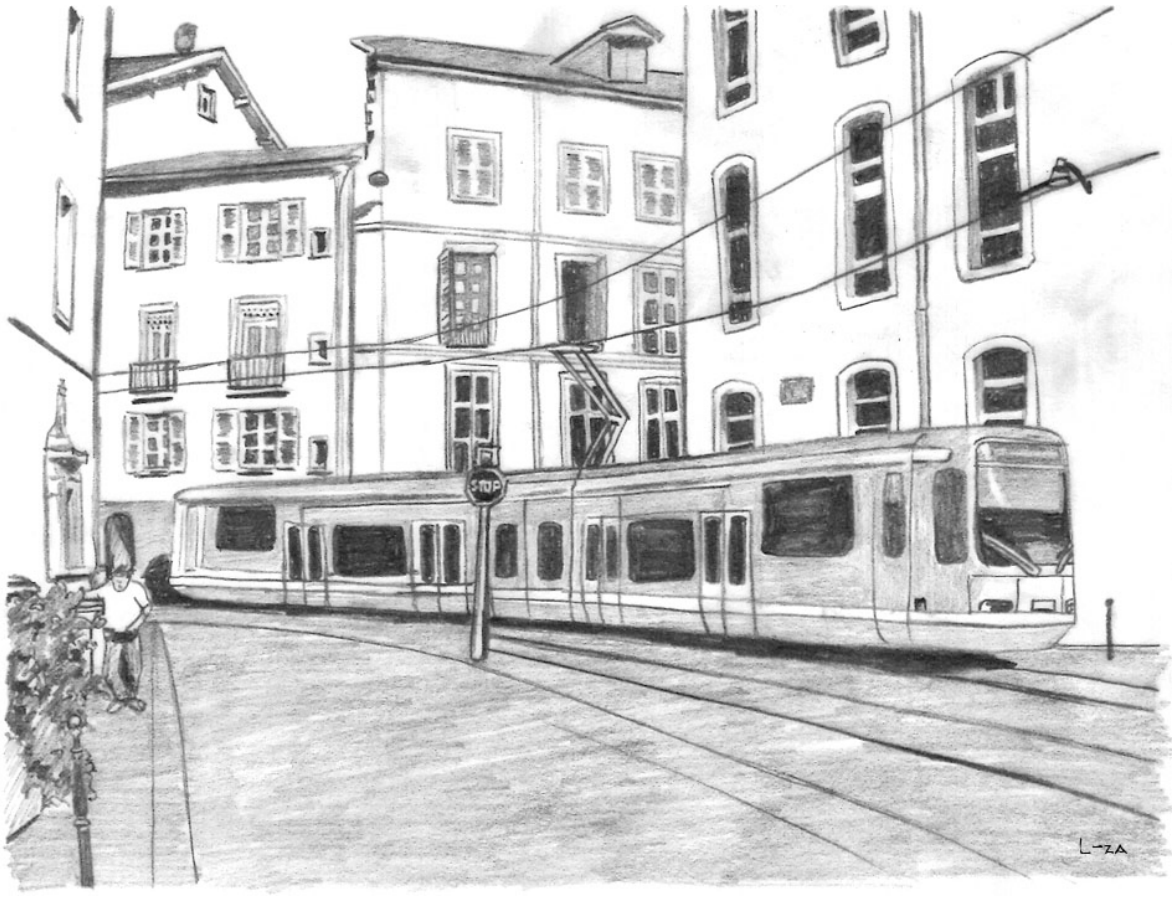


Fig. 26 – Le tramway de Grenoble, centre-ville

Chapitre 2b
Une région urbaine grenobloise comme référence spatiale

1. Une coopération intercommunale ancienne, multiple et sectorielle

1.1. La coopération entre les communes centrales de la cuvette grenobloise
1.2. L'invention de « l'Y » grenoblois ou l'échelle de la région urbaine

2. Le développement de l'intercommunalité technique

2.1. Le dépassement du seul cadre communal et la structuration politique de « l'Y » grenoblois
2.2. L'élément moteur de la structuration intercommunale grenobloise : les transports collectifs urbains

3. La consolidation de l'intercommunalité ou le passage du technique au politique

3.1. Le temps du SIEPARG (1973-1995)
3.2. Le passage à la formule de la communauté d'agglomération (1995-2000)

4. Une région urbaine découpée en grands « secteurs »

1 Une coopération intercommunale ancienne, multiple et sectorielle

A partir des années 1960, l'intercommunalité grenobloise concerne d'abord des sujets limités et reposant spatialement sur des périmètres réduits[123]. L'histoire grenobloise est ainsi à envisager moins en terme de retard, contrairement à ce que montrent parfois certains observateurs scientifiques, puisque ce serait alors admettre qu'il y a là une référence à l'idée d'un modèle ou d'une trajectoire dominante au sein des agglomérations françaises, en l'occurrence un modèle de l'intercommunalité *intégrée* dite de *projet*. Le parcours original de Grenoble est celui d'une agglomération qui a opté très tôt pour une forme intercommunale technique et sectorielle, qui en termes de fonctionnement ou d'efficacité n'a rien à envier à bien d'autres agglomérations. Ce n'est par contre que tardivement que l'agglomération se structure politiquement dans sa partie centrale : le territoire formé par la cuvette topographique, en un regroupement unique aux multiples compétences.

L'intercommunalité grenobloise se caractérise ainsi depuis la fin des années 1960 par quatre grandes périodes :

- Une 1ère période avant 1967.
- Une 2ème période (entre 1967 et 1973) de création de divers syndicats intercommunaux dans l'agglomération grenobloise (SIEPURG et SIRG)[124] comme à ses périphéries (SMAV, SIEPUMRG, SIZOV, etc.)[125]. C'est l'histoire intercommunale technique et sectorielle entre la ville-centre et ses communes environnantes, mais aussi celle déjà ancienne de la constitution d'intercommunalités périphériques autour de l'agglomération grenobloise, comme celle du Pays Voironnais dans le secteur périphérique Nord-Ouest de la RUG.
- Une 3ème période de consolidation de l'intercommunalité (entre 1973 et 1995) avant le passage en Communauté de communes du SIEPARG[126] et du SMAV. Il y a aussi la constitution de structures intercommunales périphériques (syndicats puis communautés de communes) à côté de ce système central.

---

[123] Pour une analyse complète de *l'histoire intercommunale* de la région grenobloise se référer notamment aux travaux de Samuel Martin, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université Pierre Mendès France (Martin, 1997, 1998). Se référer également à l'ouvrage de Jean-François Parent, acteur local de l'aménagement grenoblois pendant plus de trente ans (Parent, 2002).

[124] SIEPURG : *Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise* ; SIRG : *Syndicat Intercommunal de Réalisations de la Région Grenobloise*.

[125] SMAV : *Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais* ; SIEPUMRG : *Syndicat d'Etudes et de Réalisations du Pôle Urbain du Moyen Grésivaudan* ; SIZOV : *Syndicat Intercommunal de la Zone Verte du Grésivaudan.*

[126] SIEPARG : *Syndicat Intercommunal d'Etudes, de Programmation et d'Aménagement de la Région Grenobloise.*

- Et une 4ème période (entre 1995 et 2000), où les deux principaux syndicats se transforment en Communauté de communes, puis en Communauté d'agglomération : *LA METRO*[127] et le *Pays Voironnais*.

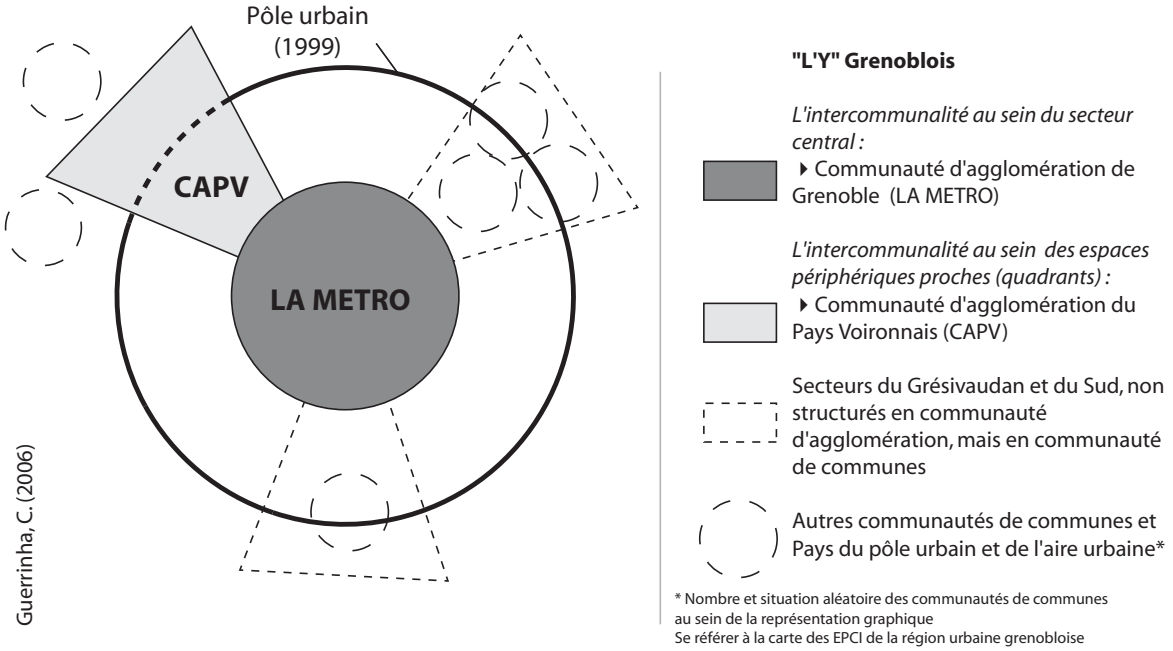


Fig. 27 – La structuration institutionnelle de la RUG

Les principaux facteurs qui orientent l'évolution de la coopération intercommunale au sein de la cuvette centrale grenobloise

Les ***contraintes du site*** et la petite taille de la ville-centre. Les 2.000 ha de la ville-centre sont en effet rapidement débordés et les premières et deuxièmes couronnes sont très tôt happées par l'urbanisation. Les communes limitrophes de Grenoble, Fontaine, Saint-Martin-d'Hères ou Echirolles, deviennent des banlieues industrielles dès les années 1920.

*Une **ville-centre qui accapare les efforts***. Grenoble ne fait pas partie des agglomérations en pointe en matière de construction politique et l'une des principales raisons en est un système communal très fort au sein de la ville-centre qui est considéré à partir des années 1960 comme un véritable *laboratoire urbain*, et qui est reconnu par ailleurs pour son efficacité. Le modèle municipal grenoblois polarise les innovations, sans qu'il n'y ait l'obligation ou même le besoin d'organiser une structuration intercommunale anticipatrice. La réussite de Grenoble en tant que tel a retardé la constitution de l'agglomération.

Un *consensus ancien* (PS/PC) entre la ville-centre et ses proches communes de banlieue, qui produit un fonctionnement sur des accords tacites *donnant-donnant* entre les 2 blocs.

[127] LA METRO : *Communauté de communes puis d'agglomération Grenoble Alpes Métropole.*

1.1. La coopération entre les communes centrales de la cuvette grenobloise

Avant le fort développement démographique grenoblois des années 1960, la construction intercommunale grenobloise reste difficile à réaliser, notamment sur des questions indispensables, au vu des contraintes géographiques locales, comme l'alimentation en eau[128] ou l'élaboration de documents d'urbanisme.

La planification urbaine est néanmoins l'un des premiers thèmes à dépasser les frontières communales et à aborder le sujet d'une amorce de coopération intercommunale à Grenoble. La première partie du 20ème siècle est celui de l'extension de la ville de Grenoble sur ses communes voisines, mais également celui des prémices de *l'aménagement et de la planification urbaine* sur l'agglomération grenobloise au moyen d'une série de plans d'urbanisme. Cependant, la gestion des problèmes d'urbanisme concerne avant les années 1960 essentiellement les besoins en infrastructures et équipements de la seule ville-centre. En outre, les visions centralisatrices des documents de planification associée aux rapports difficiles entre la ville de Grenoble, les communes de banlieue et les services de l'Etat, bloquent de fait toute avancée au niveau intercommunal.

L'échec du district promu par les services de l'Etat (1959)

La première tentative de coopération intercommunale à l'échelle de l'agglomération est, comme un peu partout en France au milieu des années 1960, celle de la création d'un district en 1959[129]. Le Préfet de l'Isère et le maire de Grenoble, Albert Michalon, initient une première véritable tentative d'organisation de l'agglomération pour parer au développement rapide de l'urbanisation. L'objectif est de penser l'aménagement à un niveau plus global, d'abord au niveau technique en dépassant les divisions sectorielles en se projetant au-delà des simples réseaux classiques (eau, assainissement, etc.). Les compétences de plein droit du district sont le logement et le service incendie, et les compétences facultatives y sont l'aménagement et le développement économique. Le projet du Préfet n'est par ailleurs pas uniquement circonscrit à l'agglomération grenobloise

[128] L'un des premiers exemples de coopération est la création en 1947 du *Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région Grenobloise* (SIERG) – un syndicat pour développer l'alimentation en eau potable regroupant Grenoble et 11 communes de banlieue. Le SIERG révèle déjà à l'époque les principales difficultés que rencontreront les acteurs techniques et politiques au cours des décennies suivantes. Un an seulement après sa création, la ville de Grenoble se retire du syndicat pour faire cavalier seul. Trois principales raisons l'y poussent. Il y a d'abord la question de la *représentation* politique puisque la ville-centre ne possède qu'une seule voix au sein de l'instance syndicale, alors que cette dernière se doit de supporter l'essentiel des charges. Il y a ensuite la question de *l'autonomie* et de l'intérêt à travailler ensemble. Grenoble qui adhère pourtant délibérément au syndicat voit sa position évoluer de manière significative, au moment où celle-ci découvre de nouveaux captages sur son territoire, qui ne la contraignent plus à la coopération. Enfin, il y a la question *partisane* et notamment le refus du maire socialiste de Grenoble Léon Martin de travailler avec la commune communiste d'Echirolles dont le maire prend la tête du syndicat. Se référer aux travaux de Samuel Martin et de Jean-François Parent (Martin, 1997) ; (Parent, 2002).

[129] Les *districts (urbains)* sont institués par l'ordonnance du 5 janvier 1959 pour les villes, puis sont étendus en 1970 pour les territoires ruraux.

et concerne également d'autres agglomérations du département de l'Isère (Vienne, Voiron et la Tour du Pin)[130].

L'hostilité des communes de banlieue

La proposition de district suscite néanmoins une vive hostilité de la part des maires de banlieue, qui rejettent le projet préfectoral, alors que le celui-ci est pourtant mené avec précaution et présenté avec différentes alternatives en terme de périmètre : de 8 à 31 communes peuvent en effet être concernées. De l'atteinte aux prérogatives communales à la question de la représentation au sein de la nouvelle structure intercommunale, nombreux sont les facteurs qui viennent étayer une contestation quasi unanime au sein des communes de banlieue. Il y a d'abord et surtout le risque d'une perte de pouvoir de la part d'élus qui craignent un éloignement de l'échelon communal, voire même un risque de le voir supprimé. Les communes sont en effet considérées comme l'échelon suffisant et adéquat pour gérer les problèmes d'aménagement. Les élus de banlieue, notamment communistes, mettent en avant leur proximité à la population face à des fonctionnaires qui ne seraient plus directement responsables devant cette même population. Le second point majeur de désaccord, en dehors d'inévitables questions financières sur le risque d'une augmentation des taxes locales, est la nécessité d'une représentation politique équitable entre la ville-centre et les communes de banlieue, c'est-à-dire une représentation qui ne soit pas proportionnelle à la population, puisque cela donnerait de fait la majorité à la ville-centre.

Le dernier point facteur de l'échec du projet est la tension entre une ville-centre, plutôt à droite, et les communes communistes de banlieue. Ces dernières représentent un poids démographique et économique important, depuis leur industrialisation dans les années 1920. Elles réussissent en outre à acquérir une forte légitimité politique, à travers notamment leurs initiatives pour répondre aux besoins exprimés en matière d'équipement publics et de logement, par une classe ouvrière encore largement dominante. Ces communes deviennent par ailleurs rapidement les plus importantes en terme démographiques du département après Grenoble, et monopolisent la scène locale dans la phase de constitution de l'agglomération, en réussissant à nouer des alliances avec d'autres communes moins marquées politiquement du reste de la banlieue. En plus de l'échec de discussions qui ne débouchent sur aucun dénominateur commun au sein de l'ensemble des communes concernées, le projet refroidit en outre sévèrement et pendant plus d'une décade les relations de la banlieue avec la ville-centre.

[130] Seule cette dernière choisit finalement la formule du district.

1.2. L'invention de « l'Y » grenoblois ou l'échelle de la région urbaine

Le SDAU de 1973

La scène politique locale est tenue par une ville de Grenoble porteuse de l'agence d'urbanisme et d'une véritable pensée urbaine. Historiquement cette scène est celle des GAM[131], qui a eu de manière précoce une vision stratégique du développement territorial. L'agence d'urbanisme fut l'une des toutes premières créées en 1967[132], à l'image de son SDAU élaboré et approuvé rapidement (1973), en lien avec le *Groupe d'Etude et de Programmation* (GEP) de la *Direction Départementale de l'Equipement* (DDE) de l'Isère.

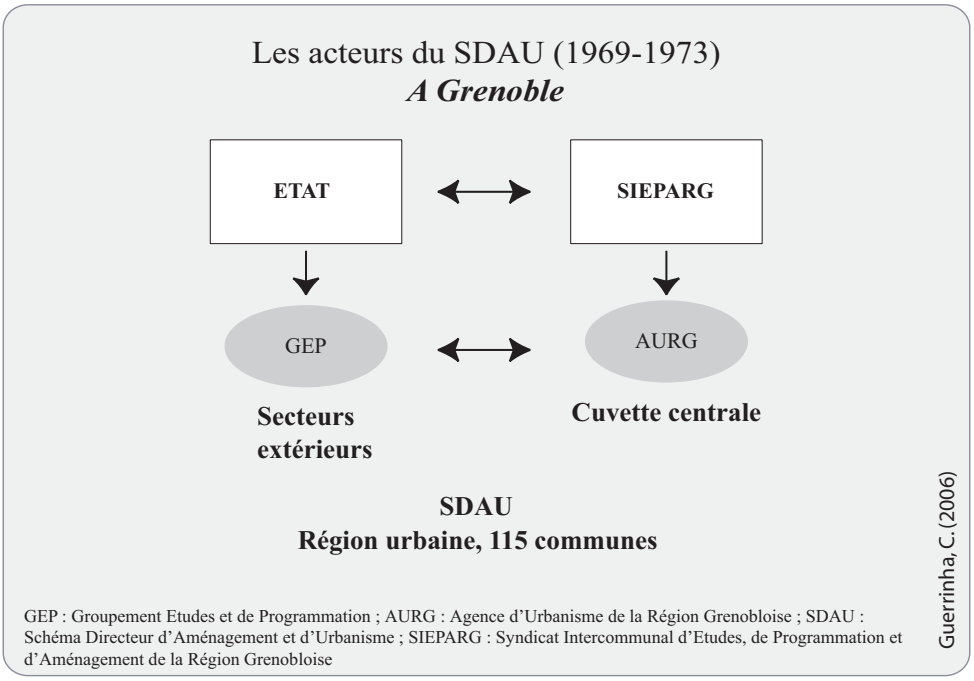


Fig. 28 – L'élaboration du SDAU dans les années 1970

Une planification urbaine intégratrice de larges périphéries

La force du SDAU de 1973 et des acteurs locaux de l'époque est, d'une part de se saisir rapidement de la LOF de 1967, et d'autre part de mettre en place la planification urbaine sur un territoire qui s'étend au-delà de la seule agglomération centrale. L'invention du SDAU est en effet le fameux « Y » grenoblois, par l'intégration des trois secteurs extérieurs périphériques : le *Voironnais, le Grésivaudan et le Sud* (puis le secteur de *Bièvre* dans les années 1990). Cet espace élargi constitue depuis le milieu des années 1970, l'horizon métropolitain grenoblois. Il se définit d'abord par la centralité de la ville de

[131] GAM : Groupe d'Action Municipal.
[132] C'est en 1967 qu'est mise en place, sous une forme provisoire, *l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Grenobloise* (AUAG), qui devient au moment de l'élaboration du SDAU, en 1973, *l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise* (AURG) et se dote par la même de son statut d'association de type loi 1901.

Grenoble qui compte 160 000 habitants, une agglomération INSEE de 380 000 habitants et une région urbaine (RUG) qui est aussi l'aire d'étude du SDAU de 1973, soit un espace comptant 530 000 habitants sur 115 communes : allant de la limite départementale Nord avec la Savoie, de la vallée amont de l'Isère au Nord-Est jusqu'à Pontcharra, la vallée aval de l'Isère au Nord-Ouest jusqu'à la zone aéroportuaire et enfin du secteur des petites villes de Vif et Vizille au Sud.

L'anticipation par les grandes infrastructures routières

Concernant les grandes infrastructures routières, Jacques Joly montre dans une analyse sur *les transformations du système de transports grenoblois,* qu'en 1964 les équipements de voirie de l'agglomération grenobloise correspondent aux besoins d'une ville de 80 000 habitants, alors qu'elle en compte désormais plus de 300 000 habitants. La circulation routière se caractérise, avant les grands aménagements pour les Jeux Olympiques de 1968, par son caractère anarchique, du fait d'un centre ancien très concentré, des voies étroites et d'une coupure urbaine engendrée par la ligne de chemin de fer qui sépare alors la ville-centre en deux (Joly, 1985). Le *Plan d'Urbanisme Directeur* (PUD) de 1965 prévoit à cet égard de réaliser de nouvelles infrastructures routières, afin d'accueillir une population en forte croissance au sein de l'agglomération, mais aussi au sein de la RUG. Grenoble définit ainsi dès le milieu des années 1960, avant même la réalisation du SDAU de 1973, un réseau de voiries rapides de pénétration et de contournement dont la perspective des JO accélère la réalisation[133].

Le schéma proposé par le SDAU est constitué d'une rocade de contournement complet, d'un maillage intermédiaire de bon gabarit et de voies pénétrantes, auxquelles doivent s'adjoindre par la suite, un ensemble de voies rapides suburbaines doublant les autoroutes urbaines. L'agglomération grenobloise voit ainsi se réaliser une politique élargie d'infrastructures routières, alors qu'elle lance à peine les premiers efforts de la réhabilitation de son réseau de transport en commun et que le tramway n'est alors qu'un projet à l'étude (Pradeilles, 1997b).

Le rôle incontournable des transports collectifs

Concernant les transports collectifs, plusieurs éléments concourent localement au début des années 1970 à la modernisation du réseau. De prime abord, diverses études menées dans le cadre de l'élaboration du SDAU insistent sur la nécessité d'augmenter les déplacements effectués par les transports en commun, en renforçant l'offre sur le réseau de bus et de trolleybus, mais aussi par la création d'une ligne de TCSP pour augmenter la vitesse commerciale ainsi que le débit. Les enquêtes ménages effectuées par l'agence d'urbanisme et le GEP dans le cadre de l'élaboration du SDAU, montrent que 11% des

[133] Le principal syndicat intercommunal, le SIEPARG, se dotera en outre en 1973 de la compétence « voirie urbaine rapide ». Sous réserve des financements de l'Etat, le SIEPARG participe également au développement routier, au titre de sa compétence « voiries d'agglomération » (financement des grandes voiries réalisées par l'Etat dans l'agglomération grenobloise : Etat 27,5%, région 27,5%, Département 22,5%, SIEPARG 22,5%) (SMTC, 1994).

déplacements se font alors en transports collectifs et 7% en vélo[134]. L'objectif de la planification urbaine est alors d'augmenter la part modale des transports collectifs et de les faire passer à 20%.

Le SDAU propose donc à l'échelle de la cuvette topographique de constituer une *structure polynucléaire* dont les différents pôles seraient reliés par des lignes en site propre. Il inscrit pour cela le tracé de deux lignes de TCSP préfigurant les deux futures lignes de tramway qui se réaliseront au cours des années 1980 et 1990, en l'occurrence la future ligne A (Sassenage – Fontaine - Grenoble centre - Villeneuve) ; et la future ligne B (Grenoble centre - Meylan). La planification préconise par ailleurs déjà à l'échelle de la RUG, la création de prolongements de lignes de transports collectifs vers les secteurs extérieurs du Voironnais et du moyen Grésivaudan.

Une préoccupation écologiste croissante

Pendant la période allant des années 1960 aux années 1990, les collectivités locales et l'Etat, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés (DDE et Préfecture), déterminent l'organisation de la circulation par l'utilisation de la voiture et par la construction de grandes voies autoroutières au sein de « l'Y » grenoblois, comme le souligne le fondateur de l'ADTC[135] : *« L'avenir, c'était d'abord la rocade Sud, SU2, SU3… : aucun élu ne remettait en cause le rôle dominant de l'automobile, "instrument de liberté individuelle" »* (ADTC, 2004).

Ce n'est qu'à partir de 1995 que s'opère un changement, par une prise de conscience collective qui porte, comme le souligne un chargé de mission de LA METRO, sur *« l'impasse de la poursuite d'un développement tout autoroutier »*[136] au sein d'une RUG fortement contrainte par la topographie. Il y a d'abord l'impossibilité de réaliser les grands projets d'infrastructures routières prévues lors du SDAU de 1973 pour des raisons financières, mais aussi démographiques, puisque la politique d'aménagement définie sur le long terme par le SDAU est largement influencée par l'importance d'une croissance escomptée en matière de population et d'emplois. Cependant dès 1979, le ralentissement

---

[134] Ville plate et alors encore largement ouvrière, 30% des déplacements sont effectués en vélo en 1960 à Grenoble, ce qui correspond sur une décade (1960-1970) à une brusque chute de l'utilisation de ce mode de transport.

[135] ADTC : Association pour le Développement des Transports en Commun.

[136] Entretien CA LA METRO. 2004a. "Chargé de mission au service Habitat à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, Ancien membre de l'AURG. Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble. Entretien La Métro, 2004, Chargé de mission au service Habitat à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole (LA METRO). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. GuerrinhaEntretien La Métro, 2004, Chargé de mission au service Habitat à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole (LA METRO). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. GuerrinhaEntretien La Métro, 2004, Chargé de mission au service Habitat à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole (LA METRO). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. GuerrinhaEntretien La Métro, 2004, Chargé de mission au service Habitat à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole (LA METRO). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. GuerrinhaEntretien La Métro, 2004, Chargé de mission au service Habitat à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole (LA METRO). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. GuerrinhaEntretien La Métro, 2004, Chargé de mission au service Habitat à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole (LA METRO). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha

de la croissance est pris en compte et provoque la révision des objectifs du SDAU, notamment en ce qui concerne la programmation des grandes voiries.

Il y a également un réel problème de pollution qui pèse très rapidement dans le débat politique local. Les questions de déplacements et de pollutions atmosphériques sont abordées à la fois, à partir de la présence des infrastructures routières et de leurs fortes congestions, mais aussi à partir de la question récurrente du désenclavement routier régional au sein de la RUG. Les élus grenoblois sont en effet agités par une idéologie ou plutôt un sentiment du milieu économique local, que Grenoble est dans une situation d'enclavement : à l'écart des grands axes. Le développement des moyens de communication, routiers ou ferroviaires relève donc de nécessités prioritaires et inéluctables. Il y a en fait l'idée que *« le champ d'intervention de Grenoble est le monde entier. Il faut alors pouvoir très facilement se rendre à Grenoble, aller aux USA ou au Japon »*[137]. Grenoble est une technopole à vocation économique mondiale qui se doit d'être facilement accessible.

Une cuvette topographique qui « scotche » les pollutions atmosphériques

> *Les statistiques sont sans appel. En 2004 – dernière année connue – l'indice de qualité de l'air a affiché une valeur médiocre à 63 reprises. Contre 24 jours en moyenne dans les grandes villes françaises. Chaque année, 222 morts sont liées à la pollution dans l'agglomération. Un chiffre qui totalise les disparitions « anticipées », c'est-à-dire les personnes âgées ou fragiles qui, même sans pollution, seraient décédées quelques semaines plus tard. Et – plus grave – les victimes de maladies directement provoquées par la pollution (cancers, asthme ou infections chroniques). L'air vicié provoque aussi de nombreuses hospitalisations (188 pour pathologies cardiaques et cardio-vasculaires).*
>
> **Fabien Fournier,**
> *Comment vaincre la pollution ? Pourquoi il faut changer d'air*
> *(L'Express, le 9 novembre 2006)*

Parmi les villes françaises qui mesurent la pollution atmosphérique, Grenoble est considérée comme la plus polluée. Le site grenoblois de fond de vallée est en effet propice à l'accumulation des phénomènes de pollutions atmosphériques liés à la géographie. Il y a d'abord l'inversion de température qui est un facteur aggravant de la pollution atmosphérique, en hiver, par temps sec et froid. L'inversion agit en effet comme un *couvercle* qui intensifie les pollutions. Il y a ensuite *l'effet de Foehn*[138], vent qui aggrave également la pollution par la mise en suspension de particules et l'apport d'ozone au sol.

---

[137] Entretien Grenoble. 2003. "Elu au conseil municipal de la ville de Grenoble et professeur à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Grenoble (UPMF, CERAT). Entretien effectué le 06/10/2003 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[138] Vent chaud et sec des Alpes suisses et autrichiennes. Le *Fœhn* est un phénomène fort apparaissant quand un vent dominant est entraîné au-dessus d'une chaîne montagneuse et redescend de l'autre côté après l'assèchement de son contenu en vapeur d'eau. L'*effet de fœhn* est donc un phénomène météorologique créé

Une large part de la société civile grenobloise prend conscience de la « non-durabilité » de la poursuite du développement automobile. Elle réagit notamment à l'extension des voiries routières en provenance des périphéries, qui pénètrent massivement la cuvette centrale, la congestionnent et l'asphyxient. La thématique de la pollution de l'air est ainsi fortement relayée au niveau associatif et politique, principalement au sein de la ville-centre, puisque l'une des réalités locales est la présence d'une forte composante écologiste[139], dès la fin des années 1970. Il y a en effet de fortes sensibilité et appréhension des questions environnementales, *« une écologie politique inspirée d'une critique plus sociétale que naturaliste »* (Pradeilles, 1997b), dans une agglomération composée de nombreux cadres supérieurs, scientifiques, chercheurs, ingénieurs, etc.

par la rencontre du vent et du relief. Se référer au site Internet de *l'Association pour le Contrôle et la Prévention de l'Air dans la Région Grenobloise* (ASCOPARG) : http://www.atmo-rhonealpes.org/

[139] La ville de Grenoble possède de fait le label de la ville la plus polluée de France avec Rouen et Strasbourg. Il y a donc localement la présence d'un débat, déjà ancien, sur la question environnementale et tout particulièrement sur celui des pollutions liées à l'usage de l'automobile en ville. Au sein du conseil municipal (2001-2008) il y a ainsi sur une majorité de 59 élus, 11 élus écologistes et 7 apparentés, soit près de 20 % de l'assemblée.

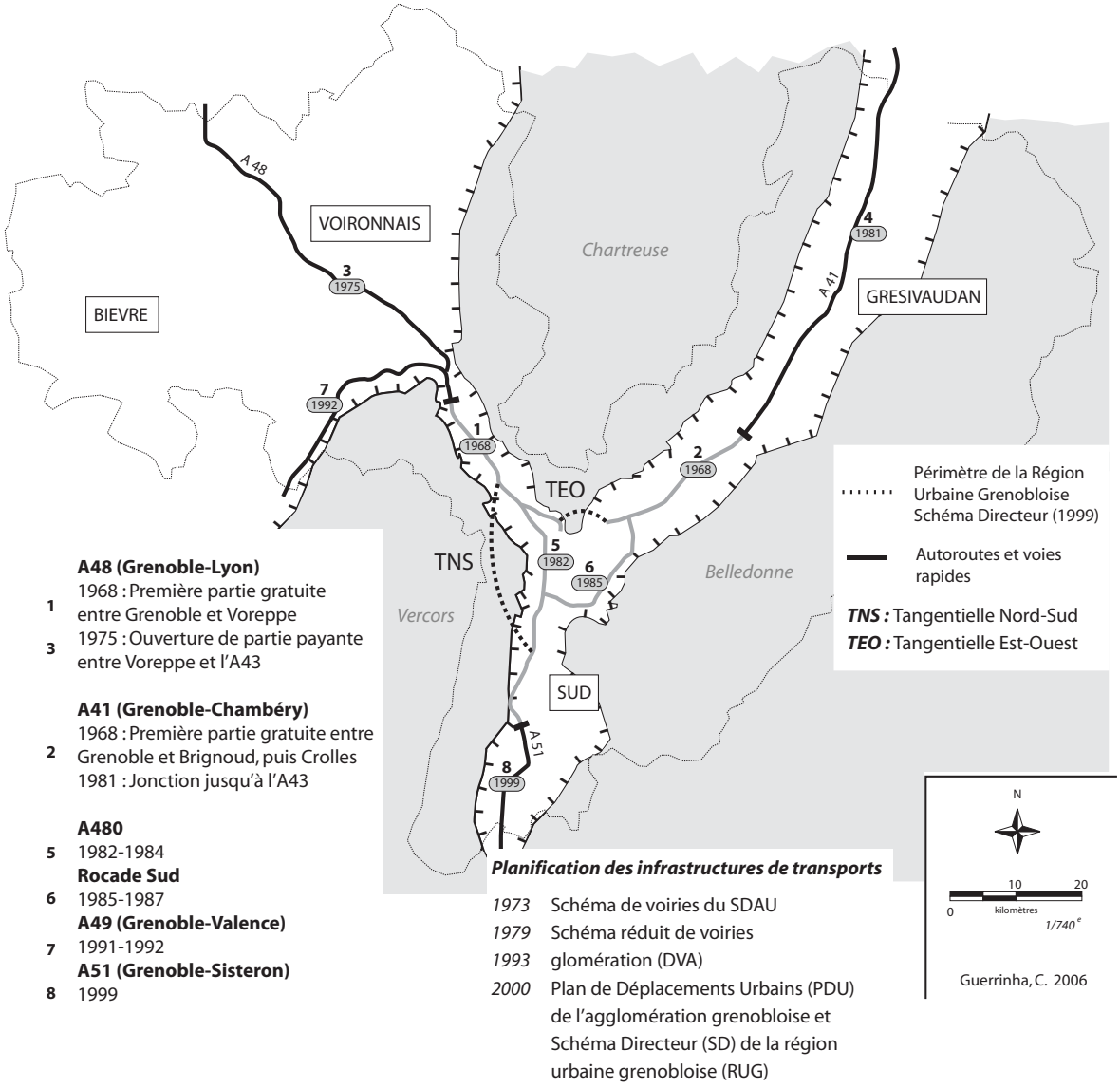


Fig. 29 – Les voiries structurantes de la RUG

2 Le développement de l'intercommunalité technique

2.1. Le dépassement du seul cadre communal et la structuration politique de « l'Y » grenoblois

> *C'est avec ces hommes, dont beaucoup étaient membres ou proches du PSU, que Dubedout fondera, quelques mois plus tard, le «GAM ». Si les itinéraires sont différents, si le tempérament militant n'est pas celui de Dubedout, ces hommes ont en commun le goût du concret, la préoccupation de voir loin, la même critique des notables en place à Grenoble. Pour la plupart ce sont des grenoblois de fraîche date. Ils ont aussi en commun une grande défiance à l'égard des appareils politiques traditionnels.*
>
> **Pierre Frappat,**
> *Grenoble, le mythe blessé (Frappat, 1979)*

Le renouveau de l'action publique locale : les « GAM »

L'élection en 1965 d'une nouvelle équipe municipale à Grenoble, composée de personnes provenant notamment de sphères associatives, renouvelle les cadres de l'action publique locale. Hubert Dubedout[140], le nouveau maire de Grenoble, est un ancien officier de marine reconverti depuis peu comme assistant du directeur du CENG chargé des relations extérieures. Il est élu à la tête d'une coalition formée d'anciens socialistes, de jeunes activistes du PSU[141] et de *« représentants de ce qu'on appelle aujourd'hui : la société civile »* (Saux, 2000). Entré dans la vie publique en tant que représentant d'un syndicat des usagers de l'eau, dont l'objectif était de faire pression auprès des collectivités locales face aux problèmes récurrents en alimentation, Hubert Dubedout entre ensuite en politique autour d'un problème concret de sous-équipement de la ville. Il participe ensuite à la création du *Groupe d'Action Municipal* (GAM), groupement politique qui échappe aux partis, mais qui est néanmoins proche du PSU.

Héritier du socialisme municipal, le GAM invente une manière originale, innovante et concrète de faire la politique, qui est depuis lors considérée comme l'une des premières formes d'action publique territorialisée en France. Le nouveau pouvoir municipal est en

[140] Hubert Dubedout occupera la mairie de Grenoble jusqu'aux élections de 1983, battu alors par Alain Carignon. Selon la description qu'en fait Armand Frémont, *« le maire socialiste des années 1970, est très certainement le troisième homme de Grenoble (après Stendhal et Louis Néel). Il a fait de la ville et de l'action municipale une expérimentation collective d'ingénieurs, de chercheurs, d'hommes modernes et de citoyens »* (Frémont, 2001).

[141] PSU : Parti Socialiste Unifié

effet fortement marqué par une volonté délibérée d'innover socialement et d'affirmer une certaine autonomie de la ville face à l'Etat (Joly, 1985). Le renouvellement des cadres municipaux de l'action publique de la ville-centre, de 1965 à 1977 avec une composition originale[142] (PS / PSU / GAM), est en outre la base d'une relance de la coopération intercommunale avec les communes de banlieue. Ainsi en 1966, malgré des discussions difficiles, les différents maires de l'agglomération créent : le *Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise* (SIEPURG) qui regroupe 21 communes sur les 32 que compte alors l'agglomération (au sens de l'INSEE). Ce syndicat résulte d'un compromis à divers égards. Cependant, seul de multiples conditions permettent d'outrepasser les réticences des communes de banlieue à s'associer avec la ville-centre. Cette dernière accepte d'abord de ne pas imposer son leadership : le président de la structure intercommunale est un maire de banlieue. Elle assume ensuite la majeure partie des charges financières du syndicat. Elle permet enfin que le syndicat soit une structure technique aux compétences limitées. Le SIEPURG est un *syndicat d'études* dont l'unique compétence est de réfléchir aux problèmes posés par un développement de l'urbanisation, qui ne peut plus se penser au sein du seul cadre communal. Pour parachever la conception de ce syndicat, les études que les élus intercommunaux envisagent de réaliser, sont déléguées à l'agence d'urbanisme, alors *l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Grenobloise* (AUAG).

La nécessité d'équiper l'agglomération

Le SIEPURG est donc conçu comme un simple lieu de discussions. Les études sont alors déléguées à la nouvelle agence d'urbanisme. Ses principaux objectifs portent sur la mise en place d'équipements pour l'agglomération et sur l'élaboration d'un nouveau plan d'urbanisme en s'inscrivant dans la logique des futurs SDAU (officiels à partir de fin 1967[143]), afin de remplacer d'anciens plans peu appliqués et limités à la seule ville de Grenoble. La courte existence du syndicat (1966-1973) est une période d'intenses études et de discussions où les élus grenoblois mettent en évidence les équipements indispensables pour développer l'agglomération. Diverses *commissions d'études* sont créées sur les questions des déchets urbains, de l'assainissement, de la gestion des gens du voyage et de l'enseignement. Cependant, les capacités du syndicat restent limitées, du fait même de son unique compétence dédiée aux « études urbaines ».

[142] La composition politique de l'équipe municipale évolue au cours des trois mandats d'Hubert Dubedout. Elle passe de l'association entre SFIO, PSU et GAM en 1965 et 1971, à une liste d'union de la gauche de 1977 : PS, PCF et MRG.

[143] La *Loi d'Orientation Foncière* (LOF) de 1967 met en place les SDAU. Ils doivent assurer la planification de la croissance urbaine et la programmation d'équipements de grande échelle. Ils sont reliés au niveau communal par les POS qui détaillent la planification à l'échelle de la parcelle.

Ainsi, deux années après la création du SIEPURG, vient presque naturellement se superposer le *Syndicat Intercommunal de Réalisations de la Région Grenobloise* (SIRG[144]) : syndicat dédié à la mise en œuvre des études réalisées par le SIEPURG. Le SIRG dont le président est d'ailleurs le même que celui du SIEPURG, regroupe 25 communes, dont les 21 communes du SIEPURG et 4 supplémentaires. Il est conçu comme un syndicat à la carte, puisque chaque commune peut participer à la *commission de réalisation* de son choix. Le caractère très permissif du SIRG, représente néanmoins un stade de coopération plus avancé. Le syndicat s'attache de manière concrète à la réalisation des projets et permet la mise en œuvre des premières réalisations techniques dont a besoin l'agglomération sur les sujets les plus urgents comme : la construction d'une usine d'incinération pour le traitement des déchets, le développement d'un réseau d'assainissement d'agglomération, la création de zones pouvant accueillir les gens du voyage, la construction d'un lycée technique du bâtiment ou bien la création d'un *Bureau d'Implantation des Entreprises Nouvelles* (BIEN) qui s'impose progressivement comme le principal organe en matière économique sur l'agglomération.

Le développement de l'intercommunalité dans les espaces périphériques

Dans le même temps, les services de l'Etat, la ville de Grenoble et l'agence d'urbanisme, incitent également les élus locaux de la périphérie grenobloise à constituer des structures de coopération intercommunale. Ces initiatives de « l'agglomération centrale » vers les « secteurs extérieurs » seront en outre favorisées par la réaction des élus locaux face aux préconisations du SDAU, notamment face à la crainte d'une polarité exclusive de Grenoble.

Le SDAU est approuvé en 1973 par le *Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation* qui regroupe 115 communes, au sein de ce qu'il est désormais communément appelé par les planificateurs comme étant la *Région Urbaine Grenobloise* (RUG). Ces derniers mettent en avant la pertinence de cette nouvelle échelle qui doit servir de référence pour les acteurs de l'aménagement et de la planification urbaine en matière d'identification et de résolution des problèmes. Cette échelle ne servira néanmoins réellement de cadre de travail qu'au moment de la révision du *Schéma directeur* à partir du milieu des années 1990. En parallèle à la réflexion sur ce vaste territoire, les planificateurs déterminent également des secteurs périphériques et/ou extérieurs plus opératoires, au Nord-Ouest, au Nord-Est et au Sud, sur lesquels le SDAU propose l'implantation de villes nouvelles.

Cependant, les secteurs extérieurs se positionnent, de manière très offensive et plus ou moins coordonnée, contre la perte de la maîtrise de leur espace politique et contre un risque de modification des équilibres territoriaux, à la fois sociaux et économiques. Les communes périphériques, rurales et suburbaines, réagissent contre un développement territorial venu de l'extérieur, en l'occurrence de Grenoble et de l'Etat.

[144] Les objectifs du SIRG sont la construction par les communes des équipements qu'elles ont intérêt à réaliser en commun dans les domaines de l'assainissement, le traitement des déchets urbains, les équipements scolaires, culturels, sportifs et sociaux, la circulation et les transports en commun.

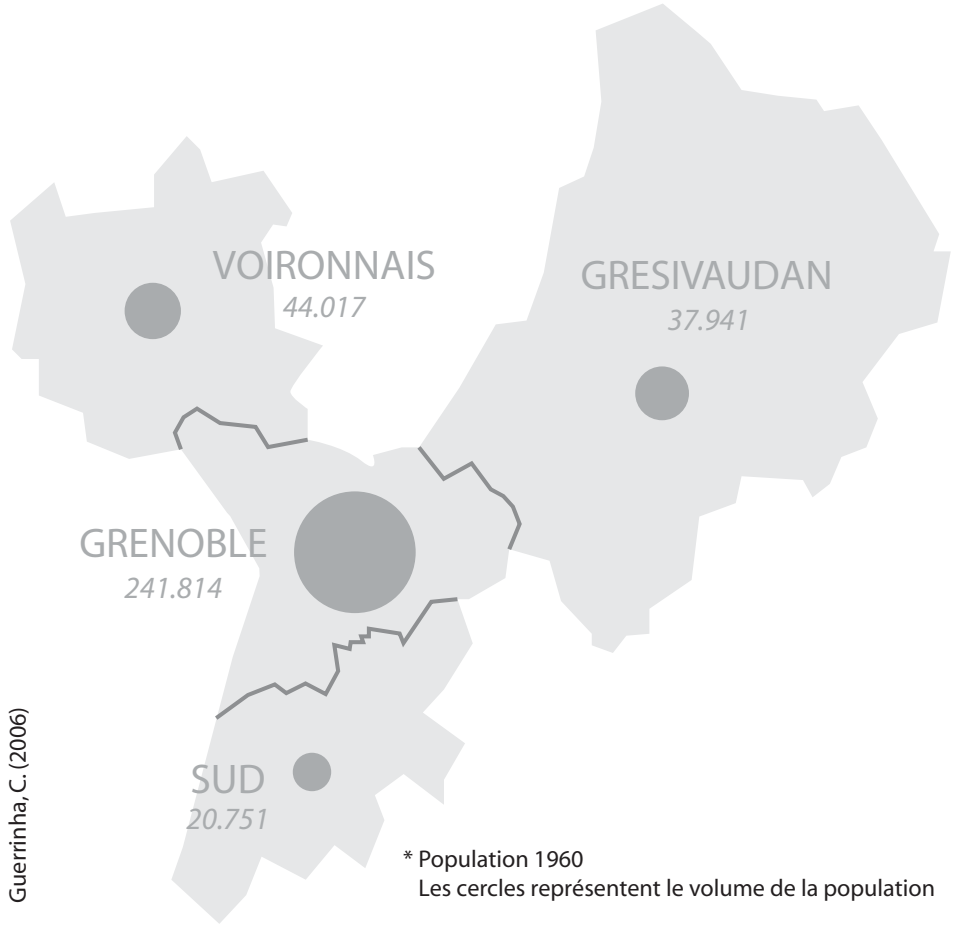


Fig. 30 – Les Groupements d'Urbanisme, dans l'aire d'étude du SDAU ou la préfiguration des futurs secteurs extérieurs de la RUG

La constitution du secteur du Grésivaudan

C'est d'abord le secteur Nord-Est de la vallée amont de l'Isère, surnommé de *Grésivaudan*, qui se mobilise en premier dès 1966, sous l'égide du *Comité d'Expansion Economique de l'Isère*[145] qui pilote des rencontres, sous une forme informelle, entre les élus locaux, techniciens de la planification et acteurs des milieux socioprofessionnels. Les communes du secteur[146] se réunissent ensuite à partir des années 1970, au sein d'un *Groupement d'Etudes pour l'Aménagement du Grésivaudan* (GEAG), afin d'assurer la réalisation et la coordination des problèmes de développement économique, social et culturel et d'aménagement et d'équipement, mais aussi préparer les *Plans de*

[145] Piloté par la *Chambre de Commerce de Grenoble* la constitution du *Groupement d'Etudes et d'Aménagement du Grésivaudan* (GEAG, devenu ensuite le *Comité d'Expansion*) rassemble les élus et les partenaires sociaux. Il se pose en précurseur du développement du territoire avec comme principaux objectifs de favoriser le développement économique, de promouvoir le Grésivaudan et de susciter la naissance de regroupements intercommunaux. Se référer au : (Pays du Grésivaudan, 2003).

[146] Au nombre de 38, dont deux appartiennent alors au SIEPURG (communes de Montbonnot et Muriannette devenues ensuite membres du SIEPARG).

Modernisation et d'Equipement Régionaux. Cette coopération aboutit à la création de différents SIVOM au sein du secteur du Grésivaudan, dont certains sont toujours en activité à l'heure des Communautés d'agglomération et/ou de communes[147].

Il se dégage rapidement du vaste secteur du Grésivaudan, le sous-secteur du *Moyen Grésivaudan* constitué autour de la ville de Crolles et de municipalités qui mènent une politique de développement territorial très active. L'objectif étant d'attirer la population mais aussi les activités économiques d'une périurbanisation naissante. Les maires du Moyen Grésivaudan ne s'opposent donc pas à l'implantation d'une ville nouvelle, et la revendiquent au contraire même fermement, en faisant en sorte que soit consigné dans le SDAU de 1973, la création d'un pôle urbain et d'une grande zone industrielle.

Le secteur se structure donc au niveau intercommunal de manière très rapide, puisque dès les prémices de la planification urbaine :

- en 1968, est crée le SIEVNMG (*Syndicat Intercommunal d'Etude de la **Ville Nouvelle** du Moyen Grésivaudan*),
- puis en 1971 le SIEPUMG (le *Syndicat Intercommunal d'Etude du **Pôle Urbain** du Moyen Grésivaudan*) qui le remplace,
- enfin le SIERPUMG en 1976 (*Syndicat d'Etudes et de Réalisations du Pôle Urbain du Moyen Grésivaudan*), qui entérine la démarche planificatrice et ce qui reste du projet de ville nouvelle, c'est-à-dire le pôle urbain de Crolles. Le SIERPUMG regroupe 8 communes, dont 4 appartiennent à l'agglomération de Grenoble, selon les découpages d'études de l'INSEE[148].

La constitution du secteur du Voironnais[149]

Dans le contexte de la mise en place de la planification urbaine, le secteur Nord-Ouest, situé sur la vallée en aval de l'Isère et structuré autour de la petite ville-centre de Voiron, se structure également de manière précoce. Ce secteur suit la même évolution que le Moyen Grésivaudan puisque deux syndicats intercommunaux sont créés en prévision du SDAU, le *Syndicat Intercommunal des collines du Voironnais* et le *Syndicat Intercommunal de Réalisation d'Avant-Chartreuse*. A la différence du Moyen Grésivaudan, le secteur, qui sera plus tard communément appelé de *Voironnais* en référence à sa ville-centre, s'organise afin de s'opposer aux velléités planificatrices des services de l'Etat et surtout face à l'implantation d'une ville nouvelle à proximité de Voiron. Une ZAD[150] est en effet prévue pour constituer des réserves foncières afin d'accueillir l'habitat et les activités que prévoit le SDAU pour ce secteur. Les élus locaux

[147] Les SIVOM du Plateau des Petites Roches, de Touvet-Goncelin, de Belledonne, et du Haut-Grésivaudan.
[148] Les communes du SIERPUMG sont : Crolles, La Pierrre, Lumbin, Saint-Nazaire-les-Eymes ; et Champs-près-Forges, Froges, Villard-Bonnot, et Le Versoud qui appartiennent à l'agglomération INSEE de Grenoble.
[149] Se référer au chapitre 3b *« Le Pays Voironnais : une territorialité emblématique ».*
[150] Une ZAD, *Zone d'Aménagement Différé*, peut être créée dans des communes dotées ou non d'un POS. A l'intérieur de ces zones, un droit de préemption peut être exercé pendant une période de 14 ans, permettant ainsi la réalisation d'actions ou d'opérations ayant pour objet de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat et de constituer des réserves foncières.

sont donc conduits à accepter en 1974 la création du SMAV, *Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais*, autour de la ville de Voiron, qui regroupe 18 communes[151], dont celle de Voreppe qui appartient à l'agglomération INSEE de Grenoble. L'objectif affiché du syndicat est de programmer et de réaliser l'aménagement du Voironnais, en l'occurrence la réalisation de la future ville nouvelle.

Ainsi, après l'abandon du projet de ville nouvelle, le SMAV devient progressivement la deuxième structure intercommunale la plus active de la région grenobloise après le SIEPARG du secteur central, même si ses actions portent moins sur l'aménagement de l'urbanisation du secteur, que sur la contribution à une politique d'affirmation territoriale au sein de la région urbaine, face aux velléités d'extension de l'agglomération centrale.

2.2. L'élément moteur de la structuration intercommunale grenobloise : les transports collectifs urbains

Une vision partagée des problèmes

La désuétude du réseau de transports collectifs

Géré et financé entièrement par le Département sous la forme d'une concession, le réseau de transports collectifs se partage jusqu'au début des années 1970 en un réseau départemental géré par les *Voies Ferrées du Dauphiné* (VFD), régie directe du Conseil général[152], et un réseau urbain géré par la *Société Grenobloise des Tramways Electriques* (SGTE), également concession du Conseil général sur les lignes urbaines depuis la fin du 19ème siècle.

Largement dépassé par l'évolution de l'urbanisation, au sein de l'ensemble d'une cuvette topographique grenobloise dont la configuration géographique surdétermine la saisie des problèmes liées à une mobilité automobile croissante, le réseau du Conseil général se dégrade progressivement (Pradeilles, 1997a)[153]. Jusqu'aux années 1950, l'agglomération grenobloise se limite en effet à la ville-centre et à 4 ou 5 communes limitrophes, mais à partir de l'extension de l'urbanisation à la fin des années 1960 elle concerne l'ensemble des communes de la cuvette. En 1975, l'agglomération urbaine grenobloise, composée de 32 communes, dépasse les 300 000 habitants. La ville-centre compte 170 000 habitants et les 7 principales communes de banlieue associées comptent une population équivalente.

---

[151] L'originalité du syndicat vient du fait que le Conseil général de l'Isère et la Ville de Grenoble sont également membres du syndicat, respectivement à 55 % et 5 % de son budget. Se référer au chapitre 3b *« Le Pays Voironnais : une territorialité emblématique ».*

[152] En 1984, les VFD qui exploitent des services suburbains et départementaux, se transforment en Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC).

[153] Pour davantage de précision, se référer à l'article de Jean-Claude Pradeilles sur la *Géopolitique des transports urbains grenoblois* (Pradeilles, 1997a) et au chapitre sur les transports en commun de l'ouvrage de Jean-François Parent sur *L'histoire de l'intercommunalité grenobloise* (Parent, 2002).

L'état du réseau de transport collectif composé de bus et de trolleybus depuis la disparition progressive des lignes de tramway, ne correspond pas à une agglomération qui change profondément de nature (Parent, 2002). La crise des transports collectifs, une clientèle qui régresse et la désaffection des usagers, entraînent les deux concessionnaires, la SGTE et les VFD, dans une situation financière difficile. Ces derniers n'ont plus les moyens de renouveler le matériel roulant et les principaux équipements. En outre, la fin proche du bail de la concession en 1973 n'incite pas à réaliser les nombreux investissements nécessaires. C'est donc uniquement le Conseil général qui comble les déficits, même si ce dernier obtient la participation de la principale structure intercommunale grenobloise (SIEPARG) pour les tarifs sociaux pratiqués sur les lignes de l'agglomération.

Le « crabe et le congre » : réciprocité et partage des responsabilités

Le Conseil général s'associe avec le SIEPARG pour reprendre la concession à l'ancienne SGTE et constituer le *Syndicat Mixte des Transports en Commun* (SMTC) en 1974, selon un montage institutionnel mixte et à parité de responsabilités délibératives et financières. Jacques Joly précise que l'engagement du département dans les transports en commun est déterminant, puisque son désengagement aurait laissé *« les collectivités locales urbaines grenobloises seules face aux dépenses à couvrir. Or ce même département a quelques responsabilités dans la situation »* (Joly, 1985). Par ailleurs, la crise des transports collectifs au début des années 1970 permet aux édiles de l'agglomération de forger les outils possibles d'une intervention politique et technique en la matière.

> *Le département est venu chercher l'agglomération en disant qu'il voulait bien, qu'il s'intéressait beaucoup aux transports en commun, mais qu'il ne continuerait pas tout seul. L'agglomération a donc dit qu'elle voulait bien prendre la compétence mais elle aussi ne voulait pas l'assumer seule. Autrement dit, elle voulait que le département garde une forte participation financière dans les transports en commun.*
>
> **Entretien,**
> *Direction de la Prospective de LA METRO*[154]

Le SMTC, alors présidé par le maire communiste d'une commune de banlieue[155], crée deux commissions (Prospective et Court Terme), prélève le *Versement Transport* (VT) au taux maximal de l'époque, crée une SEM pour exploiter le réseau en remplacement de la

[154] Entretien CA LA METRO. 2004c. "Directeur de la mission prospective urbaine à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole. Entretien effectué le 07/07/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

[155] Le Parti Communiste restera en permanence parmi les membres influents du SMTC, soit à la présidence (le premier président étant le maire communiste de Fontaine) lorsque les majorités du SIEPARG et du Conseil général sont à gauche, soit à la vice-présidence lorsqu'elles sont à droite.

SGTE[156] et lance une vaste politique d'investissements pour moderniser le réseau afin de répondre aux demandes croissantes de la part des élus et de la population. La base du partenariat entre la ville-centre et les communes de banlieue au sein du SIEPARG s'appuie sur un accord intercommunal privilégiant les lignes radiales ou diamétrales, qui relient toutes les communes de banlieue au centre et assurent à tous le bénéfice des efforts communs (Pradeilles, 1997a). Le PTU du SMTC retenu en 1973, compte à l'origine les 23 communes du SIEPARG, soit un périmètre inférieur à l'unité urbaine définie par l'INSEE, qui en compte alors 32. Ce périmètre ne sera pratiquement pas modifié jusqu'à la fin des années 1990 avec la transformation du SIEPARG en Communauté d'agglomération. La *Communauté d'agglomération de Grenoble* (LA METRO) est à cette occasion rejointe par 3 nouvelles communes (Le Gûa, Saint-Paul de Varces et Vif), agrandissant par la même occasion le PTU de 23 à 27 communes.

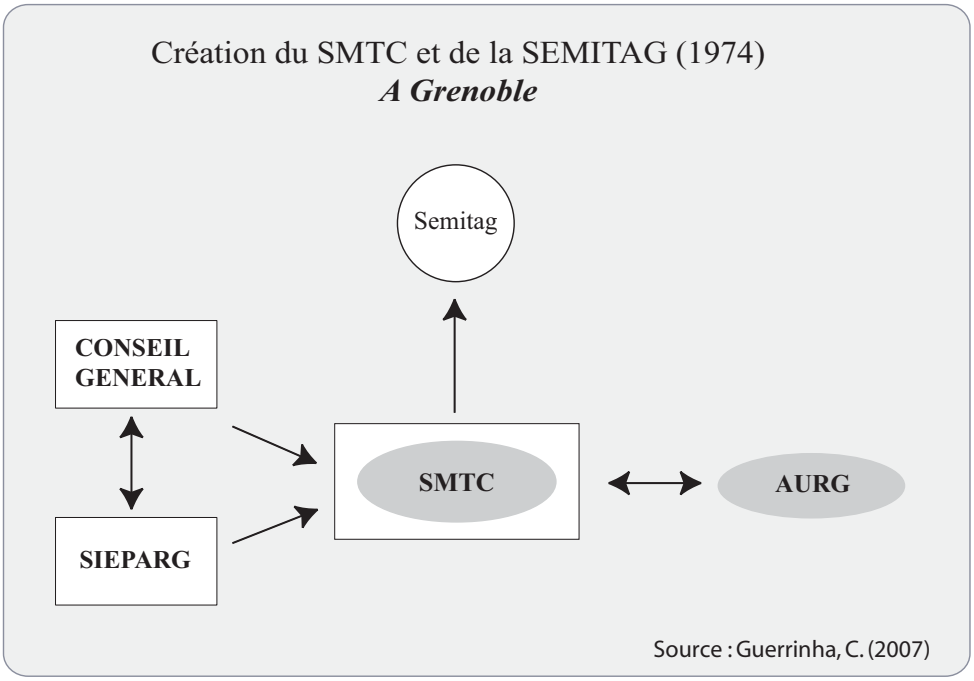


Fig. 31 – Le renouveau du transport collectif dans les années 1970

[156]La *Société d'Economie MIxte des Transports de l'Agglomération Grenobloise* (SEMITAG). Le SMTC est l'actionnaire majoritaire à 65%. Il y a également la *Société Centrale d'Equipement du Territoire* (SCET), ainsi que quelques partenaires locaux. La SCET est une filiale de la Caisse de Dépôts et Consignations qui développe une activité de conseil auprès des Collectivités Territoriales et de leurs SEM, notamment dans le domaine des transports collectifs, afin de redresser l'état dégradé des réseaux.

Le SDAU, le SIEPARG et la mise en œuvre du « tramway moderne »

La conjonction des études menées pour le SDAU, la fin de la concession de la SGTE, la création du SIEPARG en 1973, ainsi que le vote la même année de la loi sur le *Versement Transport*, donnant à l'autorité organisatrice de plus amples moyens financiers, offre aux collectivités locales les possibilités de réhabiliter et de redynamiser les réseaux de transports collectifs.

Après un fort développement du réseau de voirie[157], les édiles grenoblois mettent en œuvre une politique favorable aux transports collectifs et aux modes alternatifs à la voiture. Elle s'effectue en lien avec le renouveau du projet urbain de la ville-centre, mais également en lien avec une société civile très dynamique en la matière, en témoigne la création de *l'Association pour le Développement des Transports en Commun* (ADTC) qui prône un important déploiement de toutes les alternatives à l'automobile[158].

Dans la deuxième partie des années 1970, sous l'égide du SIEPARG et du Conseil général, le réseau de transports collectifs est profondément réorganisé et modernisé[159]. Cette politique s'appuie en outre par une forte action sur l'urbanisme avec la piétonisation du centre-ville de Grenoble et le développement d'un vaste réseau de pistes cyclables[160]. Parallèlement, les élus grenoblois remettent en cause les principaux projets d'infrastructures, comme les dénivellements des carrefours des grands boulevards ou la construction de parkings en centre-ville, réagissant aux réactions croissantes de la population et des structures associatives envers les nuisances liées à l'automobile.

À partir de la fin des années 1970, le SMTC développe et assainit financièrement un réseau de transports collectifs jusqu'alors largement déficitaire. Les résultats sont manifestes puisque entre 1973 et 1981, le nombre de voyages effectués passe de 17 à 34 millions. Par ailleurs, le kilométrage a doublé (de 100 à 200 km). Les distances parcourues par le réseau de transport collectif sont ainsi de l'ordre de 5 millions de km en 1973, contre 9,5 millions en 1979, soit 90% d'accroissement de l'offre (Joly, 1985)[161].

---

[157] Pour les dixièmes Jeux Olympiques d'hiver en 1968, puis ensuite pour les urbanisations nouvelles de la zone Sud autour de la Villeneuve et de la commune d'Echirolles, qui ont permis de modifier profondément le réseau viaire grenoblois avec des autoroutes d'accès et l'amorce du contournement de Grenoble.

[158] Se référer dans le même chapitre au point développant : *« L'action d'expertise et de sensibilisation du milieu associatif (l'ADTC) ».*

[159] Renouvellement du parc d'autobus de 1974 à 1979, rénovation et renforcement des trolleybus à partir de 1977, mise en service des premiers autobus articulés à partir de 1978, création de couloirs réservés, harmonisation de la tarification, augmentation des fréquences et des vitesses commerciales vers les communes de banlieue, réalisation de nombreux aménagements et notamment d'un « tronc commun » regroupant les autobus dans le centre de Grenoble sur des bandes réservées, ainsi qu'une série de campagnes successives de promotion des transports collectifs par divers affichage publicitaires.

[160] Entre 1975 et 1982, une cinquantaine de km de pistes cyclables sont réalisées au sein de l'agglomération grenobloise. L'agglomération grenobloise consomme alors environ la moitié des subventions nationales allouées au soutien de ces aménagements (Joly, 1985).

[161] Lors de l'enquête-ménage de 1992, la part modale des déplacements internes à l'agglomération grenobloise (LA METRO) effectués en transports collectifs est de 14%, 5% pour les deux-roues, 27% pour la marche à pied et 54% pour la voiture. Et Lors de l'enquête-ménage de 2002, la part modale des déplacements internes à l'agglomération grenobloise (LA METRO) effectués en transports collectifs est de 11%, 3% pour les deux-roues, 30% pour la marche à pied et 61% pour la voiture.

Le « tramway moderne » : un précurseur devenu symbole de la modernité grenobloise



Le projet tramway, moins coûteux en frais d'exploitation, subventionné par l'Etat pour la moitié du coût des infrastructures (mais non pour le matériel roulant) et qui permettra de porter le taux de la taxe de transport à 1,5%, s'il ne desserre pas les contraintes financières immédiates, se révèle être une solution plus praticable que la poursuite du développement du réseau d'autobus et de trolleybus…

Jacques Joly,
Grenoble et son agglomération (Joly, 1985)

Après des premières études transports réalisées au sein du SDAU de 1973, l'agglomération grenobloise s'investit, par l'intermédiaire de la *commission prospective* du SMTC, dans la réalisation d'un TCSP : dont le POMA 2000[162] en 1972, mais aussi un tramway dès 1975[163]. Celle-ci n'abouti pas en raison du coût jugé trop élevé du tramway. Mais au vu de l'engorgement du centre-ville, notamment de la saturation du « tronc commun » d'autobus et des moyens techniques roulants utilisés jusqu'alors, autobus et trolleybus, les élus du SMTC décident de relancer quelques années plus tard les études pour un tramway moderne. Le SMTC est en effet victime de son succès puisque l'encombrement du centre-ville de Grenoble par des autobus plus nombreux, soulève les protestations des associations d'habitants et de commerçants.

L'objectif du tramway est ainsi d'offrir, dans la continuité des efforts entrepris depuis les années 1970, une plus grande capacité de voyageurs, une vitesse plus élevée, une plus grande régularité et de moindres nuisances environnementales. En outre, les études pour la réalisation d'un tramway engagées à partir de 1979, s'inscrivent en coordination avec le projet urbain de la ville-centre.

En 1981, le dossier de principe présenté au ministère des transports, pour l'agrément et l'aide financière, met en évidence l'intérêt d'un réseau avec une armature composée, dans un premier temps, de deux lignes de tramway. En 1983, le tramway devient même l'une des principales tensions des élections municipales, entre une majorité de gauche favorable au projet et une opposition qui le conteste. La future majorité municipale de droite s'appuie sur la mobilisation d'un électorat hostile à un projet supposé perturbateur de la circulation automobile, dangereux pour la vie commerciale, mais aussi plus largement sur une idéologie qui repose sur les effets « déstructurants » des transports en commun sur l'accessibilité automobile au centre-ville.

---

[162] Le projet de téléphérique en plein cœur de la ville de Grenoble n'aboutira pas pour des difficultés d'ordre techniques, liées à l'insertion aérienne du dispositif dans le centre-ville de Grenoble, mais aussi à cause de vives hostilités de la population.

[163] Projet élaboré par la *Société Française d'Etudes et de Réalisations de Transports Urbains* (SOFRETU), filiale de la RATP, est devenue depuis SYSTRA-SOFRETU-SOFRERAIL, appartenant conjointement à la RATP et à la SNCF.

L'électorat d'Alain Carignon est donc largement opposé à la réalisation du tramway. Cependant, le futur maire est favorable à ce moyen technique considéré comme un élément de modernisation du centre-ville. Après son élection, il soumet la décision de réaliser un tramway à un référendum qui dégage 53% de suffrages positifs. Alain Carignon peut donc construire le tramway et mettre en service la première ligne en septembre 1987 (entre la ville de Fontaine et le centre commercial Grand Place). La deuxième ligne de tramway (entre la gare de Grenoble et le domaine universitaire à Saint-Martin-d'Hères) est elle aussi rapidement mise en service en décembre 1990, alors que dans la plupart des grandes agglomérations françaises de dimension comparable, voire supérieure, les transports collectifs en site propre ne sont encore qu'au stade de projets pieux. Depuis, comme l'affirme un chargé de mission de LA METRO : *« […] le tramway à Grenoble est devenu une icône et le symbole de la réussite et de la modernité grenobloise. Quand on parle de Grenoble ou lorsqu'on veut la valoriser on utilise le tramway »*[164].

En parallèle à la constitution de son réseau de tramway, le SMTC élabore volontairement, en coordination avec l'agence d'urbanisme, un *Plan de Déplacements Urbains* (PDU dit LOTI)[165] approuvé en 1987, la même année que la mise en service de la première ligne de tramway. Le seul document de planification urbaine en matière de transport jusqu'alors est le SDAU de 1973 à l'échelle de la RUG, c'est-à-dire un document à l'échelle de 114 communes et portant principalement sur les grandes voies routières structurantes. L'élaboration du PDU LOTI est l'occasion de réfléchir à l'ensemble des déplacements au sein de l'agglomération grenobloise (LA METRO), mais il est aussi le signe d'une évolution notable dans la manière d'appréhender ces enjeux en lien avec l'extension de l'urbanisation, comme le note Jean-François Parent : *« […] pour la première fois depuis le SDAU de 1973, une relation est faite entre les projets d'urbanisme et les déplacements »* (Parent, 2002).

Le document conjugue en effet des réflexions sur les différents modes de déplacements dont un plan de réalisation de pistes cyclables[166], mais aussi sur les principales options en matière d'urbanisme et d'infrastructures routières, notamment les *Voies Rapides Urbaines* (VRU). Concernant les transports collectifs, le PDU propose une deuxième ligne de tramway, une meilleure articulation du réseau urbain avec les lignes ferrées périurbaines (LAZER), ainsi qu'une complémentarité accrue entre les modes de transports collectifs et la voiture, avec notamment la construction de nombreux parcs-relais de dissuasion.

---

[164] Entretien CA LA METRO. 2004b. "Chargé de mission au service Communication à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole. Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[165] Le PDU est élaboré en application de la *Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs* de 1982 (LOTI). L'agglomération grenobloise est l'une des rares agglomérations à avoir adopté un PDU de la première génération. Ce PDU permet surtout de poursuivre le développement du réseau de tramway. C'est l'AURG qui est en charge de la maîtrise d'œuvre du PDU et d'élaborer la synthèse pour le SMTC.

[166] Ville phare et pionnière de l'utilisation du vélo, Grenoble reçoit en 1982 un label national de la « cité des deux roues ». Mais c'est surtout à partir du PDU LOTI en 1987 que le vélo reconquiert une place dans la planification urbaine.

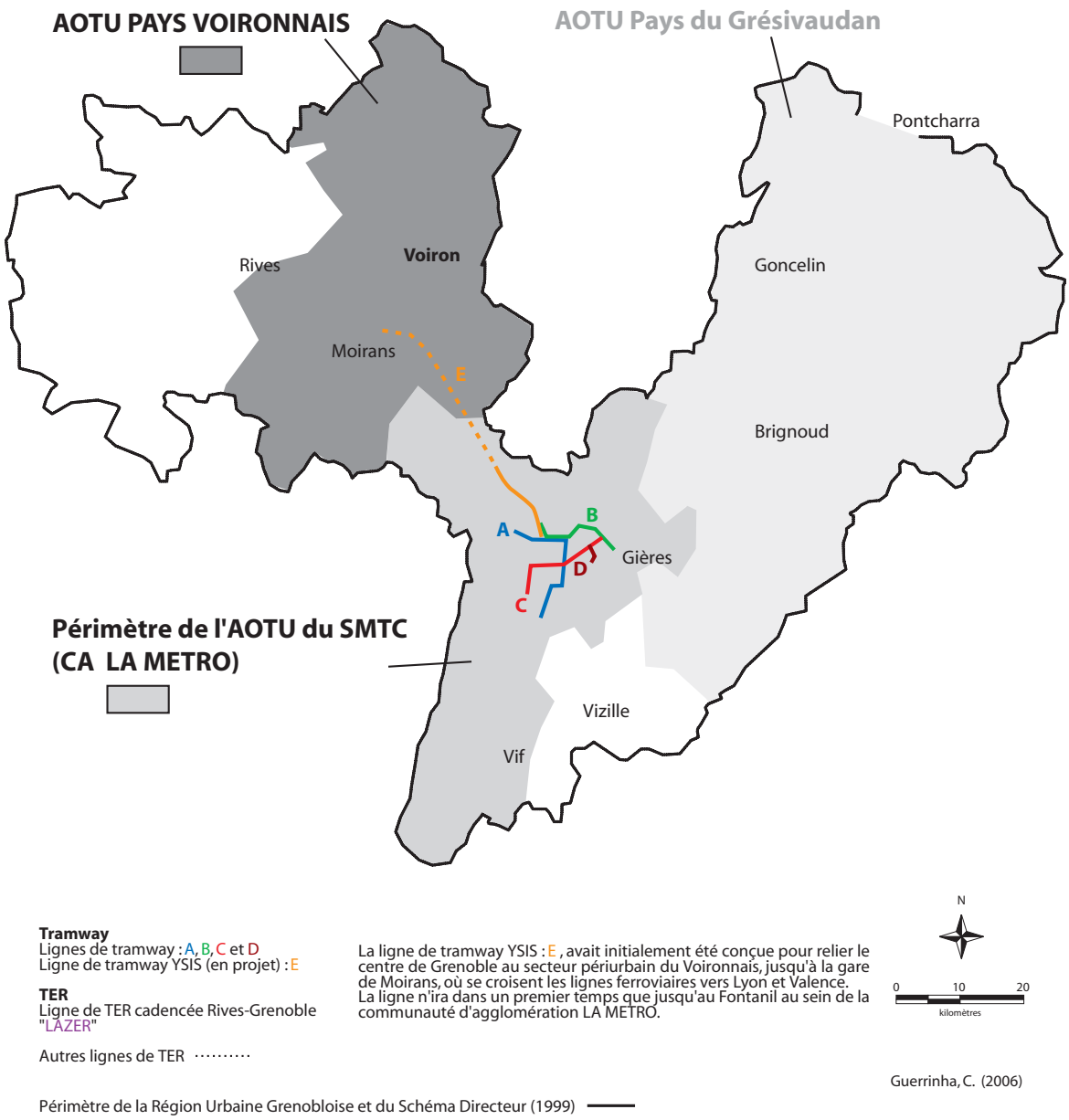


Fig. 32 – Le réseau de transport collectif grenoblois au sein de la région urbaine grenobloise

La forte complémentarité entre le SMTC et l'agence d'urbanisme



> *L'agence d'urbanisme est une institution qu'il ne faut pas qu'on oublie. Elle a le rôle qu'on sait, que se soit à Grenoble ou ailleurs et pour ne vous citer qu'un exemple, aujourd'hui lorsqu'on fait le Schéma de Secteur du Pays Voironnais c'est l'AURG qui nous aide dans cette démarche. C'est le principal pôle d'expertise et donc un partenaire technique qui a forcément une importance non négligeable dans la prise de décision.*
>
> **Entretien,**
> *Service Aménagement du Pays Voironnais*[167]

Première agence d'urbanisme de France à être créée, l'AURG est un outil de coordination majeur, entre les acteurs techniques et institutionnels, à l'échelle de l'agglomération et de la région urbaine. Partenaire technique privilégié de l'ensemble des collectivités pour les questions de planification urbaine, elle porte la responsabilité de l'élaboration et du suivi du SDAU (1973) puis de la révision du Schéma directeur (1995-2000). En ce qui concerne les questions relatives aux transports, l'AURG tient une place prédominante, puisque le SMTC s'appuie dès le milieu des années 1970 sur une équipe de travail créée au sein même de l'agence. Le couple SMTC-AURG s'impose donc au centre de l'expertise technique.

Ensuite, avec la consolidation progressive des structures intercommunales qui composent la RUG, le rôle de l'agence d'urbanisme évolue, en termes de contenu, comme en terme géographique. Avec l'intégration de nouvelles compétences et l'accroissement de l'expertise technique au sein des deux principales structures de la RUG, en l'occurrence les Communautés d'agglomération de LA METRO et du Pays Voironnais. L'agence voit donc son rôle évoluer du fait même de la recomposition institutionnelle de la RUG et n'est désormais plus, pour les collectivités locales, l'outil quasi-unique pour les démarches liées à la planification urbaine. Les discours directifs et normatifs *« venant d'en haut »*[168], comme l'indique le vice-président en charge des transports du Pays Voironnais, sont désormais unanimement rejetés. C'est ce que confirme également un chargé de mission à LA METRO : *« Ils ont été dans cette position un peu technocratique pendant très longtemps, mais maintenant cela a du mal à passer, notamment à la périphérie… »*[169].

---

[167] Entretien CAPV. 2005a. "Chargé de mission Aménagement à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Entretien effectué le 19/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.
[168] Entretien CAPV. 2005b. "Maire-adjoint de la commune de Coublevie, Vice-président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais en charge des transports. Entretien effectué le 20/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.
[169] Entretien CA LA METRO. 2004d. "Chargé de mission au Système d'Information Géographique (SIG) à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole. Professeur détache de l'Institut de Géographie Alpine. Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

Au sein de LA METRO**,** l'agence d'urbanisme accompagne la plupart des démarches de planification, elle est présente dans la quasi-totalité des communes pour l'élaboration des PLU, en maîtrise d'œuvre ou en assistance à maîtrise d'ouvrage. En ce qui concerne le SMTC, l'agence d'urbanisme contribue toujours *« de façon permanente à la définition des politiques de déplacements et de transports à court, moyen et long termes »* (SMTC, 1994).

Des relations difficiles avec les « secteurs extérieurs »

Le Pays Voironnais en tant que membre fondateur, est également un acteur privilégié de l'AURG, même si des périodes difficiles ont marqué leurs relations. L'agence a en effet longtemps été considérée comme l'instrument de la ville-centre et de l'agglomération. Depuis l'approbation du Schéma directeur en 2000 et la constitution du Pays Voironnais en communauté d'agglomération et l'affirmation politique de ce dernier comme un acteur majeur au sein de la RUG. L'agence est davantage impliquée dans les nombreuses démarches entreprises par le Pays Voironnais : pour l'essentiel en assistance à maîtrise d'ouvrage, notamment sur le PDU, le PLH, sur le Schéma de secteur dont l'agence est le maître d'œuvre[170].

L'agence d'urbanisme est en outre un acteur majeur dans la démarche de *région urbaine* autour du Syndicat Mixte du Schéma directeur et de la *Communauté de transports*[171] dont l'agence est l'animateur. Le territoire d'étude de l'agence s'est d'ailleurs précocement positionné sur le territoire de la RUG, même si son rôle au sein des différents secteurs a pu être très variable selon les périodes.

[170] Se référer au chapitre 3b *« Le Pays Voironnais : une territorialité emblématique ».*
[171] Se référer au chapitre 7 portant sur : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »*

L'ADTC ou l'action d'expertise et de sensibilisation du milieu associatif

Assez représentative de l'ambiance locale grenobloise, *l'Association pour le Développement des Transports en Commun* (ADTC)[172] est une association d'usagers qui se mobilise depuis le milieu des années 1970 pour le développement de solutions alternatives à la voiture individuelle. Les responsables de l'ADTC proviennent de groupes sociaux fortement sensibilisés aux questions environnementales, à la gestion de la ville, mais *« sans pour autant s'y engager politiquement, doublant une culture écologique naissante par une volonté de professionnalisme »* (Parent, 2002). Comme le maire de Grenoble, Hubert Dubedout, ou de nombreux autres responsables locaux, le président fondateur de l'association, Jean Sivardière, travaille au laboratoire de chimie physique nucléaire du département de recherche fondamentale du CENG.

L'ADTC se place dans la mouvance d'une sensibilité technique et écologique locale en plein essor à partir des années 1970. L'objectif de l'association repose avant tout sur la volonté de faire évoluer les rapports entre les modes de transports en ville, en se positionnant clairement *anti-voitures*. Les principales convictions, comme le précise Jean-Claude Pradeilles, sont que *« l'hégémonie de l'automobile dans les déplacements est irrationnelle à tous égards (aux plans économique, spatial, environnemental, écologique, urbanistique…) »* (Pradeilles, 1997b). Ainsi, l'association considère que l'organisation des transports doit être entièrement repensée, afin non pas *« d'éradiquer l'automobile des villes, mais de faire évoluer de manière très sensible les rapports d'importance entre les différents modes »* (Ibid.).

L'ADTC apparaît en 1974, au même moment que le SMTC, dans une période où se structure la réflexion des collectivités locales sur les transports en commun et où s'opèrent de nombreux changements institutionnels dans le domaine intercommunal, en particulier dans celui des transports. C'est notamment par l'organisation d'une *première fête du vélo*[173], la même année, que l'association se révèle au grand public et obtient rapidement l'adhésion de plus de 1 000 personnes.

L'association acquiert très rapidement, par la qualité de ses dossiers et la diversité des actions médiatiques qu'elle entreprend, un *rôle de quasi expert* sur les principaux sujets touchant à l'ensemble des modes de déplacements. Elle devient du même coup un interlocuteur privilégié des diverses collectivités locales grenobloises, notamment à travers l'élaboration d'études régulières, campagnes d'information, pétitions, colloques, manifestations, etc., sur les problèmes liés aux déplacements en ville. Ainsi, comme le montre Pierre Frappat, l'ADTC s'investit dans : *« […] des rapports moins élaborés que ceux*

---

[172] L'ADTC a été étudiée par plusieurs chercheurs grenoblois, puisque comme le remarque Jean-Claude Pradeilles *« lorsqu'on s'interroge à Grenoble sur les mouvements associatifs dont l'intervention est centrée sur l'aménagement urbain, l'attention est vite appelée par l'ADTC »* (Pradeilles, 1997b). Se référer pour davantage de détails à l'article du même auteur portant sur les milieux associatifs (Pradeilles, 1997a, 1997b) ; ainsi qu'aux ouvrages de Pierre Frappat et de Jean-François Parent (Frappat, P. 1979) ; (Parent, 2002) ; et enfin à la plaquette d'information publiée par l'ADTC pour les 30 ans de l'association (ADTC, 2004).

[173] *« Avec le succès de sa "Fête du vélo", l'ADTC frappa un grand coup et fit la preuve qu'elle n'était pas seulement l'Association de défense des transports en commun, comme l'indique son sigle, mais aussi une association pour la défense des voies piétonnes et des pistes cyclables. »* (Frappat, P. 1979).

de l'Agence d'urbanisme, mais tout aussi pertinents et moins conformistes – car dégagés des contraintes politiques qui pèsent sur l'Agence et des susceptibilités que doivent sans cesse ménager les techniciens. Ces rapports sur les aménagements pour la circulation des vélos, sur le tramway, sur – ou plutôt contre – les voiries rapides, sont lus avec avidité par l'ensemble des décideurs, et finalement pris au sérieux » (Frappat, P. 1979).

L'ADTC n'est certes pas à l'origine du renouveau des transports en commun dans l'agglomération grenobloise, mais elle facilite grandement le travail des responsables politiques en faisant régulièrement réagir les différents acteurs locaux, en particulier la ville de Grenoble et le SMTC, à travers une approche globale et réfléchie de l'ensemble des déplacements, comme elle le définit volontiers elle-même : *« […] rétrospectivement, on peut dire que l'ADTC a été la première association à définir une politique "intermodale et durable" des transports »* (ADTC, 2004). L'association *« aux prises avec l'automobile »* (Pradeilles, 1997b) se consacre en effet aux questions de transports et de mobilité dans toutes la diversité des thématiques possibles, à diverses échelles spatiales en naviguant du quartier à la région urbaine.



Selon la description que fait Pierre Frappat du fondateur de l'ADTC, il y a : « à l'origine de son action, un séjour de deux ans aux Etats-Unis, au début des années 70, dans le cadre de son travail. Il en revint avec la conviction que l'automobile est à l'origine de multiples méfaits et qu'il faut tout faire pour éviter que les ravages qu'elle a causés au milieu urbain américain soient reproduits en France. […] Avec sa phobie de la voiture, c'est donc à contre-courant que chemine ce scientifique, qui aurait facilement des allures de professeur Nimbus, mais qui fait preuve d'une énergie, d'une ténacité et d'une rigueur redoutables. Il ne se contente pas d'incantations pour dénoncer l'adaptation de la ville à la voiture et le gaspillage monstrueux de ressources englouties dans les équipements pour l'automobile […] » (Frappat, P. 1979)

Fig. 33 – Les nuisances de l'automobile (ADTC Infos, n°63 - 1995)

Principales dates :

1973 : Mise en place du **SMTC**

1974 : Création de l'association

1974-1979 : Organisation de 5 **fêtes du Vélo**

1975 : Organisation de la 1ère Convention nationale des Usagers des Transports

1978 : Création de la **FNAUT**

1979 : Prise de position contre le POMA 2000

1983 : Prise de position pour le "**tramway moderne**" lors du référundum

1985-1989 : Mobilisation pour un **RER Grenoblois** sur l'étoile ferroviaire. Mise en service d'une liaison cadencée (LAZER) en 1989 entre Rives et Grenoble, puis en 1996 vers Pontcharra
L'ADTC porte en avant l'idée que **le tramway doit pouvoir sortir de ses frontières** et accéder au réseau ferré de périphérie

1990 : Publication d'un plan des pistes cyclables

1992 : Colloque sur les "**Zones 30**"

1997 : Promotion du "**tram-train**" pour relancer l'étoile ferroviaire, comme élément clé d'une politique alternative au "tout voiture" lors du débat sur la rocade nord (tunnel sous la Bastille)
Forte implication de l'ADTC dans la planiufication urbaine let l'élaboration du Dossier de Voiries d'Agglomération (DVA) en 1993, des plans de déplacements urbains (1987, 2000-2006 et 2006-2012) ou lors de celle de la révision du Schéma directeur de 1996 à 2000

1998 : Exposition pour le **tram-train** en lien avec les principales collectivités locales de la RUG

2000 : L'ADTC étend son domaine d'action sur **l'ensemble du bassin de vie de la RUG**

Publications majeures et "Livres Blancs" de l'ADTC :

1974 : "La crise des transports urbains : analyses et propositions ; "Poma 2000 ou tramway moderne

1975 : "Le vélo véhicule d'avenir"

1976 : "Le piéton dans la ville" ; "L'automobile au service des citadins"

1977 : "Bilan de la rénovation des transports publics grenoblois" ; "Marchandises : priorité au rail"

1978 : "Voirie rapide dans l'agglomération grenobloise : halte au gaspillage

1987 : "Pour un RER grenoblois"

1990 : "Le vélo véhicule d'avenir" (2ème étude)

1995 : "Transports publics dans la région grenobloise : horizon 2010

2001 : "Le tram-train"

Fig. 34 – L'extension progressive du domaine d'action de l'association

> *A l'époque c'était le combat du tramway contre le POMA, un téléphérique en plein cœur de ville proposé par la municipalité. Nous, on a proposé l'alternative d'un tramway moderne. Mes prédécesseurs se sont battus contre et ont proposé l'idée du tramway qui paraissait complètement farfelue, déplacée... Ils se sont battus jusqu'à obtenir finalement qu'il se fasse et qu'il est le succès qu'on a aujourd'hui. Depuis on a travaillé sur le vélo, les zones 30, on a participé à des réflexions sur le RER, lancé l'idée du tram-train...*
>
> **Entretien,**
> *ADTC*[174]

L'association fait souvent figure d'initiateur dans le domaine des déplacements. Dès sa création, l'ADTC fait campagne contre le projet futuriste de *POMA 2000* et met surtout en avant auprès des élus locaux l'alternative plausible du tramway moderne, alors peu en vogue à l'époque au sein des agglomérations françaises. Enfin, l'un des présidents de l'association tient à souligner que : *« Si le tramway a été accepté par les grenoblois lors du référendum de juin 1983 à une courte majorité (53%), c'est bien au travail pédagogique de l'ADTC et à sa réputation de compétence et d'indépendance qu'on le doit »* (ADTC, 2004)[175].

L'association milite constamment pour la réalisation d'axes de transports en site propre, afin de constituer l'armature d'un véritable réseau de transport en commun, en lien avec la promotion de voies cyclables et piétonnes. Elle promeut ensuite dans les années 1980, l'amélioration du service offert sur l'étoile ferroviaire de la région urbaine et la réactivation de certaines haltes en périphérie. A partir du milieu des années 1990, l'ADTC milite alors fortement pour la réalisation de *tram-train*[176] afin de mieux prendre en compte l'urbanisation des espaces périurbains et la croissance des déplacements des secteurs périphériques vers l'agglomération centrale (les déplacements pendulaires dits *d'échanges* entre secteurs). Elle organise même à ce titre une exposition en 1998, au sein du principal musée de la ville de Grenoble en collaboration avec les collectivités locales, pour sensibiliser les élus et la population concernés à l'importance de la mise en place rapide d'un réseau tram-train, au moment, comme le signale l'association, *« où les services techniques des collectivités locales entament les études sur ce sujet »* (ADTC, 2001). Jean-François Parent, souligne que l'ADTC présente à cet égard *« un double aspect, aiguillon des pouvoirs publics pour les transports en commun sur la base de réflexions solides, mais aussi,*

---

[174] Entretien ADTC. 2004. "Vice-président de l'Association pour le Développement des Transports en Commun, des voies cyclables et piétonnes dans la région grenobloise (ADTC). Entretien effectué le 21/10/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

[175] *« Vers 1980, confrontés à la saturation des principales lignes de bus, les élus réagirent enfin positivement: les intuitions de l'ADTC furent confirmées […]. Un voyage en train Corail à Zürich, organisé par la municipalité grenobloise et le SMTC à l'initiative de l'ADTC, permit à 400 grenoblois, en particulier des responsables d'unions de quartiers, de découvrir un remarquable réseau de tramway moderne et d'abandonner quelques idées préconçues »* (ADTC, 2004).

[176] Se référer au chapitre 8 : « *Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »* et au point 3.2 : *« Du tram-train de l'ADTC au projet de tramway périurbain YSIS ».*

sur certains sujets, association "contre" » (Parent, 2002). Elle est à la fois un lieu de débat incontournable, mais aussi parfois un véritable *contre-pouvoir* sur les questions de déplacements, au niveau local comme national puisque l'ADTC est en partie à l'origine de la création en 1978 de la FNAUT, la *Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports*, suite à l'organisation en 1975 de la première Convention nationale des Usagers des Transports (ADTC, 2004).

L'association pose également son regard critique sur la planification urbaine et sur le développement des infrastructures routières et autoroutières lors de l'élaboration du *Dossier de Voiries d'Agglomération* (DVA) en 1993, des *Plans de Déplacements Urbains* (1987, 2000-2006 et 2006-2012) ou lors de celle de la révision du *Schéma directeur* de 1996 à 2000. L'ADTC intervient par une pression critique permanente sur les principaux dossiers de la ville-centre et de l'agglomération, mais s'intéresse à partir de la fin des années 1980 aux enjeux à l'échelle de la *région urbaine élargie*, c'est-à-dire à l'échelle du bassin de vie grenoblois. Elle porte ainsi en avant l'idée que le tramway doit pouvoir sortir de ses frontières et accéder au réseau ferré de périphérie, et que la région urbaine doit se doter, en matière de transports, d'une institution à sa dimension (Pradeilles, 1997b).

3 La consolidation de l'intercommunalité ou le passage du technique au politique

3.1. Le temps du SIEPARG (1973-1995)

Après le temps de la création de nombreux sous-espaces intercommunaux au sein de la RUG, vient le temps de leur consolidation. Les différents territoires émergents contribuent à la préfiguration d'une structure intercommunale, technique et politique, polycentrique au sein de la RUG. Cette tendance se confirme par les évolutions institutionnelles des années 1990 et des années 2000, avec la création des Communautés de communes et des Communautés d'agglomération. La superposition au sein de cuvette centrale de deux structures intercommunales pour d'une part étudier, et de l'autre réaliser les projets, s'avère être d'une extrême complexité de fonctionnement. Ainsi, quelques années seulement après leurs créations respectives, s'engagent des discussions sur une nécessaire évolution.

La volonté de dépasser une coopération limitée

L'inefficacité de ce système où chaque décision doit être validée par tous les conseils municipaux entraîne logiquement des problèmes insolubles en cas de refus d'une seule commune, aussi peu importante soit-elle dans le dispositif intercommunal. La ville de Grenoble souhaite dépasser ce stade de coopération, considéré comme insuffisant, et passer à une formule intercommunale plus ambitieuse. Elle doit pour cela compter sur les fortes réticences de ses voisines qui craignent de perdre leur identité et surtout leur autonomie politique. Mais conscientes de la nécessité de donner à l'agglomération les moyens de sa politique naissante grâce à une structure plus opératoire (Estèbe et Kirszbaum, 1996), ces dernières s'accordent néanmoins pour la transformation des deux syndicats en une seule structure. Pour autant, celle-ci ne doit posséder qu'un nombre limité de compétences et ne pas empiéter sur les prérogatives communales. Les règles de fonctionnement implicites du SIEPURG et du SIRG sont à cet égard maintenues, tant en terme de leadership, de représentation ou de financement.

En 1973, les deux syndicats fusionnent – une fois déterminées l'ensemble des conditions préalables – dans le SIEPARG, *le Syndicat Intercommunal **d'Etudes**, de **Programmation** et d'Aménagement de la Région Grenobloise*, qui regroupe 23 communes. Son rôle est de poursuivre l'action des deux précédents syndicats sur le développement des réseaux techniques d'agglomération et notamment sur les questions de l'assainissement et des déchets urbains. Il lui est également confié la tâche de travailler en lien avec le Conseil général à la modernisation du réseau de transports collectifs urbains.

La création du SIEPARG, qui est à considérer comme une formule alternative à la menace de création autoritaire de la part de l'Etat d'une forme de coopération plus poussée et contraignante pour les communes, est également le moyen de faire avancer les projets

d'agglomération en préservant les communes de banlieue de l'hégémonie grenobloise, leurs choix de développement, ainsi que les équilibres sociaux internes à chacune d'entre elles. Au conflit politique classique entre la ville-centre et ses communes environnantes vient en effet s'ajouter un conflit partisan persistant entre une ville-centre socialiste et des communes de banlieue qui sont aux mains du *Parti Communiste* (PC) depuis la libération. Le fonctionnement du processus de coopération intercommunale grenoblois navigue ainsi dans un équilibre incertain fait de négociations et de compromis permanents où priment avant tout les intérêts communaux, et les ressentiments des communes de banlieue qui se rappellent à l'occasion l'épisode de la tentative de district en 1959 et des diverses connivences de la ville de Grenoble avec l'Etat en matière de planification urbaine. La position officielle de ces communes est naturellement celle du PC qui s'oppose traditionnellement à l'idée d'intercommunalité, par crainte de perdre des positions politiques et de voir se modifier un équilibre social, tout deux chèrement acquis.

Des règles intercommunales consensuelles comme mot d'ordre

Vu sa faiblesse démographique et spatiale, la ville-centre est nécessairement contrainte d'établir des compromis avec les communes de banlieue. Le système politique local repose sur une sorte *d'accord tacite* entre Grenoble et les puissantes communes communistes environnantes dont l'une des clefs, est un jeu récurrent fait de multiples compromis. Les socialistes et apparentés occupent la ville-centre, tandis que ces derniers laissent les communes de banlieue au PC. Ainsi, personne ne conteste les positions politiques de l'adversaire. L'entente entre centre et périphérie permet de faire l'économie d'une intercommunalité politiquement forte, puisque chacun reste chez soi et que les arbitrages s'effectuent selon un système de marchandage politique bilatéral qui est avant tout partisan. Cette base transactionnelle n'est d'ailleurs pas interrompue lorsqu'en 1983 les socialistes perdent la ville-centre. La victoire de la droite menée par Alain Carignon, qui prend entre autre la tête du SIEPARG en 1984 et celle du Conseil général en 1985, maintient cette entente et ne bouscule pas les équilibres préexistants.

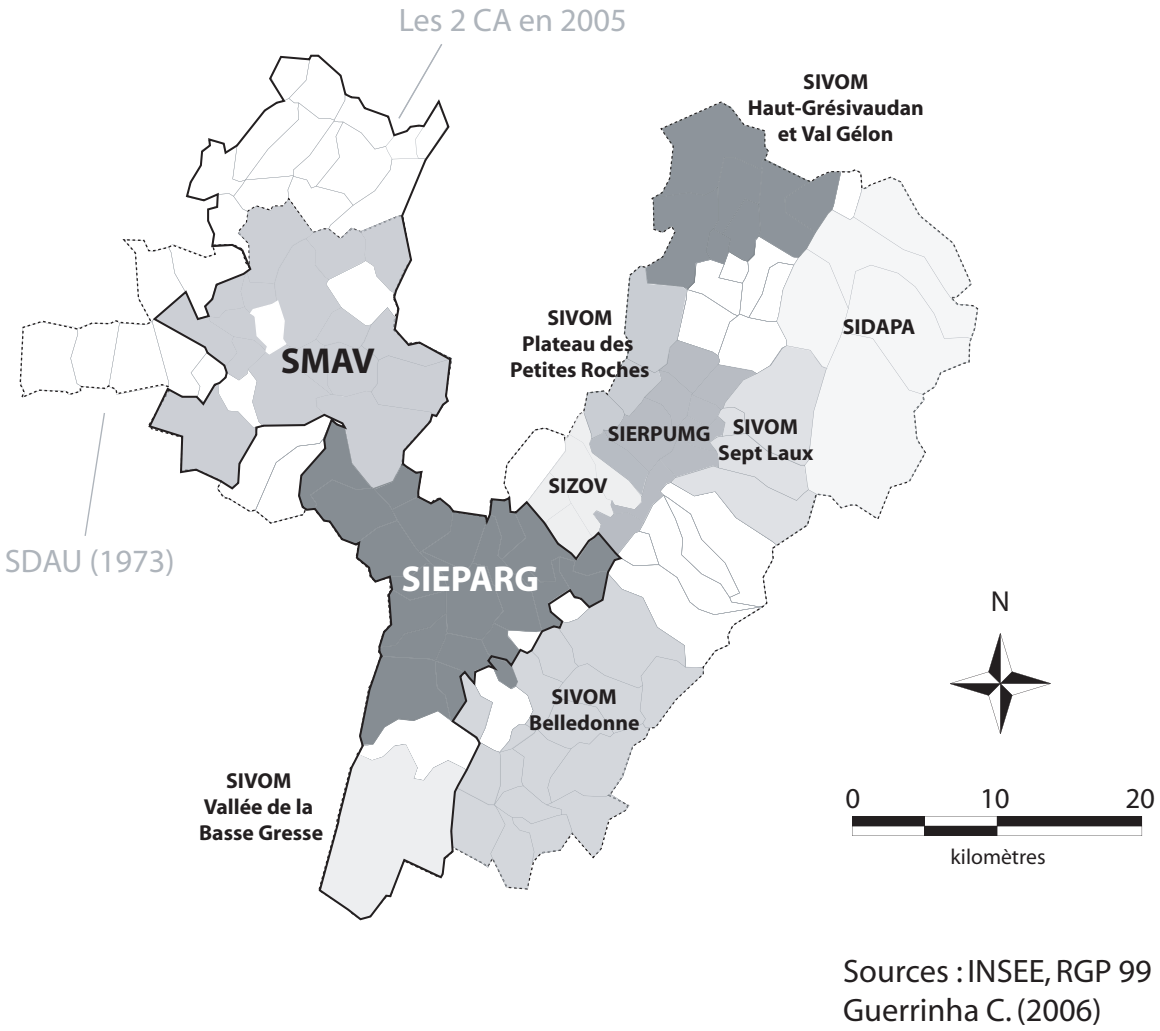


Fig. 35 – Les syndicats membres du SDAU (1983)

3.2. Le passage à la formule de la Communauté d'agglomération (1995-2000)

Après une longue période (1973-1994) pendant lesquelles le SIEPARG développe une véritable intercommunalité de service dans de nombreux domaines (notamment les transports), succède à partir du début des années 1990, une période très active d'évolutions institutionnelles. En l'espace de six années l'intercommunalité grenobloise passe d'une simple formule, d'un syndicat à vocation multiple, à celle intégrée d'une Communauté d'agglomération.

Du syndicat à vocation multiple au gouvernement d'agglomération

Insatisfaite du schéma syndical, la ville-centre fait en effet pression dès le début des années 1990 pour que le SIEPARG évolue vers une structure intercommunale plus *intégrée*. La ville-centre affiche sa préférence pour la formule du district afin de dépasser

les limites du syndicat en matière de développement économique, de solidarité, mais aussi sur la question prépondérante du logement. Conscients de cette nécessité pour que l'agglomération franchisse un cap, les élus de la banlieue communiste sont pourtant toujours aussi réticents envers une formule plus intégrée. Il y a là un pas énorme qui est politiquement difficile à dépasser. Ainsi, lorsque la *Loi Joxe*[177] est votée en 1992, deux ans sont nécessaires pour que le conseil syndical du SIEPARG choisisse de se transformer en Communauté de communes, en l'occurrence la moins contraignante des formules intercommunales possibles, notamment vis-à-vis des possibilités offertes par la loi de se constituer en Communauté de ville. La transformation du syndicat s'effectue assez rapidement, une fois réglées les prédominantes questions financières et maintenues les règles du SIEPARG ; en particulier celle de l'unanimité des principales décisions[178]. La création de la *Communauté de communes Alpes Métropole* (LA METRO) ne supprime en outre pas le SIVOM (le SIEPARG) qui est conservé sur le même périmètre afin de gérer les compétences qui ne sont pas transférées. Ce système perdure jusqu'au passage en Communauté d'agglomération en 2000. La Communauté de communes permet de percevoir la DGF[179], de passer à la fiscalité directe locale et de travailler sur de nouvelles compétences, alors que le maintient du syndicat permet de minimiser « politiquement » les conséquences de ce transfert.

Une intercommunalité consensuelle efficace

A première vue, les effets concrets de la Loi Joxe, en dehors de la création d'une nouvelle structure, sont limités. Le système politique n'évolue en effet pas, notamment parce que personne n'y a intérêt. Les socialistes occupent la ville de Grenoble qu'ils reprennent en 1995 dans une gauche plurielle (PS, Verts et PC). Le *Parti Socialiste* renouvelle au sein de LA METRO le système transactionnel partisan avec les communes de banlieue. Au moment de l'adoption de la Loi Chevènement (1999)[180], la situation de consensus est telle que la plupart des observateurs scientifiques locaux n'envisagent d'ailleurs pas de réels bouleversements. Le passage en communauté d'agglomération au 1er janvier 2001 s'effectue pourtant rapidement et sans contestation de la part de communes de banlieue, alors qu'elles se caractérisaient jusque là par leurs réticences à toute forme d'intégration intercommunale trop marquée. C'est probablement l'épaisseur d'une habitude de travail de plus de vingt ans, une Communauté de communes dont les possibilités de développement se trouvent dépassées, et un dossier soigneusement préparé à l'avance, qui sont les clefs de la constitution rapide et sans chahut d'une véritable structure d'agglomération, avec l'intégration des compétences essentielles, le transfert de nombreux personnels et la disparition définitive du SIEPARG (2000). Le président de LA METRO

[177] Loi n°92-125 du 6 février 1992. Loi relative à *l'Administration Territoriale de la République* (ATR).
[178] Alors que dans une Communauté de communes il y a en principe la possibilité de prendre les décisions à la majorité qualifiée, voire à la majorité tout court. LA METRO fonctionne jusqu'en 2000 à l'unanimité, respectant ainsi l'accord politique tacite entre les communes de l'agglomération.
[179] DGF : Dotation Globale de Fonctionnement.
[180] Loi relative à la simplification et au renfoncement de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement), n° 99-586 du 12 juillet 1999.

n'est par ailleurs pas le maire de la ville-centre, mais le maire d'une commune de banlieue[181]. C'est là un trait historique, et une caractéristique essentielle de la structure intercommunale *consensuelle* grenobloise, qui fait partie des rares grandes villes françaises dont le maire de la ville-centre ne préside pas aux destinées de l'agglomération.

La poursuite du développement comme « catalyseur » du tramway

Concernant les transports collectifs, la structure de régulation des transports collectifs urbains reste à l'échelle de la cuvette centrale grenobloise. Dans les années 1990 et 2000, le réseau grenoblois poursuit son extension, avec la mise en service d'une deuxième puis troisième ligne de tramway, respectivement en 1990 et 2006. Le passage en Communauté d'agglomération n'entraîne pas de grands bouleversements en termes d'organisation des transports collectifs. Le fonctionnement consensuel du SMTC, entre le groupement intercommunal et le Conseil général, est maintenu. Le comité syndical se compose toujours de 16 élus, à parité entre le Conseil général de l'Isère et LA METRO, sachant que certains sont à la fois conseillers généraux et élus à la Communauté d'agglomération. La continuité institutionnelle s'exprime également en termes de périmètre, puisqu'il n'y a pas de changement majeur, excepté l'intégration de 3 nouvelles communes à LA METRO.

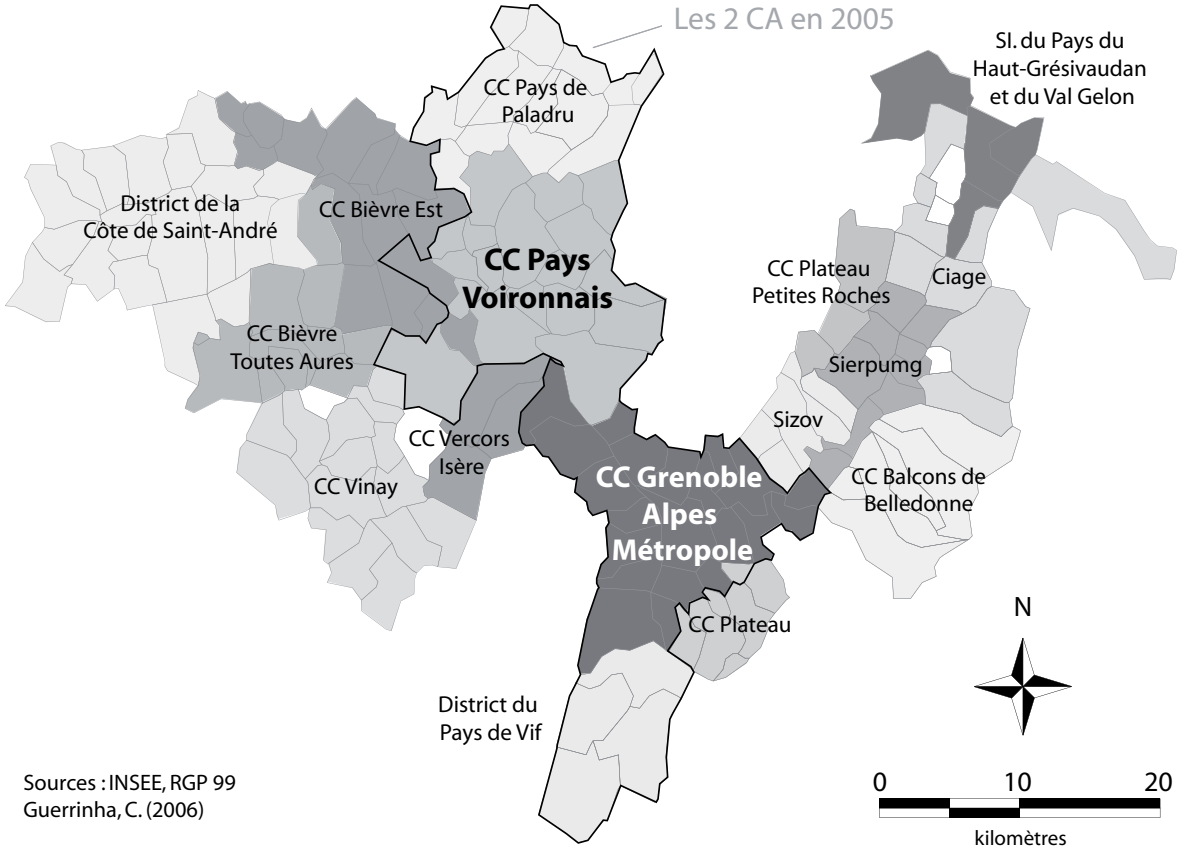
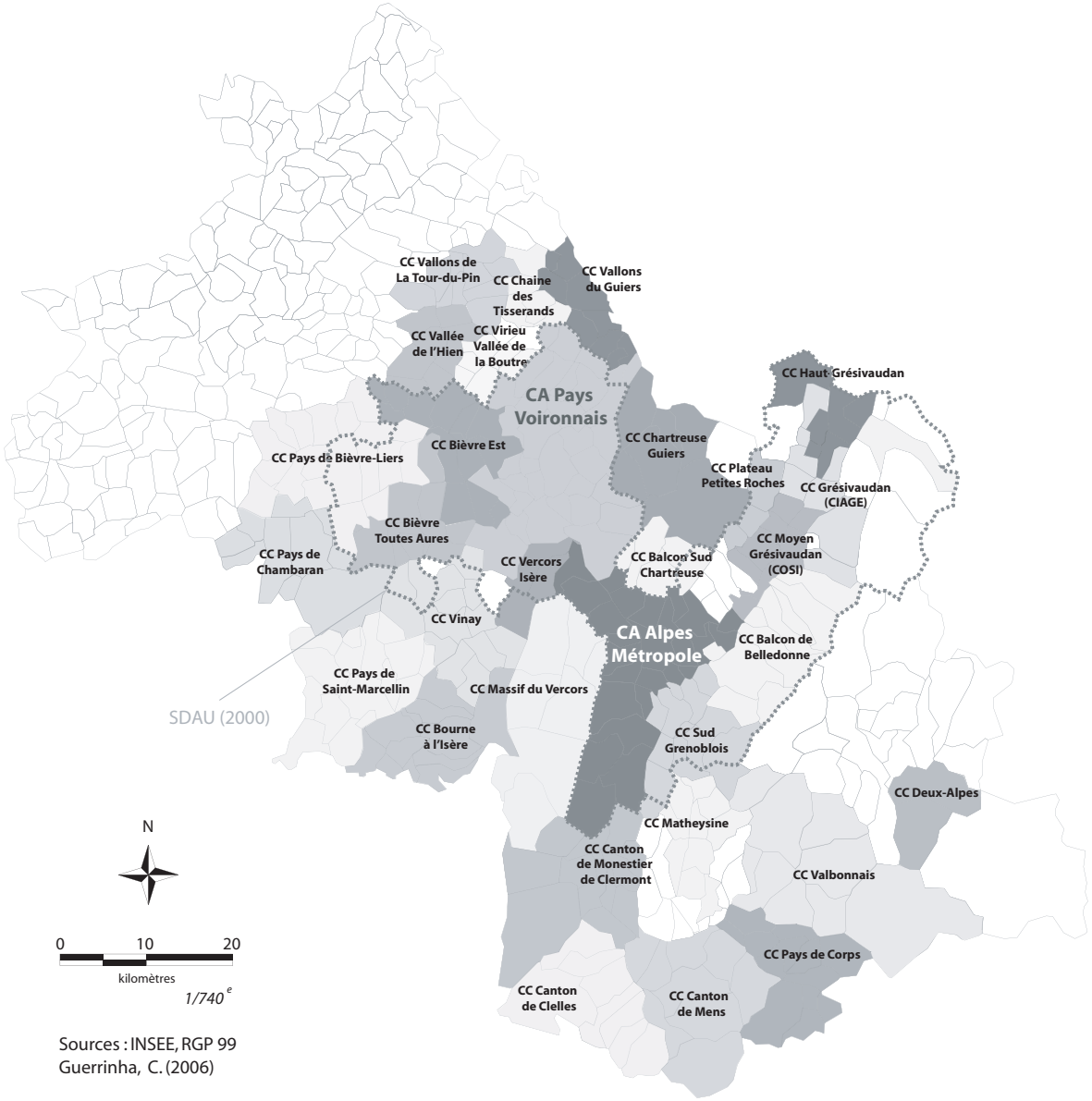


Fig. 36 – Communautés de communes et SIVOM (1997)

[181] Didier Migaud, le député-maire socialiste de la commune de banlieue de Sassenage.



Sources : INSEE, RGP 99
Guerrinha, C. (2006)

Fig. 37 – Communautés d'agglomérations et Communautés de communes (2005)

4 Une région urbaine découpée en grands « secteurs »

La coopération intercommunale grenobloise se construit de manière progressive, en passant de la période des petits syndicats d'études et de réalisation pour la gestion des équipements dont toute l'agglomération a besoin, à des formules à chaque fois plus évoluées, jusqu'au stade de la communauté d'agglomération, similairement à la très grande majorité des agglomérations françaises.

Une intercommunalité de « tuyaux »

C'est une coopération technique très sectorisée, souvent bien plus aboutie qu'ailleurs, qui permet pendant longtemps d'économiser la création d'une structure intercommunale plus intégrée au niveau politique. Les syndicats techniques permettent à l'agglomération de développer les services et les systèmes dont elle a besoin, dans une entente politique qui ne constitue pas de pouvoir d'agglomération, mais qui demeure pourtant très efficace. L'intercommunalité à Grenoble est ainsi depuis les années 1970 essentiellement une *affaire de tuyaux*. L'agglomération est pourtant qualifiée par des observateurs grenoblois d'une intercommunalité faible, alors que les projets sont en comparaison à d'autres agglomérations nombreux et variés – notamment dans les domaines de l'assainissement, des déchets ou des transports où elle fait même figure de pionnière. L'agglomération, en pointe au niveau de la gestion de ses réseaux, constitue, des années 1970 aux années 1990, un modèle efficace de coopération technique. L'ancienne rivalité partisane entre la ville-centre et les communes limitrophes de banlieue entérine par ailleurs la nécessité d'un dénominateur commun qui soit relativement faible. Cette opposition structure donc une intercommunalité politique limitée.

La consolidation des « secteurs » et des structures de coopération à l'échelle de la région urbaine

Au niveau territorial, l'attitude de rejet et d'opposition d'une polarité exclusive autour de Grenoble et de la crainte d'une domination politique de sa part, limite dès les années 1970 l'extension de l'intercommunalité centrale. Le rejet de la ville-centre et de sa banlieue, même si cette position évolue quelque peu, constitue le meilleur facteur d'unité de la périphérie extérieure à la cuvette centrale.

Deux Communautés d'agglomération pour la région urbaine

Grenoble présente une configuration où la coopération intercommunale dans la partie centrale se construit en même temps que celle de sa périphérie. Les trois principales structures, le SIEPARG (secteur central), le SMAV (Voironnais) et le SIERPUMG (Grésivaudan), se créent toutes entre 1973 et 1974. Deux de ces syndicats se transforment en Communautés de communes vers 1995 : les Communautés de communes de *Grenoble*

Alpes Métropole (LA METRO) et du *Pays Voironnais*. En outre, le secteur résidentiel et économique très dynamique du Grésivaudan voit se transformer dans les mêmes temps ces divers syndicats en Communautés de communes[182]. La géographie urbaine de ce secteur périurbain ne permet en effet pas le passage en Communauté d'agglomération, puisque ce dernier ne possède pas de ville-centre de taille suffisante.

La périphérie, un objet et des échelles multiples

Le territoire de LA METRO se construit en conséquence *a minima*, dans un dialogue avec les territoires périurbains voisins qui passe de la méfiance au respect mutuel, mais sans aucune réelle dynamique de fond. Les territoires situés à la périphérie redoutent l'inéluctable absorption de la part de l'entité centrale. Cette crainte ou ce rejet, selon les circonstances, rejoignent la réflexion sur le flou des notions *d'agglomération grenobloise* et de *Région Urbaine Grenobloise* (RUG), et à cet égard des périphéries qu'on veut bien y associer. Le terme de périphérie désigne le *contour d'un objet*, ou en l'occurrence pour une donnée géographique les espaces situés à l'extérieur, à l'instar du faubourg ou de la banlieue. La périphérie est de fait *périphérique* par rapport à un autre ensemble, généralement à l'espace central d'une agglomération, à un secteur ou à une commune.

Cette connotation de dépendance s'exprime au cours de l'élaboration du SDAU dans les années 1970 puis lors du Schéma directeur dans les années 1990, où le terme de *secteurs extérieurs* à l'agglomération est préféré à celui de *secteurs périphériques*. Le terme de Pays Voironnais désigne d'autre part, non pas la périphérie ou le territoire périurbain grenoblois, mais au contraire le « pays » autour de la ville-centre de Voiron. La dépendance à Grenoble est ainsi évacuée. Il y a en effet une forte volonté politique de ne pas s'inclure dans un ensemble qui comprendrait Grenoble. *L'agglomération* correspond strictement à la cuvette grenobloise, à l'espace des trois vallées compris autour des vallées en amont et en aval de l'Isère. Et le terme de *région urbaine* correspond politiquement à l'association de l'agglomération grenobloise et des secteurs extérieurs. Le terme de *secteur extérieur* ne nie pas les liens avec la centralité, mais il les autonomise.

Un périmètre central réduit encadré par une cuvette topographique

Le périmètre de LA METRO évolue à cet égard peu, puisque cette dernière s'attelle depuis les années 1970 à saisir les opportunités législatives et réglementaires qui se présentent sans pour autant modifier son territoire. Des premiers syndicats à la fin des années 1960, au SIEPARG de 1973, puis à la Communauté de communes en 1994, ce n'est qu'à partir de la transformation en Communauté d'agglomération en 2000 que quatre nouvelles communes du Sud de l'agglomération rejoignent l'EPCI.

Les territoires en bordure, espaces de l'actuel développement économique, présentent avec LA METRO de fortes tensions politiques. Les quatre communes qui adhèrent en 2004 à l'EPCI sont d'ailleurs essentiellement des espaces à vocation résidentielle qui disposent

[182] Le secteur du *Moyen Grésivaudan*, autour de la ville-centre de Crolles, passe de la formule syndicale du SIERPUMG (1976) à la formule de la communauté de communes (2002), devenant la Communauté de Communes du Moyen Grésivaudan (COSI).

de peu de ressources économiques. Le système intercommunal central de l'agglomération grenobloise, constitué vers 1975, ne progresse plus en terme territorial. Les limites politiques entre groupements intercommunaux, qui sont déjà bien définies spatialement et épaissies politiquement, l'en empêchent.

L'affirmation territoriale des secteurs périphériques

Comme a pu l'être le SDAU de 1973 pour l'invention de l'« Y » grenoblois avec son découpage en secteurs, l'élaboration du Schéma directeur adopté en 1999, illustre la cristallisation de l'échelle du regroupement intercommunal et l'affirmation territoriale des secteurs extérieurs et/ou périphériques, sorte d'instruments *d'enpeachment* face à la centralité d'agglomération grenobloise. Le Schéma directeur de 1999 est par exemple pour le secteur du *Pays Voironnais,* un accélérateur de la constitution de son propre pouvoir d'agglomération. Alors qu'au début de l'élaboration du document le secteur Nord-Ouest est coupé en deux, avec une Communauté de communes plus rurale au Nord et une autre plus urbaine au Sud autour de Voiron, la démarche de planification urbaine impose au dialogue. Par les prises de conscience territoriale qu'il révèle, la démarche aide les périphéries à s'affirmer et à s'interroger sur leur propre capacité à s'organiser techniquement et politiquement au sein de la vaste région urbaine. Le Schéma directeur représente à cet égard un *pacte historique* instituant des territoires urbains disjoints, avec notamment deux territoires plus puissants et disposant de leviers importants pour assumer leur souveraineté[183].

Les deux Communautés d'agglomération juxtaposées, *LA METRO et le Pays Voironnais*, sont ainsi au début du 21ème siècle les acteurs intercommunaux majeurs de la RUG. Les Communautés de communes secondaires du secteur complexe du *Grésivaudan* à l'Est, et la Communauté de communes du *Sud Agglo* constituent le reste du puzzle intercommunal de la RUG (à l'exception du secteur de Bièvre plus lointain).

Par ailleurs, en milieu rural et surtout montagneux, les massifs de la Chartreuse et du Vercors se distinguent du reste de la région urbaine pour leur mise à l'écart au sein de toutes les cartes de planification urbaine. Les deux massifs montagneux sont en effet généralement représentés au sein des documents de prospective par une couleur blanche, comme si ces premiers n'existaient pas ou ne seraient pas concernés par les évolutions urbaines de la RUG. Régis par le code rural, sous la tutelle des parcs régionaux, ces deux territoires ne sont pas intégrés à l'élaboration du Schéma directeur, alors qu'eux-mêmes sont fortement concernés par le phénomène de périurbanisation. Les territoires montagneux qui entourent Grenoble sont ainsi les grands oubliés des politiques territoriales grenobloises.

[183] Se référer au chapitre 3b : *« Le Pays Voironnais : une territorialité emblématique »*

Conclusion du chapitre 2

Grenoble et Toulouse, l'émergence de la périphérie et d'une fragmentation intercommunale de région urbaine

La coopération intercommunale des trente dernières années est avant tout une histoire bicéphale, entre d'une part une première qui concerne les questions techniques et sectorielles, et d'autre part une seconde qui construit une organisation politique. Les agglomérations grenobloise et toulousaine délivrent ce même constat, à l'instar de leurs attitudes de rejet face aux initiatives de l'Etat pendant les années 1960 et 1970. Toutes deux échappent en effet pendant longtemps à une structuration intercommunale en Communauté urbaine ou en district, en se contentant du service minimum communal à Toulouse, et de syndicats à vocation multiples à Grenoble. Toutes deux se caractérisent par l'économie de la création de structures plus intégrées, ce qui en soit ne préjuge en rien de l'efficacité de la coopération technique élaborée localement, à Grenoble du moins.

Les histoires de la construction politique des deux régions urbaines correspondent à la fois à un jeu d'échelles – au niveau technique et politique – allant de la ville-centre, des communes de banlieue environnantes et aux espaces périurbains plus lointains.

Le poids démographique des villes-centres et les relations avec les communes environnantes, déterminent fortement le contexte de la formation puis de l'évolution des structures de coopération intercommunales. Le poids de la ville-centre à Toulouse inhibe pendant longtemps toute coopération au niveau de l'agglomération et explique en partie le relatif silence de l'intercommunalité au cours des années 1960 à 1980, à l'exception de quelques grands syndicats à vocation unique portant sur les principaux réseaux techniques de l'agglomération, comme celui des transports en commun. La ville-centre peut en effet pendant longtemps faire cavalier seul sans à avoir à se soucier de ce qui se passe à l'extérieur de ses frontières, en l'occurrence à l'extérieur de la rocade. La périphérie est considérée comme une annexe fonctionnelle. À Grenoble, la relative faiblesse de la ville-centre l'oblige au contraire très tôt à travailler, du moins techniquement, avec ses périphéries proches comme lointaines.

Les clivages *centre-périphérie* sont ainsi un point de rencontre particulier, puisque si l'on s'arrête sur l'évolution des EPCI postérieures à la loi Chevènement de 1999, les *cartes institutionnelles* nous renseignent à différentes échelles géographiques (ville-centre et proche banlieue, urbain-périurbain ou urbain-rural) sur des évolutions territoriales semblables. Les rapports *centre-périphérie* revêtent d'abord la forme d'un conflit partisan entre la ville-centre et les communes de la proche banlieue, c'est-à-dire entre d'une part

une ville-centre longtemps socialiste et une proche banlieue plutôt communiste à Grenoble, et une ville-centre de droite (à partir de 1971) contre une banlieue à majorité socialiste à Toulouse. Ce découpage géographique partisan entre *ville-centre et proche banlieue* détermine sur le long terme des rapports transactionnels fondés sur le compromis.

Ces rapports s'étendent ensuite aux relations entre la partie la plus urbanisée de l'aire urbaine, en l'occurrence le territoire de la communauté d'agglomération de la ville-centre d'une part, et les communes périurbaines organisées en Communautés de communes ou d'agglomération qui s'efforcent de se distinguer de la partie centrale d'autre part. Cette opposition est fortement relayée à Toulouse par une opposition traditionnelle entre espaces *ruraux et espaces urbains*, admirablement orchestrée par le Conseil général de la Haute-Garonne. Moins présente à Grenoble où le Conseil général possède une culture urbaine déjà plus ancienne, cette opposition est des plus caricaturales à Toulouse où l'ancrage culturel de la collectivité est massivement rural, ne serait-ce que par rapport au nombre de conseillers venus des espaces périphériques à Toulouse.

Dans la capitale du Dauphiné les oppositions concernent surtout la ville-centre et les communes de l'agglomération. Ce n'est qu'à partir de 1970 que commence à se cristalliser un conflit à l'échelle de la région urbaine entre une agglomération centrale, composée de la ville-centre et de ses communes de banlieue, et une périphérie externe structurée en grands secteurs géographiques. L'autonomisation des espaces périphériques *dits périurbains*, en terme politique comme technique, est un marqueur de l'actuelle fragmentation, sociale, économique et institutionnelle, des aires métropolitaines françaises.

Fragmentation spatiale et leadership politique

En s'aventurant prudemment dans les sphères des sciences politiques, la segmentation institutionnelle de l'aire urbaine ou de la région urbaine pose la question du portage politique de ces espaces urbains élargis, à Grenoble comme à Toulouse, la *coopération intercommunale* avance d'une manière plus technique que politique ; comme l'illustre la constitution au *forceps* de structures intercommunales plus intégrées.

La gouvernance technique puis politique des agglomérations s'est notamment élaborée à l'occasion de grands moments mobilisateurs en termes *d'aménagement et de planification urbaine* (SDAU et Schémas directeurs) ou de mise en place *d'équipements et de réseaux techniques structurants* concernant l'ensemble des acteurs locaux (les JO à Grenoble, la gestion des transports en commun, etc.). Il y a là, l'idée d'un milieu local souvent divisé, mais qui se met d'accord et s'unit lors de grands évènements (Syndicat de la technopole à Toulouse, la gestion de la rareté de l'espace à Grenoble).

Parmi les principaux moteurs, l'économie apparaît essentielle pour appréhender le développement des structures intercommunales périurbaines. Celles-ci commencent en effet « à exister » à mesure que se consolide leur environnement industriel. Et elles « se pensent » à partir du au moment où émerge une identité de production et lorsqu'elles consolident leurs bases financières (l'aérospatiale dan le Grand Toulouse, la microtechnologie dans le Grésivaudan, la zone commerciale du Muretain dans le Sud-Ouest toulousain ou les zones d'activités industrielles et tertiaires de Centr'Alp dans le

Pays Voironnais ou de Labège-Innopole dans le SICOVAL). Ainsi, au sein des secteurs périurbains, l'intercommunalité émerge puis se développe notamment lorsque le rapport *emploi/actif* s'accroît.

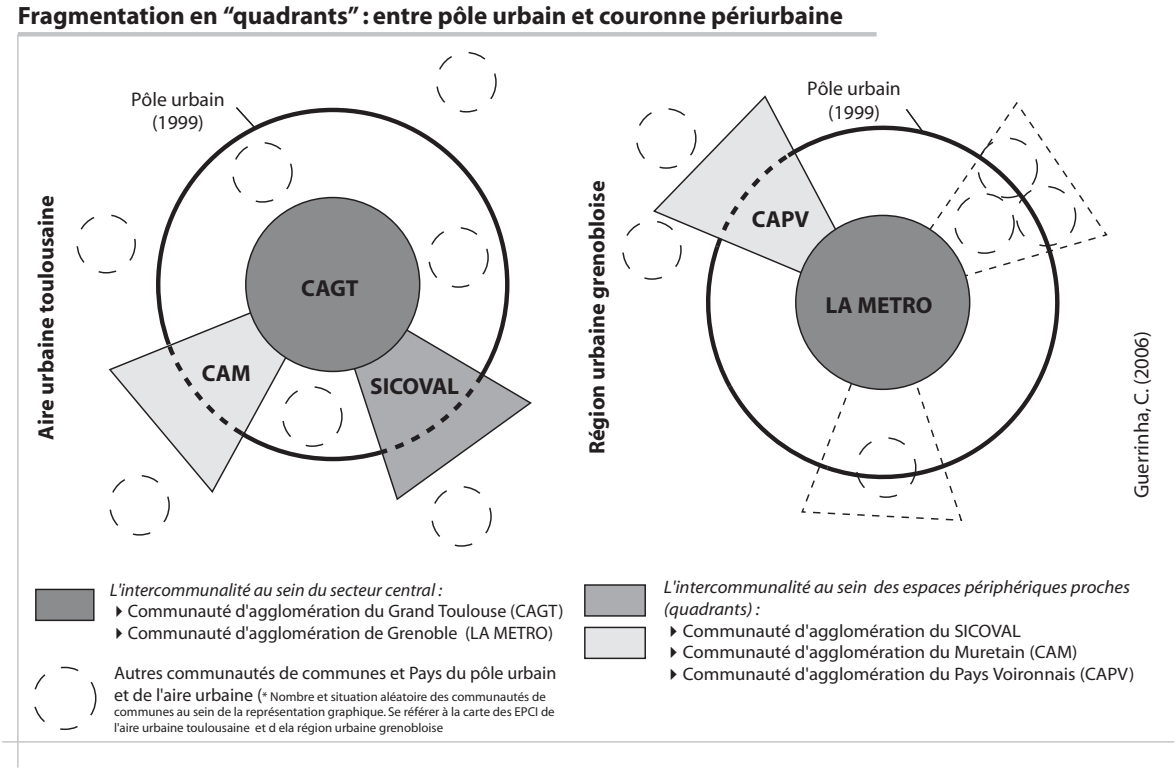


Fig. 38 – Fragmentation intercommunale des régions urbaines grenobloise et toulousaine

Quel leadership d'agglomération ?

L'absence d'un véritable leadership expliquerait-il par ailleurs, comme l'avancent de nombreux politistes, à la fois la difficulté des dynamiques à l'échelle des agglomérations et des régions urbaines. Aucune personnalité politique n'incarne en effet pour l'instant une pensée à ces échelles là, dépassant ainsi la pensée traditionnelle en secteurs pour réfléchir et agir « au-delà » en terme géographique et d'aménagement. Mais peut-être est-il encore trop tôt pour cela ? Les systèmes politiques grenoblois et toulousains ne permettent pas l'émergence d'un élu providentiel, d'un homme fort et/ou des structures consolidées qui puissent avoir un leadership de région urbaine. Pourquoi ? Le rôle du contexte territorial permet ou ne permet pas cette émergence de leadership politique.

A la manière de l'approche par les *sentiers de dépendance*, une partie importante du fonctionnement des institutions dépend de l'épaisseur de l'histoire locale, d'une culture politique et institutionnelle héritée. Il y a une sorte de limite au temps « t » qui détermine en partie les conditions d'évolutions du système local (Muller et Surel, 1998). Alain Faure met en exergue, en prenant l'exemple de la mise en révision du Schéma directeur de la

région urbaine grenobloise (à partir de 1995), quatre constats de l'indispensable consensus local : un découpage territorial politicien, un diagnostic technique chasse gardé de l'agence d'urbanisme, un pilotage politique restreint à quelques élus, et une quasi-absence de l'Etat. Ses conclusions éclairent sur l'absence de véritable pilote global et sur le rôle devenu majeur des intercommunalités de secteurs (Faure, 2002).

L'une des principales caractéristiques des deux contextes locaux se retrouve ainsi dans l'émergence de personnels politiques, représentants d'intérêts socio-économique distincts, dits de « secteur », soit au niveau de la partie centrale de l'agglomération, soit au niveau des périphéries urbaines et rurales. Les conditions du système local empêchent l'entraînement des territoires périphériques dans une dynamique commune d'agglomération, clef d'analyse fondamentale du développement de l'intercommunalité de ces trente dernières années.

Ainsi, les structures périurbaines du SICOVAL à Toulouse et du Pays Voironnais à Grenoble, illustrent, de manière quasi-unique en France, l'émergence de secteurs périphériques consolidés. Mêlant univers rural, périurbain et urbain, ces secteurs se distinguent par leur structuration sous la forme de Communautés d'agglomération fortement intégrées. Ils préfigurent de manière avancée des agglomérations qui s'inscrivent en termes politiques non plus seulement dans la constitution de cercles concentriques, mais également dans une intégration sur des axes radians de la ville-centre à la périphérie, et donc dans une extension sur l'environnement rural proche.

Chapitre 3

L'émergence de secteurs périurbains : le SICOVAL et le Pays Voironnais

---

3a. Le SICOVAL :
un laboratoire de communauté périurbaine

3b. Le Pays Voironnais :
une territorialité emblématique

Chapitre 3a

Le SICOVAL : un laboratoire de communauté périurbaine



Fig. 39 – La zone d'activité tertiaire de « Labège-Innopole »

« All of the advantages for a future investment »

Located at LABEGE INNOPOLE, the most important tertiary area of greater Toulouse, in the DIAGORA Congressional Centre. Appart'City Cap Affaires Toulouse Diagora Labège benefits from a completely exceptional location right in the heart of businesstourism.
Elytis Conseils (http://www.elitys-conseils.com/), Diagora, espace de congrès et d'exposition, Toulouse, Labège

Chapitre 3a
Le SICOVAL :
un laboratoire de communauté périurbaine

1. De la « ZAD » à « Labège-Innopole »

1.1. Les moteurs de l'intercommunalité dans le secteur Sud-Est
1.2. La montée des néo-ruraux au sein de l'appareil politique local
1.3. Une initiative intercommunale encouragée par l'agence d'urbanisme et les services de l'Etat

2. Le passage du développement économique à l'aménagement du territoire

2.1. La constitution d'un complexe économique « high-tech périurbain »
2.2. L'extension du territoire intercommunal
2.3. Une démarche considérée comme un « modèle à suivre »

Amarré au territoire de la ville-centre, le secteur Sud-Est toulousain se constitue en intercommunalité précocement, à une époque où au sein de l'agglomération toulousaine n'existe aucune structure de coopération de type district ou Communauté urbaine. Dès sa création au milieu des années 1970, le SICOVAL initie une politique de développement économique ambitieuse qui se distingue rapidement par l'implantation d'entreprises tertiaires au caractère *high-tech* et innovant.

L'originalité de la structure intercommunale est d'avoir à la fois su saisir au bon moment les évolutions économiques et politiques, adopter avant l'heure une taxe professionnelle unique dans une situation de concurrence communale, mais également d'avoir su allier l'objectif de développement avec une certaine maîtrise de l'aménagement du territoire. La mutualisation de la taxe professionnelle dès les origines de l'intercommunalité (1975), précédant même les évolutions législatives, en font pendant les années 1980 et 1990 un exemple, voire un *modèle à suivre* pour les autres agglomérations françaises.

Devenue aujourd'hui une Communauté d'agglomération, le SICOVAL compte environ 65 000 habitants, 36 communes, et s'étend sur un territoire de 25 000 hectares dont un peu moins des deux tiers sont protégés de toute urbanisation. Le SICOVAL est également devenu un pôle d'emploi majeur qui compte plus de 1 000 entreprises pour environ 23 000 salariés, qui viennent pour une grande partie de la ville-centre et des communes de banlieue environnantes.

1 De la « ZAD » à « Labège-Innopole »

Le territoire du SICOVAL, *Syndicat InterCOmmunal d'Aménagement et de développement de la VALlée de l'Hers,* s'organise le long de la vallée de l'Hers, encadrée de part et d'autre par une ligne de coteaux, qui concentrent les axes de circulation (autoroutes, routes nationales, voie ferrée, canal du midi) reliant Toulouse à la méditerranée. Les flux et les activités s'organisent selon un axe majeur longitudinal, qui structure les déplacements du secteur et contribue à lui, donner une certaine unité. Sans véritable ville-centre, l'urbanisation du secteur se caractérise par un gradient centre-périphérie relativement clair, en continuité de la ville de Toulouse. Les communes proches de Toulouse sont relativement densifiées et les communes de l'arrière-pays sont encore largement préservées. Ces dernières conservent d'ailleurs un caractère rural (paysager) prédominant. Il y a peu de pôles urbains traditionnels, à l'exception des centres-bourgs de Castanet-Tolosan et de Baziège. La proximité de Toulouse amoindrit en effet la fonctionnalité de ces pôles de services secondaires.



Toulouse (Haute-Garonne)

Un espace attractif pour la population et les activités

Le secteur Sud-Est se caractérise également par une évolution de la composition sociale de ses habitants. Le développement du pôle d'activités technologiques et scientifiques au Sud-Est de la ville-centre, Labège-Innopole, a depuis les années 1970 eu tendance à homogénéiser socialement la population du secteur, même si une différentiation s'affirme à mesure que l'on s'éloigne de Toulouse. Cette particularité sociale du secteur est par ailleurs largement médiatisée par le SICOVAL afin de valoriser et promouvoir le côté attractif et dynamique du Sud-Est de l'agglomération toulousaine, notamment à destination des futurs habitants ou entreprises : *« Fruit de son attractivité et de son développement économique, le SICOVAL est composé d'une population aisée, active et bénéficiant d'un très bon niveau de formation »* (CA SICOVAL, 2003b) ou bien *« cette population plutôt privilégiée et cette démographie globalement favorable sont porteuses d'avenir »* (Ibid.). Cette particularité met en exergue le caractère fortement ségrégatif du mouvement de périurbanisation, par tri social selon la distance au centre de l'agglomération et les aménités offertes.

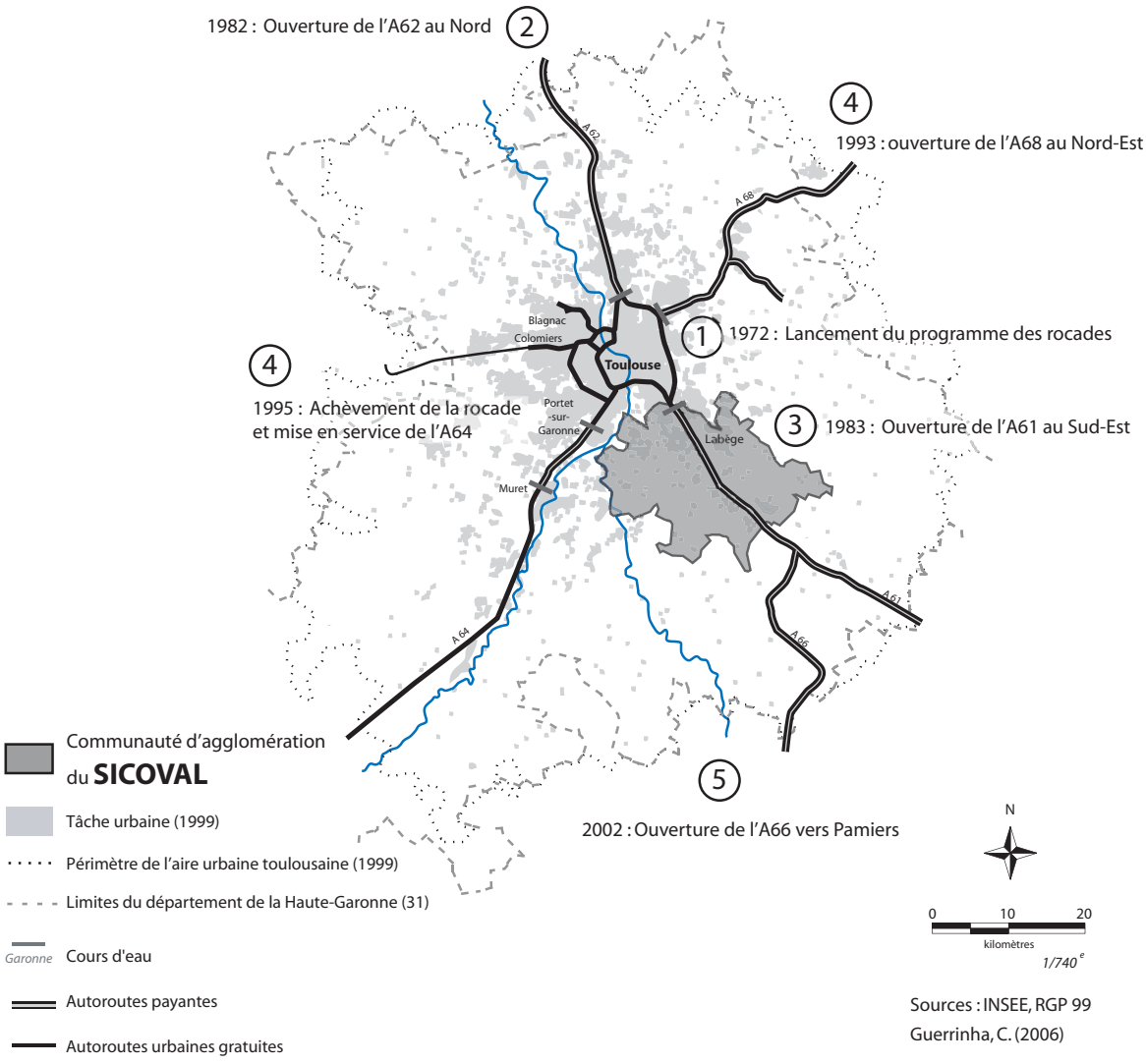


Fig. 40 – Evolution des axes routiers structurants et le secteur Sud-Est du SICOVAL

1.1. Les moteurs de l'intercommunalité dans le secteur Sud-Est



> *Entre Blagnac et Colomiers, l'aéronautique, au Nord-Ouest, et Labège, l'informatique, au Sud-Est, s'étend ce que les urbanistes de l'AUAT appellent le "croissant fertile" : électronique au Mirail (Motorola, Thomson, Bendix...), chimie dans le Sud (CdF chimie, SNPE, chimie fine...).*
>
> **Le Monde,**
> *(Montelh, 1987)*

Une périphérie qui tire avantage avec sa proximité de la ville-centre

La mise en place à partir des années 1960 du site universitaire et scientifique du *Rangueil*[184] dans le Sud-Est de la ville de Toulouse, qui accueille le CNES (Centre National d'Etudes Spatiales) et de nombreuses écoles d'ingénieurs, est le véritable point de départ de l'histoire urbaine de ce secteur de l'agglomération. L'implantation de l'université des sciences ainsi que celle du complexe spatial entraîne une forte demande en terrains constructibles tant pour les activités que pour les lotissements résidentiels, au sein des périphéries proches jusqu'alors peu soumises à la pression de l'urbanisation. La saturation du site du *Rangueil* au début des années 1970, et la concrétisation du projet autoroutier de l'A61 Toulouse-Montpellier, ainsi que l'échangeur du *Palays* (1983), porte d'entrée Nord du SICOVAL, viennent bouleverser le Sud-Est de l'agglomération toulousaine. Le développement des activités économiques ne concerne alors plus uniquement le seul territoire de la ville-centre, mais aussi celui des communes limitrophes de banlieue.

Ce n'est en effet qu'avec l'arrivée de l'autoroute à péage (à l'entrée Nord du territoire), que les vastes espaces non encore urbanisés des communes qui jouxtent le complexe scientifique et technologique, caractérisées jusqu'alors par une faible accessibilité routière, deviennent la cible des promoteurs immobiliers. Ces derniers souhaitent y développer des activités et des lotissements résidentiels dans le prolongement de ceux installés dans la ville de Toulouse. Une forte pression foncière concerne alors très rapidement, par vagues successives, toutes les communes de l'actuel SICOVAL. Les communes les plus proches de Toulouse, Ramonville-Saint-Agne, Saint-Orens-de-Gameville et Castanet-Tolosan sont les premières concernées. La croissance démographique culmine au début des années 1970 et atteint pour la période 1968-1975 de 10% à 20% de croissance annuelle. Elle chute ensuite à partir des années 1980 du fait des politiques foncières restrictives menées par les élus du SICOVAL[185].

---

[184] Complexe scientifique au Sud-Est de la ville de Toulouse regroupant de nombreux centres de recherches, entreprises, grandes écoles et universités dont : l'Université scientifique Paul Sabatier, le complexe aérospatial de Toulouse-Lespinet, le CNES, Sup Aéro, ONERA, l'ENAC, le LAAS-CNRS, le CHU, les facultés de médecine et de pharmacie, l'INRA, le complexe agricole, etc.

[185] Se référer à l'annexe n°4 sur les données démographiques de l'aire urbaine toulousaine

La volonté précoce et partagée de maîtriser les évolutions économiques et spatiales

Le développement du complexe scientifique et de l'autoroute annonce de futures retombées économiques dans ces communes du Sud-Est qui s'organisent très tôt afin de profiter de ce contexte favorable et de mettre en œuvre des projets à vocation économique et/ou résidentielle. C'est notamment au sujet de l'aménagement d'une zone d'activités au sein de la commune d'Escalquens, située près d'un lotissement résidentiel de la commune voisine de Labège, qu'émerge un début de réflexion sur la nouvelle gestion de l'espace ; en particulier sur le risque de concurrence entre communes et zones d'activités, sur la spéculation, et enfin sur la menace d'un développement spatial incontrôlé. Cette zone d'activités, qui suscite dans un premier temps une vive réaction d'hostilité de la part des élus de Labège ainsi que des habitants, est paradoxalement le point de départ d'une mobilisation pour remédier aux risques de prolifération de l'urbanisation du secteur.

Les élus des deux communes concernées, Labège et Escalquens, saisissent donc dès le début des années 1970 l'occasion qui leur est donnée pour régler par la *concertation* leur contentieux (Tomas, 1997), mais également pour prendre conscience que les communes du secteur ont grandement intérêt à travailler ensemble, ne serait-ce que pour mieux profiter des possibilités de développement qui dépassent largement leurs faibles compétences et ressources. Pour maîtriser leur développement territorial, pour éviter la prolifération des zones industrielles et des lotissements, et pour ne pas jouer le jeu des promoteurs en restant isolé, les maires décident de regrouper leurs efforts par la réalisation d'une seule zone d'activité intercommunale, située au sein de l'une des six communes, en l'occurrence celle de Labège.

Le dialogue émergeant entre ces communes, encore marquées par une forte empreinte rurale, permet d'ouvrir le débat sur le type d'aménagement et de développement économique souhaité au sein de la périphérie immédiate de Toulouse, comme le rappelle à ce titre Claude Ducert le maire de Labège : *« Nous avons considéré que nous maîtriserions mieux le problème, si nous étions rassemblés plutôt que si chacun d'entre nous faisait sa petite zone d'activités concurrente du voisin »* (Battist et Ducert, 1998).

Comme parallèlement germe également l'idée de construire des équipements sportifs et culturels en commun, les deux orientations finissent par converger en 1975 par la constitution d'un SIVOM[186], dont l'objectif initial est de développer la zone d'activité intercommunale. Conçue alors comme une simple zone industrielle et non encore comme la technopole tertiaire quelle deviendra dans les années 1990, l'originalité du projet vient moins de *l'objet* à aménager, que du *partage* équilibré des recettes des patentes, entre les 6 communes membres[187]. Il s'agit pour les communes, en se regroupant, d'inverser le rapport de force avec les entreprises et les commerces, afin d'éviter le mitage du territoire, comme le précise le Directeur du service aménagement au SICOVAL : *« Après la première zone*

[186] SIVOM : Syndicat Intercommunal à VOcation Multiple.
[187] Les 6 premières communes du SICOVAL sont : Auzeville, Auzielle, Castanet-Tolosan, Escalquens, Labège et Saint-Orens.

d'activité créée par le SICOVAL sur laquelle nous nous trouvons actuellement on a été plus loin en disant qu'on allait essayer de limiter les implantations d'activités à cette seule zone et ne pas miter le territoire autour. La première idée était de coordonner le développement, éventuellement l'empêcher d'aller ailleurs, mais il naissait surtout cette idée de se partager les ressources, ce qui était particulièrement révolutionnaire dans les années 1970 ! »[188].

1.2. La montée des néo-ruraux au sein de l'appareil politique local

À l'origine de cette prise de conscience originale et précoce d'une nécessité au regroupement intercommunal, le rôle majeur de certains élus issus de la population des nouveaux résidants est à souligner. Les équipes municipales se composent progressivement de rurbains à partir des années 1960 et se positionnent rapidement face aux municipalités agricoles et rurales traditionnelles ; en l'occurrence le futur maire de Labège, Claude Ducert, qui se positionne contre la création de nombreux lotissements résidentiels envisagés par la municipalité de l'époque.

Des élites scientifiques soucieuses de leur cadre de vie

Le secteur Sud-Est se caractérise en effet, dès la fin des années 1960 par l'importance du milieu scientifico-technique, des enseignants, des universitaires, des chercheurs ou bien des ingénieurs, qui s'installent sur la vallée ou sur les coteaux de l'Hers. Ils investissent en outre de manière précoce la quasi-totalité des pouvoirs municipaux de cette nouvelle zone urbanisée. Ces néo-résidents, partagent les mêmes appartenances professionnelles et globalement un même courant idéologique alliant à la fois une croissance économique et urbaine maîtrisées. Ces derniers portent la volonté de préserver leur cadre de vie, d'en contrôler l'urbanisation, et d'en guider les évolutions à venir.

C'est donc avec un objectif de maîtrise spatiale que ces *nouvelles élites néo-rurales* prennent le pouvoir au sein des communes périurbaines du secteur Sud-Est, « aspirées » de manière progressive par l'étalement de l'urbanisation. Ces élus prennent la place des représentants des populations de souche, souvent propriétaires fonciers, agricoles ou notables ruraux. Marie-Christine Jaillet et Denise Jeanmart nous montrent d'ailleurs la manière dont ce secteur subit une homogénéisation progressive de couches d'élus politiques *sans ancrage patrimonial dans le lieu* privilégiant dans leur conception de la gestion communale *une logique plus technicienne que patrimoniale*. Ce rapport au territoire davantage technicien, met de côté les diverses sensibilités politiques, conduisant ainsi à une réduction des conflits et à davantage de coopération (Jaillet et Jeanmart, 1993).

Il faut à ce titre noter l'action du maire socialiste de la petite commune de Labège, Claude Ducert[189], exposée par Guy Jalabert dans son ouvrage *Toulouse, métropole*

[188] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Directeur du service Aménagement, Urbanisme et Transports à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 26/09/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[189] Maire socialiste de Labège depuis 1971, Claude Ducert a également été député de la Haute-Garonne de 1988 à 1993, conseiller général de 1983 à 1992, conseiller régional de Midi-Pyrénées de 1998 à 2004.

incomplète. Elu maire aux élections de 1971, Claude Ducert est le représentant de la population des nouveaux habitants, son discours affirme des principes innovants pour l'époque et sans la moindre ambiguïté puisqu'il met clairement en avant la nécessité *: « […] de contrôler l'urbanisation, ne pas laisser multiplier les lotissements, zones d'activités, équipements dans l'ensemble des communes du secteur, mais d'équilibrer la croissance »* (Jalabert, 1995).

La volonté de maîtriser l'espace est un élément majeur de l'action politique initiée par le maire de cette petite commune d'un millier d'habitants, mais aussi des autres élus du secteur. Il y a même localement un consensus sur la nécessité d'une prévision chiffrée de la croissance. L'objectif est de maîtriser, c'est-à-dire d'avoir la main sur les implantations, ainsi que sur leurs formes et leurs contenus. Le choix d'une zone d'activités intercommunale unique répond à cet égard de manière évidente à ce souhait de limiter les implantations et d'éviter le mitage du territoire.

1.3. Une initiative intercommunale encouragée par l'agence d'urbanisme et les services de l'Etat

A l'origine du développement économique au sein du secteur Sud-Est de l'agglomération, il faut également remonter aux prémices de l'élaboration du SDAU prescrit en 1969 par le Préfet de la Haute-Garonne et mis en œuvre à partir du début des années 1970. Ces premiers travaux signalent en effet la possible extension du complexe industriel de la ville de Toulouse dans la partie Sud-Est de l'agglomération. Toute la qualité des élus du SICOVAL est ainsi d'avoir su reprendre à leur compte ces avis portés par la planification urbaine, d'avoir eu la faculté de se projeter dans l'avenir, et surtout de mettre en application leurs idées. Pour autant comme l'argumentent de nombreux chercheurs toulousains, la création de ce syndicat et la dynamique qui s'est enclenchée ensuite, ne se réduit pas à la seule action des élus locaux (CIEU, 1987; Estèbe, 1994; Jalabert, 1995).

Une agence d'urbanisme repliée sur les périphéries urbaines

La dynamique du secteur Sud-Est répond surtout à l'action d'expertise volontariste de l'agence d'urbanisme toulousaine (AUAT), qui accompagne et favorise dès le début la démarche initiée par les maires du secteur en les incitants de manière pédagogique à

Président-fondateur du SICOVAL (Communauté d'agglomération du sud-est toulousain depuis 2001) de 1975 à 1999, il en est le vice-président chargé des questions d'aménagement de l'espace. En outre, selon une description qu'en fait l'hebdomadaire *Le Point*, la compétence économique de ce dernier est aujourd'hui valorisée au sein de l'agglomération toulousaine : *« Claude Ducert est un pionnier du développement économique des territoires et des intercommunalités. […] Délaissant progressivement ses mandats électifs, il ne siège plus au conseil régional de Midi-Pyrénées depuis 2004 mais a été maintenu à la présidence de Midi-Pyrénées Expansion, l'agence de développement de la Région. Il a été élu au bureau de l'Aerospace Vallée, au même titre que le président de la CCI de Toulouse, dans le collège des structures de développement »*, *Le Point*, 24/11/05 - n°1732.

travailler ensemble au sein d'une structure intercommunale[190]. Le rôle décisif de l'agence au sein des périphéries toulousaines et dans l'accompagnement des intercommunalités naissantes est à mettre à l'actif de son propre champ d'action. Son rôle sur la ville-centre est en effet réduit par la présence de *l'Atelier Municipal d'Urbanisme de Toulouse* (AMUT) et le repli de la ville de Toulouse sur elle-même. Le contexte géopolitique et technique local explique le *regard périphérique* de l'agence et son rôle majeur dans l'éclosion du SICOVAL, à la fois dans la localisation définitive, mais surtout dans les formes successives que la zone d'activités prendra au cours des années qui suivront.

Une initiative valorisée

L'appui de l'Etat est significatif puisque l'originalité de la démarche intercommunale du SICOVAL, c'est-à-dire partager les recettes des patentes, est alors interdit par la loi puisque comme l'explique Alain Garès, *ancien directeur général des services du SICOVAL*, une commune n'avait à l'époque pas le droit de partager avec d'autres le produit de ses impôts locaux, et un engagement en ce sens de la part d'un maire constituait un délit de *pacte sur impôt*, prévu et puni par la loi (Garès, 1998).

L'intérêt de l'initiative du SICOVAL incite l'Etat à soutenir la nouvelle structure intercommunale en élaborant un mode de fonctionnement financier qui permette le partage des impôts locaux tout en restant conforme à la Loi, comme le précise d'ailleurs François Tomas : *« […] en attendant les lois de 1980 puis de 1992 qui créèrent les taxes professionnelles de zone puis d'agglomération, il avait fallu trouver des solutions, il est vrai, avec la complicité bienveillante de l'administration centrale »* (Tomas, 1997). Le SICOVAL est par la suite régulièrement utilisé comme *le bon exemple* par les services des ministères de l'Etat au cours des années 1980 et 1990 pour promouvoir le développement de la coopération intercommunale. Le rôle de l'Etat est prépondérant dans la réussite du SICOVAL, puisque ce dernier favorise les initiatives et les innovations locales du syndicat, à une période de relatif *repli intercommunal* à Toulouse comme ailleurs[191]. Le SICOVAL illustre en effet une réussite du travail en commun, de partage des ressources et plus globalement de réussite de l'intercommunalité, comme l'évoque la revue *Diagonal* du Ministère de l'Equipement : *« L'exemple du SICOVAL n'a sans doute pas d'équivalent en France. Il est une référence incontestée dans le domaine de l'intercommunalité pour avoir été la première structure à instaurer, dès 1983, une répartition des richesses par la taxe professionnelle unique »* (Allaman, 2004).

---

[190] Jean Frébault, grand prix de l'urbanisme 2006 et surtout directeur de l'AUAT de 1971 à 1978, collabora étroitement dans le développement de la démarche des maires du secteur Sud-Est : *« un de mes meilleurs souvenirs est d'avoir porté avec les élus la création du SICOVAL, un des premiers syndicats intercommunaux qui en France ait décidé de partager la patente (on dirait aujourd'hui taxe professionnelle) pour les nouvelles zones d'activités. C'était une belle aventure ! »* (Ecrément, Galmiche et Rodriguez, 2004).

[191] Après les tentatives infructueuses de l'Etat de mettre en place un dispositif supra-communal (La loi Marcellin de 1971 ou le Rapport Guichard « Vivre ensemble » de 1976), l'intercommunalité se fait plus discrète. L'approche autoritariste de l'Etat laisse des traces profondes par des réactions de refus et d'hostilité des dispositifs supra-communaux. Se référer à la recherche dirigée par Caroline Gallez et Philippe Menerault sur l'évolution de la coopération intercommunale (Gallez et Menerault, 2005a).

L'initiative toulousaine aboutit cinq ans après sa création, à la Loi du 10 juillet 1980 portant réforme sur la taxe professionnelle, qui instaure la possibilité d'une taxe professionnelle de zone[192]. De même, la décision du SICOVAL en 1990 de mettre en commun, non plus seulement les seules taxes de la seule zone d'activité intercommunale, mais aussi toutes les entrées fiscales des entreprises de son territoire, fait que le syndicat est à nouveau précurseur de l'évolution initiée par la *Loi Joxe* en 1992, portant notamment sur la réforme de la taxe professionnelle d'agglomération[193].

[192] Se référer à l'article 11 portant sur le *dispositif de la taxe professionnelle de zone* de la Loi 1980-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, modifiée par Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
[193] Loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République.

2 Le passage du développement économique à l'aménagement du territoire

2.1. La constitution d'un complexe économique « high-tech périurbain »



Ce syndicat a donné naissance à l'Innopole, un parc regroupant des entreprises de très haute technologie, dans un espace dont l'aménagement obéit à des règles et des impératifs architecturaux très précis. Un succès indéniable. Une croissance exponentielle pour des communes naguère rurales, qui se partagent les taxes professionnelles selon un savant système de péréquation...

Le Monde,
(Montelh, 1988)

La résistance des milieux locaux au projet de la zone d'activités

Avant de devenir la technopole à succès nationalement connue, le syndicat se heurte à ses débuts à la difficulté même de développer sa zone d'activité. Les entreprises sont en effet rebutées par les fortes contraintes architecturales et paysagères imposées au sein du cahier des charges, mais c'est surtout la résistance des propriétaires fonciers et de la population locale qui bloque son essor. Les propriétaires fonciers, quoiqu'en forte diminution et représentant alors un faible poids démographique, voient une partie de leurs terrains confisqués, ainsi que leurs prix de vente bloqués au niveau du prix du terrain agricole[194]. Pareillement, la municipalité a du mal à faire passer auprès de la population un projet qui doit se réaliser sur plus de la moitié du territoire communal, soit près des deux tiers de la commune de Labège (400 ha sur 700).

L'équipe municipale de Claude Ducert se trouve donc en porte-à-faux avec son programme électoral de « maîtrise spatiale ». Alors qu'en 1971, la municipalité est élue contre l'extension de lotissements résidentiels, celle-ci doit désormais faire passer l'intérêt d'une ZAD, même si celle-ci amènera des retombées positives pour la commune, en termes d'emplois et de rentrées fiscales. Par ailleurs, les commerçants du département de la Haute-Garonne s'organisent en association, n'acceptant pas l'idée que des collectivités territoriales se fassent les promoteurs d'une opération d'hypermarché. Seul un arrêté du ministre du commerce de l'époque autorise finalement, au début des années 1980, la réalisation de la zone d'activité. La surface de la zone est néanmoins divisée par deux.

[194] Dans une ZAD le prix des terrains est bloqué à la valeur du moment, en l'occurrence au prix du terrain agricole, ce qui n'est financièrement pas l'opération la plus avantageuse pour les propriétaires fonciers.

Une originalité architecturale et paysagère : d'une contrainte à un atout majeur

Quelques années de débats sont donc nécessaires pour faire accepter le projet et trouver un compromis, notamment sur l'utilité, la localisation, l'extension ou même la qualité architecturale et paysagère de la zone. Ces contraintes imposées aux entreprises retardent dans un premier temps le nombre des installations, mais deviennent ensuite un facteur d'originalité et de distinction face à la standardisation et la banalisation architecturale des autres zones d'activités toulousaines, comme le signale un journaliste du Monde : *« Avec ses immeubles de verre et d'acier, aux formes travaillées avec un zeste de matériau traditionnel, la brique en pays toulousain, l'Innopole de Labège a un indéniable cachet local. Dans ce parc technologique de la deuxième ou troisième génération, les partis pris architecturaux sont autant de signes distinctifs d'appartenance à un univers en voie de formation, le monde de la high-tech »* (Vallès, 1993).

L'autoroute et l'hypermarché initiateurs de la démarche

Ce n'est qu'en 1983, à partir de la mise en service de l'autoroute et de l'installation du centre commercial *Carrefour*, que le développement de la zone d'activité prend réellement son essor. Ce dernier donne en effet les moyens financiers pour appliquer la politique territoriale souhaitée par les élus du SICOVAL. En dehors de qualités architecturales indéniables, l'arrivée du centre au sein de la zone d'activités marque surtout un tournant en devenant le moteur économique, voire la *« fusée porteuse de gros calibre »* (Garès, 1998), qui manquait jusqu'alors.

L'année 1983 marque ainsi le début de l'aventure de la zone d'activités : *« la machine est lancée : avec le produit de cette ressource nouvelle, le SICOVAL investit dans des terrains proposés aux entreprises, qui versent à leur tour une taxe professionnelle... »* (Dupont, 2003). Les entreprises de haute technologie suivront avec l'installation de nombreux grands groupes, dont Digital, Hewlett-Packard, Bull, Matra Datasystème, ainsi que SANOFI bio-recherches.

Le président-fondateur du SICOVAL insiste sur l'importance du développement économique, mais aussi sur le fait que le secteur se soit constitué au sein d'un syndicat : *« L'idée du SICOVAL est partie du développement économique, puisque une position pareille était vraiment très favorable. Le problème de l'emploi ne se posait pas de manière prégnante comme aujourd'hui, mais celui des ressources oui. Et ma commune ne pouvait faire quelque chose que si elle avait des ressources »*[195]. Alain Garès, ancien directeur général des services du SICOVAL, confirme aussi le rôle de levier de l'économie et notamment du centre commercial : *« […] l'existence du SICOVAL permettait d'inverser le rapport de forces : les communes n'étaient plus isolées et concurrentes face aux promoteurs, mais porteuses d'un projet commun auquel elles étaient toutes intéressées grâce au partage des TP. C'est ce qui a permis, en définitive, de contrôler cette implantation et d'en tirer le meilleur parti, à la fois en*

[195] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire de Labège, Député de Toulouse (1993-1998), Conseiller général, Vice-président à l'Aménagement du territoire de la Communauté d'agglomération du SICOVAL. Fondateur et ancien Président de la Communauté d'agglomération SICOVAL. Entretien effectué le 25/10/2005 par C. Guerrinha.", Labège.

termes de qualité du projet (le centre commercial ainsi créé fera référence) et en termes financiers » (Garès, 1998).

L'essor d'une zone d'activités tertiaire labellisée : « Labège-Innopole »

La zone d'activité du SICOVAL prend son élan à partir du milieu des années 1980, en accueillant de plus en plus d'entreprises liées au secteur de la recherche-développement ou des industries de pointe, de l'électronique, de l'informatique et de la pharmacie. Le syndicat innove en créant une pépinière d'entreprise (PROLOGUE) et un centre de congrès (DIAGORA), en proposant des services aux entreprises (ACTEVAL), et en modifiant le nom de sa principale zone d'activité intercommunale pour mieux la labelliser dans le contexte des nouvelles technologies.

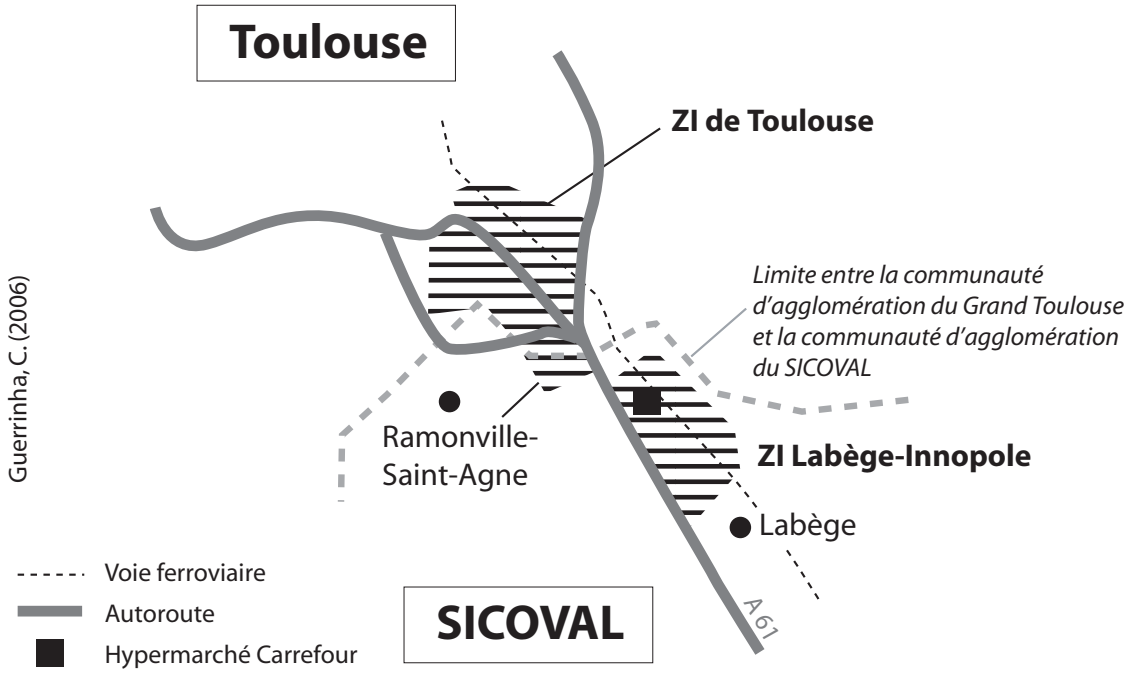
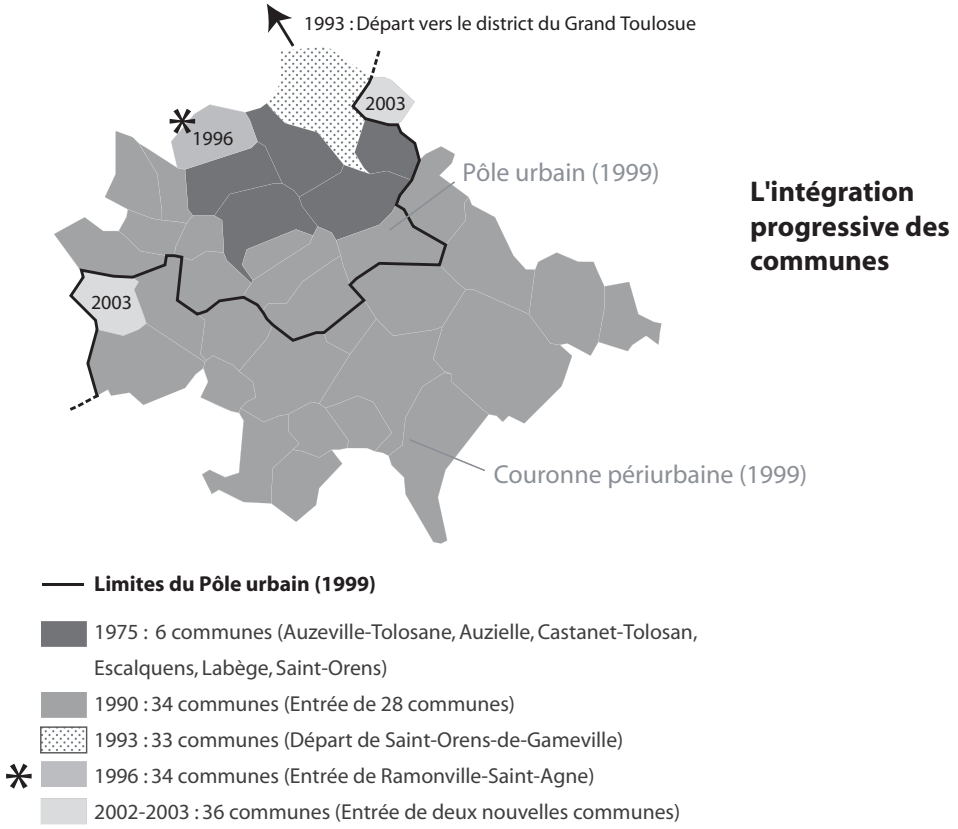


Fig. 41 – La zone d'activités « Labège-Innopole » du SICOVAL

Le nom de « Labège-Innopole », en référence à la notion de technopole, devient alors le porte-drapeau de la réussite intercommunale du syndicat. Il symbolise d'ailleurs assez bien le passage d'une zone d'activité périphérique banale à un complexe high-tech de premier ordre. Au cours des années 1980 la petite zone industrielle se transforme en effet peu à peu en une vaste zone d'innovation tertiaire, qui compte en 1995 environ 400 entreprises et 7 500 emplois, qui génèrent 40 millions de francs de taxe professionnelle[196].

[196] En 2005, le SICOVAL compte 3 000 entreprises, artisans, commerces dont 950 sur la Technopole Toulouse Sud-Est / Labège Innopole, qui regroupe 4 parcs d'activités et 30 000 emplois, cela pour environ 65 000 habitants.



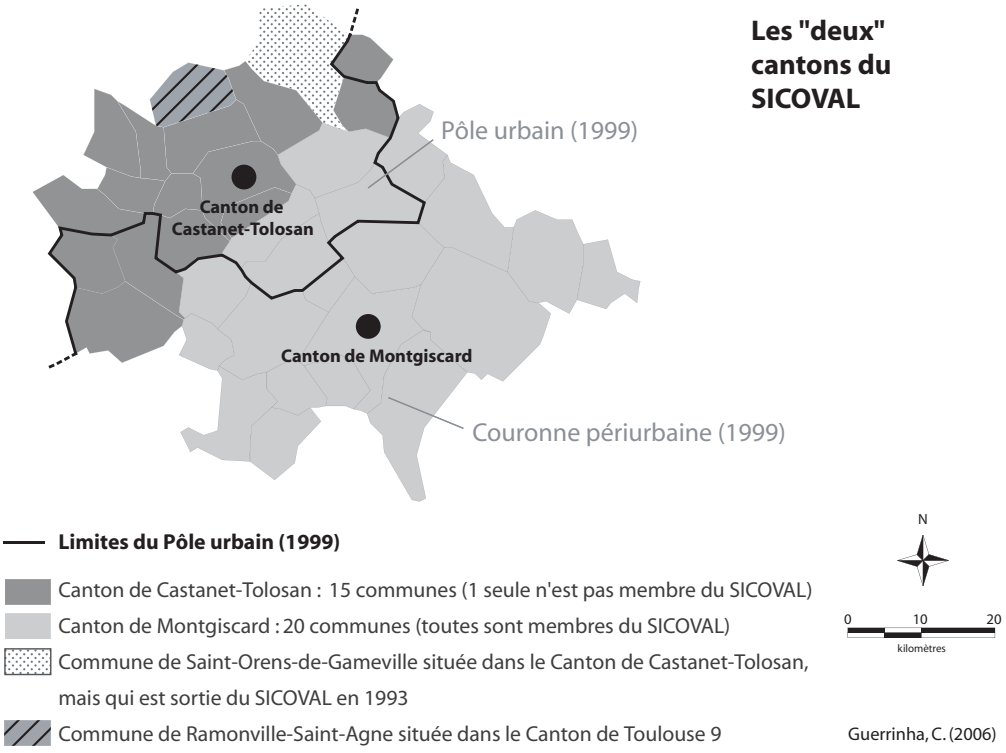


Fig. 42 – L'évolution spatiale du SICOVAL : un territoire mixte inscrit entre pôle urbain et couronne périurbaine

2.2. L'extension du territoire intercommunal

> *Le SICOVAL a 6 autres zones d'activités en projet ou en cours de création et vient d'engager 2 commandos de prospecteurs installés l'un à Innopole et l'autre à Paris. Cette communauté, qui groupe 40.000 habitants sur plus de 20.000 hectares, a les dents longues. Elle veut maîtriser l'aménagement de son territoire et s'en est donné les moyens réglementaires. C'est elle, par exemple, qui décidera de la densité des constructions.*
>
> **Le Monde,**
> *(Rendu, 1993)*

La richesse apportée par le développement économique permet au syndicat de mettre en œuvre sa volonté de maîtriser l'extension de l'urbanisation. A partir du milieu des années 1990, la zone d'activité de *Labège-Innopole* n'est en effet plus la seule priorité pour le SICOVAL, qui tient à dépasser le stade de l'aménagement d'une simple zone d'activités pour passer à celui de l'aménagement global de son territoire. Ayant en effet réussi une démarche collective dans le domaine économique, les élus du SICOVAL croient pouvoir faire de même dans d'autres domaines : *« Terre d'innovation, le SICOVAL souhaite mettre en œuvre un projet à la hauteur des enjeux auxquels le Sud-Est toulousain est confronté »* (CA SICOVAL, 2004a).

La nécessité d'accroître spatialement le territoire intercommunal

Ce désir de maîtrise spatiale est considéré comme l'une des raisons essentielles de l'ouverture du syndicat à d'autres communes. Les responsables techniques, dont Alain Garès, montrent que la volonté partagée, par les communes du secteur, de maîtriser le développement urbain passe forcément par un poids accru du syndicat en terme institutionnel comme en terme de superficie (Garès, 1998). Le Directeur du service l'aménagement du territoire au sein du SICOVAL, confirme également cette nécessité. La capacité à agir du syndicat passe en effet forcément par la superficie de son territoire : *« […] les communes fondatrices ont bien compris l'enjeu. Un, l'union fait la force. Et deux, la superficie du territoire est importante dans une intercommunalité »*[197]. Comme le confirme également le président-fondateur du SICOVAL : *« […] nous avons pensé que nous pourrions attaquer un autre domaine et notamment l'aménagement du territoire et l'environnement. Pour ce faire, il nous a paru pertinent de changer d'échelle »* (Battist et Ducert, 1998).

L'adhésion de nouvelles communes au sein du SICOVAL, qui s'effectue d'ailleurs de manière volontaire, répond au début des années 1990 à l'attrait de la manne financière de la zone d'activité. Celle-ci permet d'envisager une véritable politique de maîtrise spatiale,

[197] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Directeur du service Aménagement, Urbanisme et Transports à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 26/09/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

en l'occurrence à l'échelle intercommunale. Changer d'échelle et donc de dimension, et acquérir par la même de nouvelles compétences, apparaissent les conditions nécessaires pour satisfaire les aspirations des leaders politiques, pour la plupart socialistes, du SICOVAL. En précurseur à l'échelle de l'agglomération, ils veulent que ce secteur de la périphérie toulousaine se dote d'une véritable politique de développement urbain, transportant ainsi *« le SICOVAL de l'aménagement d'un site technopolitain à celui d'une ville à la campagne »* (Tomas, 1997).

Cette politique d'expansion spatiale s'appuie par ailleurs sur le rôle essentiel des deux principaux conseillers généraux. Les communes fondatrices correspondent à celle du canton de Castanet-Tolosan et la nouvelle vague à l'ensemble des communes du canton de Montgiscard, ce qui témoigne aussi de l'inscription spatiale du SICOVAL dans les mailles institutionnelles classiques (Jaillet, Jeanmart, 1993).

Un compromis « urbain-rural », clef du projet de territoire



> *Sous le nom de SICOVAL se cachent des communes aux paysages divers, où l'esprit de la ruralité est préservé et valorisé.*
>
> **Urbanisme,**
> *(Groueff S., 2004)*

Pour faire évoluer la dimension de la structure et donc sa capacité d'action territoriale, le SIVOM regroupant les six communes fondatrices se transforme dans un premier temps en syndicat mixte (1990) et intègre alors 28 nouvelles communes, dont une grande majorité de communes nettement plus rurales[198]. Le SICOVAL s'étend au reste des communes du canton de Castanet-Tolosan, dont font partie les six communes fondatrices, puis au canton voisin au Sud de Montgiscard composé d'une vingtaine de communes à dominante rurale et qui compte alors moins de 10 000 habitants. Deux ans plus tard, le temps à cette trentaine de communes de s'apprivoiser, le syndicat se transforme ensuite (1992) en Communauté de communes. Il adopte au passage la fiscalité propre[199] et met en place une taxe professionnelle unique. Ses compétences s'étendent désormais à l'aménagement de l'espace (équipement intercommunal, voirie, zone de loisirs, centres structurants), au développement économique, à la protection et la mise en valeur de l'environnement, ainsi qu'à la politique du logement et du cadre de vie. Cette évolution intercommunale est l'aboutissement d'une volonté de pouvoir appréhender tous les problèmes afin de mieux contrôler l'urbanisation. Marie-Christine Jaillet précise que l'enjeu du passage en

[198] Le SICOVAL se transforme en syndicat mixte afin d'intégrer les nouvelles communes, elles mêmes déjà organisées en deux syndicats intercommunaux. Cette formule intercommunale transitoire permet « psychologiquement » de minimiser les peurs des élus de communes plus rurales et également plus rétives à l'intégration au sein de technostructures très intégrées, telles que l'envisagent alors les principaux élus (plus urbains du SICOVAL).

[199] Un groupement de communes à fiscalité propre est une structure intercommunale ayant la possibilité de lever l'impôt (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et le foncier non bâti, taxe professionnelle).

communauté de communes en 1992 : *« […] était bien de passer d'une intercommunalité de service, distributrice de prestations, à une intercommunalité de projet cherchant à organiser le développement et le devenir d'un secteur »* (Jaillet, Jeanmart, 1993).

La Charte d'aménagement du SICOVAL (1993)

Parallèlement aux prémices de révision du Schéma directeur au début des années 1990, le SICOVAL mène une procédure d'élaboration de Charte. La richesse apportée par le développement économique est utilisée au service de l'aménagement du territoire afin de freiner la croissance urbaine, limiter la concurrence entre les communes, mais aussi pour lancer une politique d'aménagement ambitieuse, caractérisée par une forte maîtrise foncière et une mise en avant des principes de solidarité entre communes urbaines et rurales.

Les principaux objectifs s'inscrivent dans le cadre de l'extension du territoire communautaire et de l'intégration de communes encore largement rurales, afin d'élaborer une organisation viable à long terme de l'espace. La Charte prône le respect de l'activité agricole et des espaces naturels, le contrôle du développement économique et de l'urbanisation et surtout le *gel* d'une partie du territoire pour les générations futures.

Elle définit un modèle d'urbanisation en villages dans un effort d'intégration urbain-rural et confirme l'importance de l'agriculture dans un contexte de forte spéculation foncière. Ainsi, plus de 3/5ème du territoire intercommunal est consacré à l'agriculture et aux espaces verts ; et 1/5ème est consacré à l'habitat et aux activités économiques.

Le document délimite pour cela :
- Des *zones déjà urbanisées et urbanisables*, soit 20% du territoire.
- Des *zones définitivement protégées de l'urbanisation*, réservé aux espaces naturels et agricoles, soit 60% du territoire (espaces agricoles, inconstructibles, boisés, berges de ruisseau, sites, points de vue, etc.).
- Et des *zones blanches*, qui restent pour l'instant agricoles, soit 20% du territoire. Elles sont réservées aux « générations futures ».

En poursuivant cette logique le SICOVAL se transforme à nouveau, cette fois-ci en Communauté de ville en 1996, et intègre la commune de Ramonville-Saint-Agne, limitrophe de Toulouse. Le SICOVAL qui compte alors 34 communes devient du même coup, et malgré son faible poids démographique (58 000 habitants en 1999), la structure intercommunale la plus intégrée de l'espace toulousain.

L'entrée de nombreuses communes plus rurales amène par ailleurs le SICOVAL à préciser son projet de territoire. Ainsi, comme l'aborde François Tomas dans son analyse géo-historique sur le territoire, le SICOVAL n'est déjà plus simplement qu'une simple *« banlieue-dortoir »* au début des années 1990 comme cela pouvait être le cas au début des 1980 (Tomas, 1997). Le SICOVAL, en mettant en œuvre des politiques publiques pour maîtriser un espace intercommunal, dépasse en effet le statut de la petite intercommunalité périurbaine. Il s'efforce progressivement de se constituer une identité autour de communes urbaines et d'autres demeurées rurales. Les maires acceptent en outre une répartition des

vocations au sein du SICOVAL, tant bien sûr que les ressources économiques de la zone d'activités de Labège-Innopole restent partagées.

Un caractère « périurbain » revendiqué

Le projet innovant d'association communautaire, orientée à gauche politiquement, fait émerger le concept de technopôle et de pépinière d'entreprise en développant un *« urbanisme à l'américaine »*, en l'occurrence une de spécialisation de l'espace ou la revendication d'un statut périurbain. A choisir entre la ville et la campagne, le territoire intercommunal préfère en effet se conférer une vocation intermédiaire, et de cette manière préfigurer l'originalité d'une *identité périurbaine* mêlant la haute technologie à la campagne lauragaise : *« Pour les communes rurales comme urbaines, le SICOVAL est la rencontre de deux milieux aux portes de la 4ème ville de France. Ce territoire périurbain, de par sa diversité et donc sa richesse sociale, humaine, paysagère, est l'atout du SICOVAL »*[200].

Le SICOVAL présente donc un double visage, à la fois urbain et technologique dans la vallée, à la sortie immédiate de Toulouse, rural et agricole sur les coteaux et plus en amont du territoire. Le directeur des services de la collectivité qualifie cette juxtaposition de projet périurbain : *« Après avoir été porteur d'un projet de zone d'activités, puis d'un projet d'aménagement de secteur, le SICOVAL devient aujourd'hui porteur d'un projet de ville, ou du moins de forme urbaine, dont les fonctions sont réparties mais cohérentes, et qui correspond à une pratique réelle : en définitive à un projet de vie. On peut qualifier ce projet de périurbain : associant des activités économiques, un habitat diversifié, des équipements commerciaux, des espaces naturels, une présence dans le domaine culturel et auprès du tissu associatif, il construit un modèle urbain spécifique, une forme de "ville éclatée", dont les caractéristiques commencent à se dessiner clairement »* (Garès A., 1998).

Cette affirmation périurbaine revendiquée s'inscrit en outre dans une logique de « quadrant » au sein de l'agglomération toulousaine, pour une collectivité qui veut échapper au seul développement radial avec Toulouse et qui tend au contraire à construire un développement par secteur ; échelon considéré par ailleurs comme « pertinent » pour appréhender les logiques spatiales périurbaines. Le maire de Labège véhicule ainsi régulièrement l'idée depuis le début des années 1990 d'un développement en marguerite avec des pétales qui rassembleraient les différents secteurs de la conurbation. Alain Garès, ancien directeur général des services du SICOVAL, prône similairement l'opérationnalité de ce type de schéma : *« Cette évolution ne pourrait-elle pas conduire à une forme de régulation par blocs qui soit viable et adaptée à la situation locale ? »* (Ibid.).

2.3. La définition d'un projet de territoire « périurbain »

Ce positionnement entre urbain et rural s'illustre, notamment au fil des évolutions intercommunales des années 1990, par un « chassé-croisé » des communes de Saint-Orens-de-Gameville et de Ramonville-Saint-Agne. L'une quitte l'EPCI tandis que l'autre l'intègre. La période est difficile pour le SICOVAL qui tente d'émerger dans une

[200] Se référer au site Internet du SICOVAL : http://www.sicoval.fr

conjoncture économique devenue moins favorable, ainsi que dans un contexte politique et institutionnel très animé, puisque l'EPCI refuse de participer à la création d'un district avec Toulouse[201] et préfère au contraire consolider son ancrage comme secteur périphérique de l'agglomération, distinct de la partie centrale et bien évidemment de la ville-centre.

Le temps des doutes : le « chassé croisé » des communes urbaines

C'est d'ailleurs à cette occasion (en 1992) que Saint-Orens-de-Gameville, l'une des six communes fondatrices du SICOVAL, quitte la communauté pour des raisons politiques et commerciales. Cette commune fondatrice la plus proche de la ville de Toulouse, qui au vu de sa population a fortement bénéficié de l'aide du syndicat, accepte le transfert d'un centre commercial Leclerc situé jusqu'alors dans des locaux provisoires sur la ville de Toulouse. Celle-ci refuse en outre de partager la taxe professionnelle nouvellement acquise avec les autres communes de l'EPCI. Pourtant, après l'installation du centre commercial Carrefour en 1983 au centre de la zone d'activités de Labège-Innopole, les maires du SICOVAL conviennent d'une sorte de *pacte de non-concurrence* en limitant l'implantation des centres commerciaux au seul Carrefour. Ils conviennent aussi de partager les recettes que génèrerait la taxe professionnelle. La commune de Saint-Orens-de-Gameville dont la couleur politique est à l'époque différente de celle des autres communes fondatrices de la communauté[202] brise ainsi le principe de non-concurrence et quitte la structure intercommunale. Ce départ pour le district de Toulouse qui se crée en 1992, déstabilise fortement le SICOVAL.

A contrario, l'intégration de la commune de Ramonville-Saint-Agne et la transformation en 1996 en Communauté de villes constitue une étape importante de l'histoire du SICOVAL. Comptant alors environ 12 000 habitants la commune de Ramonville-Saint-Agne, qui se situe jusqu'alors à la fois en termes géographique et institutionnel dans une position de rotule entre le district de Toulouse et le SICOVAL, décide après de longues tergiversations d'intégrer l'EPCI périurbain. Elle devient du même coup la commune la plus importante en terme démographique et la plus urbaine (12 000 habitants en 1995). Pierre Cohen[203], le maire de Ramonville-Saint-Agne à partir de 1989, de la même couleur politique (socialiste) que la majorité du SICOVAL, explique que le choix final du SICOVAL s'explique par l'histoire, la réussite et les principes de la structure intercommunale : *« […] le fait que le SICOVAL ait décidé de choisir pour la communauté de ville correspondait parfaitement à la vision que je me fais de*

[201] Se référer au chapitre 2a : *« Une aire urbaine toulousaine divisée »* et au point portant sur la construction politique de l'agglomération toulousaine.

[202] La commune de Saint-Orens-de-Gameville plutôt de droite s'oppose alors politiquement au reste de la communauté du SICOVAL qui est très majoritairement à gauche. Guy Jalabert précise que la municipalité de Saint-Orens, commune jointive de Toulouse, est le maillon faible du syndicat. La personnalité du maire, radical très modéré, technicien employé par la ville de Toulouse, s'accordait par ailleurs mal avec celle du président du SICOVAL. Son alliance politique avec la ville-centre lui vaudra par ailleurs de bénéficier de la part d'une région politiquement à droite et présidée par le maire de Toulouse, de la localisation d'un lycée prévu dans le secteur Sud-Est, et notamment sur la commune de Labège puisque le SICOVAL aurait souhaité le placer en position plus centrale dans sa zone (Jalabert, 1995).

[203] Egalement futur maire de Toulouse à partir de 2008.

l'intercommunalité, alors qu'à Toulouse il y avait un district qui n'avait pour vocation que l'échange ! […] Je ne me voyais pas dans une structure de type syndicat, qui n'avait comme intérêt que ceux de Blagnac, Colomiers et Toulouse autour de l'aéronautique »[204].

La consolidation de l'intercommunalité : « du local à l'assemblée nationale »

Le passage en communauté de villes de 1996 permet surtout au SICOVAL de passer en Communauté d'agglomération en 2000, alors même que le secteur Sud-Est de l'agglomération toulousaine ne possède pas de pôle urbain qui atteigne les 15 000 habitants. Ainsi, le SICOVAL est en effet, directement ou indirectement, à l'origine de diverses dispositions et d'amendements au sein de la Loi Chevènement[205], comme notamment la possibilité de plusieurs Communautés d'agglomérations au sein d'une même aire urbaine ; ou encore qu'une Communauté de villes puisse se transformer en Communauté d'agglomération, même si elle ne possède pas tous les critères requis.

L'article premier de la Loi Chevènement indique que pour se constituer en Communauté d'agglomération, certains critères doivent être remplis comme par exemple : avoir une population d'au moins 50 000 habitants et posséder une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants, ce qui n'est pas le cas pour le SICOVAL. La loi n'envisage en outre la possibilité que d'une seule Communauté d'agglomération par pôle urbain. Mais la possible présence de plusieurs Communautés d'agglomérations dans le pôle urbain toulousain, fait qu'un amendement est à cet égard proposé[206] par MM. Peyronnet, Plancade, Picheral, ainsi que l'ensemble des membres du groupe socialiste et apparentés. Il est à noter que Jean-Pierre Plancade est alors le vice-président du Conseil général de la Haute-Garonne et le président du SMTC. Tous les quatre veulent supprimer le second alinéa du texte présenté par l'article 1er pour l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales :

« Nous demandons nous aussi la suppression de cet alinéa et le retour au texte initial, à la fois pour des raisons techniques et pour des raisons politiques qui ont été largement évoquées sur les différentes travées de cette assemblée. […] Il existe des agglomérations où il y a un district ou une communauté de villes qui seraient, en application de cette disposition, immédiatement transformés. M. Bret a évoqué l'exemple du Sud-Est toulousain, qui est vraiment typique. Imaginons que le SICOVAL, qui a 30 ans d'expérience d'intercommunalité très forte, soit le premier à déclarer vouloir se transformer en communauté d'agglomération: cela interdirait, du même coup, à la ville de Toulouse et à son district de se transformer en une telle communauté d'agglomération ! » (Sénat, séance du 6 avril 1999).

---

[204] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Député de Toulouse, Maire de Ramonville-Sainte-Agne de 1989 à 2008. Maire de Toulouse et Président de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT) à partir de 2008. Vice-président du GIP contrat de ville et membre du Syndicat mixte d'études de l'Agglomération toulousaine. Entretien effectué le 25/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[205] Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 – Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Les communautés de villes disparaissent le 1er janvier 2002. Selon les dispositions de la Loi elles sont transformées en communautés d'agglomération ou en communautés de communes, selon les cas. Créées par la loi du 6 février 1992, elles regroupaient plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants. Elles n'ont jamais connu de réel succès, leur nombre est resté très limité.

[206] Lors de la séance du 6 avril 1999 au Sénat, en l'occurrence par l'amendement n° 427.

L'EPCI bénéficie donc de dispositions particulières de la Loi Chevènement, du fait de son antériorité de communauté de ville et de la disparition de cette formule juridique. Le passage en Communauté d'agglomération permet alors au SICOVAL d'étendre considérablement ses compétences[207], mais également de pouvoir bénéficier d'une DGF bonifiée. Il n'y a alors pas d'extension territoriale, puisque la transformation juridique s'effectue à périmètre constant. Deux communes, Goyrans et Lauzerville, viennent néanmoins intégrer la communauté en 2002 et 2003.

La **Dotation Globale de Fonctionnement** (DGF) est instituée par la loi du 3 janvier 1979, qui prévoit la création d'une dotation destinée à alimenter les opérations de fonctionnement des collectivités territoriales. Elle se substitue à l'origine à une fiscalité locale très ancienne. Le montant de la DGF évolue suivant un indice composite (inflation prévisionnelle de l'année de la dotation, à laquelle s'ajoute la moitié de la croissance du PIB de l'année en cours), et depuis une réforme entrée en vigueur en 1994 (loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993), la DGF des communes et de leurs groupements se décompose en deux grandes parties : une *dotation forfaitaire* et une *dotation d'aménagement*.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite "Loi Chevènement", introduit de fortes incitations financières. Une communauté d'agglomération bénéficie d'une forte incitation financière puisque lui est attribuée, pendant cinq ans et dès la première année de création, une dotation par habitant au titre de la dotation globale de fonctionnement d'un montant de 250 francs en moyenne. Pour une communauté de communes, ne peuvent bénéficier de cette DGF majorée que les seules communautés dont la population est supérieure à 3.500 habitants. Mais lorsque la population de cette communauté est supérieure à 50 000 habitants, elle ne doit pas inclure de communes centres de plus de 15 000 habitants.

[207] Les **compétences** de la Communauté d'agglomération du SICOVAL en 2005 sont :
- *Au titre des compétences obligatoires :* Le développement économique ; l'aménagement de l'espace communautaire, incluant l'organisation des déplacements ; l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; et la politique de la ville.
- *Au titre des compétences optionnelles :* La voirie et le stationnement d'intérêt communautaire ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie et, à ce titre une compétence pour la collecte, le traitement et la valorisation des déchets des ménages et assimilés ; l'assainissement ; et la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels, sportifs et de loisirs d'intérêt communautaire.
- *Autres compétences en matière de :* Développement rural ; l'emploi ; et les réseaux de télécommunications. La communauté peut également exercer des compétences supplémentaires concernant des domaines d'actions pouvant être communs avec ceux des communes membres : en matière d'animation et de coordination de la vie locale ; et en matière de services aux communes, et en particulier de pool routier (groupement de gestion).

2.3. Une démarche considérée comme un « modèle à suivre »

Ce modèle périurbain réside d'abord dans l'objectif de départ d'éviter la prolifération anarchique des lotissements résidentiels et des zones d'activités. Cet objectif se concrétise par la création d'une structure intercommunale qui mutualise les gains générés par l'activité économique. Avec le partage avant l'heure de la taxe professionnelle, le SICOVAL fait figure de précurseur. C'est la « solidarité originelle » de la création du SICOVAL, qui se place aujourd'hui comment fondement des stratégies de communication de la collectivité. Celles-ci mettent en exergue « l'esprit de solidarité » ayant prévalu aux origines et « l'originalité » d'une démarche qui ne possède à l'époque pas d'équivalent ; de la part d'une collectivité périurbaine voulant *« échapper au destin classique de la banlieue »* (Dupont, 2003).

La valorisation du caractère « innovant et précurseur » de la collectivité périurbaine

La « réussite » du SICOVAL est maintes fois reprise par le PUCA et auparavant le Plan Urbain, à une période où l'intercommunalité à encore du mal à prendre un peu partout en France, comme valeur d'exemple afin d'illustrer une *intercommunalité aboutie* ; mais aussi comme l'évoque Guy Jalabert, comme *« un prototype de développement, utilisant les ressources juridiques et financières de l'intercommunalité, liant parc d'activités versus technopole, et système d'urbanisation tentant de gérer harmonieusement urbain et rural »* (Jalabert G., 1995).

A l'origine du succès du SICOVAL il y a certes la volonté de mettre un terme à la prolifération anarchique des zones industrielles et de se partager les ressources issues de la taxe professionnelle selon un taux de péréquation qui se veut équitable (Ferret, 1993), mais c'est surtout une coopération peu conflictuelle et une organisation du développement territorial innovante qui donne le ton de l'originalité. Le « modèle SICOVAL », ne serait-ce que s'il y en avait un, repose sur une réussite économique qui annihile les conflits, puisque toutes les communes profitent équitablement de la manne financière. Alain Garès, *ancien directeur général des services du SICOVAL*, met d'ailleurs en exergue ce point comme un élément majeur : *« les choix d'aménagement peuvent se faire sans arrière pensée »* (Garès, 1998). Le partage des ressources permet aux communes de choisir sans contraintes leur mode de développement territorial. Les communes rurales qui veulent le rester, peuvent le faire sans à en avoir à subir de lourdes conséquences en matière d'urbanisation. Les communes peuvent en effet choisir leur *vocation* – urbaine ou rurale, résidentielle et/ou économique – puisque les retombées financières des zones d'activités leur permettent de se répartir sans conflits majeurs les *rôle*s *à tenir*.

Ainsi, la richesse du développement économique est régulièrement mise en exergue par la collectivité comme fondement de la solidarité intercommunale : *« Les 36 communes travaillent ensemble au développement de leur territoire en se partageant les richesses produites par l'activité économique de la Technopole Toulouse Sud-Est, mais aussi les charges qui en découlent. Cet esprit de solidarité et de coopération est à l'origine de la création du SICOVAL »* (CA SICOVAL, 2004b). Ou encore comme l'évoque le maire de Ramonville-

Sainte-Agne, commune située dans le SICOVAL plus urbain : *« Le SICOVAL c'est simple, il a été un précurseur. Il a montré l'exemple à travers la redistribution du développement économique, et à travers sa fiscalité »*[208].

L'image valorisée de la collectivité prend donc appui sur le *comment*, en l'occurrence sur les conditions ayant permis la « réussite » : le partage, la solidarité et l'esprit visionnaire des édiles. Ces valeurs originelles du SICOVAL font figure de référence, voire de modèle pour les autres collectivités, à tel point que *« le succès de cette expérience a suscité l'idée d'étendre celle-ci à l'ensemble des communes qui entourent la métropole régionale, Toulouse »* (Thepot, 1997). Un modèle à suivre déjà localement, voire dans les autres agglomérations françaises, comme l'évoque régulièrement la collectivité : *« Le SICOVAL s'est forgé autour d'un objectif d'aménagement du territoire et de développement économique. Dans ce domaine, l'expérience et la compétence de ses services en font un modèle pour l'extérieur »* (CA SICOVAL, 2003b).

Cet exemple est d'autant plus original qu'il a face à lui, et cela pendant longtemps, aucune structure équivalente en termes d'initiatives ou d'intégration des compétences au sein de l'agglomération toulousaine. Il s'agit comme l'évoquent les chercheurs toulousains en matière d'aménagement : *« d'un exemple unique et l'on doit se rappeler ici d'une façon générale l'absence sur la scène politique locale d'une force politique ou d'un mouvement social porteur d'un projet de développement de la coopération intercommunale à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération ou même d'une partie significative de la banlieue »* (CIEU, 1987, Estèbe, 1994, Jalabert, 1995). La particularité du SICOVAL est donc aussi de présenter avant tout le monde, comme un modèle d'organisation territorial réformateur et dont le caractère précurseur est copié *a posteriori* ; ce qui ne semble pas importuner le maire de Labège répondant alors à un journaliste du Monde : *« Et tant mieux si les autres nous copient ! »* (Montelh, 1987).

La collectivité fait ainsi figure de *« laboratoire de l'intercommunalité »* (Ferret, 1993, Tomas, 1997) : par le degré d'intégration des communes membres, par les mécanismes de délégation à une autorité supra-communale ou par une image de succès largement diffusée au sein des cercles socioprofessionnels de l'aménagement et du développement territorial ; en particulier par les services de l'Etat.

[208] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Député de Toulouse, Maire de Ramonville-Sainte-Agne de 1989 à 2008. Maire de Toulouse et Président de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT) à partir de 2008. Vice-président du GIP contrat de ville et membre du Syndicat mixte d'études de l'Agglomération toulousaine. Entretien effectué le 25/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

Chapitre 3b

Le Pays Voironnais : une territorialité emblématique



Fig. 43 – Le Voironnais, Saint-Etienne de Crossey, centre-bourg

« **Territoire riche d'atouts, le Voironnais doit être renforcé pour conforter sa vocation de pôle d'équilibre au sein de la région urbaine**. Le Voironnais est un secteur à la géographie mouvementée qui offre des paysages très diversifies : vaste plaine alluviale, coteaux accueillant les espaces urbains, lac de Paladru, massifs boisés de Chartreuse. Reconnues de longue date, la qualité des espaces agricoles et la diversité des paysages naturels du Pays Voironnais constituent un environnement naturel favorable à la poursuite de son développement et, croisé avec son potentiel humain et économique, en renforce l'attractivité »

Schéma directeur de la région grenobloise (SMSD, 2000)

Chapitre 3b
Le Pays Voironnais : une territorialité emblématique

1. L'émergence d'une collectivité « périurbaine »

1.1. Le SDAU de 1973 ou la naissance du secteur du Voironnais
1.2. Des études générales, à la gestion de multiples services
1.3. L'affirmation territoriale de la collectivité à travers le passage en communauté d'agglomération

2. L'affirmation politique d'un territoire périurbain

2.1. Le « pacte » historique et fondateur de la révision du Schéma directeur
2.2. Quelle identité politique et territoriale ?
2.3. Quelle centralité pour la « ville-centre » de Voiron au sein du Pays Voironnais ?

> *Comme on le voit dans ces énoncés d'objet des syndicats (SIERPUMG, SIZOV et SMAV), les notions "d'agglomération grenobloise" et de "région grenobloise" sont quelque peu floues. Ce n'est évidemment pas pour des raisons géographiques, mais soit des oppositions politiques, soit des volontés de ne pas s'inclure dans un ensemble comprenant Grenoble.*
>
> **JF. Parent,**
> *30 ans d'intercommunalité.*
> *Histoire de la coopération intercommunale*
> *dans l'agglomération grenobloise (Parent, 2002)*

Composée d'une dizaine de structures intercommunales sur un territoire regroupant environ plus de 200 communes et 700 000 habitants, la RUG est le siège de deux communautés d'agglomération : *Grenoble Alpes Métropole* (LA METRO) – située au cœur de l' « Y » grenoblois, et le *Pays Voironnais* (CAPV) situé « au » et non « dans » le Nord-Ouest de l'agglomération grenobloise[209]. Le terme « agglomération » désigne en effet habituellement au sein de la région urbaine non pas l'entité géographique, mais plutôt l'acception politique, en l'occurrence le secteur intercommunal distinct de LA METRO. Comptant environ 85 000 habitants sur 34 communes en 2005, le Pays Voironnais se structure autour de Voiron, petite ville-centre siège de vielles traditions industrielles (papeterie et métallurgie) qui regroupe 30.000 habitants. Elle revendique un statut de *pôle d'équilibre* au sein de la région urbaine grenobloise (SMSD, 2000).

Au centre d'un territoire intercommunal morcelé, fruit d'un consensus entre communes rurales et urbaines, le territoire collinéaire du Voironnais est partagé entre zones résidentielles plus ou moins diffuses et zones d'activités, où comme l'évoque le président même de l'EPCI : *« […] le développement de l'habitat s'est réalisé essentiellement sous forme de construction individuelle (70%) et en diffus (90%), c'est-à-dire en dehors des pôles urbains »* (CAPV, 2002b).

La ville-centre de Voiron doit aussi composer avec un réseau de petites villes périurbaines au Sud, siège de l'activité économique et notamment de la zone d'activité de *Centr'Alp* située au croisement de l'axe Lyon-Grenoble et Grenoble-Valence, constituant d'ailleurs en potentiel le plus grand espace économique du bassin d'emploi grenoblois[210].

---

[209] La distinction entre la contraction française obligatoire de « à le » (au) et la préposition « dans » permet en terme de grammaire géographique de positionner le Pays Voironnais hors d'une éventuelle carte mentale de l'agglomération grenobloise. Cette grammaire met en exergue la recherche d'autonomie des espaces périurbains.

[210] La zone d'activité *Centr'Alp* est spécialisée dans les activités de pointe et les *pôles d'excellence* de l'imagerie, de l'électronique, de la micro et des nanotechnologies, ainsi que de la mécanique. Ses principales entreprises sont notamment des groupes internationaux comme Alcan, Thalès, Schneider, etc.

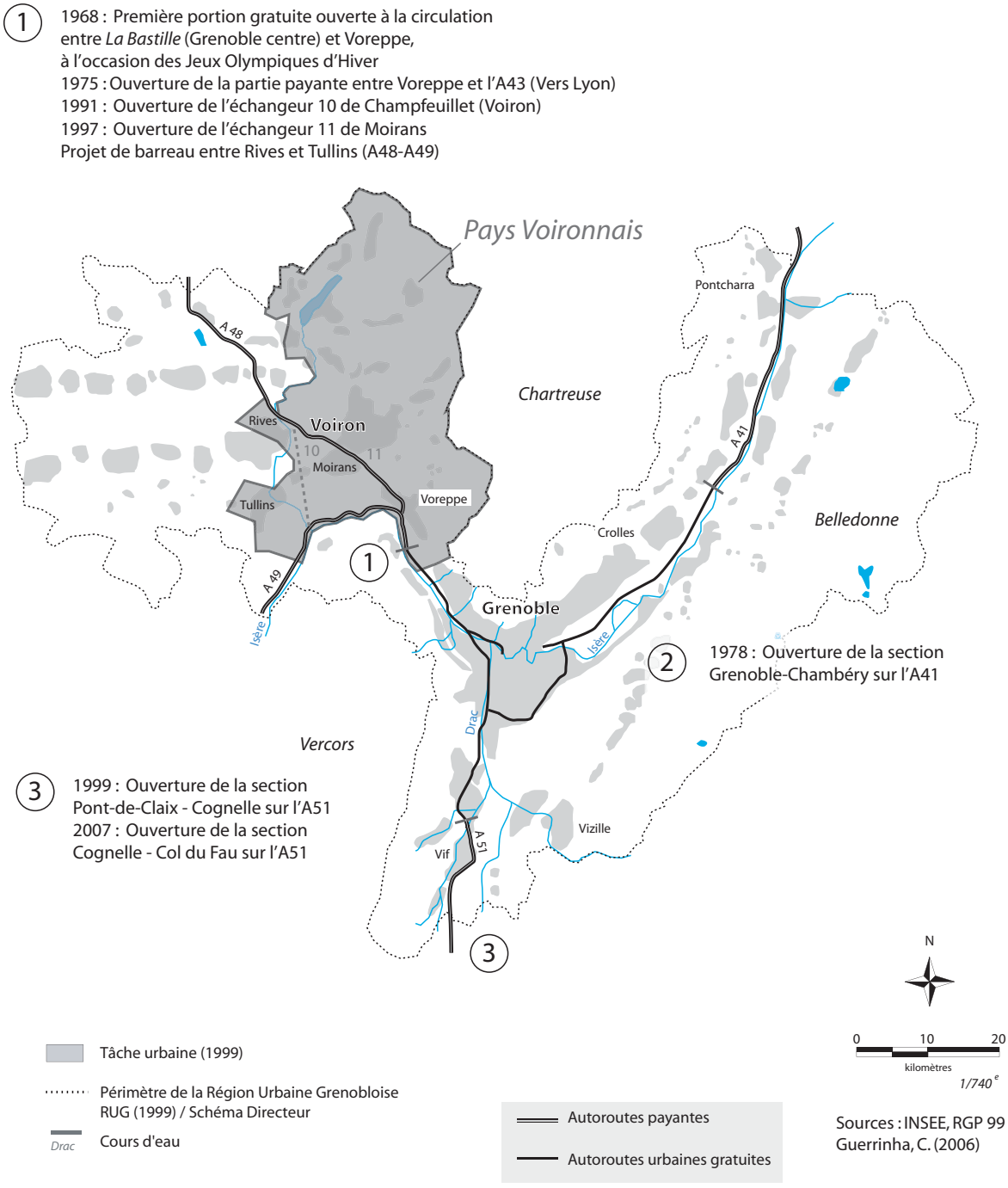


Fig. 44 – Evolution des axes routiers structurants et le secteur Nord-Ouest du Pays Voironnais

1 L'émergence d'une collectivité « périurbaine »

1.1. Le SDAU de 1973 ou la naissance du secteur du Voironnais

La « ville nouvelle », catalyseur de la coopération dans le secteur Nord-Ouest

L'origine officielle et institutionnelle du Pays Voironnais remonte à la fois au contexte d'aménagement et d'équipement des Jeux Olympiques d'hiver qui se déroulent en 1968 à Grenoble, et à celui de l'élaboration du SDAU de 1973. Piloté par les services de l'Etat et l'agence d'urbanisme, en étroite collaboration avec la ville de Grenoble, le SDAU prévoie la création d'une ville nouvelle[211] de 100 000 habitants dans le secteur Nord-Ouest de l'agglomération grenobloise. Une ZAD (Zone d'aménagement différé) est envisagée pour constituer des réserves foncières et accueillir l'habitat et les activités de cette nouvelle ville, de manière à anticiper le desserrement de l'agglomération centrale. Il est à l'époque considéré comme essentiel de construire un pôle de développement dans cette branche Nord-Ouest de l'Y entre Grenoble et l'Isle-d'Abeau[212].

Ces velléités planificatrices soulèvent rapidement l'hostilité des élus locaux et participent à l'émergence d'une prise de conscience sur la question de la maîtrise de l'espace. L'hypothèse de développement urbain autour du *quadrilatère du Voironnais* (Voiron, Voreppe, Moirans et Rives) est en effet envisagée sans préjuger des capacités en eau pour l'accueil des nouvelles populations escomptées. Le service d'alimentation et de distribution en eau est d'ailleurs le premier élément de coopération obligatoire entre les communes du Voironnais, afin de pallier à la fois aux difficultés de disponibilité en eau et l'organisation du réseau d'adduction, à partir de la fin des années 1960[213].

Les élus locaux sont amenés à accepter en 1974 la création du SMAV, *Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais*, qui regroupe 18 communes, dont celle de Voreppe qui

---

[211] La ville nouvelle de *Voiron-Chartreuse* est prévue à l'Ouest de la commune de Voiron. Elle est située sur différents petits villages des collines du voironnais, largement ruraux et agricoles. Un groupement d'urbanisme (GU) de *l'avant-pays de Chartreuse* est également créé afin de prendre en charge la gestion locale de la planification urbaine.

[212] Commune située à 30 km au Sud-Est de Lyon dans la plaine du Dauphiné, l'Isle-d'Abeau a donné son nom à une ville nouvelle dont la création fut décidée le 26 mai 1970, dans le cadre du schéma d'aménagement de la métropole Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, approuvé par le comité interministériel d'aménagement du territoire ; cela afin de canaliser la croissance démographique de l'agglomération lyonnaise. La ville nouvelle est organisée en syndicat d'agglomération nouvelle en 1972 (SAN) qui regroupe cinq communes : Four, L'Isle-d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier, Vaulx-Milieu et Villefontaine.

[213] La question de l'eau atteint son paroxysme lors de la « grande sécheresse » de 1976, qui se caractérise par de faibles précipitations mensuelles dans la plupart des régions françaises. Les conséquences sont importantes sur l'agriculture, mais également pour la population. Amorcée en 1975, la sécheresse se caractérise par des réserves en eau profondes non reconstituées au printemps 1976, et puis par un été chaud et peu pluvieux.

appartient à l'agglomération INSEE de Grenoble[214]. L'objectif du syndicat est de programmer et de réaliser l'aménagement du secteur du Voironnais en perspective de la future ville nouvelle. Cependant, pour les élus locaux il s'avère surtout être le seul moyen de faire face au refus simultané, de décisions venant « d'en haut », en l'occurrence de l'Etat et d'une polarité exclusive autour de Grenoble. Samuel Martin considère que l'objectif des élus locaux est de garder la main sur les évènements et de résister aux bouleversements imposés de l'extérieur (Martin, 1997). Ces derniers réagissent à l'autorité alors toute puissante du Préfet d'avant décentralisation (1982) et à la domination de l'influence grenobloise. Pour une classe politique locale encore largement *rurale*, le SMAV représente donc moins un souci de promotion du développement local, qu'une réponse face à la crainte de voir se réaliser des choix territoriaux non désirés.

> *Il y a 30 ans les élus communautaires ont en effet effectué un choix déterminant en refusant de n'être pas que la banlieue-dortoir de l'agglomération grenobloise. C'est ainsi qu'est né le SMAV. Depuis, l'intercommunalité n'a cessé de se renforcer et notre Pays Voironnais est maintenant un territoire à part entière.*
>
> **X. Faivre-Pierret,**
> *Vice-président du Pays Voironnais à l'aménagement du territoire*
> *Le Journal du Pays Voironnais (CAPV, 2000)*

Une structuration intercommunale périurbaine sous l'égide de l'agglomération centrale

L'originalité du SMAV, qui remplace deux syndicats d'études et de réalisation préexistants dirigés par les élus ruraux[215], est le rôle de la centralité grenobloise dans sa constitution. Hubert Dubedout, le maire de Grenoble, incite en effet fortement au développement extérieur à la ville-centre, considérant que là était l'avenir de l'urbanisation grenobloise. Afin d'entreprendre les objectifs du SDAU, mais également afin de montrer l'intérêt qu'ils portent à ce secteur, le Conseil général de l'Isère, la ville de Grenoble, ainsi que l'agence d'urbanisme appuient la création du syndicat Voironnais. Les deux premières deviennent membres du syndicat, respectivement à 55% et 5% de son budget.

[214] En 1974, le SMAV regroupe environ 60 000 habitants, dont 20 000 pour Voiron.
[215] En l'occurrence le *Syndicat Intercommunal des collines du Voironnais* et le *Syndicat Intercommunal de réalisation d'Avant-Chartreuse*, constitués en prévision d'une planification spatiale régionale.

1.2. Des études générales, à la gestion de multiples services

> *Le terrain était préparé par une vie de travail en commun depuis longtemps. On avait des enfants naturels, c'était les régies, les services, l'aide à domicile pour les personnes âgées, la mission locale pour l'insertion des jeunes, etc. Tout cela s'est fait progressivement. Le Pays Voironnais répondant présent et parfois « boostant » et suscitant l'activité et la mise en œuvre de services. Et en même temps ne perdant pas de vue que c'était pour toutes les communes le moyen de se défendre entre guillemets ensemble contre les agressions d'annexion grenobloises.*
>
> **Entretien,**
> *Ancien Président du Pays Voironnais*[216]

A partir de la fin des années 1970, le SMAV devient la deuxième structure intercommunale la plus active de la *Région Urbaine Grenobloise* (RUG) après le SIEPARG de l'agglomération centrale, cela malgré l'abandon du projet de ville nouvelle prévue dans le SDAU de 1973. Avant le début des années 1980, ses actions portent moins sur l'aménagement et l'urbanisation du secteur, que sur la contribution à une politique d'affirmation territoriale au sein de la RUG, notamment face aux velléités présumées d'expansion de l'agglomération grenobloise. Le SMAV se cantonne alors principalement à des études générales de planification urbaine.

La consolidation des actions du SMAV (1973-1994)

Ce n'est que progressivement, que le SMAV prend pleinement une vocation d'aménagement opérationnelle. Il met alors en place de nombreux services pour la population en s'occupant de la gestion des principaux réseaux techniques, comme l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets, l'aide à domicile des personnes âgées ou l'alimentation et le traitement de l'eau, comme le décrit l'ancien président de l'EPCI : *« La population appelait même le service de l'eau, la SMAV ! »*[217]. Enfin, le syndicat développe également de nombreuses opérations dans le champ de l'économie et de la voirie[218].

Il est par ailleurs à noter que l'une des principales particularités, outre l'importance des nombreuses actions développées par le syndicat, est la mise en place d'un véritable système de *régie*. La gestion de l'alimentation et de la distribution de l'eau au niveau du SMAV s'effectue par une forme d'intégration ou plutôt de transfert des personnels

---

[216] Entretien CAPV. 2006. "Ancien maire de Voreppe, ancien président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et ancien président du Conseil général de l'Isère. Entretiens effectués les 22/09/2006 et 06/10/2006 par C. Guerrinha.", Neuilly-sur-Seine.

[217] Entretien CAPV. 2006. (Ibid.)

[218] Les *compétences* initiales du SMAV puis celles acquises progressivement sont : la collecte et l'élimination des déchets ménagers ; l'alimentation en eau potable et le retraitement des eaux usées ; l'information, l'orientation et la formation des 16/25 ans ou des bénéficiaires du RMI ; l'aide aux personnes âgées et handicapées ; et l'amélioration de l'habitat.

municipaux et donc des compétences de la ville de Voiron. Ces derniers ont dans un premier temps été mis à disposition de l'EPCI car dans la majorité des communes, la gestion de l'alimentation et de la distribution de l'eau s'effectuaient en simple fermage. Le choix de la régie est en partie lié à la nécessité de faire transiter les personnels vers l'EPCI, afin d'avoir une unité de gestion et de commandement. Les régies apparaissent ainsi comme un moyen de structurer en interne le Pays Voironnais, tout en répondant à des besoins qui n'étaient pas ou mal traités[219].

La consolidation de l'EPCI : le passage en Communauté de communes (1994)

Très logiquement, le SMAV se transforme en Communauté de communes en 1994, un an avant celui de LA METRO de l'agglomération grenobloise, donne des moyens accrus à l'action du SMAV qui se dote à cette occasion d'une véritable identité en s'intitulant « Pays Voironnais ». L'EPCI se dote d'une fiscalité propre et de nouvelles compétences dans les domaines du développement économique, de la gestion de l'environnement, de la formation et de la solidarité[220]. Les principales évolutions en termes de compétences sont : l'adoption d'une fiscalité directe par laquelle l'EPCI commence à lever l'impôt, le bénéfice de dotations de l'Etat, le renforcement de ses actions en faveur de l'économie et de l'emploi avec la mise en place d'un contrat de développement économique, et d'une politique spécifique de soutien à l'emploi.

Le Pays Voironnais se caractérise en outre par une plus grande solidarité financière locale, même si la taxe professionnelle de la principale zone d'activités, de *Centr'Alp*, reste principalement allouée aux communes de Moirans et de Voreppe. En outre, le fonctionnement intercommunal dans le secteur est encore largement « à la carte », puisque les communes appartiennent à plusieurs structures.

Le développement économique en marge de la structuration intercommunale

Le champ du développement économique répond, dés le début des années 1960, à la création préalable ou parallèle d'autres structures intercommunales, comme le *Syndicat Intercommunal de Moirans-Voreppe* (SIAMV)[221], syndicat à vocation unique crée en 1962

---

[219] Samuel Martin critique néanmoins le rôle structurant du SMAV, car selon lui il *« demeure une fédération de Syndicats à vocation unique prestataires de services (les régies) pour des groupes différents de communes qui n'appartiennent pas toutes, ou plus toutes, au Syndicat »* (Martin, 1997). Nous atténuons ce propos en avançant le fait que cette première période d'intercommunalité aura un rôle prépondérant dans la structuration postérieure du territoire communautaire. Elle permet aux communes du secteur, malgré des tensions entre la ville-centre de Voiron, les communes urbaines du Sud et les petites communes rurales, de s'habituer à travailler ensemble et de développer des politiques publiques efficaces dans un cadre intercommunal élargi, ce qui n'est déjà pas une mince affaire.

[220] Pour davantage de détails, se référer au site Internet de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais : http://www.paysvoironnais.com

[221] Le SIAMV modifie ses statuts en 1993 se transforme en syndicat à vocation multiple. Compétent en matière d'aménagement, de commercialisation et de gestion de l'ensemble du site (aménagement de terrains, construction de locaux à usage industriel ou de bureaux, immeubles à usage d'habitation, gestion des services de l'eau et de l'assainissement, entretien de la voirie), il exerce ces activités tant pour son propre compte que pour celui d'autrui, en particulier dans le cadre de conventions passées avec des collectivités territoriales

entre les communes de Moirans et de Voreppe, qui a pour objectif d'aménager une zone industrielle et des zones d'habitation sur un site commun. Le site industriel développé le long de la vallée de l'Isère, dénommé aujourd'hui *Centr'Alp, Parc Economique des Alpes*, accueille environ 120 entreprises et 5 000 emplois (en 2000)[222]. Cette zone d'activités, développée à l'écart de la structuration politique du Pays Voironnais, deviendra lors du passage en Communauté d'agglomération un élément majeur et moteur de l'incitation à la coopération entre les communes du secteur, pour celles au Sud plus urbaines et directement concernées, et pour celles au Nord plus rurales et qui sont intéressées en terme financier.

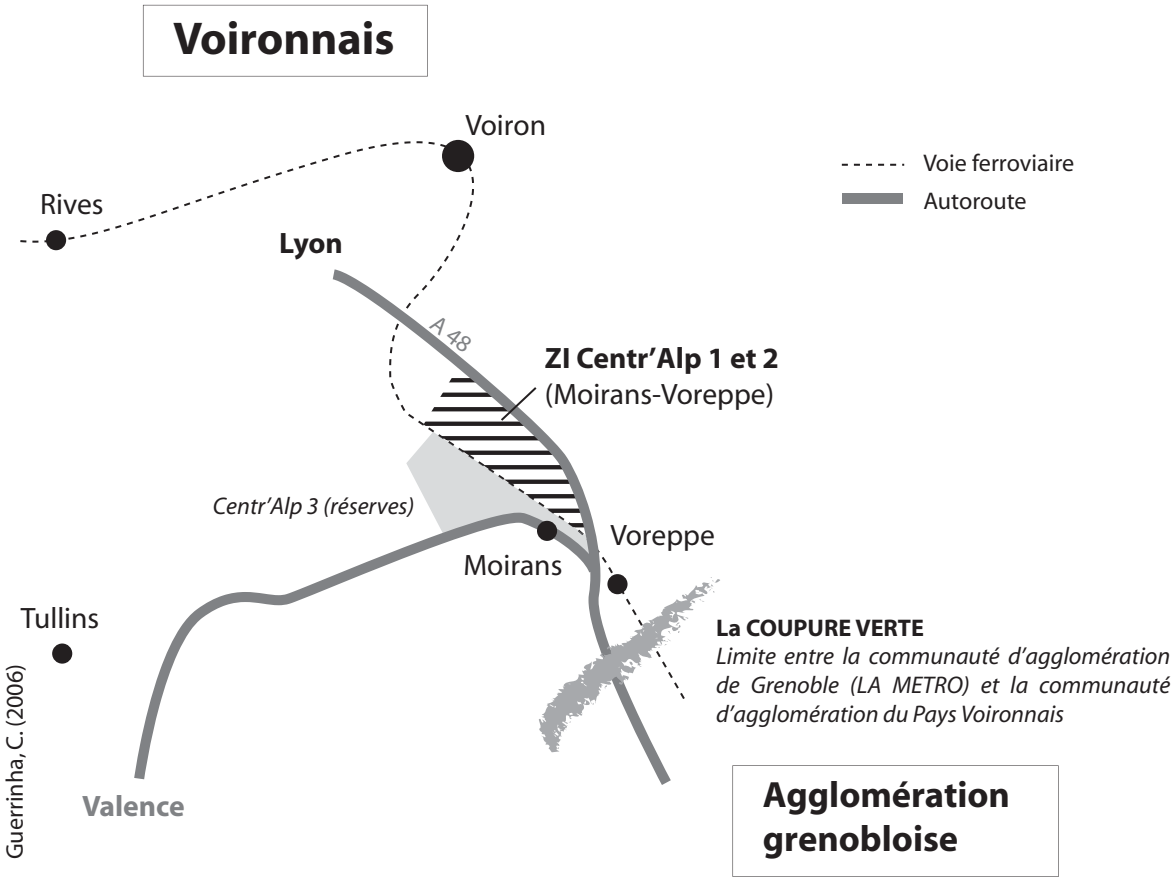
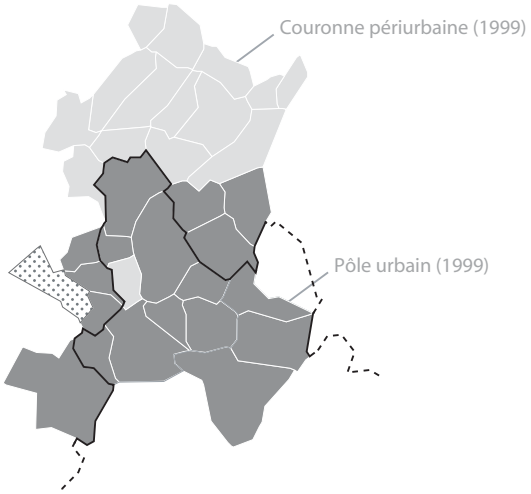


Fig. 45 – La zone d'activités « Centr'Alp » du Pays Voironnais

(conventions de mandat, de prestations de services, d'affermages et de concessions). Chambre régionale des comptes, CRC Rhône-Alpes, *Lettre d'observations de gestion de la CRC*.

[222] Avec 200 ha occupés, 75 ha en cours d'urbanisation et 300 ha de réserves foncières, *Centr'Alp* constitue le plus grand espace économique du bassin d'emplois de la RUG et l'un des plus importants de la région Rhône-Alpes. *Centr'Alp* bénéficie aujourd'hui de la présence de 200 entreprises représentant plus de 5 000 emplois dont 30% en Recherche et Développement. Les principales entreprises sont les groupes Alcan-Péchiney (630 personnes), Thales (780 personnes), Schneider Electric (530 personnes), Radiall (390 personnes), Allibert (360 personnes), Pomagalski (210 personnes), et Hutchinson - FIT Profiles (230 personnes).



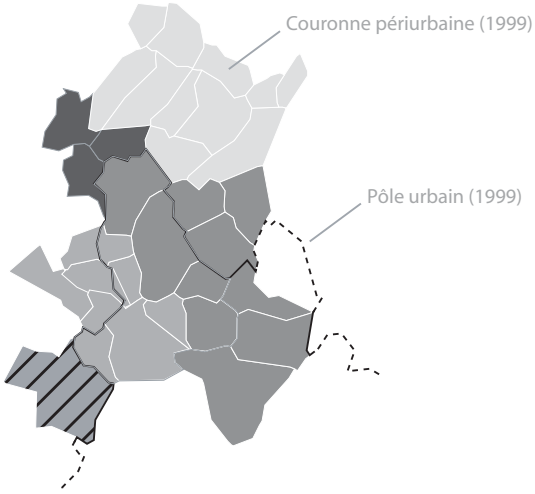
L'intégration progressive des communes

Limites du Pôle urbain (1999)

Les 18 communes initiales du SMAV de 1974 (Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais (canton de Voiron, ainsi qu'une partie du canton de RIves et la commune deTullins)

Commune de Rives : a quitté le SMAV puis à rejoint la communauté d'agglomération Pays Voironnais

Les 11 communes du Canton de Saint-Geoire-en-Valdaine et 3 communes du Canton de Virieu ont intrégrées le Pays Voironnais lors du passage en communauté d'agglomération (2000)



Les cantons du Pays Voironnais

Limites du Pôle urbain (1999)

Canton de Voiron : 10 communes (toutes sont membres du Pays Voironnais)

Canton de Saint-Geoire-en-Valdaine : 11 communes (toutes sont membres du Pays Voironnais)

Canton de Rives : 12 communes (3 communes ne sont pas membres du Pays Voironnais, mais de la "Bièvre" à l'Ouest)

Canton de Virieu : 14 communes (1 seule commune est membre du Pays Voironnais, en l'occurrence le chef-lieu de canton Tullins)

Canton de Tullins : 10 communes (1 seule commune est membre du Pays Voironnais, en l'occurrence le chef-lieu de canton Tullins)



Guerrinha, 2006

Fig. 46 – L'évolution spatiale du Pays Voironnais : un territoire mixte inscrit entre pôle urbain, couronne périurbaine et communes multipolarisées

1.3. L'affirmation territoriale de la collectivité à travers le passage en communauté d'agglomération

Pour permettre la réalisation des ambitions territoriales du Pays Voironnais, différents impératifs incitent les élus de la Communauté de communes à mettre *l'outil intercommunal* à la hauteur du *projet intercommunal* : une plus grande maîtrise de l'aménagement du territoire intercommunal, la promotion du développement économique, la nécessité d'intervention dans de nouveaux champs, et enfin les limites de cette formule juridique.

L'affirmation d'une collectivité périurbaine

Les élus souhaitent passer d'une période de création de services intégrés par les communes et les habitants, à une politique territoriale de *destin commun*. La loi Chevènement est ainsi fortement attendue afin d'adapter une structure qui s'est fortement développée depuis les années 1980. La Communauté d'agglomération permet également de modifier la donne fiscale, avec l'instauration, à terme d'un *taux de Taxe Professionnelle Unique* (TPU) sur l'ensemble du territoire communautaire, supprimant ainsi les effets de concurrence, mettant fin aussi à certaines rivalités entre communes.

La *tradition intercommunale* et *l'habitude de travail en commun* font que les élus du secteur sont préparés au passage à une forme de coopération intercommunale plus intégrée. Pour reprendre l'analyse d'Anne-Cécile Blanc sur le Pays Voironnais, deux principales conclusions ressortent de la transformation en communauté d'agglomération. Il y a d'une part le fait que les mentalités des élus sont prêtes, et il y a d'autre part une conjonction des intérêts entre les principaux acteurs locaux, notamment entre ceux de la ville-centre, des principales communes à vocation économique et des communes rurales (Blanc, 2001). Il faut remarquer le rôle de certains acteurs ayant considérablement facilité la mise en œuvre de ce projet. L'action militante du président et du directeur de l'EPCI, ainsi que celle jouée par le Préfet de l'Isère, contribue de manière efficace à l'application de la Loi Chevènement. L'approche des échéances municipales de 2001 est bien entendu un autre argument d'explication de la rapidité de la transformation institutionnelle de l'EPCI.

Un enjeu de leadership politique

Le rôle du président du Pays Voironnais, Michel Hannoun, de 1983 à 2001, est primordial dans la réalisation institutionnelle de ce secteur. Il est le maire de la commune de Voreppe, qui appartient à l'unité urbaine de Grenoble, mais qui est néanmoins politiquement rattachée au canton de Voiron[223]. Ceci est par ailleurs localement la source

[223] Michel Hannoun, médecin et diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Grenoble, maire de Voreppe de 1976 à 2001, fut également député au groupe RPR de la 9ème circonscription de l'Isère (Cantons de Pont-en-Royans, Rives, Saint-Marcellin, Tullins, Vinay, et Voiron) de 1986 à 1988 et de 1993 à 1997, battu alors par André Vallini, maire PS de Tullins et futur président du Conseil Général de l'Isère ; Président du SMAV de 1983 à 1994, et de la communauté de communes puis d'agglomération du Pays Voironnais, respectivement de 1994 à 2000 et de 2000 à 2001 ; Président pendant une courte période du Conseil général de l'Isère (1997 à 1998) après les affaires judiciaires d'Alain Carignon ; et conseiller général du canton de Voiron (Communes de Chirens, Coublevie, La Buisse, Pommiers-la-Placette, Saint-Aupre, Saint-Etienne de Crossey, Saint-Julien-de-Ratz, Saint-Nicolas de Macherin, Voiron et Voreppe).

régulière de vifs débats. Pour cet homme politique de poids et de charisme, il est ainsi très tôt nécessaire de maîtriser le secteur du Voironnais afin de peser politiquement au sein du département de l'Isère. Alors que sa commune n'est pas la ville-centre du secteur, il entreprend néanmoins une stratégie autour de la défense des intérêts du secteur et de la constitution du Pays Voironnais. Ce dernier développe ainsi son action et son mandat politique selon une posture intercommunale, en contribuant à promouvoir la coopération auprès des autres élus du secteur et à mettre en avant le Voironnais comme un territoire autonome vis-à-vis de l'agglomération grenobloise.

Cette position peut paraître paradoxale pour le maire dont la commune, en l'occurrence Voreppe, appartient pleinement à la banlieue de Grenoble[224], mais c'est sans compter sur le fait que le Pays Voironnais possède les caractéristiques d'un véritable tremplin politique (Blanc, 2001) du point de vue du découpage électoral (cantonal et législatif). C'est par ailleurs en association avec un influent *directeur général des services du Pays Voironnais*, Claude Mahier[225], que l'EPCI gagne et s'améliore au fur et à mesure en expertise technique et en *réalité territoriale*[226]. Le président et le directeur des services, sont donc les deux personnalités motrices, l'un politique et l'autre technique, des transformations de la structure intercommunale et du renforcement de l'intercommunalité dans le secteur Nord-Ouest de la région urbaine grenobloise.

La consolidation de la structure intercommunale, clef d'une volonté d'autonomie

Le passage en communauté d'agglomération 6 ans après le passage en communauté de communes (au 1er janvier 2000) se situe dans le prolongement d'une longue histoire intercommunale et d'une intégration progressive des compétences au sein du principal syndicat intercommunal du secteur.

L'impact incontournable comme ailleurs des avantages financiers combinés du nouveau statut et de la DGF bonifiée, contribue également à l'évidence du passage en communauté d'agglomération. C'est la suite logique d'une démarche intercommunale ancienne, mais c'est aussi comme l'exprime Anne-Cécile Blanc une *« nécessité stratégique »*, puisque l'augmentation du périmètre, du budget et des compétences permet de développer concrètement cette fameuse autonomie tant recherchée (Blanc, 2001). La transformation institutionnelle de la structure constitue une étape majeure dans le renforcement de la coopération intercommunale au sein de ce secteur.

---

[224] La commune de Voreppe fait partie de l'unité urbaine grenobloise depuis le recensement de 1968.

[225] Claude Mahier, d'après la notice du site Internet www.territorial.fr : *« a la particularité d'avoir vécu plusieurs vies. Celle d'un élu, en tant qu'adjoint aux affaires culturelles d'une ville de 20 000 habitants, Voiron dans l'Isère, celle d'un fonctionnaire en tant que directeur général d'une Communauté d'agglomération, poste qu'il occupe aujourd'hui encore, et enfin celle de créateur et de directeur éditorial du premier groupe de presse et d'édition des collectivités locales, en l'occurrence Territorial. Une triple expérience très complémentaire qui lui permet de jeter sur la vie publique mais aussi sur celle de l'entreprise un regard pertinent et iconoclaste... »*.

[226] Pour approfondir ce point, se référer à l'étude d'Anne-Cécile Blanc : Blanc, AC. 2001. "La Communauté d'agglomération du Pays Voironnais : un cas d'école pour l'intercommunalité intégrée ?" Pp. 193-220 in Baraize, F., Négrier, E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*. Paris: L'Harmattan.

L'EPCI se dote à cette occasion de compétences élargies, déléguées par ses communes membres et placées pour certaines sous sa seule responsabilité. L'intervention du Pays Voironnais s'articule désormais autour de quatre compétences que sont le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'environnement et le cadre de vie, ainsi que l'égalité des chances et la solidarité territoriale.

L'intervention de la **Communauté du Pays Voironnais** s'articule en 2005 autour :

Du ***développement économique*** : la création, le développement, l'aménagement et la gestion de l'ensemble des espaces économiques du Pays Voironnais, la commercialisation de ces espaces et l'implantation d'entreprises nouvelles, la promotion économique du territoire, l'animation économique pour les acteurs déjà implantés, et le soutien aux activités commerciales et artisanales en milieu rural.

Du ***développement de l'agriculture*** et de la promotion *touristique* du territoire.

De la ***politique de l'environnement*** : la collecte, le tri et le recyclage des déchets ménagers, l'approvisionnement en eau potable, le traitement des eaux usées sur l'ensemble du territoire communautaire, et la préservation des paysages.

De la ***politique de l'habitat*** : observatoire du logement, du suivi et de l'animation d'une commission intercommunale, des dispositifs d'hébergement d'urgence et pour les jeunes, et de la rénovation des logements existants. Le Pays Voironnais intervient également dans la politique de la ville par une maison de l'emploi, l'aide aux personnes âgées et handicapées, et les associations d'insertion par l'économie.

De la ***politique des déplacements*** : mise en place d'un réseau de transport urbain (AOT), élaboration d'un Plan de Déplacements Urbains (PDU), politique globale d'amélioration des déplacements, routiers (échangeurs de Mauvernay et Champfeuillet, contournements de Voiron), ou transports collectifs.

De la ***politique d'aménagement*** de l'espace : participation à la mise en œuvre du Schéma Directeur de la RUG, approuvé en 2000, qui définit, à l'échelle de la Région urbaine, les orientations générales en matière d'aménagement ; l'élaboration d'un Schéma de secteur pour décliner, au niveau du territoire, des projets plus locaux ; l'élaboration et la mise en œuvre du Projet de territoire et sa déclinaison en contrat d'agglomération.

Et de la gestion des ***équipements culturels et sportifs***.

2 L'affirmation politique d'un territoire périurbain

2.1. Le « pacte » historique et fondateur de la révision du Schéma directeur

> *Le Pays Voironnais, comment le nier, fait partie intégrante de la Région Urbaine Grenobloise. Pour autant, il entend préserver son identité et refuse d'être fondu dans une grande conurbation sans âme.*
>
> **G. Simonet,**
> *Président de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais*
> *Le Journal du Pays Voironnais (CAPV, 2002a)*

De nombreuses communes rejoignent l'EPCI lors du passage en Communauté d'agglomération, donnant ainsi l'occasion au territoire communautaire de s'étendre largement. La Communauté de communes plus rurale au nord de *Paladru - Val d'Ainan* et la commune de Saint-Geoire-en-Valdaine la rejoignent en 2000, portant à 33 le nombre des communes membres du Pays Voironnais. Au 1er janvier 2002, ce nombre passe à 34 communes avec l'arrivée du pôle urbain de Rives, situé à l'ouest de la ville de Voiron en direction de Lyon.

« L'Y » grenoblois et le découpage en secteurs

Le passage en Communauté d'agglomération a notamment été facilité par la révision du *Schéma directeur* de la RUG, au cours de la deuxième moitié des années 1990. Ce dernier permet au Pays Voironnais de se positionner au sein de la région urbaine mais aussi de fédérer son territoire de l'intérieur. Le rôle du Schéma directeur adopté en 1999, illustre – comme ont pu l'être les premiers groupements d'urbanisme et le SDAU de 1973 en ce qui concerne l'invention de l'« Y » grenoblois et de son découpage en secteurs – la cristallisation du regroupement intercommunal et l'affirmation territoriale des secteurs, sorte d'instruments *d'empêchement* face à la centralité d'agglomération[227].

Le Schéma directeur de 1999 a été pour le secteur du *Pays Voironnais* un accélérateur de la constitution de son propre pouvoir d'agglomération. Alors qu'au début de l'élaboration du document le secteur Nord-Ouest est coupé en deux, avec une communauté de communes plus rurale au Nord (*Paladru - Val d'Ainan*) et une autre plus urbaine au Sud et autour de Voiron (*Pays Voironnais*), la démarche de planification urbaine oblige en effet

[227] Se référer au chapitre 2b : *« Une région urbaine grenobloise comme référence spatiale »* et au point portant sur : *« La consolidation des secteurs et des structures de coopération à l'échelle de la région urbaine ».*

au dialogue. Par les prises de conscience territoriale qu'il révèle, le Schéma directeur aide les périphéries à s'interroger sur leur propre capacité à s'organiser techniquement et politiquement au sein de la vaste région urbaine. Le Schéma directeur permet tout d'abord *« d'élargir l'assiette du Voironnais »*[228]. Mais il représente aussi un *pacte historique* instituant des territoires urbains disjoints, avec deux territoires puissants, disposant de moyens importants pour assumer leur souveraineté : en l'occurrence les communautés d'agglomération de LA METRO et du Pays Voironnais.



Fig. 47 – Ce que veulent les élus ? , Journal du Pays Voironnais, octobre 2004, n°116, Dessin de Gracia

Le Schéma directeur permet au secteur du Voironnais d'être identifié au sein de la région urbaine comme un pôle d'équilibre, et Voiron comme une ville-centre. Il contribue aussi à codifier d'une certaine manière les relations inter-secteurs entre les grands territoires de la région urbaine, et surtout de réguler les relations entre les secteurs extérieurs et l'agglomération centrale.

Dès lors, l'élaboration par la suite d'un *Schéma de secteur* propre au Voironnais est à considérer aussi bien comme un instrument d'aménagement que comme un outil de mise en scène du territoire au niveau métropolitain, c'est-à-dire un levier permettant l'affirmation politique de la collectivité, comme l'affirme le vice-préident chargé de l'aménagement : *« La menace de devenir la banlieue de l'agglomération grenobloise reste dramatiquement d'actualité et le Pays Voironnais devra unir toutes ses intelligences et toutes ses forces, notamment à travers le Schéma de secteur, pour rester maître de son destin et afin que l'adéquation emploi-habitat reste une réalité dans le Pays Voironnais »* (CAPV, 2004e).

[228] Entretien CAPV. 2006. "Ancien maire de Voreppe, ancien président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et ancien président du Conseil général de l'Isère. Entretiens effectués les 22/09/2006 et 06/10/2006 par C. Guerrinha.", Neuilly-sur-Seine.

Le terme d'autonomie est en effet le maître mot pour un territoire qui ne veut pas devenir une simple banlieue dortoir de Grenoble mais bien un réel pôle d'équilibre régional qui dispose d'une identité à part entière comme le souligne à de récurrentes reprises le périodique de la structure intercommunale. Le discours diffusé par la gazette est à cet égard explicite : *« Le Pays Voironnais fait partie de la Région Urbaine Grenobloise, mais il a toujours refusé de n'être qu'une banlieue dortoir de l'agglomération grenobloise. L'intercommunalité s'est d'ailleurs construite en 1974 en réaction à la volonté de domination de cette dernière. Le Pays Voironnais veut préserver l'indépendance de son territoire, l'autonomie des décisions de ses acteurs et constituer un véritable pôle d'équilibre au sein de la région urbaine. Cette valeur se décline par la volonté : d'être le moteur de son propre développement ; d'effectuer ses propres choix en matière d'aménagement ; et de préserver l'identité du Pays Voironnais »* (CAPV, 2003a). Ou encore : *« Garantir durablement l'autonomie du Pays Voironnais et son statut de pôle d'équilibre au sein de la RUG […] »* (CAPV, 2003b).

2.2. Quelle identité politique et territoriale ?

> *Territoire riche d'atouts, le Voironnais doit être renforcé pour conforter sa vocation de pôle d'équilibre au sein de la région urbaine.*
>
> **Le Journal du Pays Voironnais,**
> *n°101, mai 2003 (CAPV, 2003b)*

Territoire mi-urbain, mi-rural, le Pays Voironnais s'est au fil des années davantage constitué vis-à-vis de l'extérieur et de ses rapports avec la centralité grenobloise, que par rapport à sa propre centralité. Déjà en 1974, le SMAV ne s'est pas structuré autour de Voiron afin de contribuer au rayonnement sinon à l'hégémonie de cette petite ville-centre (Martin, 1997), mais plutôt face au rejet de l'agglomération grenobloise. Le propos d'un chargé de mission du Pays Voironnais illustre à demi mot cette position : *« Nous, Pays Voironnais on se positionne à la fois comme une périphérie de l'agglomération grenobloise et comme un territoire autonome »*[229].

La citadelle voironnaise face à Grenoble

La revendication d'une certaine souveraineté favorise la coopération entre communes, mais toujours autour d'une idée défensive vis-à-vis de l'agglomération voisine. Le renforcement de l'intercommunalité voironnaise qui doit beaucoup à la volonté de peser face à l'agglomération grenobloise, nous renseigne de ce fait sur la manière dont les élites

[229] Entretien CAPV. 2005a. "Chargé de mission Aménagement à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Entretien effectué le 19/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.

politiques locales baignent littéralement dans un discours de concurrence entre les territoires (Blanc, 2001).

Habituellement représenté comme une citadelle rurale assiégée par *« l'ogre grenoblois »*[230], le Pays Voironnais se construit dans une dynamique tout à fait particulière où se démarque la nécessité de se singulariser et d'exister à part entière. Le Pays Voironnais a ainsi toujours l'angoisse que Grenoble ne la dévore, qu'il ne devienne un jour sa banlieue, ou se fasse absorber par l'inévitable conurbation... Ce territoire encore largement rural, mais de plus en plus périurbain, se considère comme un satellite de l'agglomération grenobloise, mais ne souhaite pas être fondu à terme.

Devenu depuis un véritable mythe fondateur pour le secteur périurbain du Voironnais, l'histoire du SMAV est donc utilisée *a posteriori* dans le discours intercommunal. L'histoire du syndicat, source d'un récit et d'un imaginaire territorial réinventé, sinon recréé, autour du mythe de la ville nouvelle et de la lutte de la campagne contre la ville, est régulièrement exploité par les édiles du *Pays Voironnais* au sein de la gazette intercommunale, afin de rappeler à la population les « hauts faits » du *Pays* lors de sa création dans les années 1970.



Fig. 48 – Le Pays Voironnais, une certaine image de la campagne ? , Journal du Pays Voironnais, été 2004, n°114, Dessin de Gracia

[230] Entretien CAPV. 2005d. "Chargé de mission Déplacements à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Entretien effectué le 22/10/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.

Le Pays Voironnais et LA METRO « côte à côte »

Ce rejet de l'agglomération grenobloise s'exprime notamment par la mise en exergue d'un caractère rural et agricole qui permet de faire reconnaître une identité et des spécificités territoriales. Le thème du « rural » est utilisé dans le discours comme une opportunité pour maîtriser l'aménagement du secteur, et comme une manière d'affirmer l'identité de celui-ci par rapport à Grenoble. Ainsi, une analyse consacré à l'agriculture périurbaine (Bertrand, Douillet, et Faure, 2005), montre comment ce thème est utilisé dès le début des années 1970 pour peser sur la planification régionale. Le caractère rural du territoire voironnais est utilisé, moins par les agriculteurs eux-mêmes, que dans une optique de rejet au sein des territoires périphériques d'une polarisation du développement par Grenoble. L'opposition au SDAU de 1973 et au projet de la ville nouvelle *d'Avant-Chartreuse* s'appuie en partie sur un discours de préservation du paysage et de l'agriculture. Ce positionnement « contre », guide ainsi la mise place des politiques locales d'aménagement du Pays Voironnais (Ibid.).

L'avènement au début du 21ème siècle des Communautés d'agglomération du *Pays Voironnais* et de *Grenoble Alpes Métropole*, dite *LA METRO*, affirme dès lors la consolidation de deux institutions aux identités territoriales distinctes sur la scène métropolitaine grenobloise. Il est clairement admis que le territoire du Voironnais existe à part entière, comme l'exprime le vice-président chargé de l'aménagement du territoire : *« Au sein de la région Rhône-Alpes, le Pays Voironnais est maintenant bien identifié et n'hésite pas à l'affirmer haut et fort, lorsque des voix contraires se font entendre… »* (CAPV, 2002b). Ou encore : *« […] depuis 30 ans, l'intercommunalité ne cesse de se renforcer, de se consolider et notre Pays Voironnais est maintenant un territoire à part entière bien identifié »* (CAPV, 2004e).

Cette intercommunalité périurbaine, bien que géographiquement et historiquement sans véritable unité, se positionne comme un acteur entre-deux, entre la ville et la campagne, c'est-à-dire comme l'acteur des territoires de seconde couronne. L'identité, qui est alors avant tout politique, se construit à travers une histoire territoriale aux caractéristiques, aux politiques et aux aménagements revendiqués comme propres et autonomes. Le mot *d'autonomie* est d'ailleurs fortement présent dans les documents produits par le Pays Voironnais, notamment au sein du *Journal du Pays Voironnais*[231] qui véhicule régulièrement le message politique du *je t'aime, moi non plus*…

Un chargé de mission communication au sein de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais met en lumière cette volonté de représentation territoriale, voire image d'Epinal, de la part des élus : *« Les élus sont plutôt axés sur la qualité de vie et la tranquillité... mais on essaye quand même d'avoir une image mixte, c'est-à-dire à la fois une image de qualité de vie avec les petits oiseaux et plein de gens gentils ; mais aussi une image*

[231] Le « Journal du Pays Voironnais » est la *gazette* mensuelle de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

de modernité symbolisée par le développement économique du territoire, nos services, nos emplois, etc. On essaye d'avoir une image d'un développement maîtrisé, […] d'un développement équilibré des deux, sur un territoire périurbain qui reste quand même à dominante rurale. Notre image est donc celle-ci, faite à la fois des deux »[232].

Une communication « mythifiée » de l'espace périurbain

La représentation du réseau d'autobus du Pays Voironnais[233] véhiculée sous la forme d'un dessin dessinée bucolique, qui représente des collines verdoyantes, des lacs bleu et des villages avec leur clochers, des routes sans voitures, etc. (figure suivante), est à cet égard devenue le premier porte-drapeau de la communauté d'agglomération : *« c'est l'image de la collectivité, l'image politique »*[234]. Image d'Épinal par ailleurs largement différenciée de celle de Grenoble, forcément plus urbaine. Cette stratégie de communication est très représentative de l'idée qu'on se fait du Pays Voironnais, qui reste malgré tout un territoire plutôt vert et préservé. On flirte ainsi avec les ambiguïtés et les contradictions puisque la ville est en effet niée et le rural glorifié, même si le Pays Voironnais n'est d'ailleurs plus vraiment un territoire rural. Les références à un territoire préservé et très largement verdoyant sont quasi systématiques, tout comme celles visant à justifier la réalité de la communauté, ou celles visant à légitimer un périmètre rationnel et mythifié.

Le terme de « Pays » – qui ne signifie pas que le Pays Voironnais soit un pays du type de la loi Voynet[235] – évoque avant tout une connotation un peu ruraliste qui est assez révélatrice des valeurs contenues au sein du projet territorial périurbain, c'est-à-dire un territoire à proximité d'une grande agglomération, mais qui arrive dans une certaine mesure à fonctionner tout seul, avec ses propres caractéristiques : urbaines et rurales.

---

[232] Entretien CAPV. 2005c. "Chargé de mission Communication à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Rédacteur en chef du Journal du Pays Voironnais. Entretien effectué le 20/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.

[233] Se référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »* portant notamment sur l'extension de la problématique des transports collectifs aux espaces périurbains de la région urbaine grenobloise.

[234] Entretien CAPV. 2005a. "Chargé de mission Aménagement à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Entretien effectué le 19/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.

[235] C'est la *loi Pasqua* qui réintroduit le concept de « pays » en 1995. La *loi Voynet* en 1999 consacre les « pays » comme des espaces de fédération des acteurs publics et privés autour d'un projet et d'un contrat. Enfin, en 2003 la *loi Urbanisme et Habitat,* simplifie les procédures de leurs organisations et reconnaissances.



Fig. 49 – « Un réseau ouvert à tous », Dossier spécial Transports en commun, Journal du Pays Voironnais, septembre 2004, n°115, Dessin de Gracia

2.3. Quelle centralité pour la « ville-centre » de Voiron au sein du Pays Voironnais ?



Comme la position de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais au sein de la RUG, la ville de Voiron doit prendre en compte les velléités des autres pôles de l'EPCI, qui défendent un renforcement de leurs identités communales respectives. Le Voironnais se caractérise en effet par des tensions centrifuges présentes à l'intérieur de son territoire, même si celles-ci sont néanmoins en partie annihilées face à la volonté commune d'autonomie politique par rapport à l'agglomération grenobloise. Cette concurrence face à la centralité de la RUG fait office de véritable facteur d'unité. La vraie force de la centralité voironnaise n'est alors comme l'affirme un chargé de mission du Pays Voironnais que : *« […] de porter une sorte d'appartenance, d'identité, qui fait qu'on n'est pas que périurbains. Parce que s'il n'y avait pas Voiron, il n'y aurait pas cette communauté d'agglomération ! Moirans et Voreppe seraient dans la Métro, et sur le reste du territoire il y aurait diverses communautés de communes »*[236].

[236] Entretien CAPV. 2005a. "Chargé de mission Aménagement à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Entretien effectué le 19/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.

Des tensions centre-périphérie internes au secteur

Cette forme d'hostilité à Grenoble, du moins dans le discours, permet à l'ensemble des élus du Pays Voironnais d'accepter en quelque sorte l'existence de leur ville-centre. Le territoire Voironnais est en effet parcouru par des tensions contraires : allant de la reconnaissance de la ville-centre comme centralité de secteur, à l'inquiétude des communes rurales face à l'avancée de l'urbanisation, ainsi qu'à la revendication des identités communales et de divers aménagements de centralité par les petites villes du secteur. C'est notamment le cas du pôle de Rives[237] ou des pôles urbains du Sud de son territoire (Moirans, Voreppe, Tullins), où sont situées les principales activités économiques de la communauté d'agglomération. Les communes de Moirans ou de Voreppe, qui comptent 10 000 habitants, se positionnent ainsi face à la ville-centre pour le titre de centre économique du Pays Voironnais[238]. Le leadership politique de la communauté d'agglomération révèle cet état de fait, puisqu'il n'est pas porté par le maire de Voiron, mais par le maire d'un de ces petits pôles urbains situé sur l'axe Lyon-Grenoble et concernés par la zone d'activités *Centr'Alp*[239]. Anne-Cécile Blanc montre bien dans son étude sur le Pays Voironnais, cette *« impérieuse nécessité »* pour la communauté d'agglomération de tenir compte de ce *« triangle des positions »*, et aussi de son obligation de mener une politique d'aménagement conciliant *« les trois dimensions qui caractérisent son espace »*, c'est-à-dire le rural, le semi-urbain et l'urbain (Blanc, 2001).

La ville de Voiron affiche également des rapports parfois difficiles avec certaines des communes rurales de la communauté d'agglomération comme l'illustre le cas de Saint-Cassien, commune qui a longtemps été récalcitrante à son intégration au sein de la communauté du Pays Voironnais. Directement concernée par le projet de ville nouvelle sur le Voironnais au début des années 1970, Saint-Cassien sera pendant près de trente ans, hostile au développement intercommunal dans le secteur, et tout particulièrement à l'attitude de la ville-centre de Voiron qui vote à l'époque pour la réalisation de la ville nouvelle. Après avoir tout tenté pour ne pas participer au développement intercommunal du secteur, cette *dent creuse* sera finalement intégrée de force par le Préfet de l'Isère au moment du passage en Communauté d'agglomération.

---

[237] Le pôle urbain de Rives (5 000 habitants) n'intègre pas immédiatement le Pays Voironnais après le passage en Communauté d'agglomération. La ville est alors membre de la Communauté de communes de Bièvre-Est qui ne souhaite pas la voir rejoindre le voisin voironnais. Des raisons financières, mais aussi d'équilibre territorial empêchent Rives de quitter cette Communauté de communes.

[238] Samuel Martin insiste sur la « multipolarité » du territoire et sur le fait que la ville-centre de Voiron, principal pôle urbain, abandonne non seulement des emplois mais aussi des habitants au profit des communes rurales résidentielles alentour, en l'occurrence les pôles urbains du Sud (Martin, 1997).

[239] Le développement de l'EPCI et en particulier le passage en Communauté d'agglomération doit un rôle déterminant au maire de Voreppe, à l'époque président de la structure intercommunale mais également président du Conseil Général de l'Isère. L'hostilité entre le président de l'EPCI et le maire de Voiron, opposition notamment partisane puisque le maire de Voreppe est à l'époque du RPR tandis que le maire de Voiron est du PS, confirme la tradition de la commune de Voiron, dominée par une petite bourgeoisie avant tout industrielle, de ne pas créer de « grand élus ». Après le départ de la politique du maire de Voreppe en 2001, la présidence de l'EPCI est également confiée à un maire d'un pôle périurbain du Sud du Pays Voironnais (Moirans). Pareillement, les députés ou conseillers généraux d'importance ne sont pas issus de la ville-centre de Voiron, mais des pôles du Sud (Voreppe, Tullins) ou des communes rurales.

Conclusion du chapitre 3

La construction de territorialités périurbaines de secteur

> *Les conditions sociales dans lesquelles cette expérience (le SICOVAL) se déroule ne sont guère réunies que dans certaines banlieues de grandes villes liées à une croissance économique similaire à celle de ce secteur (Grenoble, Sud-Ouest de Paris) et donc difficilement reproductibles, et elles ne rencontrent pas forcément la volonté d'un homme quelque peu charismatique pour les utiliser.*
>
> **Toulouse, métropole incomplète,**
> *(Jalabert, 1995)*

Le SICOVAL et le Pays Voironnais, territoires caractérisés périurbains intégrés au sein d'une intercommunalité âgée de plus de 30 ans, correspondent à ce profil de « banlieues » innovantes. Ces deux collectivités donnent à voir comment le développement de la coopération intercommunale et l'évolution des référentiels de l'action publique locale permettent de redéfinir la question périurbaine, sortie depuis longtemps des carcans traditionnels des rapports centre-périphérie ; sachant que même si les acteurs traditionnels (Conseil général, ville-centre, agence d'urbanisme, etc.) gardent un rôle majeur, ces collectivités périurbaines proviennent pour l'essentiel de constitutions volontaires.

Des communautés aux caractères singuliers

Quelques points essentiels illustrent l'histoire du SICOVAL et du Pays Voironnais, tant au niveau interne de la construction territoriale d'une communauté, qu'au niveau externe à travers le positionnement au sein de l'espace institutionnel métropolitain : *le rôle du développement économique, la planification stratégique urbaine et les acteurs qui la produisent, l'émergence d'un leader politique local périurbain associé à une culture territoriale périurbaine, l'habitude de travail en commun accompagnée d'une culture locale technique et politique.*

Le rôle du développement économique dans l'histoire intercommunale, et notamment de la répartition des ressources entre les communes membres. Le partage de la taxe professionnelle est un élément clef de la réussite de la construction intercommunale du SICOVAL, symbolisée par la zones d'activité phare de *Labège-Innopole*. Cette dimension n'intervient que postérieurement dans le Pays Voironnais avec la zone d'activité *Centr'Alp*. L'économie est souvent la condition d'une bonne entente et du consensus

communautaire. C'est la réussite économique qui permet ensuite de passer à la gestion de l'espace, à la production de services communautaires et à la production de politiques publiques plus élaborées, dépassant ainsi la simple gestion de services techniques mutualisés. Les deux EPCI donnent et promeuvent une image de véritable réussite collective à l'extérieur du *secteur*. Figures de *modèles* à différents points de vue, leur succès respectifs sont relayés par les milieux scientifiques et techniques au sein des revues spécialisées.

La planification stratégique urbaine et les acteurs qui la produisent, ont un rôle majeur. Il faut noter l'action des agences d'urbanisme dans le développement intercommunal des secteurs périurbains, en particulier pour le SICOVAL, ou également l'élément mobilisateur des SDAU des années 1970 ou des Schémas directeurs plus récents. Ainsi le SDAU de 1973 et le Schéma directeur de 2000 sont déterminants dans la construction territoriale du Pays Voironnais. La planification urbaine a un rôle de catalyseur sur le développement de stratégies territoriales périurbaines, spécifiquement sur le plan de leur affirmation politique. A Grenoble, les Schémas directeurs successifs ont été la meilleure promotion de l'intercommunalité au sein des secteurs périphériques face à l'agglomération centrale. En interpellant sur leur devenir, la planification urbaine a pour ainsi dire pu donner du corps et du contenu politique aux pouvoirs locaux (Fourny, Pagand et Pradeilles, 1997b).

L'émergence d'un leader politique local périurbain associé à une culture périurbaine prônant une forte maîtrise du territoire est un deuxième élément marquant. Claude Ducert (PS) et Michel Hannoun (RPR), ont respectivement porté politiquement l'émergence de leur secteur, pendant près de 30 ans et cela sans discontinuité. Ces deux personnalités originales se caractérisent par une vision politique forte et anticipatrice de leurs territoires respectifs. Ils marquent en outre la construction intercommunale de leur secteur, par l'empreinte d'un réel leadership politique local. Il est à noter que ces deux *maires-présidents* ne sont pas issus des villes-centres ou des plus importantes en terme démographique de l'EPCI. C'est en effet la condition *sine qua non* du compromis *centre-périphérie* à l'intérieur de ces secteurs périurbains, entre les communes plus urbaines ou plus rurales. Les deux présidents d'EPCI sont en effet les maires des *capitales économiques* de leur secteur, en l'occurrence les communes où siège la principale zone d'activité.

L'habitude de travail en commun donne progressivement un sens à la pratique collective au niveau interne de secteur. La *logique temporelle*, de longévité et de continuité, est en effet un élément déterminant puisque les deux collectivités accumulent 30 ans de travail en commun. Cette « habitude » s'effectue en outre dans une posture largement *techniciste-moderniste* largement pragmatique, qui annihile un temps les rivalités politiques du secteur périurbain.

En outre, le caractère à la fois urbain, rural et périurbain de ces collectivités locales, sont la clef de projets de territoires définis comme mixtes au niveau territorial. La fusion des premiers syndicats préexistants et l'intégration ensuite de multiples compétences permettent la formation d'une identité locale technique et politique. Le secteur se forge en effet une *culture propre*, bien plus qu'une identité géographique ou historique par ailleurs souvent (ré)inventée. Les valeurs de l'intercommunalité périurbaine s'articulent en opposition au *modèle de la ville dense* en général. Les valeurs locales prônent la ruralité ou au mieux un mélange entre ville et ruralité dans une optique de *mixte territorial* et non forcément de mixité sociale. Elles deviennent les éléments clefs de distinction territoriale et donc de cette manière d'une identité périurbaine si largement revendiquée.

Enfin, dans l'affirmation territoriale de ces collectivités périurbaines, la fabrication et la diffusion « d'images » propres à l'intercommunalité locale, servent d'ingrédients pour la construction d'identité de secteurs. Au SICOVAL, le discours récurrent sur la « solidarité originelle » et sur « l'originalité consubstantielle » de la collectivité donne une histoire moderne à cette intercommunalité, qui se donne à voir comme un *modèle à suivre*. Celle-ci fait figure de mythe opératoire à l'action publique locale. Pour le Pays Voironnais, l'imaginaire local de la lutte de la campagne contre la ville (les images du « SDAU » et de la « ville nouvelle »), permettent d'argumenter contre le discours intégrateur de l'agglomération centrale et de développer localement le mythe du territoire « assiégé » par « l'ogre grenoblois ». Les « images » développées au sein de ces collectivités sont la base d'identité locales, technique et politique, de secteurs périurbains en émergence ; à la manière des dessins bucoliques, évoquant le lien entre rural et urbain, qui parcourent la gazette intercommunale du Pays Voironnais.

L'institutionnalisation des espaces périurbains

Dans une recherche portant sur le rôle de l'intervention publique dans la production urbaine des périphéries au sein de l'agglomération grenobloise[240], les auteurs s'interrogent sur la *constitution d'un nouvel ordre spatial* et sur sa *structuration*. La mise en valeur de secteurs territoriaux dans une perspective d'autonomie relative, s'ancre dans un processus global de différenciation des espaces métropolitains. Les EPCI périurbains prennent de l'ampleur d'abord au plan économique, puis ensuite au niveau de l'aménagement de l'espace. Ils deviennent ainsi des outils de modification des rapports politiques et techniques d'agglomération, mais aussi des moyens de maîtrise spatiale au niveau local. Elles remettent en cause, notamment par la structuration des régions urbaines en sous-ensembles, les rapports centre-périphérie classiques.

[240] les vocables mêmes des auteurs, l'étude s'est intéressée aux *territoires intermédiaires* situés quelque peu au-delà de la zone d'urbanisation des années 1950-1960 et qui ont connu une forte périurbanisation au cours des années 1970-1990. Se référer aux deux articles suivants : « Les communes périurbaines. La construction publique des territorialités » et « Les nouveaux centres péri-urbains : l'espace public porteur de territoires. » (Fourny, Pagand, et Pradeilles, 1997a, 1997b).

Le SICOVAL et le Pays Voironnais nous montrent que le rapport classique de dépendance des périphéries au centre, n'est en effet plus suffisant pour expliquer les évolutions de la ville contemporaine et notamment celles sur l'agencement des centralités. Ce rapport *centre-périphérie* repose aujourd'hui surtout dans les relations *inter et intra* secteurs.

Au niveau *intra*, le Pays Voironnais montre, dans un premier temps, que l'existence d'une forte centralité urbaine ne s'inscrit que modérément dans l'organisation territoriale d'un secteur périurbain. Ce n'est qu'une fois l'intercommunalité consolidée que le rôle d'une centralité vient éventuellement conforter ou impulser des démarches d'aménagement. Le rôle de la centralité s'inscrit surtout dans une logique d'opposition face à la centralité principale d'agglomération ou de région urbaine. C'est la *citadelle* qui préserve le territoire d'une extension en tâche d'huile du centre, ainsi que de tous les maux qui y sont associés.

Inversement, au SICOVAL l'absence de véritable centralité n'a pas été un frein, bien au contraire, à la consolidation de l'intercommunalité périurbaine. Elle a permis l'annihilation de conflits entre les communes et encouragé ainsi une forme assez consensuelle de régulation technique et politique. L'absence d'un pôle principal de secteur au SICOVAL évite ainsi les rivalités classiques de suprématie, de leadership et de méfiance que connaît le Pays Voironnais entre ville-centre (Voiron), petites communes urbaines du Sud (Moirans, Voreppe, Rives) et communes plus rurales au Nord.

Dès lors, en lien avec les hypothèses d'Alain Faure sur le couple *puissance publique* et *territoire* (Faure, 2001), nous pouvons également affirmer ici que l'action publique locale périurbaine change le territoire, et qu'inversement le territoire périurbain change les politiques publiques. Les exemples des EPCI du SICOVAL et du Pays Voironnais entérinent en effet l'expansion de l'urbanisation des espaces périurbains et en assurent la régulation économique, sociale, technique et politique. Elles préfigurent des projets territoriaux complexes au niveau de secteurs possédant une relative autonomie, mais elles annoncent aussi des possibilités de coopération avec le reste de la métropole au sein de structures de gouvernance globales.

Deuxième partie

L’enjeu pour les collectivités locales des grandes infrastructures routières comme solution à la « transition urbaine »

Introduction

Cette deuxième partie a pour objectif l'explication des politiques visant à répondre aux dysfonctionnements du système de déplacements. Les localisations périurbaines d'habitat et d'activité engendrent des besoins de circulations, et la nécessité de nouvelles infrastructures routières, ainsi qu'au développement de transports publics adaptés à la desserte de ces espaces. Pour réguler les déplacements périurbains et répondre à l'extension des territoires urbanisés, les politiques de transports développent de nouvelles solutions, qui sont à la fois institutionnelles et techniques. Elles entrent aussi dans des configurations aux échelles différentes : l'agglomération centrale, les secteurs périurbains et les régions urbaines, qui dépendent notamment de l'implication des acteurs institutionnels « agissants » dans les déplacements : les Communautés d'agglomérations, les syndicats de transports publics, les Conseils généraux et régionaux et enfin l'Etat.

Les chapitres 4 et 5 se focalisent sur l'enjeu des grandes infrastructures routières et de la manière dont les espaces de la périurbanisation sont interpellés. Notre recherche installe d'abord le débat idéologique assez caricatural entre deux modes de transport, en l'occurrence entre transport public et automobile ; et non proprement dit à l'histoire et à la gestion du système de transport routier ou encore aux solutions qui seraient à adopter pour faciliter les déplacements automobiles. Les projets de *grand contournement toulousain* et de *rocade Nord grenobloise* sont l'occasion d'un vif débat, moins vis-à-vis d'un idéal de développement urbain, que vis-à-vis des solutions à apporter face aux dysfonctionnements du système de déplacements et à ses conséquences sur le fonctionnement spatial et économique de ces agglomérations. Ce débat est considéré dans notre recherche comme largement caricatural, parce qu'il repose à la fois sur des rivalités partisanes classiques et sur la capacité des milieux écologistes locaux à occuper le terrain politique. Le débat ne s'intéresse pas aux véritables causes de la saturation des infrastructures routières, mais se base sur un discours récurrent portant sur les méfaits de l'étalement urbain, alors que dans le même temps la poursuite des grands investissements routiers est toujours perçue comme prioritaire. Les solutions proposées en terme routier reposent en effet sur une *logique de maximisation* de l'offre.

La régulation des déplacements automobiles par une offre routière accrue sont en effet évoqués comme résultant d'un champ idéologique dominant, en lien avec la gestion d'espaces périurbains – foncièrement automobile tant par leurs usages, leurs modes de vie ou leurs configurations spatiales.

Nous aborderons enfin dans ce chapitre l'émergence des secteurs périurbains dans ce débat. Le développement de grandes infrastructures routières sont éminemment périurbaines, car celles-ci nous racontent comment l'acteur territorial périurbain est mis à l'épreuve.



> *La mobilisation du monde économique, des élus et des usagers périurbains favorise l'adéquation entre le réseau de voirie et les flux de déplacements issus de la transition urbaine. Elle complète en cela le rôle du système socio-technique de programmation des infrastructures routières.*
>
> **Gabriel Jourdan**
> *Transports, planification et gouvernance urbaine (Jourdan, 2003)*

Après avoir abordé la construction politique des régions urbaines grenobloise et toulousaine au sein des chapitres précédents et en particulier celle de deux secteurs périurbains, nous nous attachons à présent à étudier la régulation des déplacements. Nous prenons pour exemple au sein de ces deux chapitres les solutions envisagées en matière routière pour réguler la croissance de la circulation automobile, due en grande partie à l'extension des territoires urbanisés. Les solutions envisagées par les services locaux de l'Equipement et les collectivités locales portent sur la « nécessité » de programmer de nouvelles infrastructures routières par la création de nouveaux contournements pour faire face à la saturation existante.

Les collectivités périurbaines ne sont pas le point d'entrée, voire central de ce chapitre, car ces dernières se situent techniquement et politiquement, encore largement à l'écart de ces enjeux. Nous souhaitons plutôt appréhender comment les espaces périurbains se situent à l'épreuve des grandes infrastructures (auto)routières, alors qu'ils sont spatialement « au centre » des évolutions et des demandes sociétales en la matière, en l'occurrence vis-à-vis de la nécessité de trouver des solutions à la croissance de la circulation automobile et à la saturation concomitante des infrastructures.

Ces enjeux concernent avant tout :

- L'Etat qui poursuit la consolidation de son réseau autoroutier structurant à l'échelle nationale, mais aussi régionale ;
- La Région et le Département dans une optique de développement, d'aménagement, voire de désenclavement du territoire ;
- Les ville-centres et les structures d'agglomération afin de décongestionner les infrastructures existantes (pénétrantes, rocades) saturées et écarter les nuisances.
- Enfin, les espaces périurbains qui se trouvent actuellement « coincés » entre une forte demande d'amélioration des circulations à la centralité principale, de la part de la population, des collectivités et des entreprises ; et simultanément une demande de préservation d'un cadre de vie ardemment défendu par la mobilisation des associations de citoyens.

Remédier aux conséquences de la « transition urbaine »

Nous abordons au sein de ce chapitre comment la programmation de nouvelles infrastructures est devenue une « nécessité » croissante depuis les années 1970 et l'élaboration des SDAU, ceci jusqu'à la réactivation de la planification urbaine dans les années 1990 et 2000. Cette période fut marquée par de vives réflexions locales dans le domaine de la ville et des transports. Les planificateurs locaux, sous l'égide des services locaux de l'Etat, prennent en effet acte des conséquences de la forte extension de l'urbanisation, autrement dit des effets spatiaux et circulatoires de la « transition urbaine » (Jourdan 2003, Wiel 1999a), au sein d'espaces périurbanisés qui concernent à Toulouse les limites du département, chevauchant même les aires d'influences des villes moyennes environnantes ; et à Grenoble une vaste région urbaine.

La réalisation des aménagements routiers des années 1970, principalement pénétrantes autoroutières, a en effet permis à l'urbanisation de s'étendre et de se disperser. Cette périurbanisation des hommes et des activités a ensuite entraîné la hausse d'un important trafic automobile, qui a du même coup entraîné la saturation des infrastructures existantes et la demande de nouvelles voies rapides : *la congestion appelant la congestion*. L'amélioration du réseau routier par la création de nouvelles infrastructures permet en effet de diffuser l'urbanisation, mais conduit dans le même temps à leur saturation concomitante.

Ainsi, au vu de l'étalement urbain, les DVA[241] du début des années 1990 donnent le signal d'alarme pour réagir avant qu'il ne soit trop tard, cela avant que les agglomérations centrales ne soient totalement « asphyxiées ». Le plaidoyer des services de l'Equipement est ensuite repris en main par les principales collectivités locales, qui agissent tant pour relayer l'effacement progressif de l'Etat au niveau local, que pour conserver les fruits de la croissance économique et limiter les nuisances de l'accroissement des circulations routières, du trafic de transit comme du trafic d'échange local. L'objectif est ainsi de répondre à une demande sociale croissante de la part de la population, des élus et des milieux économiques, sans pour autant contraindre la localisation du développement urbain, tel que l'illustre à la même période la mise en révision *plutôt laxiste* des Schémas directeurs.

(1) Les années 1970-1980 et la mise en place des grands schémas d'aménagements

A Grenoble, à Toulouse ou ailleurs, les SDAU sont l'occasion dés la fin des années 1960 de programmer l'équipement en infrastructures autoroutières au sein des grandes agglomérations françaises. L'amélioration de l'accessibilité au centre est alors l'objectif prioritaire, avec la programmation de vastes chantiers : rocades, grandes pénétrantes et anneaux de contournement, même si en pratique des schémas réduits seront mis en œuvre dans un premier temps. Ces schémas routiers annoncent cependant déjà les futures grandes *voiries rapides structurantes* (VRU) qui feront débat 20 à 30 ans plus tard, comme le

[241] DVA : Dossier Voirie d'Agglomération.

grand contournement de Toulouse, la *rocade Nord* ou encore la *voie sous le Vercors* à Grenoble. L'extension de l'urbanisation, à chaque fois un peu plus lointaine, et la demande croissante de déplacements associée, vérifient en effet les prévisions des schémas de voirie des années 1970.

A Toulouse, le SDAU a été difficile à mettre en place, malgré les efforts et la volonté des services locaux de l'Etat, soucieux du développement de leur schéma de voirie. L'échec de la première version de l'agence d'urbanisme, la longueur de la procédure, ainsi que les incohérences géographiques ou la caducité des prévisions spatiales et démographiques, illustrent cet état de fait. L'élaboration de la procédure est marquée par les rivalités entre les différentes collectivités locales, mais aussi entre les grandes structures techniques qui défendent fermement leur territoire d'intervention. L'agglomération toulousaine fonctionne ainsi en ordre dispersé, et avance par la création de structures techniques *ad hoc* comme le *Syndicat mixte des Transports en Commun* (SMTC) ou les structures à vocation économique.

En outre, l'absence de structure intercommunale, une ambiance locale conflictuelle autour d'une ville-centre prédominante à tous points de vue ou des rapports difficiles entre le centre et la périphérie, ralentissent la démarche, tout en la délestant partiellement de son contenu. Le SDAU toulousain ne conduit pas à faire émerger une vision commune de l'aménagement de l'espace, tant à l'échelle de l'agglomération qu'à l'échelle métropolitaine. Il fait cependant *par défaut* figure à la fois, d'armature métropolitaine et de référentiel fondateur de l'aire urbanisée toulousaine, notamment le long des axes d'urbanisation par l'intermédiaire de son réseau de voies urbaines rapides.

A Grenoble, fruit d'un travail en commun entre les services locaux de l'Etat et une agence d'urbanisme au centre de l'expertise technique locale, le SDAU est rapidement adopté. Le cadre politique et institutionnel y est plutôt clair et consensuel, autour du principal syndicat intercommunal, en l'occurrence le SIEPARG. La technostructure en charge de la planification s'organise autour d'une agence d'urbanisme qui fonctionne en bonne entente avec la structure intercommunale et les services de l'Etat. L'originalité du SDAU grenoblois est la création d'une « scène politique et technique » à l'échelle de la région urbaine, ou du moins d'une représentation spatiale de la région urbaine dans un premier temps, autour de « l'Y » grenoblois et des grands secteurs extérieurs à l'agglomération centrale.

Les grandes infrastructures routières *versus* les projets de transports collectifs

Les schémas d'aménagement cristallisent les compromis entre centre et périphérie. Les SDAU des années 1970 distinguent en effet un *cœur d'agglomération* multipolaire structuré par une armature de voies routières rapides et une *périphérie* qu'il faut structurer par la promotion de pôles secondaires. Pour Toulouse cela passe par une extension linéaire de l'urbanisation le long des principales pénétrantes routières. Et pour Grenoble par une structure polycentrique au sein des différents secteurs extérieurs de la région urbaine ou plutôt par la promotion de « l'Y grenoblois », invention du SDAU de 1973.

Les transports collectifs font quant à eux figure d'une priorité secondaire, même si les SDAU promeuvent dans l'ensemble la modernisation des réseaux et la construction de TCSP qui préfigurent les futurs axes structurants des décennies suivantes. Ils ne font en effet pas l'objet, contrairement aux schémas viaires, d'une programmation technique et financière précise. L'objectif qui leur est assigné est à la fois d'améliorer la circulation dans le centre et l'accessibilité en direction du centre. A Grenoble, la thématique des transports collectifs pèse néanmoins plus qu'à Toulouse, du fait même des contraintes de son site géographique. Se développe ainsi de manière précoce, dès les années 1970, au sein de la capitale du Dauphiné – terreau de scientifiques et de classes moyennes supérieures – de fortes préoccupations écologistes sur la question des déplacements et sur les pollutions atmosphériques liées à l'usage de l'automobile. Les milieux écologistes insistent alors sur l'impasse de la poursuite d'un développement urbain tourné uniquement sur le « tout-automobile ». La particularité grenobloise est ainsi d'avoir su susciter une mobilisation politique forte autour des politiques alternatives à la voiture et d'avoir en conséquence permis de développer des politiques volontaristes. Le rôle de l'ADTC est en la matière remarquable au vu de son impact sur la promotion du vélo, du tramway ou plus tard du tram-train. A Toulouse, des préoccupations de ce type ne se manifesteront que plus tard et avec une moindre écoute de la part des élus locaux, notamment au moment de l'élaboration du PDU à la fin des années 1990.

Dans les années 1970 puis 1980, la mise en œuvre du SDAU est, à Grenoble comme à Toulouse, l'occasion développer les grandes voiries routières. Les procédures sont pourtant très différentes, tant dans le cadre institutionnel qui porte la planification urbaine, que dans les conditions même de l'élaboration du document. Le véritable point commun est l'inscription prioritaire sur l'agenda de la programmation des grandes infrastructures et notamment les *voies urbaines rapides*, et dans une moindre mesure les transports collectifs à travers la réalisation des premiers TCSP modernes.

(2) Les années 1990 et la relance de la planification stratégique

Les années 1990 sont celles du retour sur le devant de la scène technique et politique locale de la planification urbaine avec l'élaboration des DVA et des PDU, ainsi qu'avec la révision des Schémas directeurs. La programmation des grandes voiries routières est, avec la distribution des droits à bâtir, un élément prioritaire d'une planification qui prône : la *densification* (1) au sein des secteurs centraux qui concentrent habitat et emplois ; mais aussi la *poursuite implicite de l'étalement urbain* (2), au nom du droit à l'urbanisation et de la non-ingérence (technique et politique) au sein des secteurs périphériques. Il y a à Grenoble l'idée de l'autonomie de l'agglomération centrale du reste de la région urbaine ; tandis qu'à Toulouse il y a une séparation entre territoires d'influence entre la ville-centre et le Conseil général.

L'enjeu des infrastructures routières de contournement à Grenoble et Toulouse, « rocade Nord » et « 2ème rocade, voire grand contournement », correspondent certes à deux échelles spatiales distinctes, mais au vu des enjeux topographiques grenoblois et de

l'interpellation réciproque des espaces de la périurbanisation, les problématiques de ces cas d'études sont à même d'être comparées. Ces exemples illustrent pareillement « l'affichage maximaliste » de la prise de conscience des problématiques liées à l'étalement urbain. Ils présentent également tous deux une logique routière qui reste elle aussi « maximaliste » au vu des réalisations qui restent encore à entreprendre.

Les contradictions du discours des élus locaux avec le discours environnementaliste sont multiples : sur l'étalement urbain et la consommation d'espace, sur la ville compacte et/ou durable, ainsi que sur les transports collectifs et la promotion des modes alternatifs. Quel élu local ne se targue pas aujourd'hui de développer une piste cyclable pour lutter contre le réchauffement climatique, tout en promouvant une ville et des transports en totale contradiction ? A cet égard, même si les élus locaux considèrent indispensable de développer les modes alternatifs à la voiture, une large majorité d'entre eux considère que l'impact des transports collectifs ne peut être que limité pour régler les problèmes de déplacements.

La capacité des transports collectifs à répondre aux évolutions de la mobilité à l'échelle de l'aire urbaine, aux enjeux de la périurbanisation et de l'extension des territoires du quotidien reste donc encore, non pas impensée, mais à la marge des agendas politiques locaux. Comme le démontre Gabriel Jourdan, les principales orientations de la planification urbaine vont à l'encontre de la forte prise de conscience sur l'étalement urbain au début des années 1990. Elles vont encore dans le sens de ce qu'il nomme la *« non-durabilité du contrat implicite de régulation par les mobilités »* (Jourdan, 2003). Alors que la plupart des diagnostics exposent le manque de maîtrise spatiale, ainsi que les conséquences négatives de l'étalement urbain, les solutions techniques restent avant tout routières et en contradiction avec le discours généraliste et moralisateur du développement durable, qui dénonce les faibles densités et l'utilisation massive de l'automobile. On est en quelque sorte passé d'élus « pro-routiers » à des élus qui le sont moins, mais qui n'ont pas les moyens d'enrayer l'étalement urbain.

Ainsi, cette manière d'aborder la gestion du développement urbain renvoie à la double représentation de la ville, avec premièrement une ville compacte et centrale ceinturée par une rocade, voire plusieurs, qui est protégée de la circulation. Il faut y renouveler l'existant, construire plus de logement et récupérer l'espace viaire automobile en faveur des modes alternatifs. Et il y a deuxièmement les secteurs extérieurs, c'est-à-dire les « périphéries » urbaines, vouées à l'automobile, une fois franchies les premières rocades. La recherche « d'équilibre » ou plutôt de « compromis » entre les exigences de ces deux modèles de ville, conduit à opérer ce que certains observateurs nomment de « non-choix schizophréniques », c'est-à-dire des choix qui permettent à la fois de poursuivre le développement des infrastructures nécessaires au bon fonctionnement du modèle périurbain, mais aussi de permettre que la circulation soit limitée dans les secteurs centraux plus denses.

Les PDU *décident ainsi de ne pas choisir* et entérinent donc largement la juxtaposition de ces modèles en entreprenant de nombreux efforts pour protéger le centre et contraindre l'accès à la voiture, venant principalement de l'extérieur. A Grenoble, le PDU repousse

l'automobile le plus loin possible en dehors de la cuvette centrale (concept multimodal et de contrôle d'accès), vers les espaces extérieurs de la périurbanisation. A Toulouse, le PDU, sans pour autant contraindre fortement l'utilisation de l'automobile dans son centre, à l'exception de certains axes, combine ainsi permissivité et protection, tout en diffusant les nuisances à l'extérieur.

(3) Répondre aux grands enjeux de déplacements et préparer l'avenir

Répondre à la saturation inéluctable du trafic, au vu des prévisions de croissance à la hausse des déplacements périurbains, ainsi que des déplacements d'échanges et de transit, fait partie des enjeux prioritaires en termes de gestion territoriale. Les élus comme les techniciens du « pôle routier » (notamment les services locaux de l'Etat) insistent particulièrement à Toulouse sur le trafic de transit et la gêne provoquée par les camions vis-à-vis de la bonne circulation des échanges locaux en voiture individuelle. Il est donc impératif de dissocier les trafics de transit et d'échanges du trafic local à caractère urbain, afin que *tout cela circule mieux* et que la population ne soit pas entravée dans ses déplacements par des flux qui n'ont rien à y faire.

Le thème de la « saturation » de la circulation routière revient ainsi régulièrement au devant de la scène locale grenobloise et toulousaine pour justifier la nécessaire programmation de nouvelles infrastructures, afin que le trafic continue à bien s'écouler. Il faut en effet programmer des routes *avant qu'il ne soit trop tard*, car le système de voirie ne peut rester figé à l'héritage des années 1970. L'attractivité économique et l'avenir des agglomérations en dépendent. Les conséquences annoncées en cas de laisser-faire sont en effet unanimes : engorgement, thrombose, asphyxie, etc. Les échos partout alarmistes interpellent l'inéluctable nécessité de programmation routière.

La planification urbaine (Schémas directeurs, PDU) reprend à son compte les nombreuses analyses effectuées par les services de l'Etat dès le début des années 1990 (DVA), insistant sur la nécessité de désengorger le centre, de régler le problème des bouchons et de fluidifier la circulation. La thématique du « développement économique », à Grenoble comme à Toulouse, est la première à l'appel pour justifier ces études, et en l'occurrence les futurs grands chantiers à venir. Il faut maintenir l'attractivité économique par des aménagements autoroutiers qui se révèlent, plus le temps passe, indispensables. L'avenir de nos agglomérations en dépend ! Les arguments sur les *effets structurants* des grandes infrastructures pour répondre à la croissance urbaine mobilisent fortement habitants, élus (la ville-centre, les structures de coopération intercommunales, le Conseil général et régional, ainsi que les communes périurbaines) et acteurs économiques (les entreprises et leurs représentants). Ces arguments sont régulièrement avancés, notamment par les secteurs périurbains, premiers demandeurs en bonne desserte routière.

Vient ensuite l'enjeu de l'aménagement du territoire départemental et régional avec la thématique du « désenclavement » routier, comme l'illustrent les discours récurrents sur l'enclavement de l'agglomération grenobloise (le « cul de sac » grenoblois) ; ou bien le débat sur le type de contournement à Toulouse (urbain ou régional) avec la prise en compte du développement des villes moyennes environnantes et bien entendu leur désenclavement.

Enfin, il y a la demande sociale en infrastructures routières, au nom des libertés individuelles de la population. Celles-ci promeuvent d'une part le droit à circuler et si possible dans de bonnes conditions. D'autre part, elles rejettent les nuisances de la circulation automobile, tant dans les centres-villes, car il faut des centres plus verts et aérés, que dans les *cottages* de périphérie. La demande des ménages périurbains est en effet très claire : vivre plus près de la « nature » et continuer à circuler librement, c'est-à-dire facilement et sans bouchons. Les secteurs périurbains, par eux-mêmes ou par l'intermédiaire du Conseil général, se mobilisent donc doublement : à la fois pour la création d'infrastructures routières afin que cela circule mieux, mais aussi contre des projets nuisibles à la qualité de vie suburbaine comme le révèle à Toulouse l'échec du DVA au milieu des années 1990. L'enjeu des grandes infrastructures routières cristallise en effet les tensions et les conflits entre des collectivités locales aux territoires de tutelle et aux intérêts électifs distincts, avec pour enjeu majeur la régulation de l'augmentation annoncée des déplacements dits d'échanges ou périurbains.

Chapitre 4

Un "périurbain" absent du projet de grand contournement autoroutier de l'aire urbaine toulousaine

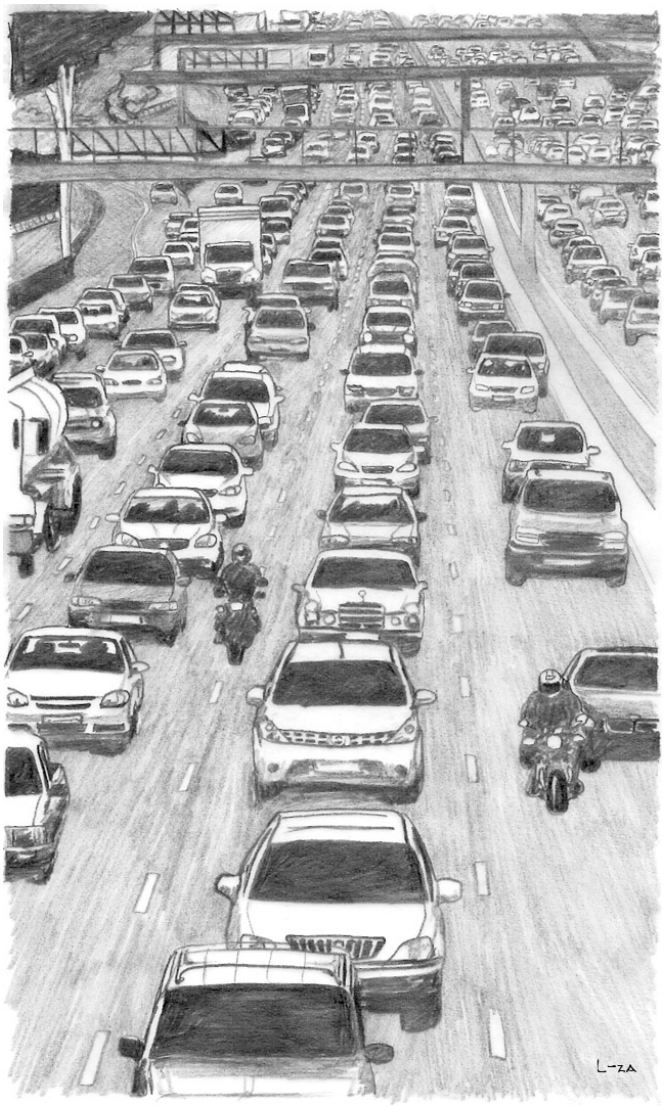


Fig. 50 – La congestion routière,
un enjeu local croissant pour les collectivités locales

Chapitre 4
Un "périurbain" absent du projet de grand contournement autoroutier de l'aire urbaine toulousaine

1. La « nécessité » de programmer de nouvelles infrastructures routières

1.1. La réactivation de la planification sous l'égide de la croissance de l'aire urbaine
1.2. Un dimensionnement du réseau routier à la hauteur de la périurbanisation
1.3. Le retour du « contournement » toulousain…

2. La prise en main par les collectivités locales du dossier des grandes infrastructures routières

2.1. La « nécessité » de mieux répartir les nuisances entre la ville-centre et ses périphéries
2.2. Le rejet des nuisances à la périphérie et le maintien de l'attractivité économique du centre

3. Des transports collectifs relégués comme faire-valoir des efforts en matière de développement durable

3.1. L'enjeu secondaire des transports collectifs face à la régulation des déplacements périurbains
3.2. Les critiques des écologistes face aux insuffisances des politiques de déplacements
3.3. Les élus rappellent qu'il ne faut pas oublier les transports collectifs

4. Les divisions politiques locales à l'épreuve de la croissance des déplacements périurbains

4.1. L'enjeu politique de la « distance » de l'infrastructure au centre de l'agglomération
4.2. Les divisions locales autour de la nouvelle infrastructure autoroutière
4.3. Une aire urbaine au centre d'un devenir polycentrique métropolitain

1968 : **Livre Blanc** de l'agence d'urbanisme
1970 : Etude sur L'axe Muret - Toulouse - Montauban de la DDE

1971-1982 : Elaboration du **SDAU**

► ***Projet d'un anneau de contournement en complément de la rocade urbaine*** ①

1989-1998 : Mise en révision du Schéma directeur

1991 : Lancement de la démarche **DVA**

► ***Projet de grand contournement à environ 15 km de Toulouse*** ②

1996 : Ajournement du DVA par le Préfet
1998 : Adoption du Schéma directeur
Le ministre des Transports met un terme au projet de grand contournement qui a suscité une vive opposition dans les espaces périurbains concernés

2002 : Initiative du Préfet avec l'agence d'urbanisme de constituer une conférence de l'aire urbaine pour encadrer le **SCOT**

2003 : Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (**CIADT**). Lancement de nouvelles études sur les grandes infrastructures routières pour un bon fonctionnement du réseau structurant et dans une perspective d'aménagement du territoire

► ***Réactivation du projet de grand contournement*** ③

2004 : Campagne de communication de la **Mairie de Toulouse** pour une **"2ème rocade"**
Consultation des collectivités locales pour le choix d'un SCOT unique à l'échelle de l'aire urbaine ou de SCOT multiples
Fin 2004 : Choix pour des **SCOT multiples**

2004-2005 : **Etude d'opportunité de la DRE** sur l'éventualité d'un grand contournement (Est, Sud et Ouest)

2005 : Adoption d'une Charte inter-SCOT
Création de la conférence de l'aire métropolitaine (Région-Métropole)

2006 : Présentation des études. La **DRE** conclut au caractère envisageable d'un contournement routier.

- La **Région** conclut à la nécessité d'un grand contournement , mais en précisant que ce n'est pas la solution aux bouchons de la rocade toulousaine et qu'il convient de trouver d'autres idées, notamment en développant les transports ferroviaires et les transports en commun.
- Le **Grand Toulouse** donne un avis favorable à la poursuite des études sur le grand contournement.
- La **mairie de Toulouse** réaffirme son soutien au projet de grand contournement.
- Le **Conseil Général** prend acte de l'étude du contournement et conclut à son inefficacité. Il propose d'autres solutions, commme le développement d'un réseau d'agglomération, partie prenante d'un réseau départemental appelé à effectuer un saut qualitatif.

2007 : Projet mis au **débat public** d'une nouvelle infrastructure autoroutière à 2x2 voies et à péage.

► ***Lancement du projet de grand contournement*** ④

Un article de la *Dépêche du midi* dévoile un dossier de la DDE qui évoque une situation alarmante de la circulation pour les années à venir. Le grand contournement n'apporterait qu'une solution partielle aux problèmes.
Le dossier met en avant le retard de Toulouse dans la gestion des déplacements, par des "des acteurs dispersés voire divisés" et par un paysage de la gouvernance locale décrit comme "balkanisé".

La **mairie de Toulouse** réalise une enquête d'opinion sur le grand contournement où 77% des sondés se prononcent pour un grand contournement afin de désengorger le périphérique actuel.

Le **Conseil général** publie une étude justifiant son avis défavorable

Fig. 51 – Les temps du grand contournement toulousain : du SDAU au SCOT (1968-2007)

1 La « nécessité » de programmer de nouvelles infrastructures routières

1.1. La réactivation de la planification sous l'égide de la croissance de l'aire urbaine

> *L'Agence d'Urbanisme est l'outil du SMEAT. Et le SMEAT est l'outil prudent de la planification, parce que « planifier » pour les communes, pour les maires, cela comporte une connotation de mainmise et d'autoritarisme.*
>
> **Entretien,**
> *Mairie de Toulouse*[242]

La mise en place d'un *Syndicat mixte d'études et d'aménagement de l'agglomération toulousaine* (SMEAT) « hâté » par le Préfet intervient en 1991, 2 ans après la décision de ce dernier de relancer la procédure (1989) et 7 ans après la première demande de modification (1984). Mais comme les décisions sont souvent laborieuses à prendre et la lenteur inhérente à la planification toulousaine, ce n'est que 2 ans plus tard que le syndicat mixte prend effectivement la compétence de mise en révision. La ville-centre en est l'acteur politique principal, elle y domine en effet largement en terme de représentation[243]. Au sein du SMEAT, le Conseil général n'est par ailleurs pas présent. Il est en effet tenu à l'écart de toute décision politique en terme d'aménagement de l'espace au sein de l'agglomération centrale, alors que ce dernier, comme le constatent les observateurs locaux, est pourtant le principal financeur du développement urbain des communes périurbaines et rurales autour de Toulouse (Laborie, 1996a).

En terme technique, l'agence d'urbanisme (AUAT) est désormais la technostructure, principale et unique, chargée de l'élaboration des études urbaines, cela contrairement au premier SDAU adopté en 1982[244]. C'est en soi une importante clarification dans la répartition des tâches par rapport à l'élaboration de l'ancien SDAU. Cependant, en termes de déplacements, la question routière est laissée à l'expertise prédominante des seuls services locaux de l'Equipement, qui maîtrisent les futurs grands tracés de voirie au sein de l'aire urbaine toulousaine.

---

[242] Entretien Toulouse. 2004a. "Maire-adjoint à la ville de Toulouse, Président du Conseil de développement du Grand Toulouse. Entretien effectué le 02/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[243] Toulouse dispose d'une très large majorité au sein du SMEAT, soit 124 délégués, 12 pour le SICOVAL et 46 pour les autres communes. En outre, le maire de Toulouse préside la structure syndicale.

[244] Cependant, seules 26 communes sont membres de l'agence d'urbanisme au moment de l'élaboration de la révision du Schéma directeur (SDAT), alors que le SMEAT compte 63 communes (1994). Se référer au chapitre 2a *« Une aire urbaine toulousaine divisée »* et au point 1.3 : *« La gestion chaotique de la croissance des espaces urbains ».*

Un périmètre considéré comme étroit

Concernant le périmètre retenu, l'établissement de la révision du *Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine* (SDAT) s'effectue dans les mêmes limites que le SDAU, en l'occurrence le périmètre de 63 communes retenu par le Préfet en 1971, alors que dès 1982 le schéma est considéré comme caduque au vu de la forte extension de l'urbanisation des années 1970. Pour Jean-Paul Laborie, le périmètre du SMEAT ne coïncide avec aucune des limites admises pour identifier un espace urbain cohérent au sein de l'aire urbanisée toulousaine. Pour l'auteur, l'urbanisation le déborde largement et n'offre pas de *« consistance géographique »*. Il ne prend en compte aucune des nomenclatures spatiales de l'INSEE (ni la ZPIU – *Zone de Peuplement Industriel et urbain* – de 1982 et ni la ZPIU de 1990), ni zone d'urbanisation ou d'influence quelconque (Laborie, 1996a). Cependant, cette critique habituelle des périmètres de la planification urbaine est à atténuer, car les découpages territoriaux de l'INSEE et notamment les anciennes ZPIU se caractérisaient par leurs vastes dimensions.

L'une des raisons pour lesquelles le SDAT possède le même périmètre que le SDAU des années 1970, renvoie aux questions de leaderships politiques locaux. La ville de Toulouse veut en effet conserver sa mainmise sur l'agglomération et ne souhaite donc pas un périmètre trop large, qui la mettrait en minorité démographique et politique au sein d'une nouvelle institution élargie. Il y a aussi un Conseil général qui veut limiter l'aire d'influence de la ville-centre et qui incite fortement les communes périurbaines à ce qu'elles n'intègrent pas la structure du SMEAT. Ce dernier les encourage plutôt à intégrer les démarches intercommunales périphériques, cantonales ou de pays, initiées par lui-même ou la Région.

Les limites du SDAT sont donc certes largement dépassées par la croissance urbaine et fortement dépendantes des logiques partisanes, mais elles possèdent néanmoins une qualité historique indéniable. Les communes membres du SMEAT sont en effet déjà socialisées à l'exercice puisque les maires du pôle urbain sont confrontés depuis de nombreuses années à la gestion du développement de l'urbanisation et sont aussi régulièrement associés aux travaux de l'agence d'urbanisme.

Le DVA et le SDAT : deux démarches convergentes sur la question routière

La démarche DVA[245] lancée au début des années 1990, en concomitance avec le SDAT, englobe quant à lui 208 communes, soit 145 communes supplémentaires[246]. Cette différence tient au fait que les périmètres de planification correspondent à deux logiques différentes. Le SDAT répond à une logique politique et pragmatique fortement *négociée* par les élus locaux de l'agglomération, tandis que le DVA répond au contraire à une

[245] Le DVA, Dossier Voirie d'Agglomération, est une procédure de planification et de programmation du développement et de la gestion des grandes infrastructures routières à moyen et long terme. Elle est mise en place en 1991 par le Ministère de l'Equipement pour remplacer les SDAU des années 1970 en matière de déplacements. Au vu de la forte croissance spatiale des agglomérations françaises et de l'étalement urbain, l'Etat décide en effet de relancer une réflexion sur de nouvelles grandes infrastructures autoroutières.

[246] L'élaboration du DVA est concomitante de la révision du SDAU. Un diagnostic territorial commun qui dénonce notamment les conséquences de l'étalement urbain, est réalisé sur l'aire élargie de 208 communes.

logique purement fonctionnaliste imposée par l'Etat, de bassin d'emploi et de continuité du trafic routier aux échelles métropolitaine, régionale et nationale ; ou comme l'indique Gabriel Jourdan comme un *« périmètre de gestion de l'agglomération plus cohérent au regard des logiques fonctionnelles »* (Jourdan, 2003).

Pour le SDAT, l'enjeu de sa révision repose certes sur la *mise à jour* du zonage dans l'affectation des zones constructibles en lien avec les évolutions de l'urbanisation périphérique, mais l'élément prioritaire réside dans la programmation du schéma des infrastructures routières définie au sein du DVA. Les objectifs des deux plans, qui divergent fortement, tant en termes de périmètres que d'objets d'études, se rejoignent donc inévitablement sur la question des grandes infrastructures.

Le DVA, une procédure technocratique rejetée par les élus locaux de la périphérie

Véritable serpent de mer de la planification urbaine toulousaine au cours des années 1990, le DVA[247] ne sera néanmoins pas adopté faute d'accord politique entre les collectivités locales sur la réalisation de certaines infrastructures, mais aussi face aux contestations des populations portant sur un grand contournement à l'Est de l'agglomération[248]. Le Préfet ajourne le DVA en 1996, près de 5 ans après avoir lancé les premières études.

Gabriel Jourdan souligne que l'échec de la démarche de DVA à Toulouse repose essentiellement sur trois principaux points. Tout d'abord, elle repose sur une mauvaise organisation de la concertation, une place trop importante de la sphère des techniciens, en particulier des services locaux de l'Etat, et un caractère jugé technocratique de la procédure. Les collectivités rejettent une procédure à laquelle elles n'ont véritablement pas été intégrées. Ensuite, le DVA suscite une levée de bouclier dans les communes périurbaines situées hors du périmètre du SDAT qui jugent le projet inutile et nuisible en terme environnemental. Ces critiques sont fortement relayées par le Conseil général, notamment par crainte de voir se réaliser un nouvel anneau de rocades éloigné du cœur de l'agglomération. Enfin, l'échec repose fondamentalement sur les jeux d'acteurs autour de la *frontière d'agglomération* entre la ville de Toulouse et le Conseil général, qui défendent leurs intérêts respectifs et le contrôle de la vaste couronne périurbaine (Jourdan, 2003).

---

[247] Le DVA est piloté par les services locaux de l'Etat du Ministère de l'Equipement. La maîtrise d'ouvrage du DVA ou autrement dit le pilotage technique est délégué à la DDE de la Haute-Garonne. Le groupe de pilotage technique se compose des services de l'Equipement : Direction Régionale de l'Equipement (DRE), de la Direction Départementale de l'Equipement (DDE), du Centre d'Études Techniques de l'Équipement du Grand Sud-ouest (CETE), mais également de l'Agence d'Urbanisme (AUAT), des services techniques du Conseil général, de la ville de Toulouse et du Syndicat des transports en commun (SMTC).

[248] Les projets autoroutiers inscrits au sein du DVA suscitent l'opposition des populations périurbaines. Le DVA prévoit (1) un projet de grand contournement autoroutier de Toulouse envisagé par la DRE et qui concerne strictement le territoire haut-garonnais, le long de la vallée du Girou, à environ 15 km au Nord de la partie Est de la rocade actuelle de Toulouse, dont le coût est estimé à l'époque à 450 millions d'euros. C'est le ministre communiste des Transports, Jean-Claude Gayssot, qui met en 1998 un terme au projet qui a suscité une vive opposition dans les secteurs traversés. Les autres infrastructures routières prévues sont : (2) un contournement Sud dans le prolongement du second anneau de rocade Ouest ; (3) d'une nouvelle pénétrante au Sud-Ouest ; et enfin (4) d'un grand contournement Ouest.

1.2. Un dimensionnement du réseau routier à la hauteur de la périurbanisation

> *Qu'il s'agisse du projet "cœur agglomération", de celui "deuxième couronne" ou enfin "du développement linéaire", tous matérialisent cet axe autoroutier nouveau à l'horizon 2015 dans l'est de l'agglomération. Ce tracé devient dès lors la grande nouveauté du réseau de voirie inscrit dans le DVA : le flux de transit "nécessitera" la réalisation d'une liaison à l'Est et celle au Sud "est à l'étude".*
>
> **Jean-Paul Laborie,**
> *Le dossier de voirie d'agglomération : le retour de l'Etat dans la planification (Laborie, 1996a)*

L'élaboration du DVA et du SDAT remet à jour au début des années 1990 la représentation territoriale d'une aire urbanisée à plusieurs échelles, reposant sur les trois échelles de : *l'agglomération centrale, l'aire urbaine et la région métropolitaine*. Parmi les différents scénarii proposés à l'époque aux élus toulousains : c'est celui qui combine la densification du centre et la poursuite de l'étalement urbain qui est choisi. C'est-à-dire celui jugé le moins contraignant en terme des droits à bâtir mais aussi le moins efficace, et le plus coûteux en investissements, notamment routiers (Jourdan, 2003). Le SDAT, fruit du partage du territoire de l'aire urbaine entre la ville-centre et le Conseil général, réaffirme donc à la fois : l'étalement urbain, une urbanisation sans contraintes à la périphérie, et la concentration des emplois dans le pôle urbain. Ce modèle urbain repose sur le développement d'infrastructures routières nouvelles, appuyé par une forte *demande sociale* de la population et des entreprises[249].

Ainsi, le dossier des infrastructures porté par le DVA toulousain et inscrit au sein du SDAT reflète une *logique routière maximaliste*, c'est-à-dire qu'il s'agit de dimensionner le réseau pour absorber le trafic prévu pour 2020. L'enjeu du DVA est en effet de parer à la saturation inéluctable de la circulation ainsi qu'aux multiples risques de dysfonctionnements, comme s'inclinent à le penser les prospectivistes. Les services locaux de l'Equipement, DRE et DDE, mettent en avant le faible éloignement de l'actuelle rocade au centre-ville de Toulouse, et la nécessité de programmer l'avenir des grandes infrastructures routières en accord avec une réflexion sur le développement urbain et

[249] Le diagnostic du DVA affiche 5 scénarios possibles aux élus : (1) le scénario « cœur d'agglomération » qui correspond au modèle de la ville compacte ; (2) le scénario « deuxième couronne » qui correspond au développement de pôles de densification dans la périphérie proche ; (3) le scénario « développement linéaire sur l'axe A61-A62 » qui prône une urbanisation continue et concentrée sur l'axe majeur du développement urbain toulousain ; (4) le scénario qui combine le « cœur d'agglomération » avec le développement de « bourgs relais » hors du périmètre du Schéma directeur ; et enfin (5) le scénario, finalement choisi et combinant les précédents, qui propose un « cœur d'agglomération et développement en étoile » combinant la densification de centre et de faibles contraintes sur l'urbanisation périphérique, ce qui revient de fait à poursuivre l'étalement urbain et la programmation de nouvelles infrastructures routières. Gabriel Jourdan montre que ce 5ème scénario est le plus coûteux en investissements routiers, mais il est aussi le moins efficace en terme d'amélioration de la part modale des transports collectifs (Jourdan, 2003).

régional. La question d'un grand contournement est un enjeu majeur pour les services locaux de l'Equipement. Le futur contournement de Toulouse, déjà programmé au sein du SDAU de 1982, se situerait ainsi à environ 30 km de Toulouse et passerait à travers les collines du Lauragais et du Frontonnais à l'Est et au Sud de l'agglomération, alors que la petite rocade actuelle se situe à seulement 3 et 4 km de l'hypercentre toulousain.

Programmer de nouvelles routes avant qu'il ne soit trop tard…

> *Le périphérique toulousain est en effet saturé. La semaine dernière, il a suffi que deux poids lourds heurtent un parapet pour que la rocade soit partiellement fermée et que la Ville rose connaisse une douzaine d'heures de bouchons. Et la situation risque fort d'empirer : avec 12.000 habitants en plus chaque année dans le Grand Toulouse, et les voitures qui vont avec, le trafic automobile ne va pas cesser de croître d'un coup de baguette magique. Il augmente au rythme de 4% l'an.*
>
> **La Dépêche du Midi,**
> *(Emery, 2004b)*

> *L'Etat doit trouver une solution pour désengorger le trafic […] Une chose est sûre : comme tout le monde, je constate que la rocade est saturée. Or, cette situation ne peut pas durer.*
>
> **A. Fillola, maire de la commune de Balma[250]**
> *(Ibid.)*

Le SDAT met en avant le fait que la quasi-totalité du réseau de voirie rapide prévu par le SDAU de 1982 a certes été réalisé, mais qu'aujourd'hui l'expansion urbaine prend de vitesse la réalisation des grandes infrastructures et compromet le *« désenclavement routier de l'agglomération »,* qui reste pour les services de l'Etat encore largement inachevé (SMEAT, 1998). En lien avec une forte augmentation prévue de près de 10% par an du trafic automobile sur les voies rapides (essentiellement due au trafic local interne à l'agglomération), les planificateurs toulousains s'inquiètent de l'absence de nouvelles programmations : les principales radiales vers Toulouse sont saturées, le réseau de voirie secondaire reste insuffisant en périphérie, et les futures réalisations ne sont encore pas programmées (Ibid.).

Le risque de *saturation* pour qualifier l'état du réseau de voies rapides est en effet un thème qui revient régulièrement au devant de la scène technique, politique mais aussi publique, par l'intermédiaire de la presse régionale. Pour le directeur de la DRE Midi-Pyrénées au début des années 1990, la rocade actuelle est à peine construite qu'elle frôle déjà la saturation et les sections les plus anciennes sont déjà franchement saturées. Ainsi, en améliorant tout ce qui peut l'être, la rocade tiendra 5 ans, 10 ans, peut-être 15 ; mais elle ne suffira pas. Les services locaux de l'Equipement alertent sur la nécessité d'un autre

[250] Commune de banlieue qui jouxte la ville de Toulouse et accueille le terminus Est de la ligne A du métro.

anneau de contournement, puisque dans une agglomération aussi dynamique que prétend l'être Toulouse : *« le système de voirie ne peut pas rester figé et il ne faut pas se contenter longtemps de gérer l'héritage »* (Savel, 1992). La première étant saturée, il faut donc pour répondre au bon écoulement des trafics routiers en construire une autre, plus loin. En outre, selon le directeur de la DRE, cette nouvelle rocade permettrait de répondre aux libertés individuelles de la population, au développement économique de l'agglomération et à la forte croissance des déplacements périurbains.

La *saturation* de la rocade actuelle est le premier argument avancé pour désengorger le trafic actuel, mais aussi le trafic futur. L'horizon de 2020 est ainsi régulièrement avancé comme la date où, selon la presse locale, *« si rien ne change, le périphérique sera complètement saturé »* (Laparade, 2007a). C'est en tout état de cause ce que concluent toutes les études, et surtout celles des services locaux de l'Equipement, auxquelles les acteurs locaux toulousains se réfèrent. A l'occasion d'un débat au sein de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse sur l'intérêt de l'infrastructure, les élus de la majorité de droite *« estiment qu'un grand contournement peut désengorger, ou tout du moins ne pas aggraver, le trafic routier à l'horizon 2020 »* (Marti, 2006b). Le président du Grand Toulouse, Philippe Douste-Blazy, est lui beaucoup plus alarmiste puisque *« ne rien faire aujourd'hui reviendrait à laisser s'aggraver une situation déjà difficile »* (Ibid.).

Désengorger le centre et répondre à la croissance de l'aire urbaine

Cette situation de saturation à terme de la rocade toulousaine est étroitement liée à la très forte croissance démographique et spatiale de l'agglomération. D'ici 2020, il est prévu 370 000 habitants supplémentaires au sein de l'aire urbaine, ce qui en conséquence accroît parallèlement le trafic de transit (de 20 000 à 32 000 véhicules par jour), le trafic d'échange et le trafic local. Le boom démographique toulousain provoque donc, par effet d'entraînement, une augmentation continue des déplacements en voiture. Les études montrent que si rien n'est fait « d'ici 2020 », la rocade sera saturée, comme l'indique le maire de Toulouse Jean-Luc Moudenc qui rappelle que sa ville a : *« le record de France de la progression démographique et de la création d'emplois avec les besoins de déplacements qui en découlent »* (Bernard, 2006). Ce constat est localement considéré comme très préoccupant, puisque pendant la même période, l'offre de voirie n'a que très faiblement évolué (bouclage puis mise à 2x3 voies de la rocade toulousaine). Toutes les études produites localement, en l'occurrence celles dont se saisissent les édiles, montrent clairement qu'il faut vraiment un grand contournement pour l'agglomération toulousaine, parce que comme l'affirme le maire de Toulouse *« nos concitoyens ne nous le pardonneront pas »* (Ibid.). Sans un grand contournement, ce dernier voit l'avenir de l'agglomération toulousaine paralysé, jusqu'à la thrombose totale (Mairie de Toulouse, 2007).

1.3. Le retour du « contournement » toulousain…

> *La démonstration du DVA est sans appel. Si rien n'est fait, l'étalement urbain risque à terme de générer des dysfonctionnements majeurs, pouvant aller jusqu'à un blocage du développement. Le système de déplacement sera totalement asphyxié, mettant en péril l'attractivité de l'agglomération. Les collectivités devront supporter de lourdes charges d'investissements et de fonctionnement des équipements, dans une ville de plus en plus éclatée.*
>
> **Gabriel Jourdan,**
> *Transports, planification et Gouvernance urbaine (Jourdan, 2003)*

Après la phase de sommeil qui a suivi l'échec du DVA, le projet de contournement routier des années 1990 envisagé par la DRE Midi-Pyrénées, surnommée la « translauragaise », réapparaît en 2002 dans le cadre d'une nouvelle réflexion nationale[251]. A partir de 2003, le ministère de l'Equipement demande alors au Préfet de la Région Midi-Pyrénées d'engager de nouvelles études d'opportunité sur le contournement routier de Toulouse. Les services locaux de l'Equipement réalisent alors différentes *études de trafic*, afin d'appréhender au mieux la future saturation des infrastructures routières. Début 2006, l'étude est finalement rendue publique par la DRE, qui conclut au caractère prioritaire d'un contournement routier à l'Est et au Sud de l'agglomération toulousaine. L'étude transmise aux collectivités locales démontre en effet la saturation de l'actuelle rocade d'ici 2020, si rien n'est décidé entre-temps.

La mobilité quotidienne au sein de l'aire urbaine : un trafic routier en voie de saturation

Au sein de *l'étude d'opportunité*[252], l'Etat entame le diagnostic de son argumentaire en présentant (1) le *trafic de transit* comme l'une des premières sources des difficultés de circulation. Entre 1996 et 2003, le trafic de transit, **à l'échelle de l'aire urbaine**, a doublé passant de 10 000 à 20 000 véhicules par jour, ce qui est peu par rapport au trafic local. Les poids lourds représentent 20% du transit (4.000 véhicules par jour). La DRE met ensuite en avant également la forte progression (2) des *trafics d'échanges*, qui correspondent à 150 000 véhicules par jour avec un accroissement de 4,5% par an depuis 1996, soit un cumul de 31,5% entre 1996 et 2003. Ces déplacements sont composés pour les 2/3 d'échanges locaux internes à l'aire urbaine, tandis que le 1/3 restant correspond à un trafic

[251] Le gouvernement et en particulier le *Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire* (CIADT) engage à partir de cette date une réflexion sur les grands projets de transports dans une perspective d'aménagement du territoire national et de bon fonctionnement du réseau structurant. A la demande du Ministre de l'Equipement et des Transports, une étude multimodale des déplacements a été engagée en 2005 par le *Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement* de Sud-Ouest (CETE).

[252] On distingue généralement dans ce genre d'études routières trois types de trafic : le *trafic de transit* dont l'origine et la destination sont extérieures à l'aire urbaine, le *trafic d'échange* dont l'origine ou la destination sont internes à l'aire urbaine, et le *trafic local* dont l'origine et la destination sont également internes à l'aire urbaine. Ces derniers sont les déplacements de proximité et les déplacements inter-zones.

plus lointain provenant des départements voisins. Enfin, (3) le *trafic local* est également en forte croissance, avec plus de 330 000 déplacements supplémentaires en voiture pour la même période.

Sur **la rocade toulousaine**, le trafic actuel (environ 150 000 véhicules/jour) correspond à 71% de déplacements locaux, 26% de déplacements d'échanges et à seulement 3% de déplacements de transit. En plus d'une superposition des fonctions (transit, échange, trafic local), la DRE insiste sur le caractère resserré de l'épine dorsale du réseau routier de l'agglomération toulousaine, en l'occurrence de la rocade, qui avec 33 km de linéaire possède une circonférence beaucoup plus réduite qu'à Bordeaux ou Nantes, avec respectivement 45 et 41 km[253]. La conclusion des services de l'Etat est que celle-ci est forcément plus rapidement saturée que dans d'autres agglomérations. En outre, les études de la DRE montrent la prédominance de la voiture pour les déplacements locaux, dont le nombre a également fortement augmenté. La majorité de ces déplacements se fait en voiture. Et avec une part de transports en commun assez faible (8%), l'agglomération toulousaine reste en dessous de la moyenne des grandes métropoles françaises et européennes. Une des principales raisons est le développement d'une urbanisation peu dense vers des zones de plus en plus éloignées, qui ne favorise pas le développement des transports en commun.

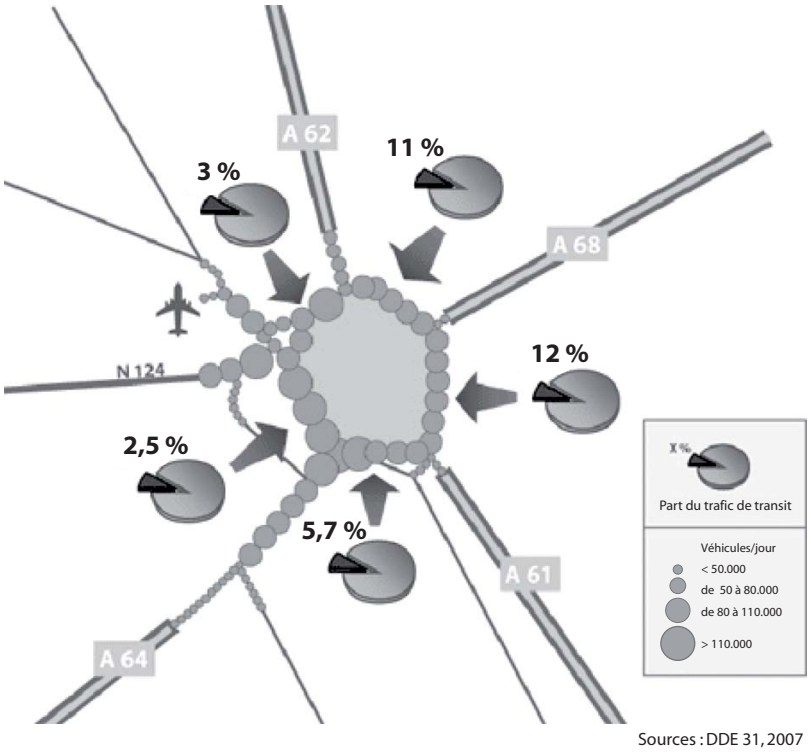


Fig. 52 – La saturation de la rocade

[253] A titre de comparaison, le périphérique parisien à une circonférence de 35 km, soit à peu de chose près équivalent à celui de Toulouse. La moyenne du trafic de la route la plus fréquentée de France, est de l'ordre de 1,2 millions de véhicules par jour, soit bien davantage que les estimations alarmantes prévues pour la rocade toulousaine (3x3 voies), même si le périphérique parisien est sur de nombreux tronçons à 4 ou 5 voies.

Un « scénario catastrophe » : l'évolution prévisible du trafic pour 2020

La DRE estime que d'ici 2020, la population de l'aire urbaine devrait croître de 370 000 habitants. Le *trafic de transit* passerait de ce fait, **à l'échelle de l'aire urbaine**, de 20 000 jusqu'à 32 000 véhicules par jour, soit une progression de plus de 60%. Tandis que le *trafic d'échange* devrait se stabiliser autour des 230 000 véhicules par jour, soit une progression de 60%. Les *déplacements locaux* devraient quant à eux croître jusqu'à 26%, soit 2,3 millions de véhicules par jour. En ce qui concerne la **rocade**, la saturation qui atteint sur certaines portions (rocade Sud) les 150 000 à 190 000 véhicules par jour devrait largement progresser, soit de l'ordre de 30 à 50% selon la DRE.

Les solutions envisagées : une nouvelle rocade pour soulager celle existante

La DRE évoque deux hypothèses pour faire face à l'augmentation du trafic d'ici 2020 : la mise à 2x4 voies du périphérique existant ou la création d'une nouvelle infrastructure, c'est-à-dire un grand contournement routier. La première hypothèse est rapidement rejetée au vu des nuisances environnementales et du risque de congestion liés à la concentration des trafics routiers sur la rocade actuelle, ainsi qu'à la difficulté d'exploitation d'une telle infrastructure. Tous les trafics resteraient concentrés sur une seule infrastructure avec un risque plus fort de congestion y compris sur tout le réseau de voies pénétrantes. Les risques d'accidents liés aux changements rapides de files seraient accrus, notamment à proximité des échangeurs.

Enfin, selon les services de l'Equipement : *« un périphérique à 2x4 voies inciterait à l'usage de la voiture pour des déplacements internes à l'agglomération, alors que toutes les orientations exprimées par les collectivités vont en faveur du développement des transports collectifs pour réduire les nuisances et la pollution déjà constatées aujourd'hui autour du périphérique »*[254].

La DRE montre par ailleurs qu'avec un contournement Est et Sud, le projet délesterait les voies radiales et décongestionnerait les rocades toulousaines tout en offrant une solution technique en cas d'accident sur le périphérique. Il permettrait également de libérer le périphérique du flux de transit et notamment des poids lourds. Cependant pour les opposants au projet, le contournement ne pourrait, selon une étude du Conseil général, absorber qu'un quart du trafic à l'heure de pointe sur les sections les plus chargées, soit seulement 3 ans de croissance du trafic de la rocade actuelle (CG Haute-Garonne, 2007a).

La promotion de l'aire urbaine et de l'aire métropolitaine

L'objectif de l'Etat est d'une part de dissocier les trafics de transit et d'échange du trafic local à caractère urbain, et d'autre part de participer à l'aménagement du territoire de *l'aire métropolitaine* en permettant de meilleures synergies à l'échelon régional entre les

[254] DDE de la Haute-Garonne, 2007, *Dossier spécial Grand contournement*, http://www.haute-garonne.equipement.gouv.fr/

villes moyennes de Midi-Pyrénées et les pôles secondaires. Le projet devra en outre respecter les grands enjeux environnementaux en ne favorisant pas l'étalement urbain, par un nombre réduit d'échangeurs.

La DRE insiste également sur le rôle d'une telle infrastructure dans l'aménagement du territoire métropolitain. Au niveau de l'aire urbaine, le projet permettrait en effet d'appuyer le développement des pôles d'équilibres établis selon le Schéma directeur. Et au niveau de l'aire métropolitaine, il améliorerait l'accessibilité des villes moyennes et développerait les échanges entres les villes périphériques, les reliant entre elles. L'étude de la DRE précise néanmoins que le grand contournement ne serait que l'une des réponses apportées aux problèmes de transports. L'infrastructure ne *« se situe donc pas en opposition mais en complément avec les autres axes d'action déjà décidés ou envisagés : le développement des transports collectifs urbains et interurbains* » (DRE Midi-Pyrénées, 2005).



Fig. 53 – La campagne de publicité de la mairie de Toulouse (Capitole Infos, Automne 2004)

2 La prise en main par les collectivités locales du dossier des grandes infrastructures routières

2.1. La « nécessité » de mieux répartir les nuisances entre la ville-centre et ses périphéries

> *L'agglomération Toulousaine gagne 12.000 habitants par an… Le Département de la Haute-Garonne connaît le plus fort taux de motorisation de France… Les liaisons internationales de l'aéroport de Toulouse-Blagnac ont augmenté de plus de 9% en un an… A elles seules, ces quelques données expliquent que les déplacements à l'intérieur de l'agglomération toulousaine sont difficiles, et que cette tendance va s'accroître dans les toutes prochaines années jusqu'à l'asphyxie.*
>
> **Mairie de Toulouse,**
> *Capitole Infos (Mairie de Toulouse, 2004)*

La campagne pour la « 2ème rocade » de la mairie de Toulouse

La campagne de communication de la mairie de Toulouse *« Avec la Mairie, dites "Ouf", "Chut" et "Zen" »*, lancée à l'automne 2004 en lien avec les études d'opportunité de la DRE, illustre l'enjeu du nouvel équipement routier pour les élus locaux, comme pour une large part de la population. La ville de Toulouse demande aux toulousains, à travers de grandes affiches disposées sur les placards publicitaires de la ville et sur des pages promotionnelles dans la presse locale, de se prononcer sur un site Internet pour marquer leur adhésion – sous forme de sondage, voire de plébiscite – à une liaison en TGV pour aller plus vite, à un 2ème aéroport plus éloigné des zones densément urbanisées et enfin à une 2ème rocade afin de décongestionner le trafic de l'actuelle rocade[255]. La mairie milite sur trois thématiques qui intéressent fortement les élus et passionnent les foules, pour dire enfin « ouf ! » face à la saturation de la voirie, pour dire « zen ! » par rapport à l'attente espérée d'une liaison ferroviaire à très grande vitesse (TGV), et puis « shut ! » pour développer un second aéroport sur l'aire urbaine toulousaine et ainsi mieux répartir les nuisances.

---

[255] *« La Mairie de Toulouse lance une campagne de communication pour demander aux Toulousains de soutenir les grands projets d'équipement : la deuxième rocade, le TGV, le nouvel aéroport, indispensables à l'avenir de Toulouse et de son agglomération. Les Toulousains peuvent s'exprimer et faire connaître leur avis grâce au vote électronique sur le site www.toulouse-ensemble.org »* (Mairie de Toulouse, 2004).

Eviter « l'asphyxie » !

Pour le maire de la ville-centre, une 2ème rocade permettrait d'éviter « l'asphyxie » annoncée et maintes fois répétée du périphérique toulousain, déjà saturé et sur lequel les temps de parcours seraient doublés d'ici 2020, si rien n'est fait. Pareillement, pour Philippe Douste-Blazy le président de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, le contournement est *« une véritable nécessité » (La Dépêche du Midi, 2007c)*. Cette nouvelle infrastructure permettrait de résoudre les problèmes de déplacements de la rocade, mais d'offrir également des perspectives d'aménagement d'une aire urbaine de Toulouse en très forte croissance – qui accueille depuis le dernier recensement de 1999, 19 000 habitants supplémentaires par an[256] – et permettrait enfin aux véhicules en transit un passage plus aisé de l'agglomération toulousaine (La Dépêche du Midi, 2007b).



Le journal de la démocratie

LA DÉPÊCHE DU MIDI

France 0,85 €
Espagne : 1,30 €
Tél : 05 62 11 33 00
contact@ladepeche.com
www.ladepeche.com

Toulouse
LUNDI
16 janvier 2006

Grand Toulouse. Deux déplacements sur trois se font en voiture.

Autos : vers l'asphyxie

Deux enquêtes auprès de 5000 ménages toulousains expriment la crise des déplacements urbains. Il y a 12 000 véhicules de plus par an tandis que les transports collectifs ne représentent que 7% des déplacements. Page 9

Travail.
Emplois à saisir
Matignon présente aujourd'hui des mesures destinées à relancer l'emploi des jeunes. Face aux nombreux départs à la retraite, des secteurs sont en quête de bras. **Page 3**

Chili.
Michelle Bachelet élue présidente

BLAGNAC
BLAGNAC-CENTRE
CORNEBARRIEU
BEAUZELLE
GRENADE
P.R. 2 - PORTAIL C
LE RITOURET
COMPLEXE AÉRONAUTIQUE
250m
250m

Avec une voiture pour moins de deux habitants dans l'agglomération, les bouchons sont fréquents partout. *Archives X. de Fenoyl*

Pelous et les Toulousains ont dompté les Wasps. *Photo XDF*

Rugby.
Un Stade marque, l'autre pas
En battant les Wasps, Toulouse s'est qualifié pour les quarts européens. Le Français par contre devra encore attendre. **Page 19**

Football.
St-Etienne-TFC le match gelé

Fig. 54 – « Autos : vers l'asphyxie », La Dépêche du Midi, 16 janvier 2006

[256] Une croissance ce 14 000 habitants par an entre 1990 et 1999 et de 19 000 depuis 2000 (INSEE).

Répondre à la double demande sociale : d'une meilleure protection de « l'environnement » et d'une meilleure « accessibilité » automobile



> *Je demeure à l'ouest de Toulouse et je travaille à Balma. Je suis donc contrainte d'emprunter la rocade quotidiennement, et sur une distance plus longue que du cabotage. Depuis la rentrée de septembre, c'est infernal. Personnellement je suis convaincue qu'une 2ème rocade ou un contournement – peu importe le terme – s'impose pour permettre aux camions qui viennent du nord et se dirigent vers le Sud (sans nécessité de s'approcher de Toulouse) de ne pas s'ajouter aux toulousains qui se rendent à leur travail. Ce n'est pas augmenter le trafic, mais mieux l'orienter.*
>
> **Nicole Roy, Toulouse**
> *«Une 2ème rocade s'impose »,*
> *La Dépêche du midi, le 29 octobre 2004*

Alors que le discours sur les grandes infrastructures routières a pendant longtemps été, sur la scène politique locale celui des seuls services locaux de l'Etat et des ingénieurs des Ponts en particulier, ce dernier est aujourd'hui un peu moins présent. Prenant la place des *« habituels plaidoyers de l'équipement »*[257], les élus de Toulouse se préoccupent désormais des nuisances de la circulation et de la congestion routières. Elle prend surtout en considération les critiques en termes environnementaux et de qualité de vie d'une population qui commence à lui faire des reproches, car *« si on ne fait rien, le périphérique va être engorgé »* (Emery, 2007b).

Le mouvement d'opinion que génère la campagne de communication permet donc de montrer le rôle actif de la municipalité et de reporter d'une certaine manière les problèmes en périphérie. L'exigence d'une 2ème rocade ailleurs que chez elle au sein des communes de la périphérie – avec lesquelles elle se trouve en conflit par l'intermédiaire du Conseil général – permet à la municipalité d'éloigner le problème ou en tout cas d'en éloigner les responsabilités.

La ville-centre peut ainsi sauvegarder l'essentiel, continuer à laisser la voiture circuler jusqu'au Capitole, tout en répondant à la double demande de la population, en l'occurrence la prise en compte des enjeux environnementaux et de qualité et de vie, mais aussi la forte demande des automobilistes en nouvelles infrastructures ou du moins en infrastructures plus fluides. Le responsable des déplacements au SICOVAL confirme cette nécessité : *« Si on fait une enquête sur la question, on s'apercevra très vite qu'une très large majorité de la population souhaite des infrastructures routières ! C'est sûr… »*[258].

---

[257] Entretien AUAT. 2004. "Ancien directeur de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 29/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[258] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

Une « tromperie » sur les réponses à apporter ?

Lors d'un sondage réalisé par la municipalité toulousaine[259], 78% des personnes interrogées se déclarent en effet favorables à la création d'une 2ème rocade, 96% estiment que ce projet doit faciliter la circulation et désengorger les voies actuelles et 83% d'entre eux pensent que la 2ème rocade devrait prendre en compte la préservation du cadre de vie et de l'environnement.

Cependant pour Martin Malvy, le Président socialiste de la région Midi-Pyrénées, il y a assurément *« tromperie sur le sondage »* dans la manière de présenter le projet : *« […] si vous demandez à un automobiliste coincé dans un embouteillage sur le périphérique depuis une demi-heure s'il est favorable à un grand contournement de Toulouse, il va répondre oui, trois fois oui. Mais l'honnêteté voudrait qu'on lui précise bien que ce grand contournement ne résoudra pas les problèmes quotidiens d'embouteillages »* (Jalabert, 2007a)

Le contournement n'est pas la *« solution miracle »* pour désengorger le périphérique, puisque selon Martin Malvy à peine 14% des véhicules qui fréquentent le périphérique toulousain relèvent effectivement du trafic de transit. Or le trafic global augmente de 4,5% par an et en 2020, si le contournement est réalisé, plus de 200 000 véhicules circuleront sur le ring toulousain. Le président de la région affirme ainsi sa différence avec la ville-centre en précisant qu'il ne faut pas confondre d'une part le contournement et d'autre part la (dé)saturation de Toulouse, qui renvoient selon lui à deux problématiques distinctes. Il faut en effet selon ce dernier *« veiller à ne pas berner le citoyen sur les véritables enjeux »* (Ibid.), contrairement à ce que ferait croire le maire de la ville-centre.

Un discours « mensonger » qui rejette la faute au « tout-camion » ?

Les édiles toulousains exposent au grand jour leurs différents et leurs contradictions en termes de déplacements. Ils affirment mener une politique volontariste en terme de transport en commun au sein du PDU, mais ils revendiquent en même temps la poursuite des programmes routiers afin de poursuivre le « désenclavement » de la région et de lutter contre la thrombose inéluctable du système viaire et par là de toute l'activité économique régionale. L'idée d'une 2ème rocade, développée par la ville de Toulouse auprès de sa population, afin d'éloigner le trafic de transit paraît en outre – au vu des motifs exposés (un camion qui fume) – une véritable gageure lorsque l'on sait que ce même trafic représente 3% des flux de la rocade. L'ancien directeur de la DRE Midi-Pyrénées, déclarait déjà près d'une décennie plus tôt que dans une grande agglomération, les déplacements urbains (origine et/ou destination dans l'agglomération) sont bien plus importants que les déplacements de transit, dits interurbains. Le long d'un diamètre quelconque passant par le centre, la demande en flux pour le trafic de transit ne représente que 5 à 20% du flux total.

[259] En mars 2007, la mairie de Toulouse dévoile une enquête d'opinion concernant le grand contournement routier où 78% des sondés (population des communes de l'agglomération toulousaine) se prononcent pour sa réalisation afin de désengorger la rocade actuelle. Selon l'enquête, 71% des sondés utilise la voiture pour se rendre au travail, et 75% sont satisfaits par les transports en communs, contre 57% pour les infrastructures routières. Par ailleurs, 72% des sondés sont favorables à la réalisation d'un contournement ferroviaire de Toulouse adossé au grand contournement routier. Il faut préciser que le nombre de sondés sur Internet n'a pas été divulgué par la mairie de Toulouse, contrairement aux résultats, très favorables, obtenus.

Régler le trafic de transit revient ainsi en moyenne, selon lui, à ne pas régler 90% du problème (Savel, 1992).

Que penser donc de la campagne de communication de la mairie de Toulouse qui promeut la 2ème rocade, *« Avec la Mairie, dites "Ouf" »,* qui rejette sur l'affiche explicitement la faute aux camions ? Le message est clair, pour lutter contre la saturation de la rocade, le trafic de poids lourds et ainsi le trafic de transit, la solution reposerait sur le rejet de la circulation non désirée vers une nouvelle infrastructure plus éloignée du centre.

Cependant, la municipalité toulousaine se situe à la limite de la publicité mensongère au vu de la déformation du message politique avec la réalité des nombres. Le trafic de transit sur le périphérique représente moins de 10% de l'ensemble – *« à l'heure de pointe, ce sont les Toulousains qui l'encombrent et non les Bordelais qui vont à Narbonne ! »*[260] – mais ce même trafic constitue pourtant le problème central affiché par les élus.

Un ancien directeur de l'agence d'urbanisme dénonce pareillement l'incohérence de l'action de la ville-centre *: « Les gens ne le savent pas, ils ne se l'admettent pas. Et cependant le trafic de transit, je crois même qu'il est inférieur à 10% ! »*[261]. Enfin, le responsable des déplacements au SICOVAL estime ne pas comprendre la campagne de communication lancée par la ville-centre : *« Le transit doit représenter moins de 20%. Il y a donc une évidente contradiction entre la campagne de communication de la Mairie de Toulouse avec la réalité… »*[262].

2.2. Le rejet des nuisances à la périphérie et le maintien de l'attractivité économique du centre

> *"À raison de 12 000 nouveaux habitants par an dans l'aire urbaine et 1 000 nouveaux véhicules par mois, un 2ème périphérique s'impose dans le long terme", indique le nouveau maire de Toulouse, J-L Moudenc. La municipalité a donc demandé la réactivation de ce dossier initié par l'État dans les années 90. "Il faut enclencher la procédure dès maintenant pour pouvoir réserver les emprises avant que les communes ne poursuivent leur extension urbaine. Mais ce projet repose sur un véritable consensus et on espère qu'il y aura enfin une véritable prise de conscience", poursuit J-L. Moudenc.*
>
> **La Dépêche du Midi,**
> *(Decorse, 2004)*

[260] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[261] Entretien AUAT. 2004. "Ancien directeur de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 29/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[262] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

Un discours sur les infrastructures routières qui nie l'étalement urbain

En créant un mouvement d'opinion sur la question des déplacements, la ville-centre cherche à se soulager d'une partie du trafic routier et de ses nuisances, chose qu'elle ne se l'était pour l'instant jamais autorisé. Jusqu'à présent, la structure de voiries rapides privilégie la ville de Toulouse et y favorise l'implantation d'emplois et de taxes professionnelles. Mais l'augmentation des nuisances d'une part, et le risque d'une perte d'attractivité économique de l'agglomération du fait de la congestion routière d'autre part, incitent les élus locaux à davantage intervenir sur le dossier des grandes infrastructures.

Il n'y a cependant pas encore une véritable représentation de l'importance des effets induits que pourrait générer une nouvelle rocade sur l'urbanisation au sein de l'agglomération élargie et sur l'extension d'un étalement urbain encore plus lointain. Il y a certes un discours très abondant de la part des principales collectivités toulousaines sur les conséquences négatives de l'étalement urbain, mais de là, à connecter concrètement les deux sujets il y a un pas encore énorme qui est loin d'être franchi. La 2ème rocade ne rentre ainsi localement pas en contradiction avec la volonté de promouvoir un centre vivable, éventuellement un peu plus « écolo », plus aéré, moins chargé de pollution, avec moins de poids lourds, de bruit... Pour les édiles, une nouvelle infrastructure permet juste de reporter les nuisances de la circulation routière *« un peu plus loin, dans la campagne, sans savoir que cette campagne d'ailleurs est déjà elle-même habitée »*[263]. Elle permet aussi en les rejetant, de ne pas compromettre la croissance et l'attractivité économique de la ville rose.

Permettre le développement économique et l'aménagement du territoire

L'enjeu du développement économique est ainsi perçu, presque de cause à effet, par celui préalable du développement des infrastructures autoroutières (les effets structurants)[264]. La DRE prévoit ainsi que le grand contournement permettrait certes d'améliorer l'accessibilité sur l'agglomération centrale, mais pourrait aussi *« avoir des effets significatifs en matière d'aménagement du territoire : il participerait au désenclavement des départements limitrophes en confortant l'accessibilité des villes moyennes et en favorisant les échanges entre elles »* (DRE Midi-Pyrénées, 2005).

Le grand contournement répondrait d'autre part à la « demande des ménages », de vivre près de la nature, loin de la ville, tout en gardant une distance minimum avec elle, ce qui permet d'avoir recours à ses principaux avantages (offre / demande en terme

[263] Entretien AUAT. 2004. "Ancien directeur de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 29/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[264] Les « effets structurants » des infrastructures de transports résident dans le fait que la construction d'une route entraîne des retombées économiques sur le territoire traversé. Une route favoriserait ainsi le développement de l'économie locale. De par l'accessibilité qu'elles génèrent, les autoroutes permettraient de développer de nouvelles zones et d'améliorer celles préexistantes. Néanmoins, le « mythe » de ces effets « positifs » pour le territoire a depuis largement été contesté (Plassard, 2003). Dans le cas toulousain, ces effets structurants sont escomptés pour les centralités secondaires périphériques, mais aussi les villes moyennes des départements limitrophes. Le grand contournement s'insère ainsi pleinement dans le schéma métropolitain toulousain, défini au sein de la planification urbaine.

d'emplois, de services, d'équipements, et d'infrastructures). L'agglomération toulousaine, relativement dense dans sa partie centrale, mais connaît dans le même temps un étalement très prononcé, doit faire face à une demande accrue de la part des ménages périurbains. Cette population, forte consommatrice d'automobiles et qui s'éloigne du centre de l'agglomération, crée une nouvelle demande en termes d'accessibilité, routière essentiellement.

3 Des transports collectifs relégués comme faire-valoir des efforts en matière de développement durable

> *Mieux organiser le territoire c'est mieux répartir les implantations d'entreprises pour rapprocher les emplois des lieux de résidence. Nous devons aussi être plus économes de notre territoire, par exemple en construisant de façon plus dense dans les petites villes, en particulier celles bien desservies par les transports en commun, plutôt que d'étendre l'habitat le long des routes.*
>
> **Direction Départementale de l'Equipement (DDE) de la Haute-Garonne (31),**
> *Dossier spécial sur le Grand contournement autoroutier de Toulouse (http://www.haute-garonne.equipement.gouv.fr/)*

Après un long plaidoyer de plusieurs pages sur un « scénario catastrophe » en cas de laisser-faire sur les grandes infrastructures autoroutières, la DDE n'oublie pas de rappeler qu'il faut organiser le territoire et éviter la consommation inutile de l'espace[265], en privilégiant le vélo et la marche à pied pour les déplacements de proximité, ainsi que le développement des transports en commun. Similairement, la ville de Toulouse porte un discours, parfois très virulent, contre l'étalement urbain, alors qu'elle est néanmoins en même temps le chantre de la construction d'une 2ème rocade. La ville rose met en effet au second plan les transports en commun, alors que leur développement permettrait selon de nombreux observateurs locaux de retarder certains investissements routiers considérés comme inéluctables : *« Un développement conséquent des transports collectifs permettrait de remettre une 2ème rocade à bien plus tard. On considère que la 2ème rocade est le seul objectif prioritaire, la seule solution possible ! Mais c'est faux ! »*[266].

Parmi les points qui semblent s'opposer, il y a certes le discours classique affiché contre un étalement urbain considéré comme nocif, mais il y a aussi le discours *environnementaliste* autour de la promotion des transports collectifs. La campagne de communication de la municipalité toulousaine en faveur de la 2ème rocade se positionne ainsi, selon un chargé de mission du SMTC, contre les efforts menés parallèlement dans le domaine des transports en commun : *« Les efforts de la mairie de Toulouse sur la 2ème rocade vont à l'encontre de notre politique en transports en commun et ne répond de plus, pas à la demande de déplacement, même si elle tend à se développer de périphérie à périphérie.*

[265] Les services locaux de l'Equipement proposent pour limiter les impacts d'un grand contournement sur « l'étalement urbain », de limiter le nombre d'échangeurs.

[266] Entretien Toulouse. 2004b. "Consultant, Architecte. Chargé de mission au bureau d'études en urbanisme et aménagement URBANE. Responsable de l'Association des Professionnels de l'Urbanisme de Midi-Pyrénées (APUMP). Entretien effectué le 26/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

Dans le cas de l'agglomération toulousaine elle reste quand même très majoritaire de la périphérie vers le centre… »[267].

Cette 2ème rocade est ainsi affichée explicitement, par de nombreux élus chargés des questions de transports en commun, comme étant clairement contradictoire avec les enjeux et les actions développées au sein du PDU. Nombreux sont ceux, à l'instar de ce chargé de mission du SMTC, qui affirme ne pas comprendre le message du maire de Toulouse : *« Je ne sais pas quel est son véritable message, mais ce qui est certain c'est qu'il est également président du SMTC et pourtant aucun débat n'y a encore eu lieu à ce sujet ! »*[268].

C'est également le cas de divers élus socialistes du conseil municipal de Toulouse qui estiment que *« la 2ème rocade est une supercherie »* et qu'il est au contraire *« urgent d'adopter un PDU à la mesure des enjeux en terme de déplacements en transport en commun et de réaliser des voies de cohésion urbaine reliant entre elles les communes environnantes »* (La Dépêche du Midi, 2007b).

3.1. L'enjeu secondaire des transports collectifs face à la régulation des déplacements périurbains

Pour les édiles toulousains les transports en commun ne suffiront pas à régler, seuls, les problèmes de circulation et de congestion routières. Un rapport des services de l'Equipement estime même qu'en matière de transports en commun ces 15 dernières années ont été *« sans évolution significative »* (DRE Midi-Pyrénées, 2005) en dépit des nombreux efforts entrepris, comme le prolongement de la ligne A et le cadencement des lignes C et D (Colomiers, Muret) (Emery, 2007a). Le PDU (deuxième ligne de métro, future ligne E de Blagnac, voies de bus en site propre dans la périphérie), jugé localement comme ambitieux, ne suffira pourtant pas à améliorer les conditions de circulation, alors que parallèlement l'agglomération toulousaine ne cesse de s'accroître en nombre et de s'étendre en surface. Ainsi, pour la plupart des élus de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, les importants investissements entrepris pour promouvoir les transports en commun ne pourront au mieux que ralentir la hausse d'un trafic automobile qui ne va pas arrêter d'augmenter.

Pour le maire de Toulouse *« c'est tromper les gens »* que de croire que les déplacements supplémentaires seront absorbés par les seuls transports en commun, *« la vérité, c'est qu'on doit conjuguer les solutions : développer les transports en commun, réaliser des voiries de proximité et se doter d'un grand contournement »* (Bernard, 2006). L'impact

[267] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[268] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

des transports collectifs est donc considéré comme limité, mais la plupart des élus prônent néanmoins leur promotion en association avec un fonctionnement satisfaisant des infrastructures routières. Certains élus tiennent pourtant à rappeler que la priorité reste les transports collectifs, comme le Président de la communauté d'agglomération périurbaine du Muretain et maire de Portet-sur-Garonne[269], qui tient à réaffirmer dans la presse régionale que *« la priorité reste le transport collectif »* (Emery, 2004b), notamment par crainte que des projets phares comme l'axe ferroviaire de la ligne D « Muret-Portet » ne soient renvoyés aux calendes grecques.

3.2. Les critiques des écologistes face aux insuffisances des politiques de déplacements

Les mouvements écologistes, à l'instar du collectif regroupant une trentaine d'associations locales *pour le PDU*[270], critiquent les prises de position de la mairie de Toulouse en faveur d'un grand contournement routier de l'agglomération et avancent les contradictions de cette nouvelle infrastructure avec les principes posés au sein de *l'Agenda 21 local* ou surtout au sein du PDU du SMTC.

Les critiques portent sur le coût dispendieux d'une telle infrastructure au vu des perspectives de report de trafic, ainsi que la perspective lointaine d'une éventuelle réalisation alors que les enjeux de déplacements sont actuels et n'attendront pas 2020. Avec la même somme consacrée au grand contournement, les associations considèrent qu'il serait possible de réaliser de très nombreux km de tramways ou de bus en site propre. Pour ces derniers la relative inefficacité des transports collectifs tient davantage au considérable retard de l'agglomération, qu'à une improbable inaptitude *quasi-génétique* de ce mode de transport[271].

---

[269] Commune située à la sortie Sud-Ouest de Toulouse sur l'une des principales radiales routières.

[270] Le *Collectif associatif PDU* (ou Collectif PDU 31) : *« Pour un projet de Plan des Déplacements Urbains efficace et durable pour l'agglomération de Toulouse »,* http://www.collectifpdu.com, créé en 1996 à l'occasion du PDU LAURE. Le Collectif associatif PDU milite depuis pour une politique ambitieuse et durable des déplacements sur l'agglomération de Toulouse. Dès le début de la concertation liée à l'élaboration du PDU, les représentants de nombreuses associations toulousaines se sont réunis dans ce collectif associatif afin de proposer conjointement un schéma de déplacement innovant dans le sens de la loi sur l'air, à savoir améliorer la qualité des déplacements et du cadre de vie. Ce travail est mené par plus de 30 associations. Intégré à l'origine au sein du Comité de pilotage du PDU, le collectif est néanmoins rapidement « remercié » en raison de ses nombreuses critiques quant au choix d'une deuxième ligne de VAL, alors que la solution du tramway est moins onéreuse et que l'exploitation est plus efficace en termes financiers. A l'occasion du PDU, le collectif a souhaité interpeller les décideurs en publiant un rapport sur les déplacements dans l'agglomération toulousaine : Collectif associatif PDU, 1998, Contribution des associations de défense de l'environnement à l'élaboration du PDU de l'agglomération toulousaine : Un plan de déplacements urbains pour diminuer le trafic automobile dans l'agglomération toulousaine.

[271] Association « Vélo », http://toulouse.fubicy.org.

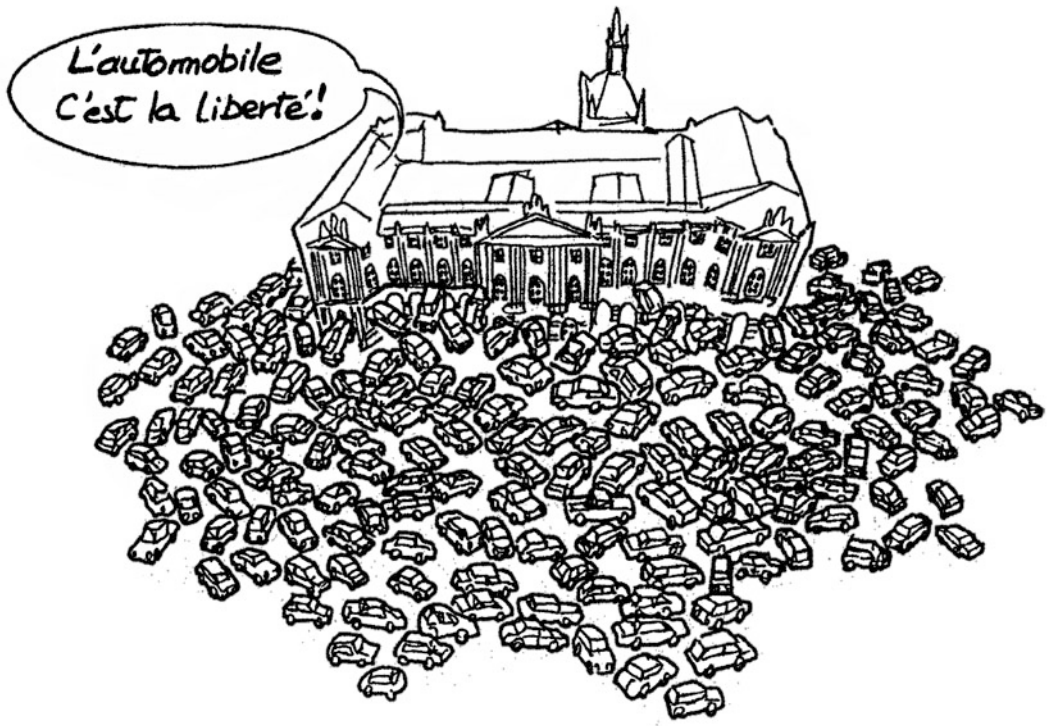


Fig. 55 – « L'automobile c'est la liberté », Collectif PDU 31

http://groups.google.com/group/CollectifPDU31/
« Projet associatif de révision du PDU de l'agglomération toulousaine », Illustration tirée de la proposition initiale du collectif PDU 31, du 29 janvier 1999 et diffusé dès juillet 1998.

Les associations tiennent à rappeler le fait que l'agglomération toulousaine se situe parmi les grandes agglomérations de France ayant le moins d'équipement de transports en commun par habitant. Dans le classement annuel effectué chaque année par le magazine « Ville & Transports » de la Vie du Rail, qui a pour but de récompenser les villes les plus innovantes et les plus efficaces en matière de transports collectifs, la ville de Toulouse est régulièrement classée parmi les mauvaises élèves. En 2003, elle est en effet classée parmi les villes « décevantes ». Il lui est reproché des *« efforts en matière de TCSP qui compensent mal des années de laxisme ou de sous-investissements au regard des besoins »* (Collectif associatif PDU, 1998). Lorsque l'observateur s'attarde sur le tableau comparatif des « 7 très grandes villes », les chiffres classent Toulouse parmi les dernières ou tout simplement la dernière[272]. Les associations écologistes toulousaines prônent de ce fait un

[272] Les chiffres portent d'abord sur le *maillage*, c'est-à-dire le rapport entre la somme des longueurs de toutes les lignes et la surface du périmètre étudié. Toulouse est à 1 alors que ce chiffre monte jusqu'à 3,54 pour Nantes. Ils portent ensuite sur la *fréquence*, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de km parcourus par les véhicules du réseau de transports publics divisé par la surface de l'aire urbanisée. Toulouse est à environ 24 000 voyages (km-bus / km²) par jour contre des valeurs autour de 40-60 000 pour les autres villes, et jusqu'à presque 100 000 pour Lyon. Les chiffres portent enfin sur *l'offre* et la *capacité* qui démontrent la

investissement massif à leur égard et proposent, pour un coût équivalent à celui de la 2ème rocade, un réseau de 5 nouvelles lignes de tramway et de 2 lignes de train. Le discours mis en avant par les détracteurs du « tout-automobile » toulousain est de dire qu'*« on a le fric pour se construire la 2ème rocade. On a le fric pour se la payer, mais par contre on n'a pas le fric pour se payer les transports en commun ! Le PDU qui existe ne se donne vraiment que bonne conscience… »*[273]. Toulouse se distingue certes par un fort étalement de son urbanisation, ce qui impacte en conséquence la qualité de son réseau, mais selon les écologistes une politique volontariste de transport collectif pourrait néanmoins avoir un rôle plus important sur les problèmes actuels de circulation.

La critique de la position « pro-routière » de la ville-centre



> *La campagne de la Ville fait la promotion du tout-camion, du tout-avion, du tout-voiture, prône des solutions de courte vue qui, dans 15 ou 20 ans présenteront les mêmes problèmes qu'aujourd'hui» reprend Stephen Boucher. «La deuxième rocade n'est pas plus évidente pour nous que ne l'étaient les voies sur berges il y a 30 ans » conclut Jean-Claude Coustel.*
>
> **Stéphane Boucher et Jean-Claude Coustel**
> *Association Vélo (Emery, 2004a)*

La campagne de communication de la mairie de Toulouse suscite de nombreuses réactions politiques au sein de l'opposition socialiste et écologiste de la ville-centre, qui rejette à la fois la méthode employée et le fond même d'une telle démarche. Selon un chargé de mission du SMTC, la décision prise de façon unilatérale par la mairie de Toulouse – à l'instigation d'elle seule et au message politique ne concernant qu'elle (rejeter les véhicules hors de la ville de Toulouse) – aurait été semble t-il mieux perçue : *« […] si elle avait découlée du Grand Toulouse, car cela aurait paru plus logique. Idem s'il y avait eu une réelle concertation, un débat ou au moins une vraie consultation…»*[274].

Pour les milieux écologistes, cette campagne de communication est donc l'occasion de contrecarrer le message politique de la mairie de Toulouse en réalisant une « anti-pub », elle aussi fortement relayée dans les médias locaux. Le *collectif des associations de défense de l'environnement pour le PDU*, décide en effet de procéder à des actions ciblées

---

faiblesse de l'offre de transport public alternatif à la voiture sur l'agglomération toulousaine. *L'offre* divise le nombre de km parcourus par les véhicules de transports publics par le nombre d'habitants. Toulouse obtient 28,1 contre 37 pour Bordeaux ou 41,6 pour Lyon. La *capacité* traduit l'offre d'une manière un peu différente, en l'occurrence c'est le nombre de sièges offerts par km, divisé par le nombre d'habitants. Toulouse émerge à 2.420 unités, alors que ce chiffre est au moins multiplié par 2 pour les autres grandes agglomérations.

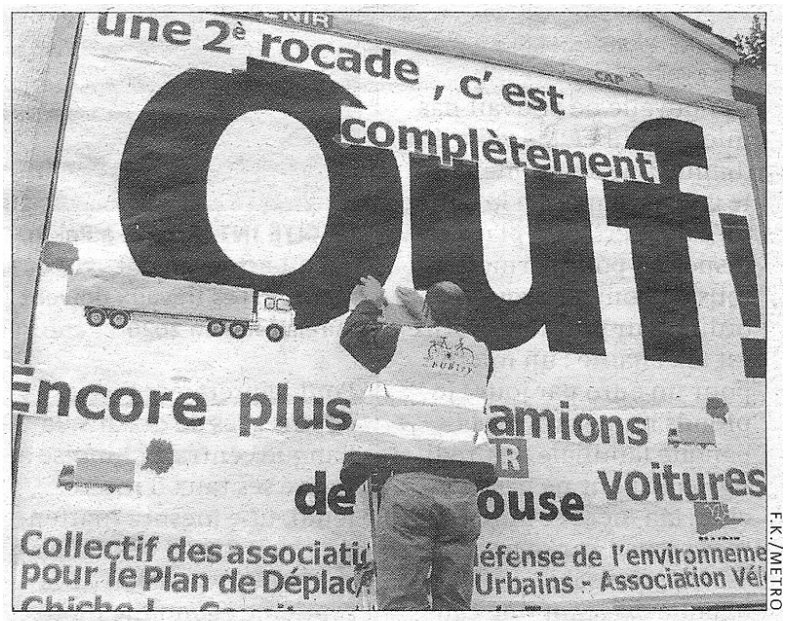
[273] Entretien Toulouse. 2004b. "Consultant, Architecte. Chargé de mission au bureau d'études en urbanisme et aménagement URBANE. Responsable de l'Association des Professionnels de l'Urbanisme de Midi-Pyrénées (APUMP). Entretien effectué le 26/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[274] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

de détournement de la communication sur les grands panneaux publicitaires de quatre mètres sur trois, avec des slogans du type : *« Une 2ème rocade, c'est complètement OUF »* ou *« Avec la mairie, dîtes VROUM »*. Les membres du collectif protestent ainsi sur le fond des choix prônés par la mairie : *« On trouve de l'argent pour des rocades nouvelles ou un 2ème aéroport mais pas pour développer transport en commun, ferroutage et usage du vélo »* (Emery, 2004a).



Stephen Boucher et ses amis du collectif d'associations de défense de l'environnement devant l'affiche, détournée, de la campagne muncipale, av. de Muret. *Photo DDM Didier Pouydebat*



LES OPPOSANTS à la deuxième rocade barbouillent les affiches de la mairie

Fig. 56 - La « contre-campagne » des écologistes face à la publicité de la mairie de Toulouse

3.3. Les élus rappellent qu'il ne faut pas oublier les transports collectifs



> *A l'avenir, la collectivité toulousaine devra se poser le problème de la mise en œuvre du PDU dans un ensemble cohérent. Il faut que toutes les actions soient coordonnées. C'est donc tout le contraire de la campagne de communication de la ville Toulouse. Quand pour notre part nous développons une politique volontariste des transports en commun et que Toulouse veut construire sa seconde rocade, il n'y a aucune cohérence…*
>
> **Entretien,**
> *SMTC de l'agglomération toulousaine*[275]

Pour le président de la région Midi-Pyrénées le grand contournement ne résoudra ni *« l'asphyxie des périphériques toulousains »* (Jalabert, 2007), ni *« les bouchons de Toulouse »* (la Dépêche du Midi, 2007a), puisque sur les 130 000 véhicules par jour qui circulent sur la rocade toulousaine, 86% des déplacements sont internes à l'agglomération. La solution passe donc par *« le développement du transport collectif et l'amélioration des pénétrantes »* (Ibid.). Le maire de Toulouse avoue aussi lui-même que le contournement routier, qu'il souhaite pour désengorger Toulouse à l'horizon 2020, n'est pas la seule solution, ni la *« solution miracle »* à la thrombose du périphérique. Il faut, selon le maire de Toulouse, agir sur 3 leviers simultanément : celui du grand contournement, celui des transports en commun, des itinéraires cyclables, des infrastructures ferroviaires et des sites piétonniers, et enfin, celui de la voirie de proximité, pour mailler plus efficacement le territoire de l'agglomération (Emery, 2007 ; Laparade, 2007a). Il s'avère, en parallèle, nécessaire de continuer: *« simultanément, de développer le transport en commun, avec la création de lignes tramway ou l'allongement des lignes de métro…»* (Laparade, 2007b).

En outre, ce dernier propose que le grand contournement routier de Toulouse pourrait éventuellement être adossé à l'actuel périphérique, un contournement ferroviaire et un réseau de transports en commun en site propre (Mairie de Toulouse, 2007). Pareillement, Philippe Douste-Blazy exige que dans le Grand Toulouse, *« les transports en commun passent à la vitesse supérieure »* (Laparade, 2007b), puisque comme le montre son collègue socialiste au Grand Toulouse, le maire de Tournefeuille Claude Raynal : *« […] les priorités sont ailleurs, car toutes les études montrent qu'un grand contournement n'aurait qu'un effet marginal voire nul sur les déplacements locaux qui constitueraient, plus que le trafic de transit, le nœud du problème »* (Marti, 2006b). Le président du Conseil régional, Martin Malvy, rappelle tout autant la nécessité de ne pas oublier les transports collectifs et notamment de développer les trains régionaux, de moderniser et d'entretenir les voies. Le grand contournement ne peut pour ce dernier en aucune manière être *« la seule réponse aux bouchons et aux pollutions du périphérique… »* (La Dépêche du Midi, 2007c).

---

[275] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

4 Les divisions politiques locales à l'épreuve de la croissance des déplacements périurbains

4.1. L'enjeu politique de la « distance » de l'infrastructure au centre de l'agglomération

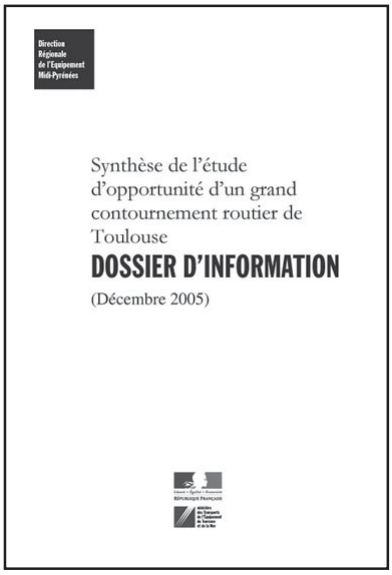
> *La notion de « grand contournement » est présentée comme une solution de soulagement du trafic sur la rocade toulousaine. Elle est notamment agitée par le Maire de Toulouse, qui la confond en permanence avec la notion de « 2ème rocade ». Le Maire utilise alternativement dans ses déclarations et les documents de la Mairie les deux expressions, et les mélange. La délibération municipale qui se prononce sur la première étude de l'Etat utilise les deux notions. Or, il s'agit de deux réalités bien différentes qu'on ne saurait confondre à moins de désinformer les toulousains.*
>
> **Grand contournement de Toulouse : une illusion dangereuse,**
> *(CG Haute Garonne, 2007a)*

L'évolution des objectifs alloués à l'infrastructure de contournement

La campagne de communication de la mairie de Toulouse porte le point de vue d'une large majorité d'acteurs locaux qui pensent depuis les années 1970 qu'une 2ème rocade est impérative face à la saturation inéluctable de la première rocade. Dans l'esprit des planificateurs, cette infrastructure est :

- D'abord considérée dans le SDAU de 1982 comme un « anneau de contournement » (Ouest et Sud) proche de l'agglomération. Son objectif est d'améliorer la circulation au sein de l'agglomération et de mieux lier les pôles secondaires périphériques prévus dans la planification urbaine.
- Au sein du DVA et du SDAT des années 1990, cette infrastructure n'est plus tout à fait une rocade puisqu'elle a une finalité de « contournement ». Son objectif est d'éviter que le trafic de transit ne traverse le centre de l'agglomération. Elle se doit d'assurer des liaisons routières transversales, de périphérie à périphérie, à une distance assez éloignée de la ville-centre.
- Enfin, au début des années 2000 au moment de l'élaboration de la révision du Schéma directeur (SCOT) cette infrastructure oscille entre « rocade urbaine » et « grand contournement », comme l'évoque le directeur régional de l'Équipement (DRE), André Crocherie, qui met clairement en avant les deux dimensions de ce qu'il appelle un « semi-contournement », ayant à la fois pour objectif de « rejeter » le trafic de transit pour soulager le périphérique toulousain devenant parallèlement

un outil de l'aménagement du territoire régional (Jalabert, 2007). Ce sont d'ailleurs les deux principales vertus (en vue de promouvoir le projet) que reconnaît Philippe Douste-Blazy à ce projet d'infrastructure. Il permettrait d'abord de capter une part significative des trafics de transit et d'échange qui vont augmenter de 60% d'ici 2020. Et ensuite, ce projet contribuerait au *« désenclavement de la région, en structurant l'aménagement et le développement du territoire régional »* (Laparade, 2007a, Marti 2006b).



Objectifs du grand contournement autoroutier toulousain, Direction Régionale de l'Equipement (DRE) et Préfecture de la Région Midi-Pyrénées

Deux objectifs principaux :

- **Dissocier les trafics** de transit et d'échange à caractère régional, interrégional, national et européen du trafic local à caractère urbain et suburbain. Cela permettrait de délester les voies radiales, de décongestionner le périphérique toulousain et d'offrir une alternative en cas d'incident sur cet anneau autoroutier unique où se concentrent aujourd'hui tous les trafics. Le grand contournement permettrait de **libérer le périphérique toulousain (décongestionner)** de tous les trafics d'automobiles et de poids lourds qui traversent l'aire urbaine sans s'y arrêter et dans le même esprit, de délester les réseaux de voiries radiales.
- **Participer à l'aménagement du territoire** de toute l'aire métropolitaine en permettant notamment de meilleures synergies à l'échelon régional entre les villes moyennes de Midi-Pyrénées et les pôles secondaires. Il permettrait à la fois de disposer d'une nouvelle infrastructure structurante pour le territoire régional. A l'échelle de l'aire urbaine, il serait un outil du développement des pôles d'équilibres prévus par le projet de l'aire urbaine (4 SCOT). Et à l'échelle de l'aire métropolitaine, il permettrait d'améliorer l'accessibilité aux villes moyennes et de faciliter les échanges périphériques de villes à villes pour lesquels l'offre de transports en commun restera faible et les modes doux peu pertinents.

Le grand contournement **ne se situe pas en opposition mais en complément** avec les autres axes d'action déjà décidés ou envisagés : le développement des transports collectifs urbains et interurbains (TER notamment), la mise en œuvre d'un réseau de boulevards urbains maillé, le développement des modes doux (vélo, piéton…) etc.

4.2. Les divisions locales autour de la nouvelle infrastructure autoroutière

Une réponse adaptée à la croissance des déplacements périurbains *versus* une réponse en terme d'aménagement du territoire

Conflit politique classique entre des collectivités aux territoires de tutelle différents, ce dossier oppose deux visions de l'aménagement du territoire aggloméré toulousain. Une première vision d'agglomération, voire d'aire urbaine, est défendue par le maire de la ville-centre et par de nombreuses communes du pôle urbain, qui prônent un 2ème périphérique (1). Et une seconde vision, plus en rapport avec une perspective d'aménagement du territoire régional, est défendue par les services locaux de l'Equipement, le Conseil régional, et à demi-mot pas le Conseil général, en faveur d'un contournement plus lointain associant les départements limitrophes (2).

L'enjeu d'une nouvelle infrastructure cristallise les tensions politiques entre les principales collectivités locales, tant en termes institutionnels, que partisans (gauche-droite) ou idéologiques (rural-urbain, urbain-régional et automobile-transports collectifs).

L'Etat quant à lui s'est depuis longtemps prononcé en faveur d'un projet de contournement de l'agglomération, peu en importe la teneur et la distance à Toulouse, puisque la réflexion de ce dernier s'appuie sur la volonté de créer un réseau structurant performant dans une perspective d'aménagement nationale et régionale. Pour les services locaux de l'Équipement, afin d'être le plus efficace en terme d'allégement des bouchons, la 2ème rocade devrait donc être réalisée dans un rayon de seulement 5 à 10 km de la rocade actuelle.

Une ville-centre qui milite pour un désengorgement routier de l'agglomération centrale

La ville-centre ainsi que la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, de même bord politique (UMP), sont depuis les années 1990 devenus les *fers de lance* du projet, avec l'objectif de « rejeter » une partie du trafic de la rocade dans une nouvelle infrastructure. Les raisons qui incitent ces deux collectivités à entreprendre une telle initiative alors que le dossier relève d'une compétence nationale, sont l'interpellation de l'Etat et des autres collectivités territoriales sur la gestion de la circulation à l'échelle de l'agglomération mais aussi à celle de l'aire urbaine.

En témoignent les nombreuses déclarations du président du Grand Toulouse : *« [...] vu l'évolution de Toulouse, il faut le faire sous peine d'être confrontés à des encombrements permanents »* (Marti, 2006a). Ou encore du maire de Toulouse : *« [...] d'ici 2020, le trafic augmentera de 60.000 véhicules par jour sur le périphérique. Un grand contournement routier est donc nécessaire. Plus il sera proche de l'agglomération, plus il sera efficace. Cette proximité permettra par ailleurs un raccordement plus aisé des grandes villes situées autour de Toulouse* » (Ibid.).

Les élus de l'agglomération centrale, avec le leadership appuyé du maire de la ville-centre, militent donc fermement pour une 2ème rocade, pas trop lointaine, ayant la vocation

d'un périphérique, et qui selon sa proximité au centre de Toulouse capterait plus ou moins de trafic de l'actuelle rocade. Le maire de Toulouse affirme que ce *« grand contournement ne doit pas trop s'éloigner du cœur de l'agglomération »* (Laparade, 2007b), afin d'alléger au maximum le trafic du périphérique et d'être donc le plus efficace sur la circulation, même s'il est admis que le contournement ne résoudra pas tous les problèmes de déplacements urbains de l'agglomération.

C'est ce que montre d'ailleurs le responsable des déplacements du SICOVAL, qui avance les limites de cette nouvelle infrastructure : *« On peut très clairement dire qu'en 5 ans l'augmentation du trafic de la rocade absorberait le delta du trafic de transit qui aurait pu être reporté ailleurs, dans par exemple une deuxième rocade. En d'autres termes si on transfère le trafic de transit sur une autre infrastructure, on aura 5 ans après le même problème. L'augmentation de 4% par an absorberait la capacité nouvelle »*[276]. Selon ce dernier, le premier argument qui est de dire qu'il faut créer une 2ème rocade pour « désaturer » la première, ne tient pas, puisque la « rocade bis » permettrait en effet au mieux de stabiliser le trafic au niveau actuel. Après quelques années de mise en service, le trafic se retrouverait donc dans la même situation.

4.3. Une aire urbaine au centre d'un devenir polycentrique métropolitain

> *En 40 ans, deux générations de Schémas directeurs se sont succédées. La première, très offensive, était calée sur une vision généralement expansionniste de la ville (la fin des "30 glorieuses") qu'il convenait d'équiper ; la seconde s'est davantage inscrite dans une démarche de projet menée par le local en phase avec les spécificités du territoire (fin des années 80 / début des années 90), et inspirée par un développement plus qualitatif.*
>
> **Charte Inter-SCOT pour une cohérence de l'Aire Urbaine toulousaine,** *(AUAT et SMEAT, 2005b)*

C'est à travers une représentation du développement urbain *« plus urbano-régionale que d'aire urbaine »* (Laborie, 1996b), selon les mots de Jean-Paul Laborie, que s'inscrit la question du grand contournement routier à la périphérie Est et Sud de l'agglomération toulousaine. Cette vision de l'aménagement à l'échelle des aires urbaines dite *polycentrique*, était déjà fortement présente au sein du DVA où la DRE avait définit une *métropole en étoile* regroupant les *villes à une heure de Toulouse*.

[276] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.



Ouest + Sud

Le Grand Contournement Autoroutier de Toulouse relie par l'ouest l'A62 à l'A61 en desservant aussi les RN124, A 64 et ex RN20.
Cette famille d'hypothèses de contournement permet les liaisons entre l'Atlantique et la Méditerranée, entre le Nord et la Méditerranée ainsi qu'entre le Piémont pyrénéen et la Méditerranée.



Est seul

Le Grand Contournement Autoroutier de Toulouse relie par l'est l'A62 à l'A61 en desservant aussi l'A68 et la RN126.
Cette famille d'hypothèses de contournement permet les liaisons entre l'Atlantique et la Méditerranée, ainsi qu'entre le Nord et la Méditerranée.



Est + Sud

Le Grand Contournement Autoroutier de Toulouse relie par l'ouest l'A62 à l'A61 et se prolonge jusqu'à l'A64.
Cette famille d'hypothèses de contournement permet les liaisons entre l'Atlantique et la Méditerranée, entre le Nord et la Méditerranée ainsi qu'entre le Piémont pyrénéen et la Méditerranée.

Sources : DDE 31

Fig. 57 – Les différents projets des services locaux de l'Equipement : de 5 à 35 km et d'Ouest en Est

L'émergence d'une vision sur le devenir polycentrique des aires urbaines et celle sur une vision territoriale *urbano-régionale* des métropoles prend en effet pour l'instant essentiellement appui sur la question des infrastructures routières structurantes, seule véritable politique d'aménagement à l'échelle de l'aire et de la région urbaines (Jourdan, 2002). Les objectifs en termes de déplacements à l'échelle de l'aire urbaine portent donc principalement sur la garantie d'une accessibilité à la ville pour tous, au moyen d'un réseau multimodal, que se soit par la route ou les transports en commun. Il s'agit en premier d'améliorer des déplacements dont la situation se dégrade, au vu de la forte croissance démographique et spatiale périurbaine. Il s'agit aussi de répondre à l'augmentation inéluctable des déplacements d'échange et de transit, dans une espace régional en situation de carrefour et très circulé.

La planification urbaine s'interroge ainsi une nouvelle fois[277] sur l'opportunité d'un grand contournement routier dédié au transit et à l'échange : *« Ne faut-il pas envisager un grand contournement routier de l'agglomération afin de garantir la fluidité du trafic sur le long terme ? »* (AUAT et SMEAT, 2005b). Concernant le réseau primaire d'agglomération, il est en effet plus que nécessaire de *« planifier et mettre en œuvre les programmes d'infrastructures, en concertation »* (Ibid.) prévus au sein du SDAT de 1998 et confirmés dans le PDU de 2001.

Un grand contournement dans une optique d'aménagement régional

> *Le grand contournement ne va pas tout résoudre, c'est vrai », a répondu J-L. Moudenc. La solution, explique-t-il, « c'est la multimodalité » et l'addition des modes de transport. Selon lui, « il ne faut pas croire que les transports en commun puissent tout résoudre. Nous n'avons pas intérêt à opposer les projets les uns aux autres.*
>
> **Jean-Luc Moudenc, Maire de Toulouse**
> *La Dépêche du Midi (Marti, 2006b)*

La position de la région Midi-Pyrénées, du bord opposé à la ville-centre et à l'agglomération, éclaire sur l'avis d'une collectivité locale qui était jusqu'à la fin des années 1990 très réservé sur cette question. La collectivité affirme que l'agglomération toulousaine *« aura besoin d'un grand contournement autoroutier »* (Jalabert, 2007) par la voix de son président, cependant le projet qu'elle défend n'est pas conçu comme un

[277] Après les anciens épisodes du DVA et du SDAT au sein de la Charte Inter-SCOT de l'aire urbaine Toulousaine. La réalisation du grand contournement est en effet abordée comme une contribution à l'aménagement du territoire de l'aire métropolitaine. Selon la DRE Midi-Pyrénées, un contournement suffisamment éloigné de l'agglomération peut favoriser cette démarche par une desserte appropriée des pôles d'équilibres prévus et améliorer leur attractivité, mais aussi conforter l'accessibilité des villes moyennes et favoriser les échanges entre elles (DRE Midi-Pyrénées, 2005).

doublement du périphérique mais plutôt *« comme une autoroute concédée*[278] *qui passera à distance de Toulouse et permettra de développer l'activité dans des villes moyennes tout en captant le trafic de transit »* (La Dépêche du Midi, 2007a). Ce dernier précise en effet que *« si un grand contournement est possible, il sera assez éloigné en raison de la densité de l'habitat. Ce sera sans doute à plus de 20 km de Toulouse »* (Laparade, 2007b). Il estime que Toulouse a certes besoin d'un grand contournement, mais éloigné du bâti dense et utile aux départements voisins (La Dépêche du Midi, 2007c) et que par ailleurs *« il est loin d'être la solution unique au problème de la circulation aux abords de Toulouse. Contrairement à ce qu'il affirme, je n'ai pas la même approche que le maire de Toulouse qui voudrait que ce grand contournement passe à 5 km de Toulouse. C'est irréaliste et ce serait irréalisable »* (Laparade, 2007a).

La région témoigne certes de l'intérêt porté à l'avenir de la métropole régionale, aux infrastructures de communication et donc au projet relancé par la ville de Toulouse en 2004, mais l'enjeu d'une rocade lointaine intéresse aussi les départements limitrophes au Nord-Est de l'agglomération toulousaine. Ces derniers, comme le département du Tarn, voient d'un très bon œil une autoroute qui aurait pour vertu de désenclaver les villes moyennes de Castres, Graulhet, Lavaur, Mazamet, Revel, etc. et d'y implanter des pôles d'activité. Pareillement, le président du Conseil général de la Haute-Garonne, fermement opposé à une 2ème rocade proche de Toulouse, tient à préciser dans de nombreux communiqués de presse que le projet de désenclavement défendu par la région n'a rien à voir avec celui du maire de Toulouse. Il faut pour ce dernier *« mettre un terme aux confusions "sciemment entretenues par le maire de Toulouse" entre rocade, grand contournement routier ou autoroutier, rocade du 21ème siècle… »* (Roland, 2007) en ne confondant pas le projet du maire (de droite) de Toulouse avec le grand contournement autoroutier du président (socialiste) de la région.

Focalisé sur le retard routier et autoroutier en Midi-Pyrénées par rapport à ses voisins, la Région se range en faveur de sa réalisation, mais avec un objectif d'aménagement divergent de celui de la ville-centre. Elle milite pour un grand contournement qui, à défaut de faire sauter le bouchon toulousain, désenclaverait l'Est de la région, afin de prolonger *« les dernières grandes victoires routières que représentent le bouclage de la rocade pour de nombreux élus toulousains»*[279]. Le Conseil régional prend donc officiellement position pour

---

[278] La seconde différence, outre l'éloignement à la ville-centre, réside, dans le caractère gratuit ou payant de l'infrastructure pour l'automobiliste-usager. Dans la version d'une rocade urbaine, ce point n'est pas précisé et attend les conclusions d'un futur débat public censé apporter de nombreux éléments de réponse, notamment en termes de financements. L'exemple lyonnais et en général le refus des citoyens de payer pour une voirie urbaine, est un argument qui paraît suffisant pour qu'on veuille y laisser un minimum de flou. Néanmoins, le maire de Toulouse plaide pour une mise en configuration autoroutière payante de cet axe dont le financement serait assuré par ses usagers, poids-lourds en particulier (Laparade, 2007a). Dans la version « régionaliste » de grand contournement, la liaison entre les autoroutes A61 (Toulouse-Narbonne) et A62 (Toulouse-Bordeaux), est considéré comme un axe à péage d'intérêt interdépartemental entre Montauban et Castelnaudary qui permettrait aux automobilistes traversant l'agglomération de contourner la rocade actuelle.

[279] Entretien Toulouse. 2004c. "Professeur en sciences politiques à l'Université Toulouse 2-Le Mirail et à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Toulouse. Membre du Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir (CERTOP). Entretien effectué le 26/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

le projet en concluant que l'étude d'un grand contournement est souhaitable. Cependant, il précise que l'infrastructure routière ne sera pas la solution aux bouchons de la rocade toulousaine et qu'il convient de développer davantage les transports ferroviaires.

Un Conseil général qui défend « paradoxalement » la poursuite des investissements dans les transports collectifs

Le Conseil général se positionne pour sa part contre une solution qu'il ne considère pas comme efficace pour Toulouse. Il souhaite que l'on développe d'abord un maillage routier d'agglomération puis également les transports en commun. Le président du Conseil général, Pierre Izard, dénonce *« la chimère d'un grand contournement enchanteur »* (Laparade, 2007a). Ce dernier rappelle que l'Etat vient de se désengager des routes nationales, que les financements ne sont pas tous assurés, que le projet de grand contournement est coûteux, que sa nécessité n'est pas réellement démontrée et que le financement n'est pas encore envisagé.

Dans ces conditions, la priorité affichée par le Conseil général, pourtant principal artisan du maillage routier local, reste en effet paradoxalement les transports en commun (Emery, 2004b). Selon Pierre Izard *« les voitures doivent céder le pas »* (Marti, 2006a) ou selon l'ancien président (également socialiste) du SMTC, Jean-Pierre Plancade, *« plus on construit de routes, plus il y a de voitures. Il faut développer les transports en commun »* (Ibid.). Le président du Conseil général se fait ainsi à cette occasion le principal porte-parole des transports en commun au sein de l'agglomération toulousaine. Il conclut à l'inefficacité du grand contournement routier et plaide pour un *« remède efficace contre l'asphyxie du centre ville par le tout voiture »* (Roland, 2007), en proposant le prolongement de la ligne B du métro jusqu'à Labège dans le SICOVAL, celui de la ligne A jusqu'à l'Union ou la réalisation du tramway de Blagnac. C'est avec les transports collectifs, mais aussi avec une amélioration du réseau routier secondaire que l'on réglera le problème de la circulation à Toulouse. Pour le président du Conseil général, il est en effet : *« […] inacceptable qu'un projet de contournement autoroutier serve la Mairie de Toulouse à se défausser du véritable défi qui est posé par les difficultés de circulation à Toulouse : fournir dans les années qui viennent un réseau de transports en commun et une voirie d'agglomération plus performants »* (CG Haute-Garonne, 2007a).

Cependant, la position du Conseil général peut apparaître contradictoire avec sa propre politique routière menée au sein du territoire départemental, notamment à la périphérie. Cette position questionne la véracité des prises de positions du Conseil général, qui semblent ne reposer que sur un fond partisan. La collectivité se positionne ainsi contre la ville-centre et critique : *« […] l'ambiguïté entretenue de la notion de grand contournement, ainsi que « les argumentaires municipaux toulousains favorables au grand contournement » qui mettent en avant la forte augmentation du trafic de transit en pourcentage, alors qu'« on voit que c'est une illusion d'optique »* (CG Haute-Garonne, 2007a).

Enfin, selon le Conseil général, le grand contournement déresponsabiliserait la Mairie de Toulouse qui souhaite « rejeter » les contraintes en périphérie, par le recours à un slogan

facile : *« la 2ème rocade »,* susceptible d'apaiser à peu de frais l'impatience légitime des toulousains en la matière.

Des périphéries urbaines à « l'écart » du débat sur les grandes infrastructures routières

> *Le grand contournement de Toulouse envisagé il y a 3 ou 4 ans devait relier l'A61 au départ de Villefranche de Lauragais à l'A62 au Nord de Toulouse. Il devait franchir par le Nord les coteaux du Lauragais (secteur Sud-Est) par de larges saignées qui allaient irrémédiablement défigurer les paysages de ce secteur et s'avérer destructeur d'un environnement de qualité, d'écosystèmes, de cadres de vie qui allaient à l'encontre du maintien de la conservation du patrimoine naturel et du développement durable.*
>
> **Coordination Circulation Sud Est (CCSE), 2007**
> http://www.circulation.free.fr[280]

Enfin, le dernier groupe d'acteur, à savoir les communes périurbaines et les secteurs périphériques aux agglomérations centrales, ont certes été peu évoquées de manière directe au long de ce chapitre, mais ils constituent l'élément central des réflexions urbaines en terme d'aménagement : puisqu'il faut d'un côté maîtriser l'étalement urbain et de l'autre programmer de nouvelles routes pour faire face à l'augmentation des déplacements périurbains.

A Toulouse, les communes périurbaines éventuellement traversées par le futur grand contournement autoroutier sont partagées entre hostilité et contentement, d'où leur relative discrétion sur ce dossier. D'un côté les perspectives en termes de localisations d'activités font miroiter une meilleure accessibilité aux principaux pôles générateurs de trafic de la ville-centre et de l'agglomération centrale, ainsi qu'une croissance économique et une attractivité accrue. Pour les élus de la périphérie le grand contournement est *« une chance d'aménagement du territoire et ouvrira des possibilités de délocaliser des entreprises hors de la ville-centre »* (Emery, 2007b). Mais de l'autre côté, les risques en termes de dégradation de qualité de vie pour les secteurs traversés sont considérés comme préoccupants. Le contournement a en effet toujours suscité des fortes réserves de la part des populations riveraines depuis qu'il est apparu publiquement pour la première fois dans le cadre du SDAU des années 1970 ou plus récemment lors de l'élaboration du SDAT et du DVA au début des années 1990[281]. Les communes périurbaines des secteurs éventuellement traversés, en l'occurrence les communes du Lauragais et du SICOVAL, craignent de

[280] Association pour l'amélioration des déplacements dans le secteur Sud-Est de l'agglomération toulousaine, qui publie plusieurs fois par an une gazette sur les enjeux locaux en matière de déplacements. Elle est basée à Castanet-Tolosan, chef-lieu de canton et commune membre du SICOVAL.

[281] Se référer au point 1.1 sur l'élaboration du DVA toulousain. Le DVA suscite l'opposition des populations en terme de dégradation du cadre de vie et du milieu naturel au sein du secteur Est et Sud-Est. La contestation s'organise au sein d'associations telles que la CCSE (Coordination Circulation Sud Est) en lien avec un fort relais des collectivités territoriales concernées : communes périurbaines et Conseil général.

perdre la qualité de vie qui fait le charme encore rural de certaines périphéries toulousaines plutôt privilégiées.

Les élus du secteur Sud-Est ont donc très tôt réagi face au passage par l'Est de la nouvelle infrastructure. L'effet « NIMBY[282] » est ici très vif et la contestation est relayée tout le long de l'élaboration du SDAT et du DVA par les élus du secteur du Lauragais et de la vallée du Girou. En 1998, c'est le ministre des Transports Jean-Claude Gayssot qui met provisoirement un terme à ce projet. Il apparaît clairement pour Olivier Coutard que la réticence des élus comme de la population du secteur Sud-Est vis-à-vis de la construction de voies routières nouvelles, tant en 2ème couronne qu'en très grande périphérie ne révèle pas une volonté de limiter le trafic automobile mais plutôt d'un classique syndrome NIMBY (Coutard, 1996) ; comme peut l'être la *Coordination Circulation Sud Est* (CCSE) qui s'est créée au début des années 1990 contre le projet de grand contournement porté par le DVA. L'association se positionne, au sein de ses nombreuses campagnes d'opinion et de sensibilisation, contre une 2ème rocade proche de la ville-centre qui passerait immanquablement sur le territoire du SICOVAL.

Cependant, l'association tient à appuyer le projet d'un grand contournement qui : *« […] utiliserait le réseau routier existant comprenant des routes départementales assurant surtout des liaisons inter-urbaines. Il emprunterait le nord du bassin Toulousain de l'A61, au niveau de Castelnaudary (Aude) jusqu'à l'A62, direction Bordeaux au Sud de Montauban, en passant par Revel (31), les abords de Castres (81), Lavaur (81), St-Sulpice (81), Labastide St-Pierre (82) et l'échangeur A62/A20. Le but étant de transformer ces voies départementales en une voie unique de type autoroutier (2x2 voies) avec échangeurs et passages dénivelés au droit des villes traversées »* (http://www.circulation.free.fr).

L'objectif pour l'association est que la circulation automobile soit améliorée, pour fluidifier les déplacements des périurbains, pour desservir les pôles régionaux et pour répondre à la forte croissance du trafic de transit qui emprunte les rocades, et cela sans traumatiser le secteur préservé du SICOVAL. L'action de la CCSE connaît ainsi des échos très favorables sur le territoire intercommunal *sicovalien*. Comme le montre Gabriel Jourdan, *« de nombreux élus et municipalités ont adhéré à la Coordination Sud-Est. Le nouveau président du SICOVAL[283] (maire d'Auzeville) en est un membre actif »* (Jourdan, 2003). La question des infrastructures routières sépare ainsi des élus ruraux plutôt favorables, comme le président du SICOVAL, à la création de nouveaux échangeurs et au recul du péage au-delà des limites de l'aire urbaine ; et des élus plus urbains, comme

[282] NIMBY est un acronyme provenant des États-Unis pour « Not In My Back Yard » : pas dans mon arrière-cour. Il désigne de façon péjorative le combat d'associations de riverains créées pour défendre leur environnement local, sans tenir compte de l'intérêt général. Par extension, ces associations elles-mêmes sont nommées NIMBY. Le terme a traversé l'Atlantique pour se retrouver dans la littérature sociologique francophone.

[283] François Régis-Valette, maire de la petite commune d'Auzeville-Tolosane (2 600 habitants en 2006) et président du SICOVAL.

l'ancien président (maire de Labège) plutôt réservés sur l'idée d'un recul du péage et sur la construction de nouvelles infrastructures routières.

Des collectivités périurbaines relativement absentes du débat

Les espaces périurbains, comme les communautés d'agglomération du Muretain et celle du SICOVAL, paraissent en apparence peu mobilisées par le dossier de grand contournement. Alors que la ville-centre, le Grand Toulouse, le département ou la région se targuent de multiples communiqués, d'études contradictoires, de campagnes promotionnelles et de communiqués réguliers dans la presse locale de la part de leurs principaux représentants ; les secteurs du Muretain et du SICOVAL semblent être complètement *hors-jeu* en la matière. Aucune étude, voire communiqué ne viennent étayer une quelconque position à ce sujet. Pourtant si riches en informations habituellement et notamment sur les réalisations routières censées faciliter les déplacements dans le secteur, les revues intercommunales et les sites Internet de ces deux communautés d'agglomérations désertent totalement ce champ et feraient presque croire à l'inexistence du projet de grand contournement ou de 2ème rocade.

Il y a plusieurs explications qui peuvent justifier cet état de fait, alors que les autres collectivités s'affrontent à bras le corps sur le sujet. Tout d'abord, les espaces périurbains de première couronne, intégrés au sein d'une Communauté d'agglomération comme le Muretain ou le SICOVAL, sont davantage intéressés par l'amélioration des pénétrantes routières et autoroutières à Toulouse, ainsi que par la suppression des voies à péages, que par un éventuel contournement payant qui délesterait la rocade du trafic de transit.

Ensuite, les communautés périurbaines sont tiraillés entre communes urbaines et rurales, et donc entre communes fortement intégrées à Toulouse et d'autres plus lointaines au fonctionnement, qui s'évertue à s'identifier comme villageoises. Les premières se positionnent plutôt favorablement à un éventuel anneau de contournement qui faciliterait les déplacements des habitants et améliorerait l'attractivité économique de leurs zones d'activités périurbaines (comme Labège Innopole et les zones d'activités de Ramonville Sainte-Agne). Les secondes se positionnent au contraire contre un projet qui risquerait de dégrader leur cadre de vie.

Une position officielle de la structure intercommunale, en l'occurrence du SICOVAL, est donc de ce fait impossible, à moins de faire imploser les fragiles compromis communautaires existants, ce que les leaders périurbains s'évitent de lancer.

Enfin, ces secteurs périurbains sont fortement structurés par l'architecture institutionnelle classique et notamment par le découpage cantonal. Le SICOVAL correspond en effet à l'association de deux cantons. Et pour le Muretain, le président de la structure intercommunale est un des vice-présidents du Conseil général et donc un personnage politique important localement. Ce dernier représente à l'échelle départementale les enjeux des espaces périurbains face à l'agglomération centrale. Le Conseil général est en effet plus que jamais le porte-parole, voire le « parrain » des espaces

périurbains. Sa forte implication dans les espaces périurbains répond à un découpage cantonal qui avantage fortement les communes de périphérie.

Les espaces périurbains de Toulouse restent donc largement « à l'épreuve » des grandes infrastructures, moins par ignorance ou désintérêt des enjeux routiers, que par un véritable choix. Ainsi, sur un enjeu qui tiraille fortement les élus périurbains et les oppose, le mieux est de laisser le « grand-frère » s'en charger. Ce dernier est composé de surcroît essentiellement par de nombreux élus provenant des espaces périurbains et dont le président ou ses vice-présidents en sont les meilleurs représentants. Les espaces périurbains tirent ainsi profit d'un développement basé sur la valorisation d'une proximité avec l'agglomération centrale, avec l'aide du Conseil général. Les Communautés d'agglomération ou de communes périurbaines ne sont-elles d'ailleurs pas le meilleur rempart face à des velléités d'extension territoriale du Grand Toulouse ?

Chapitre 5

Un "périurbain" qui s'invite à la table des négociations : la rocade Nord grenobloise



Fig. 58 – La solution autoroutière du tunnel sous la montagne

Chapitre 5
Un "périurbain" qui s'invite à la table des négociations : la rocade Nord grenobloise

1. La « rocade Nord » grenobloise au centre d'un compromis pour réguler les déplacements périurbains

1.1. Les grandes infrastructures routières et les collectivités locales grenobloises
1.2. Le principe de « contrôle territorial » du cœur de l'agglomération
1.3. Les critiques du PDU et de la rocade Nord, par un milieu écologiste très présent

2. Le leadership du Conseil général de l'Isère sur la question des déplacements

2.1. Un projet de rocade Nord « désiré » et porté à bras le corps par les collectivités locales
2.2. La rocade Nord, une solution aux problèmes de déplacements
2.3. La consultation des habitants : un outil démocratique pour faire passer un projet contesté par les milieux écologistes ?

3. Les secteurs périurbains et la question de la rocade Nord : une position intermédiaire ?

3.1. « Temps 1 » : La rocade Nord à tout prix
3.2. « Temps 2 » : La réaction des espaces périurbains face à une infrastructure routière jugée comme peu intéressante

1965 : Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) qui prévoit de réaliser de nouvelles infrastructures routières

1968-1973 : Elaboration du **SDAU**

► ***Projet de rocade urbaine, Projet d'une Tangentielle Nord-Sud (TNS) et d'une Tangentielle Est-Ouest (TEO)*** ①

1987 : 1er Plan de Déplacements Urbains (PDU LOTI)

1991-1993 : Elaboration du **DVA** ; puis expertise par LA METRO du DVA

1996 : **Avant projet** d'organisation globale des déplacements

► ***Choix du tunnel et du bouclage de la rocade Nord (TEO)*** ②

1995-1999 : Mise en révision du Schéma directeur et élaboration du PDU LAURE en concomitance

2004 : Retrait de l'Etat du projet de rocade Nord

2005 : Report du projet de rocade Nord, suite au désengagement de l'Etat

2006 : Prise en main du projet de rocade Nord par le **Conseil général**

► ***Tunnel et bouclage de la rocade Nord (TEO) réduit*** ③

2007 : Projet "Cumin" d'une rocade Nord réduite et moins onéreuse

- **Consultation du Conseil général** auprès de la population pour valider le projet
- **Consultation de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais** auprès de la population en réaction au refus de participation financière au projet de rocade Nord

Fig. 59 – Les « temps » de la rocade Nord grenobloise : du SDAU au PDU

1 La « rocade Nord » grenobloise au centre d'un compromis pour réguler les déplacements périurbains

1.1. Les grandes infrastructures routières et les collectivités locales grenobloises

> *On a la chance extraordinaire d'avoir élaboré les 2 documents en même temps et je dirais aussi main dans la main. Le PDU a été voté le 29 mai 2000. Et le Schéma Directeur a été voté le 12 juillet 2000. Le président du Schéma Directeur et le président du comité de pilotage du PDU était aussi premier vice-président du conseil général chargé des déplacements et premier vice-président du SMTC…*
>
> **Entretien,**
> *Direction du SMTC*[284]

Après le SDAU de 1973 et le PDU de 1987, la révision du Schéma Directeur (SD) et l'élaboration du PDU forment à partir de 1995 le 3ème grand temps de la planification urbaine au sein de l'agglomération et de la RUG grenobloises. Les deux démarches sont élaborées simultanément, même si sur un plan institutionnel le lien n'est pas direct. Le PDU est en effet réalisé à l'échelle de la Communauté de communes de LA METRO (23 communes en 1999), alors que le SD est élaboré à l'échelle de la RUG, soit un périmètre de 157 communes en 1999[285]. Sur un plan concret et pratique les liens entre les deux procédures sont pourtant très forts : les deux démarches de planification s'élaborent parallèlement sous l'égide de l'agence d'urbanisme, dans un souci *« d'intégration technique et sectorielle »*[286], ainsi que de *« cohérence temporelle »*[287], comme l'évoque un chargé de mission de l'agence.

---

[284] Entretien SMTC Grenoble. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.
[285] Le périmètre du SDAU de 1973 regroupait 115 communes. Le périmètre du Schéma Directeur compte à partir de 2003, 202 communes réparties en regroupements intercommunaux (2 Communautés d'agglomération et 13 Communautés de communes), elles-mêmes réparties en 5 secteurs (Agglomération grenobloise, Voironnais, Bièvre Valloire, Grésivaudan et Sud). Un 6ème secteur les rejoindra à terme, en l'occurrence le Sud Grésivaudan.
[286] Entretien AURG. 2004c. "Responsable de la mission Schéma directeur et de la démarche sur les autoroutes apaisées, au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.
[287] (Ibid.).

Au niveau politique comme au niveau technique, il y a la présence d'élus et de techniciens qui œuvrent dans les deux groupes de travail[288]. En outre, un groupe de travail chargé de *l'interface PDU-SD*, explicite clairement cette volonté de transversalité entres les deux documents réalisés à des échelles territoriales différentes. Ainsi, au sein de l'agglomération centrale, le SD exprime en termes de déplacements les grands projets et les principes du PDU, comme le souligne un chargé d'études à l'agence d'urbanisme : *« Le Schéma Directeur en terme de déplacements n'est pas une copie au sein du secteur central du PDU de LA METRO, mais cela y ressemble très fortement ! »*[289].

Le PDU porte la réflexion et les intérêts des communes de la cuvette centrale, alors que le SD s'investit davantage sur les enjeux de transports à l'échelle de la RUG et sur les secteurs extérieurs à l'agglomération, au sein du Voironnais, du Grésivaudan, du Sud et de la Bièvre, territoires qui sont alors moins structurés en terme intercommunal que l'agglomération centrale grenobloise. C'est sur ces territoires périurbains, que le SD affiche les enjeux les plus importants en termes de déplacements.

Une démarche « multimodale » pour les déplacements, au centre de la planification urbaine

> *Depuis plus de 30 ans, ce projet de tunnel sous la Bastille ressort régulièrement, tel le monstre du Loch Ness. […] les habitants de la région grenobloise sont de plus en plus sensibilisés aux problèmes que pose la circulation automobile : pollution de l'air, bruit, contribution à la production de gaz à effet de serre […] Il est constaté aujourd'hui, qu'il y a plus de personnes tuées par la pollution atmosphérique dans notre agglomération que par les accidents de la route. L'urgence est donc à diminuer la circulation automobile, et non à l'augmenter*
>
> **La Rocade Nord pourquoi encore gaspiller de l'argent pour un projet complètement dépassé ?** *(ADTC, 2006)*

L'une des particularités du PDU grenoblois est de traiter à la fois des infrastructures routières, des transports collectifs, ainsi que des modes alternatifs à la voiture[290]. Il y a une volonté forte des élus locaux de LA METRO de mettre en œuvre une démarche globale des déplacements dans une *optique multimodale*[291], comme l'explicite le directeur de la mission prospective à la Communauté d'agglomération : *« Si on réalise des infrastructures*

---

[288] Les principaux élus et techniciens de LA METRO sont présents au sein des comités de pilotage et/ou techniques des deux documents de planification, comme le Président du comité de pilotage du PDU et du SD, le chef du projet PDU ou de la plupart des chargés d'études de l'AURG.

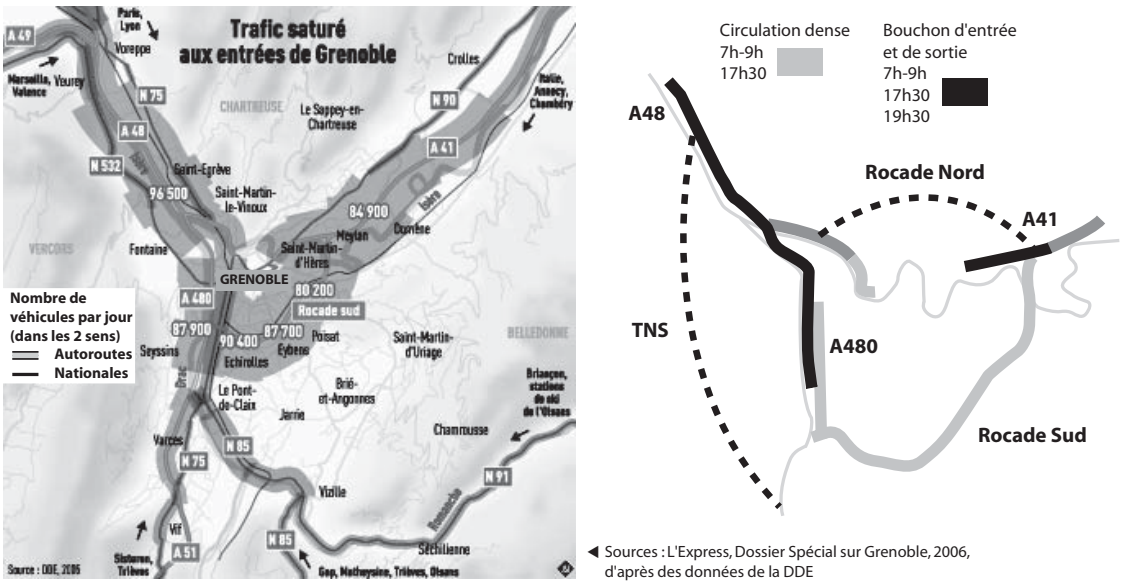
[289] Entretien AURGb. 2004. "Chargé d'études déplacements au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 08/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[290] Il faut rappeler ici l'ancienneté de la prise en main de cette compétence par le SIEPARG, l'ancêtre de LA METRO. Se référer au chapitre 2 sur la construction politique de la RUG.

[291] Le PDU exprime cet engagement à travers un *« concept multimodal »* qui doit mettre *« en synergie un ensemble de mesures en faveur d'un développement durable de la mobilité urbaine »* (SMTC, 1999b).

routières, quelle doit être la politique globale des déplacements en matière de deux-roues, de piétons ou de transports collectifs que nous devons mener ? Il faut être cohérent ! »[292].

Le PDU LAURE[293] est en effet l'occasion de débattre parallèlement de l'offre routière : le tunnel routier entre les deux vallées de l'Isère en amont et en aval, et du développement de l'offre de transports collectifs à l'échelle de la cuvette centrale, comme à celle de la région urbaine élargie : 3ème ligne de tramway, desserte ferrée et tram-train à l'échelle de la RUG.



◄ Sources : L'Express, Dossier Spécial sur Grenoble, 2006, d'après des données de la DDE

Fig. 60 – La saturation du trafic routier grenoblois dans la presse grand public

Les collectivités locales face aux projets routiers des services de l'Etat

La volonté des élus grenoblois au sein du PDU LAURE est d'approfondir les préconisations du DVA élaboré à partir de 1991 et adopté dès 1993, par les services locaux du ministère de l'Equipement – la DDE de l'Isère et le CETE[294] de Lyon. L'objectif de LA METRO est de se saisir des projets d'infrastructures routières des services de l'Etat dont certains figurent déjà au sein du SDAU de 1973, dont la *Tangentielle Nord-Sud* (TNS) et la *Tangentielle Est-Ouest* (TEO)[295].

Dans le cadre de l'élaboration du DVA, participent outre les services locaux du ministère de l'Equipement : l'agence d'urbanisme (AURG), les services de LA METRO (alors Communauté de communes), le SMTC, le Conseil Général de l'Isère et la Région Rhône-Alpes et la ville de Grenoble.

---

[292] Entretien CA LA METRO. 2004c. "Directeur de la mission prospective urbaine à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole. Entretien effectué le 07/07/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

[293] Le PDU LAURE est le deuxième du genre du SMTC et de LA METRO. Le premier, dit PDU LOTI a été adopté en 1987.

[294] CETE : Centre d'Études Techniques de l'Équipement.

[295] La *tangentielle Est-Ouest* (TEO) figurait donc déjà au sein du SDAU de 1973, sous l'appellation « U4 » et a été rebaptisé « rocade Nord » avec tunnel sous Bastille lors de l'élaboration du PDU LAURE.

L'enjeu du DVA consiste à définir le réseau autoroutier national sur une période de 25 à 30 ans, mais aussi à déterminer les partis d'aménagement des voies structurantes qui en découlent. Le dossier routier recommande, comme le précise le PDU du SMTC : *« […] de mieux gérer l'évolution des déplacements avec le reste de la Région Urbaine Grenobloise (RUG), d'assurer un système de transport cohérent avec une offre de voirie et de transports collectifs complémentaires, de développer les rabattements de la voiture sur les transports en commun, de limiter prioritairement la circulation dans le centre de l'agglomération et de créer des voies d'évitement »* (SMTC, 1999b).

Les conclusions du DVA incitent explicitement à la réalisation d'un contournement autoroutier de l'agglomération par le Nord, afin de diminuer la forte saturation des infrastructures routières grenobloises, en facilitant la circulation sur la rocade et des grandes pénétrantes ; et en allégeant la charge de trafic des voies routières existantes par un report des flux à la périphérie de la cuvette, quitte à les faire passer sous la montagne (TEO et TNS).

Le choix d'un tunnel autoroutier : une « nécessité » en débat

C'est donc par le biais des grandes infrastructures que le PDU s'invite à la table des négociations de la planification urbaine à partir de 1995. Les élus locaux sont en effet interpellés en termes de voirie d'agglomération par les services de l'Etat et leurs solutions routières. Ces derniers proposent pour décongestionner la circulation de construire des tunnels autoroutiers au Nord et à l'Ouest de l'agglomération grenobloise. Dans les « tuyaux » des programmes urbains depuis 30 ans, une solution est plutôt lointaine en termes de perspective de réalisation, la TNS, alors que la seconde, TEO, est considéré comme un enjeu temporellement plus proche. Il s'agit même, comme le souligne la direction de la prospective de LA METRO, d'une *« nécessité prioritaire pour l'avenir de Grenoble »*[296].

Interpellée sur la question de la saturation des infrastructures routières, le nouvel exécutif de LA METRO s'empare donc des analyses de l'Etat après les élections municipales de 1995, puis les reprend à son compte dans une démarche intégrée au sein d'un *avant projet d'organisation globale des déplacements*, puis au sein du PDU. Selon Jean-Claude Pradeilles, il s'agit alors pour LA METRO de répondre à la saturation croissante des infrastructures routières de la cuvette topographique : *« […] s'inquiète du caractère de solution à long terme (ou non) de ces propositions en termes d'écoulement des trafics, des risques d'impact de celles-ci en termes d'accentuation du mouvement vers le périurbain et aussi de leurs apports ou conséquences en termes de réduction de la pression automobile sur la ville »* (Pradeilles, 1997a).

Ainsi, avant même de lancer ses propres études, LA METRO décide de faire examiner le DVA élaboré par la DDE par *« 3 experts reconnus »* (SMTC, 1999b). Ces derniers montrent l'intérêt de poursuivre quoi qu'il en soit le développement des transports en

[296] Entretien CA LA METRO. 2004c. "Directeur de la mission prospective urbaine à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole. Entretien effectué le 07/07/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

commun, notamment du ferroviaire, des deux-roues et de la marche à pied (Ibid.) ; mais les avis de ces 3 experts divergent sur l'intérêt du tunnel autoroutier de la DDE.

Pour le puissant milieu écologiste grenoblois la reprise en main des conclusions du DVA, initialement portées par les services de l'Equipement, fait figure de véritable *cheval de Troie*. Le PDU serait alors indirectement une occasion de faire passer en douceur le projet depuis longtemps contesté de rocade Nord, c'est-à-dire avec la caution des transports collectifs. Pour le président de l'ADTC, il apparaît même évident : *« […] que la DDE a profité de l'opportunité du PDU pour utiliser le SMTC afin de ressortir ce vieux projet de liaison autoroutière »* (Jammes, 2000). Pour ce dernier, qui accuse l'Etat de vouloir « asphyxier » l'agglomération, le PDU a donc : *« […] donné à la DDE une nouvelle occasion de transformer notre agglomération en carrefour autoroutier, au détriment de la qualité de vie de ses habitants et, à terme, de l'attractivité économique de la région grenobloise »* (Ibid.).

Deux choix en débat : « tunnel ou pas tunnel » ?

> *Déplacements urbains à l'horizon 2010 : tunnel ou pas tunnel ? Il est facile de se rendre compte que l'agglomération grenobloise étouffe, la cause principale étant due à un trafic en expansion, axes saturés, pollution agressive et une montagne qui contraint la ville dans son développement. Que faire devant ce constat ? […] Dans les deux cas de figure, l'amélioration des transports en commun associée à la construction du tunnel, favorisera la limitation du trafic automobile vers le centre de l'agglomération au profit de transports en commun performants.*
>
> **Le Dauphiné Libéré,**
> *(Michel, 1998)*

Après une phase de diagnostic qui confirme le rôle majeur des transports alternatifs à la voiture, le conseil de communauté décide, par délibération du 22 mars 1997, du lancement de l'étude de *deux avant projets* (1997-1998), l'un avec la réalisation de la rocade Nord, l'autre sans. Le **scénario A**, est confié au bureau d'ingénierie SOGELERG et le **scénario B** est confié au bureau d'ingénierie franco-suisse TRANSITEC. L'objectif de ces AVP est destiné à éclairer les élus sur l'intérêt ou non du tunnel. C'est le préalable indispensable à l'élaboration du PDU. Ce n'est qu'une fois la mise en œuvre d'une démarche mettant en compétition ces deux équipes pluridisciplinaires, sur deux scénarios différents, et le choix de l'option du tunnel validé, que l'élaboration du PDU est en effet finalement lancée.

La question fondamentale posée par l'avant projet d'organisation générale des déplacements de LA METRO est donc de savoir s'il doit y avoir en effet, comme l'indique

un chargé de mission de LA METRO : *« tunnel sous Bastille ou pas tunnel sous Bastille »*[297], en l'occurrence la réalisation de la *Tangentielle Est-Ouest* (TEO).

Les deux options suscitent des débats contradictoires importants et très fortement politisés (droite-gauche et droite-gauche contre les écologistes) sur l'évaluation et la nécessité des projets routiers. D'une part, une option plus *automobile*, qui prône la poursuite des grands chantiers, des dédoublements des voiries, le tunnel sous la Bastille (TEO) et la reprise des grands contournements, c'est-à-dire le réveil des voies structurantes SU1, SU2 et SU3 du SDAU de 1973. Et d'autre part, une vision plus *écologique* où la poursuite du développement automobile est pour ainsi dire freinée. Cette vision est celle d'une place grenobloise où la culture du transport collectif, de la pensée de la ville traditionnelle dite *compacte* et où les solutions alternatives en termes de déplacements sont présentes depuis les années 1970.

Un objet routier qui mobilise fortement les milieux économiques locaux

La planification urbaine des déplacements représente au cours des années 1990 un temps politique local de premier ordre, portant sur l'enjeu majeur de ce que la planification doit (ou est à même de) contribuer à canaliser en matière de déplacements. Pendant l'élaboration du PDU, un colloque est organisé en 1997 par la *Chambre de Commerce et d'Industrie* (CCI) de l'Isère sur le thème des déplacements, portant sur le rôle crucial d'une rocade Nord (TEO) pour l'attractivité et l'économie grenobloise. Cette infrastructure permettra, comme l'ironise un des responsables de l'ADTC à la suite de ce colloque, d'enfin désenclaver l'agglomération : *« Grenoble enclavée, Grenoble sinistrée, mais bientôt Grenoble libérée grâce à la TEO, la TNS et à l'A51 ! »* (Jammes, 1997).

La CCI prend position contre la *« dégradation accélérée récemment par les suppressions brutales de voies de circulation automobile, en particulier sur "les grands boulevards" »* (CCI, 1999)[298] et promeut avec force *« un projet avec rocade complète »* pour *« fluidifier la circulation »* (Ibid.). La CCI prend logiquement position pour le scénario avec tunnel, mais elle propose également de poursuivre les efforts pour un rééquilibrage entre les différents modes de transport.

Cependant, le discours de compromis de la CCI est vivement dénoncé par les détracteurs du projet de rocade Nord, en l'occurrence l'ancien président-fondateur de l'ADTC et l'actuel président de la FNAUT : *« Au colloque de la CCI, c'est l'obsession du "désenclavement", un mot employé au moins 500 fois au cours de l'après-midi, qui s'est exprimée ! L'enclavement de Grenoble est en effet un "handicap" dramatique […] Cette situation amène la CCI à pousser un "cri d'alerte" au nom des 28 000 entreprises de la Région, car tous les projets son suspendus : assez d'études qui ne servent qu'à masquer l'indécision des élus (ce n'est pas faux), il faut DECIDER. Décider comme si nous étions*

---

[297] Entretien CA LA METRO. 2004a. "Chargé de mission au service Habitat à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, Ancien membre de l'AURG. Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[298] Les grands boulevards automobiles de Grenoble ont fait place à la 3ème ligne de tramway de l'agglomération.

encore dans les années 1960 » (Sivardière, 1997). La critique de l'ADTC fait largement écho à la position des milieux économiques et des élus de droite grenoblois : *« Le constat "est accablant en terme économique : l'agglomération grenobloise est à l'écart des grands axes économiques de la Région Rhône-Alpes et de la France »* (Baile, 2006). Ou encore : *« Grenoble doit être un lieu de convergence et de passage et non un village gaulois […] Il faut remettre Grenoble au centre des grands voies de communication de la Région Rhône-Alpes et du Sillon Alpin »* (Ibid.).

Un aménagement « caricaturé » ou « caricatural » ?



Fig. 61 – Tu vois où on va ? Ou la critique du manque d'alternative à la rocade Nord (ADTC Infos, N°110, 2006)

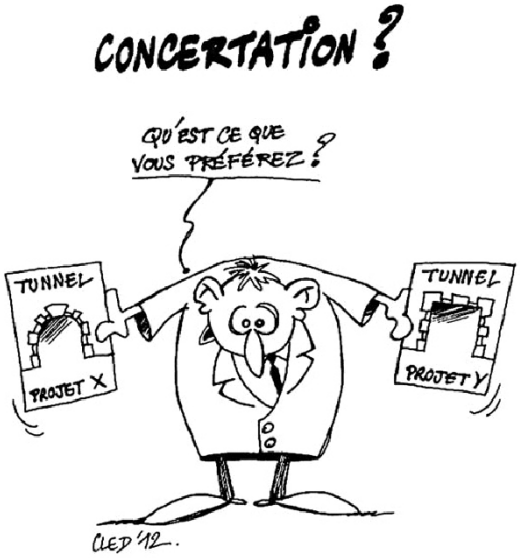


Fig. 62 – L'absence de réel choix sur le tunnel de la rocade Nord, selon les écologistes (ADTC Infos, N°110, 2006)

1.2. Le principe de « contrôle territorial » du cœur de l'agglomération

Deux étapes complémentaires : d'abord le tram puis ensuite la rocade

> *Le scénario avec la réalisation d'un tunnel monotube à gabarit réduit réservé aux véhicules légers, montre l'intérêt de disposer d'une rocade urbaine complète, reliant la rocade sud, A41, A48 et A480. Cette réalisation permettrait de "fluidifier" le cœur de l'agglomération au profit des transports en commun et des modes doux, tout en répondant plus efficacement aux nécessités d'accès et de traversée du territoire de LA METRO. Ce scénario insiste sur l'obligation de mettre en place, dans le même temps, une nouvelle organisation des déplacements permettant de maîtriser le développement des trafics automobiles nouveaux ainsi que l'étalement urbain.*
>
> **Délibération du 5 mars 1999**
> **du conseil de communauté de LA METRO,**
> *(SMTC, 1999a)*

Le phasage du PDU se définit en deux étapes. La première phase de 2000 à 2005 affiche la primauté des politiques envers les transports collectifs et les modes doux (1). Elle prévoit la construction de la 3ème ligne de tramway et des actions fortes en faveur des modes alternatifs à la voiture, les rendant *« plus compétitifs pour la mobilité quotidienne »* (Ibid.). Ce n'est qu'après l'évaluation des premiers résultats de l'ensemble des mesures de la première phase, que LA METRO se réserve le droit de conforter ou non le *concept de libération de l'espace* (moins de voitures dans le centre) et de *transfert modal* (une utilisation accrue des transports publics), par l'achèvement de la rocade Nord avec la construction du tunnel sous la Bastille au cours d'une deuxième phase de 2005 à 2010 (2).

Michel Hannoun, le président du Pays Voironnais et du Conseil général au moment de l'élaboration du PDU, explique clairement comment ce *compromis modal* repose sur le développement couplé des transports collectifs et des projets routiers : *« Le tunnel sous la Bastille, permet de faire que le périphérique puisse avoir du sens. Aujourd'hui, il nous manque un morceau dans cet anneau. Il n'y a de fait pas de périphérique. Il y a des morceaux qui ont été faits, mais il manque la fin. J'étais favorable à cette solution, même si à côté de cela nous devions développer l'idée du "train-tram" en contrepartie »*[299].

En dehors de la rocade Nord, la planification urbaine grenobloise affirme officiellement la nécessité de limiter la capacité de voirie[300], pour notamment deux

[299] Entretien CAPV. 2006. "Ancien maire de Voreppe, ancien président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et ancien président du Conseil général de l'Isère. Entretiens effectués les 22/09/2006 et 06/10/2006 par C. Guerrinha.", Neuilly-sur-Seine.

[300] Il n'y a en effet pas de voirie complémentaire inscrite au SD hors du bouclage de la rocade Nord par le tunnel sous la Bastille. Le tunnel autoroutier sous le massif de Vercors (TNS) est prévu à plus long terme et s'inscrit davantage dans un axe national concédé Nord-Sud que dans le cadre d'une rocade urbaine. Cependant, l'action de l'Etat passe par l'extension régulière des capacités des voies rapides existantes,

principales raisons. La première est liée à la géographie puisque Grenoble est située dans un confluent de vallées alpines et l'entrée dans l'agglomération centrale s'effectue par des cluses étroites. La seconde raison est liée à la réflexion de fond sur la problématique de l'étalement urbain, dénoncée comme un peu partout en France, mais tout particulièrement dans le site contraint grenoblois, comme le souligne très explicitement un chargé d'études à l'agence d'urbanisme : *« A Grenoble, une fois qu'on a rempli la plaine soit on bouffe la montagne, soit on meurt asphyxié ! »*[301].

L'originalité des élus locaux grenoblois est ainsi d'afficher une volonté politique de ne pas augmenter l'espace alloué aux infrastructures routières, afin de favoriser les transports collectifs, tout en recherchant également le confortement des pôles extérieurs à l'agglomération et donc la promotion d'une certaine autonomie des secteurs périphériques. Le SD prend en quelque sorte acte des très nombreuses analyses qui corrèlent l'étalement urbain au développement des infrastructures, à la cohérence entre habitat, emploi et offre de services au sein de chaque secteur. L'un des objectifs préconisés par le document est en effet de conforter les secteurs extérieurs dans leur autonomie de fonctionnement et non pas de continuer, selon les propos d'un chargé de mission de LA METRO, *« l'aspiration d'espace »*[302] source de dysfonctionnements majeurs, notamment en terme de déplacements quotidiens. L'idée développée est donc autant de contraindre les accès en voiture au centre-ville, que d'inciter à rééquilibrer les fonctions urbaines entre les pôles intermédiaires. Il faut donc pour cela, selon un chargé d'étude à l'agence d'urbanisme : *« [...] inciter la population à ne venir dans l'agglomération que pour les fonctions contraintes du type culturelles, universitaires, celles liées aux grands services métropolitains, etc. »*[303].

Le choix de « préserver » la partie centrale de l'automobile

Point majeur du compromis modal de LA METRO, les ambitions routières sont abandonnées ou en tous cas mis volontairement de côté, à l'exception de la rocade Nord, tandis que la promotion des transports collectifs est favorisée, comme le précisent deux chargés de mission : *« Si nous réalisons la rocade Nord il faut une contrepartie. Et la contrepartie est de récupérer des espaces en ville, comme sur les boulevards avec la 3ème ligne de tram »*[304]. Ou encore : *« La rocade Nord et le tram ne sont pas des visions territoriales différentes... La vision globale est entièrement cohérente et si je puis me*

comme le passage de 2x2 voies à 2x3 voies sur l'A480 (rocade Ouest), axe considéré nationalement comme majeur pour écouler les flux Nord-Sud (A51).

[301] Entretien AURG. 2004b. "Chargé d'études déplacements au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 08/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[302] Entretien CA LA METRO. 2004d. "Chargé de mission au Système d'Information Géographique (SIG) à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole. Professeur détaché de l'Institut de Géographie Alpine. Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[303] Entretien AURG. 2004c. "Responsable de la mission Schéma directeur et de la démarche sur les autoroutes apaisées, au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[304] Entretien CA LA METRO. 2004b. "Chargé de mission au service Communication à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole. Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

permettre, elle tient la route ! La rocade Nord c'est bien, mais uniquement dans cette optique là ! Avec le renforcement des transports collectifs… »[305].

Le tunnel permet de libérer de l'espace dans la ville-centre pour lancer une politique favorable aux transports en commun sur les principales pénétrantes routières : *« Si on dit qu'on ne réduit pas l'espace bagnole dans le centre, on donne donc encore plus de possibilités aux bagnoles de circuler, c'est la logique de la fuite en avant, on leur donne encore plus de possibilités de circuler plus loin et plus facilement »*[306].

L'idée développée dans le PDU est de repousser l'automobile le plus loin possible de la ville, aux extrémités de la cuvette par le bouclage de la rocade autoroutière, en jouant sur une politique de stationnement dissuasive et des accès réduits au centre, en renforçant le principe de *contrôle d'accès*. Selon les services de LA METRO et du SMTC, une partie de la capacité de voirie automobile de la ville-centre serait ainsi transféré sur l'anneau périphérique.

Le gabarit de la rocade Nord serait en outre limité pour éviter d'attirer de nouveaux trafics, en particulier de transit, par la configuration des accès, la gestion des flux et un contrôle de la vitesse. Le *concept de contrôle d'accès* libère de l'espace urbain dans les centres pour y retrouver une qualité de vie de proximité en privilégiant le développement des transports en commun, des modes doux et de l'intermodalité (SMTC, 1999b). Pour un chargé d'études déplacements de l'agence d'urbanisme, le PDU est tout simplement l'outil qui permet de protéger la ville de Grenoble des flux automobiles extérieurs : *« Les PDU permettent de limiter la circulation au niveau de la partie centrale des agglomérations. L'idée est donc de faire une boucle, c'est-à-dire un ring avec un tunnel sous la Bastille. Cela nous permet de cette manière de protéger efficacement le centre »*[307].

1.3. Les critiques du PDU et de la rocade Nord, par un milieu écologiste très présent

> *Le scénario avec tunnel est un scénario du passé, un véritable anachronisme. Comme dans les années 60, on cherche une fois de plus à "adapter la ville à l'automobile" au lieu de "dimensionner la voirie pour les heures creuses et les transports collectifs pour les heures de pointe" selon la recommandation célèbre du Préfet Maurice Doublet.*
>
> **Le tunnel, une erreur stratégique,**
> *(Sivardière, 1999)*

[305] Entretien CA LA METRO. 2004c. "Directeur de la mission prospective urbaine à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole. Entretien effectué le 07/07/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.
[306] (Ibid.).
[307] Entretien AURG. 2004b. "Chargé d'études déplacements au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 08/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

Un compromis modal rejeté

Le PDU et le SD répondent pour de nombreux observateurs, liés au monde local alternatif à l'automobile, à une situation de compromis « banal » entre deux modèles à suivre : la poursuite du développement à la fois des transports collectifs et des projets routiers. Pour ainsi dire, la planification urbaine a été pour certains *« le choix de ne pas faire de choix »*[308] et d'entreprendre *« les deux projets en même temps »* (Ibid.), c'est-à-dire de réaliser un tunnel autoroutier sous la Bastille afin de boucler la partie Nord du *ring* grenoblois, tout en poursuivant également une politique volontariste en termes de transports collectifs en lien avec une urbanisation plus dense dans la partie centrale. C'est ce que résume le concept central du PDU : *« […] fondé sur un anneau périphérique complet autour du cœur de l'agglomération, indispensable à la libération de l'espace nécessaire au fonctionnement optimal de ces modes alternatifs à la voiture et à la reconquête de la qualité de vie dans les centres urbains, ce concept prévoit la réalisation de la rocade nord avec percement du tunnel sous la Bastille »* (SMTC, 1999b).

En maintenant à long terme la réalisation du tunnel sous la Bastille, les élus locaux ont pour l'ADTC également décidé *« de ne pas choisir »* (Jammes, 1999). Le tunnel est de nouveau, pour les associations écologistes, le symbole d'une politique de compromis entre l'automobile et le transport collectif qui a déjà échoué. Ce n'est qu'une *« fuite en avant »* (Sivardière, 1999). Enfin, selon l'association, la politique conduite jusqu'ici consiste à mener de front le développement des transports en commun sans pour autant limiter l'usage de la voiture : soit une *logique de mauvais compromis*. Elle favorise inévitablement l'usage des véhicules automobiles au détriment des transports publics et des modes doux.

Pour les observateurs associatifs locaux, marqués culturellement par l'écologie mais aussi par les questions de déplacements, le principe de contrôle d'accès et le couplage rocade-transports collectifs, semble rester au stade du seul principe d'orientation politique. Ces derniers critiquent l'utilité même de la rocade Nord. Ils affirment que le tunnel ne résoudra rien à la problématique de la *nécessaire fluidité* défendue par les milieux économiques. Le tunnel étalera au mieux les conséquences de la saturation routière grenobloise sur une infrastructure supplémentaire. Le choix de boucler à tout prix le ring grenoblois, est ainsi à la base d'une forte mobilisation de la part des milieux associatifs locaux, dont principalement l'ADTC et le *Collectif 3D*, « *Collectif Déplacements Durables et Démocratie* », créé à l'occasion du PDU et qui propose : *« […] de mettre en œuvre dans un premier temps une politique de déplacements fondée sur des alternatives crédibles à la voiture ; de reporter dans quelques années toute décision concernant le tunnel, lorsque toutes ces mesures auront atteint leur pleine efficacité ; d'intégrer la consultation des habitants dans le processus de décision »* (ADTC, 1998).

[308] Entretien Grenoble. 2003. "Elu au conseil municipal de la ville de Grenoble et professeur à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Grenoble (UPMF, CERAT). Entretien effectué le 06/10/2003 par C. Guerrinha.", Grenoble.

Un rôle de contestation efficace, sous l'angle d'une expertise technique alternative



> *Peut-être avez-vous vu affichée au détour d'une rue ou sur un abribus une des affiches illustrées avec humour par Cléd'12 ? Elles sont en téléchargement sur le site de l'ADTC ainsi qu'un dossier spécial sur le PDU, exposant les positions de l'association et ses propositions alternatives. Car si l'ADTC dit "non" à la Rocade Nord, c'est qu'elle craint un retour à une logique du "tout voiture" qui ne résoudrait en rien les problèmes de circulation actuels et engendrerait au contraire une augmentation du trafic général.*
>
> **L'ADTC dit "non" à la Rocade Nord,**
> http://www.greblog.com[309]

Les associations et partis écologistes prennent un rôle très actif dans l'expertise et la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux sur la question des infrastructures routières pendant l'élaboration du PDU. Le Collectif 3D et l'ADTC s'échinent avec persévérance à démontrer que le projet de la rocade Nord est inadapté, voire dépassé, mais surtout porteur de réels dangers, notamment en terme d'accentuation de la pollution liée à l'automobile, de risques de poursuite du phénomène de périurbanisation, ainsi que d'accentuation de la croissance des déplacements entre les espaces périurbains et la cuvette centrale.

La politique globale en matière de transports est ainsi vivement critiquée : la saturation rapide de l'ouvrage ; l'absence de prise en compte des principales réserves émises par la commission d'enquête ; la réponse inadaptée aux problèmes de circulation par la croissance de l'offre routière, par ailleurs génératrice d'une forte augmentation du trafic automobile ; la déraison face à un coût financier préjudiciable en lui-même pour les ressources des collectivités locales ; mais aussi par rapport aux importants financements nécessaires afin d'améliorer les infrastructures de transports en commun, etc.

Tous les aspects du projet de la solution de l'infrastructure routière sont ainsi « épluchés » et renvoyés aux décideurs publics afin de les faire réagir, mais aussi pour les mettre face à leurs responsabilités. L'ADTC tend à démontrer à qui veut l'entendre l'inconséquence de tels choix de transports pour l'avenir des grenoblois. Le problème des « bouchons » doit en effet être résolu autrement, puisque la rocade Nord ne réduira pas les bouchons aux entrées de Grenoble, puisque les pénétrantes urbaines sont déjà saturées.

---

[309] Greblog-MonGrenoble est « une plateforme citoyenne participative et indépendante qui relaie les médias traditionnels. Ces derniers ne permettent pas toujours de donner à lire une vision différente de la communication officielle diffusée par une localité » http://www.greblog.com.

Echantillon de quelques unes des prises de positions de l'ADTC sur l'enjeu de la rocade nord au sein de sa revue d'informations, avant et après l'élaboration du PDU :

« Rocade Nord, rien de nouveau » (Jaussaud, P. n°97, p.6), « Rocade Nord : Bourrage de crâne dans le Métroscope », (Jammes, A. n°98, p.13), « Tunnel : l'heure du choix. Editorial » (Jaussaud, P. n°97, p.2), « Le tunnel, une erreur stratégique » (Sivardière, J. n°79, p.3), « Rocade Nord : La position de l'ADTC » (Feuille spéciale), « La rocade Nord répond-elle aux besoins ? » (Dossier spécial, n°110), « La Rocade Nord pourquoi encore gaspiller de l'argent pour un projet complètement dépassé ? » (Communiqué de presse de l'ADTC, 26 décembre 2006), « Rocade nord ? Propositions alternatives pour le PDU 2006-2012. Le nouveau... Plan de Déplacements Urbains (PDU) doit être soumis à enquête publique début 2007 » (n°110), etc.

Sur l'inadaptation des solutions proposées

« La Rocade Nord devrait faire partie *des projets du siècle précédent* qui n'ont pas vu le jour » (Jammes, 2005a).
« La rocade Nord *ne répond absolument pas aux difficultés quotidiennes de déplacements* que subissent les grenoblois. Les bouchons de plus en plus importants aux entrées et sorties d'agglomération aux heures de pointe du matin et du soir constituent une priorité à résoudre en matière de circulation automobile » (Jammes, 2003).

Sur la périurbanisation

« Le risque le plus grave est *l'accentuation de la périurbanisation en tache d'huile* et la dévitalisation de la ville-centre. Les commerçants du centre auraient intérêt à se battre contre le tunnel ! » (Sivardière, 1999).
« […] son utilité non prouvée et les incidences néfastes de cet ouvrage sur la périurbanisation écartées » (Jammes, 2000) ; « […] la création de voiries autoroutières en milieu urbain *augmente fortement la vitesse des déplacements automobiles* et engendre non seulement une *multiplication de ces déplacements*, mais aussi un *allongement des distances parcourues*. A moyen terme, et c'est le danger le plus grave du projet, *la rocade nord favoriserait donc la périurbanisation*, c'est-à-dire l'extension en tache d'huile des zones pavillonnaires peu denses, véritables réservoirs de voiture puisque leur desserte par transport collectif, difficile à organiser, est aujourd'hui quasiment inexistante » (Jammes et Sivardière, 1998).

Sur l'offre routière

« La résolution des problèmes de déplacements dans la région grenobloise ne passe pas par la création de nouvelles infrastructures routières, mais *par un développement volontariste des transports en commun et des modes doux,* en jouant la complémentarité entre ces modes » (Jammes, 2005b).

Sur le coût des infrastructures routières

« Le tunnel n'est qu'une *fausse bonne idée, un énorme gaspillage d'argent public* » (Sivardière, 1999) ; S'adressant aux élus : « Sauront-ils s'interroger d'ici là sur l'intérêt réel d'un tel projet *qu'on ne pourra pas financer* et dont l'utilité reste à démontrer ? » (Jammes, 2005a).
« *La dispersion des efforts financiers* entre la voirie et le transport collectif » (Sivardière, 1999) ; « Le réchauffement climatique est une réalité. L'agglomération lance un Plan Climat Local. Dans ce contexte, le PDU doit être révisé, dépollué de la Rocade Nord et concentré sur le développement des transports en commun et des modes doux » (Jammes, 2005b).

Ainsi, seuls les quelques « trublions » écologistes des différentes assemblées – du département, de la ville-centre, voire des communes périurbaines – persistent sur la non utilité d'un tel ouvrage routier, considéré comme extrêmement coûteux, sans réelle utilité fonctionnelle et qui comporterait des impacts forts sur l'environnement. En outre, il ne permettrait pas, selon les écologistes, de réduire les bouchons pour accéder à l'agglomération. C'est d'ailleurs étonnement ce que tendrait à montrer le Conseil général lui-même au sein de sa propre gazette mensuelle (dossier spécial consacré à la rocade Nord) : *« Le tunnel aurait pour vocation de basculer plus facilement d'une vallée à l'autre mais les études de l'Equipement montrent que l'accès à Grenoble resterait très difficile »* (Conseil Général de l'Isère, 2006d).

Pour les Verts 38[310], *« Il y a mieux à faire ! Des alternatives existent »* (Les Verts 38, 2007). Ces derniers critiquent avant tout le fait que les différents projets de rocade Nord n'aient jamais été comparés à d'autres solutions, comme la création de parkings-relais en amont de l'agglomération, la coordination et la fréquence accrue des modes de transports en site propre et le développement de transports collectifs efficaces en direction des espaces périphériques (TER, Tram-train, ...). Pour les écologistes, le financement de la rocade Nord et *la fuite en avant* annoncée, signifie le retardement, voire la fin du financement de ces alternatives. La solution routière est même considérée comme *« obsolète, dangereuse, inefficace et ruineuse »* (Ibid.). Les milieux écologistes proposent au contraire de changer les habitudes de déplacements. Considérant qu'une grande part des déplacements quotidiens s'effectue sur une distance très courte, ceux-ci pourraient largement s'effectuer à pied, en vélo ou en transports en commun. Ainsi, il suffirait de diminuer 20% du trafic automobile journalier pour réduire considérablement les problèmes de circulation.

Le rejet d'une rocade Nord, considérée comme inefficace, s'appuie en outre sur les études officielles (DDE) qui *« démontrent que ce contournement ne diminuerait pas les bouchons aux heures de pointe sur les entrées et sorties de l'agglomération, dus à la saturation des autoroutes très en amont (A48 - A41). Par ailleurs, un an après sa mise en service, le tunnel serait saturé »* (Ibid.). De plus, la réalisation de l'infrastructure irait dans le sens contraire des efforts menés localement depuis plus de 30 ans pour réduire la part de la voiture dans les déplacements quotidiens. Les conséquences de la rocade Nord sont considérées comme « dangereuses », voire « aggravantes » pour les transports collectifs, puisque : *« un euro dans la rocade, c'est un euro de moins dans le développement du tram et du train »* (http://www.consultationbidon.org/).

C'est ce que dénoncent les mouvements associatifs qui craignent pour la poursuite des efforts nécessaires et indispensables en faveur des transports collectifs urbains mais aussi périurbains : *« Tous les promoteurs du projet qui annoncent vouloir faire ET le tunnel ET les transports en commun ne font que des promesses irréalisables »* (Ibid.). Faire le tunnel, ce serait donc s'empêcher de mettre les moyens financiers nécessaires à la réalisation de tram-train, de bus rapides, de parcs-relais... indispensables à l'agglomération. Alors, que

[310] Verts 38 : Fédération locale du parti des Verts à l'échelle du département de l'Isère.

l'objectif souhaitable pour Grenoble est de s'inspirer des bonnes pratiques étrangères : *« Des villes comme Frieburg et Karlsruhe en Allemagne, Amsterdam et Rotterdam aux Pays-Bas, ont ramené l'usage de la voiture à 30% de l'ensemble des déplacements, contre 70% dans l'agglomération grenobloise. D'autres solutions existent, dont nous pourrions nous inspirer. Encore faut-il s'en donner les moyens»* (Ibid.)



Fig. 63 – La mobilisation des milieux écologistes (2007)

Et pour les « écologistes » périurbains ?

De même certaines associations écologistes périurbaines du secteur du Voironnais, comme *l'Association des Usagers de la Ligne Grenoble-Valence* (ASULGV) ou la *Coordination des Associations pour des Alternatives au Tout Routier* (C2ATR), affichent une position originale dans un contexte où l'utilité de la rocade Nord est considérée comme un outil plus qu'évident pour améliorer la fluidité des déplacements vers Grenoble. Ces deux associations expriment à l'échelle de leur secteur périurbain, en l'occurrence le Voironnais, la *« fuite en avant de l'offre de voirie »* (ASULGV, 2007), l'étalement urbain et le gaspillage des ressources publiques.

L'ASULGV met ainsi en exergue dans un dossier consacré à l'infrastructure que le développement du réseau de voirie urbaine n'entraînera pas une baisse de la congestion automobile : *« la congestion s'étale et se diffuse sur l'ensemble du réseau, se propageant inéluctablement sur les nouvelles voies construites au départ pour améliorer l'accessibilité au*

centre-ville ». Elle pointe du doigt le fait que : *« l'échec des politiques de développement des infrastructures routières urbaines n'est aujourd'hui plus discuté »*, et enfin que : *« la fuite en avant vers le tout automobile n'a fait que dégrader les conditions de vie dans les villes »* (ASULGV, 2007). Les associations écologistes périurbaines incarnent ainsi une force critique récente, mais qui n'est pas dénuée de multiples solutions pratiques, car il n'est en effet pas possible *« d'accepter un désastre sanitaire et écologique »* (C2ATR, 2007).

Les solutions de ces associations écologistes s'appliquent d'abord au domaine routier :
Réglementant l'accès au centre ville par des quotas de circulation (rationaliser l'usage), en créant des péages urbains à condition que les bénéfices soient reversés au développement des transports en commun, en faisant payer l'usage des infrastructures (péages urbains) pour inciter les individus à utiliser les transports en commun et à faire du covoiturage ; ou en fluidifiant le trafic en mettant en place des dispositifs régulant les vitesses,

Elles reposent ensuite sur les transports collectifs :
En développant le tramway et le tram-train pour pallier aux faibles fréquences ferroviaires sur les TER, en développant le ferroviaire pour qu'il devienne prépondérant puisque : *« enrayer le développement à la californienne du périurbain grenoblois suppose de recourir au fer »* (ASULGV, 2007) et de favoriser une structure en « doigts de gant » et l'existence d'infrastructures dans chacun de ces doigts. En outre l'ASULGV propose même de remplacer le tunnel routier de la rocade Nord par un tunnel à vocation ferroviaire.

Elles ne reposent pas sur un changement dans les pratiques d'urbanisme :
Enfin paradoxalement, alors que ces associations insistent sur l'arrêt des politiques *tout-voiture* et du développement urbain *à l'américaine*, aucune n'aborde concrètement la question du processus d'étalement et de dispersion de l'urbanisation. Les questions urbanistiques sont éludées et laissent une place omniprésente aux questions circulatoires, même si certaines évoques à demi-mot qu'*« un autre urbanisme est évidemment possible »* (C2ATR, 2007a, 2007b).

2 Le leadership du Conseil général de l'Isère sur la question des déplacements

2.1. Un projet de rocade Nord « désiré » et porté à bras le corps par les collectivités locales

> *La rocade Nord : une nouvelle voirie urbaine de 5 km passant sous le rocher de la Bastille, permettra d'achever le contournement routier de l'agglomération grenobloise en reliant les autoroutes A48 venant de Lyon et l'A480 en direction de Gap et Sisteron à l'autoroute A41 vers Chambéry. Elle améliorera ainsi la circulation entre la vallée du Grésivaudan, le Nord de l'agglomération et le Voironnais […] Mettre fin aux célèbres bouchons de la région grenobloise : c'est un rêve de tous les isérois…*
>
> **Le Conseil général relance le projet de rocade Nord,**
> *(Conseil général de l'Isère, 2006c)*

Une réponse locale au désengagement de l'Etat

Après le désengagement de l'Etat du projet de rocade Nord devant boucler le *ring* de l'agglomération grenobloise le projet est reporté en septembre 2005, par décision de l'ensemble des collectivités territoriales[311] qui renoncent à financer un projet trop onéreux sans participation financière de l'Etat. A la fin de l'année 2004, l'Etat maître d'ouvrage des études de la rocade Nord avec tunnel sous Bastille, fait en effet connaître son souhait de se retirer financièrement et de ne pas assurer la maîtrise d'ouvrage d'un projet qui aurait du marquer la seconde étape du PDU, permettant ainsi l'aboutissement du **concept multimodal** de la planification urbaine grenobloise. La rocade Nord est en effet évoquée comme un élément essentiel depuis l'élaboration du PDU adopté en 2000, qui met en avant la nécessité de boucler le ring, afin de faciliter les déplacements dans l'agglomération centrale. Ce concept est ailleurs confirmé dans le PDU 2006-2012.

Le retrait local de l'Etat, qui préfère investir dans l'élargissement de l'A480 (rocade Ouest)[312], paralyse la concrétisation du projet routier de rocade Nord, ce qui conduit l'ensemble des collectivités locales concernées à abandonner le projet. Le changement politique intervenu aux élections cantonales de 2001, avec le passage d'une majorité de droite à une majorité « rose-vert », n'explique en rien le report du projet, comme tient cependant à le souligner de manière partisane Michel Hannoun, l'ancien président du Pays Voironnais et du Conseil général : *« A mon avis, c'est simplement parce que c'était l'accord*

[311] Par notamment le Conseil général de l'Isère, les communautés d'agglomérations de LA METRO et du Pays Voironnais, ainsi que des Communautés de communes périurbaines du Grésivaudan.
[312] Dans le cadre de l'axe national A51 Nord-Sud.

politique des socialistes avec les Verts qui était en jeu dans ce dossier. Ce n'est pas de la faute du désengagement de l'Etat... C'est plutôt une volonté politique d'annuler les décisions précédentes qui est en jeu dans cette histoire… »[313].

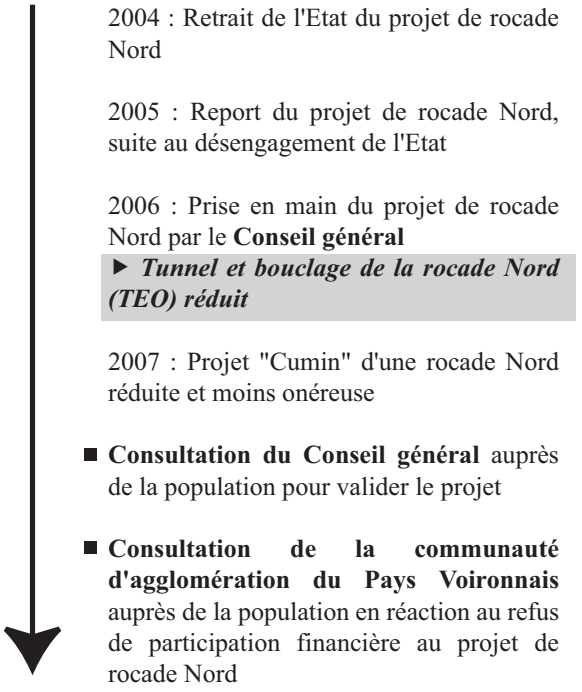


Fig. 64 – Le projet de « rocade Nord » porté par le Conseil général de l'Isère

Le report du projet de rocade Nord est certes considéré comme une bonne chose pour les milieux écologistes ; mais pour la majorité socialiste de la ville-centre, à LA METRO et au Conseil général, ce n'est en réalité qu'une pause souhaitée par les élus locaux afin de faire le point sur les possibilités financières après le transfert des nouvelles compétences décentralisées de l'acte II aux départements[314] et *« face au désengagement d'un partenaire majeur, l'Etat »* (CG Isère, 2006a). Une fois ce temps de réflexion pris, le Conseil général envisage alors de porter seul le projet du fait de son rôle en matière d'organisation des déplacements. La collectivité décide ainsi de relancer le projet et de mettre en œuvre les actions routières inscrites au sein des deux PDU, cela sans l'aide de l'Etat : *« Cet aménagement vital pour le développement économique de l'Isère, était prévu et planifié depuis 2000. Mais le retrait financier de l'Etat avait porté un coup dur au projet, laissant aux seules collectivités la charge de supporter entièrement une infrastructure estimée, à l'époque, à plus de 600 millions d'euros »* (CG Isère, 2006f).

Preuve en est, la décision prise en octobre 2006 par le président socialiste du Conseil général, André Vallini – également député au sein du secteur du Voironnais et en quelque sorte représentant d'espaces périurbains fortement demandeurs en matière d'accessibilité routière – qui avoue n'avoir jamais renoncé au projet de la rocade Nord : *« "C'est un projet tellement important pour l'économie iséroise et pour la qualité de vie des habitants", estime t-il. "Nous sommes décidés à faire preuve de volontarisme et à nous engager dans la maîtrise d'ouvrage de ce projet" »* (CG Isère, 2006a).

---

[313] Entretien CAPV. 2006. "Ancien maire de Voreppe, ancien président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et ancien président du Conseil général de l'Isère. Entretiens effectués les 22/09/2006 et 06/10/2006 par C. Guerrinha.", Neuilly-sur-Seine.

[314] Se référer au numéro spécial de la revue *Pouvoirs Locaux*, Les Cahiers de la Décentralisation : « Décentralisation : Acte deux, scène un… », n°59, IV, décembre 2003.

L'annonce du Conseil général, par délibération du 26 janvier 2006, met fin à l'abandon du projet suite au retrait de l'Etat. La collectivité décide de reprendre la maîtrise d'ouvrage des études et de la réalisation, dans la mesure où un montage financier multipartite peut en être assuré[315]. Cette prise en main du dossier s'inscrit dans le rôle de leadership qu'entend prendre la collectivité, par l'intermédiaire de son « président périurbain et Voironnais », dans le domaine des déplacements isérois, qu'ils soient routiers comme collectifs[316]. Dans le cadre de la définition générale de sa politique des déplacements, ce dernier affirme ainsi donner la priorité aux transports collectifs, comme en témoigne l'évolution originale de son budget en la matière.

Cependant le Conseil général tient à rappeler, comme il l'exprime sur son site Internet, que cela ne suffira pas :

*« **Les transports collectifs ne pourront apporter une solution à tous les besoins**, par exemple pour les trajets avec des marchandises, ou entre zones périphériques ou peu denses, pour les trajets professionnels ou encore complexes (enchaînements domicile - école - travail - courses). Dans certains cas, le recours à tout prix à des transports collectifs conduirait à faire circuler des cars vides, bien plus coûteux et bien plus polluants que la voiture. Aucun projet ne peut à lui seul régler la diversité des besoins, et **l'amélioration des déplacements passe par un ensemble cohérent de mesures** prévu dans le PDU qui définit les grandes orientations en la matière, incluant aussi des aménagements routiers. La rocade Nord trouve sa place dans cet ensemble » http://www.cg38.fr/.*

Un projet considéré comme indispensable pour l'attractivité économique

Cette infrastructure représente *« un espoir de voir enfin le (bon) bout du tunnel ! »*[317], et après plusieurs années de planification urbaine (DVA, SD et 2 PDU) de *« mettre fin aux bouchons »* (Ibid.), selon les échos résolument optimistes de la revue départementale. La décision de la collectivité est par ailleurs adoptée et largement applaudie sur tous les bancs de l'assemblée départementale, à droite comme à gauche, puisque les enjeux de la rocade Nord concernent non seulement l'agglomération grenobloise mais aussi toute l'Isère : *« Reconnue comme un pôle de compétitivité international, candidate pour organiser les jeux olympiques d'hiver de 2018, cette région urbaine concentre 60% de la population et des emplois du département. Des milliers d'automobilistes traversent chaque matin l'agglomération grenobloise, venant des quatre coins du département. Les transports en*

[315] La décision du Conseil général de prendre la maîtrise d'ouvrage du projet intervient ainsi dès les conditions de financement réunies, lors d'un vote à une très large majorité de conseillers généraux le 20 octobre 2006. Toute l'assemblée départementale, élus socialistes et communistes de la majorité ou élus de l'opposition de droite, approuve très largement cette initiative de l'exécutif isérois. Seul trois élus verts votent contre. Soit 55 voix pour et 3 contre.

[316] Pour améliorer les déplacements, le Conseil général donne la priorité aux transports collectifs : réseau express ferroviaire, lignes express d'autocars, tramways, réseau urbain d'autobus ; et il a doublé son budget consacré aux transports collectifs entre 2001 (70 M€) et 2007 (150 M€) http://www.cg38.fr/.

[317] Le même périodique du Conseil général titre encore avec énergie comment l'institution va : *« Mettre fin aux célèbres bouchons de la région grenobloise »* puisque *« c'est un rêve de tous les isérois »* (CG Isère, 2006a).

commun, dont le développement est une priorité du Conseil général, sont également pénalisés par ces embouteillages croissants » (Ibid.).

L'opposition (de droite), qui n'en demandait pas tant, de l'exécutif socialiste, semble enthousiaste… même si son choix portait plutôt sur un long tunnel et sur une autoroute ouverte aux poids lourds[318], de Meylan à Saint-Égrève (UMP et UDF).

Malgré l'action volontariste sur le dossier des principales collectivités grenobloises, les élus de l'opposition critiquent la posture des socialistes de la ville-centre, de LA METRO comme du Conseil général, qu'ils considèrent être *« à la remorque des Verts »* et des milieux écologistes sur le dossier. Les élus de droite critiquent cette *« troïka*[319] *qui prend les Grenoblois pour des amnésiques ou des benêts, en leur faisant croire que les élus socialistes sont pour le développement des infrastructures alors que, sous la pression des Verts, ils freinent… »* (Baile, 2004). Les élus de droite rappellent les multiples enjeux inhérents à la réalisation d'une telle infrastructure car *« les entreprises ont besoin de la Rocade Nord »* (Baile, 2006). De ce fait, le Ring, *« doit être complété et optimisé en extrême urgence »* (Ibid.), car il y a même *« des entreprises qui ont renoncé à s'installer à Grenoble du fait de l'impossibilité d'y accéder »* (Ibid.). Ces derniers critiquent les retards pris et les conséquences sur l'agglomération compte tenu de l'augmentation du trafic et du fait des trop nombreuses hésitations de la majorité actuelle :

> *« 1. Aujourd'hui, déjà 10 ans de perdus… ; 2. Une métropole européenne enclavée ; 3. Des entrées et des sorties de l'agglomération impossibles ; 4. Des déplacements de plus en plus difficiles ; 5. Une pollution atmosphérique accrue ; 6. Une attractivité économique amoindrie ; 7. Un hypercentre asphyxié, des commerçants, premiers créateurs de lien social, principaux animateurs du centre-ville, en train de s'interroger sur leur avenir… » (Baile, 2004)*

Les nombreux efforts en matière de transport en commun ne suffisent pas, il faut donc programmer de nouvelles routes : *« Les efforts, en matière de transport en commun et de pistes cyclables, ne parviennent pas à donner à nos rues et boulevards un fonctionnement équilibré et apaisé »* (Baile, 2005). L'urgence consiste à prendre en compte la nécessité de fluidifier la circulation automobile de transit et d'échange, et de remettre l'agglomération dans le jeu économique en permettant son accès et son contournement[320].

---

[318] Le projet de tunnel du Conseil général est limité à 3 mètres de hauteur et ne permettra pas le trafic de grands poids lourds. La rocade Nord n'est en effet pas conçue pour le trafic de transit, qui reste très minoritaire (2%).

[319] En l'occurrence : Michel DESTOT, Maire de la Ville de Grenoble, Didier MIGAUD, Président de LA METRO et André VALLINI, Président du Conseil Général.

[320] Pour les élus d'opposition de droite l'urgence en terme de déplacements est telle qu'il faut aussi rapidement ressortir le vieux projet de TNS sous le massif du Vercors et arrêter l'hypocrisie en la matière : *« Il s'agit de ressortir le dossier du grand contournement routier de l'agglomération : c'est la tangentielle Nord-Sud, mise aux oubliettes par la gauche. De nombreuses variantes avaient été envisagées dans les années 1990. Il faut reprendre les hypothèses en les confrontant aux données actuelles, et reformuler de nouvelles hypothèses de travail. C'est bien sûr la poursuite de l'A51, qu'il faut mettre en chantier sans attendre »* (Baile, 2006).



Fig. 65 – La rocade Nord et l'attractivité économique (ADTC)

Le projet de rocade Nord revêt donc des enjeux multiples pour l'attractivité de l'agglomération grenobloise, tels que les défend également la CCI grenobloise pour qui l'infrastructure est *« vitale pour l'emploi en Isère »*[321] dans la mesure où Grenoble est le poumon économique et le cœur administratif du département. Ainsi, le monde économique se montre tellement favorable au projet de rocade Nord qu'il a : *« récemment annoncé, par la voix de ses représentants, être en mesure de participer au projet à hauteur de 250 millions d'euros »* (Ibid.). Les transports doivent en effet *« être adaptés aux besoins des entreprises »* (CCI, 1999) et cela passe par notamment une meilleure desserte des zones d'activités économiques et une bonne irrigation du centre de l'agglomération*, « sous peine d'asphyxier le centre ville et son activité économique »* (Ibid.). Selon le président de la CCI *« les choses ne vont qu'empirer si on ne réalise pas la rocade Nord »*[322]. De même pour le président de la CGPME[323] : *« le tunnel ne sera pas une solution miracle à tous les problèmes, mais sa réalisation est indispensable »*[324].

En écho à la CCI, le Conseil général espère que la rocade Nord permettra d'améliorer la qualité de vie des habitants, bloqués chaque jour dans les bouchons, mais aussi de protéger l'environnement *« dégradé quotidiennement par les gaz d'échappement émanant des embouteillages »* (CG Isère, 2006g). L'enjeu pour le département porte enfin

[321] Gilles Dumolard, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Grenoble (CG Isère, 2006a)
[322] (Conseil Général de l'Isère, 2007a).
[323] CGPME : Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises.
[324] Denis Quattrochi, président de la CGPME de l'Isère (CG Isère, 2007e).

sur l'attractivité et le dynamisme économique de l'ensemble de l'Isère *« qui souffre durement des problèmes de déplacements, alors même que le critère décisif pour les entreprises est la recherche d'un site d'implantation »* (Ibid.), *a priori* bien desservi par des voies rapides efficaces et fluides.

Dans le cas où la rocade Nord ne se réaliserait pas, le Conseil général prévient, dans sa gazette mensuelle distribuée à tous les isérois, du danger encouru : *« avec une augmentation prévisible du trafic automobile d'ici 2012, liée au développement de la RUG, les axes routiers seraient de plus en plus saturés, et cette saturation pourrait mettre en péril l'activité économique et l'emploi avec aussi des conséquences sur la qualité de vie des habitants »* (CG Isère, 2007b). La CCI, estime en effet que sans elle, *« il y a un risque de diminution de l'attractivité économique de l'agglomération »* (Club de la presse 38, 2007).

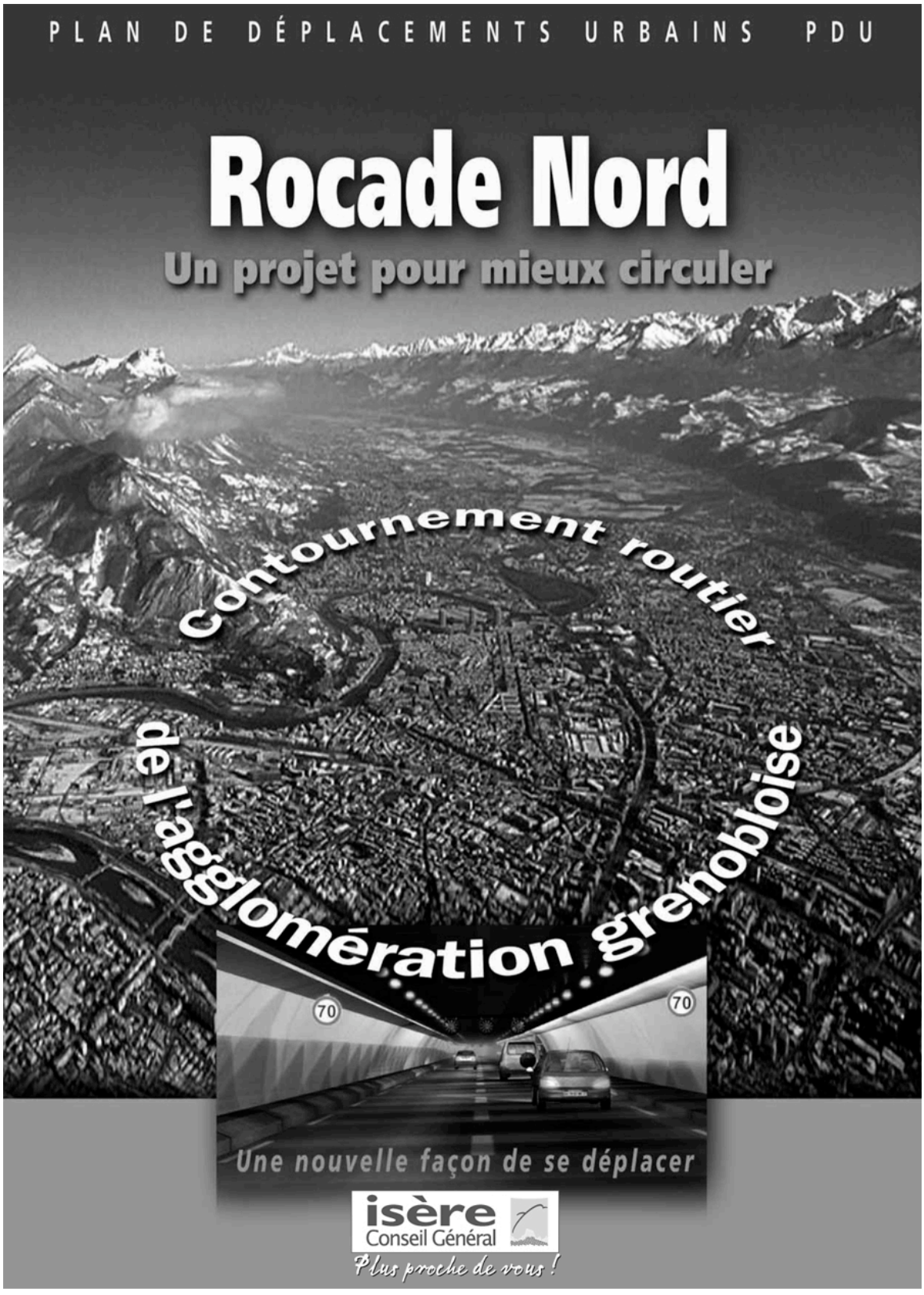


Fig. 66 - Plaquette d'information du Conseil général

2.2. La rocade Nord, une solution aux problèmes de déplacements

Un aménagement complémentaire aux transports collectifs censé « améliorer la qualité de vie » des habitants ?



> *L'amélioration des déplacements dans l'aire urbaine grenobloise (incluant le Pays Voironnais et le Grésivaudan) est un enjeu majeur pour l'Isère : de qualité de vie, pour ceux qui perdent leur temps dans les déplacements ; écologique, car les trop nombreuses voitures dans les "bouchons" polluent ; économique, car des entreprises risquent de partir si l'on n'améliore pas leur desserte mais aussi d'équité sociale, car les personnes les moins favorisées, éloignées des villes pour trouver des logements moins chers, sont les plus pénalisées.*

Conseil général de l'Isère,
Dossier spécial sur le projet de rocade Nord, http://www.cg38.fr/

Le Conseil général justifie son implication dans le projet de rocade Nord en complémentarité avec la priorité qu'il accorde au développement des transports en commun. Les transports collectifs sont en effet une des priorités du Conseil général, par l'intermédiaire de sa forte implication dans le syndicat des transports grenoblois, dans le réseau *Trans'Isère* départemental et dans les lignes express permettant de mieux relier les espaces périurbains à Grenoble[325].

Pour la collectivité, transports en commun et rocade Nord ne sont pas opposés. L'infrastructure autoroutière s'inscrit au contraire dans la politique globale de déplacements définie au sein du PDU. Elle *« apporte une solution à ceux pour qui le transport collectif n'est pas adapté »*, elle transfère *« le trafic du centre-ville vers la rocade »*, réduisant le nombre d'automobilistes au cœur de l'agglomération et permet ainsi de *« redonner de l'espace aux transports collectifs »* (Dossier spécial sur le projet de rocade Nord, http://www.cg38.fr/).

Pour Marc Baïetto, le vice-président chargé des transports au Conseil général et à LA METRO, la rocade s'inscrit dans l'optique de libérer le cœur de l'agglomération. Ce serait, comme l'indiquent les journalistes du club de la presse grenoblois, le *leitmotiv* de cette réalisation. Inversement, les bouchons loin et autour de Grenoble, seront réglés grâce au développement des transports en commun : *« voilà une position que nous n'avions pas l'habitude d'entendre ou de voir écrite sur les documents officiels émanant des services de communication du Conseil général de l'Isère. C'est l'occasion pour le spécialiste du PDU de rappeler que la rocade est une solution – parmi d'autres – pour éviter le pire… dans 10 ans »* (Club de la presse 38, 2007). Marc Baïetto, qui rappelle être celui qui a permis de doubler le budget des transports en commun dans le département, précise qu'il ne croit pas un instant en la possibilité de vider Grenoble de ses voitures : *« C'est impossible martèle-t-il, à*

[325] Se référer pour l'action du Conseil général dans le domaine des transports collectifs au chapitre 6 : *« L'évolution des cadres institutionnels des transports collectifs »* et notamment au point 4 : *« Les Conseils généraux face à la question des transports publics en milieu urbain et périurbain. »*

moins de s'opposer à une culture de la ville fondée sur les transports en automobiles. Le vice-président du CGI [Conseil Général de l'Isère] enfonce le clou en rappelant que le zéro voiture est impossible » (Ibid.). Le vice-président aux transports précise également qu'il ne fait *« pas la Rocade de gaieté de cœur »* (Ibid.). En outre, le Conseil général affirme que la rocade Nord ne remettrait pas en cause son engagement financier en faveur des projets de transports en commun, puisqu'en allégeant notablement le trafic du cœur d'agglomération, elle permettrait de réduire les nuisances en ville par une reconquête des cœurs de ville au profit des piétons et des transports collectifs : *« en déplaçant le trafic automobile parasite depuis les centres-villes fortement urbanisés vers des zones périphériques moins denses, le nombre d'habitants exposé aux effets néfastes de cette pollution est fortement diminué»* (http://www.cg38.fr/).

La rocade Nord : les objectifs du Conseil général

Améliorer les déplacements des Isérois
La rocade Nord va permettre de boucler le contournement de l'agglomération grenobloise. Elle facilitera le déplacement des usagers qui circulent entre le Voironnais, l'agglomération grenobloise et le Grésivaudan, mais aussi les déplacements internes à l'agglomération.

Fluidifier la circulation dans toute l'agglomération grenobloise
En absorbant une partie du trafic transitant actuellement par la rocade Sud et le centre de Grenoble, la rocade Nord permettra d'améliorer les conditions de circulation de l'ensemble de l'agglomération.

Diminuer le trafic automobile au cœur de Grenoble
En offrant un itinéraire plus performant aux automobilistes qui encombrent inutilement le centre-ville, la rocade Nord permettra de réduire sensiblement le trafic des principales artères de Grenoble.

Développer les modes de transports "doux"
La réduction du trafic automobile au cœur de l'agglomération permettra, conformément au PDU, de rééquilibrer l'espace au profit des transports collectifs (bus et tram), des cyclistes et piétons, mais aussi de réduire les nuisances subies par les habitants.



>> La rocade Nord permettra de nombreux aménagements urbains sur le modèle des grands boulevards de Grenoble (photo), car elle sera en grande partie couverte ou enterrée

Fig. 67 – « Une rocade pour améliorer la qualité de vie » (Isère Magazine, n°84, été 2007)

Une rocade *coût que coût* ou le choix du tracé le moins cher…

Du projet initial de la DDE prévu dans le PDU, à celui effectivement porté par les services du Conseil général, différents projets se succèdent pour diminuer les coûts. Comme la « variante Cognet » la plus coûteuse et non retenue, le projet DDE révisé en vue du désengagement financier de l'Etat mais comprenant encore deux passages sous l'Isère ou enfin la « variante Cumin » en partie retenue et qui limite les difficultés techniques et les coûts de l'infrastructure, de l'ingénieur des Ponts et Chaussées du même nom. Le choix de ce dernier tracé, qui utilise les berges de l'Isère plutôt que de construire des tunnels sous la rivière, répond selon le Conseil général à 3 objectifs avoués :

(1) maximiser l'utilisation de l'infrastructure en y reportant le maximum de trafic possible de la ville-centre et de l'agglomération centrale, (2) maîtriser le coût et les aléas du projet en choisissant le projet le moins onéreux, et (3) valoriser l'espace autour de la rocade en réaménageant les espaces traversés.

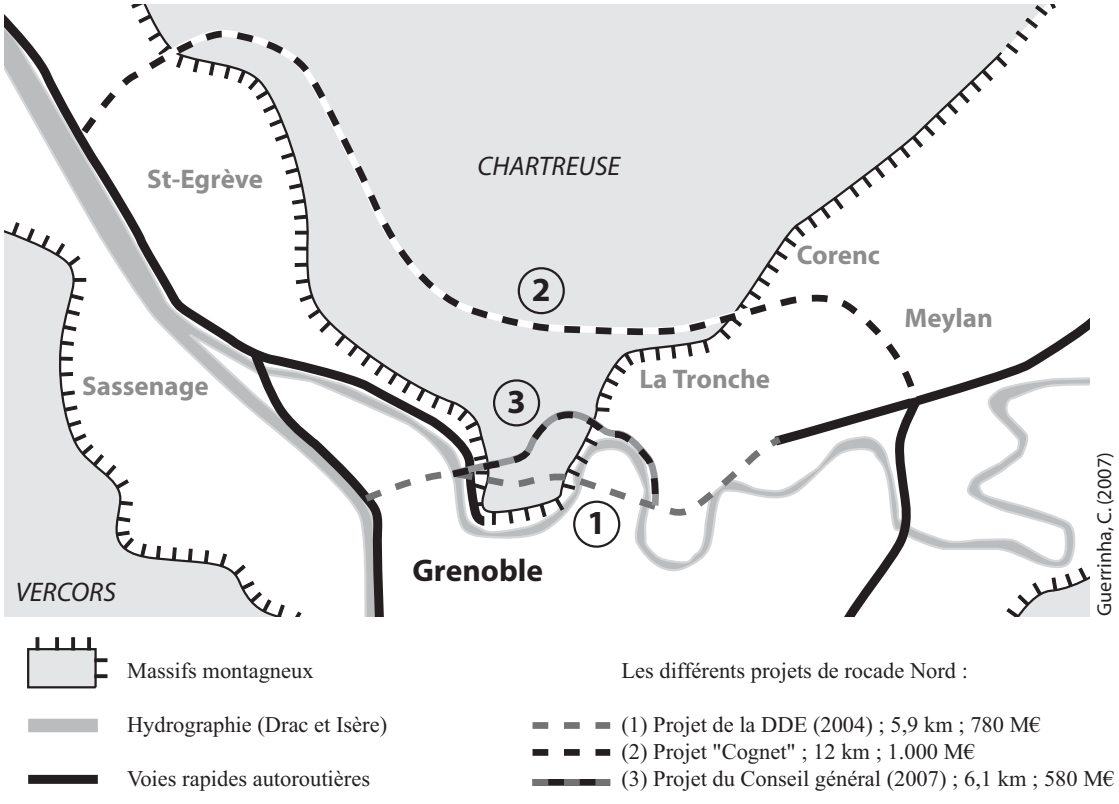
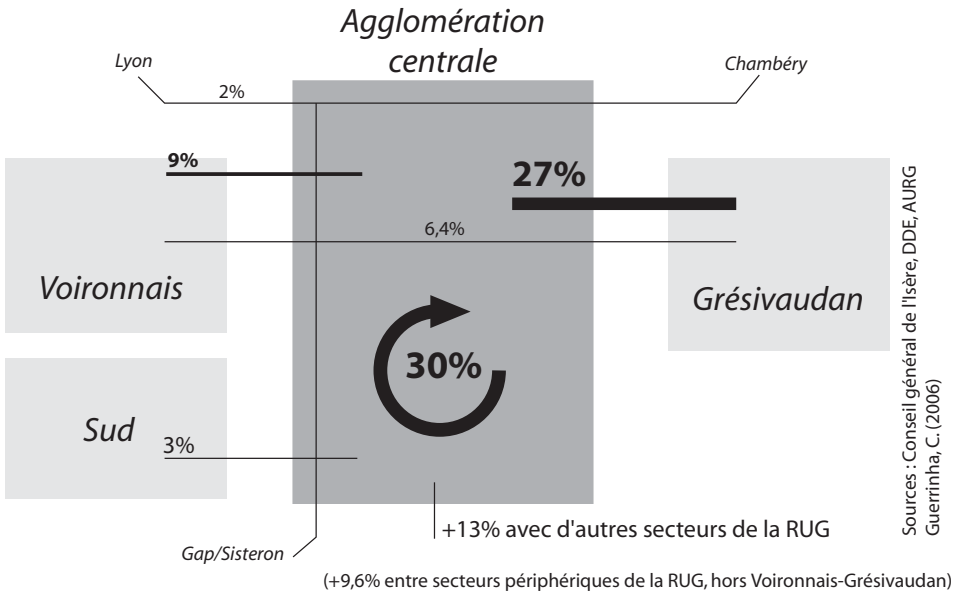


Fig. 68 – Les tracés successifs de la rocade Nord

Une rocade Nord pour les habitants du centre ou pour les périurbains ?

La rocade Nord présenterait des effets positifs pour la circulation routière grenobloise : les études de trafic mettent en effet en évidence certaines baisses moyennes, en heure de pointe et selon les sections. En outre, pour le Conseil général les usagers de la rocade Nord ne seraient pas les seuls bénéficiaires du projet. De nombreuses voiries de la ville-centre et des communes de proche banlieue seraient en effet délestées d'une partie de leur trafic. Selon les études de trafic de la DDE, de l'AURG et des services du Conseil général, dans l'hypothèse d'un ouvrage sans péage, 75 000 véhicules emprunteraient chaque jour la rocade Nord à l'échéance de sa mise en service en 2014. L'estimation du trafic de la rocade Nord montre que l'infrastructure serait « utile » pour la ville-centre et l'agglomération centrale (30% des déplacements effectués) ; mais surtout pour les secteurs périurbains extérieurs à la cuvette (52% des déplacements effectués) et particulièrement pour le secteur du Grésivaudan.



L'utilisation de la rocade Nord

52% des déplacements seraient effectuées entre les secteurs périphériques et l'agglomération centrale, soit :
- 9% entre le Voironnais et l'agglomération grenobloise (exemple : Voiron-Grenoble),
- 27% entre le Grésivaudan et l'agglomération grenobloise (exemple : Crolles-Grenoble),
- 3% entre le secteur Sud grenoblois et l'agglomération grenobloise,
- 13% de trafic d'échanges entres autres secteurs et l'agglomération grenobloise.

16% des déplacements seraient effectuées entre les secteurs périphériques, soit :
- 6.4% entre le secteur du Voironnais et le secteur du Grésivaudan (exemple : Voiron-Crolles),
- 9.6% d'autres échanges (exemple : Vercors- Chartreuse...).

Et il y aurait également :
- 2% de grand transit (exemple : Chambéry-Valence),
- 30% de déplacements internes à l'agglomération grenobloise (exemple : Grenoble-Meylan)

Fig. 69 – Projection du trafic de la rocade Nord (2006)

Etude de trafic de la rocade Nord

L'étude de trafic[326] du projet de la rocade Nord est issue d'une modélisation des déplacements tous modes (transports collectifs, VL, mode doux) à l'échelle de la RUG, établie sur la base d'un scénario de référence commun à l'ensemble des différentes variantes du projet. Cette modélisation permet de comparer les résultats des différents scénarios à celui de référence appelé « scénario partagé 2012 », défini à l'échelle de la RUG comme le réseau le plus probable à cet horizon. Ce scénario est constitué d'hypothèses de développement socio-économiques, d'évolution des échanges et du trafic, ainsi que des grands projets réalisés à l'horizon 2012. Il intègre en particulier les actions inscrites au PDU 2006-2012 de l'agglomération grenobloise.

Un impact faible sur le volume des déplacements et des km parcourus :

Selon l'AURG, qui a réalisé la modélisation de cette étude, la rocade Nord aurait un impact très faible (entre +0.6 et +1%) sur le volume des déplacements dans le périmètre d'étude par rapport au scénario sans rocade[327], et marginal sur l'ampleur des km parcourus en véhicules sur l'ensemble des voies du périmètre de la région grenobloise[328], mais permettrait de les diminuer fortement sur toutes les voies autres qu'autoroutes et VRU dans l'agglomération grenobloise. Pour l'agence d'urbanisme cela correspond bien à l'ambition du « plan marguerite » de protection du centre (contrôle d'accès) et au concept *rejoignez l'autoroute*.

Une vocation « d'échange » :

La vocation principale de la rocade Nord concernerait les déplacements d'échanges avec l'agglomération grenobloise (52%) et les déplacements internes à l'agglomération (30%). La part des usagers utilisant la rocade pour des fonctions de transit serait faible (19%).

Un impact faible sur les pénétrantes urbaines à l'agglomération :

En outre, selon l'étude de l'AURG, la mise en service de la rocade Nord entraînerait une amélioration significative des conditions de déplacements dans Grenoble. L'impact serait particulièrement significatif sur la rocade Sud et sur de nombreuses grandes voies du centre-ville grenoblois. Par contre, les conditions d'accès à l'agglomération grenobloise, principalement les portes d'entrée du Voironnais et du Grésivaudan, resteraient très difficiles[329].

---

[326] L'étude de modélisation réalisée par l'AURG repose que des hypothèses socio-économiques qui supputent une croissance de 8% entre 2002 et 2012 pour la population de l'ensemble du territoire modélisé, et de 6% pour les emplois. Les hypothèses retenues, considèrent que la motorisation continue à progresser, avec une augmentation de la part des personnes avec voiture qui passe de 57% en 2002 à 62% en 2012 (par rapport à la population totale). Pour les VP, ces hypothèses sont fondées sur des coefficients de croissance définis entre 2 et 2,5% par an, soit entre 2002 et 2012 : + 20% pour l'échange et + 25% pour le transit (AURG, 2007).

[327] *Projet de rocade nord : Synthèse de l'étude de modélisation du trafic* (2. Les flux de déplacements à l'échelle de la région grenobloise), p. 9 du rapport (Ibid.).

[328] Le nombre de km parcourus est **identique** dans les 2 cas de figure. Il n'y a donc pas de baisse de trafic à escompter. « Le nombre total de déplacements faits en voiture est plus important dans le scénario avec rocade que dans le scénario de référence sans rocade, la longueur moyenne de déplacement d'un véhicule est très peu modifiée ». Projet de rocade Nord : Synthèse de l'étude de modélisation du trafic (3. L'impact sur déplacements automobiles), p. 12 du rapport (Ibid.).

[329] **Il y a systématiquement une augmentation du trafic aux entrées de l'agglomération par la rocade**. Il n'y aura donc pas nécessairement une diminution des bouchons là où ils sont déjà très importants. « La mise en service de la rocade nord entraîne une augmentation légère de charge du côté de l'entrée Nord-Est de l'agglomération, mais négligeable au Nord-Ouest et au Sud ». Projet de rocade Nord : Synthèse de l'étude de modélisation du trafic (4. Le trafic dans l'agglomération grenobloise), p. 14 du rapport (Ibid.).

2.3. La consultation des habitants : un outil démocratique pour faire passer un projet contesté par les milieux écologistes ?

S'assurer de l'accord devenu indispensable de l'opinion publique



> *Jusqu'en octobre 2006, la rocade Nord – plus connue sous le nom de tunnel sous la Bastille – semblait bel et bien enterrée : l'Etat s'était retiré du projet et le coût estimatif de la DDE était trop élevé. Le projet a refait surface avec la décision du Conseil général et de son président André Vallini de le relancer. Sous deux conditions : obtenir les financements… et l'avis des Isérois. D'où la décision de lancer une grande consultation.*
>
> **Pourquoi faire la rocade Nord ?, Isère Magazine,**
> *Dossier spécial en vue de la consultation (CG Isère, 2007f)*

Le Conseil général de l'Isère a souhaité consulter les citoyens pour connaître les attentes de la population en matière de déplacements, avant de prendre une décision définitive sur la réalisation de la rocade Nord. Cette consultation s'est déroulée en deux temps avec d'abord une phase d'information par des *réunions publiques*[330], *courrier*[331] *ou Internet*[332], afin que chaque citoyen puisse s'informer et s'exprimer (cf. encadré suivant sur le *forum*) ; puis ensuite la consultation proprement dite, pour connaître les attentes[333] de la population en la matière, comme le précise Marc Baïetto, le vice-président du Conseil général chargé des transports : *« Nous voulons nous assurer que notre projet est bien compris par la population et sortir du débat entre spécialistes. C'est l'avenir des déplacements sur la moitié de notre territoire qui est en jeu »* (CG Isère, 2007e).

La consultation lancée par le Conseil général pour mesurer l'adhésion de la population à sa politique de déplacements fait preuve d'un volontarisme certain de la part de la collectivité, mais elle correspond aussi à l'aboutissement d'un vif débat local sur l'utilité même de l'infrastructure routière. Le milieu écologiste très présent, dans la ville-centre comme dans le périurbain effectue un véritable « travail de sape » pour dénoncer l'aberration de la rocade Nord. Olivier Bertrand, conseiller général Vert, parle de *« mascarade de consultation »* et Yves Gimbert, président de l'ASULGV[334], ajoute qu'*« elle ne laisse aucune place à une alternative ».* Ce dernier évoque *« une manipulation des foules et se dit dans l'incapacité de la considérer [la consultation] comme valide »* (Club de la presse 38, 2007).

---

[330] Les associations hostiles à la rocade Nord ont formulé lors des 9 réunions publiques dans les différents secteurs de la RUG, des **critiques sur l'utilité du projet**, sur les conclusions du PDU du SMTC, sur le niveau d'information des citoyens, sur les autres solutions qui auraient pu être proposées et sur la légitimité de la consultation. Des intervenants ont même mis en cause les études de trafic (Isère Magazine, n°84, été).

[331] En plus d'encarts réguliers sur le sujet, le mensuel du Conseil général consacre un dossier spécial au projet de rocade Nord, en donnant la parole aux partisans et aux opposants du projet.

[332] Une information complète et un forum de discussion est disponible sur le site Internet du Conseil général.

[333] Un questionnaire a été envoyé aux près des 500 000 électeurs du périmètre concerné par le projet, en l'occurrence sur les 261 communes de la RUG qui font partie du périmètre de l'enquête ménage du PDU.

[334] Association des Usagers de la Ligne Grenoble-Valence.

Un site Internet s'est même créé à l'occasion : http://www.consultationbidon.org/, regroupant divers opposants pour dénoncer la consultation du Conseil général de l'Isère sur la rocade Nord comme *« parodie de démocratie »*. Pour les opposants, le Conseil général ne respecte pas les règles élémentaires de démocratie puisque dans le questionnaire envoyé aux isérois, il n'y a qu'une faible place pour des expressions libres et non adhérentes : *« les associations et mouvements politiques qui s'opposent à ce projet ont tout simplement été interdits d'expression »*. La critique se fonde sur l'absence de débat et d'alternative crédible proposée, puisque le projet n'a été comparé à aucune autre solution. On y parle partout de développement durable alors qu'on fait tout le contraire ; du caractère rapidement obsolète d'une telle infrastructure routière face à l'augmentation de la circulation ; et enfin du fait que le Conseil général présente la rocade Nord comme la solution à tous les problèmes, embellissant la ville et améliorant globalement les conditions de vie.

Le forum sur la rocade Nord : un espace de débat contradictoire ?

A voir la teneur des propos du forum, il est intéressant de noter l'aspect très conflictuel du dossier. Des avis « pour » s'opposent ouvertement aux avis « contre » nettement plus incisifs.

Pour : *« nous ne résoudrons pas tout avec les TC ; la liberté de circuler et de choisir son mode de transport est essentielle ; toutes les agglomérations de taille comparable ont déjà une rocade complète ; le transfert de la circulation interne à Grenoble sur une nouvelle infrastructure est une bonne chose pour l'amélioration de la qualité de vie ; la rocade Nord n'empêchera pas le développement du réseau de transports collectifs ; on ne peut raisonnablement espérer résoudre les problèmes de circulation qu'avec les seuls transports collectifs, même si leur développement est considéré comme prioritaire ».*

Contre : *« l'autoroute risque de se saturer rapidement comme cela se passe partout ailleurs ; elle est anti-écologique : crise du pétrole, pollution, changement climatique… ; elle risque d'influencer le budget du Conseil général sur les TC et de reporter de nombreux projets (Tramway, tram-train, TER, bus en site propre) ; l'action du Conseil général est de la propagande : la rocade Nord n'est pas la solution miracle ; les alternatives ne sont pas étudiées ; les études officielles démontrent que les bouchons aux heures de pointe sur les entrées et sorties de l'agglomération ne vont pas diminuer ; le coût de ces projets payés par les collectivités locales va plomber les finances publiques… ».*

Une consultation du Conseil général plébiscitée ou la « rocade bananière »…

La consultation du Conseil général repose sur quatre questions, concernant les actions à mener dans les années à venir pour améliorer les déplacements en Isère, en termes de transports publics comme d'aménagements routiers et donc *a fortiori* la rocade Nord :

1) Pensez-vous qu'améliorer les conditions de déplacement dans la région urbaine grenobloise soit :
*Indispensable : **82,1%** ; utile : 16,4% ; inutile : 1,5%*

2) Pensez-vous que l'amélioration des déplacements passe par : des aménagements routiers, par le développement des transports collectifs, par un ensemble comprenant des aménagements routiers et l'amélioration des transports collectifs ?
Par des aménagements routiers : 14,8% ; par le développement des transports collectifs : 16,1% ; par un ensemble comprenant des aménagements routiers et l'amélioration des transports collectifs : ***69,1%***

3) Pensez-vous que la réalisation de la rocade Nord de Grenoble, pour réduire les « bouchons » et pour diminuer le trafic urbain soit :
Indispensable : ***58,7%*** *; utile : 24,7% ; inutile : 16,6%*

4) Pensez-vous que le développement des trains régionaux, du réseau de tramway et des lignes de bus express soit :
Indispensable : ***62,7%*** *; utile : 34,2% ; inutile : 3,1%*

Les résultats largement positifs de la concertation[335] viennent appuyer la politique menée par le Conseil général, qui prend à cet égard acte de ce qu'il considère comme un véritable plébiscite de la part des isérois : les personnes ayant répondu estiment en effet indispensables la rocade Nord à 59%, et l'amélioration des conditions de déplacements dans la RUG à 82,1%. André Vallini, le président de la collectivité, prend donc acte avec beaucoup de satisfaction de ces résultats : *« Comme pour MINATEC, je me réjouis que ce soit le Conseil général qui ait pris l'initiative de débloquer un projet attendu depuis trop longtemps »* (http://www.cg38.fr/). En outre, dans les réponses apportées par les isérois, ce qui est le plus intéressant n'est pas tant l'évidence de l'intérêt pour l'amélioration des déplacements ou le projet de rocade Nord (seul 16,6% ne la jugent pas pertinente), mais au contraire le rôle jugé indispensable à la fois des aménagements routiers et des transports publics. Ainsi, 69,1% des personnes ayant répondu estiment que la bonne solution pour améliorer les déplacements passe par un ensemble des deux, soit à la fois *l'autoroute et le tram.*

Enfin, on peut noter la contradiction explicite entre la question 2 et la question 3. Seulement 14,8% des personnes interrogées pensent que l'amélioration des déplacements passe par des aménagements routiers, alors que près de 58,7% pensent que la réalisation de la rocade Nord est indispensable. Il y a donc un *hiatus* évident entre l'acceptation d'un projet technique, considéré comme la réalisation évidente, et les solutions globales pour permettre d'améliorer les conditions de déplacements, censées dépendre essentiellement de l'offre en transport public et non de l'accroissement de l'offre routière.

[335] Nombre de réponses : 169 000 ; Taux de réponse : 34%. Pour le président du Conseil général ce taux de réponse est considéré *« comme exceptionnel à comparer aux 5 à 10% généralement enregistrés dans ce type de consultation. Il illustre l'intérêt des Isérois pour cette initiative et il donne aux résultats une force et une validité incontestables »* (http://www.cg38.fr/). Pourtant, un taux de réponse inférieur à 30% est en terme scientifique considéré comme peu crédible.

3 Les secteurs périurbains et la question de la rocade Nord : une position intermédiaire ?

> *Sans rocade Nord ce n'est pas de la congestion mais de la mort par asphyxie ! Si on n'est pas mort avant, par congestion, ce sera par insuffisance respiratoire ! Je ne dis pas que c'est la seule solution, je dis qu'il faut qu'il y ait un "mixte". Plusieurs solutions doivent être mises en relation afin de pouvoir répondre aux besoins de développement en matière de déplacements, et aux réalités de la mobilité dans un espace qui n'est pas contraint que par l'intervention humaine, mais par la nature. Mais l'idée de dire que la rocade Nord serait surchargée… Mais oui ce sera plein ! Cela veut dire qu'elle est utile ! Et si aujourd'hui on ne la fait pas, la congestion entraînera des métastases partout…*
>
> **Entretien,**
> *Ancien élu du Pays Voironnais*[336]

Comme l'affirme l'ancien président du Pays Voironnais et du Conseil général, la réponse aux problèmes de congestion qui touchent l'agglomération grenobloise passe par la solution de la rocade Nord. Pour les représentants de la périphérie et de la classe moyenne périurbaine, dont plus de la moitié des habitants sont des migrants alternants qui se rendent à Grenoble ou au sein d'autres secteurs périphériques pour travailler, se distraire ou consommer, l'ambition en termes de transports se porte avant tout sur un bon système de circulation routière et en particulier sur un bon système de transit.

Les élus locaux l'ont bien compris et sont en effet, comme le commente un universitaire local : *« taraudés par le fait qu'ils ont affaire à des gens qui disent perdre une heure tous les matins dans les embouteillages »*[337]. Une majorité d'élus incite donc très logiquement et massivement à plus d'investissements dans l'optique d'améliorer la circulation automobile, parce qu'ils ne croient pas à la possibilité de résoudre un schéma de transport à l'échelle de la région urbaine par les transports collectifs. Pour les élus des secteurs extérieurs l'enjeu en termes de déplacements est en effet avant tout que la population périurbaine puisse partir travailler en voiture hors des bouchons.

---

[336] Entretien CAPV. 2006. "Ancien maire de Voreppe, ancien président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et ancien président du Conseil général de l'Isère. Entretiens effectués les 22/09/2006 et 06/10/2006 par C. Guerrinha.", Neuilly-sur-Seine.

[337] Entretien Grenoble. 2003. "Elu au conseil municipal de la ville de Grenoble et professeur à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Grenoble (UPMF, CERAT). Entretien effectué le 06/10/2003 par C. Guerrinha.", Grenoble.

3.1. « Temps 1 » : La rocade Nord à tout prix

Le Pays Voironnais, et notamment son président, se prononcent largement dans un premier temps (**Temps 1**), au moment de l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains (PDU) et du Schéma Directeur (SD), en faveur de la rocade Nord. Mais ensuite (**Temps 2**), la position de la collectivité périurbaine prend un tournant radical, à mesure que le projet routier se réduit, pour des raisons techniques et financières, autour de la seule agglomération centrale.

Une mobilisation du périurbain « pour » le tunnel autoroutier

Lors de l'élaboration concomitante du SD à l'échelle de la RUG et du PDU à l'échelle de la cuvette centrale (1995-2000), les deux principaux leaders des secteurs périphériques[338], du Voironnais à l'Ouest et du Grésivaudan à l'Est, affichent sur le dossier de la rocade Nord une forte solidarité Est-Ouest, pour améliorer la circulation routière vers le centre de l'agglomération, mais aussi pour améliorer le trafic transit de périphérie à périphérie. Ainsi, comme le souligne un chargé de mission à LA METRO, l'enjeu du tunnel sous la Bastille fut un enjeu crucial pour les élus des secteurs périphériques : *« A un moment donné, il y a même eu in extremis le rapprochement des deux problématiques, puisque les secteurs périphériques ont dit en gros que si le choix du tunnel n'était pas validé au sein du PDU, ils feraient tout simplement de leur côté capoter le Schéma directeur »*[339].

L'élaboration conjointe du PDU et du SD est donc l'occasion d'un débat à l'échelle de la région urbaine sur les principaux choix d'aménagement du territoire et en l'occurrence sur ce qu'il est nécessaire de canaliser en terme de déplacements périurbains. Face à la congestion du trafic automobile faut-il par exemple doubler la rocade ? Il apparaît en tout cas indispensable pour les élus périurbains de se doter d'un bon système de circulation et en particulier d'un bon système d'accès routier à Grenoble.

Des transports collectifs considérés comme secondaires pour les espaces périurbains ?

Les élus périurbains sont relativement peu convaincus des solutions proposées par les transports en commun, même si aujourd'hui aucun élu ne se permet d'afficher aussi clairement son aversion vis-à-vis des modes alternatifs à la voiture. Dans le discours récurrent en la matière, les élus locaux sont en effet d'accord sur les principaux enjeux. Tous les élus sont par exemple plutôt solidaires sur la solution à long terme du tram-train,

---

[338] Les deux principaux élus des secteurs extérieurs sont : Michel Hannoun (RPR) – député-maire de Voreppe, un temps président du Conseil général et président de la future Communauté d'agglomération du Pays Voironnais (à l'époque encore Communauté de communes) – représente un « Pays » de classe moyenne composé de migrants alternants qui partent travailler à Grenoble ou dans le Grésivaudan. François Brottes (PS) – député-maire de Crolles – représente les intérêts du Grésivaudan, pôle de croissance de classes moyennes supérieures où l'attraction à Grenoble est encore plus massive.

[339] Entretien CA LA METRO. 2004d. "Chargé de mission au Système d'Information Géographique (SIG) à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole. Professeur détaché de l'Institut de Géographie Alpine. Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

« oui, mais en 2040 ! »[340], comme s'exclame l'ADTC. Par contre, sur les questions à régler rapidement, l'essentiel est plutôt de savoir si la 3ème voie sur l'autoroute est à réaliser pour cette année ou l'année prochaine.

Pareillement, pour les élus du centre de l'agglomération, c'est-à-dire de la ville-centre et des communes de banlieue formant la cuvette topographique centrale, une large majorité d'entre eux croît à la nécessité de poursuivre le développement des infrastructures routières, afin de ne pas compromettre l'attractivité économique grenobloise. Parmi ces derniers, nombreux sont néanmoins ceux qui croient que *« la solution passe par un mixte des deux »*[341], c'est-à-dire par un développement équilibré entres routes et transports collectifs. Il ne faut en effet pas oublier que la place grenobloise se caractérise par une culture ancienne et forte des transports en commun, ainsi que par une pensée écologique de la ville et des solutions alternatives.

La région urbaine devient progressivement un enjeu majeur

Le moment de réflexion et de programmation de la 2ème moitié des années 1990 est à ce titre loin d'être un épisode technique et/ou politique de second ordre. La question des déplacements cristallise en effet encore très largement des positions politiques et idéologiques assez tranchées quant à la manière de poursuivre le développement urbain dans des conditions de contraintes géographiques fortes. Les clivages relèvent à la fois de considérations partisanes classiques type gauche-droite, mais aussi de positionnements centre-périphérie, avec une alliance objective par secteurs ou autrement dit par branches de l'Y grenoblois ; en l'occurrence une alliance du secteur Nord-Ouest (Pays Voironnais) et du secteur Nord-Est (Grésivaudan) en faveur du projet de la rocade Nord.

Le PDU est une première étape importante de la réflexion au niveau de l'agglomération centrale, alors que le SD vient ensuite remettre le débat à l'échelle de la région urbaine. Le PDU est en effet appréhendé par les élus des secteurs extérieurs dans le cadre d'un débat ayant pour scène une échelle territoriale beaucoup plus vaste. Ainsi, le débat sur les déplacements aboutit à une situation de compromis entre l'agglomération grenobloise et les secteurs extérieurs, qui conclut à la nécessité de poursuivre en même temps les efforts sur le routier et les transports collectifs. Pour Alain Faure ce sont même *« certains non-choix sur les axes routiers qui ont permis que le document obtienne en définitive un accord assez consensuel »* (Faure, 2000b).

- D'un côté on construit un tunnel sous la Bastille, mais on abandonne néanmoins la plupart des autres ambitions routières (1).
- Et de l'autre on tient globalement une politique autour d'une perspective « train-tram », en améliorant les dessertes ferroviaires périurbaines (2).

---

[340] Entretien ADTC. 2004. "Vice-Président de l'Association pour le Développement des Transports en Commun, des voies cyclables et piétonnes dans la région grenobloise (ADTC). Entretien effectué le 21/10/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

[341] Entretien AURG. 2004b. "Chargé d'études déplacements au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 08/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

3.2. « Temps 2 » : La réaction des espaces périurbains face à une infrastructure routière jugée comme peu intéressante

Une participation financière de l'ensemble des collectivités locales

Face au désengagement de l'Etat à partir de 2004, le projet de rocade Nord nécessite la participation financière de l'ensemble des collectivités locales de la RUG, et notamment de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et cela à hauteur de 25 millions d'euros. Sous la houlette du Conseil général, maître d'ouvrage, le coût de la réalisation et le montage juridique prévu pour la rocade Nord (de 580 M€, en valeur avril 2006[342]) sont en effet censés être partagés entre les différentes collectivités concernées, soit :

- le Conseil général de l'Isère,
- la ville de Grenoble,
- et les structures de coopération intercommunale des trois principaux territoires desservis, en l'occurrence l'agglomération grenobloise (LA METRO) et les secteurs périurbains du Grésivaudan et du Voironnais[343].

Le Conseil général privilégie l'option d'un tunnel à péage qui permettrait de répartir le coût entre financement public et les bénéficiaires directs de la rocade, à savoir les usagers. Les premières études indiquent que le péage pourrait financer l'entretien et le fonctionnement de la rocade, ainsi qu'une partie de l'investissement (200 M€), laissant 380 M€ à la charge des collectivités.

Une infrastructure qui ne répond pas aux enjeux « interurbains » du Pays Voironnais

Depuis la fin des années 1990, au temps où la rocade Nord était l'enjeu prioritaire du SD et du PDU, la position des élus périurbains de la collectivité périurbaine se modifie radicalement. Au moment de l'adoption de ces deux documents, le projet de rocade Nord est en effet positionné en amont, permettant d'impacter plus fortement sur la décongestion des pénétrantes urbaines Nord-Ouest. Le tracé initial de la DDE intéresse donc incontestablement le Pays Voironnais. A l'inverse, la rocade actuelle du Conseil général ne présente désormais qu'un faible intérêt, puisqu'elle n'est plus la rocade d'agglomération du PDU, voire de région urbaine, mais une rocade de ville. Le projet de rocade Nord est désormais situé sur la quasi-totalité de son parcours sur la seule ville-centre. En outre, selon les chiffres de l'AURG, à peine 9% des flux sur la rocade Nord proviendraient du Pays Voironnais, contre 27% pour le Grésivaudan.

Face à un Conseil général de l'Isère qui se positionne comme l'institution sauvegardant l'économie iséroise et affirmant que cette « petite rocade » peut néanmoins

[342] A titre de comparaison, le budget annuel du Conseil général de l'Isère pour les transports collectifs est de l'ordre de 150 millions d'euros.

[343] 81% des déplacements sur la rocade Nord auraient au moins une extrémité dans l'agglomération grenobloise ; 42% dans le Grésivaudan et 17% dans le Pays Voironnais.

permettre de *déboucher le bouchon* ; le Pays Voironnais se permet désormais de douter, car la saturation quotidienne des pénétrantes routières se situe dans l'accessibilité grenobloise, en l'occurrence sur la pénétrante autoroutière de vallée[344].

L'intérêt pour le Pays Voironnais est en effet l'accès à Grenoble, et non l'accès à d'autres secteurs de la RUG. L'enquête-ménages déplacements, réalisée en 2002, montre qu'une part minime des déplacements (moins de 3%) dépasse l'agglomération pour basculer dans le Grésivaudan. Les flux quotidiens en provenance du Pays Voironnais ont comme destination majoritaire : soit le centre de Grenoble ou soit la partie Nord-Ouest de l'agglomération. Le constat est identique dans l'autre sens, puisque seulement 1% des actifs habitant à Crolles (Grésivaudan) travaillent dans le Pays Voironnais.

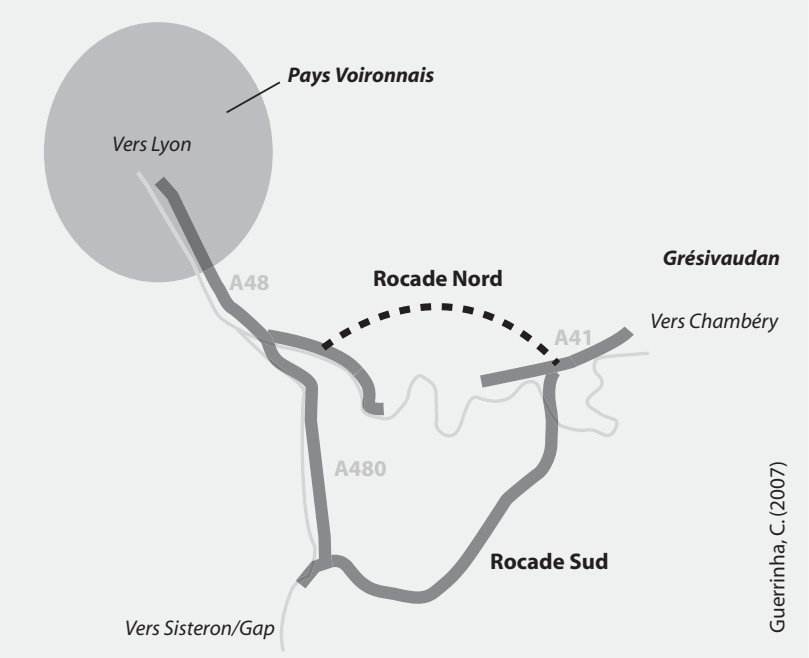


Fig. 70 - La rocade Nord et le Pays Voironnais

L'essentiel du trafic se situe dans l'entrée sur Grenoble et le « petit tunnel » ne va rien faire face à la saturation des pénétrantes. Par contre, un tunnel très en amont aurait permis de ne pas pénaliser ceux qui vont d'un bord à l'autre (de périphérie à périphérie) et aurait permis un délestage de l'autoroute en direction de Grenoble. Ainsi, le Pays Voironnais aurait plutôt souhaité une rocade au rayon plus large, comme l'affirme Gérard Simonet, le président de la Communauté d'agglomération, qui prêche pour une « grande » rocade, et donc un tunnel plus important, dans lequel pourrait circuler les poids-lourds et tous les transports collectifs (Club de la presse 38, 2007)[345]. Il réclame également une solution sur

[344] La saturation des infrastructures routières ne provient pas de la difficulté de basculer d'une vallée à l'autre. Ce qu'on sait aujourd'hui, c'est qu'il y a dans la totalité des trafics très peu de basculement d'une vallée à l'autre, c'est-à-dire de périphérie à périphérie. La nécessité d'aller du Pays Voironnais au Grésivaudan est donc minoritaire (6,4% des flux prévus sur le projet de rocade Nord du Conseil général).

[345] A l'occasion de sa deuxième « Rencontre 12/14 », le Club de la presse grenobloise a invité différents acteurs locaux pour débattre du thème : *la rocade Nord : combats d'idées sur le ring.* Etaient présents : Marc

les pénétrantes autoroutières, par un élargissement du nombre de voies ou par des outils de régulation performants pour accéder plus facilement à Grenoble.

Le refus de payer pour la ville-centre et l'agglomération centrale

La collectivité voironnaise affirme en quelque sorte « l'inutilité » du bouclage du ring grenoblois pour ses habitants. La rocade Nord devrait certes permettre de désengorger certaines voiries internes à Grenoble, notamment les quais qui concentrent aujourd'hui un trafic de près de 60 000 véhicules/jour ; mais compte tenu de l'évolution très rapide de la mobilité dans la région urbaine, *« l'impact de la rocade sur la résorption des bouchons sera extrêmement limité »* (CAPV, 2007). Au bout de quelques années, les automobilistes faisant le trajet entre le Voironnais et Grenoble retrouveraient un niveau de perturbation équivalent. Le tunnel serait donc une infrastructure urbaine qui ne servirait à fluidifier que les déplacements au cœur de l'agglomération. Il n'aurait que très peu d'effet pour les habitants du Pays Voironnais travaillant dans l'agglomération grenobloise. Ainsi, *« compte tenu de la configuration de la rocade Nord et de la destination dans l'agglomération grenobloise des personnes en provenance du Pays Voironnais, on voit bien que très peu d'entre elles trouveront un bénéfice à l'emprunter »* (Ibid.).



Fig. 71 – Le Pays Voironnais consulte ses habitants

Baïetto, **vice-président du Conseil général de l'Isère** chargé des Transports, Jacques Chiron, **adjoint aux transports à Grenoble**, Gilles Dumolard, président de la **CCI** (représenté par Olivier Jurquet), Gérard Simonet, président de la **Communauté d'agglomération du Pays Voironnais**, Olivier Bertrand, **conseiller général Verts**, Yves Gimbert, président de l'Association des usagers de la ligne Grenoble-Valence (**ASULGV**), Antoine Jammes, président de l'**ADTC** (Association pour le développement des transports en commun) et Pierre Lassiaz, directeur des routes au **Conseil Général**.

Une « consultation » pour légitimer la position défendue par la collectivité périurbaine

La participation financière de 25 M€ au projet routier n'est pas sans soulever les réactions de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Devant l'ampleur d'une telle demande et les choix financiers que cela implique pour son budget, l'EPCI décide d'en informer massivement sa population et d'organiser une **consultation** ouverte par le biais de son *Journal d'information mensuel du mois de mai 2007* (figure page précédente).

Les habitants du Pays Voironnais reçoivent alors un questionnaire et une enveloppe réponse prépayée, ainsi qu'une plaquette d'information, également téléchargeable sur le site Internet de la collectivité où figurent également de nombreux documents pour comprendre le dossier de la rocade Nord. La collectivité met ainsi à disposition de sa population le point de vue du porteur du projet, en l'occurrence le Conseil Général de l'Isère. Enfin, la collectivité met en service un nouveau forum de discussion au sein de son site Internet afin que chacun puisse s'exprimer librement et échanger sur le sujet[346].

Le Pays Voironnais lance ainsi comme le Conseil général, une consultation dont la démonstration est tout à fait explicite. Elle consiste à dire aux habitants du Pays Voironnais qu'il faut payer la rocade Nord alors que cette infrastructure ne nous concerne pas. L'argumentation du Pays Voironnais est facilement perceptible. Elle demande en effet au contribuable voironnais, soucieux des finances publiques locales, de répondre « non ». Ainsi, en lançant cette opération de communication pour dire aux habitants du Voironnais : « votez contre ! », l'EPCI relance en outre la bataille médiatique de la rocade Nord, en utilisant l'action des milieux écologistes de son secteur.

La communauté périurbaine explique à ses contribuables, à l'examen de ses capacités financières, que répondre favorablement à la demande du Conseil général reviendrait à consommer l'intégralité des capacités d'investissement durant deux années consécutives[347]. Cela impliquerait inévitablement d'augmenter la pression fiscale sur les ménages voironnais : *« La rocade Nord de Grenoble justifie-t-elle la mise en œuvre d'une*

---

[346] Comme pour la consultation du Conseil général en vu de justifier « l'utilité » de la rocade Nord, la consultation du Pays Voironnais porte plutôt le message de « l'inutilité » d'un tel projet pour le territoire périurbain. Les réactions du *forum* lancé par la collectivité pour que ses habitants puissent s'exprimer *« librement »*, renvoient aux mêmes conflits entre les **« détracteurs »** et les **« partisans »** de la rocade Nord. Ces derniers, les plus présents sur la toile voironnaise, critiquent la position de leur collectivité et dénoncent la *« partialité démagogique et provocante de la consultation »* et parlent *de « pseudo consultation »*. Ils critiquent le manque de positions contradictoires et/ou alternatives, mais surtout l'orientation non cachée des réponses que suscite la consultation. La critique rejette l'idée de consultation, alors que la population manque d'études et de données pour vérifier les dires de leurs élus. Enfin, certains mettent en exergue le *« repli »* égoïste du Pays Voironnais : *« Pourquoi n'a t on pas plutôt posé la question suivante: "considérez vous qu'il doit y avoir une solidarité de projets et de financements entre le Pays Voironnais et la région Grenobloise, même si l'un ou l'autre ne sont pas totalement concernés ? ". ».*

[347] Les ressources du Pays Voironnais (65,2 M€) proviennent : de la Taxe Professionnelle (25,9 M€), des compensations (10,2 M€), de la Facturation des services de l'eau, ADPAH, loyers, travaux… (15,3 M€), de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5,2 M€), de la DGF (3,4 M€), des subventions (2,8 M€) et du Versement Transport (2,4 M€). Sur ce budget 24 M€ sont reversés aux 34 communes du Pays Voironnais.

fiscalité supplémentaire supportée par le Pays Voironnais ? » (CAPV, 2007). Ou encore : *« Les ressources de la Communauté l'autorisent-elles à répondre favorablement à la demande de contribution du Conseil Général ? »* (CAPV, 2007) La collectivité tient donc à faire part à ses « citoyens-contribuables » de l'intérêt de l'infrastructure du point de vue du Voironnais « et non de Grenoble ». Elle invite les habitants du secteur à réfléchir aux conséquences financières qu'impliquerait le financement de la rocade Nord sur la fiscalité et sur le bon fonctionnement de l'ensemble des missions de la collectivité périurbaine.

Le plus étonnant dans la position du Pays Voironnais est que l'actuel président du Conseil général et en l'occurrence l'un des ardents défenseurs du projet routier, est député et conseiller général du secteur de Voiron, mais aussi un ancien maire d'une des communes de la Communauté d'agglomération (Tullins). Cette différence entre la position de l'EPCI périurbain et l'un des principaux élus du secteur nous renseigne fortement sur les tensions internes centre-périphérie à l'intérieur du Voironnais ; ainsi que sur la multiplicité des postures possibles quant à la gestion des déplacements vu du « périurbain ».

Les réponses de la consultation du Pays Voironnais, presque anecdotiques au vu des véritables enjeux, confirment, comme pour le Conseil général, la position de la collectivité qui organise le vote populaire[348]. En effet, 75% des personnes ayant répondu au questionnaire considèrent que la réalisation de la rocade Nord n'améliorera pas les conditions de circulation entre le Pays Voironnais et l'agglomération grenobloise. Cette consultation vient ainsi légitimer la position de la Communauté d'agglomération et *a fortiori* sa volonté de ne pas participer financièrement au projet de rocade Nord.

Une contestation qui utilise à ses fins « l'expertise » des écologistes

Dans le cadre de la consultation lancée à ses habitants, la collectivité périurbaine s'est par ailleurs interrogée sur : *« le bénéfice pour les habitants du Pays Voironnais de la construction de la rocade et notamment pour les habitants de notre territoire qui travaillent dans l'agglomération grenobloise ? »* (CAPV, 2007). Elle montre dans un dossier de 12 pages, appuyée par « l'expertise » d'associations écologistes, comment les études concluent très clairement que la rocade Nord n'améliorerait en rien l'entrée de Grenoble pour les automobilistes du Voironnais, et aux éternels bouchons de la cluse de Voreppe. Afin d'apporter une vision globale sur le dossier, la collectivité met en effet à disposition de la population le point de vue d'associations locales opposées au projet de rocade Nord : *l'Association des usagers de la ligne Grenoble-Valence* (ASULGV) et la *Coordination des associations pour des alternatives au tout routier* (C2ATR).

Les associations écologistes du Pays Voironnais diffusent le même discours de rejet des programmes d'infrastructures traversant leur pays, s'appuyant sur le fait que la rocade Nord est une infrastructure qui ne concernera que très peu les habitants du secteur : *« A qui*

[348] Cependant, avec un taux de retour des questionnaires établi à 10,8%, la participation est encore moindre que celle lancée par le Conseil général (34%).

va servir la rocade nord ? » affirme l'ASULGV ; *« Uniquement aux grenoblois qui s'en serviront comme d'un périphérique, fluidifiant pour un temps la circulation au centre-ville (circulation en marguerite), mais pas pour les gens venant des zones périurbaines, pris dans des bouchons situés a 10 km des entrées de la ville »* (ASULGV, 2007). Yves Gimbert, le président de l'ASULGV, évoque dans le mensuel du Conseil général un *« aspirateur à voitures »* qui ne répond pas aux besoins des périurbains : *« Les embouteillages se forment ainsi avant les portes de la ville, au niveau du péage de Voreppe et de la bretelle de Saint-Egrève, et se propagent comme une onde. Un tunnel situé dix kilomètres plus loin ne résorbera pas les bouchons, mais ne fera qu'aspirer un trafic supplémentaire »* (CG Isère, 2007c)[349]. Tout autant, la C2ATR montre aux voironnais que *« la rocade nord sera une rocade urbaine qui ne facilitera pas de manière significative l'entrée dans Grenoble »* (C2ATR, 2007).

Ces associations relayent localement le discours de l'ADTC qui explique depuis le milieu des années 1990 que la rocade Nord ne résoudra pas les problèmes de déplacements et notamment la congestion sur les axes d'entrée (A48 et A41) en provenance du Voironnais et du Grésivaudan. Le débit maximum que peuvent atteindre ces axes est largement atteint et la rocade Nord ne les diminuerait pas.

Une priorité donnée au développement du ferroviaire ?

Le Pays Voironnais appuie une grande part de son argumentaire contre le projet routier, sur le fait que compte tenu du coût de la rocade Nord « de Grenoble », les collectivités locales peuvent légitimement se poser la question de savoir si, une fois celle-ci réalisée, elles seront encore en capacité de financer des équipements pourtant vitaux pour l'ensemble de la RUG, comme celles portant sur l'amélioration des liaisons ferroviaires. Ainsi presque paradoxalement, c'est la collectivité « périurbaine » du Pays Voironnais qui s'interroge sur les conséquences du projet routier en terme financier pour les transports collectifs : *« Une fois le tunnel financé, les collectivités locales auront-elles encore les ressources pour financer l'amélioration des infrastructures ferroviaires ? Chacun s'accorde à reconnaître qu'elles constituent la solution la plus adaptée au problème de déplacements quotidiens entre les secteurs périphériques de la région urbaine qui concentrent beaucoup d'habitat et l'agglomération grenobloise qui concentre beaucoup d'emploi »* (CAPV, 2007).

Il est intéressant de noter que dans le « discours politique de l'EPCI », les liaisons avec l'agglomération grenobloise passent en effet inévitablement par le renforcement des infrastructures ferroviaires et concrètement, par *« la construction d'une troisième et quatrième voie entre Moirans et Grenoble »* (CAPV, 2007)[350], plutôt que par une « rocade urbaine » qui ne la concerne qu'à la marge.

---

[349] « Un aspirateur à voitures ». Yves Gimbert, président de l'Association des usagers de la ligne Grenoble-Valence (ASULGV) (Conseil Général de l'Isère, 2007a).

[350] En l'occurrence sur la voie ferrée reliant le Pays Voironnais à l'agglomération centrale.

Conclusion du chapitre 4 et 5

Des collectivités locales porteuses de solutions routières classiques

Pour répondre à la croissance des déplacements issus de la périurbanisation de la population et des activités, les solutions techniques, en l'occurrence autoroutières, semblent être pour les collectivités locales indispensables pour répondre correctement à la thrombose qui guette les aires urbaines françaises.

A côté de cela, les transports publics toulousains sont relégués au rang de « faire-valoir », au sein d'agglomération où leur utilisation est relativement limitée. Les élus locaux rappellent tout de même de temps en temps, sous la pression de milieux écologistes de plus en plus présents, qu'un effort en la matière est nécessaire et qu'il faut continuer les actions pour développer leur utilisation. Le discours local toulousain, comme par ailleurs grenoblois, diffuse ainsi l'idée d'une *solution mixte* entre la route et les transports publics. Cependant, ce semblant de plaidoyer reste surtout l'apanage de rares élus de la ville-centre, des milieux associatifs, techniques et politiques citadins porteurs de l'idée de la *ville compacte*. Ainsi, pour le maire de Toulouse ce serait en effet « tromper les gens » que de croire que les déplacements supplémentaires seraient absorbés par l'intermédiaire des seuls transports publics.

A Grenoble, la prise en main des questions routières par les collectivités locales s'inscrit dans une démarche multimodale où les transports publics restent en termes d'affichage la priorité de la planification urbaine. Le *compromis de la solution technique*, entre routes et transports publics, permet de concilier la protection de la ville-centre et de l'agglomération face à l'augmentation d'un trafic automobile provenant des espaces périurbains extérieurs à la cuvette centrale. La réaction des collectivités locales face aux projets routiers de l'Etat repose par ailleurs sur un leadership de la Communauté d'agglomération centrale et du Conseil général. Ce dernier, prend de manière volontariste et original un rôle de pilote en matière de déplacements, tant sur la route que sur les transports publics. Il s'inscrit localement comme le leader. Seul, le puissant milieu écologiste grenoblois rejette les solutions routières envisagées et en particulier le tunnel sous la Bastille permettant de boucler la rocade urbaine dans sa partie Nord.

Réguler la croissance de l'espace urbanisé par une nouvelle offre routière

L'acceptation sociale des grandes infrastructures

Les élus locaux souhaitent faciliter les déplacements de leurs administrés : ceci en répondant par de nouvelles programmations routières, seule à même de soulager l'encombrement des infrastructures existantes. Le débat local sur les transports repose ainsi avant tout sur une *facette sectorielle de l'amélioration de l'offre*, qui reste encore largement déconnectée des causes profondes de la congestion routière. Sa justification

s'inscrit par ailleurs dans le cadre d'un constat technique porté par les ingénieurs routiers des services locaux de l'Equipement, qui jugent cette solution indispensable et efficace. L'étalement urbain est certes dénoncé, mais pour autant, les raisons intrinsèques de la croissance du périurbain, en l'occurrence la « mobilité facilitée » décrite par Marc Wiel (Wiel, 1999a), reste complètement éludée. Au mieux, les planificateurs proposent de réduire le nombre d'échangeurs, de lier les nouvelles autoroutes avec d'improbables transports publics et d'inscrire l'infrastructure dans une démarche environnementale. Une autoroute « HQE[351] » ? Cela est paradoxal, au vu des conséquences d'une telle infrastructure ; mais il s'agit cependant d'un élément majeur du discours des élus locaux pour mieux faire accepter la réalisation d'un objet technique régulièrement au centre de contestations de la part des milieux écologistes et de la population, notamment des *homo-périurbanus* de type NIMBY.

A Grenoble, la rocade Nord se fait à cet égard outil complémentaire aux actions concernant les transports publics, et apparaît comme un élément parmi d'autres du PDU de l'agglomération centrale. La réalisation de cette infrastructure est alors justifiée, tant par la Communauté d'agglomération de LA METRO que le Conseil général, cela pour les mêmes raisons : parer à la forte saturation des pénétrantes urbaines, désengorger la ville-centre d'un trafic non désiré, et enfin répondre au souci d'attractivité économique.

La défense de la « frontière d'agglomération »

A Toulouse, le projet autoroutier de grand contournement proposé par les services de l'Equipement est l'occasion d'apporter une réponse efficace à la croissance des déplacements périurbains. Mais il est aussi l'occasion d'exacerber les tensions partisanes et spatiales qui existent entre les principales collectivités toulousaines : ville centre / agglomération centrale, département / région. Le projet de contournement est ainsi considéré à la fois comme une « 2ème rocade », c'est-à-dire une solution urbaine pour décongestionner l'agglomération centrale et améliorer les circulations ayant pour origine le proche périurbain ; mais il est aussi perçu comme un grand contournement, telle une solution à l'échelle de l'aire urbaine, afin d'aménager les espaces périurbains lointains, ainsi que les villes moyennes et petites environnantes.

Les enjeux du grand contournement toulousain apparaissent comme fortement contradictoires. En dehors d'un évident manque de consensus politique local, les effets de cette infrastructure dont les objectifs d'aménagement visent à renforcer les pôles secondaires périphériques, s'opposent à celui, maintes fois prôné, de la limitation de l'étalement urbain. Alors qu'un contournement proche de la ville-centre aurait davantage d'effets sur la circulation de l'actuelle rocade, sa proximité avec Toulouse est alors considérée comme plus néfaste en termes de nuisances environnementales. A l'inverse, plus le contournement routier serait éloigné de Toulouse, moins ses conséquences

[351] HQE : Haute Qualité Environnementale. Ce sigle est généralement réservé à l'habitat écologique.

immédiates sur la population seraient importantes. Ce double objectif cristallise un débat caricatural qui oublie de mettre sur la table les raisons d'une telle situation.

Paradoxal aussi est la position d'un Conseil général ancré dans sa ruralité ou plutôt désormais dans sa « périurbanité » et dont le développement routier est l'une de ses premières compétences. Ce premier se fait en effet à l'occasion le porte-parole de solutions dites plus durables, à travers notamment le développement considéré comme indispensable et prioritaire des transports collectifs. Cette position révèle certes un raisonnement partisan contre la ville-centre et l'agglomération centrale, puisqu'il faut en effet défendre la frontière d'agglomération entre la ville et la campagne. Mais le positionnement du Conseil général traduit surtout l'organisation interne de l'institution. Celle-ci est largement dominée par des conseillers généraux issus des espaces périurbains et des espaces ruraux, qui portent la parole des périphéries et les protègent des velléités politiques et planificatrices de l'agglomération toulousaine. Le Conseil général veut éviter l'extension du périmètre d'une agglomération jugée hégémonique. Il défend au contraire les identités périurbaines qui demandent à être considérés à part entière.

L'enjeu d'un grand contournement s'inscrit ainsi comme secondaire pour des collectivités périurbaines qui cherchent avant tout à améliorer leurs liaisons à l'agglomération centrale. Le « rejet » et la « dispersion » du trafic au sein de leurs secteurs paraissent donc largement inappropriés et relativement peu intéressants en terme d'offre proposée, en particulier au vu de leurs demandes ou des conséquences qui seraient à supporter pour le cadre de vie.

Le périurbain : des acteurs au centre des projets d'infrastructures routières

Des collectivités périurbaines attentistes ?

Les espaces périurbains ne sont pas relégués des grands projets d'infrastructures routières, pourtant les structures intercommunales périurbaines, comme le SICOVAL, préfèrent pour des raisons de *cohésion interne* ne pas trop évoquer le sujet. Ces espaces se trouvent en effet « coincés » entre une volonté d'améliorer leur relation à la principale centralité, et un désir de préserver leur cadre de vie verdoyant. Il est donc préférable pour les EPCI périurbains de ne pas se faire porteurs d'une propre vision politique sur la question des infrastructures routières. Cela au même titre que la ville-centre, l'agglomération centrale, le département, la région ou l'Etat. Les collectivités périurbaines préfèrent laisser leurs revendications être prises en compte et être défendues par le meilleur relais en la matière, en l'occurrence l'institution départementale. La réponse apportée par cette dernière pour améliorer les demandes sociales périurbaines en termes d'infrastructures routières est en effet largement opéré par les efforts entrepris par le Conseil général pour mailler les espaces périurbains.

Les deux exemples étudiés, le SICOVAL et le Pays Voironnais, montrent que l'enjeu des infrastructures routières s'inscrit dans le cadre désormais élargi des régions urbaines, tant en termes spatiaux qu'institutionnels.

La rocade Nord grenobloise met par exemple en avant le rôle des acteurs périurbains, comme le Pays Voironnais, qui fait entendre sa voix pour des enjeux qui le concernent, distinctement des prises de position d'un Conseil général de l'Isère culturellement plus urbain que la Haute-Garonne. A Toulouse, il s'agit principalement d'un Conseil général traditionnellement ruraliste qui prend en charge cette « périphérisation » de la question routière, à l'exception de rares dossiers comme le grand contournement.

Le Pays Voironnais : un espace périurbain qui s'autonomise ?

L'EPCI périurbain grenoblois s'autonomise plus nettement de la *doxa officielle* des services de l'Etat, de l'agglomération centrale et du Conseil général. Le Pays Voironnais affiche clairement ses positions, qu'elles soient distinctes, parfois conciliantes, voire alors antagonistes, face aux différents projets de déplacements auxquels il est confronté. La collectivité est porteuse des enjeux de son propre territoire, à savoir une demande sociale pour des infrastructures routières interurbaines, et non urbaines.

L'étude de cas grenoblois monte ainsi un « périurbain » qui s'autonomise et se distingue de par ses choix techniques, notamment du Conseil général, tandis que le cas toulousain révèle plutôt un « périurbain » à la marge des grandes questions d'infrastructures routières.

Par ailleurs, l'originalité du SICOVAL comme du Pays Voironnais tient dans la mobilisation d'une expertise dite « écologiste », parfois même de secteur. Les associations périurbaines s'affirment comme une véritable force de proposition, de contestation, voire d'appui pour les élus locaux, qui sont alors utilisées : soit pour dénoncer les méfaits du « tout-automobile » et les nuisances de ce mode de transport sur l'environnement et le cadre de vie du secteur, soit pour promouvoir le développement de nouvelles infrastructures, supprimer les péages ou encore améliorer la circulation locale.

Troisième partie

L’affirmation de l’acteur périurbain et les nouvelles politiques de déplacements à l’échelle des régions urbaines

Introduction

Cette troisième partie vise à appréhender les supports institutionnels en charge du système de transport public. Les localisations périurbaines d'habitat et d'activité engendrent des besoins de circulations, en contribuant à la réalisation de politiques de déplacements adaptés à la desserte de ces espaces. Pour réguler la mobilité quotidienne et répondre à l'extension des territoires urbanisés, ces politiques mettent en avant de *nouvelles solutions*, qui sont à la fois *institutionnelles* et *techniques*.

La partie s'articule autour de trois chapitres :

Chapitre 6

Le chapitre 6 souhaite dégager la **spécificité du cadre organisationnel** des transports publics. Nous abordons pour cela le lien entre le développement de la coopération intercommunale et l'évolution des transports publics en milieu urbain, du point de vue de l'encadrement juridique et organisationnel, ainsi que de celui de l'évolution des périmètres administratifs et territoriaux.

Nous analyserons en particulier les **configurations institutionnelles** à Grenoble et Toulouse depuis les changements intervenus à partir des années 1970, avant d'appréhender ceux intervenus depuis la fin des années 1990.

Enfin, dans le cadre de l'analyse des transports publics, nous aborderons le rôle majeur du **Conseil général**, au sein des deux agglomérations étudiées. Collectivité locale compétente sur les *transports collectifs non urbains* (transport scolaire, lignes interurbaines, dessertes locales et transport à la demande), le Conseil général est un élément central du mouvement de décentralisation des compétences, en particulier en matière de politiques de déplacements. L'implication plus ou moins volontariste des départements dans les transports publics, et en particulier dans les réseaux urbains pour les deux agglomérations étudiées, est un élément déterminant à la fois du développement des liaisons vers les espaces périurbains, mais aussi des configurations institutionnelles mises en œuvre par les groupements de communes.

Chapitre 7

La mise en place d'une **régulation des transports publics à une échelle élargie** prenant en compte les espaces issus de la périurbanisation, sera analysée au regard des questionnements sur l'inadaptation des périmètres de régulation contemporains. **L'affirmation d'un acteur émergent** en matière de politiques de déplacements, en l'occurrence les *collectivités locales périurbaines*, sera mise en lumière.

Les espaces périphériques promeuvent à la fois des *logiques extensives* (intégration) et des *logiques différentielles* (autonomie), qui illustrent des solutions multiples quant à la gestion des transports publics dans les régions urbaines. En outre, différents facteurs influencent le positionnement des collectivités périurbaines (géographie, contexte local,

politique départementale, transport ferroviaire…), et les conduisent à s'impliquer de manière *intégrée* ou au contraire de manière *autonome* dans la problématique des transports publics.

Les logiques périurbaines promeuvent parallèlement la « nécessité » de coordonner les transports publics à une échelle territoriale élargie, souvent considérée comme « pertinente » par les planificateurs. La promotion **d'une régulation de déplacements à l'échelle de la région urbaine**, en l'occurrence à celle de la *région urbaine grenobloise*, illustrera cette nécessité. L'accroissement des déplacements d'échanges (entre les espaces périurbains et les secteurs centraux), conduit les acteurs locaux à développer des *solutions institutionnelles* pour gérer les déplacements périurbains. Ces politiques passent par la promotion de scènes de régulation à l'échelle de la région urbaine, afin de mieux prendre en compte l'extension des espaces urbanisés et dépasser ainsi les périmètres actuels en adaptant le champ d'action des transports publics à l'échelle des bassins de vie.

Face à l'impossibilité d'étendre le *périmètre des transports urbains* de l'agglomération centrale, des initiatives sont en effet menées pour appréhender l'élargissement de l'échelle de gouvernance des déplacements quotidiens, comme la *communauté de transports* ou encore le *groupe de l'étoile ferroviaire*. Diverses solutions institutionnelles sont alors localement développées, allant de systèmes intégrés (syndicat mixte de région urbaine) à des solutions coordinatrices plus consensuelles et donc acceptables pour les différentes collectivités locales.

Chapitre 8

Le chapitre 8 s'intéresse aux **politiques de transports publics en lien avec les espaces périurbains**. Nous discuterons des *solutions techniques* fondées sur la création de nouvelles infrastructures de transports publics afin de faciliter les déplacements d'échanges entre les espaces périurbains et les secteurs centraux, *comme le prolongement d'axes lourds en site propre, l'intérêt du tram-train ou de tramway périurbain, l'amélioration des étoiles ferroviaires ou encore la mise en place de liaisons express par autobus.*

Les solutions techniques envisagées pour répondre à la question des déplacements périurbains sont certes envisagées pour « faciliter » l'accessibilité des espaces périurbains à la centralité d'agglomération, mais notre recherche discutera également de la pertinence de ces politiques pour répondre aux problèmes de déplacements à l'échelle des régions urbaines.

Les *solutions techniques* permettent d'une part, de prendre en compte du point de vue technique (le mode de transport) l'étalement et l'éclatement de l'urbanisation, en l'occurrence de répondre à la demande de transports dans des espaces peu denses et souvent diffus. Et d'autre part, elle vise à parer au problème que rencontre l'usager pour passer d'un réseau à l'autre. Les solutions techniques envisagent donc la question du changement d'échelle de la régulation des transports publics, de l'interconnexion entre les réseaux, et de la reconfiguration technique, parfois inévitable, des modes de transport à destination des espaces périurbains.

Chapitre 6

L’évolution des cadres institutionnels des transports collectifs



Fig. 72 – Les transports publics :
une organisation territoriale et sectorielle disjonctive

Chapitre 6
L'évolution des cadres institutionnels des transports collectifs

1. Des premiers périmètres de transports publics aux grandes lois de décentralisation

1.1. L'essor de la coopération intercommunale et des transports publics en milieu urbain
1.2. La LOTI : un socle décentralisateur de l'organisation des transports publics (1982)

2. L'extension du champ d'action des transports publics et la consolidation de l'intercommunalité (1999…)

2.1. Le succès de la formule des communautés d'agglomérations
2.2. La coopération entre autorités organisatrices de transports

3. Les transports publics dans la gouvernance intercommunale grenobloise et toulousaine : le rôle original du Conseil général

3.1. Des cadres organisationnels coopératifs
3.2. L'inscription intercommunale dans l'organisation des transports publics en milieu urbain

4. Les Conseils généraux face à la question des transports publics en milieu urbain et périurbain

4.1. Un investissement inégal des départements
4.2. Le Conseil général de la Haute-Garonne : le représentant des périphéries
4.3. Le Conseil Général de l'Isère ou le virage des transports collectifs

1 Des premiers périmètres de transports publics aux grandes lois de décentralisation

Le champ d'action des transports publics urbains est strictement délimité et encadré par un périmètre. Celui-ci a depuis plus d'un siècle fortement évolué, tant dans sa définition juridique et administrative, que dans ses extensions géographiques successives. Les évolutions à la fois du ressort territorial et de l'organisation institutionnelle des transports publics tiennent en effet, depuis la deuxième moitié du 20ème siècle, pour une large part à la décentralisation des compétences entre échelons géographiques. Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner montrent d'ailleurs que dans un pays fortement centralisé comme la France, le secteur des transports publics est probablement celui qui possède, sur l'ensemble des pays industrialisés, le système le plus décentralisé, aussi bien sur le plan des compétences que sur le plan financier (Lefèvre et Offner, 1990). En matière de transport public, cela s'est en effet traduit à partir des années 1970 : par *l'instauration du Versement transport* (VT) sur le plan financier, par le *développement de l'intercommunalité* sur le plan institutionnel et politique, ainsi que par la *modernisation des réseaux et la mise en place de TCSP* sur le plan technique.

Ce chapitre tente ainsi d'aborder l'évolution, jugée complexe, du système institutionnel encadrant l'organisation des transports publics en France : *des premiers périmètres urbains ; à la séparation des responsabilités entre Autorités Organisatrices de Transport (AOT) imposées par la LOTI ; à la généralisation des communautés d'agglomération ; ainsi qu'enfin aux perspectives des syndicats mixtes entre différentes AOT.*

Cette brève présentation du contexte institutionnel nous permettra d'appréhender ensuite la manière dont les espaces périurbains sont pris en compte. Les réponses que le cadre institutionnel actuel est à même d'apporter à la régulation de la mobilité quotidienne sont alors questionnées.

1.1. L'essor de la coopération intercommunale et des transports publics en milieu urbain

Les prémices de l'organisation des transports publics (1949-1966)

Différents périmètres et contextes juridiques encadrent successivement l'organisation des transports publics depuis la deuxième moitié du 20ème siècle[352]. Parmi eux, le premier est le *périmètre urbain* né de la nécessité de mieux organiser les différents types de services proposés aux usagers, mais aussi de distinguer les territoires desservis. Suit ensuite le *syndicat mixte* afin que plusieurs niveaux de collectivités locales puissent collaborer ensemble, ainsi que la *communauté urbaine*, première structure intercommunale à intégrer dans ses compétences obligatoires l'organisation des transports de voyageurs.

L'instauration d'une limite fondée sur le bâti : le périmètre urbain

Les premières notions de *limites* concernant le territoire d'application des transports publics urbains apparaissent à partir des années 1930, afin de réglementer l'exploitation des réseaux entre exploitants opérant au niveau urbain et ceux opérant au niveau départemental[353]. Mais c'est véritablement en 1949 avec l'institution du *périmètre urbain* (Loi du 5 juillet 1949), régissant l'organisation des transports publics sur le territoire bâti d'une ou plusieurs communes au sein d'une même agglomération, qu'est posée la première pierre d'un édifice juridique qui ira en se complexifiant. Ce périmètre individualise alors le transport urbain vis-à-vis des autres formes de transport de voyageurs (interurbain et rural), établissant ce qui sera la base de la répartition des compétences de la LOTI de 1982.

Le périmètre urbain se fonde sur la continuité spatiale des constructions et non sur le découpage administratif des communes. Il correspond à une réalité qui est celle des rapports entre un pouvoir concédant municipal, même si le réseau s'étend sur le territoire de plusieurs communes, et un concessionnaire privé pour qui la recherche de profit ne doit pas être entravée par des frontières administratives (Menerault, 2005).

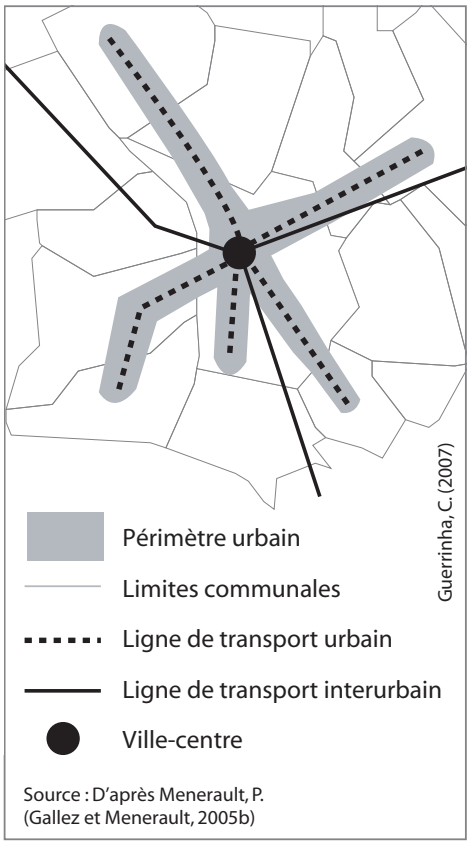


Fig. 73 – Le périmètre urbain

[352] Se référer à l'annexe n°6 sur : *« Les grands textes législatifs et réglementaires régissant l'organisation des transports collectifs en France ».*

[353] Nous faisons ici référence à l'arrêt du Conseil d'Etat de 1932, dit des « autobus antibois », qui reconnaît aux maires le pouvoir d'autoriser et de déterminer les points d'arrêts sur sa commune.

Un système ouvert à la coopération : le syndicat mixte

Le décret du 20 mai 1955 institue le syndicat mixte, système juridique qui permet à plusieurs collectivités locales de s'associer afin d'exercer des compétences sur un territoire dépassant leur périmètre respectif, notamment pour financer et/ou faire fonctionner les réseaux de transport public. On distingue des syndicats mixtes dont la composition est limitée à des communes et leurs groupements, dits « fermés », et ceux qui sont « ouverts » également à d'autres collectivités territoriales (département), voire à d'autres établissements publics (chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers, etc.) en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales. En pratique, cette formule juridique ne concerne que très peu d'agglomérations[354].

Avant les lois de décentralisation, le département ne peut en outre jouer le rôle *d'Autorité Organisatrice* (AO) pour les transports publics urbains que lorsqu'il participe à des syndicats mixtes avec des communes ou des groupements de communes. Les conditions d'implication des départements dans les transports publics urbains à partir des années 1970 restent par ailleurs liées à des spécificités locales fortes – à la géographie, l'histoire et la politique – comme dans le Nord de la France ou à Grenoble et Toulouse.

Une structure imposée : les Communautés urbaines

Enfin, les communautés urbaines sont jusqu'aux années 1970 les seules structures intercommunales qui comptent *les transports urbains de voyageurs* parmi leurs compétences obligatoires. La création de la communauté urbaine vaut donc établissement du périmètre du transport public, en l'occurrence d'un *Périmètre Urbain (PU)*[355].

La réorganisation des cadres juridiques (1970-1980)

Les années 1970 sont ensuite celles de la modification profonde de l'organisation institutionnelle des transports collectifs, avec *la fin des anciennes conventions, la mise en place de nouveaux cadres juridiques, l'extension des périmètres desservis et la mise à niveau de l'offre proposée à l'usager.*

Nous évoquons dans un premier temps, l'enjeu de la modernisation des transports publics à l'époque du développement de l'automobile en France, en particulier au vu d'une spirale du déclin qui atteint la majorité des réseaux. Nous envisageons ensuite, les réformes organisationnelles et juridiques adoptées pour répondre à cette situation.

Dans les nombreuses innovations des transports en commun à cette époque, celles qui sont les plus importantes sont d'ordre institutionnel et gestionnaire (Lefèvre et Offner, 1990). Les avancées technologiques et la modernisation de l'exploitation des réseaux à partir des années 1970, se confondent et s'inscrivent en effet intimement dans le cadre de la réorganisation juridique et financière des transports publics.

---

[354] Se référer dans ce même chapitre au point 2.2 sur : *« La coopération entre autorités organisatrices de transports ».*

[355] Les Communautés urbaines sont créées dans un premier temps par la loi du 31 décembre 1966 (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg). À l'époque, l'objectif est de pallier le décalage entre les structures administratives existantes et la réalité géographique des agglomérations.

Le temps de la rationalisation de l'offre et de l'exploitation



> *On connaît les raisons de la crise des transports collectifs urbains des années 1960, générée par le cercle vicieux : baisse de fréquentation, diminution des recettes, augmentation des déficits, arrêt des investissements, dégradation de la qualité du service, baisse de fréquentation.*
>
> **Christian Lefèvre, Jean-Marc Offner,**
> *Les transports urbains en question (Lefèvre et Offner, 1990)*

A partir des années 1960 et à l'époque de l'avènement de la voiture individuelle, le fonctionnement des transports publics pose des problèmes croissants : leur fonctionnement se dégrade et l'exploitation n'est plus rentable dans la plupart des agglomérations françaises. Dans sa description de la crise des transports publics des années 1960, Philippe Menerault montre que de nombreux facteurs expliquent la situation de blocage d'un système à bout de souffle, et en particulier : le problème financier, le développement des infrastructures routières, l'usage croissant de l'automobile, le désintéressement de l'Etat, ou encore la volonté de désengagement des entreprises privées dans une question locale où les collectivités n'interviennent que dans l'octroi de quelques rares subventions (Menerault, 2005). Jean-Claude Pradeilles souligne en outre dans une étude portant sur l'agglomération grenobloise, que *« la déshérence des transports en commun »* (Pradeilles, 1997a), n'est en effet pas loin s'en faut, l'apanage exclusif de quelques rares villes, mais bien de l'ensemble des agglomérations françaises.

Dans le même temps, les structures institutionnelles ne tiennent pas compte de la très forte extension des territoires urbanisés et d'une nouvelle demande de transports plus étalée. Une étude rétrospective d'un centre de recherche toulousain montre en effet qu'au début des années 1970, les *« […] besoins ne sont plus limités à l'intérieur d'un seul territoire communal… fut-il étendu »* (CIEU, 1987), comme celui de la ville de Toulouse, mais qu'ils s'inscrivent désormais à l'échelle de la croissance spatiale des agglomérations.

A Grenoble comme à Toulouse, les sociétés concessionnaires chargées de l'exploitation des réseaux sont exsangues et connaissent un déficit croissant : le service public est mal assuré, la fréquentation est en chute libre et les réseaux présentent un manque important d'investissements, bref, les transports publics du début des années 1970 laissent comme le décrit Jean-François Parent pour Grenoble *« de plus en plus à désirer »* (Parent, 2002). L'année 1973 enregistre même à cet égard un record avec le nombre minimum de voyageurs transportés par les transports publics en France (Lefèvre et Offner, 1990). Les élections municipales de 1971, qui suivent le colloque de Tours de 1970[356], sont donc pour les pouvoirs publics l'occasion de remettre en cause les anciennes concessions. Ils reprennent en main l'organisation globale des transports en commun urbains et parfois suburbains, comme ce fut le cas à Toulouse. De nouvelles conventions de *service public*

[356] Colloque de Tours sur les transports en commun du 25-26 mai 1970 organisé par le ministère des transports

sont mises en place, le plus souvent *en régie intéressée* ou dans le cadre *de Sociétés d'Economie Mixte* (SEM) avec les sociétés exploitantes.

Les années 1970 puis 1980 sont celles de la modernisation et du renouvellement quantitatif et qualitatif de l'offre, dans un contexte national qui remet en cause l'exclusivité du modèle automobile et relance les transports collectifs. La tendance est, après le choc pétrolier de 1973 et des années d'intenses efforts routiers, à une revalorisation de leur rôle économique et social au sein des bassins d'emplois. Il n'est ainsi pas faux, comme le souligne Pierre Zembri, *« […] d'invoquer la crise de l'énergie comme motif de promotion des transports collectifs dans la mesure où la consommation d'énergies fossiles ramenée au voyageur est très nettement moindre dans ces derniers que dans l'automobile »* (Zembri, 2004), même si elle sert alors de « couverture » à la priorité du moment, notamment la promotion de transports modernes et efficaces en site propre[357].

Face à des centres-villes qui se congestionnent, la relance des transports publics passe ainsi par une série de mesures techniques et opératoires sur l'amélioration de l'exploitation comme : la modification de la tarification, la suppression du sectionnement, l'adoption du ticket horaire, la définition de nouvelles lignes, le subventionnement de lignes déficitaires, la création de couloirs de bus réservés[358], le renouvellement d'un matériel roulant plus performant, l'adoption de mesures de productivité[359], l'instauration du *libre service* ou *self-service*, etc.

C'est ensuite le développement de projets *Transport en Commun en Site Propre* (TCSP) qui devient, à partir de la fin des années 1970 et le début des années 1980, la pierre angulaire de la rénovation des réseaux de transports publics urbains. Il faut en effet remédier à l'augmentation de la circulation automobile et à la congestion croissante des centres-villes. Cependant, les efforts menés sur les transports publics ne suffisent pas, voire conduisent même parfois sur les « sites réservés » ou « tronc commun » pour autobus, à des effets contraires en provoquant la saturation et l'inefficacité de ces axes. La circulation chaotique des centres-villes incite donc progressivement les pouvoirs publics locaux à s'engager, en lien avec un contexte de crise énergétique au niveau international (les chocs pétroliers de 1973 et 1979), dans la réalisation de modes de transports nouveaux, modernes et énergiquement autonome, en l'occurrence électriques et sur sites réservés.

Le rapport « Cavaillé » de 1975, du nom du secrétaire d'Etat aux transports de l'époque, marque par le biais d'une circulaire – envoyée à différentes villes[360] pour leur

---

[357] L'auteur fait référence à l'ouvrage de : Gamon, P., 1987, *Le transport des régions*, Caen, Paradigme, Transports et communication n°1, 291 p.

[358] En 1982, près de 6% des km effectués par les transports publics grenoblois sont réalisés sur couloirs réservés. Ainsi, en lien avec une réorganisation du plan de circulation, le SMTC et l'agence d'urbanisme mettent en place dès 1974 un « tronc commun », c'est-à-dire des voies réservées rassemblant la quasi-totalité des lignes dans leurs traversées du centre-ville de Grenoble, afin d'améliorer la vitesse et faciliter les correspondances. A Toulouse, 5 km de couloirs sont réservés à contre-sens aux autobus en 1972, soit plus 5% de la longueur totale des lignes.

[359] A partir de 1977, l'Etat intervient davantage dans le financement des réseaux de transports collectifs par l'intermédiaire de *contrats de développement* qui fixent des objectifs d'accroissement de la fréquentation en liaison avec une augmentation de l'offre, qui portent notamment sur les fréquences et les km parcourus.

[360] Dont : Bordeaux, Grenoble, Nancy, Nice, Rouen, Strasbourg, Toulon et Toulouse.

demander d'étudier la possibilité de réaliser un TCSP – une date importante pour le renouveau des transports urbains. En même temps, afin d'associer les constructeurs de matériels roulants dans ce processus d'innovation, un concours est lancé pour concevoir un « tramway français standard ». Ainsi, à la fin des années 1990, le « tramway moderne » devient le mode le plus souvent mis en œuvre, même si le VAL s'implante toutefois dans 4 agglomérations françaises[361]. En dehors des rares villes n'ayant jamais cessé de l'utiliser[362], la France connaît depuis les années 1980 une véritable renaissance de ses réseaux de tramway, avec un retour réussi dans de nombreuses agglomérations[363].

Une limite politique fondée sur les découpages communaux : le PTU

Avec la circulaire du 7 octobre 1974 le *Périmètre Urbain* (PU) se transforme en *Périmètre des Transports Urbains* (PTU). Le territoire des transports publics comprend désormais le territoire d'une commune le périmètre d'un établissement public intercommunal ayant reçu mission d'organiser les transports publics de voyageurs. Le PTU suggère ainsi une délimitation territoriale entre ce qui relève du réseau urbain et ce qui dépend des réseaux interurbains. Par ailleurs, il ne s'identifie non plus uniquement comme le périmètre urbain à un ensemble bâti, mais au ressort territorial, c'est-à-dire au territoire politique de l'autorité administrative compétente. Cette circulaire, par l'obligation faite au PTU de coïncider avec les limites administratives des communes, est une forte incitation au regroupement intercommunal. Si le réseau de transports publics urbains déborde des frontières de la ville-centre, cette mesure est en effet théoriquement favorable à l'organisation d'une coopération intercommunale.

Philippe Menerault souligne à ce titre que la gestion des transports publics urbains met en avant à cette époque deux possibilités d'organisation (Menerault, 2005). Le premier cas de figure (1) correspond à une autorité organisatrice qui reste communale. Le PTU reste celui de la ville-centre et les extensions du réseau dans les communes voisines peuvent alors faire l'objet de conventions bilatérales. Cette configuration n'entraîne pas de regroupement. Le second cas (2) correspond à une autorité organisatrice qui devient intercommunale. Cette situation entraîne généralement une forte extension du réseau au sein des communes limitrophes à la ville-centre.

---

[361] Le VAL (Villeneuve d'Ascq-Lille) est lui promu au sein d'un nombre d'agglomérations plus restreint, en l'occurrence à Lille (1984), Lyon (1990), Paris – Orlyval (1991), Toulouse (1993), Paris – Météor (1998) et Rennes (2002). D'autres, comme Bordeaux ou Strasbourg, ont avant de choisir le tram, un temps hésité à passer à ce mode de transport plus coûteux, mais jugé plus « moderne ».

[362] Notamment, Lille-Roubaix-Tourcoing, Marseille et Saint-Étienne.

[363] Après le prolongement Sud du tramway de Saint-Étienne en 1983, première fois où l'on construit une ligne après des décennies de suppression, et surtout les créations de ceux de Nantes (1985) et Grenoble (1987), suivent plusieurs vagues : département de la Seine-Saint-Denis (T1, 1992) et des Hauts-de-Seine (T2, 1997), Rouen et Strasbourg (1992-1994), Montpellier, Orléans, Lyon et Bordeaux (2000-2003), Mulhouse, Paris et Valenciennes (2006). Ainsi en 2006, le tramway est à nouveau en circulation dans 11 agglomérations françaises, en construction (Angers, Le Mans et Nice) et en projet dans de nombreuses autres (Brest, Reims, Toulon et Tours).

Le PTU joue en outre un rôle déterminant dans le développement de la coopération intercommunale, en particulier entre 1975 et 1982, puisque c'est à l'intérieur de ce périmètre que les collectivités pourront instaurer le *Versement Transport* (VT).

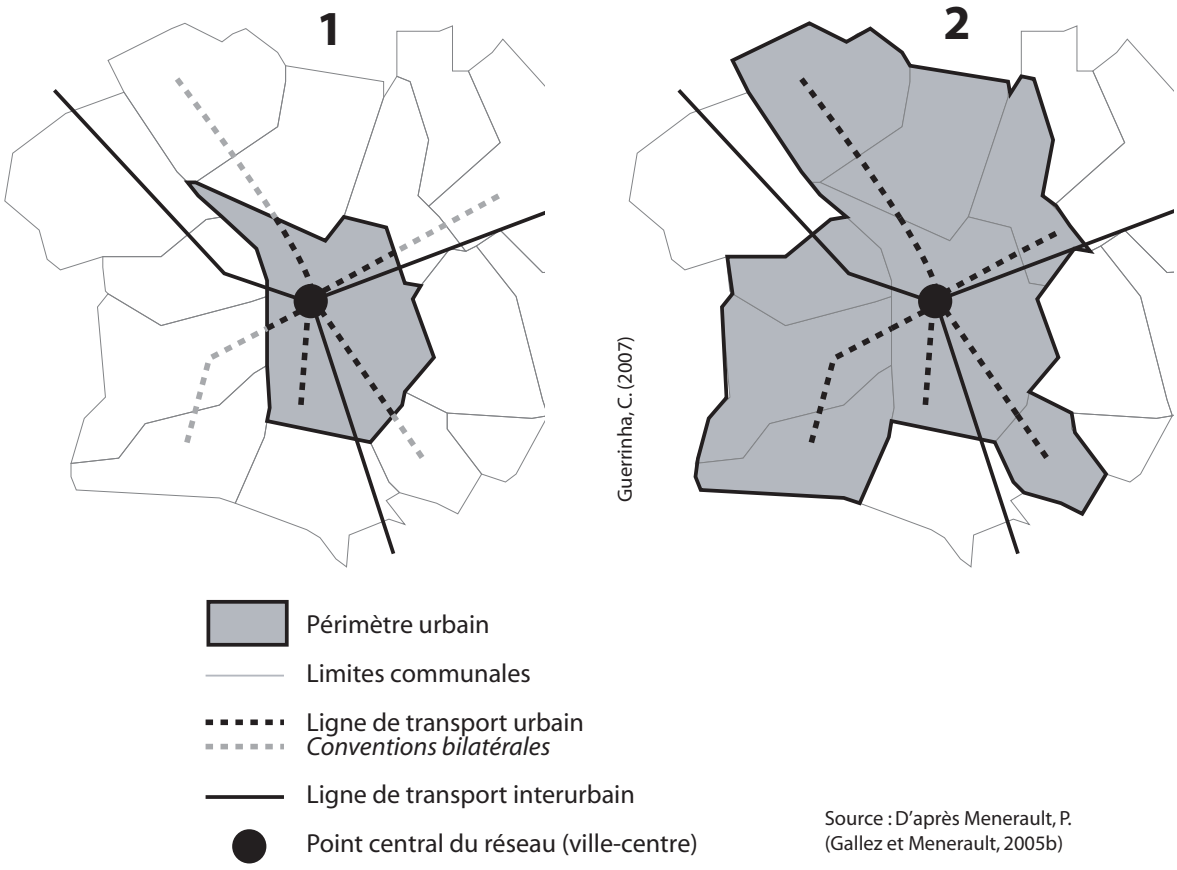


Fig. 74 – Le PTU, une notion fondée sur la limite administrative

Le Versement Transport : un rôle « catalyseur » dans le développement de l'intercommunalité en milieu urbain

Parmi toutes les nouvelles mesures qui participent à la réorganisation des transports publics, celle qui est l'une des plus marquantes est en effet l'instauration du VT. Cette taxe sur les entreprises devient l'un des facteurs structurants du développement des réseaux et de la construction de nombreux syndicats intercommunaux. La taxe permet de concrétiser les volontés politiques naissantes en la matière et relance une activité des transports publics engagée jusqu'alors dans une « spirale du déclin » (Gallez, 2005). Dans de nombreuses agglomérations le VT est le moteur d'un développement de la coopération intercommunale sectorielle pour les transports publics, voire parfois également pour d'autres domaines de l'action publique locale. Des syndicats intercommunaux, comme les SIVOM et plus fréquemment les SIVU, sont créés afin de pallier au nombre insuffisant d'habitants de la ville-centre, puisqu'un seuil minimal de population est fixé pour que l'autorité

organisatrice de transport puisse prélever la taxe. Le VT permet en conséquence d'étendre les réseaux urbains hors des frontières des seules villes-centres. Il est alors à la fois un facteur d'intégration entre communes d'une même agglomération et un facteur de développement des politiques intercommunales, comme l'illustrent les cas grenoblois et toulousains. En outre, la superposition de l'assiette du VT avec les limites administratives des PTU incite les communes à se regrouper dans des organismes intercommunaux, au moins pour gérer la compétence transport de voyageurs. Ainsi, dans les années 1970 le VT promeut conjointement le développement du transport public et de l'intercommunalité. Tout d'abord par la nécessité d'atteindre le seuil démographique imposé, et ensuite par le développement d'une politique intercommunale autour de compétences multiples (SIVOM, District, Communauté urbaine…).

Cependant, avec l'abaissement du seuil de population à 30 000 habitants au lieu de 100 000 et 300 000 auparavant, le VT apparaît à partir de 1982 comme un vecteur moins fort de coopération. Facteur initialement d'intégration au sein d'un PTU, il contribue souvent à spécialiser la compétence de la gestion du transport public, renforçant son caractère sectoriel. Celui-ci ne devient en effet pas le substrat territorial d'une politique globale à l'échelle des agglomérations, ni un instrument de cohérence entre politiques urbaines. Il demeure avant tout un instrument sectoriel de l'action publique locale.

Par ailleurs, une fois les PTU réorganisés et étendus avec le VT, le périmètre des structures en charge du transport public urbain ne variera généralement que très peu. La taxe engendre ainsi des effets répulsifs de la part de communes périurbaines, qui préfèrent rester en dehors du PTU afin d'attirer ou de conserver des activités économiques. Michel Phlipponneau décrit justement ce phénomène pour l'agglomération rennaise en montrant le fait que les *« entreprises votent avec leurs pieds »* (Phlipponneau, 1995). L'auteur montre que la fiscalité induit un déplacement spatial des entreprises, avec une forte croissance économique vers les communes extérieures au district urbain, formant ainsi une *« sorte de bourrelet entourant le district et se prolongeant le long des grands axes routiers »* (Ibid.)[364]. En outre, le caractère monovalent (limité à une seule compétence) des structures intercommunales en charge du transport public, limite souvent leur rôle moteur dans le processus politique métropolitain (Gallez et Menerault, 2005a).

[364] Se référer à la recherche réalisée par Christophe Guerrinha et Séverine Frère portant sur les liens entre les transports publics en milieu urbain et la coopération intercommunale au sein de l'agglomération rennaise (Guerrinha et Frère, 2004).

Le Versement Transport (VT) : une taxe destinée à développer le transport public [365]

D'abord institué en région parisienne en 1971, le VT est progressivement étendu aux AOTU de province de plus de 300 000 habitants en 1973, 100 000 habitants en 1974, 30 000 habitants en 1982, 20 000 habitants en 1992 (Loi ATR) et 10 000 habitants en 2000 (Loi SRU).

La décision d'étendre le VT aux AOT de province de plus de 300 000 habitants en 1973 et de plus de 100 000 habitants en 1974, permet un développement important des réseaux de province au cours de la deuxième moitié des années 1970. Cette taxe, pour laquelle le maire de Grenoble a joué un rôle non négligeable dans son instauration et dans son extension aux agglomérations de province (Joly, 1985), est destinée à moderniser les transports en commun. Elle est prélevée sur les salaires des entreprises de plus de 9 salariés installées dans leur périmètre de compétence, en l'occurrence le PTU. Si elle permet une modernisation des réseaux lors de son instauration dans les années 1970, elle est aujourd'hui régulièrement remise en cause. Ses limites posent en effet la question plus générale du mode de financement des transports publics par les collectivités territoriales.

Le taux du VT est variable, d'une part entre la région Ile-de-France et la province, et d'autre part en fonction de la population du PTU :

Les taux effectifs du VT en région Ile-de-France (2005) :
- Paris, Hauts-de-Seine : 2,6%
- Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne : 1,7%
- Essonne, Seine-et-Marne, Yvelines, Val-d'Oise : 1,4%

Les taux maximaux du VT hors Ile-de-France (2005) :
- Agglomérations entre 10 000 et 100 000 habitants : 0,55%
- Agglomérations de plus de 100 000 habitants : 1%
- Agglomérations de plus de 100 000 habitants qui ont décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé : 1,75%
- Bonus pour les communautés urbaines, communautés d'agglomération et de communes, syndicats mixtes auxquels elles ont adhéré : + 0,05%

La spécificité des syndicats mixte loi SRU :
La Loi SRU (article 111-112) a par ailleurs offert la possibilité aux AOT de prélever un VT additionnel (VTA) pour celles qui s'associent au sein d'un syndicat mixte de transport, exerçant obligatoirement 3 compétences cumulatives : *la coordination des services sur un territoire, la mise en place d'un système d'information à l'attention des usagers, et la création d'une tarification coordonnée et de titres de transport uniques ou unifiés.*

Ainsi, le syndicat mixte SRU peut prélever le VTA au taux maximal de 0,5%, destiné au financement des transports en commun, sur les espaces à dominante urbaine (EDU) d'au moins 50 000 habitants, incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, dès lors que le syndicat mixte associe au moins la principale AOTU.

[365] Pour approfondir le rôle du *Versement Transport* sur la promotion conjointe du transport collectif et de l'intercommunalité, se référer aux diverses recherches de Philippe Menerault, ainsi qu'à la recherche de Caroline Gallez et de Philippe Menerault sur les *recompositions intercommunales de ces 30 dernières années en lien avec la question de l'intercommunalité* (Gallez et Menerault, 2005a), et enfin à l'ouvrage de Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner sur les *transports urbains* (Lefèvre et Offner, 1990).

Et à Grenoble et Toulouse ?

A Grenoble, l'étroitesse du territoire de la ville-centre (18 km²) est un élément pionnier de la construction intercommunale. Celle-ci compte environ 150 000 habitants au début des années 1970 et n'atteint donc pas les 300 000 habitants requis par la loi. Elle est contrainte de collaborer avec un certain nombre d'autres communes de banlieue afin de pouvoir elle-même en bénéficier du VT. Au sein de l'espace déjà anciennement urbanisé de la cuvette topographique, le territoire de la ville-centre ne suffit en effet plus, déjà depuis longtemps, à envisager *a minima* les enjeux de transports publics. Ce champ de l'action publique devient ainsi à Grenoble un des principaux facteurs du développement de la coopération intercommunale au cours des années 1970.

A Toulouse, la taxe joue par contre uniquement un rôle d'incitation financière à l'amélioration de l'offre, puisque la ville-centre compte à elle seule plus de 300 000 habitants. En termes démographique Toulouse a en effet un poids largement supérieur aux communes de banlieue[366], ce qui n'est pas forcément le cas dans d'autres agglomérations où la répartition de la population est moins disproportionnée. La création du SMTC est ainsi à envisager davantage comme un reliquat de l'extension des anciens réseaux de transports en commun toulousains, et non comme une indispensable exigence financière et/ou démographique à la coopération intercommunale.

Une organisation du transport public intercommunale, mais sectorielle et limitée (1970-1990)

Avec la mise en place des PTU, du VT et de nouvelles AOTU, c'est cependant toujours la formule communale qui reste prédominante. Pour les communes regroupées en groupements intercommunaux, ce sont par ailleurs surtout les structures légères qui sont privilégiées pour exercer la compétence des transports publics urbains[367]. Il y a d'abord une volonté de la part des communes de tenir compte des équilibres politiques locaux, face à une intégration intercommunale jugée technocratique. L'échec de la loi Marcellin de 1971[368] est en effet dans tous les esprits. La coopération intercommunale en matière de transport public s'appuie alors surtout sur une base technique et minimaliste, qui n'entraîne

[366] Se référer au chapitre 1 : *« Grenoble et Toulouse : deux labels locaux sous contraintes spatiales, sociales et économiques différenciées. »*

[367] En 1980, les AOTU correspondent pour 52% à des communes, 12% à des Syndicats Mixtes, 11% à des Districts, 10% à des SIVU, 7% à des SIVOM, 4% à des Communautés urbaines, et 4% autres (les autres types d'autorités organisatrices correspondent aux départements en 1980 et 1984, et aux Syndicats d'Agglomérations Nouvelles (SAN) ou Communautés de Villes (CV) de 1988 à 1998). Il y a donc en 1980, 62% des autorités organisatrices constituées sous une forme juridique minimale, en l'occurrence : communes et SIVU (Richer, 2004).

[368] Loi 71-588 du 16 Juillet 1971 portant aménagement du territoire et plus connue sous le nom de « loi Marcellin ». L'échec de cette loi est souvent présenté comme un grand rendez-vous manqué par la France, à une époque où plusieurs pays européens parviennent à réduire le nombre de leurs communes. Les années 1960-1970 sont en effet marquées par l'idée de dépasser l'échelon de base des collectivités françaises, en l'occurrence les communes, jugées alors trop nombreuses et inefficaces pour répondre aux besoins issus de la croissance urbaine. Le caractère autoritaire de l'initiative *« a laissé des traces, notamment, 9 communautés urbaines (dont 4 créées par la loi), mais elle a aussi contribué à mettre entre parenthèse la réforme territoriale et à repousser sa remontée sur l'agenda politique aux années 1980 »* (Menerault, 2005).

que très rarement des velléités de redéfinition territoriale en lien avec les autres champs des politiques urbaines.

La création de nombreuses structures intercommunales dans les années 1970 et 1980 donne en effet uniquement la priorité au bon fonctionnement du système technique et à l'amélioration de la circulation dans le centre des agglomérations. La restructuration des anciens réseaux urbains coïncide ainsi avec un renforcement de l'intercommunalité. Le transport public urbain encourage certes par l'extension de son périmètre d'action, une prise de conscience de la logique d'agglomération et une construction de solidarités plus fédératives entre communes, caractère dominant de la restructuration des réseaux urbains telle qu'elle s'effectue des années 1970 aux années 1980.

La participation du transport public à la construction d'identités intercommunales

Cette période de restructuration se révèle être un *âge d'or* de l'extension des réseaux et de l'affirmation de certains principes fondamentaux, valables sur l'ensemble des territoires intercommunaux, comme par exemple : la tarification unique et l'abandon du sectionnement ou la création de nouvelles lignes. Un même ticket est ainsi généralement utilisé quels que soient les modes utilisés, le nombre de correspondances ou les communes traversées. Cette politique d'homogénéisation se consolide ensuite avec l'intégration de la compétence au sein d'EPCI plus intégrés (District, Communautés de communes puis d'agglomération)[369].

La réussite des structures en charge du transport public urbain est par ailleurs souvent un moteur de l'intercommunalité dans d'autres domaines. La présence d'un arrêt d'autobus dans une commune périurbaine jusqu'alors non desservie, au même titre que la construction d'un TCSP moderne et innovant (tramway, métro ou VAL), constituent de véritables porte-drapeaux de l'efficience de l'action publique à l'échelon intercommunal. Le transport public constitue ainsi, notamment par l'intermédiaire de projets TCSP structurants et d'envergures, dans un champ supposé technique et rassembleur, un moteur important de la création d'une identité communautaire locale. Il est d'ailleurs souvent le fil conducteur des élections municipales et un argument politique utilisé par les oppositions pour contester les mauvaises décisions du pouvoir en place[370].

---

[369] Se référer sur le rôle moteur des premières structures intercommunales en charge du transport collectif (le plus souvent syndicales) à l'étude réalisée par Séverine Frère et Christophe Guerrinha pour l'agglomération rennaise (Guerrinha et Frère, 2004) ; et notamment sur le rôle du SITCAR (Syndicat Intercommunal des Transports Collectifs de l'Agglomération Rennaise). Recherche dirigée par Caroline Gallez et Philippe Menerault sur les *recompositions intercommunales de ces 30 dernières années en lien avec la question de l'intercommunalité* (Gallez et Menerault, 2005a).

[370] Citons par exemple, à Grenoble le référendum sur le tramway qui intervient à la suite de l'élection municipale de 1983 ; à Rennes, les élections municipales de 1992 centrées sur la question du VAL alors que le leadership politique d'Edmond Hervé est contesté (Ibid.) ; ou encore à Toulouse la prégnance du débat sur le choix entre le VAL et le tramway à chaque élection. Le champ d'action du transport public, souvent considéré à tort comme un enjeu strictement technique, soulève des débats politiques extrêmement variés et conflictuels.

Une séparation entre *urbain et interurbain* qui se renforce…

Le rôle des premières structures intercommunales en charge du transport public urbain porte certes sur le développement et la modernisation des réseaux techniques, mais il porte également sur une certaine modification des rapports qu'entretiennent les communes suburbaines vis-à-vis de la ville-centre et plus globalement de l'espace aggloméré. Le développement intercommunal de la gestion des réseaux de transport public et son introduction dans les communes suburbaines, renforcent le sentiment d'appartenance à l'espace urbanisé. Sa présence a en effet été un élément symbolique extrêmement puissant pour les élus locaux mais aussi pour les habitants. Cet objet technique symbole de la centralité matérialise en quelque sorte l'appartenance à une entité métropolitaine.

Conditionnant la séparation de l'espace des transports urbains de celui des transports interurbains, le PTU modifie le rapport qu'entretiennent les communes périurbaines avec l'espace central. Il territorialise une position géographique soit *interne* ou soit *externe* au sein de l'espace métropolitain. La desserte en transport public urbain matérialise une sorte de frontière, entre d'un côté ce qui fait partie de la « ville » et de l'autre ce qui n'en fait pas partie. Les communes qui se situent à l'intérieur du PTU se rattachent à l'espace central dominé par les villes-centres, puis à la principale structure intercommunale ; alors que les communes qui se situent à l'extérieur du PTU se rattachent à l'espace rural environnant et au domaine des transports interurbains départementaux ou régionaux.

De nombreuses structures intercommunales en charge du transport public urbain ont ainsi souvent modifié la perception des limites et la conception même de l'espace métropolisé, entre ce qui tient à l'urbain et ce qui tient au périurbain, voire au rural. Cette constatation est par ailleurs encore largement perceptible aujourd'hui lorsqu'une commune intègre une Communauté d'agglomération : celle-ci déplace encore un peu plus loin la frontière entre la « ville » et ses marges périurbaines et/ou rurales. Cette frontière se situe en effet quelque part sur le territoire dans lequel voyagent les bus.

Les grandes tendances de l'évolution de la coopération intercommunale dans les transports publics

Le passage s'effectue d'une *AO communale à une AO intercommunale* le plus souvent par une formule syndicale (SIVU et SIVOM), voire au sein de districts dotés de peu de compétences. Cette formule répond d'une part, au caractère sectoriel de la compétence transport public ; et d'autre part, à la réticence, voire à la crainte dans de nombreuses agglomérations, des élus communistes et/ou des élus de la périphérie à formaliser une structure de coopération « trop intégrée ». Avant la loi Chevènement de 1999, seules les Communautés urbaines disposent alors de plein droit de la compétence transport public en lieu et place des communes qu'elles regroupent. Il en résulte donc une grande diversité de situations locales ;

Le *désengagement d'une majorité de départements* dans le dispositif institutionnel et financier des transports urbains, à l'exception de quelques rares d'entre eux, qui

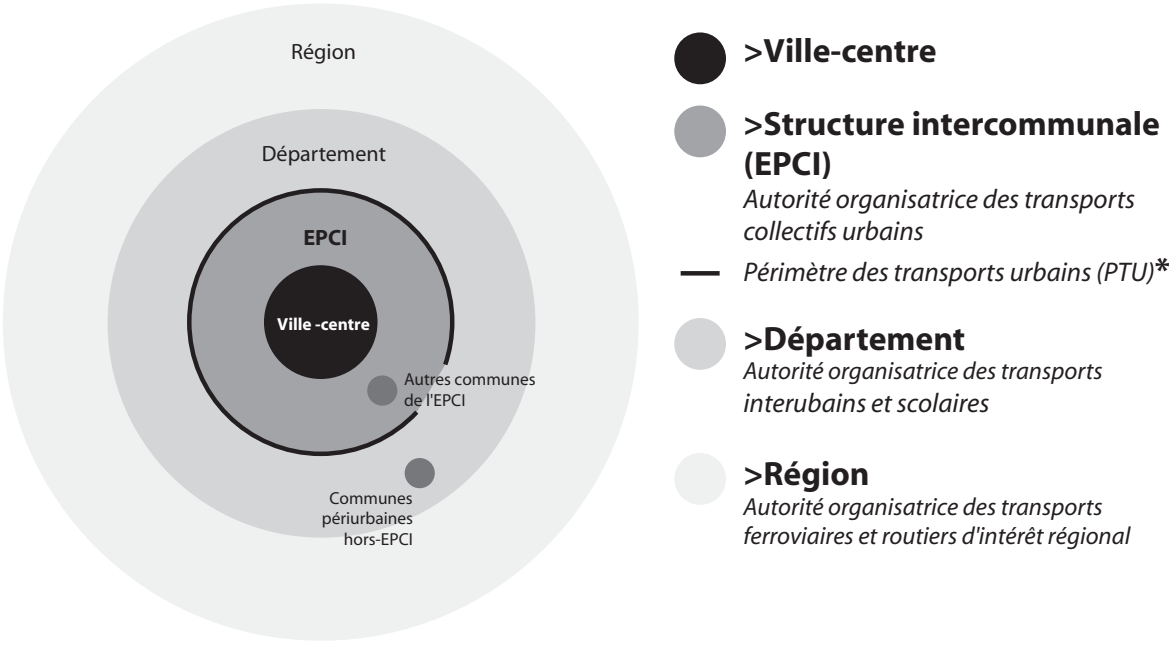
s'impliquent *politiquement, techniquement et surtout financièrement* avec le groupement intercommunal dans l'organisation de la compétence par l'intermédiaire de syndicats mixtes ;

Le recours massif aux *structures intercommunales légères* (SIVU et SIVOM et autres EPCI faiblement intégrées) reflète les difficultés à intégrer les transports publics, considérés comme une compétence de nature technique par les élus, même si ceux-ci ont été souvent des catalyseurs importants de la construction des identités et des solidarités d'agglomération. Dans de nombreuses agglomérations, le réseau intercommunal de transport public se développe en marge de la politique urbaine des communes. Cela confirme ainsi l'absence d'articulation entre les politiques urbaines élaborées à l'échelle communale et les réseaux de transports publics élaborés à l'échelle intercommunale. En outre, les premiers PDU, dits LOTI (1983-1986) ne bouleversent pas la donne en matière de décloisonnement des politiques sectorielles, voire confirment en quelque sorte la séparation sectorielle du transport public avec en particulier l'aménagement.

1.2. La LOTI : un socle décentralisateur de l'organisation des transports publics (1982)

La *Loi d'Orientation des Transports Intérieurs* (LOTI) adoptée le 31 décembre 1982 fixe les principes généraux de l'organisation du service public des transports, dont l'exécution a été confiée à l'Etat, aux collectivités locales et à leurs établissements publics, en liaison avec les entreprises qui en sont chargées ou qui y participent. C'est la première grande loi-cadre couvrant tous les domaines du transport collectif sur le territoire national.

La LOTI définit les rôles des *Autorités Organisatrices* (AO) et des entreprises de transport, ainsi que le principe des relations contractuelles entre elles. L'AO est la collectivité locale (commune, regroupement de communes ou syndicat mixte), qui a la responsabilité juridique d'organiser les transports publics, de déterminer les tarifs dans la limite du plafond fixé par l'État, de définir les grandes orientations des politiques de déplacements, et de décide des investissements à réaliser. La notion de PTU est reprise par la LOTI (article 27) qui comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes.



* Le PTU peut être composé d'une ou plusieurs communes. Il comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes.

Guerrinha, C. (2006)

Fig. 75 – L'organisation des transports publics (en province)

Les transports publics urbains : AOTU, PTU et VT[371]

Au niveau urbain il appartient aux communes et à leurs groupements, désignés *Autorités Organisatrices de Transports Urbains* (AOTU) d'organiser les transports publics de personnes dans le cadre d'un PTU préalablement arrêté. Il s'agit pour l'AOTU de définir la consistance de l'offre, la tarification et le mode d'exploitation du service, ainsi que les principales orientations de la politique de transports. Les AOTU disposent de la ressource fiscale du VT, payé par les employeurs inclus dans le PTU, qui délimite le territoire d'action des politiques menées en matière de transports urbains.

Les transports publics « non-urbains » des départements[372]

Les transports publics non urbains (article 29 de la LOTI) se définissent comme les services qui ne sont pas effectués intégralement à l'intérieur d'un seul PTU. Ils peuvent de ce fait recouvrir des zones urbaines comme non-urbaines.

[371] Cette description concerne les réseaux de transports collectifs de « province ». Le cas de l'Ile-de-France est à cet égard une exception. Se référer à l'annexe n°6 sur : *« Les grands textes législatifs et réglementaires régissant l'organisation des transports collectifs en France ».*

[372] Se référer au point 4 de ce même chapitre : *« Les Conseils généraux face à la question des transports publics en milieu urbain et périurbain. »*

Il s'agit donc :

- Des dessertes internes à une seule commune n'ayant pas créé de PTU.
- De dessertes réalisées en partie dans un PTU et en partie sur une ou plusieurs communes non membre d'un PTU.
- Et de dessertes reliant plusieurs communes n'appartenant pas à un PTU ou reliant entre eux deux PTU distincts, même contigus.

La LOTI défini deux catégories de transports routiers non urbains de personnes. D'abord, les activités dites de *service public de transport* répondant à des missions d'intérêt général : les services réguliers publics et les services à la demande effectués avec des véhicules dont la capacité dépasse une limite fixée par décret ; et ensuite, les *activités commerciales* : les services privés et les services occasionnels publics (le terme « public » signifiant dans ce dernier cas « ouvert à tous publics »).

Le Conseil général est l'AO compétente pour organiser le service régulier des transports routiers non urbains, dits également interurbains, dans ses propres limites administratives, à l'exclusion notable des PTU. Il est également l'AO compétente pour les transports scolaires hors PTU et le transport à la demande.

Les départements se sont en général bien impliqués dans le transport scolaire qui leur a fait découvrir leur rôle d'organisateurs, mais par contre le transport à la demande est généralement moins bien appréhendé. Il concerne les zones rurales et/ou les besoins spécifiques d'une partie des usagers : *personnes à mobilité réduite* (PMR), *handicapées ou âgées*. A la demande des communes ou des groupements de communes, le Conseil général peut néanmoins faire assurer par un tiers, tout ou partie de l'organisation et de la mise en œuvre du service des transports collectifs non urbains. Ces communes ou groupements de communes deviennent alors autorités organisatrices secondaires (AO2), par délégation du département.

Enfin, les départements ne disposent d'aucune ressource fiscale affectée aux transports sur le modèle du VT dans le cadre des PTU.

Les transports publics ferroviaire « d'intérêt régional »[373]

Les lois de décentralisation donnent aux régions le statut de collectivité territoriale, alors qu'elles n'étaient auparavant que des *Etablissements Publics Régionaux* (EPR). Elles deviennent avec la LOTI également AOT à part entière. Le Conseil régional est en effet l'AO compétente pour organiser les services d'intérêt régional qui concernent au moins deux départements à l'intérieur d'une même région. Le Conseil régional est également en charge des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires (art. 21-1,

[373] Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »* et au point 1 : *« Quid des dessertes périurbaines dans la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs. »*

alinéa 3 de la LOTI). Cependant, au sein de la loi, seule la compétence du département revêt un caractère obligatoire, l'intervention de la région restant alors facultative[374].

A partir du 13 février 1997, 7 régions françaises se sont portées candidates afin d'expérimenter une décentralisation des transports ferroviaires. Avec le vote de la Loi SRU les régions se voient ensuite octroyer des compétences encore plus élargies dans ce domaine. Enfin, depuis le 1er janvier 2002, les régions deviennent officiellement *autorités organisatrices du transport ferroviaire régional* (Trains Express Régionaux)[375]. La région décide des ouvertures de lignes, des horaires, des tarifs des TER, achète les rames de trains et rénove les gares. La SNCF doit appliquer, avec les moyens qu'elle juge appropriés, les objectifs fixés par la région. Un contrat d'exploitation (convention) signé entre les deux parties fixe chaque année les décisions à mettre en application.

Par ailleurs, avec un changement important de la législation intervient en 2003[376], puisque la Région n'est plus la seule à posséder la compétence de transport ferroviaire de voyageurs. Sous l'initiative des Conseils généraux de l'Isère et du Rhône, la loi « Urbanisme et Habitat » permet désormais aux départements de construire des lignes ferroviaires. Le projet de tramway « YSIS » entre Grenoble et Moirans[377], ainsi que le projet d'une ligne ferroviaire « LEA-LESLYS » afin de desservir l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, en sont à l'origine.

Conclusion du point 1

Depuis le début du 20ème siècle, le cadre juridique et spatial des transports publics dévoile, malgré de fortes évolutions, un champ de l'action publique strictement délimité, tant dans ses délimitations spatiales que dans la séparation des responsabilités entre AO. Les périmètres ont en effet fortement évolué tant dans leurs définitions administratives, que par les extensions géographiques successives des territoires politiques.

Les principaux changements arrivent avec les années 1970 par la réorganisation des réseaux urbains et notamment l'amélioration de l'exploitation, la rationalisation de l'offre et/ou la mise en place de modifications institutionnelles majeures. Sur ce dernier point on assiste au passage d'AO communale à des AO intercommunales, le plus souvent selon une formule syndicale. Les transports publics urbains jouent à cet égard un rôle de

[374] Les services ferroviaires de voyageurs sont organisés conformément aux dispositions de la LOTI et du décret n°83-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du cahier des charges de la SNCF. Dans ce cadre, la SNCF exploite les liaisons ferroviaires existantes dans le cadre du monopole dont elle bénéficie.
[375] Le transfert de compétences intervient en 2002, conformément aux dispositions de la loi SRU et de son décret d'application relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional.
[376] Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et Habitat ».
[377] Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains ».*

regroupement intercommunal important, grâce à l'instauration du *PTU* en terme spatial et du *Versement Transport* en terme financier. Ils participent ainsi grandement à partir des années 1980, à la construction des premières identités intercommunales, même si, par crainte de coopérations trop « intégrées », les structures juridiques adoptées sont le plus souvent sectorielles et restent limitées à cette unique compétence. Le réseau des transports publics urbains se développe alors en marge de la politique urbaine des communes. Malgré un fort développement de l'intercommunalité, ce champ de l'action publique demeure avant tout, dans cette période de développement des premiers TCSP (tramway, VAL), un instrument sectoriel aux périmètres spatialement limités.

Les lois de décentralisation des années 1980 et en particulier la LOTI, première grande loi-cadre en la matière, définissent ensuite le socle fondateur de l'organisation des transports publics en couvrant tous les domaines. Il confirme la séparation des responsabilités entre collectivités locales et en particulier le renforcement de la séparation historique entre ce qui relève du domaine de la desserte « urbaine » et ce qui relève en complément de la desserte « interurbaine ».

2 L'extension du champ d'action des transports publics et la consolidation de l'intercommunalité (1999…)

2.1. Le succès de la formule des Communautés d'agglomérations

> *Longtemps apanage de communes urbaines ou de syndicats spécialisés, l'exercice de la compétence « transports urbains » a été directement influencé à la fin des années 1990 par la constitution de structures intercommunales à compétences obligatoires, dont les périmètres s'étendent sur des territoires suburbains voire périurbains et qui ont contribué à la rationalisation des politiques locales de déplacements.*
>
> **La Cour des Comptes,**
> *Rapport sur le transport public urbain (Cour des comptes, 2005)*

Les bouleversements législatifs de la fin des années 1990 impulsent une phase de consolidation de la coopération intercommunale, avec l'intégration des transports publics au sein d'organismes aux compétences et aux territoires étendus. François Baraize et Emmanuel Négrier caractérisent d'ailleurs cette phase de fortes évolutions institutionnelles comme celle de *« l'invention politique de l'agglomération »* (Baraize et Négrier, 2001).

Avec l'adoption de la loi du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*[378], la compétence concerne désormais de manière obligatoire les Communautés d'agglomération et les Communautés urbaines. Les Communautés de communes, comme ce fut le cas de l'agglomération grenobloise, doivent changer de statut afin de continuer à gérer la compétence transport de voyageurs. L'arrêté préfectoral de création de ces établissements publics vaut en outre établissement d'un PTU (article 72 de la Loi Chevènement)[379].

Depuis 1999 et la réorganisation intercommunale entreprise par la Loi Chevènement, les Communautés d'agglomération deviennent la formule juridique dominante et

[378] Loi relative à la simplification et au renfoncement de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, n° 99-586 du 12 juillet 1999.

[379] Après l'institution des Communautés de communes et des Communautés de ville (Loi n°92-125 du 6 février 1992, relative à l'Administration Territoriale de la République (dite loi ATR ou Loi Joxe), le PTU concerne déjà deux nouvelles formes de structures intercommunales. Mais, l'échec relatif de ces structures juridiques et le caractère facultatif de la compétence transport de voyageur, font cependant que les dispositifs de la loi ne concernent que peu d'agglomérations.

représentent 42% des AOTU[380]. Entre 1998 et 2002, les PTU se sont en outre pour la moitié d'entre eux sensiblement accrus en superficie. Conséquence directe de la transformation du statut de nombreuses EPCI en Communauté d'agglomération, près de 40 AOTU voient ainsi leur périmètre s'étendre de plus de 10 communes supplémentaires, ce qui signifie également en dehors des arrangements politiques locaux et comme le montre Cyprien Richer, que d'un point de vue fonctionnel de nouveaux espaces périurbains restent souvent à desservir (Richer, 2004). Les PTU couvrent donc à partir des années 2000 un nombre sensiblement plus important de communes, notamment périurbaines.

Le champ d'action des services de transports urbains s'est donc fortement accru, mais il reste cependant très limité au vu du vaste phénomène de périurbanisation. L'assise territoriale des PTU reste en effet très étroite en comparaison de l'étendue des aires d'attractions formalisées par la notion de l'aire urbaine. Les périmètres ne coïncident pas vraiment, loin s'en faut, aux aires de déplacements domicile/travail inscrits dans les découpages d'études de l'INSEE ; et le développement de l'habitat périurbain et sa prise en charge par le transport public reste donc encore largement mal et non pensé par les nouvelles Communautés d'agglomération. Ainsi, comme l'évoque Jean-Marc Offner, malgré le double objectif initial de *cohérence territoriale* et *intersectorielle*, la réforme territoriale engagée par les lois Chevènement et SRU entérine la consolidation du pouvoir local en laissant à la marge l'éventuelle adéquation entre périmètres intercommunaux et aires urbaines (Offner, 2002).

Les caractéristiques spatiales et juridiques des changements institutionnels

- Le *pouvoir d'agglomération* prend désormais très souvent la forme d'une Communauté d'agglomération (ou de plusieurs comme à Grenoble et Toulouse) et plus rarement d'une Communauté urbaine. Par ailleurs, la réforme territoriale engagée conditionne d'une part, le *regroupement des compétences* (notamment transports publics et aménagement de l'espace) au sein de structures intercommunales intégrées, et d'autre part *l'extension relative des PTU.*

- Le succès de la dynamique de création des Communautés d'agglomération change en outre radicalement la donne territoriale pour des transports publics urbains qui dépendent désormais essentiellement de la réorganisation globale du pouvoir local[381].

---

[380] Le cadre institutionnel qui servait jusqu'alors de base à l'organisation des transports publics urbains est profondément modifié, puisque 60% des AOTU changent de statut et 45% voient leur taille s'accroître (Gallez et Menerault, 2005b). Concernant le statut des AOTU, on compte donc en 2003 sur 241 entités : 20% de communes, 9% de SIVU, 2% de SIVOM, 5% de communautés urbaines, 11% de communautés de communes, 11% de syndicats mixte, et surtout 42 % de communautés d'agglomération (Richer, 2004).

[381] Dans la restructuration territoriale et sectorielle que subissent les transports urbains, Caroline Gallez met en avant 2 types d'évolutions : une *logique adaptative* et une *logique intégrative*. La première, plutôt dépendante de l'évolution globale de la coopération intercommunale, tend à préserver la dimension sectorielle de l'organisme intercommunal en charge des transports publics (cas des syndicats mixtes). La seconde, s'inscrit au contraire dans une logique d'intégration voulue de la part d'un pouvoir local, qui recherche à se consolider et d'affirmer. La question transport tend alors à dépasser le seul traitement sectoriel des politiques publiques (Gallez, 2005).

Le champ tend à tenir un rôle moins porteur en terme de développement intercommunal, même si des procédures de planification telles que les PDU incarnent parfois des moments clefs de la réflexion sur le devenir d'une agglomération, palliant l'absence de schéma directeur ou également celui de structures intercommunales intégrées. Les PDU donnent pour ainsi dire parfois du contenu aux *projets d'agglomération* naissants, comme l'illustre le cas de l'agglomération stéphanoise où, au milieu des années 1990, le plan a eu un rôle de catalyseur en termes intercommunal. Le PDU entrepris dès 1996, anticipant de quelques mois le vote de la loi sur l'air, joue un rôle moteur dans le processus de restructuration du pouvoir d'agglomération. En choisissant une aire d'étude qui dépasse largement le PTU, le PDU place les enjeux de transports publics au sein d'une problématique globale, formulée sous le terme de rééquilibrage spatial des territoires. Tout en se limitant à la réorganisation des transports collectifs (évitant ainsi d'outrepasser son objet), l'approche adoptée traite de l'organisation territoriale à travers une série de scénarii imbriqués dans l'espace et dans le temps, conçus comme les étapes successives d'un même projet (Gallez et Guerrinha, 2004).

- La formule juridique du *syndicat mixte* reste minoritaire, mais témoigne d'une forte progression (11% en 2003), alors que les Communautés d'agglomérations deviennent le support spatial privilégié (42% en 2003).

- Les intercommunalités, le plus souvent Communautés de communes, qui se constituent en *périphérie des pôles urbains* n'assument que rarement la compétence transports publics, délaissant cette tâche aux départements et aux régions, voire aux Communautés d'agglomération centrales ;

- Enfin, le *département* joue un rôle encore souvent marginal, même si deux types de situations se distinguent[382]. La plus courante est celle de l'exclusion du département de l'organisation et du financement des transports collectifs urbains depuis les années 1970 jusqu'à aujourd'hui. Cette situation résulte en partie de la volonté des élus de l'agglomération centrale de ne pas voir la desserte urbaine réduite à un sous-produit de réseaux départementaux peu actifs, mais elle découle surtout du peu d'intérêt que portent des départements, caractérisés de « ruralistes », aux transports publics urbains de manière générale.
  La seconde situation, plus rare, est celle de la participation *volontariste* du département au dispositif des transports publics urbains. Celle-ci procède en particulier d'une implication historique de la collectivité en la matière et de spécificités locales, géographiques et historiques, fortes. Cette situation conduit donc à une coopération durable de la collectivité au sein de syndicats mixtes de transport.

[382] Se référer au point 4 de ce même chapitre : *« Les Conseils généraux face à la question des transports publics en milieu urbain et périurbain. »*

2.2. La coopération entre autorités organisatrices de transports



« Alors, une réponse adaptée à tous les cas de figure ce syndicat mixte ? Peut-être pas, mais elle l'est en tout cas "à chaque fois que la volonté politique de coopération existe". »

Daniel Delaveau,
Vice-président du GART,
Vice-président à la communauté d'agglomération Rennes Métropole,
en charge des déplacements (GART, 2002)

La *loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains* (dite Loi Gayssot-Besson et/ou SRU)[383] du 13 décembre 2000, relance la formule juridique du syndicat mixte, jusqu'alors assez peu employée (5% des AOTU en 1998). Elle offre la possibilité de créer des coopérations institutionnelles entre *régions*, *départements* et *AOTU*. La loi SRU formalise ainsi la nécessité de « cohérence » entre urbanisme et transport, et met en exergue la nécessité de penser et de gérer les territoires à l'échelle des aires urbaines. Elle entérine donc de nouvelles échelles de gestion des transports dans l'objectif de renforcer les cohérences tant *intersectorielles* que *territoriales*.

Compte tenu de l'évolution des agglomérations et de l'extension des territoires urbanisés, les trajets domicile-travail sont désormais souvent réalisés sur le périmètre de plusieurs AO, à savoir le territoire des transports urbains, départementaux et régionaux. L'étalement de l'urbanisation, la complexification des mobilités quotidiennes et l'absence d'autorités coordinatrices globales, soulève le manque de « pertinence » et l'étroitesse du périmètre actuel de gestion du transport public. L'article 111 de la loi SRU, qui porte sur la coopération entre les autorités organisatrices de transport, permet donc de répondre à la demande de populations qui se déplacent davantage, et cela dans des périmètres de plus en plus vastes. Le syndicat mixte SRU offre comme le précise le GART[384] : *« une nouvelle possibilité de coopération à l'échelle des bassins de vie et de déplacements »* (GART, 2002).

Une structure souple pour coordonner les politiques des différentes AOT et répondre à l'enjeu de la desserte périurbaine

Cette formule de coopération, encore largement minoritaire, est avancée par de nombreux spécialistes comme une éventuelle réponse : à la complexité du système institutionnel actuel, à la coopération rendue nécessaire entre AOT au vu de l'extension des réseaux, au nombre accru de collectivités locales compétentes en la matière (Communauté d'agglomération, département et région), voire enfin à l'extension parfois coûteuse des PTU dans les communes périurbaines lointaines. Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner faisaient déjà à cet égard l'hypothèse au début des années 1990 que l'institution de

[383] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la *Solidarité et au Renouvellement Urbain* (SRU).
[384] GART : Groupement des Autorités organisatrices de Transport.

syndicats, associant plusieurs niveaux territoriaux, ne pourrait aller qu'en se développant : *« le fait qu'aujourd'hui les départements soient autorités organisatrices et que se soient les élus qui aient la responsabilité des transports publics devrait favoriser la création de solutions institutionnelles et financières nouvelles pour mieux faire correspondre territoire de mobilité et territoire institutionnel. L'imbrication évidente et nécessaire des réseaux urbains et non urbains devrait mieux être assurée, notamment par une meilleure intégration physique et tarifaire »* (Lefèvre et Offner, 1990).

L'enjeu premier de cette formule juridique est en effet d'assurer une meilleure coordination entre AOT urbaines et départements, mais aussi de mieux prendre en compte la croissance des mobilités périphériques. La gestion des espaces issus de la périurbanisation est en effet au cœur de l'objectif de coordination des différentes autorités responsables des transports. L'enjeu de l'étalement de l'urbanisation donne en effet à l'articulation des différents réseaux de transports une dimension stratégique pour la desserte périurbaine (Gallez et Menerault, 2005b).

Ainsi, comme le prône le GART, les *« syndicats mixtes de type SRU constituent un nouvel outil à la disposition des autorités organisatrices »* (GART, 2002) pour prendre en main la question des déplacements quotidiens au sein de vastes aires urbanisées. Christian Cochet, Directeur du transport public régional et local de la SNCF, met également en avant les vertus de ce type de syndicat mixte dans sa nouvelle version associant les communes ou les instances intercommunales, le département et éventuellement la région concernée. Ce dernier considère en effet que la création des syndicats mixtes sont *« parmi les leviers importants que la loi met à disposition »* (Cochet, 2001), afin d'articuler utilement les AO dans l'objectif de mieux coordonner les moyens existants. Pour Pierre Zembri, cette structure pourrait même être *« considérée comme un facteur non négligeable d'intégration d'une dimension multiscalaire et multimodale dans le raisonnement des élus et des techniciens de ces institutions »* (Zembri, 2004). Pareillement pour la Cour des comptes, qui voit encore plus loin, la formule du syndicat mixte s'inscrit dans *« la mise en place pour les grandes agglomérations de structures ou d'instances qui se rapprocheraient des communautés de transports helvétiques et, à certains égards, de la nouvelle organisation du STIF en Île-de-France, mériterait d'être étudiée »* (Cour des comptes, 2005).

Les objectifs coordinateurs donnés aux syndicats mixtes

Afin de faire face aux difficultés soulevées par l'extension des territoires urbanisés, la loi SRU prévoit de coordonner les services et de mieux informer les voyageurs, en créant des syndicats mixtes entre régions, départements et/ou AOTU[385]. Le syndicat mixte peut ainsi assumer l'organisation des services publics de transport réguliers, des services publics

[385] A l'intérieur d'une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants (incluant une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants), la région et le département peuvent en effet s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports, en association avec les AOTU.

de transport à la demande, ainsi que la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

Les principaux objectifs dévolus au *syndicat mixte de transport* (SMT) portent donc sur :

- La *coordination* des services organisés par les autorités organisatrices de transport.
- La mise en place d'un *système d'information* à l'intention des usagers.
- Ainsi que la recherche d'une *tarification* organisée de manière adaptée au moyen de titres de transport uniques[386].

La loi ne tend pas à unifier les réseaux en un seul, mais elle favorise plutôt la complémentarité entre les différents réseaux existants afin de rendre les transports collectifs plus performants et attractifs pour les usagers. Le SMT ne se substitue par ailleurs pas nécessairement aux AOT, puisque leur rôle est surtout de faciliter le développement de l'intermodalité et la coopération tarifaire entre réseaux de transports publics, en particulier depuis la mise en œuvre de la régionalisation des services ferroviaire en 2002. En outre, la loi SRU octroie au syndicat mixte SRU la possibilité de prélever un VT additionnel ne pouvant excéder 0,5% dans un espace à dominante urbaine[387].

Une formule juridique minoritaire et aux objectifs prescriptifs non atteints

Avec la recomposition territoriale provoquée par la loi Chevènement et la création massive de Communautés d'agglomérations, les SMT se sont fortement développés. Ils demeurent cependant, avec 11% du total des AOTU (2003), une formule juridique modestement représentée, même s'ils sont passés, entre 1998 et 2004, de 10 à 31 unités (Richer, 2004). En outre, la région ne participe pour l'instant à aucun *syndicat mixte de type SRU* (2004)[388]. La constitution de SMT dépend de l'implication effective des différentes collectivités locales dans la gestion des transports publics urbains, tant pour les structures intercommunales périurbaines que pour les Conseils généraux et/ou régionaux.

---

[386] La loi SRU requiert en effet que le SMT porte au minimum sur la coordination des services, l'information et la tarification. L'organisation des services de transports (réguliers ou à la demande), ainsi que la gestion d'infrastructures de transports est facultatif.

[387] La perception du *VT additionnel* obéit à des règles précises. Pour qu'il soit institué, le syndicat mixte SRU doit avoir pour compétences la coopération en matière de coordination des services, d'information et de tarification et être situé dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants et associer au moins la principale autorité compétente pour l'organisation des transports urbains. Le taux de ce VT ne peut excéder 0,5%. A l'intérieur des PTU inclus dans le syndicat mixte SRU, le taux maximum est déterminé en fonction du périmètre (inférieur ou supérieur à 100 000 habitants) du syndicat mixte et du PTU. De fait, il n'y a que dans le cas où le périmètre est inférieur à 100 000 habitants alors que celui du syndicat mixte est supérieur à ce seuil, qu'un VT additionnel, d'un taux maximum de 0,45%, peut-être perçu dans le PTU (GART, 2002).

[388] Cependant, le premier SMT (SOFRA) a été celui associant la région Rhône-Alpes et l'ensemble des départements qui la composent, dans le cadre de la mise en desserte cadencée du service ferroviaire de la partie Nord-Ouest de « l'Y » grenoblois (LAZER). Ce projet de cadencement a conduit à un montage financier et institutionnel original pour la France, associant dans un syndicat mixte, pour l'investissement, la région avec d'autres partenaires (Lefèvre et Offner, 1990). Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains. »*

Concernant leurs **localisations**, les syndicats mixtes sont davantage situés dans la partie Est et Nord du territoire national, rejoignant ainsi la coupure classique entre une France de l'Est plus urbaine et une France de l'Ouest plus rurale. Les PTU s'y recoupent plus facilement (Lens-Liévin, Hénin-Carvin) du fait d'une urbanisation plus importante et plus ancienne. Par ailleurs, **la part de la population départementale inscrite dans un SMT** ne correspond pas à un facteur véritablement discriminant. La part de la population départementale inscrite dans le PTU représente la majorité de la population à Belfort (91%), Lyon (72%) ou Toulouse (66%) ; mais les syndicats mixtes de Caen (31%), Grenoble (36%) ou Mulhouse (30%) représentent inversement une part minoritaire de la population départementale. Que dire alors d'agglomérations comme Douai (7%), de Bourgoin-Jallieu (2%) ou de Soissons (11%) ? Les situations sont multiples et la place d'une agglomération dans la hiérarchie ne corrèle en rien la formule juridique adoptée par les AOT[389].

Trois types de syndicats mixtes révélateurs de la réorganisation du pouvoir local

Dans une analyse sur l'évolution des structures juridiques encadrant l'organisation des transports collectifs, Cyprien Richer distingue selon l'ancienneté, le type de coopération ou les objectifs de ces structures, trois types de syndicats mixtes[390] : *les syndicats mixtes « hérités » (1), les syndicats mixtes « de préservation » (2) et enfin les syndicats mixtes de « type SRU » (3)*. Les deux derniers sont directement issus des recompositions territoriales *post* loi Chevènement et loi SRU, alors que le premier type est issu de la formule juridique historique de 1955.

Postérieurs à 1999, les **syndicats mixtes « de préservation »** ne correspondent pas aux exigences de la loi SRU. Ils constituent une réponse à la préservation des anciens réseaux fragmentés par la nouvelle donne intercommunale, c'est-à-dire à l'objectif simple de « préserver » l'unité du réseau de transports publics urbains face à la création de multiples structures intercommunales qui fragmentent les PTU existants. Ils remplacent généralement un SIVU préexistant (11). Il faut aussi noter aussi qu'inversement, 4 syndicats mixtes « hérités » se sont réduits (Grasse) ou dissous suite à la création de Communautés d'agglomération ou Communauté urbaine (Angers, Avignon, Dunkerque et Nancy).

Les **syndicats mixtes de type « SRU »** sont des syndicats préexistants ou nouvellement créés, qui se sont mis en conformité avec la loi SRU, adoptant ainsi les nouveaux statuts destinés à favoriser la mise en œuvre d'une politique intermodale. Structures souples, possédant des marges de manœuvres importantes, tant dans leurs configurations institutionnelles que dans leurs multiples missions, les nouveaux SMT

[389] Se référer à la carte et au tableau, suivants, portant sur les syndicats mixtes de transports (SMT).
[390] Se référer à l'étude de Cyprien Richer réalisée en 2005 sur *« Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports publics urbains »* (Richer, 2004).

visent principalement la coordination des services, l'information et la tarification. Parmi ces SMT, 3 sur 5 ont été nouvellement créés et 2 se sont transformés pour être compatibles avec la loi SRU. Ce troisième type, répondant aux objectifs de la Loi SRU reste très minoritaire.

Antérieurs aux réformes législatives de la fin des années 1990, **les syndicats mixtes de type « hérités »** ont été créés pour la plupart dans les années 1970 lors du vaste mouvement de réorganisation des transports collectifs urbains[391] en associant le plus souvent plusieurs communes au département (7). Ils sont anciens mais leurs responsabilités se cantonnent aux seuls PTU. Comme le précise un rapport de la Cour des comptes sur les transports publics urbains, le maintien de ces syndicats mixtes repose souvent plus sur la volonté de faire participer les départements au financement des transports urbains, que sur la nécessité, pourtant réelle, de les y associer concrètement. Les commissaires mettent en exergue l'intérêt de faire participer les départements – AO compétentes pour les transports interurbains et les transports scolaires hors des PTU – à la réflexion sur la coordination des différents réseaux de transports, y compris au sein des agglomérations centrales (Cour des comptes, 2005).

Les syndicats mixtes « de préservation » où une histoire coopérative déjà ancienne

Les premiers SMT ont le plus souvent été créés en même temps que la constitution des AOTU et la mise en place des PTU, soit entre 1972 et 1982[392]. Les SMT actuels (2004) sont donc pour un tiers d'entre eux de création ancienne, avant la LOTI et donc avant la vague de décentralisation des responsabilités aux départements en matière d'organisation des transports collectifs. Ensuite, comme le soulignait dans les années 1990 Chantal Duchêne, secrétaire générale du GART, les départements avaient probablement d'autres préoccupations plus urgentes (organisation des transports non urbains, mise en place du conventionnement), que de s'occuper de leur participation éventuelle à l'organisation des transports urbains (Duchêne, Abeille, et Le Ruyet, 1993).

La **logique de création** des premiers SMT n'est par ailleurs pas liée à la localisation géographique ou à l'importance relative de la population de l'agglomération par rapport au reste du département, comme l'avait déjà d'ailleurs montré une étude du CETUR de 1993 (Ibid.)[393]. La taille de l'agglomération n'apparaît en effet pas comme un facteur décisif de ce choix de structure, même si parmi les grandes agglomérations françaises (Lille, Lyon, Grenoble ou Toulouse), certaines sont constituées sous cette forme juridique depuis longtemps. Les *motifs de création* des premiers SMT sont plutôt à corréler à la **tradition**

[391] Se référer au premier point de ce chapitre.
[392] Parmi les SMT hérités, le plus ancien est celui de Lyon créé en 1941 en même temps que le premier périmètre des transports, alors que le plus récent est celui d'Angers créé en 1982.
[393] CETUR : *Centre d'Etudes des Transports Urbains,* désormais CERTU : *Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques.*

d'intervention du département et/ou à l'intégration de lignes interurbaines dans les transports urbains. De nombreux départements intervenaient en effet avant la création des SMT dans l'organisation et/ou le financement. C'est notamment le cas au sein des réseaux urbains de Clermont-Ferrand, Dunkerque, Lille et Grenoble. Pour cette dernière, le département intervenait financièrement dans les transports urbains, du fait qu'une partie de l'exploitation du réseau était assurée par la régie départementale (VFD). La création du SIEPARG en 1973 et la prise de compétence par ce dernier a été l'occasion pour le département de l'Isère de pérenniser sa participation financière par la création d'un syndicat mixte[394]. A Toulouse, la refonte du système de transports urbains a conduit à la création d'une société d'économie mixte (SEMVAT). Cette société rachète en 1972 les sociétés privées exploitantes des lignes urbaines et suburbaines pour assurer la coordination de l'ensemble du réseau. Il est donc apparu normal à l'époque de restructurer également les autorités organisatrices, ce qui a conduit à la création du syndicat[395].

Concernant **la répartition des charges financières**, on observe une diversité qui va du partage à moitié entre le département et les collectivités locales du financement des transports collectifs urbains (Grenoble), à des répartitions déséquilibrées, forfaitaires ou plus complexes comme à Toulouse, où le Conseil général intervient sur l'ensemble du financement[396].

Concernant **la répartition des responsabilités** entre représentants du département et des communes ou groupements de communes, celle-ci est variée. La présidence est assurée soit par le département (Grenoble), soit de manière alternée (Toulouse)[397].

Enfin, concernant les **coopérations entre les réseaux urbains et interurbains**, la structure du syndicat mixte se traduit souvent par une coopération plus forte entre AOT ; ou du moins par la mise en œuvre de dispositifs pour améliorer l'intermodalité. Mais cela reste néanmoins l'apanage que de rares SMT volontaristes et fortement contraints du fait de l'urbanisation (département du Nord).

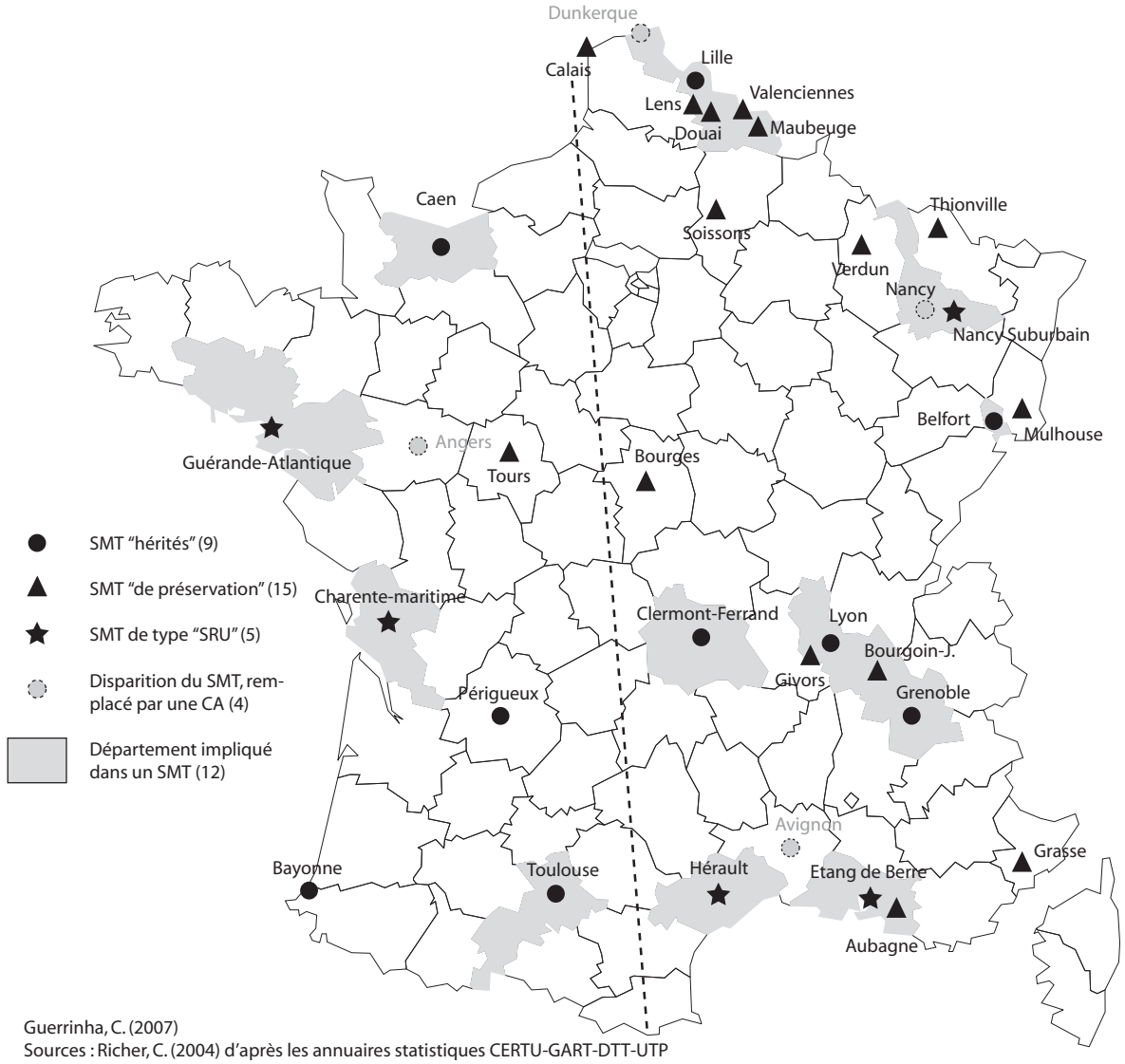
---

[394] Le département de l'Isère intervient dès 1973 pour 50% dans le déficit du réseau de transport public urbain. En 2007, cette participation est restée identique. Se référer à la partie 1 et au chapitre 2 portant sur la construction politique de la région urbaine grenobloise.

[395] Se référer au chapitre 2b : *« Une région urbaine grenobloise comme référence spatiale »* et au point 2.2. *« L'élément moteur de la structuration intercommunale grenobloise : les transports collectifs urbains. »*

[396] Avant 2001 et la création des différentes Communautés d'agglomération, la ville de Toulouse prend à sa charge 51% du besoin en financement, 18% pour le département, et enfin 31% pour le syndicat intercommunal des communes de banlieue (SITPRT). Mais le département prend à sa charge 60% de la participation du SITPRT au titre de l'aide aux communes. La participation globale du Conseil général est donc de l'ordre de 36,7%, soit plus du tiers du besoin en financement des transports collectifs urbains.

[397] A Toulouse, la présidence est alternée à partir de 1983 avec une répartition des sièges équilibrée entre le centre et la périphérie, soit 9 sièges pour la ville de Toulouse, 6 pour le Conseil général et 3 pour le SITPRT. A Grenoble, la représentation est paritaire (16 membres) entre les deux collectivités constituantes du syndicat mixte. La présidence est par contre systématiquement assurée par le Conseil général.



Guerrinha, C. (2007)
Sources : Richer, C. (2004) d'après les annuaires statistiques CERTU-GART-DTT-UTP et données complémentaires fournies par le GART ; CERTU (2004)

Fig. 76 – Les syndicats mixtes de transports dans les agglomérations de province (2004)

Tab. 2 – Les syndicats mixtes de transports en 2004

	Population du département (en milliers, 2005)	Population du PTU (en milliers, 2002)	Pourcentage de la population du département
Les SMT « hérités », 7 sur 9 associent le département			
Avec le département (7)			
Belfort	140	127	91
Caen	664	208	31
Clermont-Ferrand	621	271	44
Dunkerque[1]	2576	212	8
Grenoble	**1162**	**381**	**33**
Lille	2576	1109	43
Lyon	1654	1187	72
Nancy[1]	722	265	37
Toulouse	**1156**	**758**	**66**
Sans le département (2)			
Angers[1]	755	256	34
Avignon[1]	529	149	28
Bayonne	628	131	21
Périgueux	388	85	22
Les SMT de « préservation », 0 sur 15 associent le département			
Avec le département (0)			
Sans le département (2)			
Aubagne	1906	94	5
Bourges	315	107	34
Bourgoin-Jallieu (2001)	1162	24	2
Calais	1456	100	7
Douai	2576	168	7
Givors	1654	31	2
Grasse[2]	1064	94	9
Lens-Liévin, Hénin-Carvin[3]	1456	610	42
Maubeuge	2576	126	5
Mulhouse	736	221	30
Soissons	536	57	11
Thionville	1037	179	17
Tours	569	291	51
Valenciennes	2576	347	13
Verdun	193	24	12
Les SMT « SRU » , 5 sur 5 associent le département			
Avec le département (4)			
Charente-Maritime[4]	593	593	100
Etang-de-Berre	1906	140	7
Guérande-Atlantique	1209	66	5
Hérault	982	982	100
Nancy Suburbain	722	-	-

[1] Syndicats mixtes dissous par la création de CA

[2] En 2001, le SM de Grasse et de Cannes regroupait environ 214.000 et représentait 20% de la population du département. La sortie de la CA de Cannes a conduit à la forte réduction du PTU.

[3] SM créé en 2003 regroupant les PTU des CA de Lens-Liévin Hénin-Carvin.

[4] SM avec une vocation de « communauté tarifaire », créé par le département et les CA de La Rochelle et du Pays Rochefortais. La CA du Pays Royannais et le syndicat intercommunal des transports urbains de Saintes les ont ensuite rejoints.

CA = Communauté d'agglomération ; SM : Syndicat mixte

Conclusion du point 2

L'émergence des Communautés d'agglomérations, en lien avec les bouleversements législatifs de la fin des années 1990, impulse une phase de consolidation de la coopération intercommunale avec l'intégration de la compétence transport public dans des structures intégrées. Avec cette phase de regroupement des compétences et de forte extension des périmètres d'action, les Communautés d'agglomérations deviennent le cadre juridique supracommunal dominant.

Le champ d'action des transports publics urbains s'est aussi fortement accru, mais il reste cependant très limité au vu du vaste phénomène de périurbanisation. L'inadéquation entre périmètres intercommunaux et aires urbaines est en effet patente. Les transports publics tendent en outre à tenir un rôle moins porteur en terme de développement intercommunal, même si de nombreux PDU ont eu un rôle majeur dans la construction des projets d'agglomération naissants. Ce champ d'action dépend désormais essentiellement de la réorganisation globale du pouvoir local.

La loi SRU formalise à cet égard la nécessité de « cohérence » entre urbanisme et transport, en promouvant la nécessité de penser et de gérer les territoires à l'échelle des aires urbaines. Elle entérine de nouvelles échelles de gestion des transports publics dans l'objectif de renforcer les cohérences tant *intersectorielles* que *territoriales*. Ainsi, face à l'étroitesse du périmètre de gestion des réseaux urbains, la formule juridique du syndicat mixte est mise en avant comme une réponse à la complexité et à l'inadaptation du système institutionnel actuel, afin de faire correspondre *territoire de mobilité* et *territoire institutionnel*, répondre à l'enjeu du périurbain, et coordonner les politiques de déplacements des différentes AO.

Concernant les autres acteurs participant au développement des réseaux urbains, les Communautés de communes, qui se constituent en périphérie des pôles urbains, n'assument que rarement cette compétence, la délaissant à l'initiative de l'EPCI de l'agglomération centrale et/ou des autres AO, à l'instar de la région et du département. Ce dernier joue cependant un rôle encore souvent marginal dans les réseaux urbains, même si deux types de situations se dégagent, avec d'un côté des collectivités qualifiées de « volontaristes » et de l'autre des collectivités encore essentiellement qualifiées « d'attentistes ».

3 Les transports publics dans la gouvernance intercommunale grenobloise et toulousaine : le rôle original du Conseil général

3.1. Des cadres organisationnels coopératifs

A Grenoble comme à Toulouse la gestion des transports publics urbains s'effectue dès les années 1970 autour de l'association de différentes autorités organisatrices dans des syndicats mixtes de transport, et respectivement entre, le Conseil général de l'Isère avec le principal syndicat intercommunal (SIEPARG) à Grenoble ; et le Conseil général de la Haute-Garonne avec la ville-centre et un syndicat des communes de banlieue (SITPRT[398]) à Toulouse. Ces deux agglomérations présentent certaines des caractéristiques présentées précédemment[399], mais se démarquent de ces tendances par :

- La présence de **plusieurs communautés d'agglomérations** qui compliquent le traitement de la question des transports publics, notamment à la périphérie des pôles urbains (SICOVAL et Muretain à Toulouse ; Pays Voironnais à Grenoble).

- La formule **ancienne et pérenne du syndicat mixte de transport** avec des départements qui jouent un rôle majeur dans l'organisation et le financement des transports publics urbains.

- Enfin, les transports publics permettent de caractériser différents types de dynamiques pour les **collectivités périurbaines**. On distingue tout d'abord des regroupements intercommunaux périurbains *attentistes*. Ces collectivités s'investissent peu, voire généralement pas du tout, et restent à la marge et laissent cette responsabilité aux autres AOT (Département et Région). L'originalité de ces deux cas d'études est ensuite que l'on distingue des regroupements intercommunaux périurbains *volontaires*. Certaines collectivités périurbaines prennent en effet la responsabilité de prendre en charge, de manière autonome ou coordonnée, la compétence de transport public. Elles s'inscrivent donc au cœur des évolutions intercommunales et sectorielles en la matière.

---

[398] SITPRT : Syndicat Intercommunal des Transports Publics de la Région Toulousaine.

[399] Se référer au chapitre précédent, au point abordant les caractéristiques spatiales et juridiques des changements institutionnels à l'œuvre dans le processus de recomposition territoriale, et plus précisément sur l'intercommunalité en milieu urbain.

Ainsi, nous aborderons dans un premier temps la singularité de l'organisation des transports publics urbains des deux agglomérations étudiées, du point de vue de l'armature intercommunale qui la porte. Puis dans un second temps, nous évoquerons le rôle des Conseils généraux de l'Isère et de la Haute-Garonne dans cette organisation. Ci-dessous le tableau illustre les premières caractéristiques propres aux réseaux de transports publics grenoblois et toulousain.

Tab. 3 – Les chiffres de l'exploitation des réseaux de transports publics urbains grenoblois et toulousains (2002)

	Grenoble	Toulouse	Moyenne*
Nombre de communes du PTU	**23****	**83****	-
Population du PTU	380 645	757 948	-
Total des voyages (en milliers)	15 106	18 730	-
Kilomètres par habitant du PTU	39,7	24,7	30,9
Voyages par habitant du PTU	159,7	102,1	124,9

Source : CERTU, GART, DTT, 2002, *Enquêtes et analyses 2003. Transports collectifs urbains. Evolution 1997-2002.* (CD ROM) ; * Moyenne des réseaux de plus de 300 000 habitants ; ** En 2006 : 26 communes pour Grenoble et 85 communes pour Toulouse.

Le réseau grenoblois, spatialement limité figure parmi les plus efficaces. Par contre, avec un PTU très étendu le réseau toulousain offre des statistiques inférieures, preuve aussi d'un étalement urbain prononcé.

L'agglomération grenobloise : un PTU réduit autour de la Communauté d'agglomération centrale

Les deux grandes originalités de la *Région Urbaine Grenobloise* (RUG) reposent sur le rôle moteur du Département dans le domaine du transport public, et sur la présence de structures intercommunales périurbaines (Pays Voironnais, Pays du Grésivaudan), qui se saisissent de manière volontaire de la question du transport public, par la création de PTU à la périphérie du principal pôle urbain.

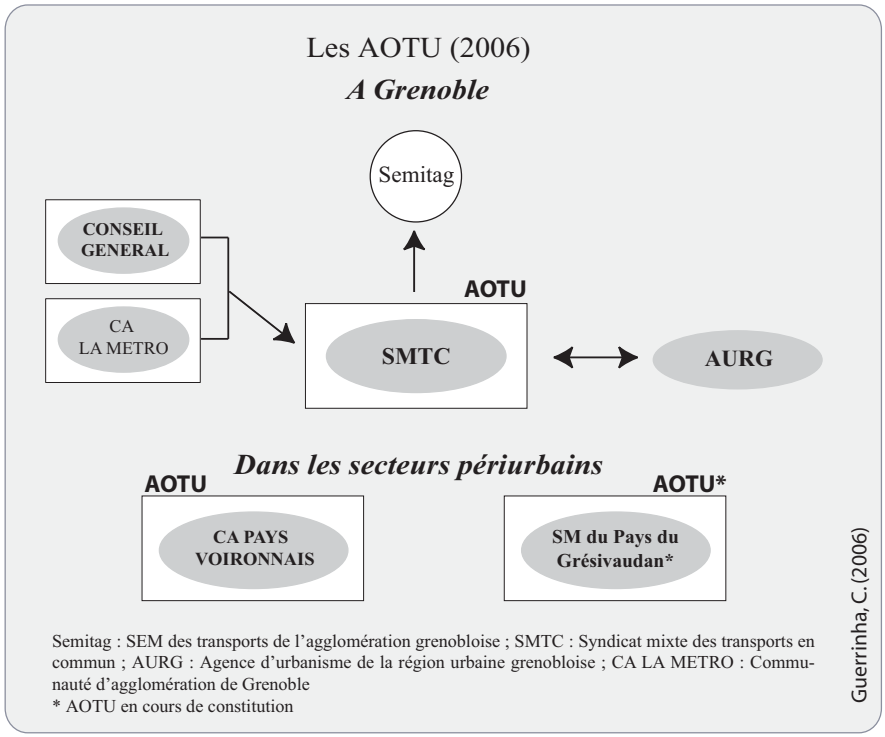
Structurée par un syndicat mixte, le PTU grenoblois se limite quant à lui à la cuvette centrale et au périmètre de la Communauté d'agglomération centrale (LA METRO), soit 26 communes en 2006 pour un peu moins de 400 000 habitants. Sont inscrites, dans ce périmètre, les communes de banlieues relativement peu éloignées de la ville-centre.

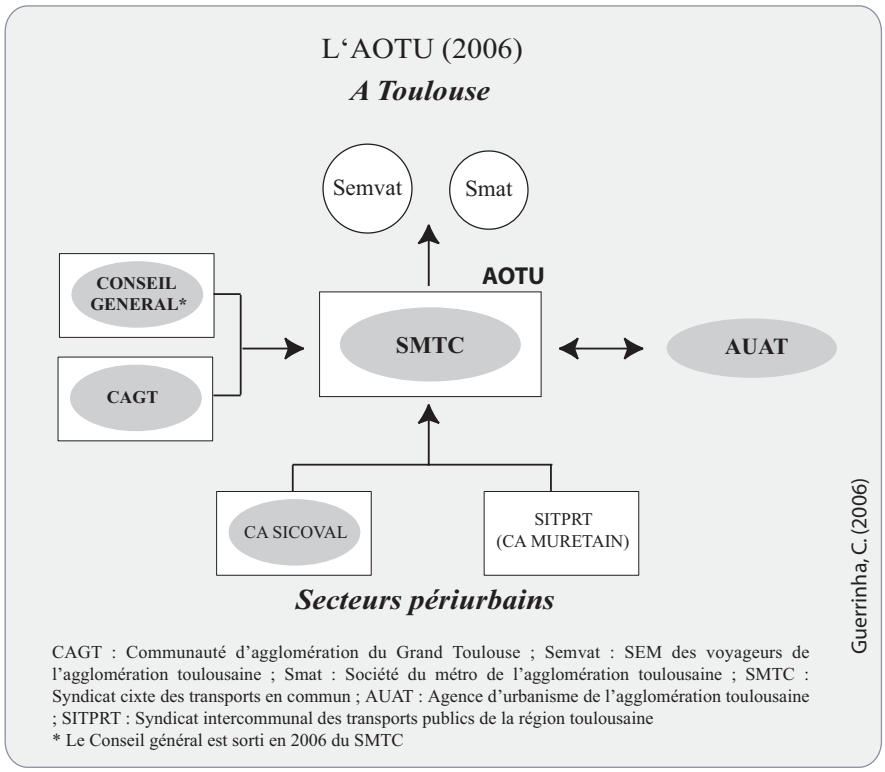
La RUG voit par contre se constituer au sein des secteurs périurbains des AOTU distinctes de LA METRO. D'abord, au sein de la branche Nord-Ouest de « l'Y » avec la création de la Communauté d'agglomération « périurbaine » du Pays Voironnais qui constitue son propre réseau de transport public en 2002. Et ensuite, au sein de la branche Nord-Est, avec le Pays du Grésivaudan, structure juridique constituée d'un ensemble de communautés de communes aux compétences différenciées, en cours de formalisation d'une AOTU.

L'agglomération toulousaine : un PTU qui prend en compte de vastes espaces périurbains

Au sein de l'agglomération toulousaine, le constat sur les structures intercommunales périurbaines rejoignent les conclusions de Caroline Gallez qui souligne la légitimation d'une certaine *« position attentiste »* de la part de communes périurbaines qui s'en remettent au Conseil général en matière de transport. Elles attendent en effet de ce dernier qu'il améliore les conditions d'accessibilité au centre (Gallez, 2005). L'action départementale, ancienne et puissante, contribue à ce que les collectivités périurbaines n'assument pas elles-mêmes la compétence transport public. Cette conclusion est néanmoins à nuancer pour la Communauté d'agglomération du SICOVAL, car celle-ci se révèle volontariste à tous points de vue en matière de transport. Ainsi, même si la compétence est déléguée au sein d'un syndicat mixte (SMTC), la collectivité périurbaine y joue un rôle très actif, complémentaire à celui de la ville-centre de Toulouse et du Conseil général de la Haute-Garonne.

A l'instar du SICOVAL, les espaces périurbains proches sont en grande partie intégrés dans le cadre de la structure du syndicat mixte de l'agglomération centrale (SMTC). Le périmètre de ce dernier est d'ailleurs passé de 53 communes en 1999 à 85 en 2006, correspondant ainsi à une population d'environ 760 000 habitants (voir tableau précédent). Le PTU concerne les deux principales structures intercommunales, en l'occurrence les Communautés d'agglomérations du Grand Toulouse et le SICOVAL, ainsi qu'une partie de la troisième (le Muretain) créée en 2004.





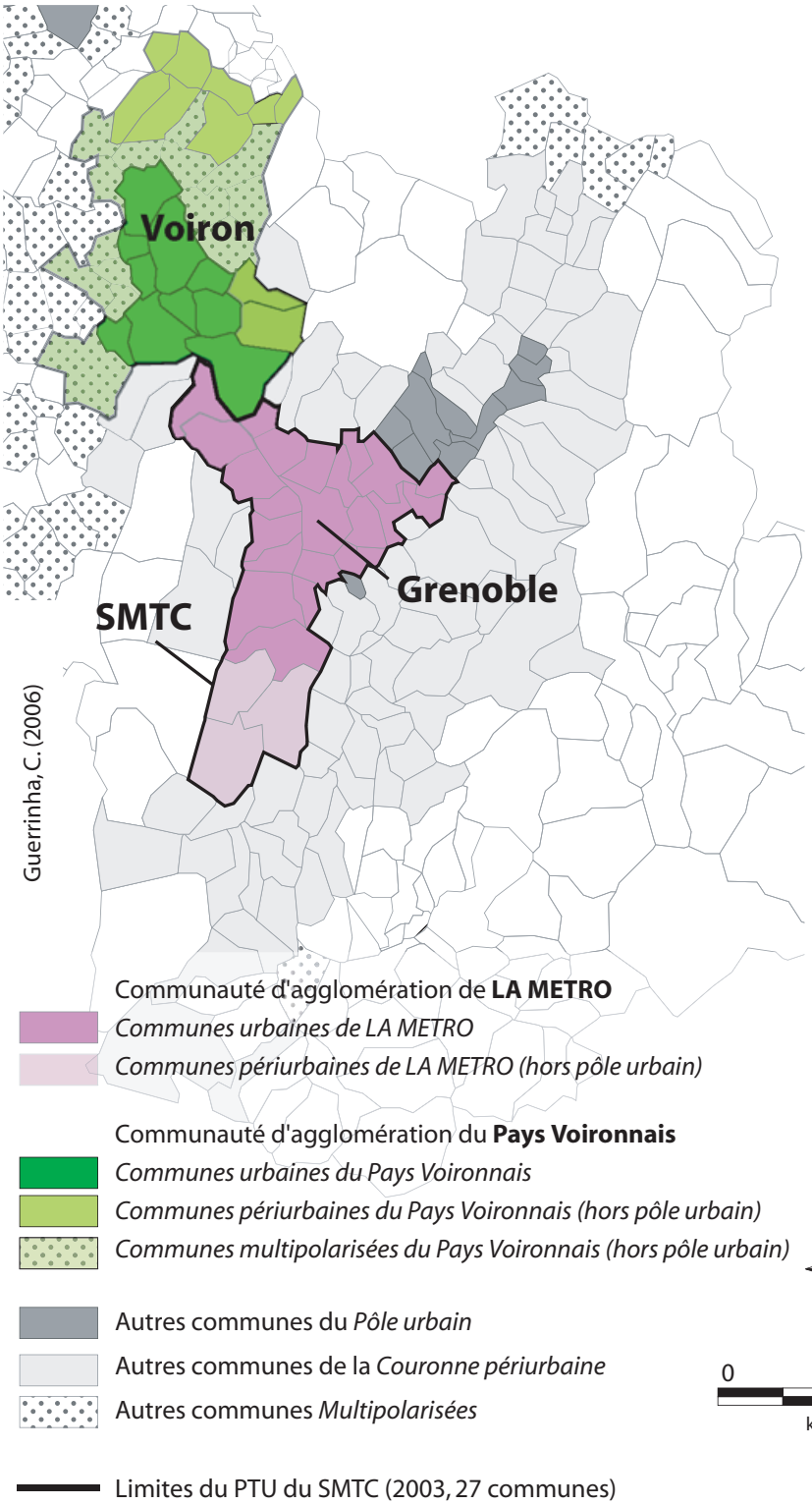
Les réseaux grenoblois et toulousain présentent deux cadres organisationnels structurés autour du *Syndicat Mixte de Transport* avec le Conseil général.

Cependant, Toulouse se caractérise par l'intégration de vastes espaces périurbains et en particulier de la Communauté d'agglomération SICOVAL et du syndicat des communes de banlieues (SITPRT).

L'organisation grenobloise exclut par contre ses marges périurbaines, en particulier la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et le Syndicat Mixte du Grésivaudan. Ces deux structures construisent leur propre réseau de transport de transport public, distinct de celui de l'agglomération centrale.

Les agences d'urbanismes (AURG et AUAT) sont des technostructures majeures d'expertise en ce qui concerne le transport public, au sein des deux agglomérations.

Fig. 77 – Le cadre organisationnel des transports publics urbains à Grenoble et Toulouse (2006)

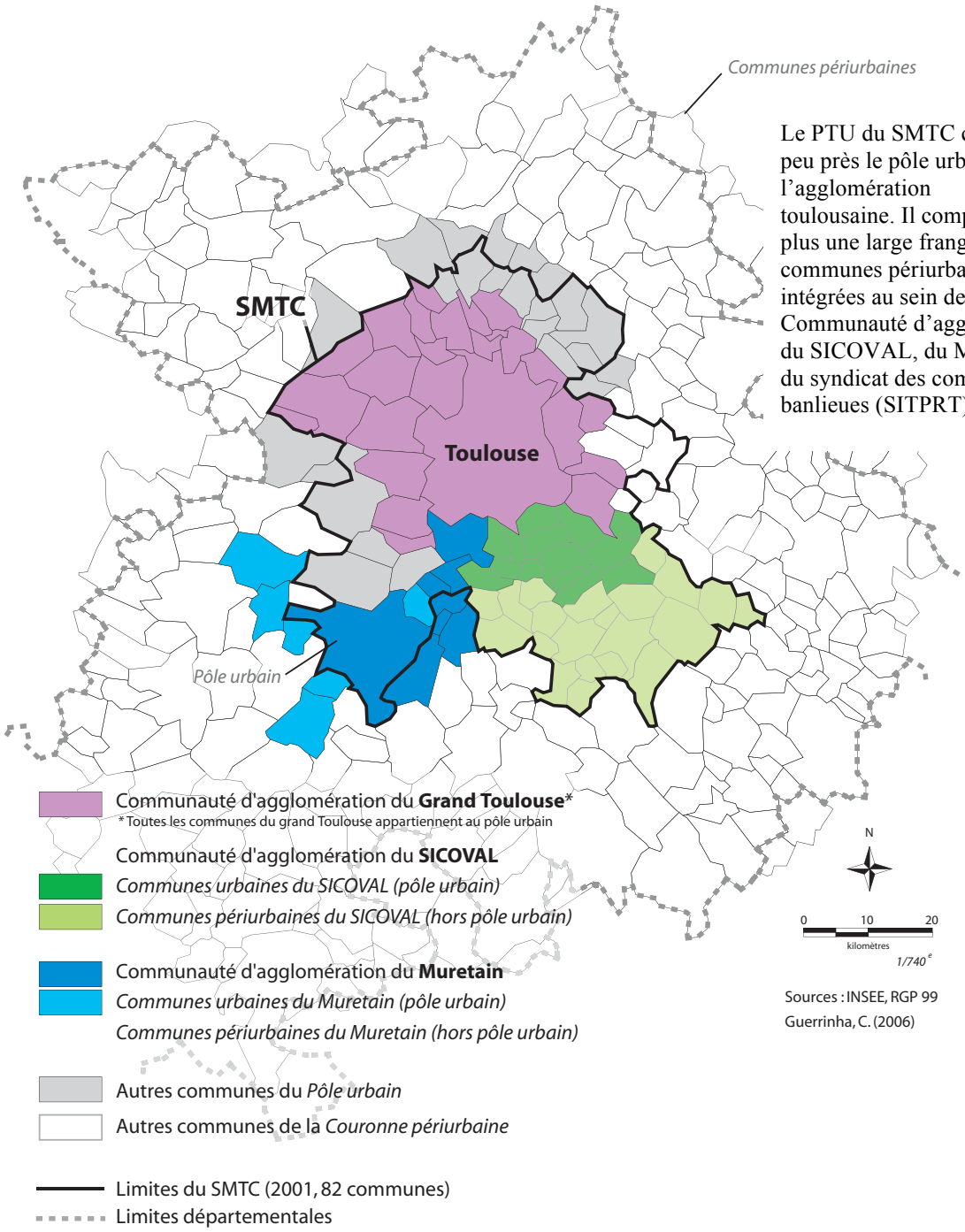


Le pôle urbain concerne aussi bien l'agglomération centrale grenobloise, autour de la ville-centre, qu'une partie du secteur du secteur du Voironnais, autour de la petite ville-centre de Voiron.

Le PTU du SMTC est essentiellement structuré par des communes urbaines. Il ne comporte en effet que les 3 communes périurbaines au Sud, intégrées à Communauté d'agglomération de LA METRO en 2006.

Le PTU de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais se structure par la ville-centre de Voiron et les communes urbaines situées en prolongement de l'agglomération grenobloise. Le PTU comporte également une majorité de communes rurales et multipolarisées.

Fig. 78 – Deux PTU pour deux Communautés d'agglomérations (Grenoble)



Le PTU du SMTC couvre à peu près le pôle urbain de l'agglomération toulousaine. Il comporte de plus une large frange de communes périurbaines, intégrées au sein de la Communauté d'agglomération du SICOVAL, du Muretain et du syndicat des communes de banlieues (SITPRT)

Fig. 79 – Un vaste PTU pour trois Communautés d'agglomérations (Toulouse)

3.2. L'inscription intercommunale dans l'organisation des transports publics en milieu urbain

Un rôle majeur dans le développement de l'intercommunalité grenobloise

> *Les transports en commun pèsent très lourd dans notre coopération intercommunale. C'est la seule compétence, la seule mise en commun, à la fois en terme de gestion mais aussi de projet ! C'est une continuité de projet depuis 1975 ! Tout ce qui a été fait au niveau intercommunal en termes de vrai projet... On ne peut pas dire que l'assainissement et que les déchets soient du projet... c'est certes du projet mais cela n'a rien à voir ! Là, avec les transports en commun vous touchez vraiment à la ville !*
>
> **Entretien,**
> *Direction de la prospective à LA METRO*[400]

Le rôle moteur du « tramway moderne »

L'intercommunalité grenobloise progresse très rapidement sur le plan sectoriel et sur la constitution de ses principaux réseaux techniques d'agglomération, dont en particulier les transports publics. Reconnus largement au-delà de la seule agglomération grenobloise, ces derniers jouent un rôle moteur dans l'action publique locale : la qualité du réseau est reconnue nationalement comme très performant, et surtout la nouvelle génération de tramway a été mise en place avant tout le monde dès le milieu des années 1980. Leur place dans la construction politique grenobloise est d'ailleurs telle que le syndicat en charge du réseau est présenté par Jean-François Parent, dans son ouvrage sur *les trente ans de l'intercommunalité dans l'agglomération grenobloise*, comme *« le fils aîné du SIEPARG et du Conseil Général »* (Parent, 2002). Le SMTC correspond ainsi à la branche transport de la principale structure intercommunale (le SIEPARG puis LA METRO). Lieu d'innovation et de travail en commun efficace, le SMTC porte une démarche intercommunale très active et gratifiante pour les acteurs politiques de l'agglomération, comme le revendique d'ailleurs sans complexe le syndicat lui-même au milieu des années 1990 : *« La politique des déplacements a pu être menée dans l'agglomération grenobloise, depuis une vingtaine d'années, avec une certaine intensité parce que les structures institutionnelles nécessaires à une bonne assise de cette politique, et à son dynamisme, ont été très tôt constituées »* (SMTC, 1994).

LA METRO et le SMTC correspondent certes théoriquement à deux entités juridiques distinctes, mais *« elles sont depuis le début gérées par la même structure administrative »*[401], dans le cadre du service transport du SIEPARG, puis de la Communauté de communes et

[400] Entretien CA LA METRO. 2004c. "Directeur de la mission prospective urbaine à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole. Entretien effectué le 07/07/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.
[401] Entretien CA LA METRO. 2004b. "Chargé de mission au service Communication à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole. Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

enfin de la Communauté d'agglomération de LA METRO. Les deux structures ont ainsi le même Directeur des services et les mêmes techniciens, comme le souligne un chargé d'études de la Communauté d'agglomération : *« Le SMTC est géré par les services de LA METRO, il n'y a en effet pas de service propre. Il est complètement intégré. Les fiches de paies viennent même de LA METRO ! »*[402].

Une AOTU intégrée à l'ensemble de l'action publique locale

Le transport en commun s'illustre comme un champ de l'action publique considéré plus consensuel que les autres et qui devient le fer de lance de la politique urbaine grenobloise. C'est d'ailleurs, comme le revendiquent les acteurs locaux grenoblois, la seule compétence mise réellement en commun depuis le milieu des années 1970, à la fois en terme de gestion et de projet. Premier budget de l'agglomération, à caractère durable, les transports collectifs contribuent fortement à l'élaboration d'une politique territoriale commune et à la consolidation de la coopération intercommunale. A Grenoble, les transports collectifs sont en effet intégrés dès l'origine au fonctionnement de l'intercommunalité, ainsi qu'au développement urbain de la ville-centre et des communes de banlieue. Pourtant, le périmètre d'action des transports collectifs ne s'est pratiquement pas étendu, il suit à cet égard l'évolution locale de l'intercommunalité politique. Le périmètre est en outre distinct de celui de la planification urbaine, qui s'établit depuis les années 1970 à la vaste échelle de la RUG.

Les tentatives pour appréhender les dynamiques à une échelle plus large que le PTU du SMTC (23 puis 27 communes, contre plus de 150 pour le Schéma Directeur) se font désormais multiples pour tenir compte des espaces de la périurbanisation. Les enjeux des *déplacements périurbains* et/ou des *déplacements d'échanges*[403], comme le nomme la planification grenobloise, posent en effet de manière criante la problématique de leur régulation. L'extension des transports collectifs aux espaces périurbains est considérée comme une thématique prioritaire au sein du PDU de LA METRO et du SMTC[404]. Ces derniers s'intéressent depuis les années 1980 à leurs marges en développant des projets en lien avec les espaces périurbains, comme l'illustre la récurrence et l'importance de la question du tram-train, du tramway périurbain ou encore du développement du réseau ferroviaire LAZER[405].

---

[402] Entretien CA LA METRO. 2004c. "Directeur de la mission prospective urbaine à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole. Entretien effectué le 07/07/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

[403] Les « déplacements d'échanges » correspondent dans le PDU grenoblois, aux déplacements entre la couronne périurbaine hors PTU et le pôle urbain central, en l'occurrence le périmètre défini par le PTU.

[404] Au sein des différents PDU : LOTI (1987), LAURE (1999) et SRU (2006).

[405] Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »* et au point abordant la manière dont les PDU grenoblois interpellent les périphéries urbaines externes au PTU, ainsi qu'au développement de la liaison ferrée LAZER au sein de la RUG.

Un syndicat des transports collectifs toulousain déconnecté du reste de l'action publique locale

A Toulouse le champ des transports collectifs urbains présente une toute autre configuration. A l'inverse du PTU limité de Grenoble, le réseau toulousain fonctionne depuis longtemps sur un large périmètre (53 communes) depuis longtemps. Il s'est en outre davantage étendu depuis la loi Chevènement et les transformations en Communautés d'agglomération, passant ainsi à un PTU de 85 communes, comptant près de 760 000 habitants (soit 66% de la population du département de la Haute-Garonne). Cependant, ce dernier reste encore lui aussi inférieur au territoire d'une aire urbaine qui compte 342 communes en 1999 pour un peu moins d'un million d'habitants.

La particularité des transports collectifs toulousains repose sur leur fort caractère sectoriel. Ils sont positionnés de manière distincte vis-à-vis des autres champs de l'action publique locale (habitat, économie, urbanisme…) et sont pour ainsi dire déconnectés de l'évolution générale de l'intercommunalité politique. Le syndicat mixte des transports n'a par exemple aucune prise sur les enjeux d'urbanisme des communes, ni même sur les questions routières. Le PDU ne s'occupe que de transports collectifs et n'incite pas à de véritable contraintes vis-à-vis de l'usage de l'automobile en ville, et cela malgré les préconisations et obligations de la loi sur l'air. La réticence de la population et des élus vis-à-vis de mesures contraignantes est forte. On veut certes rejeter et éloigner les nuisances, mais pas limiter l'utilisation de l'automobile en ville. Pour de nombreux élus, les efforts entrepris en matière de transports collectifs sont déjà assez importants et financièrement conséquents au vu de leur très faible rentabilité[406].

Un cadre organisationnel des transports publics urbains, théâtre des conflits entre la ville-centre et le Conseil général

Si la coopération intercommunale dans son ensemble a mis du temps à émerger à Toulouse, le caractère sectoriel des transports publics urbains répond par contre à une nécessité première en terme technique. La constitution du SMTC dans les années 1970 est en effet le moyen de réorganiser et de moderniser un réseau dégradé, inefficace et disparate. Il s'agit comme l'évoque Robert Marconis *« de traiter dans l'urgence la seule question des transports collectifs, dont les élections municipales de 1971 avaient montré l'acuité »* (Marconis, 1999). La réorganisation des années 1970 aboutit en effet à la constitution d'une seule AO, d'un seul exploitant et surtout d'un seul réseau urbain pour les usagers sous l'égide d'un Conseil général et d'une ville de Toulouse dont les relations bilatérales marquent fortement les enjeux en matière de transports publics. Alternant périodes de relatifs consensus et de conflits larvés, les relations entre les deux principales collectivités locales toulousaines relèvent avant tout d'un affrontement partisan, les deux sont en effet de couleurs politiques opposées jusqu'en 2008 ; mais elles relèvent également d'un affrontement *centre-périphérie*, voire *rural-urbain*, comme le souligne à cet égard le

[406] Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »* et au point abordant la manière dont les PDU toulousain interpelle ses périphéries urbaines.

vice-président du SMTC, élu de la Communauté d'agglomération du SICOVAL : *« Le président du Conseil général est un élu de la périphérie, de la ruralité, il l'est systématiquement. Je ne vois donc pas comment, hélas, un "urbain" pourrait être président compte tenu que les urbains sont 10 ou 12 sur 50 conseillers! »*[407].

Dans une agglomération longtemps marquée par l'absence de structure intercommunale d'ensemble, le SMTC – avec sa seule et unique compétence, à savoir l'organisation des transports en commun – devient très tôt une institution majeure de la scène politique locale. Pour autant, la coopération en matière de transports publics, n'est malgré une existence ancienne, pas un facteur moteur de l'intercommunalité dans d'autres champs de l'action publique. La coopération se cantonne aux seuls transports dans un système très cloisonné et d'une complexité rare. Le périmètre du SMTC, qui n'est pas modifié jusqu'en 2001, ne concerne que l'organisation des transports collectifs. Il reste par exemple largement distinct de celui du SDAU puis du Schéma Directeur et enfin du SCOT à l'échelle de l'aire urbaine.

La loi Chevènement et les modifications organisationnelles de l'AOTU



> *Le temps des petits arrangements entre ennemis politiques est bien mort hier matin dans les locaux du Grand Toulouse à Marengo. Fini le temps où le socialiste Eeckhoutte, ancien président du Conseil général, s'entendait avec la droite, contre le reste de la gauche, pour promouvoir le métro contre le tramway. Epoque révolue où l'on mettait entre parenthèses les oppositions partisanes pour faire avancer, cahin-caha, les transports collectifs.*
>
> **P. Emery, La Dépêche du Midi**
> *Toulouse essaye la Régie (Emery, 2005c)*

Par la force de la loi Chevènement, la représentation politique des collectivités partenaires au sein du SMTC est réorganisée en 2001, puisque la création des Communautés d'agglomérations entérine le transfert de la compétence de la commune à l'EPCI. Les communes membres des deux nouvelles Communautés d'agglomération (Grand Toulouse et SICOVAL) se retirent et laissent la place aux deux EPCI nouvellement constituées. Ainsi, au lieu d'avoir trois partenaires, en l'occurrence la ville de Toulouse, le Conseil général et le SITPRT : il y en a désormais quatre avec l'entrée dans le dispositif de la Communauté d'agglomération du SICOVAL. Il y a enfin une dernière Communauté d'agglomération, le Muretain, créée en 2004 autour de la sous-préfecture de Muret, la troisième ville de l'agglomération et du département, qui a choisi provisoirement de ne pas

[407] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

intégrer le dispositif du SMTC[408]. Les communes du Muretain également membres du SITPRT devraient donc logiquement quitter le syndicat des communes de banlieue, puisqu'à chaque fois qu'une Communauté d'agglomération est créée, il y a logiquement un retrait du dispositif de la part des communes. C'est ensuite à l'ensemble de la communauté d'intégrer (ou non) le SMTC.

Les décisions politiques en termes de financements, de représentations ou d'intérêts stratégiques temporisent cependant l'intégration du Muretain au sein du SMTC. Il est nécessaire pour intégrer la nouvelle Communauté d'agglomération au sein du SMTC, de retrouver un équilibre politique en terme de représentation et de financement. Les conflits répétés entre la ville de Toulouse et le Conseil général, ainsi que certains intérêts à la fois de la ville-centre et du secteur du Muretain, favorisent le fait que la benjamine des Communautés d'agglomération toulousaines reste pour l'instant dans ce *statu quo*. Il faut également noter le faible intérêt que peut comporter le fait d'intégrer le SMTC, alors que la communauté d'agglomération possède déjà une liaison ferroviaire performante et trois, voire quatre, gares ferroviaires sur son territoire[409].

Des équilibres politiques modifiés en faveur des communes de périphérie

L'intégration des Communautés d'agglomérations du Grand Toulouse et du SICOVAL au sein du conseil syndical du SMTC modifie l'équilibre politique existant depuis les années 1970. Alors que dans l'ancien système il y avait 9 élus de la ville de Toulouse, 6 élus du Conseil général et 3 élus du SITPRT, soit une forme d'équilibre entre le centre et la périphérie (9-9), à partir de la réforme institutionnelle de 2001 le Grand Toulouse et le Conseil général possèdent le même nombre de représentants avec 10 élus[410]. Les 3 élus du SITPRT n'en deviennent plus qu'un seul et le SICOVAL obtient 1 élu. Le SITPRT et le SICOVAL n'ont chacun qu'un seul élu, mais ces derniers ont néanmoins un rôle décisif en terme de majorité politique, puisqu'ils peuvent en effet la faire basculer d'un côté ou de l'autre.

En termes de financements, la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse et le Conseil général participent tous deux à 48%, le SITPRT à 2,5% et la Communauté d'agglomération du SICOVAL à 1,5%. Par ailleurs, dans une logique de strict équilibre dans la représentation politique, le fonctionnement du comité syndical se poursuit dans une logique de présidence tournante (3 ans) : lorsque le Président du SMTC est proche du Conseil général, le Président de la SEMVAT qui gère le réseau est inversement proche du maire de Toulouse[411]. La présidence alternée est certes une source de nombreux problèmes

---

[408] Se référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »* et au point 2. *« Les EPCI périurbains : l'affirmation d'un acteur émergent des transports publics »*, abordant la politique en matière de transports publics de la Communauté d'agglomération du Muretain.

[409] Les gares de Muret, Portet-sur-Garonne, de Pinsaguel et de Roques. Cette dernière ne se situe pas sur le périmètre de l'EPCI, mais à proximité.

[410] Sur les 10 élus de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, il y a 4 élus pour les communes de banlieue et 6 pour la ville de Toulouse.

[411] Se référer au chapitre 2a : *« Une aire urbaine toulousaine divisée »* et au point 2.2. *« L'organisation intercommunale des transports collectifs urbains : l'avant-coureur sectoriel ».*

qui ne facilitent pas la continuité, mais le principe est néanmoins conservé en application d'un accord entre le Grand Toulouse et le Conseil général, qui prévoit l'accroissement de la contribution financière de ce dernier, de 36,7 à 48%.

Avec cette nouvelle donne, la ville de Toulouse est représentée indirectement par le biais de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse et doit donc davantage tenir compte des communes de banlieue de sa propre structure intercommunale. La périphérie est la grande gagnante en termes de représentation, puisqu'elle compte désormais 12 élus (entre ceux du Conseil général, du SICOVAL et du SITPRT), voire 16 élus avec les 4 élus de banlieue du Grand Toulouse.

Un syndicat « des communes de banlieue » vidée de sa substance

Par ailleurs, le SITPRT, qui regroupait 52 communes avant 2001, s'est considérablement réduit du fait de la constitution des 2 communautés d'agglomération du Grand Toulouse et du SICOVAL. Ainsi, 26 communes quittent le SITPRT pour le Grand Toulouse (15) et le SICOVAL (11), puisque la loi concède désormais la compétence transport aux Communautés d'agglomération. Le SITPRT n'a donc plus la même raison d'être qu'auparavant, comme le souligne à ce titre, un ancien chargé de mission de la structure syndicale opérant désormais au SICOVAL : *« Année après année, le SITPRT devient de plus en plus petit. Sa pertinence se réduit donc d'autant ! »*[412].

Le SITPRT existe toujours en tant que structure juridique coopérative, mais il ne regroupe dorénavant qu'un nombre réduit de communes, dispersées sur l'ensemble du territoire de l'agglomération toulousaine, séparées les unes des autres par les communes du Grand Toulouse et du SICOVAL (Wolff, 2006). En 2001, le syndicat compte ainsi, 23 communes pour 57 936 habitants (1999). Il compte parmi ses membres des communes de la Communauté d'agglomération du Muretain constituée en 2004, les communautés de communes de la Save-au-Touch, d'Axe Sud, des Coteaux de Bellevue, ainsi que quelques communes isolées. Les communes de banlieue apparaissent *a priori* moins bien représentées qu'auparavant. Mais cela est sans compter l'intégration d'une bonne part d'entre elle au sein des nouvelles Communautés d'agglomérations, qui prennent donc désormais le relais de la représentation politique des espaces périurbains proches.

La forte extension du périmètre du SMTC

Le périmètre du SMTC, resté relativement stable pendant près de 30 ans[413], passe avec la création des Communautés d'agglomération, de 53 à 85 communes. A partir du 1er janvier 2001 le PTU devient en effet égal, *a minima*, à celui de la structure intercommunale. Si le territoire des nouvelles communautés dépasse le PTU, ce qui est le cas pour le Grand Toulouse ou le SICOVAL, les autres communes du groupement

[412] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[413] De 1972 à 2001, seul 2 communes périurbaines sont intégrées au dispositif du SMTC.

intercommunal sont donc d'office intégrées au SMTC. Ainsi, sur les 36 communes que compte le SICOVAL en 2001, il n'y avait que 11 communes intégrées dans l'ancien PTU du SMTC[414]. Il y a donc 25 communes qui viennent s'ajouter au dispositif.

Le SMTC regroupe désormais 82 communes en 2001 et 85 en 2006, ce qui en fait d'ailleurs l'un des PTU les plus importants parmi les agglomérations de province. La gestion des transports en commun est donc passée d'un ancien système structuré essentiellement par la ville Toulouse et sa première couronne périurbaine, à un périmètre très élargi et qui selon le responsable des déplacements au SICOVAL : *« […] intègre des zones quasiment rurales avec toutes les difficultés que cela peut entraîner sur l'organisation des transports collectifs ! »*[415].

Conclusion du point 3

Les transports publics grenoblois et toulousains présentent des différences notoires avec le reste des tendances nationales. Les deux agglomérations sont en effet marquées par la présence de plusieurs Communautés d'agglomérations, qui compliquent le traitement de la question des transports publics, notamment à la périphérie des pôles urbains. Elles sont en outre encadrées juridiquement par un *syndicat mixte de transport dit « hérité* » (c'est-à-dire créé avant 1999), et sont structurées par le rôle historique du Conseil général, dans l'organisation et le financement du transport public. Ces deux organisations institutionnelles originales se caractérisent ainsi à Toulouse par l'association du Conseil général, des Communautés d'agglomération du Grand Toulouse et du SICOVAL, et des communes de banlieue (SITPRT) ; et à Grenoble par l'association du Conseil général et de la Communauté d'agglomération de LA METRO.

A Toulouse, le PTU est très étendu et comprend une frange conséquente de la couronne périurbaine. Cependant, il est largement déconnecté du reste de l'action publique locale. Les transports publics restent donc un champ d'action avant tout sectoriel. En outre, malgré la présence de nombreuses communes périurbaines, l'AOTU se caractérise par la prédominance de la ville-centre et du Conseil général, dont leurs relations bilatérales marquent fortement les enjeux locaux. L'action départementale contribue d'ailleurs à ce que les collectivités périurbaines n'assument pas elles-mêmes la compétence transport.

A Grenoble, le PTU est réduit à la cuvette topographique centrale, en l'occurrence à la ville-centre et à la banlieue proche. Les transports publics, et notamment le tramway, sont cependant très intégrés à la démarche urbaine de la ville-centre et de l'agglomération centrale. La RUG présente par ailleurs l'originalité de posséder plusieurs AOTU en son

[414] Le Grand Toulouse associe lui, 15 communes de l'ancien district, 3 du SIVOM de Blagnac Constellation et 3 autres communes, soit 21 communes en 2001.

[415] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

sein, avec un PTU central et des PTU que l'on pourrait qualifier de « périurbains ». Enfin, comme à Toulouse, le rôle moteur de l'action départementale est essentiel pour comprendre l'organisation et le financement du réseau urbain de transports publics.

Les départements de l'Isère et de la Haute-Garonne se distinguent donc de la tendance générale qui montre que plusieurs facteurs structurels placent aujourd'hui cette collectivité dans une position de retrait relatif vis-à-vis des enjeux de transports urbains (Gallez et Menerault, 2005a). Ces deux cas d'études se caractérisent en effet par une forte intervention de la collectivité, malgré la poursuite du processus de décentralisation qui conforte leur spécialisation routière ; mais aussi par la montée en puissance des Communautés d'agglomération qui accroît la discontinuité spatiale de leur périmètre d'action. Il est vrai que cette collectivité – plutôt à vocation routière – se met le plus souvent en avant, hormis l'obligation légale du transport scolaire et des liaisons régulières interurbaines, pour son absence de volonté politique en matière de transport public.

Nous abordons ainsi, dans le cadre de notre analyse du dispositif institutionnel des transports publics urbains, le cas de l'Isère et de la Haute-Garonne. Ces deux collectivités illustrent le rôle majeur que peut (ou pourrait) jouer cette échelon territorial en la matière. Cette brève analyse en évoque du moins les nombreuses contradictions.

4 Les Conseils généraux face à la question des transports publics en milieu urbain et périurbain

4.1. Un investissement inégal des départements

> *De nombreuses politiques – qu'il s'agisse des loisirs, du tourisme, des déplacements, des nombreux thèmes du domaine de l'environnement – vont donner au département une position charnière favorable non plus au jaloux partage des territoires mais à la construction du lien devenu nécessaire et utile de tisser entre eux. C'est bien au moment où les milieux ruraux et urbains s'interpénètrent physiquement qu'il peut trouver une nouvelle responsabilité, une nouvelle utilité, pratiquement à l'opposé de ses inclinations traditionnelles.*
>
> **Marc Wiel,**
> *Ville et automobile (Wiel, 2002b)*

Le département est un élément central des mouvements de décentralisation des responsabilités et d'autonomisation des collectivités locales amorcés dès la fin des années 1970, mais surtout entrepris en matière de transport depuis la LOTI de 1982 ou plus dernièrement depuis l'acte II de 2002[416]. Les missions du Conseil général ont en effet été fortement renforcées. En charge de longue date de l'organisation des transports interurbains, il est chargé du réseau routier départemental et d'une partie des routes nationales. Il est aussi responsable des *Transports Collectifs Non Urbains* (TCNU) à l'exception des services ferroviaires d'intérêt régional, ainsi que des transports scolaires, pierre angulaire de sa compétence en matière de transport public.

La route : un objet d'élection de la politique de transport

La première responsabilité des Conseils généraux demeure la gestion des routes départementales, compétence d'ailleurs antérieure aux lois de décentralisation de 1982. Depuis, de véritables politiques routières ont été menées, faisant du réseau départemental l'une des armatures principales du réseau routier français (43,2%), soit 360 000 km sur la totalité du réseau routier (835 000 km).

Pour Jean Puech, Président de l'Assemblée des Départements de France (ADF), les Conseils généraux doivent, pour bon nombre d'entre eux, répondre à plusieurs exigences : *« désenclaver leur territoire, fluidifier leurs grands axes économiques, sécuriser leur réseau primaire et secondaire, aménager des voies suburbaines ou périurbaines, valoriser leurs*

[416] A partir de 2005, la loi relative aux libertés et responsabilités locales entre progressivement en vigueur. Cette loi constitue le dernier volet de ce que l'on a appelé l'Acte II de la décentralisation.

réseaux touristiques… » (Puech, 2002). L'intervention dans la création et la gestion des voies routières répond à une forte demande sociale en matière de mobilité quotidienne. Il correspond par ailleurs au profil socio-politique dominant, en l'occurrence plutôt rural, des conseillers généraux. Ces deux raisons expliquent en grande partie l'amélioration spectaculaire des temps de parcours routiers dans les couronnes périurbaines, territoires d'élection du développement de l'urbanisation contemporaine. Marc Wiel montre à cet égard que la route porte un rôle social, spatial et politique très important : elle est en effet *« chargée d'une grande force symbolique. Elle relie villes et campagnes, elle désenclave, elle donne le sentiment de pouvoir enfin être invité au banquet de la modernité, elle amène les touristes et leurs devises, elle permet de valoriser le patrimoine foncier de la couronne périurbaine »* (Wiel, 1999a).

L'enjeu secondaire du transport public

En matière de transports publics, la LOTI de 1982 donne aux départements la responsabilité d'organiser les transports scolaires, les lignes d'autocars interurbaines et les transports à la demande, mais la loi ne fixe cependant qu'un cadre juridique global. L'attitude des Conseils généraux n'est en conséquence pas homogène. Chaque collectivité possède en effet la possibilité d'exercer sa compétence de manière plus ou moins interventionniste et d'y consacrer les moyens de son choix. De plus, le département ne manifeste pas dans ce domaine le même zèle que pour le développement de son réseau routier, considéré comme largement suffisant. Le transport scolaire est par exemple souvent perçu comme une simple prestation secondaire à caractère social.

Pourtant, les Conseils généraux de l'Isère et de la Haute-Garonne donnent à voir au contraire deux collectivités fortement volontaristes en la matière. Ce sont d'ailleurs celles qui dépensent le plus en faveur des transports collectifs urbains (voir tableaux suivants). Pour des populations, des superficies et des budgets sensiblement comparables, les deux départements s'investissent néanmoins différemment.

Un échelon « pertinent » pour appréhender les déplacements quotidiens ?

Le département apparaît pour de nombreux observateurs comme l'échelon clef au regard de l'évolution des déplacements quotidiens, mais aussi vis-à-vis du poids historique de l'institution et de ses rapports avec les autres collectivités locales. De plus, au vu des compétences qu'il s'est vu confié au fil des ans en matière de déplacements (routes, transport collectif) et au regard de l'état actuel du partage des compétences, le Conseil général est évidemment aujourd'hui considéré pour le président de l'ADF comme : *« une collectivité locale majeure, voire stratégique, pour le devenir du développement urbain »* (Puech, 2002). Daniel Béhar et Philippe Estèbe mettent d'ailleurs en avant le rôle *« d'intercesseur territorial »* (Béhar, 2002; Estèbe, 2005) de la collectivité, car celle-ci se situe au centre de divers projets territoriaux et d'échelles administratives.

Alors qu'habituellement la « mort » de la collectivité est plutôt programmée et son inadaptation dénoncée au sein de l'action publique territoriale, il apparaît presque inconvenant de mettre en avant son caractère potentiellement « pertinent », notamment au

regard de la question des déplacements. Sous le coup de la mobilité quotidienne, les périmètres départementaux seraient en effet, pour de nombreux politiques ou scientifiques, « inadaptés » depuis bien longtemps. C'est donc davantage au vu des compétences détenues dans le domaine du transport et de l'aménagement, ainsi que de la stabilité de la collectivité au sein d'un système politique territorial en perpétuelle recomposition, que le caractère central du département serait donc à aborder. La position de la collectivité dans le cadre de la décentralisation est en effet plus à considérer par rapport au partage des compétences entre échelons locaux, que par rapport à d'éventuels périmètres fonctionnels (vécus, sociaux ou économiques), dans lesquels il aurait une pertinence territoriale incertaine.

Marc Wiel soutient par ailleurs fortement la thèse du rôle que peut et devrait jouer la collectivité en matière de gestion des déplacements urbains. Pour l'auteur, il faudrait que les départements modèrent leur politique routière un peu trop volontariste et *a fortiori « leur propension à multiplier les voies rapides routières dans la couronne périurbaine »* (Wiel, 2002), en encourageant plutôt l'usage des transports collectifs. L'auteur, à travers ce souhait, critique la posture traditionnelle des Conseils généraux envers leurs périphéries rurales ou rurbaines, qui comme le souligne également Philippe Estèbe, repose sur une *« opposition à la ville chef-lieu (quelle qu'en soit la couleur politique) pratiquant un habile saupoudrage en direction des cantons ruraux en vue de maintenir la clientèle électorale des conseillers généraux »* (Estèbe, 2005). Ce « saupoudrage » passe bien entendu par l'amélioration de la circulation routière, et donc par la création de multiples infrastructures désenclavant les territoires ruraux, conditionnant ainsi le support viaire du processus de périurbanisation.

Tab. 4 – Population intégrée dans les PTU au sein des Conseils généraux de l'Isère et de la Haute-Garonne

	Isère	Haute-Garonne
Population	1 116.433	1.067 372
Population intégrée dans les PTU	497 220 (44,5%)	720 439 (67,5%)
Population hors-PTU	619 213 (55,5 %)	346 933 (32,5%)
dont population scolaire	235 937	210 143
Superficie	7 431,4 km²	6 309,3 km²

Sources : INSEE (RGP 1999), Annuaire statistique 2002-2003. Transports collectifs départementaux. Evolution 1997-2002 (CERTU, 2004)

Tab. 5 – Budget « transports » (fonctionnement et investissement) des Conseils généraux de l'Isère et de la Haute-Garonne

Budget total de la collectivité (2007) [417]	Environ 1,2 Milliards d'€	
	Isère	**Haute-Garonne**
Dépenses totales pour les **transports collectifs** : scolaire, interurbain, urbain… (2002)	148 M€ (12,4 %)	74 M€ (6,2 %)
pour les transports urbains (fonctionnement)	23,928 M€	27,406 M€
Dépenses totales pour la **voirie** : départementale, nationale, autres… (2002)	107 M€ (8,9 %)	116 M€ (9,7 %)
Part « approximative » du budget total consacré aux transports	**21,3 %**	**15,9 %**

Sources : Annuaire statistique 2002-2003. Transports collectifs départementaux. Evolution 1997-2002 (CERTU, 2004) ; Conseils généraux de l'Isère (2006) et de la Haute-Garonne (2007) ; M€ : millions d'euros

Transports publics urbains :

Avec une population départementale majoritairement intégrée dans le PTU toulousain (67,5%), la Haute-Garonne investit massivement dans le domaine des transports publics urbains. Ses dépenses de fonctionnement dans le SMTC représentent 27,4 M€ par an.

L'Isère dépense 23,9 M€ par an, pour une population départementale intégrée dans le PTU de 44,5%.

La Haute-Garonne et l'Isère les deux départements de province qui dépensent le plus dans les transports publics urbains.

Transports publics urbains et interurbains :

Avec un budget annuel de 148 M€, l'Isère dépense deux fois plus pour les transports publics que la Haute-Garonne (74 M€).

L'Isère alloue 21,3% de son budget total aux transports (dont 12,4% pour les transports publics), alors que la Haute-Garonne en dépense 15,9% (dont 6,2% pour les transports publics).

Se référer aux cartes à la fin de ce point sur les « Dépenses des départements dans les transports collectifs urbains » ; sur les « Dépenses des départements dans les transports collectifs non-urbains » ; et sur « Le coût des transports départementaux ».

[417] Il est à noter que le tableau présente un anachronisme, puisque les données concernant les dépenses des deux départements dans le domaine des transports collectifs sont tirées de l'annuaire statistique 2002-2003 du CERTU, qui présente l'évolution 1997-2002 des transports collectifs départementaux ; alors que les données concernant le budget des deux Conseils généraux sont ceux de l'exercice 2007. Au regard de la recherche infructueuse de des données sur les budgets 2002, le choix a été fait de présenter au lecteur une illustration des « tendances » budgétaires de ces deux départementaux dans le domaine du transport collectif.

Un échelon « adapté » à la transition urbaine ?

De nombreux auteurs dont Marc Wiel, montrent le rôle initiateur que pourraient tenir les départements afin de mieux coordonner les politiques urbaines, notamment dans les démarches de coopération entre intercommunalités centrales et périphériques. En terme de politiques de transport publics, en particulier dans les plus grandes agglomérations, l'action du département est envisagée comme déterminante au sein des syndicats mixtes de transport, car les départements peuvent y fédérer les politiques de déplacements des AO urbaines limitrophes et celles des régions. Ce sont eux qui, souvent, sont considérés être à la *meilleure échelle* pour appréhender des partenariats entre collectivités.

Le département se situe aujourd'hui au confluent de multiples logiques territoriales en recomposition : agglomération centrale, pays et structures intercommunales périphériques. La mobilité quotidienne au sein d'aires urbaines qui flirtent désormais avec les limites des départements, voire parfois les dépassent, met en lumière le rôle de « coordination »[418] de la collectivité, en terme à la fois de cohérence territoriale et de régulation sectorielle des déplacements. La croissance de la mobilité interne aux agglomérations, mais surtout entre les espaces périurbains et le centre des agglomérations, n'enlève en rien la légitimité du département en la matière, mais renforce au contraire son rôle de « régulateur », de « coordinateur », voire de « facilitateur » sur des problématiques urbaines, qui dépassent largement le cadre des intercommunalités centrales, englobant naturellement celui des intercommunalités périphériques. La collectivité est à ce point de vue considérée comme une *échelle pertinente* pour aborder l'extension du territoire des mobilités quotidiennes.

L'évolution des stratégies résidentielles fait apparaître en outre des perspectives pour le transport interurbain, notamment vis-à-vis de la demande croissante en termes de liaisons efficaces des espaces périurbains aux agglomérations centrales. Le développement de zones d'habitat dans les périphéries éloignées des villes, génère des besoins de déplacement importants, hors des PTU, et donc en d'autres termes dans le territoire de compétence des départements.

---

[418] Le rôle de *coordinateur* du département en matière de transport a été confirmé par la série de lois de la fin des années 1990. D'abord, la *loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du territoire* (LOADDT), de 1999, dite *loi Voynet*, qui a pour objectif de préciser les cadres et les outils à disposition des acteurs de l'aménagement du territoire, prône l'intégration des réseaux de transports urbains et interurbains par le développement de l'intermodalité. Ensuite, la *loi Chevènement,* de 1999 qui tend à favoriser l'intercommunalité en milieu urbain et rural, montre le rôle possible de coordinateur du département envers les communes et les intercommunalités. Enfin, la *loi SRU*, de 2000, affiche pareillement la volonté de mieux lier les politiques de déplacements grâce à une coopération entre collectivités locales, afin de faciliter la concertation et de favoriser ainsi une plus grande complémentarité entre transports interurbains et urbains. Le département tient donc une place de choix, puisqu'au vu des nouvelles possibilités de coopération, ils peuvent participer au fonctionnement des services ferroviaires, par l'intermédiaire de syndicats mixtes SRU, ainsi que par la mise en place de réseaux interurbains en coordination avec les agglomérations centrales.

Quelques facteurs explicatifs de l'implication des départements

Au vu d'une implication globalement plutôt limitée en matière de transports publics depuis les premières lois de décentralisation, les départements ne se positionnent pas encore tels les véritables *acteurs coordinateurs, voire leaders*, rôles que pourraient leurs prêter ou plutôt leurs souhaiter nombre de spécialistes des questions de déplacements.

La grande majorité des départements ont en effet pris du temps à assumer leurs compétences issues des transferts de compétence, et notamment leurs responsabilités d'aménagement du territoire. La mise en œuvre d'une véritable politique de transport public est en effet fortement dépendante de l'existence d'une politique volontariste de la part de conseillers généraux, le plus souvent peu attirés par la problématique. Il est vrai que la souplesse de la loi laisse un flou juridique, engendrant une plus ou moins grande implication des départements. La LOTI élargit en effet les compétences transport du département sur la base de la notion « d'intérêt départemental » ; mais comme le décrit Sylvie Thibaud quelques années seulement après l'adoption de la loi : *« cette notion n'est pas clairement définie et est donc laissée à la libre appréciation des départements, certains prenant en charge des services ferroviaires ou routiers interdépartementaux en accord avec la région, d'autres restreignant la notion d'intérêt départemental aux seuls services publics routiers départementaux »* (Thibaud, 1989).

Le transfert de compétence et la législation en la matière laisse une certaine malléabilité quant à l'interprétation et à la mise en application de la politique de transport public. Les règles du jeu peu contraignantes, en particulier en ce qui concerne l'organisation et la gestion des services réguliers, génèrent des disparités entre les territoires. Ceci est aggravé par le fait que l'intervention de l'Etat a un caractère ponctuel et ne concerne pas tous les départements. Ainsi, dans de nombreux cas, le budget consacré au transport public routier et interurbain peut représenter une part relativement faible du budget départemental. Les moins volontaristes se cantonnent alors essentiellement à la gestion du service de transport scolaire.

Une typologie des politiques départementales de transport public

Peu d'études portent à la fois sur l'action politique des départements et sur les transports publics. Celle de Sylvie Thibaud en 1989, quelques années après les lois de décentralisation, permettait déjà de voir les tendances multiples qui caractérisent l'implication plus ou moins volontariste des Conseils généraux (Thibaud, 1989).

L'auteur a ainsi défini différents types d'interventions possibles :

- une ***intervention volontariste*** : l'action du département porte aussi bien sur le financement que sur l'organisation. Elle se caractérise par une intervention très largement supérieure à la moyenne nationale. C'est en particulier le cas des Conseils généraux de l'Isère et de la Haute-Garonne ;
- une ***intervention modérée*** : le département s'engage là aussi à la fois sur l'aspect financier et organisationnel mais de manière plus restreinte ;
- une ***intervention financière*** : l'engagement du département se situe de façon prioritaire au niveau financier ;
- une ***intervention en organisation*** : l'effort financier consenti par le département pour le fonctionnement des TCNU est relativement faible ; par contre, il prend en charge le volet organisationnel de ses compétences ;
- et enfin une ***organisation minimum***, caractéristique par ailleurs de nombreux départements, qui délèguent fortement leur compétence aux opérateurs privés.

- Les facteurs explicatifs avancés pour justifier les différences d'intervention de l'action des Conseils généraux, à la fois dans le domaine financier et organisationnel des transports collectifs, sont très variables. Ils dépendent premièrement : **de leur liberté d'action, du flou juridique et de la souplesse organisationnelle**.

- Ensuite, comme nous l'avons vu précédemment pour l'implication des départements dans les *Syndicats Mixtes de Transport* (SMT), le volontarisme de la collectivité tient surtout à deux principaux facteurs que sont la **tradition d'intervention et/ou l'intégration de lignes interurbaines dans les transports urbains**, comme en Haute-Garonne et en Isère, deux départements parmi les plus impliqués.

- Les facteurs explicatifs sont également à chercher simultanément dans **l'environnement urbain, économique, social, politique et culturel.** Ainsi, en terme géographique la tradition urbaine plus ou moins ancienne (Isère), ainsi que l'état des **rapports urbain-rural** internes à la collectivité (Haute-Garonne), comptent autant que l'importance et l'étendue de l'urbanisation.

- L'implication du département dépend par ailleurs de ses **ressources**, liées entre autres à son développement économique et à son peuplement. Les deux départements étudiés dans cette recherche présentent, sur ce plan, une même configuration : collectivité

plutôt bien dotée financièrement et territoire fortement peuplé et urbanisé. Ainsi, lorsque l'on s'attarde sur la carte des dépenses des départements dans les transports collectifs interurbains : on s'aperçoit que se sont parmi les départements **les plus peuplés et plus urbanisés** que l'on retrouve les départements les plus actifs, à savoir la Haute Garonne et l'Isère : les deux collectivités qui dépensent le plus pour les réseaux de transports publics urbains.

- Enfin, l'implication des départements dans les transports publics dépendent aussi des critères socio-économiques tels que **les potentialités du marché économique** au sein des différents bassins de vie, en relation avec les spécificités de l'activité économique locale, la géographie du département et les caractéristiques de la demande sociale (population périurbaine, scolaire). Ou encore de **l'état de la concurrence locale en matière de transports publics**, c'est-à-dire l'existence ou non d'un monopole local, la présence d'un groupe de transport interurbain, l'organisation de la profession, etc. Et finalement, de **la capacité organisationnelle** des Conseils généraux, facteur dépendant de la volonté politique et de la capacité d'expertise de la collectivité (Thibaud, 1989).

Des concrétisations techniques dépendantes de l'implication politique des départements

> *Que ce soit dans les départements à dominante rurale ou dans les départements à dominante urbaine, le transport interurbain est à même de répondre aux nouveaux besoins de déplacement de la population, facteur essentiel du dynamisme économique des territoires.*
>
> **Jean Puech,**
> *Les Conseils généraux face aux nouvelles logiques de déplacements (Puech, 2002)*

Le transport collectif interurbain constitue historiquement le domaine privilégié de l'intervention départementale. Les services réguliers ordinaires ou lignes régulières, théoriquement destinés à une clientèle autre que scolaire, constituent l'armature du réseau[419]. Pour Jean Puech, la zone géographique couverte par les transports interurbains correspondrait à 80% du territoire national et intéresserait près de 26 millions d'habitants, soit un peu moins d'un français sur deux (Puech, 2002)[420]. Ils pourraient même, comme il le décrit le président de l'ADF ci-dessus *« répondre aux nouveaux besoins de déplacement de la population »*, même si cela reste encore largement improbable… Mais à côté de ces

[419] L'une des caractéristiques essentielles du secteur des transports publics départementaux est que, de manière générale, la répartition de l'offre se fait nettement en faveur des services scolaires, qui représentent souvent plus de la moitié des km offerts. La clientèle captive des scolaires correspond à l'essentiel de la clientèle, notamment dans un contexte de généralisation de la motorisation et de la multimotorisation, ainsi que de désaffection globale des transports publics interurbains.

[420] Sur les 63 millions de français estimés en 2007, cela représenterait 41% d'habitants.

lignes régulières classiques, de nombreux départements développent néanmoins des services plus élaborés. C'est le cas des *transports à la demande et de proximité*, qui prennent différentes formes, allant du taxi collectif à la desserte par minibus. Ces services répondent à des besoins de déplacements très ponctuels et diffus. Certains départements ont également développé des *lignes périurbaines*, parfois à la demande des communes, ou encore des *lignes express* d'autobus, qui vont parfois jusqu'à utiliser le réseau autoroutier, voire des voies réservées sur autoroutes comme à Grenoble[421].

L'implication des départements dans les transports collectifs s'illustre également dans les efforts entrepris pour développer **l'intermodalité et l'harmonisation tarifaire** (voir cartes suivantes). Ainsi, près de la moitié des départements (46 en 2002) ont mis en place des mesures tarifaires en vue de faciliter l'intermodalité entre les réseaux urbains et/ou régionaux. La progression est importante car en 1996 ils n'étaient que 21. Ces mesures se traduisent essentiellement par la mise en place d'une *tarification combinée* avec un réseau urbain et/ou régional (ou plusieurs), permettant à l'usager d'emprunter plusieurs modes de transports collectifs avec un même titre de transport[422]. Concernant une véritable *harmonisation tarifaire* à l'intérieur des départements, cette évolution est beaucoup plus lente. La mise en place de ce type de mesures résulte avant tout d'une volonté politique de la part des Conseils généraux, mais aussi de la part des autres AOT concernées (AOTU, Conseils régionaux).

Les différents principes d'harmonisation tarifaire sont par ailleurs variés :

- la tarification dite **« en nid d'abeilles »**. Le territoire concerné (tout ou partie du département) est découpé en alvéoles hexagonales. Chaque alvéole représente une unité tarifaire. Le prix du billet se compose du nombre d'alvéoles traversées.

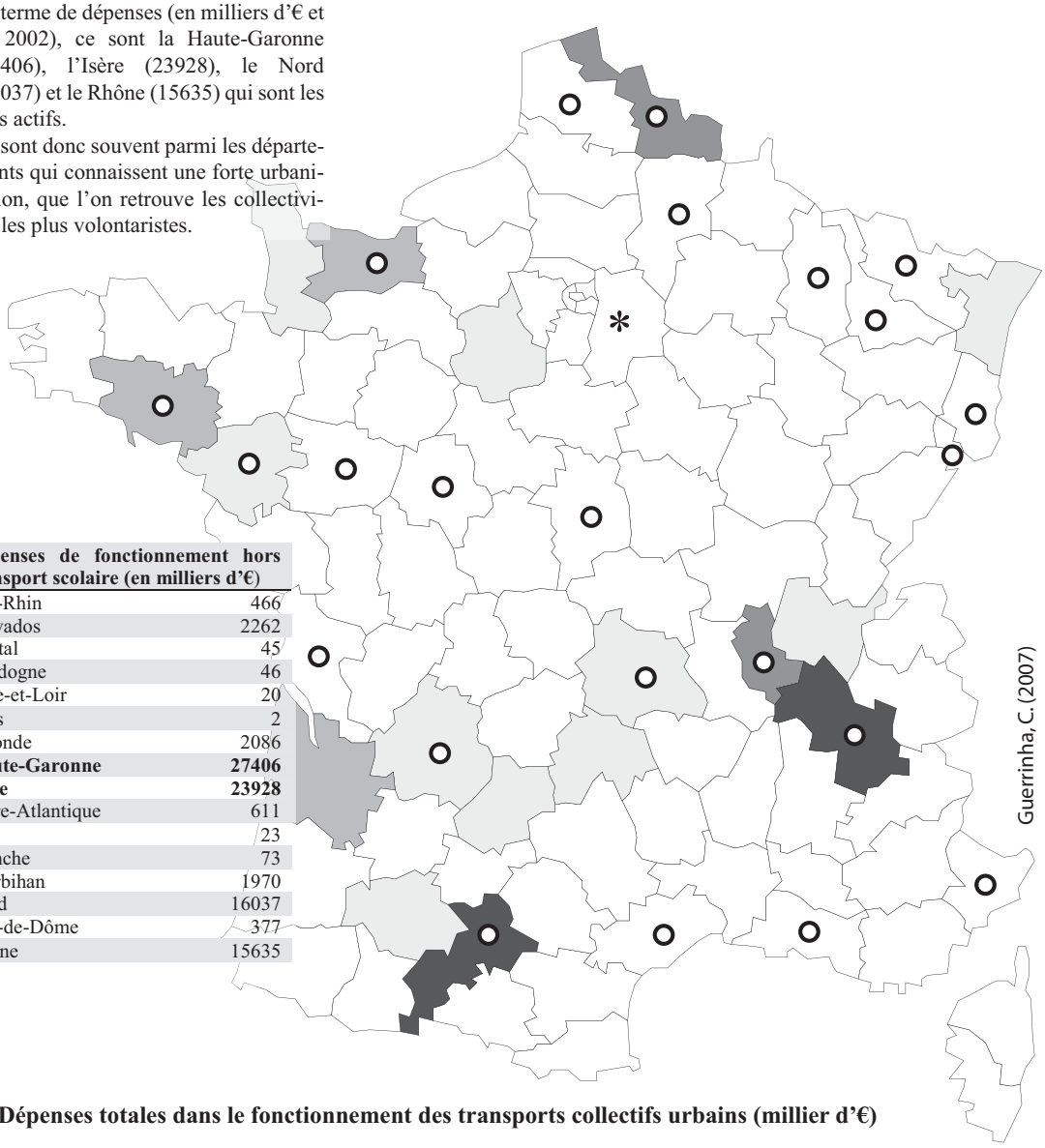
- Le ticket à **« prix unique »** quel que soit le parcours (et/ou un prix au km unique).

- Le **« découpage zonal »**. Le territoire concerné (tout ou partie du département) est découpé en zones concentriques qui correspondent à un tarif défini.

[421] Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »* et au point 3.3 sur *« Les projets périurbains du Conseil général de l'Isère. »*

[422] Avec par exemple l'intégration de certaines lignes interurbaines régulières à l'intérieur des PTU (avec ou sans points d'arrêts), afin de permettre aux usagers des transports interurbains départementaux de se connecter à un pôle d'échange important (gare), soit d'être connectés directement à un axe lourd (TCSP, tramway, métro), et ce, sans avoir à subir une rupture de charge supplémentaire.

En terme de dépenses (en milliers d'€ et en 2002), ce sont la Haute-Garonne (27406), l'Isère (23928), le Nord (16037) et le Rhône (15635) qui sont les plus actifs.
Ce sont donc souvent parmi les départements qui connaissent une forte urbanisation, que l'on retrouve les collectivités les plus volontaristes.



Dépenses de fonctionnement hors transport scolaire (en milliers d'€)	
Bas-Rhin	466
Calvados	2262
Cantal	45
Dordogne	46
Eure-et-Loir	20
Gers	2
Gironde	2086
Haute-Garonne	**27406**
Isère	**23928**
Loire-Atlantique	611
Lot	23
Manche	73
Morbihan	1970
Nord	16037
Puy-de-Dôme	377
Rhône	15635

Dépenses totales dans le fonctionnement des transports collectifs urbains (millier d'€)

27406,00
23928,00
15635,00
1970,00
0,00

C4 N=2 Min=23928,00 Max=27406,00 M=25667,00 S=1739,00
C3 N=2 Min=15635,00 Max=16037,00 M=15836,00 S=201,00
C2 N=3 Min=1970,00 Max=2252,00 M=2102,66 S=115,72
C1 N=10 Min=0,00 Max=611,00 M=166,30 S=215,97

58.82%

O **Départements** impliqués dans l'organisation d'un Syndicat Mixte de transport

* Les départements de la région Ile-de-france, ne sont pas traités dans cette carte

Fait avec Philcarto - http://perso.club-internet.fr/philgeo,
d'après les annuaires statistiques CERTU-GART-DTT-UTP
et données complémentaires fournies par le GART ; CERTU (2004)

Fig. 80 - Dépenses des départements dans les transports collectifs urbains - 2002

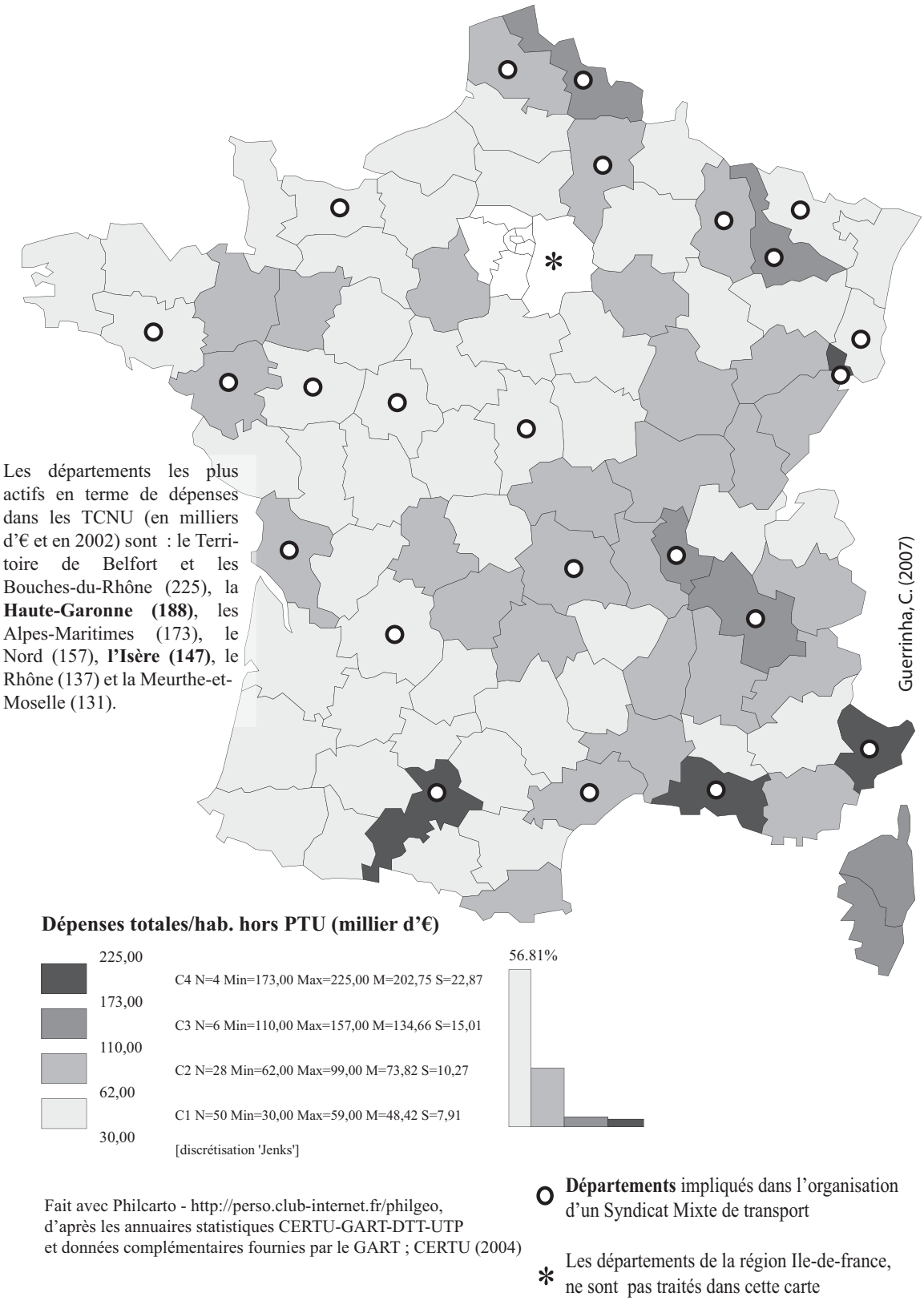
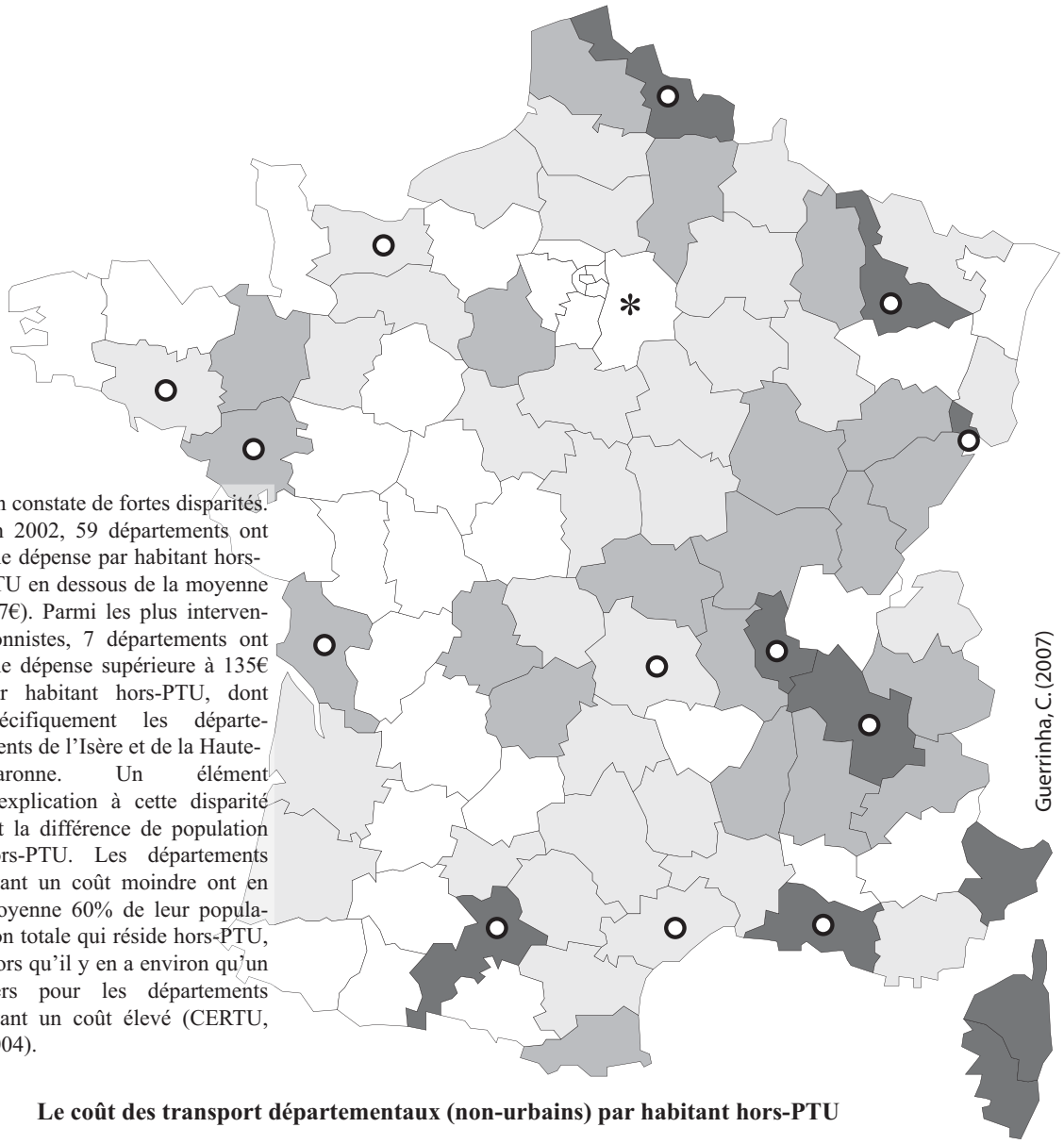


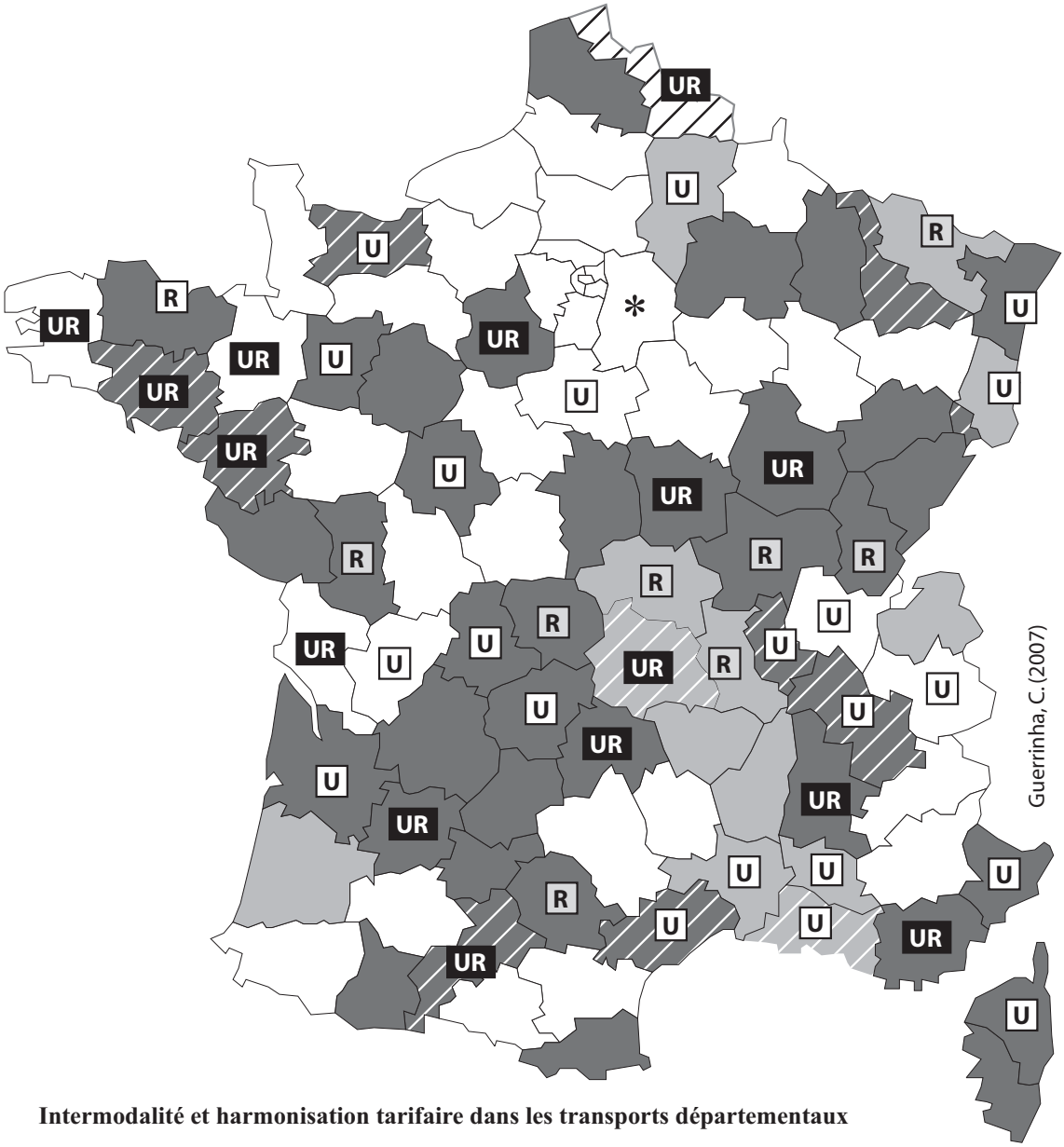
Fig. 81 - Dépenses des départements dans les Transports Collectifs Non Urbains (TCNU) – 2002



On constate de fortes disparités. En 2002, 59 départements ont une dépense par habitant hors-PTU en dessous de la moyenne (67€). Parmi les plus interventionnistes, 7 départements ont une dépense supérieure à 135€ par habitant hors-PTU, dont spécifiquement les départements de l'Isère et de la Haute-Garonne. Un élément d'explication à cette disparité est la différence de population hors-PTU. Les départements ayant un coût moindre ont en moyenne 60% de leur population totale qui réside hors-PTU, alors qu'il y en a environ qu'un tiers pour les départements ayant un coût élevé (CERTU, 2004).

Fait avec Philcarto - http://perso.club-internet.fr/philgeo,
d'après les annuaires statistiques CERTU-GART-DTT-UTP
et les données complémentaires fournies par le GART ; CERTU (2004). Seuil statistiques du CERTU.

Fig. 82 – Le coût des transports départementaux – 2002



Intermodalité et harmonisation tarifaire dans les transports départementaux

Pas d'harmonisation tarifaire

Harmonisation tarifaire sur certains secteurs du département (1996 : 13 ; 2002 : 13)

Harmonisation tarifaire sur tout le département (1996 : 25 ; 2002 : 39)

U Avec un ou plusieurs réseaux urbains (1996 : 13 ; 2002 : 20)

R Avec la Région - SNCF (1996 : 4 ; 2002 : 11)

UR Avec la Région et un ou plusieurs réseaux urbains (1996 : 4 ; 2002 : 15)

Départements impliqués dans l'organisation d'un Syndicat Mixte de Transport

* Les départements de la région Ile-de-france, ne sont pas traités dans cette carte

D'après les annuaires statistiques CERTU-GART-DTT-UTP
et données complémentaires fournies par le GART ; CERTU (2004)

Fig. 83 - Intermodalité et harmonisation tarifaire dans les transports départementaux - 2002

4.2. Le Conseil général de la Haute-Garonne : le représentant des périphéries

Un acteur « ancien » du système de régulation des transports collectifs

Au sein de l'agglomération toulousaine, le département de la Haute-Garonne est un acteur incontournable dans le domaine des transports publics. En plus de sa tâche d'organisation des transports scolaires et interurbains (réseau « arc-en-ciel »), il est en effet partenaire depuis l'origine du SMTC de l'agglomération centrale[423]. Le Conseil général intervient depuis les années 1970 dans le dispositif de l'organisation des transports publics urbains pour au moins deux raisons. La première, comme explicité précédemment, tient à la refonte du système de transports urbains. Pour assurer la coordination de l'ensemble du réseau, la SEMVAT[424] rachète en 1972 les anciennes sociétés privées exploitantes des lignes urbaines et suburbaines, dont une grande partie était sous le contrôle du Conseil général. Il a donc paru normal à l'époque de restructurer également l'autorité organisatrice en charge du transport public en lien avec la collectivité départementale, ce qui a conduit à la création d'un syndicat mixte (SMTC)[425].

La seconde raison tient au fait que les communes de la périphérie (organisée au sein du SITPRT[426]) ne possèdent pas, malgré leur nombre, un poids politique et/ou financier suffisant par rapport à la ville-centre. Le Conseil général se substitue donc aux communes périurbaines, tant en terme de représentation politique qu'en terme financier. Au sein du SMTC, ce dernier est alors régulièrement intervenu pour « défendre » les périphéries face à Toulouse, en particulier pour contester certaines décisions en défaveur des communes de périphérie.

L'implication politique et financière du Conseil général au sein du SMTC, à part égales avec la ville de Toulouse puis avec la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, s'explique aussi en partie à cause des rivalités partisanes et territoriales entre les deux principales collectivités locales toulousaines. Il y a en effet un affrontement partisan entre le président du Conseil général et le maire de la ville-centre qui cristallise de vives tensions depuis les années 1970. Le Conseil général est à une large majorité de gauche, alors que de 1971 et l'élection de Pierre Baudis, jusqu'en 2008 et l'élection de Pierre Cohen, la ville-centre est à droite.

Cependant, même si l'action de la Haute-Garonne en faveur des transports publics est historique, elle n'est paradoxalement et foncièrement pas « idéologique » : sa croyance en leurs capacités à résoudre pleinement les problèmes de déplacements dans l'agglomération toulousaine n'est pas véritablement avérée. Ainsi, pour un budget conséquent et une

---

[423] Le Conseil général de la Haute-Garonne s'est retiré en 2006 du SMTC, tout en continuant à contribuer financièrement certains projets qu'il soutient et qui concernent la périphérie, comme le prolongement de la ligne B du métro vers le territoire de la communauté d'agglomération du SICOVAL. Se référer au chapitre 2a : *« Une aire urbaine toulousaine divisée »* et au point 2.2 : *« L'organisation intercommunale des transports collectifs urbains : l'avant-coureur sectoriel »*

[424] SEMVAT : Société d'Economie Mixte des transports de Voyageurs dans l'Agglomération Toulousaine.

[425] Se référer également dans le même chapitre au point sur les *Syndicats Mixtes de Transports* (SMT).

[426] SITPRT : Syndicat Intercommunal des communes de Périphérie de la Région Toulousaine.

population comparables (environ 1,2 milliard d'euros et 1,1 millions d'habitants), la Haute-Garonne dépense moitié moins que l'Isère pour les transports collectifs (scolaires, interurbains et urbains confondus) mais dépense cependant légèrement plus pour la voirie (voir tab. pages 371)[427]. Il faut mettre au compte du département de la Haute-Garonne la diminution de son périmètre d'action. L'extension récente du PTU, de 53 à 85 communes, fait que le SMTC se substitue naturellement en lieu et place du Conseil général sur un certain nombre de communes, en reprenant des navettes interurbaines et périurbaines.

Pour le responsable du PDU toulousain au SMTC, le fait que le Conseil général fasse partie entièrement du dispositif du SMTC est néanmoins une opportunité non négligeable pour la bonne marche des transports de l'agglomération : *« Ce n'est finalement pas plus mal que le Conseil général investisse massivement dans le SMTC, car cela impose au département d'agir sur les transports collectifs, ce qu'il ne ferait peut-être pas. Cela permet aussi de mener une politique de transports cohérente de l'interurbain »*[428].

Le vice-président des transports au Conseil général, plutôt urbain, tient d'ailleurs à affirmer, lors d'un débat public sur le rôle des départements, que la Haute-Garonne est un exemple *« atypique car elle possède une forte connotation à la fois urbaine et rurale. On y observe une politique urbaine et en même temps une lutte contre la désertification rurale »* (Café géo, 2004)[429]. Ce dernier prend pour exemple la politique volontariste de la collectivité sur les transports publics. La Haute-Garonne est en effet le département qui, en France, dépense le plus pour les transports publics urbains : *« le budget annuel départemental dans ce domaine représente 40 millions d'euros, utilisés sur le territoire urbain de 85 communes afin de financer le fonctionnement des transports en commun. Contrairement à ce que pensent beaucoup de toulousains, le département est paradoxalement la collectivité qui injecte le plus d'argent pour le fonctionnement des transports urbains »* (Estèbe, 2004a).

Les espaces périurbains face à la ville-centre et à l'agglomération centrale

La posture et l'image d'un Conseil général comme l'un des principaux artisans du transport en commun sont néanmoins à nuancer. La priorité du département de la Haute-Garonne en termes de déplacement se porte en effet fondamentalement et avant tout sur une logique routière qui promeut l'amélioration de l'accessibilité à la ville-centre. Il faut en effet désenclaver les territoires périphériques (*« lutter contre la désertification rurale »* comme l'évoque le conseiller général ci-dessus), fluidifier la circulation et sécuriser les déplacements sur tout le réseau. Le positionnement du département repose essentiellement sur la logique d'une plus grande accessibilité de territoires périphériques qui ne peuvent vivre que s'ils ont un bon accès à la capitale régionale, *« grâce à la route source de progrès*

[427] Se référer dans le même chapitre au point 4.1 précédent : *« Un investissement inégal des départements »*
[428] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.
[429] Jean-Jacques Mirassou, conseiller général de Haute-Garonne (canton de Toulouse 7), Vice-président de la Commission permanente du Conseil général de la Haute-Garonne, chargé des Transports et des Communications.

social »[430]. Le département est en effet très soucieux de faire vivre ses territoires ruraux face à la métropole toulousaine, par le développement de ses infrastructures viaires. Un spécialiste de la vie politique locale souligne à ce titre l'importance que revêt le développement du réseau routier et notamment aux marges rurales du département : *« Dès qu'il s'agit de participer au financement de la rocade de Toulouse cela est toujours en contrepartie du financement d'une départementale au fin fond de la Haute-Garonne. C'est la clef du compromis centre-périphérie local… »*[431].

Le responsable du PDU expose pareillement les contradictions internes entre urbain et rural propres à la collectivité : *« Le problème est que sur 53 conseillers généraux, vous en avez 12 ou 13 de l'urbain et le reste, ce sont des élus ruraux. Donc, en ce qui concerne les transports en commun, ce n'est pas évident pour le Conseil général… Pour les conseillers généraux de l'urbain qui restent largement minoritaires par rapport aux non-urbains, il n'est pas évident de faire parfois passer la pilule ! Il faut expliquer pourquoi 100 millions d'euros sont investis sur le métro à Toulouse et seulement 20 millions ailleurs, par exemple sur les routes… »*[432].

L'idéologie véhiculée par le département est en quelque sorte que *Toulouse* limite son extension le plus possible. L'aire urbanisée se développe énormément, et cela ne plaît pas aux élus de la périphérie. Ces derniers considèrent que cette concentration démesurée « pompe » les ressources humaines, économiques et spatiales des territoires ruraux. Ce qui est d'ailleurs à tous points de vue critiquable puisque la métropole et sa couronne périurbaine irriguent en terme démographique et économique des territoires qui subissaient jusqu'à encore très récemment un exode rural massif. Le département de la Haute-Garonne est composé aujourd'hui de 1,1 millions d'habitants, et sur ce nombre il y en a plus de 900 000 résidants sur la seule aire urbaine toulousaine, soit plus de 80% de la population.

Il y a cependant très clairement chez les élus de la périphérie le sentiment que les toulousains « posent problème », c'est-à-dire qu'ils font monter le prix du foncier en saturant massivement leurs territoires. Les élus du département fonctionnent donc encore sur le schéma d'une métropole qui croît trop rapidement et démesurément à leurs yeux. Le phénomène de périurbanisation toulousain donne la perception d'une *« grande ville en tâche d'huile »*[433] à l'échelle du département de la Haute-Garonne. Du point de vue symbolique cela pose problème à bon nombre d'élus ruraux et notamment au président du Conseil général, premier représentant des élus à la frange de Toulouse en terme spatial. Ce

---

[430] Entretien Toulouse. 2004b. "Consultant, Architecte. Chargé de mission au bureau d'études en urbanisme et aménagement URBANE. Responsable de l'Association des Professionnels de l'Urbanisme de Midi-Pyrénées (APUMP). Entretien effectué le 26/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[431] Entretien Toulouse. 2004c. "Professeur en sciences politiques à l'Université Toulouse 2-Le Mirail et à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Toulouse. Membre du Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir (CERTOP). Entretien effectué le 26/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[432] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[433] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

dernier se revendique d'ailleurs, comme le souligne un politiste local : *« comme un non-urbain et fondamentalement un gars du pays, un élu rural, du canton… »*[434]. Le Conseil général reste ainsi profondément attaché aux valeurs « cantonales » et aux petites villes de périphérie, qui structurent son armature idéologique.

Une large partie des élus de la couronne périurbaine toulousaine, qui s'affichent comme « ruraux », prend encore faiblement conscience de l'étalement urbain et du rôle qu'ils pourraient jouer dans la régulation du phénomène. Le Conseil général prend certes conscience des multiples risques de mitage et de déstructuration spatiale d'une urbanisation galopante sur ses tissus ruraux. Mais il la considère aussi comme une opportunité en terme politique dans sa rivalité avec la ville-centre. La périurbanisation est en effet l'occasion de réaffirmer des valeurs rurales dans les anciens espaces marqués par l'exode massif de populations, désormais « réinvestis » en termes démographiques et économiques par la croissance toulousaine.

Le positionnement du Conseil général sur la question est donc paradoxalement le suivant : « non » au développement urbain en tâche d'huile, « non » aux volontés de mainmise politique et territoriale des collectivités du centre (contre la ville-centre et la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, voire parfois contre les Communautés d'agglomération périurbaines comme le SICOVAL et le Muretain) ; mais au contraire « oui » au développement des zones rurales, même si cela passe par le biais de leur urbanisation.

Le Conseil général : une institution fortement critiquée par les acteurs du « centre »

Pour de nombreux observateurs de la vie locale toulousaine (élus, techniciens comme scientifiques), le département est ouvertement critiqué pour son inadaptation aux enjeux contemporains. Le périmètre est considéré, d'une part comme débordé face aux territoires vécus, de la vie quotidienne, etc., et d'autre part comme peu démocratique au regard d'un découpage de ses circonscriptions qui privilégierait les cantons ruraux par rapport aux espaces urbains, en organisant une sous-représentation systématique des villes (Estèbe, 2005). Ainsi, comme le souligne le maire-adjoint à la mairie de Toulouse : *« Une large majorité des élus ruraux ne se voient pas abandonner la possibilité de subventionner abondamment la ruralité. Et cela est regrettable… »*[435]. Similairement, le responsable de l'aménagement à la Communauté d'agglomération du SICOVAL tient également à mettre en avant la déconnexion du Conseil général avec la métropolisation de l'aire urbaine toulousaine et son faible engagement politique face aux problématiques du « centre » : *« Il y a un profond décalage socio-économique entre le département et la réalité. Et cela se ressent*

[434] Entretien Toulouse. 2004c. "Professeur en sciences politiques à l'Université Toulouse 2-Le Mirail et à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Toulouse. Membre du Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir (CERTOP). Entretien effectué le 26/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[435] Entretien Toulouse. 2004a. "Maire-adjoint à la ville de Toulouse, Président du Conseil de développement du Grand Toulouse. Entretien effectué le 02/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

dans bon nombre de politiques publiques menées ici localement… »[436]. De plus, comme l'indique son collègue chargé des déplacements au SICOVAL : *« Le département perçoit assez mal la bonne réussite du SICOVAL. Il a 25 ans d'histoire, 15 000 emplois créés. C'est une réussite qui est reconnue, au moins localement si ce n'est nationalement. C'est donc une réussite qui peut faire un peu d'ombre au président du Conseil général »*[437].

Diviser pour mieux régner ?

L'enjeu de la maîtrise ou plutôt du contrôle des secteurs périurbains est à cet égard prioritaire pour le Conseil général, principal promoteur de la constitution des intercommunalités à la périphérie du pôle urbain toulousain, à l'instar de la « ceinture de pays » que traduit d'ailleurs très explicitement le SCOT de l'aire urbaine[438]. Le Conseil général travaille en effet dans une logique de constitution de « Pays » qui viennent s'essaimer autour de Toulouse.

Le pôle urbain toulousain fait ainsi figure d'un schéma de type « marguerite », avec un cœur constitué par 3 Communautés d'agglomération, et une périphérie constituée par de multiples Communautés de communes. Enfin, pour gérer des problématiques de bassin d'emploi, comme les transports publics ou la planification urbaine, des syndicats intercommunaux sectoriels sont constitués. Le vice-président du SMTC, également élu du SICOVAL, résume ce positionnement politique du Conseil général : *« Le président du département veut conserver son aura et son pouvoir. Il faut impérativement contrer Toulouse. Sa politique spatiale sur les structures intercommunales en périphérie ou l'exemple du SMTC est hélas là pour l'illustrer… »*[439].

La mise en place d'une conférence de l'aire urbaine pour l'élaboration du SCOT et les velléités affichées par les EPCI du centre pour la réalisation d'un « SCOT unique » à l'échelle de l'aire urbaine, ne sont d'ailleurs pas sans heurter le positionnement politique du Conseil général. Dans un département comme la Haute-Garonne où l'aire urbaine correspond à peu près à ses propres limites territoriales, voire parfois les dépasse[440], la collectivité perdrait en effet beaucoup de pouvoir et de visibilité, si une entité se structurait à l'échelle de l'aire urbaine. La constitution de démarches à une échelle élargie est de ce

---

[436] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Directeur du service Aménagement, Urbanisme et Transports à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 26/09/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[437] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[438] Se référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »* et au point 2.2 : *« L'intégration ou l'autonomisation des secteurs périurbains dans l'organisation des transports publics »* et à l'encadré sur *« le choix du type SCOT pour l'aire urbaine toulousaine : un révélateur de l'état des relations centre-périphérie ».*

[439] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

[440] L'aire urbaine compte près de 400 communes et déborde sur un certain nombre d'autres départements.

fait un risque pour la *gouvernance rurale* du Conseil général, mais aussi parce que le périmètre de l'aire urbaine questionne son rôle territorial.

Le Conseil général promeut donc en plus des logiques « périphériques » périurbaines et rurales, des logiques « d'enchevêtrement » et de « superposition », afin de contrer un mode d'organisation de l'aire urbaine qui s'opèrerait à partir du centre par incorporation des communes de la périphérie. La collectivité promeut donc une structuration de la périphérie pour contrer l'extension d'un secteur central qu'il considère comme trop important. Il a ainsi par exemple très nettement favorisé la création de la Communauté de communes de la Savetech à l'Ouest de Toulouse ou encore la création de la Communauté d'agglomération du Muretain au Sud-Ouest. La gouvernance de l'aire urbaine toulousaine se caractérise ainsi par un éclatement des pouvoirs qui est largement dans l'intérêt du Conseil général.

Ce dernier a par ailleurs également tenté au moment de la constitution des Communautés d'agglomérations (1999-2000) de faire sortir les communes situées dans le Sud du SICOVAL en les intégrant dans la structure plus rurale du Pays du Lauragais, ce qu'autorise la législation en vigueur au sein des territoires ruraux. Pour le responsable du service aménagement au SICOVAL, cet épisode est éminemment révélateur du positionnement de la collectivité vis-à-vis du centre de l'agglomération toulousaine. Elle s'oppose ainsi régulièrement aux initiatives portées par le « cœur », la ville-centre et le Grand Toulouse bien entendu, mais aussi parfois le SICOVAL : *« C'est surtout avec les instances décisionnelles et instances financières que le dialogue se fait le moins bien. Je citerai le département. Je pense qu'il n'est pas exagéré de dire que pratiquement toutes les Communautés d'agglomération toulousaines sont en conflit avec lui. Le Conseil général, je ne voudrais pas que cela soit mal interprété, détient une manne financière […] et il utilise ses finances comme il l'entend, c'est-à-dire même souvent a contrario de décisions comme celles prises dans le Schéma directeur… »*[441].

[441] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Directeur du service Aménagement, Urbanisme et Transports à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 26/09/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

4.3. Le Conseil Général de l'Isère ou le virage des transports collectifs

Une orientation politique originale, voire unique en France



> *En matière de transports, l'Isère est aujourd'hui au premier rang des départements français et il convient maintenant de consolider les avancées que nous avons faites en deux ans seulement : les couloirs-bus sur les autoroutes urbaines, les nouvelles lignes express, le schéma de déplacements de l'Isère rhodanienne et du Haut Rhône dauphinois, la carte orange et notre projet YSIS de tramway périurbain entre Moirans et Grenoble, pour décongestionner le trafic routier dans l'agglomération grenobloise.*
>
> **Président du Conseil général, André Vallini,**
> *Isère Magazine(Conseil Général de l'Isère, 2004c)(CG Isère, 2004c)*

Le rôle extrêmement actif dans les transports publics du Conseil général au sein de la RUG, tant au sein de la partie centrale de l'agglomération que sur les secteurs extérieurs, s'est accentué depuis les élections cantonales de 2001 et l'arrivée des socialistes aux commandes. La collectivité intervient depuis longtemps sur les questions liées aux déplacements (réseau du SMTC, liaison ferrée LAZER), notamment dans l'organisation de son propre réseau de lignes interurbaines d'autobus *Trans'Isère* et sur le financement du réseau urbain du SMTC[442].

La participation du Conseil général depuis les années 1970 au SMTC n'est pas étrangère à la forte implication de certains conseillers généraux plus urbains vis-à-vis des problématiques de transports publics. L'ancienneté et l'habitude de travail des élus départementaux sur ce thème tiennent évidemment à l'organisation juridique. La moitié des élus du conseil syndical du SMTC provient des bancs du Conseil général, et y figurent d'ailleurs les principaux élus. Ceux-ci siègent également au sein de l'importante commission *transport et urbanisme*[443] du Conseil général.

Par ailleurs, ce sont avant tout les conseillers généraux des cantons urbains et centraux, les plus anciennement habitués à la thématique des transports urbains et ceux qui en sont les plus proches en terme culturel (ville durable, dense et compacte), qui se mobilisent pour faire avancer les démarches dans le domaine des transports en commun.

---

[442] Le pilotage politique du SMTC est assuré à parité avec LA METRO : nombre d'élus identique et présidence pour le Conseil général. Le pilotage technique du SMTC est quant à lui essentiellement assuré par LA METRO et l'agence d'urbanisme. Se référer au chapitre 2b : *« Une région urbaine grenobloise comme référence spatiale »* et au point 2.2. *« L'élément moteur de la structuration intercommunale grenobloise : les transports collectifs urbains »* ; ainsi que dans le même chapitre 6 aux différents points abordant le rôle des Conseils généraux dans le développement des transports publics urbains, en particulier dans les syndicats mixtes de transports à Grenoble et Toulouse.

[443] Commission du Conseil général portant sur l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le foncier, les transports et les déplacements. Le président du SMTC (Claude Bertrand), le premier vice président (Marc Baïetto) ou le deuxième vice président (Charles Descours) sont conseillers généraux et membres de cette Commission (2006).

Les nombreux conseillers des cantons périurbains sont quant à eux encore largement en retrait, à l'exception de certains d'entre eux impliqués dans des territoires où se constituent des démarches intercommunales en la matière, comme le Pays Voironnais et le Grésivaudan[444].

De fortes ambitions sur les transports publics

Depuis 2001, le Conseil général s'est doté de moyens significatifs afin de faire avancer la question des transports publics. Par ces avancées volontaristes, le Conseil général met ainsi clairement en avant la qualité de son nouveau service de transports publics : *« C'est aujourd'hui l'un des réseaux reconnu comme le meilleur de France avec 900 véhicules, 16 millions de km parcourus par an, 18 millions de voyageurs. Où que vous habitiez en Isère, il y a forcément un arrêt de bus, de tram, une gare ou un parking-relais près de chez vous… Et une formule tarifaire sur mesure qui vous fera faire des économies »* (CG Isère, 2006e).

Cela se matérialise notamment par :

- la réorganisation et la rénovation complète du système de transport public départemental,
- la mise en place d'une tarification zonale simplifiée et lisible pour l'usager,
- une nouvelle identification visuelle,
- des abonnements à prix réduits,
- le portage de projet phares tels que le tramway YSIS[445],
- et la création de lignes d'autobus interurbaines express, surnommées, comme l'indique le vice-président du Conseil général, de *« RER routiers »*[446], circulant sur autoroute et dont certaines portions sont sur voies réservées , *« sur le modèle du RER parisien »*[447] comme le précise pareillement un chargé de mission de l'agence d'urbanisme.

Au niveau de l'affichage politique, le Conseil Général s'enorgueillit donc de dépenser désormais davantage pour le transport public que pour la route. L'évolution de son budget annuel est très significative, puisque en 6 ans le budget des transports publics du Conseil Général de l'Isère est passé de 71 millions (en 2001) à 148 millions d'euros (en 2007), contre 107 millions pour la voirie. Le Conseil général consacre par ailleurs près de 36 millions d'euros par an au financement des réseaux urbains isérois, du SMTC de

[444] La communauté d'agglomération du Pays Voironnais s'est constituée en AOTU et le syndicat du Pays du Grésivaudan a entrepris les démarches pour le devenir (2007). Se référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »* et notamment au point portant sur l'émergence des collectivités périurbaines dans le domaine des transports publics.

[445] Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »* et aux points abordant les différents projets de transports publics développés par le Conseil général de l'Isère.

[446] Entretien CG Isère. 2005. "Maire d'Eybens, vice-président du Conseil général de l'Isère et de la Communauté d'agglomération de LA METRO chargé des déplacements. Président du Syndicat Mixte du Schéma Directeur. Entretien effectué le 21/03/2005 par C. Guerrinha.", Eybens.

[447] Entretien AURG. 2004b. "Chargé d'études déplacements au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 08/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

l'agglomération grenobloise, du Nord-Isère (STUNI[448]), du Pays Voironnais ou du Pays Viennois, ce qui en fait le premier financeur des transports publics. La collectivité tient d'ailleurs à préciser que cela représente : *« […] un record inégalé en France, qui fait de l'Isère le seul département français à dépenser plus pour ses transports collectifs que pour les routes… »* (CG Isère, 2007b).

En affichant une volonté forte de résoudre les problèmes de déplacements de la RUG, la collectivité change pour ainsi dire de dimension en la matière. La collectivité fait figure d'une *Autorité Organisatrice de Transport* (AOT) quasi-complète, tant elle intervient dans des domaines variés : urbain, interurbain, périurbain ou rural. C'est ce que met en avant et confirme, André Vallini, le président du Conseil général de l'Isère : *« En 2001, lorsque j'ai été élu à la présidence du Conseil général, le budget transports était de 70 millions d'euros, il est aujourd'hui de 150 millions d'euros ! Le budget des routes, lui, est resté stable, autour de 100 millions d'euros. Il est clair que nous avons donc résolument tourné le dos au "tout routier" »* (Ibid.)[449].

L'action volontariste du Conseil général répond à la nécessité de résoudre des problèmes de déplacements dans une topographie contraignante, comme le précise la collectivité sur sa gazette mensuelle : *« Faciliter les déplacements des Isérois avec des moyens de transport performants qui incitent à laisser la voiture au garage »* (CG Isère, 2006e). Par ailleurs, *« le Conseil général ne compte pas s'arrêter là »* (Ibid.) et s'investit dans de nombreux domaines qui ne sont pas de sa compétence mais de la Région, comme dans la rénovation des gares et dans le déploiement du ferroviaire. Il est également fortement actif sur le volet des entreprises, en incitant les employeurs isérois à réaliser des PDE et en s'engageant avec eux dans le cadre de conventions pour réduire le coût des transports collectifs. Les employés dont l'entreprise est signataire d'un *Plan de Déplacements d'Entreprises* (PDE) avec le Conseil général sont ainsi aidés à hauteur de 60% minimum de leurs abonnements de transports en commun domicile-travail. La prise en charge pour ces premiers peut même être totale s'ils s'engagent à prendre le car au moins 4 jours par semaine sur leur trajet domicile-travail (CG Isère, 2005a)[450], comme cela est relaté pour cette employée d'une grande entreprise iséroise : *« Elle se gare désormais dans un parking-relais situé à la périphérie de Grenoble et prend ensuite le bus pour se rendre sur son lieu de travail. Comme de nombreux collègues, elle a été séduite par cette formule "parking-relais/navette" qui lui laisse l'entière liberté de circuler »* (Ibid.).

L'ADTC félicite par ailleurs à de diverses reprises les efforts persistants menés par la collectivité depuis la fin des années 1990, révélateur d'un contexte socio-politique consensuel mais aussi très entreprenant : *« Prenant acte du développement massif de la*

---

[448] STUNI : Syndicat des Transports Urbains du Nord Isère.

[449] Le virage envers les transports collectifs se heurte cependant aux politiques routières, qui restent pour une majorité d'élus, notamment du Conseil général, l'enjeu principal. Se référer au chapitre 5 : *« Un "périurbain" qui s'invite à la table des négociations : la rocade Nord grenobloise »* et en particulier au point 2 : *« Le leadership du Conseil général de l'Isère sur la question des déplacements »,* qui illustre les contradictions internes au Conseil général de l'Isère en matière de politiques de déplacements.

[450] Ce qui est pour le moins original et très volontariste en termes de financements, en comparaison aux politiques minimalistes menées par une grande majorité de départements de province en la matière.

périurbanisation, le Conseil Général a engagé un plan de modernisation des lignes de la deuxième couronne grenobloise ne disposant pas d'une fiscalité affectée[451] *[…] Elle n'en constitue pas moins une démarche remarquable du développement des transports publics, à une période où beaucoup de départements estiment que les seules lignes intéressantes sont celles qui fonctionnent aux risques et périls du transporteur ! »* (ADTC, 1997a).

La gazette départementale (Isère Magazine) s'évertue ainsi mois après mois à convaincre les isérois des avantages, notamment financiers, à utiliser les transports collectifs et notamment le réseau départemental *Trans'Isère*. La collectivité met en avant, avec moult preuves à l'appui, le fait qu'ils sont vraiment *« moins cher que la voiture »* (CG Isère, 2006c). La collectivité insiste par ailleurs sur le fait qu'en les utilisant, *« nous réduisons notre budget transports et "polluons moins". Cela fait partie des engagements du Conseil général »* (CG Isère, 2007c). Ainsi, régulièrement sont mis en avant les dangers du tout-automobile et le rôle environnemental d'une mobilité quotidienne alternative : *« Les chiffres sont inquiétants : les scientifiques prévoient une augmentation de la température de plus de 2°C dans les prochaines décennies. En cause, toutes les activités humaines et industrielles qui génèrent des gaz à effet de serre, Co2, méthane, désignés comme principaux coupables du réchauffement climatique. Alors devenons plus responsables ! Si nous ne changeons pas nos comportements, c'est une planète en péril que nous laisserons en héritage à nos enfants. Sachez qu'en prenant votre voiture vous émettez deux fois plus de Co2 et 19 fois plus de résidus d'hydrocarbures au kilomètre qu'un passager de bus »* (CG Isère, 2004e).

Pour cela, de nombreux comparatifs sont réalisés pour démontrer l'avantage économique d'une moindre utilisation de la voiture, surtout pour se rendre à son travail :

> *- Le Conseil général : « Propriétaire d'une berline de moyenne cylindrée, il (l'employé) a fait ses calculs et a rapidement opté pour un abonnement annuel sur la ligne de car Express Voiron-Grenoble-Crolles.*
>
> *- L'employé : « Il faudrait être fou pour passer à côté d'une économie de 880 euros par an, explique-t-il, calculette à l'appui 42 km par jour, aller-retour, c'est environ 1 000 euros d'essence par an, alors qu'avec le système du PDE, mes frais de déplacements se limitent à **120 euros par an**, prix de l'abonnement Trans'Isère » (CG Isère, 2005a)*

Un leadership grenoblois pour la promotion des transports publics

Le renforcement du poids politique du Conseil général tient notamment à la tradition qu'il possède en matière de déplacements urbains, comme l'illustre leur prise en compte par les différents maires successifs de la ville-centre. Hubert Dubedout développe ainsi, à partir des années 1960 et 1970, son projet urbain autour des transports collectifs et des modes alternatifs à la voiture. Il organisa d'ailleurs en lien avec l'ADTC les premières *fêtes du vélo*. Alain Carignon développe le projet de tramway entrepris par son

[451] L'auteur fait référence à l'absence de *Versement Transport* (VT) hors des PTU.

prédécesseur. Et Michel Destot, le président du *Groupement des Autorités organisatrices de Transport* (GART), l'un des principaux « lobby » des transports publics en France, poursuit cette action en faveur des modes alternatifs à la voiture.

Mais le principal leadership politique, malgré l'important affichage médiatique du maire de la ville-centre et du Président du Conseil général[452], tient à l'action du vice-président à l'aménagement du territoire et aux transports du Conseil Général de l'Isère, en l'occurrence Marc Baïetto, considéré comme le « monsieur transports » grenoblois. C'est d'ailleurs ce que souligne le Directeur de la mission prospective à LA METRO : *« A Grenoble, il y a de nombreuses personnes impliquées fortement dans les questions de transports collectifs, Marc Baïetto le leader local en la matière, Michel Destot qui est le président du GART, etc. Ce sont des moteurs au niveau du leadership politique. Leur carte de visite à l'extérieur c'est d'ailleurs le transport collectif ! Pour vous dire l'importance que cela joue ici culturellement ! »*[453]. Le vice-président du Conseil général porte par ailleurs de multiples « casquettes » dont notamment celle de maire d'une commune de proche banlieue (Eybens), mais surtout celle de président du *Syndicat Mixte du Schéma Directeur de la région urbaine grenobloise (SMSD)* ou encore de vice-président *aux déplacements* de la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole (LA METRO). Personne clef et ressource, il est donc en charge de nombreuses actions transversales qui contribuent à la cohésion, mais surtout à l'avancement des problématiques liées aux déplacements localement. Le leadership du vice-président s'inscrit par ailleurs dans une majorité à la fois de gauche urbaine, même si l'institution départementale reste encore très teintée de ruralité. C'est ce que confirme un observateur universitaire local : *« La collectivité est très fortement marquée par un côté rural qui est synonyme de voiture. Et de la voiture qui est égal à l'accès au centre… Le schéma centre-périphérie au sein de la collectivité est comme partout en France, il est assez simple en fin de compte ! »*[454].

Un fragile équilibre entre rural et urbain au centre des problématiques de déplacements

Cette posture politique assez récente, en l'occurrence l'affirmation en tant qu'acteur majeur dans le champ de l'urbain et des transports publics, n'est pas sans poser des tensions à l'intérieur même de l'institution. L'Isère, comme la plupart des départements, s'inscrit dans une forte opposition centre-périphérie interne, entre les élus *urbains* et les élus *ruraux*. Une séance plénière du Conseil général « spécial transports »[455], nous a

[452] Egalement ancien maire de la commune périurbaine de Tullins et Député dans le Voironnais, *a priori* peu enclin au développement massif des transports publics au détriment de projets routiers, considérés comme prioritaires et inéluctables. Se référer au chapitre 5 : *« Un "périurbain" qui s'invite à la table des négociations : la rocade Nord grenobloise »*

[453] Entretien CA LA METRO. 2004c. "Directeur de la mission prospective urbaine à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole. Entretien effectué le 07/07/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

[454] Entretien Grenoble. 2003. "Elu au conseil municipal de la ville de Grenoble et professeur à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Grenoble (UPMF, CERAT). Entretien effectué le 06/10/2003 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[455] Séance plénière consacrée aux « transports » au Conseil général de l'Isère, le 21 octobre 2004 à Grenoble

d'ailleurs révélé l'appréhension de la thématique par les élus cantonaux et *a fortiori* le fragile équilibre entre rural et urbain.

Les débats, divisés entre la matinée et l'après-midi[456], ont abordés respectivement les thématiques des infrastructures routières puis des transports collectifs. Au cours de la matinée, le débat portait sur la programmation des grandes infrastructures, routières et ferroviaires[457], et tout principalement sur la nécessité de ne pas diminuer davantage les budgets routiers. Selon de nombreux conseillers généraux, même une politique volontariste de transports publics ne saurait en effet satisfaire pleinement les « besoins » de déplacements des isérois.

A cet égard, la première communication, à savoir celle du Préfet de l'Isère[458] portant sur les projets autoroutiers dans le département et en particulier sur le projet contesté par les milieux écologistes de la *Tangentielle Nord-Sud*[459], semblait correspondre aux attentes d'une majorité de l'assemblée départementale. Abordée à partir de la question de l'étalement urbain ou plutôt sur le pourquoi de sa progression et de sa nécessaire maîtrise, l'intervention de la préfecture plaçait la problématique des déplacements automobiles et de la programmation de nouvelles infrastructures comme un enjeu local prioritaire. Après avoir balayé le cadre juridique national[460], l'intervention du Préfet (dans le cadre du thème : « Relier l'Isère à l'Europe ») s'est résumé à établir l'inventaire des projets routiers et autoroutiers qui concernaient de près ou de loin le territoire départemental. Il s'est par ailleurs attardé sur les conséquences des voies de circulation en construction ou en projet sur les zones naturelles, sur la nécessaire amélioration des diffuseurs, sur le passage à 2x3 voies de certains tronçons autoroutiers jugés saturés, sur les améliorations techniques, ainsi que sur les détails techniques de bretelles autoroutières à réaliser rapidement. Mais ce qui a retenu l'attention des élus fût la ferme volonté du Préfet de réaliser à moyen/long terme la *Tangentielle Nord-Sud* (TNS).

Le débat sur les questions de déplacements s'est cantonné dans le sens d'une apologie des vertus du système autoroutier français, notamment en termes de sécurité routière. Alors qu'en 2004 les autoroutes dans le département de l'Isère représentaient 2% du réseau et près de 25% du trafic, elles ne comptabilisaient en effet seulement que 9% des accidents corporels et 4% des accidents mortels. Un conseiller général s'exclama d'ailleurs pour

---

CG Isère. 2004. Journée de débat interne sans presse ni public externe. Une demande auprès du président du Conseil Général de l'Isère nous a permis d'y assister.

[456] Détail dont nous verrons par la suite l'utilité et l'importance.

[457] RFF et la Région Rhône-Alpes rappelaient à cette occasion que l'objectif prioritaire sur Grenoble devrait porter avant tout sur le transport ferroviaire de voyageurs et sur le fret de marchandises, afin de maîtriser le trafic routier dans les vallées alpines.

[458] Bert, M. 2004. "Les grands projets autoroutiers de l'Etat (Préfecture de l'Isère), Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

[459] Projet autoroutier vieux de plus de 30 ans sous la forme d'un tunnel passant sous le massif montagneux du Vercors. Se référer au chapitre 5 : *« Un "périurbain" qui s'invite à la table des négociations : la rocade Nord grenobloise »* portant sur les projets de grandes infrastructures routières.

[460] Schéma de service collectif de transport, adopté en avril 2002 : liaison Saône-Rhône et liaison Grenoble-Sisteron ; et le CIADT, adopté le 18 décembre 2003. (CIADT : Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire).

préciser que : *« […] lorsqu'on retarde les projets routiers, on retarde la diminution du nombre d'accidents ! »*[461].

Le débat transport est donc essentiellement abordé dans un premier temps à travers une série de projets routiers : il y a tant de projets qui coûtent tant… Le débat ne porte pas sur l'utilité effective de ces infrastructures, chose par ailleurs communément admise, mais plutôt sur l'échelonnement technique et comptabiliste de leurs réalisations. Dans le même ordre d'idée, en exposant le schéma routier départemental pour l'année 2003, le vice-président chargé des routes du Conseil général, maire d'un pôle périurbain lointain (ville de Pontcharra dans le Grésivaudan), rappelle plus tard dans la matinée que : *« La priorité aux transports collectifs et aux modes doux est donnée dans les grandes aires urbaines, mais il ne faut surtout pas oublier dans le même temps de désenclaver les espaces ruraux »*[462].

Ce n'est donc qu'une fois les grands projets routiers exposés, portant parfois sur la simple modification technique d'un échangeur, que la parole fût enfin donnée l'après-midi, « à l'heure de la sieste », aux transports publics dans une salle vidée de près des deux tiers de son audience matinale[463].

Conclusion du point 4

Le Conseil général comme acteur majeur dans le domaine des transports publics n'est *a priori* pas une évidence dans le contexte territorial français. Maillon central du mouvement de décentralisation des responsabilités et de l'autonomisation des collectivités locales, le Conseil général est surtout réputé pour son action dans l'amélioration du réseau routier afin de répondre à une forte demande politique et sociale (élus et population). Son ancienneté dans la régulation des déplacements s'inscrit en effet surtout dans la création de multiples infrastructures routières désenclavant les territoires ruraux, mais conditionnant également le support viaire du processus de périurbanisation. A l'inverse, la demande sociale est plus faible pour les transports publics et son action en est conséquence plus réduite.

Cependant, le département est considéré comme une collectivité locale pouvant jouer un rôle stratégique pour le devenir du développement urbain. Sa position est souvent jugée comme intéressante au regard de la gestion des déplacements, des compétences détenues

---

[461] Bich, C. 2004. "Vice-président chargé des routes du Conseil Général de l'Isère, Maire de Pontcharra, Le réseau d'autocar départemental, Thème n°2 : « Se déplacer en Isère », Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

[462] (Ibid.).

[463] Le président du Conseil général, André Vallini, remercie à cet égard vivement ses collègues présents et vilipende l'absentéisme de l'après-midi (qui fera d'ailleurs l'objet d'un courrier de « remontrance » adressé à tous les élus), alors que l'après-midi est consacré entièrement au thème des transports publics (urbains, interurbains et ferrés) ; élément par ailleurs considéré comme essentiel pour l'avenir de la région urbaine grenobloise.

dans le domaine du transport et de l'aménagement. Son rôle *stabilisateur* au sein d'un système politique territorial en perpétuelle recomposition. Au regard de l'évolution des déplacements quotidiens, mais aussi au vu de l'ancienneté de l'institution et de ses rapports avec les autres collectivités locales, le Conseil général pourrait ainsi jouer un rôle *initiateur*, afin de mieux coordonner les politiques urbaines, notamment dans les démarches de coopération entre intercommunalités centrales et périphériques, comme il le fait parfois au sein des *syndicats mixtes*. Mais face à l'enjeu des transports publics en milieu urbain et périurbain, la collectivité s'implique de manière très diverse. Le cadre juridique est en effet relativement souple et l'attitude des Conseils généraux est donc souvent peu interventionniste.

Très largement, les départements ne se positionnent en effet pas comme un véritable leader. Le budget consacré au transport public représente le plus souvent une faible part. Les départements les moins volontaristes se cantonnent essentiellement à la gestion du service de transport scolaire et à l'exploitation de quelques lignes régulières interurbaines. Rares sont ceux d'entre eux qui en font un levier prioritaire d'intervention en matière de déplacements. Les principaux facteurs explicatifs de cette hétérogénéité sont nombreux, mais la *tradition d'intervention* et *l'intégration de lignes interurbaines dans les transports publics urbains* sont parmi les plus importantes.

A Toulouse et Grenoble, les Conseils généraux font partie des collectivités les plus volontaristes en la matière. **La Haute-Garonne et l'Isère sont en effet celles qui dépensent le plus en faveur des transports publics** et en particulier en faveur des réseaux urbains. L'Isère attribue près de 22% de son budget total aux transports (dont 12,4% pour les transports publics), alors que la Haute-Garonne en dépense environ 16% (dont 6,2% pour les transports publics).

A Toulouse, l'action politique du département s'inscrit dans un conflit, avec la ville-centre et l'agglomération centrale, teintée d'une opposition classique *centre-périphérie* et *urbain-rural*. Le Conseil général est en effet le porte-parole d'une périphérie qui rejette la croissance de l'urbanisation en tâche d'huile sur les espaces ruraux. L'institution départementale promeut des logiques *périurbaines et rurales*, des logiques *d'enchevêtrement* et de *superposition*, afin de contrer un mode d'organisation de l'aire urbaine qui s'opèrerait à partir du centre par incorporation des communes de périphérie. La constitution de démarches à une échelle élargie est en outre considérée comme un risque pour la *gouvernance rurale* du Conseil général. Ainsi, malgré la plus forte participation financière dans les transports publics urbains (pour les agglomérations de province), le développement et l'amélioration du réseau routier reste l'enjeu prioritaire.

A Grenoble, les transports publics s'affichent politiquement comme un des enjeux majeurs de l'action du Conseil général. Le budget alloué aux transports publics est même supérieur à celui alloué aux routes, cas unique en France pour cet échelon administratif et territorial. Le leadership politique local s'appuie de plus depuis longtemps sur la culture

urbaine du transport public. Ce n'est pas pour rien que le tramway, cofinancé par le Conseil général, fut parmi les tous premiers à réapparaître dans la France des années 1980. Cependant, comme à Toulouse, l'équilibre entre *rural et urbain* est fragile au sein de l'institution, malgré une forte inclination pour les transports publics. Le Conseil général de l'Isère ne se donne pas vocation à fédérer le *centre et la périphérie* : il développe simplement une logique sectorielle basée sur l'offre de transport (collectif ou routier).

Les Conseils régionaux de la Haute-Garonne et surtout de l'Isère sont au donc centre d'un difficile compromis entre *transports publics et automobile*, malgré des discours parfois très volontaristes pour développer des alternatives au *tout-routier*. Les politiques sectorielles en faveur des transports publics apparaissent mêmes parfois comme la « pilule » qui permet de continuer en douceur le développement de nouvelles infrastructures routières. Le développement et l'amélioration du réseau routier reste ainsi par exemple l'enjeu premier des élus locaux grenoblois, malgré le récent virage financier et organisationnel entrepris par le département en faveur des transports publics. Cependant, le poids financier des nouvelles compétences décentralisées dans le champ routier contraindront peut-être la collectivité, plus tôt que tard, à amender ou non cette tendance pour le moins originale.

Conclusion du chapitre 6

Les transports publics face à l'extension de l'urbanisation et la modification des cadres organisationnels

L'évolution récente du cadre organisationnel des transports publics fait apparaître à la fois un système juridique fortement décentralisé et complexe, étroitement lié aux modifications institutionnelles plus globales qu'à connu la France depuis la fin des années 1970. La décentralisation des responsabilités et l'autonomisation des collectivités locales ont découpé le champ des transports publics par autorités organisatrices et territoires distincts. La gestion de l'espace urbanisé central et de la desserte urbaine incombent ainsi aux groupements intercommunaux sous la forme majoritaire des communautés (d'agglomérations et urbaines), voire des syndicats mixtes, alors que les liaisons interurbaines (routières et ferroviaires) au département et à la région. La réalité est néanmoins bien plus complexe, comme les télescopages très fréquents, entre par exemple les politiques développées par les AOTU et celles des Conseils généraux.

Au regard de l'extension des territoires urbanisés, ce cadre organisationnel se heurte à ses propres limites : étroitesse du périmètre de gestion des réseaux urbains et séparations, souvent inadaptées, des responsabilités. C'est d'ailleurs le constat qu'avait mis en avant la loi SRU, dont l'objectif était de mieux faire correspondre les territoires de mobilité avec les territoires du politique en répondant ainsi à l'enjeu majeur soulevé par la croissance des espaces périurbains.

Nous aborderons donc dans le chapitre suivant, l'adaptation des territoires de gestion aux nouvelles exigences spatiales et institutionnelle, à la prise en compte du périurbain et enfin à la coordination des politiques des différentes autorités.

Chapitre 7

L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs

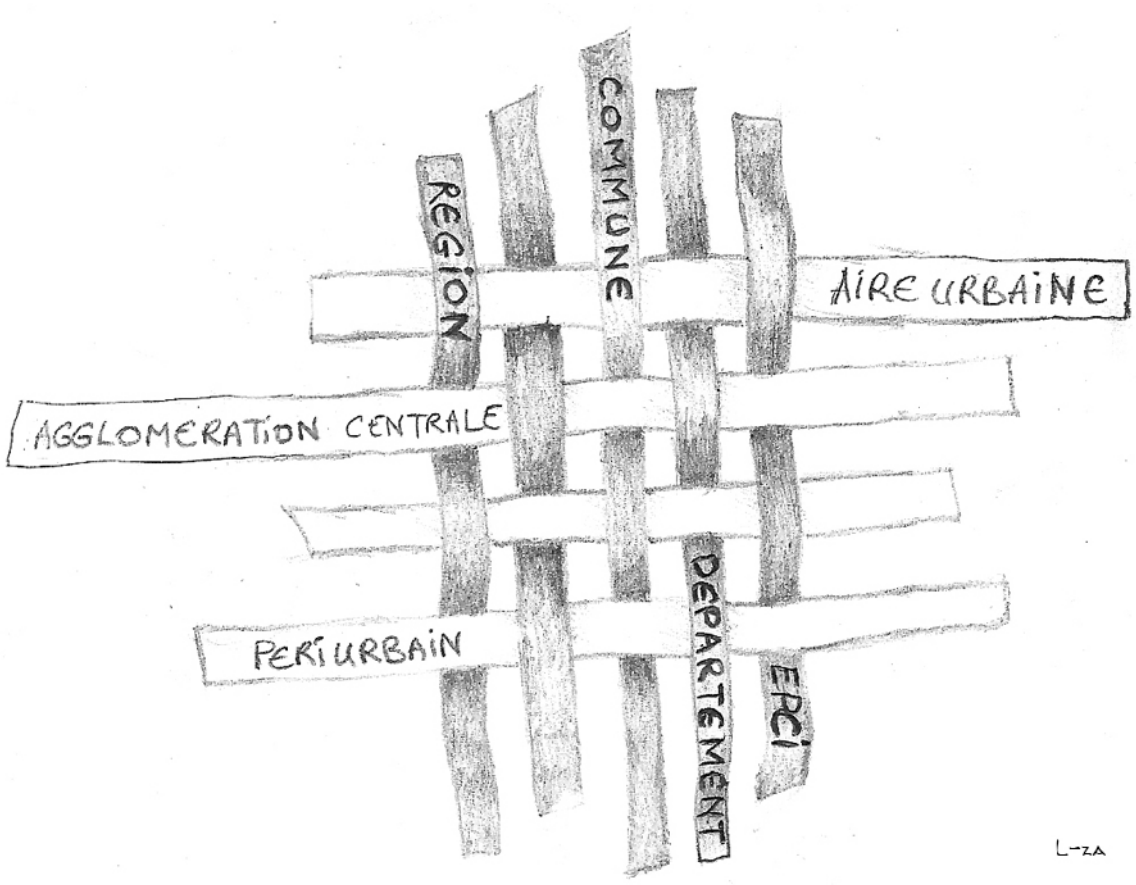


Fig. 84 - Le cadre organisationnel des transports publics ou l'enchevêtrement des autorités et des territoires

Chapitre 7
L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs

1. Les périmètres de régulation des transports publics : extension, autonomisation, coordination ?

1.1. La pertinence des périmètres de gestion au regard des territoires urbanisés et des mobilités quotidiennes
1.2. Organiser l'extension organisationnelle du transport public : un éventail d'arrangements

2. Les « EPCI périurbains » : l'affirmation d'un acteur émergent des transports publics

2.1. Les secteurs périurbains dans le cadre organisationnel des transports publics urbains
2.2. L'intégration ou l'autonomisation des secteurs périurbains dans l'organisation des transports publics

3. L'échelle de la RUG : mise à l'agenda métropolitain de la question des transports publics

3.1. La promotion d'une régulation des déplacements à l'échelle de la Région Urbaine Grenobloise
3.2. La nécessité d'étendre le périmètre des transports publics urbains

1 Les périmètres de régulation des transports publics : extension, autonomisation, coordination ?

> *La plupart des problèmes se posent désormais à l'échelle des agglomérations : métro, transports, pollution, risques, centralité, etc. Ça n'est qu'à ce niveau qu'on peut envisager des solutions efficaces, pas à celui d'une seule commune.*
>
> **François Ascher,**
> *Les problèmes se posent à l'échelle des agglomérations (Ascher, 2002)*

Ce chapitre aborde la gestion des déplacements au regard de l'urbanisation des territoires et plus précisément de l'extension des transports publics à l'échelle des espaces périurbains et à celle plus large et plus *englobante* des régions urbaines. L'augmentation des déplacements d'échanges entre les espaces périurbains et les espaces centraux font que ceux-ci débordent en effet largement les périmètres traditionnels de gestion. Elle questionne en cela les solutions institutionnelles à même de réguler les flux quotidiens générés en partie par le phénomène de périurbanisation.

L'évolution des territoires de la mobilité quotidienne suppose, dans une certaine mesure, l'extension des territoires de gestion du transport public, suscite leur recomposition ou encore leur coordination. La *métropolisation*[464] des territoires met ainsi la promotion d'une *gouvernance* à une échelle plus large, qui vise à mieux prendre en compte la réalité des espaces urbanisés contemporains ; et de ce fait cherche à répondre au décalage entre ce qui à trait au *vécu quotidien* et au *politique*. Il s'agit en effet de dépasser les périmètres institutionnels actuels en adaptant les champs de l'action publique, ici les transports publics, à l'échelle des bassins de vie, comme l'évoque ci-dessus François Ascher.

[464] La *métropolisation* (étymologiquement composé à partir du mot métropole, meter-polis: ville-mère) est un processus de transformation qualitative, à la fois fonctionnel et morphologique des très grandes villes. La métropolisation se caractérise par un accroissement du poids des plus grandes villes dans la répartition de certaines fonctions, ainsi que par la concentration de la population dans les *aires métropolitaines*.

1.1. La pertinence des périmètres de gestion au regard des territoires urbanisés et des mobilités quotidiennes



Ces configurations institutionnelles correspondent à une stratégie historique de l'Etat, mais également à un état de la mobilité qui conditionnait, organisait les rapports concurrentiels entre les territoires. La pertinence de la répartition des compétences n'est pas indépendante du contexte de la mobilité, de l'évolution des conditions de la mobilité.

Marc Wiel,
La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée (Wiel, 1999a)

Un cadre institutionnel dépassé par l'urbanisation ?

Le *Périmètre des Transports Urbains* (PTU) semble être devenu un cadre trop étroit pour gérer les déplacements dans le cadre de bassins de vie quotidiens qui se sont fortement étendus. La pertinence du périmètre qui organise les transports publics urbains est interrogée, alors que la répartition des hommes et des activités au sein des espaces urbains s'est radicalement modifiée.

Les agglomérations françaises sont en effet passées de structures urbaines traditionnelles monocentriques et relativement regroupées, à des structures plus lâches, polynucléarisées et étendues à l'échelle des aires et des régions urbaines, ou comme l'écrit Gabriel Dupuy à celle des *« territoires de l'automobiles »* (Dupuy, 1995b). L'étroitesse des territoires actuels de l'organisation du transport public urbain, interpelle l'écart qui existe entre réseaux et territoires ; en l'occurrence entre une *« territorialité aréolaire »* faite de zones, de limites, de frontières, et une *« territorialité réticulaire »* qui les transgresse et les bouleverse (Dupuy, 1991)[465]. Concernant l'organisation institutionnelle en matière de transport public, un constat paraît donc presque évident : les déplacements ignorent les frontières administratives aujourd'hui largement dépassées par l'espace vécu de la population.

François Ascher évoque dans ses essais sur la ville contemporaine, l'inadéquation croissante d'un système institutionnel français *« fondé sur des échelles urbaines en partie médiévales »* (Ascher, 1998). L'auteur pourfend le décalage de plus en plus important entre la *ville réelle* (celle de la mobilité quotidienne) et la *ville politique* (celle faites de limites administratives). Sa critique s'adresse au fait que les villes françaises ont connu de très nombreuses évolutions : elles se sont étalées et éclatées ; tandis que nos anciennes institutions qui datent de la révolution de 1789 n'ont pas changé, s'adaptant tant bien que mal aux transformations urbaines. La tentation apparaît donc grande, voire pour certains

[465] Se référer également à l'étude suivante portant sur l'écart entre systèmes de transports collectifs et systèmes résidentiels : Guerrinha, C. 2007. "Logiques urbanistiques et logiques de transports au sein d'une intercommunalité périurbaine. L'exemple de la construction territoriale du Pays Voironnais." *Flux*, n°68.

indispensable, de réformer les institutions pour les adapter aux nouvelles échelles et structurations urbaines. Le même constat est mis en avant par Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner : l'extension des territoires *d'usages* défait la pertinence des limites administratives des diverses collectivités territoriales (Lefèvre et Offner, 1990). La trame intercommunale sur laquelle repose aujourd'hui l'organisation des réseaux de transports publics urbains révèle en effet son inadéquation de manière criante face aux *territoires vécus*.

Dans l'objectif d'une planification et d'une gestion adéquate des espaces urbanisés, le système intercommunal français, même fortement étendu à la suite de la loi Chevènement de juillet 1999, apparaît comme inadapté aux enjeux des déplacements quotidiens. Cadre privilégié des transports publics urbains, l'intercommunalité apparaît même comme le legs d'un *« mode d'organisation directement lié à l'échec de projets de réforme des collectivités locales que d'autres pays ont réalisé »* (Menerault, 1991). Ce cadre institutionnel érigé pour ainsi dire par défaut, au gré des évolutions du paysage institutionnel, ne répond donc que peu, ou voire plus, aux transformations de l'espace urbanisé, notamment devant de désormais vastes périphéries urbaines dont la population croît d'année en année. Malgré un succès incontestable, les réformes intercommunales impulsées par la loi Chevènement se caractérisent par des territoires qui sont largement *« sous-optimaux »*, puisque comme le souligne Emmanuel Négrier moins de la moitié des communes composant les aires urbaines de l'INSEE s'est finalement intégrée aux institutions intercommunales : celles en charge des transports publics urbains (Négrier, 2005).

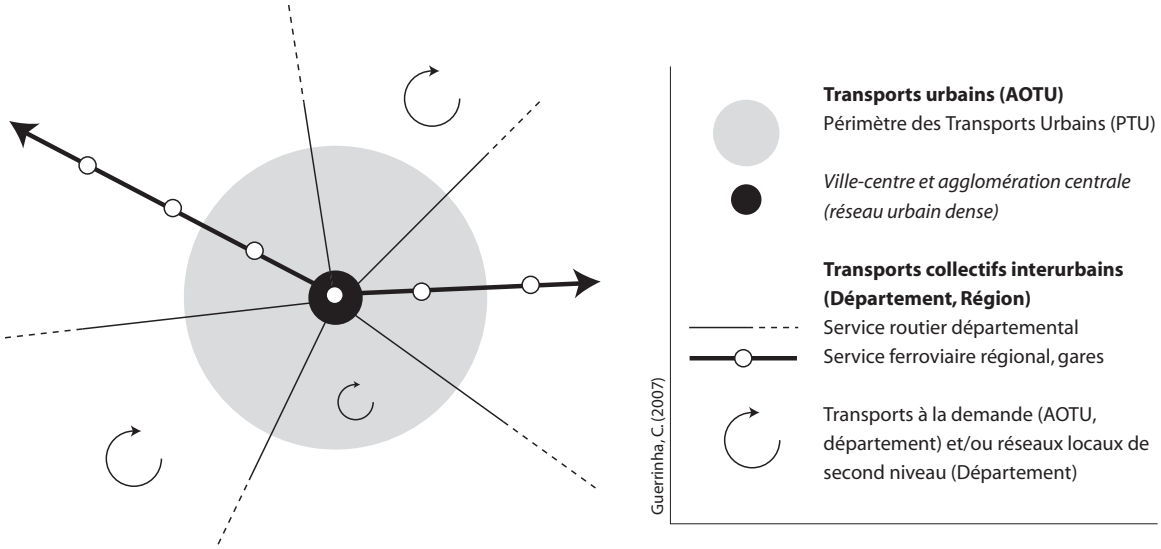


Fig. 85 – Les niveaux de gestion du transport public : des compétences cloisonnées

Le territoire des *Autorités Organisatrices de Transports Urbains* (AOTU) se trouve limité géographiquement au périmètre des seuls groupements intercommunaux centraux. Certaines agglomérations présentent certes des PTU plus vastes (comme à Toulouse), à travers une coopération avec le département au sein de syndicats mixtes, mais ces dispositifs juridiques restent peu nombreux et spatialement limités, au regard de la nécessité de maîtrise spatiale et de la demande sociale croissante pour un dépassement des périmètres (Zembri, 1999).

Le cadre institutionnel des transports publics, comme nous l'avons vu précédemment, repose sur la LOTI qui organise les questions liées aux transports publics en séparant leurs gestions selon des découpages institutionnels (les AO) et une typologie spatiale (urbain, non-urbain, régional). Mais dans un contexte d'étalement et d'éclatement de l'urbanisation, la pertinence des limites et des objectifs de la LOTI est posée ; et notamment celle du périmètre de compétence de chaque AO au vu des enjeux de la mobilité quotidienne : intermodalité et gestion des ruptures de charge, développement des pôles d'échanges, pertinence des périmètres de la planification urbaine, nécessité de la coordination tarifaire, etc… Face à l'essor des déplacements périurbains, la LOTI paraît en effet inadaptée et les évolutions apportées par la loi SRU, comme la possibilité d'instaurer un syndicat mixte entre collectivités, paraissent d'une part encore difficiles à mettre en œuvre ; et d'autre part limitées en terme de transversalité sectorielle de l'action publique.

Télescopages et juxtapositions entre acteurs : une fragmentation frein à la « mise en cohérence » des réseaux et des territoires

> *Un des principes de base de la décentralisation, à juste titre, a été d'empêcher la tutelle d'une collectivité sur une autre. Ceci étant, puisqu'on aboutit à des situations absurdes en matière de transport, il faut imposer aux collectivités l'obligation de coopération et il faut que l'Etat joue son rôle d'arbitre.*
>
> **Gérard Saumade[466],**
> *L'enjeu de la desserte du périurbain (CETUR, 1992)*

Comme nous l'avons abordé précédemment, de nombreux auteurs ont écrit sur la thématique de *l'adéquation* des territoires institutionnels et fonctionnels, montrant que leur *inadaptation* était source de multiples dysfonctionnements pour l'action publique locale. La gestion des réseaux de transports publics est à cet égard révélatrice de la confrontation institutionnelle, d'une part entre de nombreuses frontières organisationnelles, et d'autre part entre la non coïncidence des divisions administratives. Ainsi, la décentralisation des compétences auprès de différentes autorités organisatrices donne au dispositif

[466] Gérard Saumade est l'ancien président du Conseil général de l'Hérault (1979-1998). Ce dernier pointait lors d'un colloque consacré aux déplacements périurbains « l'absurdité » des périmètres actuels en matière de gestion du transport public.

organisationnel du transport public une allure de véritables *poupées gigognes*. Dans ce système emboîté, chaque territoire possède ses compétences qui correspondent à leur échelle politique : l'espace de l'agglomération centrale pour l'AOTU, l'espace périurbain et rural pour le Conseil général, ainsi que l'espace régional et dans une moindre mesure périurbain pour le Conseil régional.

Un système complexe et confus

De nombreux auteurs, dont Pierre Zembri, critiquent les effets complexes et exacerbés d'emboîtements, de juxtapositions et de superpositions. Pour l'auteur, l'arrangement institutionnel français est ainsi *« très éclairant sur la complexité qui peut naître d'un emboîtement de compétences, a priori logique »* (Bavoux *et alii.*, 2005). Le processus de décentralisation, en transformant profondément la place de l'Etat, a certes favorisé une conception plus ascendante des réformes institutionnelles, mais elle a aussi entraîné un problème de coordination entre politiques publiques et échelons administratifs : en l'occurrence une élévation de la fragmentation institutionnelle, des blocages décisionnels et des confusions de responsabilités. Cet *« imbroglio institutionnel »* (Lefèvre et Offner, 1990) est en outre d'autant plus délicat et son articulation nécessaire, que les compétences des différents niveaux d'autorités ne sont pas définies avec une grande précision (Zembri, 2004). C. Burlando et L. Guihéry montrent à cet égard, dans une comparaison franco-italienne sur la régionalisation des services ferroviaires de voyageurs, que l'une des faiblesses majeures des systèmes de transports collectifs réside dans *« l'emboîtement des différents niveaux de pouvoir en charge du transport collectif, ce qui nuit à la lisibilité et l'efficacité du plan global de transport. […] On observe donc une superposition des compétences qui nuit à la lisibilité générale de l'ensemble et à son efficacité »* (Burlando et Guihéry, 2004).

Le système organisationnel actuel des transports publics est donc porteur de véritables **freins** quant à la mise en cohérence, tant vis-à-vis : (1) des territoires politiques et des réseaux techniques (territoires institutionnels versus territoires fonctionnels) ; (2) du rapprochement entre transport et aménagement ; (3) et enfin de la prise en compte de l'extension des limites spatiales des aires urbaines, en lien avec le paysage institutionnel actuel.

Le système organisationnel actuel des transports publics est également porteur de multiples **superpositions** entre territoires et autorités organisatrices :

- Le principal télescopage se produit d'abord dans le **centre des agglomérations** où les différents réseaux (urbain, interurbain et ferroviaire) se superposent sans forcément se coordonner de la meilleure des manières. La séparation des responsabilités entre les différentes catégories d'AOT fait que plusieurs autorités interviennent de manière simultanée au sein d'un même PTU et ceci selon la nature du mode de transport. Pour compliquer encore davantage la répartition des compétences entre AOT, l'article 33 de la loi du 13 août 2004 relative aux *libertés et responsabilités locales*, précise que les

départements peuvent être désormais compétents pour créer ou exploiter des infrastructures de transports non urbains de personnes, ferrées ou guidées d'intérêt local (TCSP) ; et qu'à l'intérieur du PTU, les dessertes locales des transports ferrés ou guidés établis par le département peuvent être créées ou modifiées en accord avec l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains (l'AOTU) (Cour des comptes, 2005).

- Les télescopages entre AOT sont également visibles au niveau du **transport interurbain**[467]. L'absence de lisibilité juridique sur le transport interurbain est jugé par de nombreux spécialistes comme la source de nombreux freins à l'avancement de projets ferroviaires (allant du cadencement des liaisons ferroviaires urbaines et périurbaines, aux projets de tram-train et de tramways périurbains) portés par certaines agglomérations et/ou départements (au sein de syndicats mixtes ou non).

- Enfin, on assiste désormais au sein de mêmes bassins de vie à la **juxtaposition de plusieurs AOTU**, comme au sein de la *Région Urbaine Grenobloise* (RUG) ou deux voire trois AOTU sont en charge d'organiser le transport public « urbain »[468].

L'organisation institutionnelle et financière actuelle des transports publics, à travers la notion de PTU et la répartition des compétences entre AOT, rend donc difficile l'imbrication des réseaux urbains et interurbains, mais elle constitue également, de par l'immobilité relative des périmètres de responsabilités des différentes AOT, un facteur aggravant de l'inégalité croissante entre modes dans la desserte de l'espace urbanisé (Zembri, 1999). L'organisation des transports publics, et de fait la fragmentation des responsabilités institutionnelles, révèle ainsi une triple tension :

- A la fois **physique**, puisque les réseaux urbains et interurbains ne fonctionnent pas avec le même type d'exploitation technique. Les autobus routiers pour les transports départementaux, les TER pour les transports régionaux, et enfin les autobus urbains, tramway ou métro pour les transports urbains. Trois grands types de réseaux se superposent, voire se juxtaposent sans forcément se coordonner.

- **Financière**, puisque l'instauration d'un PTU délimite le territoire de perception du Versement Transport (VT), en l'occurrence celui de l'AOTU et du territoire hors-PTU qui ne peut utiliser cette ressource. La reconnaissance de cette frontière politique et

[467] Pierre Zembri met également en avant le télescopage qui se produit dans le domaine des *transports interurbains*, entre le département et la région. Pour l'auteur, ce télescopage est de deux ordres : le premier est *géographique* puisque la gestion des transports interurbains concerne les deux institutions. Celles-ci sont donc amenées à opérer parfois sur les mêmes liaisons. Le second est d'ordre *modal* puisque le département ne peut gérer directement un transport interurbain ferroviaire. Pour l'auteur, le département dispose d'une compétence de principe sur le transport interurbain de personnes uniquement lorsque *« les autres ne l'ont pas, ou n'ont pas jugé utile de l'assumer »* (Zembri, 2004).

[468] Les différentes AOTU au sein de la RUG sont : le SMTC pour l'agglomération centrale, ainsi que la communauté d'agglomération du Pays Voironnais et le syndicat mixte du Pays du Grésivaudan pour deux secteurs périurbains de la RUG.

financière, puisqu'on ne peut la prélever que dans le cadre du PTU, entraîne donc aussi logiquement une distinction entre ces deux territoires en termes de *tarification*. Le tarif urbain (plutôt avantageux pour l'usager) s'oppose ainsi à un tarif interurbain (souvent moins avantageux pour l'usager). Cette inégalité socio-spatiale conduit à la singularisation des transports urbains, ainsi qu'à la fabrique d'un transport à deux vitesses – en l'occurrence l'urbain (plutôt favorisé en terme d'investissements, de qualité du service et de tarification), et le non urbain – puisque c'est bien dans le domaine du financement et de la tarification que les différences entre réseaux sont les plus perceptibles.

- Enfin, **organisationnelle**, puisque les divisions administratives de l'espace opposent les autorités entre elles et compliquent de fait l'évolution des réseaux de transports publics en lien avec les extensions des espaces urbanisés.
  La première ligne de fracture est celle entre le transport interurbain et le transport urbain, limite fondamentalement désuète au vu de l'évolution de l'urbanisation ; mais pourtant à la base du système *protectionniste* progressivement élaboré depuis les années 1930 dans le domaine de l'organisation des transports urbains (Gallez et Menerault, 2005b)
  La seconde ligne de fracture est celle du morcellement du système intercommunal, qui sépare les communautés centrales de leurs périphéries. En attendant d'éventuels (mais incertains) bouleversements juridiques, la coopération entre collectivités de niveaux différents comme de même niveau revêt donc pour l'instant un enjeu majeur. Celle-ci s'inscrit dans l'objectif de maîtrise de la progression constante des limites spatiales des agglomérations et de la mobilité quotidienne.

Adapter le territoire des transports publics urbains à celui de la périurbanisation ?



> *Les localisations résidentielles délaissent de plus en plus centres-villes et villes-centres. Les déséquilibres spatiaux entre emplois et population s'accentuent. Omniprésente, l'automobile surdétermine les pratiques de déplacement. Y a-t-il encore place, dans ces conditions, pour le transport collectif ? Possède t-il les capacités d'adaptation suffisantes pour s'intégrer à ce nouvel ordre territorial ?*
>
> **Christian Lefèvre, Jean-Marc Offner,**
> *Les transports urbains en question (Lefèvre et Offner, 1990)*

La répartition de l'habitat et des activités sur des espaces diffus pose de redoutables problèmes pour le transport public. Les moyens classiques jusqu'alors utilisés pour la desserte urbaine sont en effet inadaptés aux espaces issus de la périurbanisation. L'organisation des transports collectifs au sein des PTU se trouve ainsi en décalage avec le

fonctionnement métropolisé des aires urbaines. Rares sont en effet les PTU qui correspondent aujourd'hui à l'aire urbanisée des agglomérations. Ceux-ci ne concernent pour l'essentiel que la ville-centre et la proche banlieue, voire quelques communes périurbaines limitrophes. En outre, Jean-Jacques Bavoux *et alii* montrent à ce titre que la nature même du PTU inhibe tout changement, voire toute adéquation avec les territoires vécus, puisque *« comme ils se constituent sur la base de la volonté explicite des communes, les PTU peuvent ne pas correspondre à l'ensemble de l'aire urbanisée »* (Bavoux *et alii.*, 2005). Les périmètres d'action des transports publics urbains ne correspondent donc de fait que peu souvent, tant au territoire de la périurbanisation et des mobilités quotidiennes, qu'à celui des vastes échelles auxquelles sont élaborées les démarches de la planification urbaine (*SCOT de l'aire urbaine à Toulouse*[469] ou *Schéma directeur de la RUG à Grenoble*).

Cette critique de l'inadéquation des PTU n'est cependant ni unanime, ni manichéenne. De nombreux scientifiques, techniciens territoriaux ou élus locaux en charge des questions de transport public militent au contraire pour un PTU qui correspond à une intercommunalité forte, quitte à ce que ce périmètre soit alors restreint à la seule agglomération centrale. Ces derniers appuient leurs justifications sur le fait que l'amélioration du transport public dans la partie centrale des agglomérations est considérée comme une condition préalable à l'établissement de moyens de transports publics sur d'éventuels périmètres à l'échelle des aires urbaines : en l'occurrence à celle de l'éclatement de la périurbanisation. L'organisation des transports publics à l'échelle de l'aire urbaine n'est certes pas satisfaisante en France, mais son caractère inadapté serait, pour certains, surtout dû à la présence de réseaux peu performants au centre des aires urbaines. La réussite de projets comme les *tram-train* allemands (Karlsruhe) s'appuierait en effet d'abord sur l'existence de réseaux denses et efficaces dans les parties centrales des agglomérations[470].

Pour autant, cette réflexion qui insiste sur le caractère prioritaire du développement des moyens et des investissements dans les zones denses et dans le cœur des agglomérations, n'est pas contradictoire avec l'intérêt que suscite la question périurbaine. Elles seraient plutôt complémentaires. A quoi bon en effet développer dans les villes-centres des tramways et des métros ultra modernes sans chauffeurs, alors que le flot *d'homo-periurbanus* continue à venir y travailler et à s'y distraire massivement en utilisant son automobile, même si émergent un peu partout des tendances à l'autonomisation des

[469] Se référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »* et au point 2.2 : *« L'intégration ou l'autonomisation des secteurs périurbains dans l'organisation des transports publics »* et à l'encadré sur *« le choix du type SCOT pour l'aire urbaine toulousaine : un révélateur de l'état des relations centre-périphérie ».*

[470] Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »,* au point 3 : *« Quelques solutions innovantes en transports publics pour relier le périurbain à la centralité métropolitaine »* et à l'annexe n°8 sur *« Le concept du tram-train : définition, avantages et inconvénients. »*

espaces périurbains ? Les fabriques du lien entre territoires distincts, ainsi qu'entre réseaux techniques, sont donc posées.

Doit-on ou plutôt peut-on s'affranchir partiellement des contraintes des PTU pour prendre en compte la gestion des périphéries urbaines ? Que penser en conséquence d'une séparation historique entre rural et urbain, aujourd'hui largement débordée par le processus de périurbanisation ? Que faire des territoires extérieurs au PTU, mais pleinement intégrés au fonctionnement des agglomérations centrales ?

De la législation à la cartographie : une frontière entre urbain et rural historique

> *La relation entre le transport public et la construction intercommunale est en France très marquée. Elle s'exprime clairement, par exemple, à travers les représentations fournies aux usagers dans les plans des réseaux de transports publics de province. On y voit apparaître les lignes de transport, mais également toutes les communes qui composent l'ensemble intercommunal sur lequel est rendu le service, avec le nom de chacune, ainsi que la frontière qui sépare le territoire urbain de l'interurbain.*
>
> **Philippe Menerault,**
> *Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains. Une approche diachronique (Menerault, 2005)*

La consolidation socio-spatiale des espaces périurbains fait perdre de sa pertinence à la séparation administrative traditionnelle entre rural et urbain, frontière historique de l'organisation des transports publics en France. Alors que celle-ci fut à l'origine conçue pour limiter la concurrence entre exploitants desservant des espaces de nature différente, cette séparation n'est plus considérée comme pertinente au vu de la croissance des espaces périurbains. Le fondement même de la séparation entre urbain et rural est ainsi remis en cause dans de nombreuses agglomérations françaises, à l'instar de celles du département du Nord, organisées massivement en *syndicat mixte*[471], afin d'adapter le système des transports publics et en de résoudre la gestion de besoins qui dépassent aujourd'hui très largement les limites de la ville traditionnelle. Les commissaires de la cour des comptes pointent également le caractère pour ainsi dire *suranné* d'une frontière administrative entre différentes AOT devenue largement perméable. La Cour recommande même qu'une réflexion soit conduite entre les différentes AOT pour préciser l'articulation entre transports urbains et transports interurbains, de même pour le ferroviaire, dont la différence tend selon elle à s'estomper. Cette réflexion permettrait ainsi de dépasser les problèmes de compétence et de territoires entre autorités chargées d'organiser les différents réseaux (Cour des comptes, 2005).

[471] Se référer au chapitre 6 : *« L'évolution des cadres institutionnels des transports collectifs »* et au point 2.2 : *« La coopération entre autorités organisatrices de transports. »*

Une dimension juridique exacerbée

La distinction entre urbain et rural, ou entre transport urbain et interurbain (et/ou non-urbain), est comme le souligne Philippe Menerault plus haut, un *legs historique* tellement exacerbé en France, que la cartographie proposée aux usagers des réseaux de transport public urbain, ignore très massivement celles des réseaux des autres autorités organisatrices. Il y a en effet une ignorance manifeste des autres AOT, au point que l'usager peut se demander si d'autres réseaux existent et fonctionnent en parallèle. Au sein des cartographies réalisées pour permettre à l'usager de connaître la géographie du réseau qu'il est sur le point d'utiliser, il est étonnant de noter l'absence, voire la présence anecdotique des autres réseaux de transport. Ainsi, au sein des représentations habituelles des réseaux de transport public urbain, il n'est pas commode de réussir à visualiser le réseau SNCF, car celui-ci est en effet souvent représenté par un trait fin et d'une couleur grise peu visible, comme pour montrer le faible rôle des lignes ferroviaires dans la desserte urbaine. Même les infrastructures routières y sont représentées de manière plus soutenue. Les réseaux départementaux sont quant à eux presque toujours absent des plans des réseaux urbains. Tout se passe en effet comme si le service de transport de voyageurs *interurbain* n'existait pas.

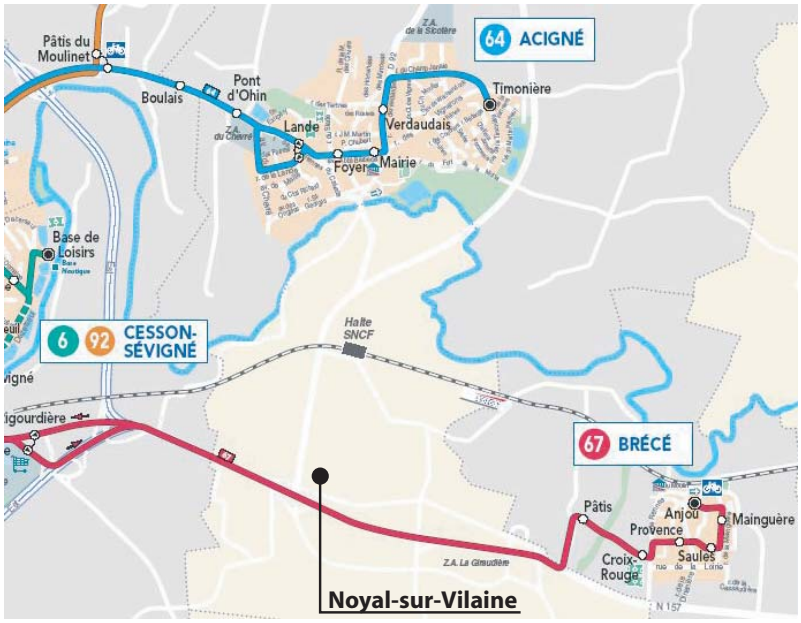
Le caractère souvent antonymique de la cartographie des différents réseaux, peut s'illustrer de manière presque caricaturale par l'exemple de *Noyal-sur-Vilaine*[472], commune de la couronne périurbaine rennaise. Intégrée depuis plus de 30 ans au sein de la principale structure intercommunale rennaise ; elle fait sécession en 2004 en quittant la Communauté d'agglomération de Rennes Métropole pour intégrer une Communauté de communes périurbaine. Comme l'illustre la figure suivante, la sortie de la commune oblige l'exploitant (la STAR[473]), à modifier les cartes du réseau de transport en commun, puisque la sortie de Rennes Métropole entraîne *de facto* une sortie du PTU. Cela a pour conséquence immédiate l'arrêt du service de transport collectif du réseau urbain et suburbain STAR. La commune, pourtant pleinement intégrée au fonctionnement de l'agglomération rennaise, disparaît alors de la représentation cartographique et rejoint ainsi l'espace invisible, voire caché, des transports interurbains. Seule la ligne d'autobus qui la reliait, faute d'autre route pour rejoindre la commune de Brécé, ainsi que la halte SNCF, rappelle l'existence cartographique de la commune au regard de la nouvelle géographie intercommunale et de celle du réseau de transport public.

---

[472] L'exemple de cette commune est également exemplaire tant vis-à-vis de l'histoire originale de la coopération rennaise et des relations entre territoires centraux et périphériques, que de l'impact de ses dimensions sur le fonctionnement des services publics, en l'occurrence celui des transports collectifs urbains. Se référer pour cela à l'article de Christophe Guerrinha et de Mariane Thébert : *« La gestion des déplacements, outil d'affirmation politique des communes périurbaines. Une analyse des stratégies dans le bassin de Rennes »*, qui développe la « sécession » de la commune et traite de la polémique que cela soulève en matière de transport public. Les conséquences du retrait de la commune sur l'exécution du service public des transports collectifs deviennent rapidement l'élément *a posteriori* central de la contestation locale (Guerrinha et Thébert, 2007).

[473] STAR : Société des Transports de l'Agglomération Rennaise.

Carte détaillé du réseau suburbain* de l'agglomération rennaise - STAR (2004)

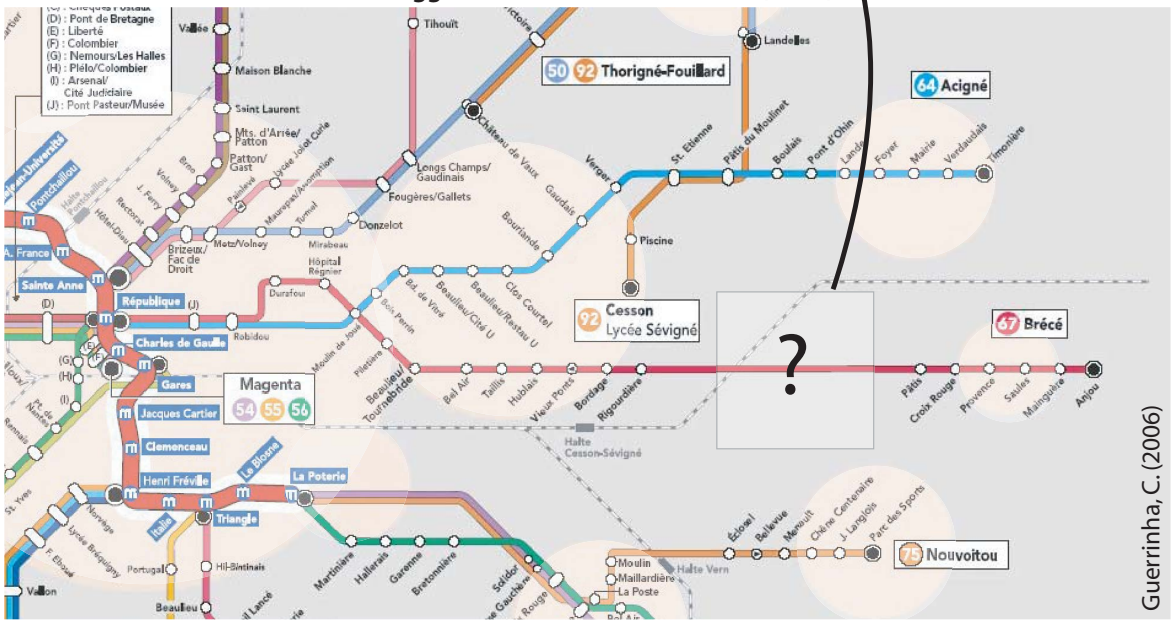


La commune de Noyal-sur-Vilaine disparaît de la représentation cartographique, après son départ de la Communauté d'agglomération (CA) de Rennes Métropole. N'étant plus intégrée dans le PTU rennais, elle appartient désormais à l'espace "invisible" des transports interurbains.

▶ Les espaces grisés en foncé représentent les communes appartenant à la CA et donc au PTU

▶ Les espaces de couleur claire représentent les communes en dehors du PTU

Schéma du réseau suburbain* de l'agglomération rennaise - STAR (2004)



Et inversement,
▶ Les espaces grisés en foncé représentent les communes en dehors du PTU
▶ Les espaces de couleur claire représentent les communes appartenant à la CA et donc au PTU

* Le réseau de transports collectifs urbain de la Communauté d'agglomération de Rennes Métropole se divise en deux entités. Un réseau dit "urbain" pour la commune-centre, en l'occurrence Rennes ; et un réseau dit "suburbain" pour les autres communes de la communauté

Fig. 86 – « Sécession juridique et disparition cartographique » : la représentation des réseaux urbains de transport public à travers le cas de Noyal-sur-Vilaine près de Rennes

1.2. Organiser l'extension organisationnelle du transport public : un éventail d'arrangements



Compte tenu du caractère multiscalaire des mobilités contemporaines, il devient hasardeux de traiter d'un réseau organisé à un échelon en ignorant les autres. Ainsi le glissement progressif de l'intra-urbain à l'interurbain contraint les aménageurs à penser ensemble ces deux types de mobilités, autrefois distinctes.

Jacques Lévy,
Transports et territoires :
moins de techniques, plus de politique (Lévy, 2002)

Quelles solutions institutionnelles ?

La complexité de l'organisation des déplacements urbains rend indispensable la coordination des différentes autorités concernées pour optimiser l'utilisation des réseaux et des équipements existants ; afin de favoriser ainsi la complémentarité entre les modes de transports et la coopération entre les opérateurs. Cet objectif d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques suppose en effet, comme le préconise la cour des comptes *« […] que le mouvement de rationalisation des autorités organisatrices de transports et de leur périmètre de compétences soit poursuivi, leur coordination encouragée et leurs compétences confortées »* (Cour des comptes, 2005). Comme l'évoque Jacques Lévy ci-dessus, les transports doivent se penser à plusieurs échelles, articulées entre elles, et doivent pour cela s'articuler aux différents territoires du politique. Mais pour dépasser les effets de frontières inhérents au découpage administratif français et adapter l'organisation des territoires de gestion à l'échelle des territoires vécus, les solutions qui semblent « se dégager » apparaissent multiples. Faut-il alors prendre acte des changements territoriaux de ces dernières décennies et passer ainsi de la définition classique des PTU à une définition plus moderne associant les très vastes marges périurbaines ? Faut-il inventer des *Périmètres de Transport de l'Aire Urbaine* (PTAU) comme l'affirme un élu grenoblois ? Ce dernier insiste sur l'artificialisation des limites actuelles en matière de déplacements et sur la nécessité de les dépasser pour prendre en compte l'extension de l'urbanisation[474].

La coordination entre différentes AOT et territoires (urbains et périurbains), comme le préconise la loi SRU, est-elle suffisante ou bien faut-il au contraire envisager la constitution de structures globales en charge de ces problématiques ? Faut-il mettre à plat la répartition des compétences et des responsabilités issues de la LOTI de 1982, pour tendre vers une gestion plus homogène des transports dans l'ensemble des territoires urbanisés ? Sans prôner un bouleversement institutionnel – souhaitable ou possible, mais pas forcément efficace – le passage de la ville pédestre à la ville motorisée, comme

[474] « Nos limites sont artificielles ! », C. Descours, C. 2004. "Elu, Conseiller Général, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004. Ancien sénateur de l'Isère (RPR), Conseiller général de l'Isère, Vice-président du SMTC." Grenoble.

l'évoque Marc Wiel, pose en tous cas le passage d'une régulation urbaine classique des transports publics à l'échelle des agglomérations centrales, à une régulation à l'échelle métropolitaine, en l'occurrence celle des flux quotidiens (Wiel, 1999a).

Au vu de l'écart entre territoires institutionnels et *territoires réels*, comme ceux entre territoires intercommunaux avec les périmètres d'étude élaborés par l'INSEE, il y a en effet un décalage important qui apparaît difficile à réduire, afin de faire coïncider les territoires de gestion et les territoires de projets*, a priori* pertinents. Comment prendre donc en compte les espaces fonctionnels par des solutions institutionnelles ?

Quelques éventails d'arrangements…

Pierre Zembri montre dans ses travaux sur les transports publics, que pour répondre à la fois à la croissance des espaces périurbains et à la demande en matière de déplacements (Zembri, 1999)[475], trois grands types d'arrangements institutionnels semblent se distinguer pour répondre à la nécessité d'extension du périmètre des transports publics :

- D'abord le **fil de l'eau et l'extension des PTU** existants en lien avec le développement de l'intercommunalité (1).
- Ensuite, des **arrangements tarifaires simples** au niveau de l'exploitation (2).
- Enfin, des **arrangements organisationnels plus complets**, mais aussi plus complexes et plus difficiles à réaliser (3).

(1) Au fil de l'eau : l'extension du PTU et le développement de l'intercommunalité

La solution d'étendre les PTU des agglomérations centrales aux communes périurbaines limitrophes, plus ou moins lointaines, suppose l'intégration volontaire de ces communes au sein du regroupement intercommunal compétent en matière de transport public urbain (Communauté d'agglomération ou Communauté urbaine). Une fois membres d'un *Etablissement Public de Coopération Intercommunale* (EPCI) compétent, elles font donc partie à part entière du PTU, et cela au même titre que les communes plus anciennement intégrées à la structure intercommunale.

Cependant, cette solution est parfois jugée « néfaste » pour les collectivités, tant par les acteurs locaux de la périphérie que par ceux du centre. Elle conduit en effet d'une part à la réduction du territoire de compétence départemental, et entraîne d'autre part l'inflation d'une demande peu rentable pour l'autorité organisatrice urbaine, là où du transport à la demande est souvent suffisant. Nombreux sont en effet ceux qui avancent que les réponses seraient plus efficaces par la concertation et la coopération entre les collectivités que par l'extension continue des PTU. Philippe Segretain, Président de l'Union des Transports Publics (UTP), considérait déjà à ce titre au début des années 1990, que pour mieux traiter

[475] L'auteur met en avant les différentes possibilités qui existent pour faire travailler ensemble les réseaux des différentes AOT. Ce dernier effectue une graduation des solutions purement techniques et des solutions qui nécessitent des arrangements institutionnels plus complexes. Ces dernières rendent, par ailleurs, le plus souvent indispensable un changement d'échelle territoriale de la régulation du transport public, en l'occurrence par l'organisation de « scènes » formalisées de coopérations partenariales.

les dessertes périurbaines il fallait surtout développer des solutions techniques intermodales en améliorant : *« La complémentarité des systèmes de transport existants, en traitant mieux les points d'échange et en allant vers l'unicité d'un mode de paiement. Le client n'a pas à pâtir de la multiplicité des acteurs »* (CETUR, 1992). Guy Hascoët, Vice-président du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais (1992-1998), témoignait similairement de l'impérieuse nécessité d'inciter : *« […] les collectivités à la coordination de leur politique transport »*, car il faut selon lui les faire *« travailler sur les territoires pertinents, et raisonner en prenant en compte l'ensemble des modes de transport collectif »* (Ibid.).

(2) Des arrangements tarifaires « simples » ?

> *Aujourd'hui encore, l'usager des transports en commun doit, pour faire un déplacement - contrairement à la facilité d'utilisation de la voiture - s'informer auprès de différents services, acheter plusieurs billets aux tarifs multiples, attendre les correspondances. Il s'agit donc de rendre plus souple, plus facile, plus transparente l'utilisation des transports en commun pour qu'ils deviennent une offre alternative à la voiture particulière.*
>
> **Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise,**
> *Une articulation entre modes de déplacements (AURG, 2002)*

La mise en place d'une *intégration tarifaire* sur une zone étendue et/ou le développement d'une *tarification combinée* sur certaines liaisons peuvent annihiler ou du moins réduire les effets de frontières territoriaux et les ruptures de charges modales. Cette solution permet à l'usager de passer d'un mode à l'autre plus facilement et de parer au problème de la tarification entre AOT, au moins dans la partie centrale des agglomérations. Elle permet des partenariats techniques simples, notamment entre transport urbain et transport interurbain départemental, comme ce fut le cas pour l'intégration de lignes départementales aux franges du PTU de l'agglomération grenobloise. Cette solution permet encore d'améliorer les connexions entre transport urbain et transport ferroviaire, afin de renforcer la desserte des espaces urbains internes au PTU ou des espaces périurbains proches.

La mise en place d'une *tarification combinée* peut se faire ponctuellement sans bouleversements institutionnels, comme pour le titre multimodal UNIPASS dans l'agglomération rennaise ; ou encore comme pour la ligne C du réseau urbain de Toulouse entre l'AOTU et la région Midi-Pyrénées[476]. Cependant, la mise en place d'une véritable *intégration tarifaire* nécessite le plus souvent comme à Karlsruhe en Allemagne, la création de **communautés tarifaires** à l'échelle des grandes agglomérations ou du moins de scènes de coopération formalisées, voire institutionnalisées, à une vaste échelle.

[476] Se référer à l'encadré suivant pour le titre UNIPASS rennais et se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »* et au point 2.2 : *« La ligne C : l'intégration tarifaire au réseau urbain d'une desserte ferroviaire. »*

Les problèmes de coopération institutionnelle et financière existent et sont généralement des freins importants à la mise en place de solutions techniques adaptées à la desserte des espaces périurbains, hors des PTU des agglomérations centrales. La mise en place de titres combinés, le rapprochement des tarifications, la création de syndicats d'études et de programmation (PDU, SCOT) ou la coopération à l'occasion de grands projets structurants (restructuration d'une infrastructure ferroviaire), peuvent former une première étape à une coopération plus étroite. Ainsi, dans de nombreux départements et par exemple dans les régions *Alsace (AlsaPlus), Bretagne (Unipass), Languedoc-Roussillon (Kartatoo), Nord-Pas-de-Calais (Ticket Plus, Transcarte) ou Rhône-Alpes (Ourà),* des passerelles ont été établies entre collectivités locales par la création de relations contractuelles entre les régions et les AOTU, afin de mettre en place des relations physiques et tarifaires entre les réseaux urbains et interurbains (routiers et/ou ferroviaires).

Un exemple d'arrangement tarifaire : le titre inter-modes « UNIPASS » dans l'agglomération rennaise

L'exemple de tarification multimodale UNIPASS illustre le rôle des arrangements entre différents partenaires institutionnels. La mise en place de ce titre de transport à partir de 1999 montre comment l'association de l'AOTU (Rennes Métropole)[477], de la région Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine, peut conduire à l'émergence de solutions tarifaires *intégrées* et plus simples pour l'usager.

La création du titre répond au double objectif de **faciliter l'intermodalité** et de mieux prendre en compte la **desserte des territoires périurbains** par les transports collectifs. Ce titre de transport vient compléter une offre existante mais jusqu'alors peu utilisée par les périurbains. UNIPASS – résultat de la collaboration entre les différentes AOT et la SNCF – permet à l'usager de se déplacer avec les 3 principaux modes de transport collectifs : le réseau urbain et suburbain du STAR (Rennes Métropole), le Transport Express Régional (Conseil régional) et les cars interurbains et locaux (Conseil général).

Expérimenté la première fois en 1999 sur l'une des branches de l'étoile ferroviaire (l'axe Nord, Rennes-Montreuil-sur-Ille), ainsi que sur certaines lignes de bus interurbains, le titre intermodal a ensuite été étendu au reste de l'étoile ferroviaire sur 13 gares situées sur le périmètre de Rennes Métropole et sur 10 gares situées au sein du périmètre du Pays de Rennes, soit la CA de Rennes Métropole et plusieurs CC environnantes.

Le Pays de Rennes est découpé en **3 zones tarifaires** qui s'appuient sur les périmètres des EPCI, toutes les gares situées dans le Pays de Rennes sont desservies : la *zone 1* correspond au périmètre de Rennes Métropole ; et ensuite les *zone* 2 et 3 aux gares des CC de communes du Val d'Ille, du Pays d'Aubigné et du Pays de Liffré (Guerrinha et Frère, 2004)[478].

---

[477] Par le district de Rennes, puis ensuite par la Communauté d'agglomération (CA) en 2000.

[478] En 2000, sur le tronçon Montreuil-sur-Ille – Rennes, l'axe expérimental de *l'Unipass*, le tiers des voyageurs enquêtés aurait utilisé le titre *Unipass* (François et Fon, 2002). La gare de Montreuil-sur-Ille compte 18 allers et retours quotidiens avec la gare de Rennes. Pour plus de détails sur la tarification multimodale UNIPASS, se référer à l'étude sur l'agglomération rennaise : Recherche PREDIT sur la « Recomposition intercommunale et les enjeux des transports publics en milieu urbain » (Guerrinha et Frère, 2004) ; ainsi qu'à l'article : *« La gestion des déplacements, outil d'affirmation politique des communes périurbaines. Une analyse des stratégies dans le bassin de Rennes »* (Guerrinha et Thébert, 2007).

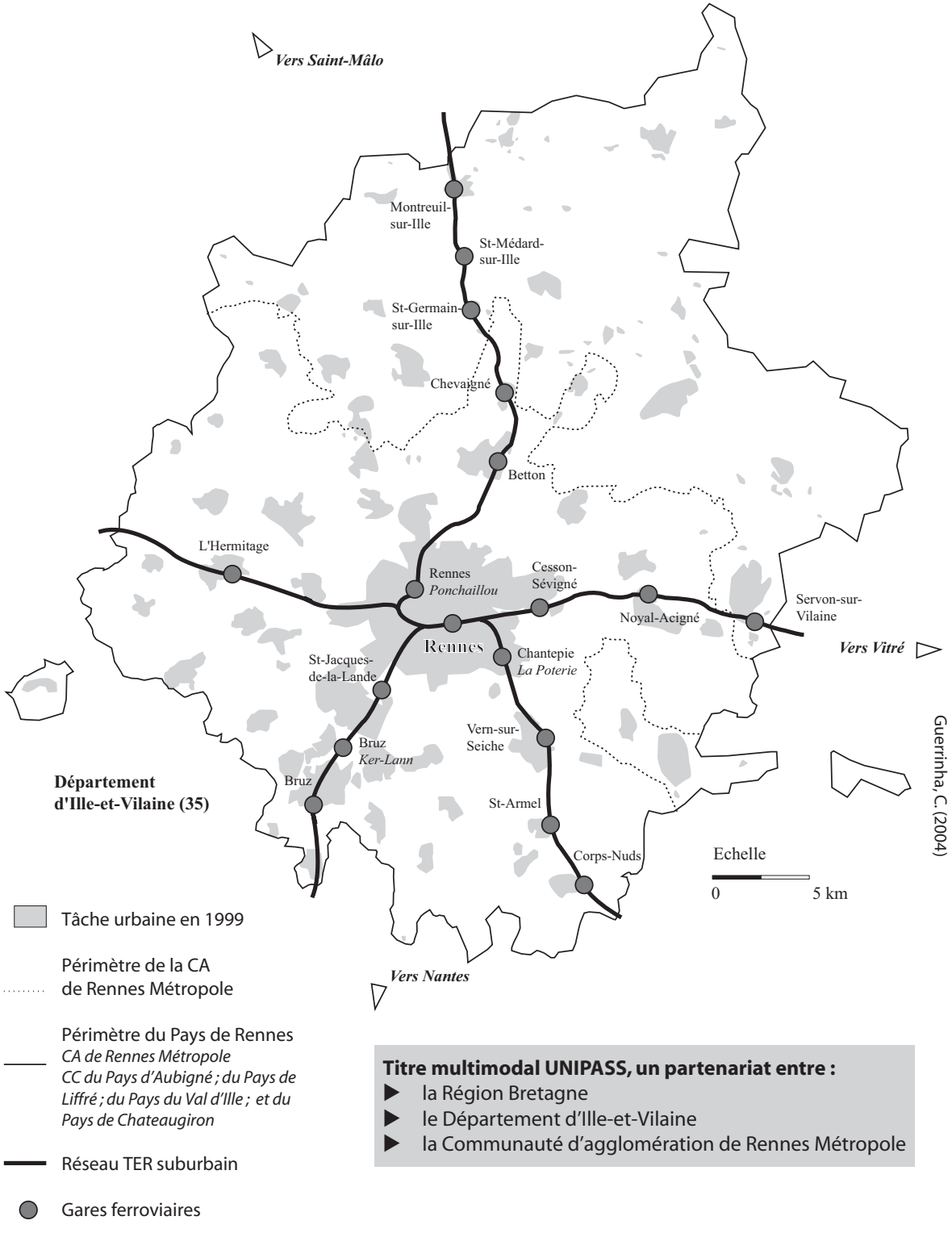


Fig. 87 – Le titre multimodal UNIPASS rennais

Un exemple d'arrangement tarifaire : la carte « OURA » du Conseil régional de Rhône-Alpes : l'inter-operabilité billettique

Mise en place en 2005, la carte multimodale « OURA » (autrement dit, « Où vous voulez en Rhône-Alpes ») est une carte à puce permettant à l'usager de se déplacer en autobus, en tramway, en autocar ou en train. Elle permet à l'usager d'utiliser sans distinction les différents modes de transports publics, au sein de 17 AOT au sein de la Région Rhône-Alpes.

La carte OURA est considérée comme l'équivalent de la Carte Orange pour la région Rhône-Alpes. Système d'inter-operabilité billettique, la carte concerne la compatibilité des supports et des systèmes, et permet en conséquence de faciliter des accords tarifaires entre AOT. Elle marque donc un premier pas important en termes d'intégration **tarifaire** au niveau régional. La carte a pour vocation **l'harmonisation des politiques de transport public** des différentes AOT en coordonnant leurs offres, leurs informations et en simplifiant la tarification.

La Région a ainsi mis en place des **accords tarifaires** avec différents réseaux de transports urbains. Depuis 1999, les titres urbains sont par exemple acceptés sur le réseau ferroviaire à l'intérieur du PTU grenoblois. La carte permet en effet aux usagers d'emprunter les réseaux urbains (TAG : Transports de l'Agglomération Grenobloise) et ferroviaire (TER) avec un même support sur tout le territoire métropolitain. Ce dispositif remplace les billets combinés que la Région développait auparavant, permet de n'acheter qu'un seul titre pour voyager sur un ou plusieurs réseaux. C'est le cas des titres TAGO'TRAIN à Grenoble.

L'objectif de la Région Rhône-Alpes est que l'ensemble du réseau TER soit couvert en 2007. La carte sera alors disponible dans tous les guichets et distributeurs SNCF.

(3) Des arrangements organisationnels plus complexes mais plus efficaces ?

Enfin, autre éventail d'arrangement organisationnel pour répondre à la nécessité d'extension du domaine des transports publics : la constitution d'une autorité organisatrice sous la forme d'un *syndicat mixte*, à une échelle plus vaste que celle du PTU et qui regrouperait l'ensemble des partenaires impliqués dans la desserte du territoire métropolitain. Elle serait une solution plus aboutie en terme institutionnel, c'est-à-dire du point de vue sectoriel de gestion de la compétence transport public. Elle semble par contre moins pertinente au niveau de la transversalité entre politiques urbaines. Divers auteurs soulignent en effet le caractère contradictoire de cette formule juridique de coopération entre AOT au regard des objectifs de *cohérence sectorielle* de la loi SRU. Le fait de promouvoir une cohérence territoriale entre les périmètres de certaines communautés d'agglomération, en nécessité d'y intégrer les espaces périurbains, peut donc engendrer une nouvelle forme de décalage. Cette structure juridique sectorielle et limitée à une seule compétence se heurte en effet à l'objectif avoué et fortement prôné de décloisonnement et de promotion d'une plus grande transversalité entre politiques publiques (Gallez, 2005, Gallez et Menerault, 2005a, 2005b; Offner, 2002).

Cependant, le syndicat mixte permet à toutes les autorités d'une région urbaine de travailler ensemble au sein d'une structure commune et de pallier ainsi au déficit de coopération entre les différentes collectivités locales, de même niveau ou de niveaux différents, par l'absence de « scènes » de coopération. Il permet donc de répondre à une

coordination devenue inéluctable entre collectivités d'échelles différentes et de faire prendre en charge des réseaux par des collectivités locales au périmètre plus étendus que la commune ou que les regroupements de communes. Il établit la mise en place d'une organisation plus intégrée à une échelle supra locale, associant le département et/ou la région[479]. L'élaboration de nombreux PTU sur des territoires d'études plus vastes que le simple périmètre de l'AOTU répond d'ailleurs déjà à cette nécessité. Cette solution institutionnelle plus aboutie, qui vise à rapprocher les territoires institutionnels des territoires fonctionnels, répond à la nécessité de coordination pour organiser l'interopérabilité des réseaux, mettre en place des tarifications multimodales, et intégrer les espaces périurbains ou élaborer des projets de transports à l'échelle des régions métropolitaines.

Nous aborderons ce type abouti d'arrangement institutionnel dans le point 3 de ce chapitre, à partir de l'exemple de la *Région Urbaine Grenobloise*. Ce cas d'étude illustrera les questionnements que se posent les élus, mais aussi les concrétisations organisationnelles qui émergent dans le domaine du transport public en vue de dépasser les périmètres actuels.

Conclusion du point 1

Pour beaucoup le constat d'une inadéquation du système institutionnel français au décalage entre la *ville réelle* et la *ville politique* est patent. Le cadre juridique en charge des transports publics serait en effet dépassé au regard de l'étalement de l'urbanisation, questionnant ainsi la pertinence des limites administratives actuelles, héritées pour une large part de l'héritage entre urbain et rural. Les récentes évolutions institutionnelles mettent en effet en lumière le décalage du système avec le fonctionnement métropolisé des aires urbaines, ainsi que les limites des découpages intercommunaux au regard des transformations urbaines et de l'essor des déplacements liés aux périurbains. Les périmètres de compétence des réseaux urbains sont considérés comme largement sous-optimaux et inadaptés au vu des enjeux de la mobilité quotidienne. Le champ d'action des AOTU se trouve en effet souvent limité géographiquement au périmètre des seuls groupements intercommunaux, Communauté d'agglomération ou Communauté urbaine.

La notion de PTU et la répartition des compétences entre AOT rendent difficile l'imbrication des réseaux urbains et interurbains. Le PTU constitue également, de par l'immobilité relative des périmètres de responsabilités des différentes AOT, un facteur aggravant des inégalités croissantes (physique, financière, institutionnelle et sociale) entre modes dans la desserte de l'espace urbanisé. De plus, le morcellement du système

[479] Il existe localement de multiples « scènes » de concertation et/ou de coordination entre les différentes AOT et les principaux partenaires techniques (SNCF, exploitants de réseaux) et/ou ou de la vie publique (CCI, associations de citoyens). Avec les comités régionaux et départementaux des transports, (prévus par l'article 16 de la LOTI), on peut citer les comités d'aires urbaines, les comités de pilotage d'étoiles ferroviaires, ou encore les comités de lignes, etc. qui pallient aux insuffisances d'une organisation des transports collectifs trop compartimentée.

intercommunal français sépare d'un côté l'EPCI de l'agglomération centrale, des Communautés et communes de la périphérie. Les PTU ne concernent en effet pour l'essentiel que la ville-centre et la proche banlieue, voire quelques communes périurbaines limitrophes, laissant les territoires de la périurbanisation et de l'essor des mobilités quotidiennes au seul transport interurbain. Quid en conséquence de la desserte des espaces périurbains ? Le développement de ces espaces fait en effet perdre de sa pertinence à la séparation juridique traditionnelle et exacerbée entre rural et urbain, du fait qu'aujourd'hui les besoins dépassent les limites de la ville traditionnelle pédestre.

La séparation des responsabilités entre les différentes AOT (AOTU, département et région) révèle en outre un système emboîté où chaque territoire possède sa (ou ses) compétence(s), avec des effets complexes et exacerbés d'emboîtements, de juxtapositions et de superpositions. Cet enchevêtrement des acteurs en présence est considéré comme un frein à la « mise en cohérence » des réseaux et des territoires, car il nourrit des blocages décisionnels et des confusions de responsabilités. C'est d'ailleurs dans le centre des agglomérations et au niveau du transport interurbain, que les télescopages entre AOT sont les plus criants.

Les transports publics sont donc révélateurs de la confrontation d'un champ d'action à de nombreuses frontières organisationnelles, mais aussi à la non coïncidence de ces divisions territoriales administratives. Ainsi, malgré une demande sociale croissante pour le dépassement des périmètres, le système organisationnel actuel des transports publics s'avère être un frein à l'adaptation des territoires politiques et des réseaux techniques, et de la prise en compte de l'extension des limites spatiales des aires urbaines. Les transports publics doivent en conséquence se penser à plusieurs échelles, articulées entre elles, et doivent pour cela associer les différents territoires du politique. Mais pour dépasser les « effets de frontières » inhérents à la complexité du découpage administratif français et adapter l'organisation des territoires de gestion à l'échelle des territoires vécus, on distingue différents éventails « d'arrangements institutionnels », simples et complexes, entre AOT et territoires.

Pour approfondir cette problématique, nous aborderons dans un premier temps (point 2) *l'émergence des collectivités périurbaines* dans le champ du transport public, comme une réponse de la périphérie à la nécessité de l'extension du système organisationnel actuel. On distinguera d'une part l'intégration des espaces périurbains au sein de technostructures d'ensemble (syndicats mixtes), associant différentes collectivités partenaires. Et d'autre part, des espaces périurbains qui se structurent en AOTU « autonomes » propres à leur secteur géographique. Ces territoires constituent leur propre autorité organisatrice à même de répondre aux enjeux du transport public de manière distincte de celle préexistante dans l'agglomération centrale.

Nous étudierons ensuite (point 3), les *solutions institutionnelles* qui visent à rapprocher les territoires institutionnels des territoires fonctionnels, à partir du cas de la *Région Urbaine Grenobloise*. Cet exemple mettra en évidence le besoin d'une « scène » de coopération technique et politique à l'échelle métropolitaine, visant à répondre à la nécessité de coordonner l'interopérabilité des réseaux et des territoires.

2 Les « EPCI périurbains » : l'affirmation d'un acteur émergent des transports publics

L'intégration des secteurs périurbains à la gouvernance métropolitaine des transports publics, révèle des postures, des stratégies et des modes d'organisation différenciés. Des solutions provenant de la *périphérie* émergent et questionnent l'arrangement institutionnel de ce champ sectoriel de l'action publique locale. Pour illustrer l'affirmation émergente des secteurs périurbains dans les questions de politiques de transport public, nous prendrons en considération les trajectoires de quatre territoires, en l'occurrence celles insolites de 3 Communautés d'agglomération périurbaines (Muretain et SICOVAL à Toulouse, et Pays Voironnais à Grenoble) et celle d'un ensemble de communautés de communes (Grésivaudan à Grenoble). Certains de ces secteurs périurbains s'inscrivent dans des *logiques différentielles de périphérie*, tandis que d'autres s'inscrivent dans des *logiques extensives* par rapport au PTU de l'agglomération centrale.

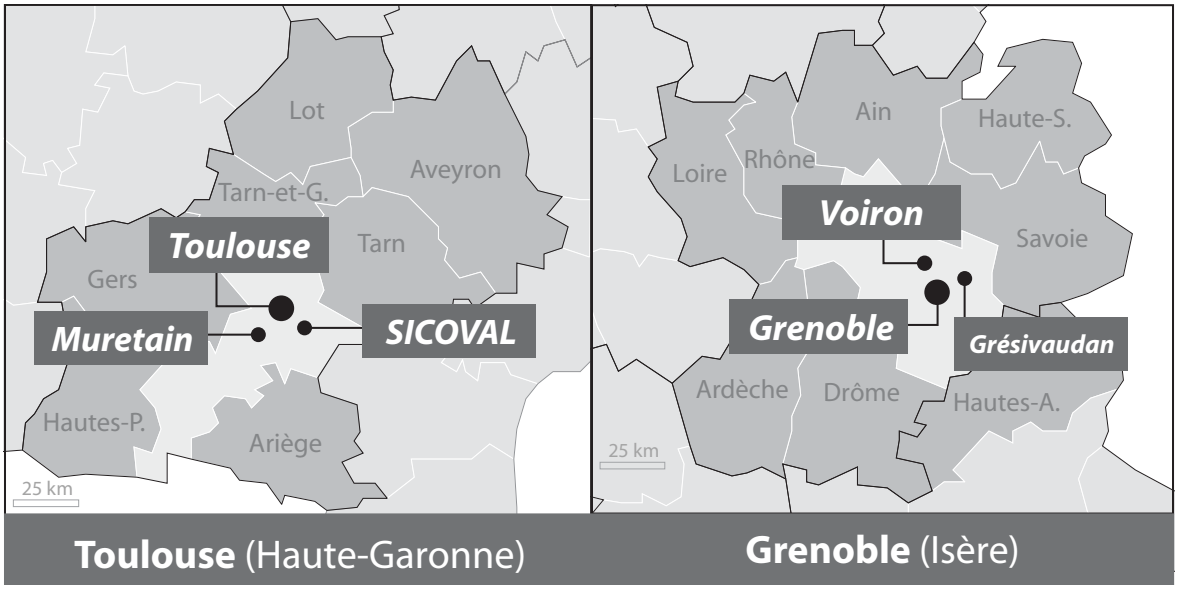


Fig. 88 – Des secteurs périurbains grenoblois et toulousains dans la gouvernance métropolitaine des transports publics

Concernant les logiques de réseaux de transports publics, qu'elles soient extensives ou différentielles, nous rejoindrons les conclusions de Caroline Gallez, c'est-à-dire que même si les transports publics ne sont pas (ou plus) prédominants dans la définition des périmètres d'action ni dans le choix des formes institutionnelles, ils interviennent néanmoins fortement dans la construction ou dans le renforcement des identités des agglomérations, des territoires périurbains, ainsi que dans la construction d'une gouvernance métropolitaine. Car, comme le souligne l'auteur, *« du fait de leur capacité à*

incarner les solidarités entre les communes, ou à participer à la différenciation d'une agglomération par rapport aux autres, les réseaux de transports urbains contribuent de manière spécifique à l'émergence des "nouveaux territoires" » (Gallez, 2005).

2.1. Les secteurs périurbains dans le cadre organisationnel des transports publics urbains

(1) Le Pays Voironnais : la mise en branle d'une politique globale de déplacements au sein d'un secteur périurbain[480]

La communauté d'agglomération du Pays Voironnais se situe à la périphérie de la cuvette centrale grenobloise dans la continuité de la vallée de l'Isère, mais elle s'inscrit cependant dans un espace géographique et topographique distinct, séparé de Grenoble par la cluse de Voreppe. Par ailleurs, si l'on considère les découpages formalisés par l'INSEE en termes de périmètres (pôle urbain, couronne périurbaine, communes multipolarisées et rurales), moins de la moitié des communes du Pays Voironnais appartiennent à la couronne périurbaine de Grenoble. Le reste correspond à des communes multipolarisées vers d'autres pôles (Voiron, Lyon ou des petits pôles urbains) ou à des communes rurales, notamment pour celles situées plus au Nord du territoire. Ainsi, même si l'attraction de Grenoble est très forte, elle n'est pas la seule.

Fort de sa relative autonomie spatiale et politique, le Pays Voironnais décide, lors de son passage en Communauté d'agglomération en 2000, d'assumer pleinement sa compétence « transport de voyageurs » et de créer son propre réseau de transport public en ne s'alliant pas avec le secteur central (LA METRO) au sein du SMTC. Le Pays Voironnais négocie le passage de l'exploitation des lignes scolaires avec le Conseil général, met en place un réseau de lignes régulières, et développe enfin une démarche de *Plan de Déplacements Urbains* (PDU). Il y a donc de fait sur la même aire urbaine grenobloise des systèmes de transports publics urbains séparés.

La création d'un réseau de transport public et d'outils de planification autonomes

La création d'un réseau interne au Pays Voironnais marque une étape importante pour la collectivité. En optant pour le statut de Communauté d'agglomération en 2000 celle-ci devient de fait une AOTU. Cependant, le Pays Voironnais ne prend réellement en charge sa compétence que depuis 2002 avec la reprise des transports scolaires départementaux (4 600 élèves), qui laissent la place à un nouveau réseau de 35 lignes interurbaines ouvertes à toute la population, reliant principalement Voiron, la ville-centre, aux diverses polarités périurbaines et communes de la communauté. Le territoire voironnais est donc irrigué par un réseau qui vient compléter les lignes départementales *Trans'Isère*, comprenant 11 lignes

[480] Se référer à l'article de C. Guerrinha sur les *« Logiques urbanistiques et logiques de transports au sein d'une intercommunalité périurbaine. L'exemple de la construction territoriale du Pays Voironnais »* (Guerrinha, 2007).

régulières et 24 lignes à vocation scolaire mais ouvertes à tous. En outre, 6 de ces lignes régulières sont complétées par un service à la demande (TAD). Le réseau se compose ainsi également d'un service de 10 lignes de TAD concernant principalement le Nord du territoire communautaire, plus rural. A cela, s'ajoute 3 lignes urbaines au sein de Voiron et d'une commune limitrophe (Coublevie), qui sont reliées aux gares SNCF et routières de Voiron. Les autobus y sont en correspondance avec le TER et les lignes *Trans'Isère* du Conseil général.

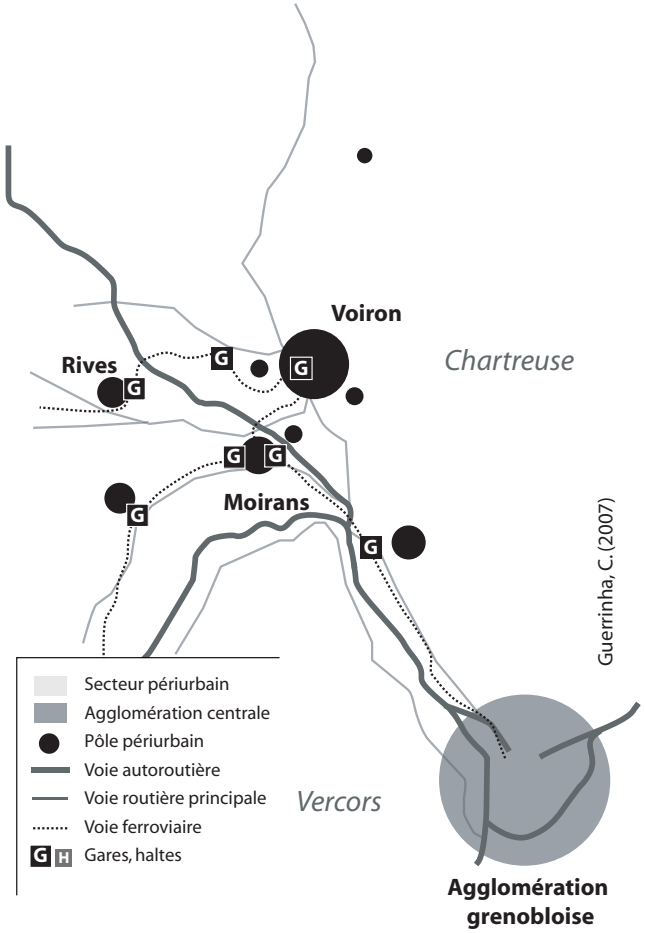


Fig. 89 – Le secteur périurbain du Voironnais

Le coût du réseau urbain et interurbain représente une dépense d'environ 5 millions d'euros par an. Le financement des transports publics est assuré à 30% par le Versement Transport (VT), le Conseil Général participe à hauteur de 54% (lignes scolaires), le Pays Voironnais contribue enfin pour 11% et les recettes commerciales financent les 5% restants. Le financement des transports publics provient donc principalement du transfert de ressources du département, mais aussi du prélèvement du VT à un taux de 0,6% sur l'ensemble du territoire, qui comme l'indique le vice-président chargé des déplacements au sein de la communauté est déjà une grande avancée : *« On ne peut pas aller plus haut que*

ça… C'est quand même l'expression d'une volonté déjà très forte… On vote le VT ! Et en votant le VT, on se donne donc les moyens pour assumer cette compétence »[481].

La concrétisation de ce réseau de transports publics apparaît ainsi être une réalisation de la volonté politique du Pays Voironnais d'accroître ses compétences et de s'affirmer politiquement au sein de la RUG. Ce réseau apparaît aussi, secondairement, répondre à la nécessité d'encourager les déplacements alternatifs à l'automobile. Geste politique fort localement, le transfert de la compétence du Conseil général à la Communauté d'agglomération est tout de même l'occasion de modifier profondément l'offre de transports publics locale et de se positionner la collectivité comme acteur à part entière dans le domaine des déplacements.

Ainsi, comme l'affirme à cet égard le responsable des déplacements au Pays Voironnais, *« le fait d'élaborer un PDU est un choix politique fort de la part de la structure intercommunale »*[482]. Par simple obligation légale, le transfert de la gestion et de l'organisation du réseau scolaire, la prise de compétence « transport de voyageurs » permet d'enclencher la définition d'une véritable politique globale de déplacements, en particulier par la mise en œuvre d'un PDU. Engagé volontairement à partir de 2001[483], le PDU a comme principal objectif d'identifier les grands enjeux en matière de déplacements sur le territoire communautaire, mais surtout d'améliorer les voyages vers Grenoble en développant l'offre ferroviaire. La Communauté d'agglomération périurbaine lance également toute une série de démarches thématiques, comme un *Plan Local de l'Habitat* (PLH), une charte forestière, architecturale, paysagère, un inventaire des espaces naturels et un Schéma de secteur. Ce dernier, formant la démarche la plus conséquente, est à la fois la déclinaison locale du Schéma directeur de la RUG, mais aussi l'expression de la volonté politique du Voironnais en termes d'aménagement du territoire.

Dès lors, la mise en service de transports publics au sein de cette collectivité périurbaine n'est peut-être pas forcément le début d'un changement culturel fondamental chez les élus, techniciens et habitants, mais les transports publics font désormais tout simplement partie des thèmes inscrits à l'agenda politique et abordés lors des réunions intercommunales. La concrétisation d'un réseau distinct est en outre l'expression d'une affirmation territoriale pour la collectivité périurbaine en tant qu'acteur à part entière sur la scène métropolitaine (sa position de pôle secondaire au sein de la région urbaine) ; et en tant qu'acteur local, il tente d'assumer l'organisation de sa géographie interne (la centralité de sa ville-centre au sein de la communauté). Le réseau de transports publics permet au

[481] Entretien CAPV. 2005b. "Maire-adjoint de la commune de Coublevie, Vice-président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais en charge des transports. Entretien effectué le 20/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.
[482] Entretien CAPV. 2005d. "Chargé de mission Déplacements à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Entretien effectué le 22/10/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.
[483] Les PDU sont obligatoires lorsque les EPCI comptent plus de 100 000 habitants.

Pays Voironnais, comme le souligne un ancien élu, de faire comme Grenoble et d'exister à part entière : *« Comme on est une agglomération, il nous faut un réseau de bus ! »*[484].

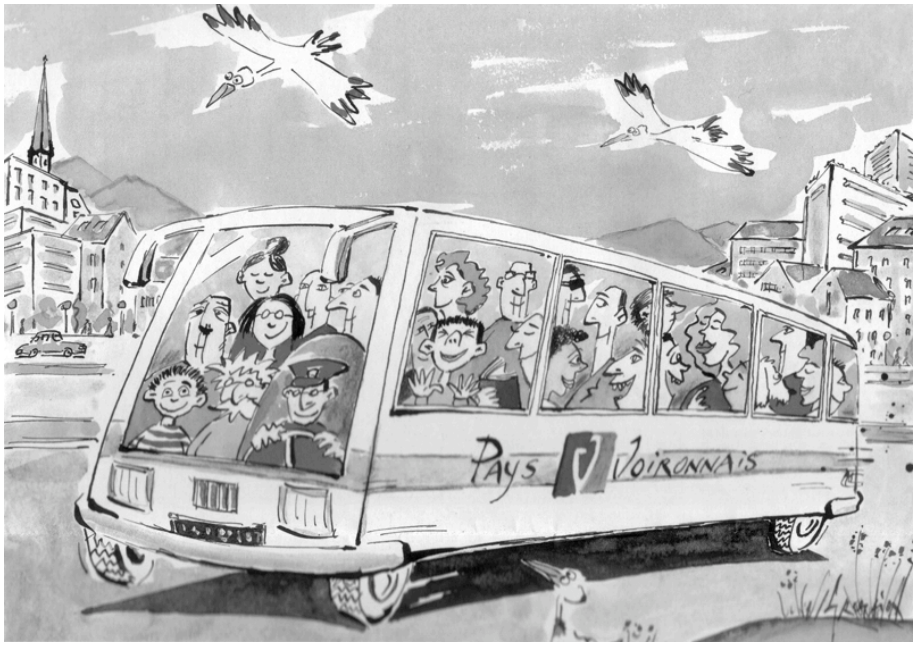


Fig. 90 – Le réseau de transports publics du Pays Voironnais : un outil d'affirmation politique ? (Le Journal du Pays Voironnais n°110, mars 2004)

Outre des enjeux fonctionnels et sociaux évidents pour le territoire voironnais, le réseau d'autobus revêt donc un caractère hautement symbolique, même si son développement n'est pas sans essuyer des critiques de la part d'une multitude d'élus. Ces derniers vilipendent la réduction du stationnement dans le centre de Voiron et mettent en avant le *« transport de banquettes vides »* (Ibid.) ; ou encore le coût pour la collectivité d'une telle compétence au vu des enjeux routiers autrement plus importants pour le secteur, etc… En terme de transports publics l'urgence est selon eux plutôt à l'aménagement de la gare de Voiron, à la construction de parkings-relais dans les différentes gares périurbaines du secteur et au développement prioritaire de la liaison ferrée vers Grenoble.

L'enjeu de la liaison ferroviaire à la centralité métropolitaine

La liaison ferrée influence fortement la manière dont l'intercommunalité périurbaine se positionne vis-à-vis de sa propre politique de transports publics. Le Pays Voironnais possède en effet depuis le début des années 1990, une liaison améliorée vers le pôle urbain grenoblois, puisque cet axe est intégré au sein du programme de cadencement LAZER

[484] Entretien CAPV. 2006. "Ancien maire de Voreppe, ancien président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et ancien président du Conseil général de l'Isère. Entretiens effectués les 22/09/2006 et 06/10/2006 par C. Guerrinha.", Neuilly-sur-Seine.

entre la gare de Rives (située dans le Pays Voironnais) et la ville-centre de Grenoble[485]. Le territoire du Pays Voironnais possède en effet des gares importantes (Moirans, Voiron et Rives) et une liaison TER efficace. Cette bonne accessibilité des communes périurbaines voironnaises à la centralité d'agglomération, minimise l'enjeu du transport public, en dehors des liaisons ferroviaires, en particulier le transport interurbain départemental ou l'extension de lignes urbaines.

Les principales préoccupations du Pays Voironnais se portent donc :

- Prioritairement sur l'amélioration de la liaison ferrée : par l'accroissement du cadencement, la construction de parkings-relais et l'amélioration de l'accessibilité des gares périurbaines en voiture.
- Et secondairement sur la gestion des rabattements en autobus sur les principales gares, la mise en place des liaisons interurbaines entre les différentes communes de son territoire, et enfin la constitution d'un petit réseau urbain autour de la ville-centre de Voiron.

Au vu des enjeux porté par la liaison ferrée (vers Grenoble), le Pays Voironnais a t-il en effet intérêt à s'intégrer au SMTC de l'agglomération centrale, alors que sa liaison vers Grenoble est déjà relativement efficace, et cela sans bourse délier ? La collectivité pourrait très largement se contenter d'une position attentiste en la matière, c'est-à-dire assumer *a minima* sa compétence transport public de voyageurs avec un réseau de rabattement autour des gares ferroviaires.

Le Pays Voironnais reste cependant un contre-exemple assez original comparé aux stratégies d'une majorité de groupements de communes périurbains qui préfèrent adopter des positions souvent très attentistes, en délaissant la responsabilité des transports collectifs à l'agglomération centrale, au département et/ou à la région.

[485] Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »* et au point 2.2 : *« Le projet LAZER et la promotion du transport ferroviaire périurbain. »*

(2) Le Grésivaudan : la tentative de création d'une AOTU dans un secteur intercommunal éclaté



> *Le Pays du Grésivaudan au tournant de la création d'un nouveau réseau de transports collectifs ! Le Pays du Grésivaudan envisage depuis plusieurs années la création d'une AOTU pour créer un réseau de transports collectifs répondant au mieux aux besoins de déplacements dans le Grésivaudan et pour être un véritable partenaire dans l'organisation des transports à l'échelle de la région grenobloise.*
>
> **Le Pays du Grésivaudan,**
> *Pourquoi créer une AOTU dans le Pays du Grésivaudan ?*
> *http://www.gresivaudan.com/*

Au sein de la RUG, la voie initiée par le Pays Voironnais est également celle que prend le secteur du Grésivaudan, qui lance en 2002 une démarche pour se constituer en AOTU et ainsi prendre en charge lui-aussi les questions de transports collectifs au niveau local. Les enjeux pour les communes du Grésivaudan sont de compter dans le développement de l'étoile ferroviaire, organiser des rabattements sur les gares desservies, et de mettre en place des transports à la demande dans les zones les plus éloignées.

Dans les discussions entre élus sur les projets de déplacements concernant l'échelle de la RUG, le secteur périurbain du Grésivaudan est en effet absent, du simple fait qu'il n'existe pas de structure ayant la compétence transport public sur son territoire. L'ADTC[486], l'association porteuse des enjeux de déplacements à Grenoble[487], milite d'ailleurs pour que le secteur se dote d'une politique de déplacements sur son territoire. Pour l'association, une AOTU locale permettrait également au Grésivaudan de prendre part aux réflexions et aux décisions relatives à l'organisation des transports dans la RUG, notamment dans le cadre du *Groupe de l'étoile ferroviaire* ou encore de la *Communauté de Transports*[488] (Descottes-Genon, 2004). En lien avec d'autres associations, l'ADTC travaille d'ailleurs à l'élaboration d'un « livre blanc » sur les déplacements dans le secteur où l'accent est mis sur les transports en commun, les modes doux, ainsi que sur les modalités organisationnelles de telles solutions.

Pour de nombreux acteurs locaux la solution la plus évidente aurait été que le secteur du Grésivaudan rejoigne le SMTC de l'agglomération grenobloise, voire la *Communauté de transports* informelle de la RUG, mais comme le souligne François Brottes, le député-

---

[486] ADTC : Association pour le Développement des Transports en Commun, voies cyclables et piétonnes.
[487] Se référer au *livre blanc* de l'ADTC-Grésivaudan : *« Les déplacements dans le Grésivaudan »* (ADTC, 2005a) ; et au chapitre 2a : *« 2b, Une région urbaine grenobloise comme référence spatiale »* et au point portant sur : *« L'ADTC ou l'action d'expertise et de sensibilisation du milieu associatif. »*
[488] Se référer dans ce même chapitre au point 3 : *« L'échelle de la RUG : mise à l'agenda métropolitain de la question des transports publics ».*

maire de Crolles, *« […] d'un commun accord, les partenaires s'y sont opposés : tant que nous n'aurons pas notre mot à dire sur les projets de déplacements concernant le Grésivaudan »*[489].

L'attente des élus, à l'instar de ceux du Pays Voironnais, est que le secteur du Grésivaudan se dote de sa propre *Autorité Organisatrice des Transports*, afin, dans un premier temps, de maîtriser lui-même les grands enjeux de déplacements et de devenir une véritable force de proposition ; et ensuite, de compter sur la table des négociations à l'échelle de la RUG avec d'autres partenaires comme le département, la région ou le SMTC de l'agglomération grenobloise. Cependant, la démarche pour se constituer en AOTU (le Pays du Grésivaudan se compose de 49 communes) rencontre cependant plus de difficultés que le Pays Voironnais. Cette branche de « l'Y » grenoblois possède certes une géographie urbaine structurée le long d'une vallée, mais en terme intercommunal le territoire présente un fort éclatement.

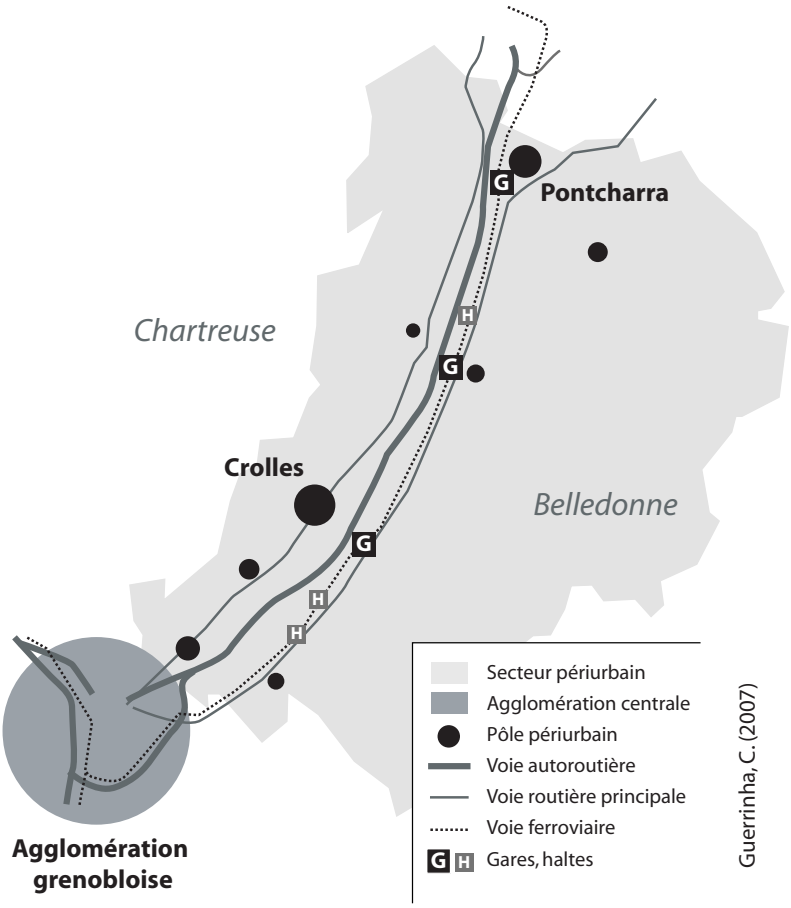


Fig. 91 – Le secteur périurbain du Grésivaudan

[489] Brottes, F., Réunion de lancement de l'étude AOTU, jeudi 3 novembre 2005, Pontcharra, Compte-rendu de séance.

Une urbanisation linéaire le long de la vallée

Le territoire s'organise autour de la vallée du Grésivaudan qui s'étend des portes de Grenoble à celles de la Savoie. Il est surmonté par les massifs de Belledonne et de la Chartreuse, formant un ensemble relativement homogène aux plans de la géographie, de l'économie et de la vie sociale. Ce territoire affiche en outre un fort dynamisme économique hérité d'une longue tradition industrielle. Le développement des principales zones d'activités s'est effectué le long des vallées, dans une logique d'extension depuis les zones économiques de l'agglomération centrale. Le Grésivaudan concentre ainsi 14,6% des emplois de la RUG[490], et enregistre une augmentation régulière du nombre d'emplois. Le Grésivaudan bénéficie en outre d'un fort mouvement de périurbanisation. C'est le secteur de la RUG dont les communes connaissent la croissance démographique la plus forte, de l'ordre de 2% par an, notamment sur le versant Sud (adret) du massif de la Chartreuse, située en décalage avec la voie de chemin de fer, positionnée de l'autre côté de la vallée.

Les flux domicile-travail et domicile-études montrent une forte attraction de l'agglomération grenobloise, surtout depuis le Moyen Grésivaudan et le Vallon d'Uriage : territoires les plus proches de Grenoble. L'attraction de la ville-centre est cependant ressentie de manière plus faible dans la vallée au-delà de la zone de Crolles, mais n'est pas négligeable jusqu'à Pontcharra. L'attraction est également plus faible pour les communes de montagne. Concernant l'attraction de la Savoie et notamment de Chambéry, les flux domicile-travail et domicile-études montrent une forte attraction pour les territoires au Nord du Grésivaudan, notamment dans le secteur de Pontcharra. L'attraction de la Savoie est par contre très faible sur le reste du pays (Pays du Grésivaudan, 2006).

Comptant près de 90 000 habitants (1999), soit sensiblement la même population que le Pays Voironnais, le Grésivaudan se distingue du Pays Voironnais par l'absence de centralités périurbaines structurantes ; les deux pôles urbains les plus importants comptent en effet respectivement 8 300 et 6500 habitants (Crolles et Pontcharra)[491]. Le territoire révèle donc à la fois un fort caractère suburbain et rural, qui ne présente pas de véritable centralité. La cohésion du territoire est donc surtout liée à la géographie : à son enclavement par les massifs montagneux. Le Grésivaudan est caractérisé par une urbanisation linéaire entre l'agglomération de Grenoble et la Savoie, le long de la vallée de l'Isère et de ses balcons, faite à la fois de zones d'activités et d'un habitat pavillonnaire continus. La vallée est occupée par l'Isère et une plaine agricole, ainsi qu'une urbanisation en chapelet de villes et villages de part et d'autre de la plaine, qui pourrait mettre en lumière l'intérêt majeur de la liaison ferroviaire périurbaine pour le secteur[492].

---

[490] Les secteurs périphériques concentrent près de 42% de l'emploi de la RUG, soit 14,6% pour le Grésivaudan, 13,3% pour le Pays Voironnais, 7,2% pour le Sud et 6,6% pour la Bièvre. L'agglomération centrale concentre les 58% restant. Se référer au chapitre 1 : *« Grenoble et Toulouse : deux labels locaux sous contraintes spatiales, sociales et économiques différenciées. »*

[491] Preuve du dynamisme du secteur, le principal pôle urbain, en l'occurrence la commune de Crolles passe ainsi de 5 800 habitants en 1990 à 8 300 en 1999.

[492] Le secteur du Grésivaudan est traversé par la liaison ferrée Grenoble-Chambéry qui dessert 4 gares sur le territoire. Les haltes de Lancey (réouverte depuis le 11 décembre), Brignoud et Goncelin sont desservies

Un paysage intercommunal éclaté : la « flex-communauté »

Enfin, en terme intercommunal, le Grésivaudan fut le premier secteur périurbain à se structurer au sein de la RUG, dès la fin des années 1960, autour du pôle urbain de Crolles afin d'attirer la population, mais aussi les activités économiques d'une périurbanisation naissante[493]. Cependant, la carte intercommunale est aujourd'hui relativement complexe, puisque 6 Communautés de communes, aux compétences plus ou moins étendues, maillent la trame territorialo-institutionnelle locale. Le secteur du Grésivaudan et en particulier le sous-secteur du Moyen-Grésivaudan autour du pôle de Crolles n'a pas pu se constituer en Communauté d'agglomération, faute d'un pôle urbain comptant au moins 15 000 habitants. L'absence de structure intercommunale majeure et la « balkanisation » en plusieurs Communautés de communes posent donc de grandes difficultés à l'avancement des projets fédérateurs, comme l'illustre le débat sur la création d'une éventuelle AOTU.

La prise en main du transport public par les élus locaux périurbains

> *Fort de l'adhésion d'une large majorité des communes, le Pays a donné début novembre 2005 le coup d'envoi d'une étude pour construire à un coût acceptable un réseau de transports collectifs adapté aux besoins de notre territoire, de ses habitants comme de ceux qui viennent y travailler.*
>
> **Le Pays du Grésivaudan,**
> http://www.gresivaudan.com

Ainsi, face à l'absence d'une structure intercommunale commune, les élus du Grésivaudan se sont engagés depuis 2000 dans la démarche de constitution d'un « pays »[494] conformément aux prescriptions de la LOADDT de 1999[495]. Structure composée de 49 communes, le Pays a pour vocation le développement économique et touristique[496], même s'il se donne également depuis 2002 la vocation à devenir également un *Syndicat Mixte de Transport* (SMT).

---

uniquement par les omnibus à raison de 15 AR par jour. La gare de Pontcharra est desservie aussi par les trains semi-directs, ce qui porte le nombre de passages à 21 allers vers Grenoble et 22 retours.

[493] Se référer au chapitre 2b : *« Une région urbaine grenobloise comme référence spatiale ».*

[494] En 2003, la *charte de développement durable* du Pays du Grésivaudan est adoptée par les différentes collectivités. Le pays est ensuite officiellement reconnu par arrêté du Préfet de Région en 2004. Enfin, le *contrat de développement de Pays* de Rhône-Alpes est signé en 2005. Le pays n'a cependant pas de compétence propre et ne constitue pas un échelon administratif supplémentaire. Contrairement aux EPCI, le pays s'inscrit dans le cadre d'une intercommunalité plus souple et plus pragmatique, dite de projet. Ces projets sont à mettre en œuvre conformément à une *Charte de Pays*, élaborée par les élus, en concertation avec les différents acteurs des territoires concernés. Cette forme d'intercommunalité permet en outre de contractualiser non seulement avec la Région et le Département, mais également, directement avec l'Etat.

[495] La *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement durable des Territoires* (LOADDT ou Loi Voynet) du 25 juin 1999 modifie la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire* (LOADT ou Loi Pasqua) du 4 février 1995 et propose une nouvelle organisation pour mettre en place les conditions d'un développement durable des territoires.

[496] Le Pays s'est structuré en lien étroit avec le projet « Alpes Grésivaudan Initiatives », association loi 1901 créée en juillet 1998 et regroupant le Conseil Régional Rhône-Alpes, l'Etat et les communes du Grésivaudan.

L'un des points épineux du projet d'AOTU dans le Grésivaudan réside notamment dans la différentiation des intérêts entre les *communes de la vallée*, traversées par la voie de chemin de fer, ainsi que par d'éventuels TCSP projetés à moyen terme, et les *communes des balcons* dont l'intérêt pour les transports publics est moindre. Pour ces dernières, les liaisons interurbaines du Conseil général et les petits réseaux locaux de transport à la demande sont amplement suffisants. La création éventuelle d'une AOTU achoppe donc avant tout sur la question du périmètre et sur la coordination des différents EPCI du secteur. Ainsi, deux possibilités s'offrent aux élus du Grésivaudan : un périmètre à l'échelle de la vallée comprenant les versants. Ou un périmètre sur la seule vallée, c'est-à-dire sur les communes traversées par la voie de chemin de fer[497]. Ces deux solutions territoriales conditionnent par ailleurs le cadre organisationnel de la structure porteuse, qui pourrait être l'ensemble du Pays actuel avec une modification de ses statuts ; ou bien alors un SMT (limité à la vallée).

Entre attache grenobloise et volonté de structuration interne…

Les attentes du Grésivaudan en termes de transports publics portent premièrement sur l'offre interurbaine avec le pôle grenoblois[498]. La démarche de création d'une AOTU s'insère en effet en plein dans les objectifs de valorisation de la voie ferroviaire et des différents projets de transport public, comme le tram-train, le tramway périurbain ou encore des bus en site propre.

Les attentes des élus portent deuxièmement sur l'offre interne au Pays pour répondre aux besoins de toutes les communes (desserte des bourgs centres, des entreprises, des pôles d'échanges et des équipements de loisirs)[499]. Concernant ce point, le constat affiché par les élus du Grésivaudan est que les transports collectifs internes sont largement insuffisants pour répondre à la demande sociale de la population, comme l'affirme le député du secteur : *« […] le TER ne peut évidemment tout régler et la création d'un réseau de transports urbains est indispensable pour répondre aux besoins de déplacements internes »*[500]. Les études réalisées par le Pays montrent qu'il y a une offre conséquente de cars départementaux et de TER vers l'agglomération grenobloise, mais que les transports collectifs internes au secteur périurbain restent embryonnaires, voire inexistants, notamment pour accéder aux pôles urbains de la vallée depuis les deux rives, ainsi que

---

Elle a pour objet de participer au développement économique du Grésivaudan, par l'attribution de prêts d'honneur à des créateurs et des repreneurs d'entreprises et par le parrainage de ces créateurs.

[497] L'étude pour la constitution d'une AOTU prend en compte l'ensemble du périmètre de l'actuel *Pays du Grésivaudan*, en l'occurrence la *vallée coupée en deux* : du Moyen Grésivaudan proche de l'agglomération jusqu'au Touvet / Goncelin ; et le Haut Grésivaudan du Touvet / Goncelin jusqu'au pôle de Pontcharra au Nord-Est. Le périmètre d'étude de faisabilité prend également en compte des *territoires plus montagneux* : le plateau des Petites Roches, le Pays d'Allevard, le vallon d'Uriage, et des zones de montagnes peu denses.

[498] Pouvoir accéder aux gares et aux lignes interurbaines structurantes pour chaque commune, et rendre complémentaires les réseaux urbains et interurbains (Pays du Grésivaudan, 2006).

[499] Disposer d'une alternative en transports collectifs pour les déplacements internes, et assurer une meilleure desserte des zones d'activités (Ibid.).

[500] Brottes, F., Réunion de lancement de l'étude AOTU, jeudi 3 novembre 2005, Pontcharra, Compte-rendu de séance.

depuis les zones de montagne. Selon *l'Enquête Ménages Déplacements* (EMD) de 2002, seulement 6% des déplacements internes dans le Grésivaudan sont réalisés chaque jour en transports publics (AURG, SMTC, 2002). C'est d'ailleurs à la suite de l'EMD réalisée par l'agence d'urbanisme et le SMTC à l'initiative de la *Communauté de transports*, permettant de connaître les pratiques de déplacements dans l'ensemble de la RUG, y compris le Grésivaudan, que les élus du Pays se sont engagés à définir une politique locale de déplacements (2001-2003).

L'objectif du Pays du Grésivaudan est alors de développer une offre de bus interne : *« équitable et solidaire en vallée comme en montagne, pour que les habitants du Pays du Grésivaudan soient encore plus nombreux à opter pour les transports collectifs »* (http://www.gresivaudan.com/), en complémentarité avec la voiture et les modes doux, ainsi qu'avec les réseaux de cars départementaux et de TER pour faciliter l'accès à Grenoble et à Chambéry. Pour François Brottes, le député-maire de Crolles, la création de l'AOTU est considérée comme *« un projet vertueux : il participe à la lutte contre l'effet de serre en permettant aux automobilistes de moins utiliser leur voiture au profit des TC »*[501]. L'acquisition de cette compétence « transport de voyageurs » permettrait surtout au Grésivaudan de mieux maîtriser l'organisation des déplacements sur son territoire (Pays du Grésivaudan, 2006)[502].

La création d'une AOTU par un Pays : une première en France

Après délibération des collectivités intéressées en 2006, Le Syndicat Mixte du Pays du Grésivaudan (SMPG) décide ainsi en 2007 de modifier ses statuts pour prendre la compétence transport et se constituer en AOTU[503]. En 2008, l'arrêté préfectoral constate ensuite le *Périmètre des Transports Urbains* à l'intérieur duquel l'autorité organisatrice, en l'occurrence le Pays du Grésivaudan, sera compétente, notamment pour la mise en place d'un réseau de transports publics et l'élaboration de PDU. L'AOTU ainsi créée est financée : par les différentes collectivités du Grésivaudan (communes et Communautés de communes), par le Conseil Général de l'Isère, par le Versement Transport des entreprises, par les futures recettes des usagers. Début 2009 est ainsi l'horizon visé par les élus pour la mise en service du réseau de transport public.

---

[501] Brottes, F., Réunion de lancement de l'étude AOTU, jeudi 3 novembre 2005, Pontcharra, Compte-rendu de séance.

[502] Comme le relaye l'ADTC, un développement d'une offre de transport collectif dans le secteur du Grésivaudan devrait donner une possibilité nouvelle de mobilité alternative pour les captifs (jeunes, personnes âgées et/ou non motorisées). L'objectif pour l'association est que le futur réseau réponde aux besoins de l'ensemble de la population en espérant à court terme une amorce de report modal et à long terme un recul de la multi-motorisation des ménages, au sein du secteur périurbain du Grésivaudan.

[503] Le comité syndical du Pays est composé de 68 délégués représentant les EPCI et les communes du territoire, la Région Rhône-Alpes (6) et le Département de l'Isère (6).

Les différentes étapes du projet « d'AOTU » dans le Grésivaudan (2004 à 2006)

- Les 49 communes du Pays délibèrent en 2004 pour **étudier l'organisation d'un réseau de transports collectifs[504].** Les élus du Grésivaudan mettent d'ailleurs en avant que la création d'une AOTU par un « Pays », du type de la loi Voynet, serait une première en France.
- En 2005-2006 une **étude technique et financière détaillée** est établie pour définir différents scénarii de réseaux à mettre en œuvre à court terme par la future AOTU (coût, tarification, fréquence, nombre de clients potentiels, coordination avec les autres réseaux de transports collectifs, identité du réseau, etc.). L'étude doit permettre de décider de la création, ou non, de l'AOTU ; et de déterminer le réseau à mettre en œuvre à court terme.
- En mai et juin 2006, le Pays lance auprès des différentes communes et EPCI, une phase de **consultation** sur le *transfert de la compétence transport collectif scolaire au Pays*[505], à partir d'un scénario illustratif et indicatif, intégrant les éléments identifiés par l'étude technique.

  Le réseau envisagé :
  Il est proposé de créer plusieurs lignes de bus pour relier la rive gauche et la rive droite, tout en jouant l'intermodalité avec le réseau de cars et de trains pour l'accès à Grenoble et à Chambéry. Ces lignes permettront un meilleur accès à partir de chaque rive aux zones d'activités, aux gares, aux établissements scolaires, aux zones de commerces et de services. Elles incluront dans la mesure du possible les lignes scolaires réalisant déjà ce trajet, afin d'augmenter la fréquence des futures lignes. Une partie de ces lignes devrait être réalisée en TAD[506], pour l'accès au car, au train et l'accès aux bourgs depuis les zones de montagne.
- Fin 2006, les communes lancent une **délibération « pour ou contre »** la création de l'AOTU sur la base du réseau retenu après concertation[507]. Ce sont les EPCI, par l'intermédiaire de leurs représentants, qui se prononcent pour transférer la compétence au *Syndicat Mixte du Pays du Grésivaudan* (SMPG) et permettre la création d'une AOTU. Parallèlement, le Pays du Grésivaudan met à disposition des habitants les différentes études techniques par l'intermédiaire d'un site Internet, par la diffusion de plaquettes sur l'étude, par l'organisation de réunions publiques, afin d'associer les différents partenaires et la population.
- Après délibération des EPCI et **acceptation du projet**, les statuts du SMPG sont modifiés en 2007 pour permettre au Pays de prendre la compétence transport et se constituer en AOTU. Et en 2008, l'arrêté préfectoral constate le PTU à l'intérieur duquel le SMPG, sera compétent.

---

[504] Le comité de pilotage de l'étude AOTU réunit, outre la Région Rhône-Alpes pour les TER, les Départements de l'Isère et de la Savoie pour les transports interurbains par car, ainsi que LA METRO pour les bus et tramways de l'agglomération grenobloise.

[505] Concernant le transfert de la compétence des transports scolaires du département de l'Isère au Pays du Grésivaudan, la loi du 5 janvier 2006 prévoit que le transfert à l'AOTU se fasse sur une compensation financière, sur la base des dépenses effectuées durant l'année scolaire précédente. Cette compensation est pérenne. En outre, dans le cadre de la création d'une AOTU périurbaine, certaines lignes régulières du département sont également susceptibles d'être transférées. La participation financière du Conseil général dans les transports collectifs du Grésivaudan, pose la question de sa représentation au sein des instances de l'AOTU.

[506] Le TAD est déjà utilisé dans le Grésivaudan sur la ligne La Terrasse-Lancey, et par l'association *TransGrésivaudan* pour l'accès à l'emploi des jeunes et des personnes en insertion.

[507] A l'heure où nous écrivons ce texte, le choix ou non de constituer l'AOTU n'a pas encore été pris. Le choix en lui-même est considéré comme secondaire dans cette étude. L'intérêt de cette démarche repose avant tout sur la mise à l'agenda politique dans ce secteur périurbain de la compétence transport public.

(3) Le SICOVAL : l'intégration sectorielle à l'agglomération centrale

Intégré au SMTC depuis l'origine du dispositif au cours des années 1970, le SICOVAL fait d'abord partie du syndicat de transport de la banlieue toulousaine (SITPRT), avant de devenir un membre à part entière du SMTC lors de son passage en communauté d'agglomération[508]. Il n'y a donc de fait sur l'aire urbaine toulousaine, contrairement à la RUG, la présence d'un seul et unique système organisationnel de transports publics urbains.

La Communauté d'agglomération du SICOVAL est en outre limitrophe de la ville-centre, en continuité avec l'urbanisation et des principaux axes radiaux. La totalité du territoire du SICOVAL s'inscrit donc dans l'influence du pôle toulousain. Les 6 communes fondatrices de la structure intercommunale, les plus urbaines, se situent au cœur de l'agglomération et non aux marges ou dans des configurations géographiques distinctes du secteur central. Ainsi, l'intégralité du territoire communautaire est tournée vers la ville-centre. La moitié des communes appartient au pôle urbain et l'autre à la couronne périurbaine de Toulouse. En outre, le SICOVAL, qui a certes une configuration socio-économique et paysagère clairement périurbaine, se situe au cœur de l'agglomération. La zone d'activités tertiaire « Labège-Innopole » est par exemple le premier parc d'activités, en termes d'entreprises et d'emplois, de la région Midi-Pyrénées et donc inévitablement de l'agglomération toulousaine.

Ainsi, comme le souligne l'ancien président du SICOVAL, la Communauté d'agglomération ne peut envisager son développement, voire ses politiques de mobilités quotidiennes de manière autonome, c'est-à-dire à l'écart de Toulouse : « *On ne joue pas le village gaulois dans un tel contexte ! »*[509].

L'absence de liaison ferroviaire structurante

En outre, le SICOVAL ne possède pas, contrairement au Pays Voironnais et au Pays du Grésivaudan, une liaison ferroviaire efficace vers l'agglomération centrale et les principaux points générateurs de trafic de la ville-centre. La liaison qui dessert le SICOVAL est de mauvaise qualité et les évolutions à moyen terme ne sont guère optimistes. Le SICOVAL est en effet situé sur un axe ferroviaire régional et national majeur pour le fret et les voyageurs. Une desserte de type périurbaine, est en effet considérée comme largement secondaire pour la SNCF et la région Midi-Pyrénées. La collectivité périurbaine est donc amenée, du fait des fortes contraintes de sa desserte ferroviaire, à développer dans le cadre du SMTC une démarche de transport plus urbaine, reposant sur des projets de TCSP, bus ou métro, en direction de la ville-centre.

---

[508] Se référer au chapitre 2a : *« Une aire urbaine toulousaine divisée* » et au point 2.2 : *« L'organisation intercommunale des transports collectifs urbains : l'avant-coureur sectoriel. »*

[509] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire de Labège, Député de Toulouse (1993-1998), Conseiller général, Vice-président à l'Aménagement du territoire de la Communauté d'agglomération du SICOVAL. Fondateur et ancien Président de la Communauté d'agglomération SICOVAL. Entretien effectué le 25/10/2005 par C. Guerrinha.", Labège.

C'est ce que confirme le vice-président aux transports au sein du SMTC, également élu du SICOVAL. Cela met clairement en avant la différence de ce territoire périurbain avec celui du Pays Voironnais[510] : *« Si le SICOVAL avait des trains tous les ¼ d'heures, la question serait complètement différente ! On n'aurait qu'à faire des navettes pour rabattre sur le train, et puis vogue la galère. Avec le train on va au centre-ville facilement et là on prend le métro ou le bus. Mais ici, ce n'est pas le cas, et cela ne le sera, hélas, pas avant très longtemps… »* [511].

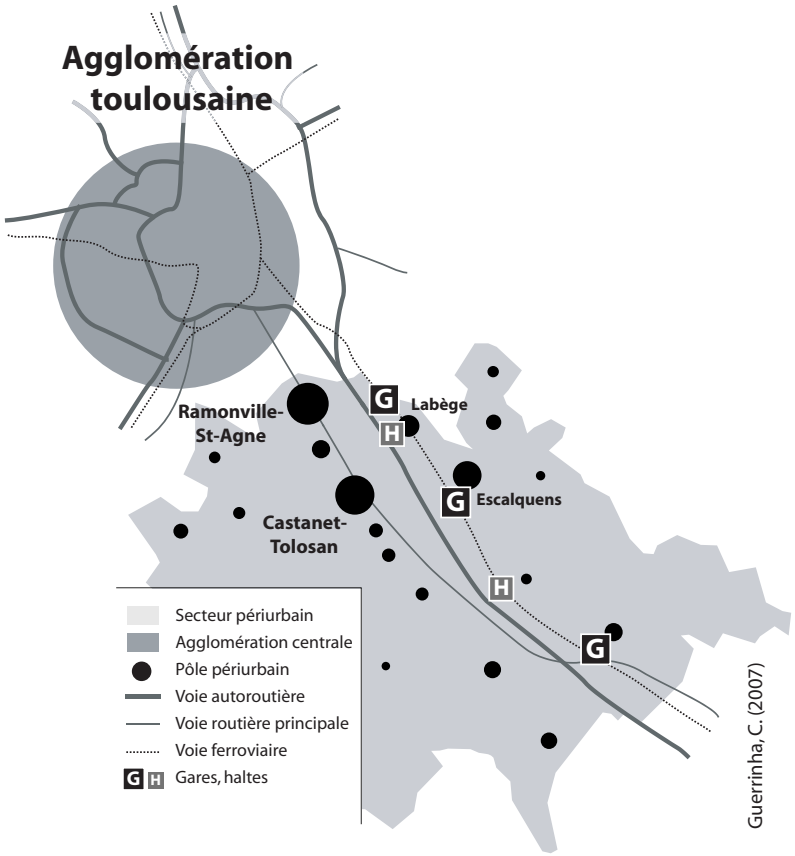


Fig. 92 - Secteur périurbain du SICOVAL

Ainsi, la possibilité de sortir du cadre du SMTC et de créer une AOTU autonome au sein du SICOVAL paraît peu crédible, même si cette possibilité a été envisagée un temps par les élus et les techniciens lors du passage en Communauté d'agglomération : *« Même si on un temps envisagé la solution de s'occuper seuls de nos transports collectifs, cela ne me parait vraiment pas du tout la bonne solution au regard de nos enjeux, de notre proximité à Toulouse et de nos possibilités financières et techniques… En plus on ne pourrait même pas se*

[510] La personne interrogée a été amenée lors de l'entretien a situer son territoire par rapport à d'autres contextes territoriaux, comme par exemple le Pays Voironnais.

[511] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

reposer sur le ferroviaire car il est de très mauvaise qualité sur le secteur… On n'a donc pas vraiment à sortir du SMTC »[512].

Le vice-président aux transports du SICOVAL confie aussi sa grande réserve quant à la création d'une AOTU autonome. Il y voit un risque de dispersion des efforts menés en matière de développement des transports collectifs au sein de l'agglomération toulousaine. Il n'y voit un intérêt que pour la partie la plus rurale et diffuse du SICOVAL, espaces où seuls les transports à la demande paraissent envisageables. L'évidence d'une intégration au sein d'un syndicat des transports global est donc largement admise, notamment au vu des risques encourus pour l'usager que pourrait entraîner la juxtaposition de réseaux distincts, sauf à mutualiser les moyens au sein d'un syndicat mixte élargi : *« Honnêtement, il me paraît aberrant que sur une même agglomération il y ait des systèmes de transports différents. Je ne trouve pas que cela soit la peine d'être dans la même agglomération s'il faut changer de bus à l'entrée pour en prendre un autre. Etant donné que la rupture de charge est l'ennemi numéro un des transports en commun ! »*[513].

(4) Le Muretain : la tentation autonomiste via les transports publics

Au sein de l'agglomération toulousaine, l'exemple de la troisième Communauté d'agglomération, en l'occurrence celle du Muretain au Sud-Ouest, met pareillement en avant le rôle d'une bonne liaison ferroviaire sur l'implication de la collectivité périurbaine au sein du syndicat de l'agglomération centrale en matière de transport public, en l'occurrence celui du SMTC. A l'occasion du passage en Communauté d'agglomération en 2004, le Muretain décide de ne pas entrer dans le dispositif du SMTC et ne semble pas avoir l'intention de l'intégrer à court terme. Les 5 communes auparavant intégrées au sein du SMTC, par le biais du syndicat de transport des communes de la banlieue toulousaine (SITPRT), restent cependant membres. Il y a donc sur les 14 communes du Muretain, 9 qui ne sont pas desservies par le réseau urbain et suburbain du SMTC. Cette situation est juridiquement délicate, puisque la loi Chevènement oblige en effet une Communauté d'agglomération à intégrer dans sa totalité un syndicat mixte.

En termes de transports publics, le positionnement de cette collectivité rejoint ceux du Pays Voironnais et du Pays du Grésivaudan. La Communauté d'agglomération possède déjà le train, en l'occurrence 2 lignes dont la ligne D *Muret-Portet* de l'étoile ferroviaire toulousaine[514], liaison cadencée et nettement plus performante que celle qui dessert le

---

[512] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[513] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

[514] Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »* et au point 2 : *« La question périurbaine par les déplacements : étoiles ferroviaires et prolongements de TCSP à l'agenda politique ».*

SICOVAL. Ainsi, plus le cadencement sera amélioré et moins le besoin d'intégrer pleinement l'AOTU d'agglomération et donc le SMTC, se fera sentir pour le Muretain. Par ailleurs, la collectivité considère que l'amélioration des dessertes ferroviaires n'est pas uniquement à négocier dans le cadre du SMTC, mais aussi directement avec le Conseil Régional, voire avec le Conseil général. Un petit réseau de bus communautaire, fonctionnant avec quelques liaisons régulières et des TAD, suffit donc pour l'instant. C'est ce que souligne un élu du SICOVAL, qui considère que le Muretain ne paie pas le coût du transport collectif pour accéder à la centralité d'agglomération : *« Ils ont une bonne liaison ferré pour aller à Toulouse. Le transport collectif ne présente donc pas les mêmes enjeux que chez nous… Contrairement à nous, d'autres paient le coût du transport pour eux ! »*[515].

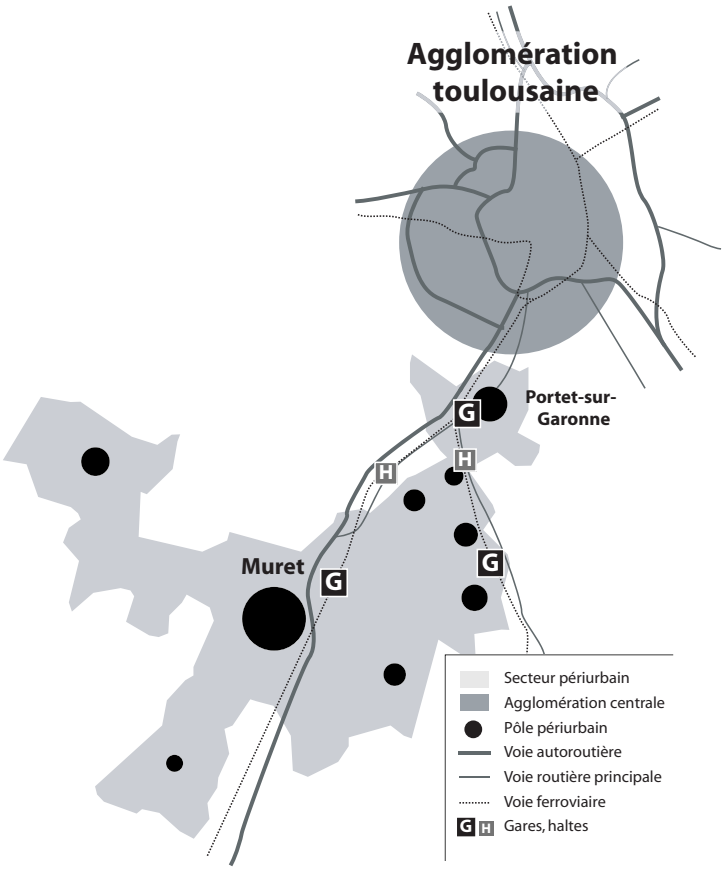


Fig. 93 – Secteur périurbain du Muretain

La toute jeune collectivité (2004) mène donc pour l'instant des études d'une part sur la desserte longitudinale avec Toulouse sur l'amélioration du cadencement de la ligne Toulouse-Muret, et de la ligne Toulouse-Pamiers. Et d'autre part, sur des hypothèses de transports collectifs à l'intérieur de son territoire communautaire (politique de rabattement

[515] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

sur le train, TAD, etc.) en vue de se constituer éventuellement en AOTU périurbaine. Concernant la desserte intracommunautaire, l'objectif classique de la collectivité est de relier les différentes communes de la communauté, de façon à organiser un rabattement sur les principales gares.

Ainsi, la tentative autonomiste de la Communauté d'agglomération est double. Elle est à la fois politique, par son existence même à côté de la principale structure intercommunale, en l'occurrence le Grand Toulouse. Et elle est également technique, par la volonté du Muretain de se démarquer de l'agglomération centrale du point de vue sectoriel. La collectivité estime pouvoir se constituer ainsi une expertise capable de se dispenser de celle proposée par les technostructures du centre, à l'instar d'une agence d'urbanisme vue avec méfiance.

2.2. L'intégration ou l'autonomisation des secteurs périurbains dans l'organisation des transports publics

A la lecture des stratégies organisationnelles de ces quatre secteurs périurbains en termes de transport public urbain, les communes et EPCI périurbains entreprennent donc des stratégies locales qui s'illustrent des solutions différenciées. Ces stratégies et configurations dépendent de plusieurs facteurs explicatifs, et se justifient notamment par :

- *La position géographique du secteur périurbain au sein de l'aire urbanisée.*
- *La géographie de la centralité.*
- *Le rôle majeur des dessertes ferroviaires.*
- *L'affirmation territoriale et politique de la collectivité périurbaine.*
- *Le compromis territorial au sein du secteur périurbain.*

(1) La position géographique du secteur périurbain au sein de l'aire urbanisée

La configuration urbaine et socio-économique du secteur périurbain au sein de l'aire urbanisée est une première clef de lecture. La plus ou moins grande proximité des EPCI périurbains à l'agglomération centrale, l'influence de cette dernière, ainsi que la continuité ou non de l'urbanisation (en tâche d'huile ou continue le long de vallées), sont des variables qui peuvent influer fortement sur l'autonomie relative du secteur périurbain. La configuration spatiale des quatre territoires périurbains étudiés montre qu'une proximité et une dépendance fortes, liées avec une urbanisation continue, minimisent *a priori* l'intérêt technique d'une solution autonome en matière de gestion des transports collectifs. Par contre, une proximité moins nette, avec une urbanisation discontinue accroît l'intérêt d'une solution autonome en matière de gestion des transports collectifs.

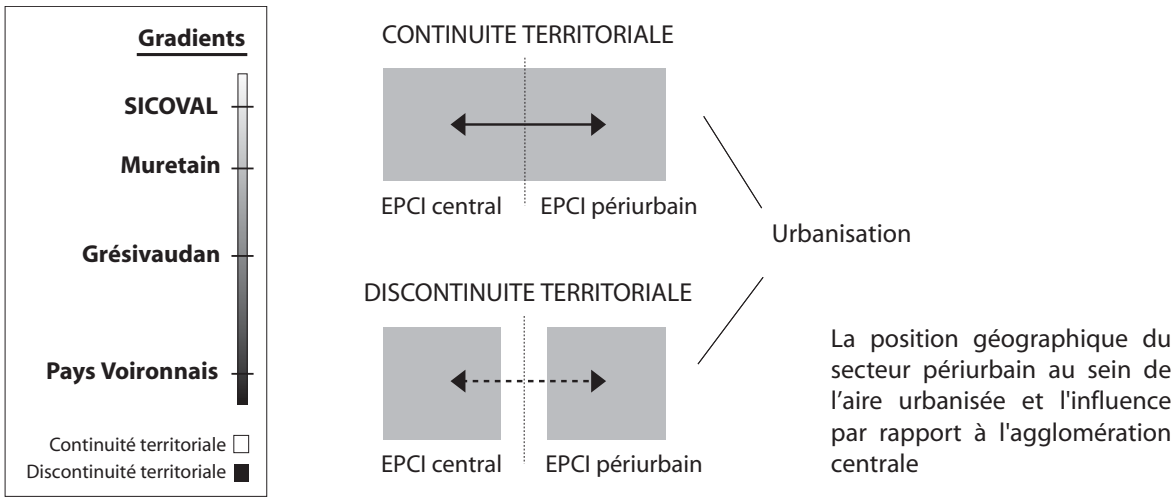


Fig. 94 – (1) Urbanisation :
La position géographique du secteur périurbain au sein de l'aire urbanisée

Le Grésivaudan, le Muretain et le SICOVAL présentent une configuration spatiale de continuité et de forte proximité avec la ville-centre. Le Pays Voironnais présente par contre un caractère plus indépendant en terme spatial. Alors que les trois premiers secteurs périurbains s'insèrent plutôt dans une *logique extensive* de l'urbanisation à partir de la ville-centre, le Pays Voironnais est en effet un territoire qui s'inscrit comme un pôle secondaire au sein de la RUG et qui tend à se distinguer fortement de l'agglomération centrale et de ses politiques publiques.

Il faut également noter le caractère allongé et linéaire du secteur périurbain du Pays du Grésivaudan, car les communes du Haut-Grésivaudan sont en effet relativement éloignées de l'agglomération centrale, soit de près de 30 km de la ville-centre. La configuration très fortement allongée de l'urbanisation le long de la vallée de l'Isère diminue l'intérêt que pourrait présenter une solution intégrée.

(2) La géographie de la centralité des secteurs périurbains

La solution autonome marque *a priori* un intérêt quant à la gestion des déplacements à partir du moment où il y a l'existence d'une ou plusieurs centralités justifiant une politique distincte vis-à-vis de celle de l'agglomération centrale. Les facteurs liés à des géographies de la centralité justifient et permettent potentiellement une construction politique autonome, du moins la favorise. Cette clef de lecture donne à voir une typologie de configurations pour l'ensemble des secteurs périurbains. En lien avec une position relativement *séparée* du secteur périurbain au sein de l'aire urbanisée, l'existence d'une centralité périurbaine importante et suffisamment fonctionnelle peut-être le support d'une politique locale de déplacements. En l'absence de centralités d'importance, un système plus intégrateur est *a priori* plus efficace, ou en général plus couramment admis.

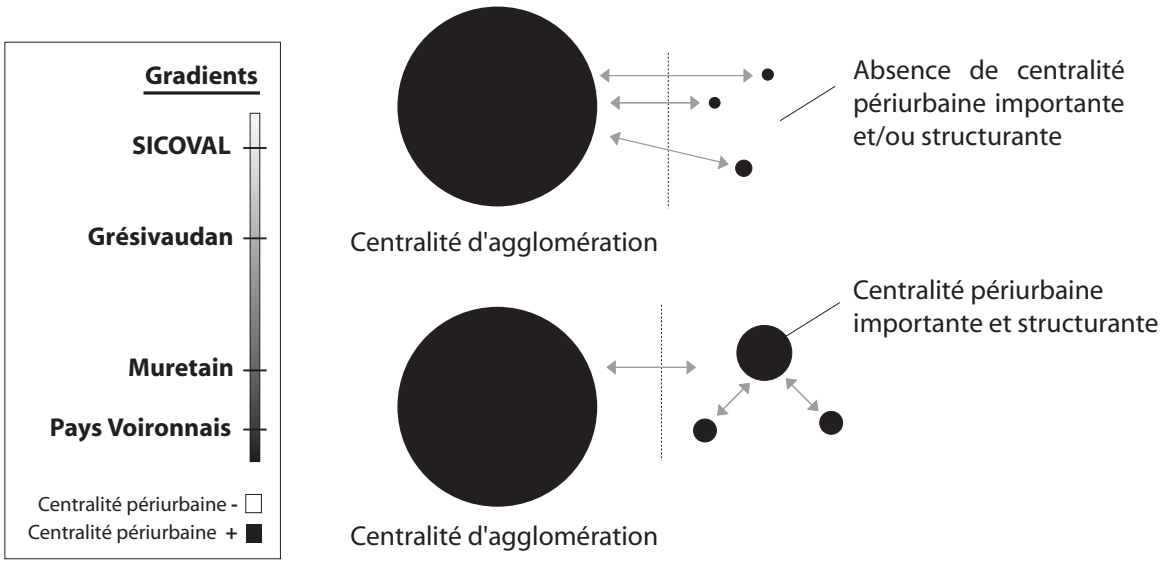


Fig. 95 – (2) Centralité : La géographie de la centralité

Le Muretain et le Pays Voironnais présentent deux pôles périurbains majeurs (Muret, 20 800 habitants en 1999 ; Voiron, 20 500 habitants en 1999) qui structurent le secteur périurbain en terme territorial et politique, preuve en est le nom des deux Communautés d'agglomération, puisque celles-ci portent respectivement le nom de leur ville-centre. Le Grésivaudan (Crolles, 8 300 habitants en 1999) et le SICOVAL se caractérisent quant à eux par l'absence de centre secondaire d'une taille importante. Le SICOVAL se distingue néanmoins par la présence de deux communes de banlieue de plus de 10 000 habitants au Nord. La proximité de celles-ci (Ramonville-Saint-Agne et Castanet-Tolosan, respectivement 11 700 et 10 300 habitants en 1999) avec la ville de Toulouse (et d'une position excentrée par rapport au centre de gravité de la Communauté d'agglomération), ainsi que l'absence d'un rôle de véritable polarité sur le territoire communautaire, annihilent la capacité à faire lien entre les communes membres du SICOVAL.

(3) Les dessertes ferroviaires périurbaines

L'enjeu de la présence d'une desserte ferroviaire performante est un élément majeur de l'approche que retiennent les secteurs périurbains quant à leurs relations aux transports collectifs urbains. Au-delà d'une éventuelle politique volontariste de la part de la Région, la simple présence d'une liaison ferroviaire locale efficace est en soi, une clef de lecture majeure quant à la *logique différentielle* ou à la *logique extensive* des secteurs périurbains[516].

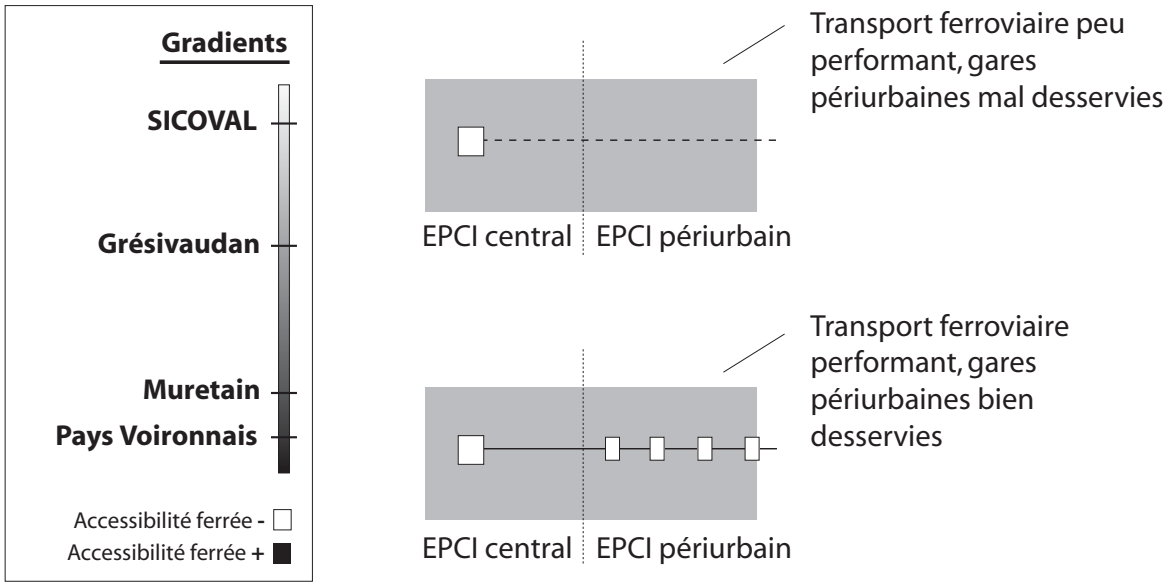


Fig. 96 – (3) Accessibilité : Le rôle majeur des dessertes ferroviaires

[516] Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »* et au point 2 : *« La question périurbaine par les déplacements : étoiles ferroviaires et prolongements de TCSP à l'agenda politique ».*

Tab. 6 – Le nombre de liaisons en TER desservant les territoires périurbains (2007) ou l'intérêt de l'autonomie

Pour les secteurs périurbains du Pays Voironnais et du Grésivaudan (Grenoble), ainsi que pour le SICOVAL et le Muretain (Toulouse)

	Lignes ferroviaires desservant le territoire communautaire	Nombre de gares et haltes ferroviaires	Nombre d'arrêts quotidiens aux gares et haltes ferroviaires*	
			Ville-centre → Périphérie	Périphérie → Ville-centre
Une bonne liaison à la ville-centre				
CA du Pays Voironnais	**2 lignes**	**7 gares**	**Moirans** : 58 **Voiron** : 42 Rives : 24 (2) Voreppe : 24 Tullins-Fures : 17 Moirans-Galifette : 10 Réaumont : 9	**Moirans** : 54 (1) **Voiron** : 39 (1) Rives : 23 (1) Voreppe : 19 Tullins-Fures : 15 Réaumont : 13 Moirans-Galifette : 7
CA du Muretain	**5 lignes de TER et 4 lignes de bus SNCF**	**5 gares**	**Portet** : 88 (4) **Muret** : 75 (4) Pins-Justaret : 18 (2) Pinsaguel : (4) Roques (3)*	**Portet** : 78 (4) **Muret** : 48 (3) Pins-Justaret : 19 (2) Pinsaguel : (4) Roques (3)*
Une liaison moyenne à la ville-centre				
Syndicat Mixte du Pays du Grésivaudan	**2 lignes**	**5 gares**	**Pontcharra** : 32 Goncelin : 16 (10) Lancey : 16 Brignoud : 16 Le Cheylas : (9)	**Pontcharra** : 30 Goncelin : 16 (10) Lancey : 14 Brignoud : 14 Le Cheylas : (10)
Une mauvaise liaison à la ville-centre				
CA du SICOVAL	**1 ligne**	**5 gares**	Escalquens : 12 (3) Labège-Innopole : 11 (3) Baziège : 10 (2) Labège-village : 7 (1) Montlaur : 4	Labège-Innopole : 15 (5) Labège-village : 13 (3) Escalquens : 12 (6) Baziège : 7 (8) Montlaur : 4 (1)

Sources : SNCF, Service Eté 2007 ; * Trains circulant du lundi au vendredi – Guerrinha, C. (2006). Se référer en annexe pour le tableau détaillé. Sources.
* La gare de Roques n'est pas située sur le territoire du Muretain, mais dans une commune limitrophe.

L'accessibilité radiale à la centralité métropolitaine, à la ville-centre et aux principaux points générateurs de trafic, est un facteur de première importance. L'existence d'une liaison ferroviaire, et de surcroit son efficacité, sont des éléments majeurs pour la collectivité périurbaine, dans la manière dont elle construit sa politique de déplacements. Une bonne liaison ferroviaire permet en effet « d'économiser » l'intégration dans la structure de gestion des transports collectifs de l'agglomération centrale. La création d'un petit réseau interne est suffisante pour organiser les déplacements propres au secteur périurbain, notamment pour rabattre les navettes internes en autobus à la gare ferroviaire, ainsi qu'à la centralité périurbaine. Inversement, une mauvaise liaison ferroviaire accroît l'intérêt pour la collectivité périurbaine de s'intégrer à la structure centrale existante, afin

de bénéficier de son expertise et de ses projets de transports collectifs structurants (métro, tramway et bus en site propre). La collectivité périurbaine, en l'occurrence le SICOVAL, peut ainsi espérer tirer bénéfice de sa participation au SMTC pour développer des projets visant à la relier plus rapidement à la centralité d'agglomération[517].

L'hypothèse avancée d'un fonctionnement satisfaisant des dessertes ferroviaires (bon cadencement de la desserte et des gares attractives), est donc un facteur important quant à l'implication de la structure intercommunale périurbaine envers les transports en commun de l'agglomération centrale. Ne serait-ce que financièrement, puisque les coûts de la gestion des transports publics pour les entreprises installées au sein des secteurs périurbains sont moindres, même si le VT dans le cas de la création d'AOTU autonome est fortement réduit (Pays Voironnais, Pays du Grésivaudan).

(4) L'affirmation territoriale et politique de la collectivité périurbaine

La *solution autonome* marque *a priori* un véritable intérêt, quant à la gestion des déplacements, à partir du moment où il y a une solution périurbaine, politique et territoriale, affirmée. La construction intercommunale du secteur périurbain, notamment sous la forme juridique très intégrée de la Communauté d'agglomération, est un facteur qui contribue à renforcer une position de moindre dépendance politique vis-à-vis de l'agglomération centrale. Elle peut contribuer à renforcer une géographie locale qui se caractérise par la présence d'une ou plusieurs centralités structurantes.

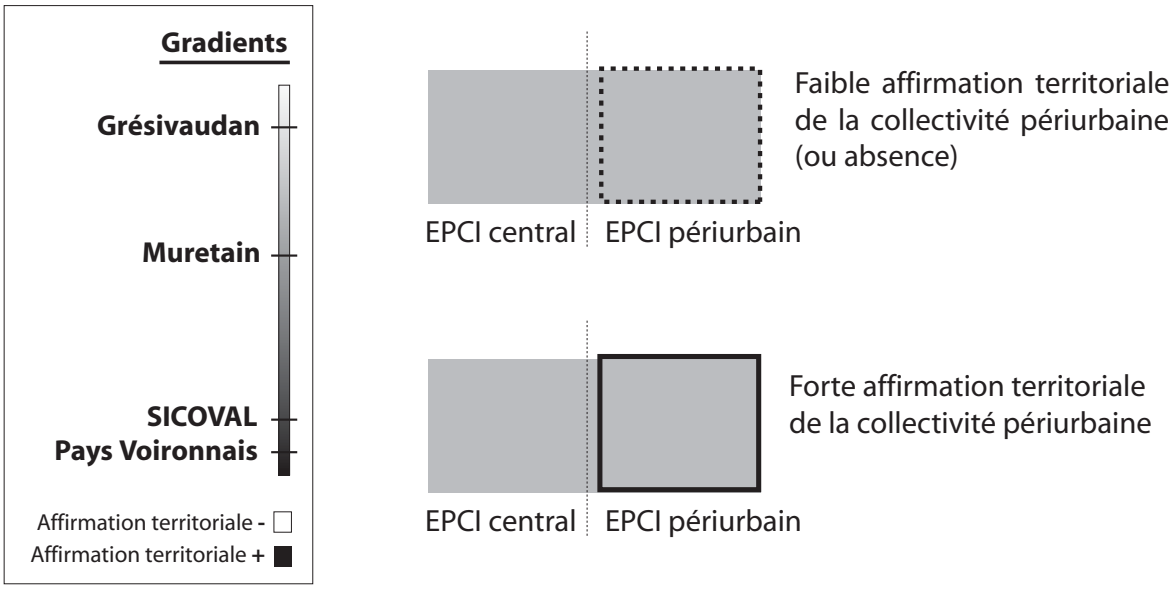


Fig. 97 – (4) Affirmation :
L'affirmation territoriale et politique de la collectivité périurbaine

[517] Se référer au chapitre 8 : *« Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains »* et au point 2 : *« La question périurbaine par les déplacements : étoiles ferroviaires et prolongements de TCSP à l'agenda politique ».*

Le Muretain, le Pays Voironnais et le SICOVAL illustrent la constitution d'espaces périurbains sous une forme intercommunale fortement intégrée, en l'occurrence sous la forme originale (du moins pour un secteur périurbain) de la Communauté d'agglomération. Les deux premiers exemples (Muretain et Pays Voironnais) montrent assez bien cette situation. Par contre pour le SICOVAL, l'affirmation territoriale ancienne et nettement plus forte que pour le Muretain n'est pas décisive. La faute en impute à la proximité géographique à la ville-centre, à l'absence de centralités secondaires structurantes, et à l'inscription ancienne des communes dans le dispositif organisationnel du SMTC et en général dans les démarches de planification urbaine de l'agglomération centrale.

A cet égard, les secteurs périurbains toulousains révèlent deux stratégies différentes quant à leur relation à la centralité métropolitaine. Le SICOVAL s'inscrit dans une logique de coopération formalisée, alors que le Muretain s'inscrit dans un schéma de méfiance avec tout ce qui vient du centre de Toulouse (voir encadré suivant)[518].

Le secteur du Grésivaudan, quant à lui, se distingue du Pays Voironnais par l'absence d'une solution périurbaine – politique et territoriale – affirmée, puisque le territoire est largement éclaté en terme intercommunal. Il ne présente pas, outre l'association en qualité de Pays (type loi Voynet), de fortes velléités en la matière. C'est le « projet » technique qui apparaît alors comme moteur de la coopération, à l'instar du développement économique.

[518] Cette distinction entre ces deux stratégies s'est d'ailleurs illustrée également lors de la procédure du SCOT à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine.

Le choix du type SCOT[519] pour l'aire urbaine toulousaine : un révélateur de l'état des relations « centre-périphérie »

Après une première phase d'études et de diagnostic menée par l'agence d'urbanisme, les collectivités locales toulousaines étaient en effet amenées à se prononcer, fin 2004, sur **l'élaboration d'un ou plusieurs SCOT sur l'aire urbaine**. Pour l'Etat, l'agence d'urbanisme ainsi que les Communautés d'agglomération du Grand Toulouse et du SICOVAL la solution idéale reposait sur un seul SCOT au sein de l'aire urbaine, afin d'éviter la dispersion de démarches, en l'occurrence que chaque communauté créé son propre SCOT sur un territoire limité. Par contre, la benjamine des Communautés d'agglomération, le Muretain, souhaitait plutôt à l'origine un SCOT local sur son secteur.

Pour les élus de la grande périphérie, fortement orientés par le Conseil général qui incite les communes périurbaines à refuser le SCOT unique, il y a en effet la crainte d'une confiscation des prérogatives en matière d'aménagement du territoire. Il y a là, fortement prégnante chez les élus périurbains, la peur que l'élaboration du SCOT aboutisse à la création *d'usines à gaz* comme les Communautés urbaines, et en conséquence à la mainmise de grandes institutions sur l'organisation du territoire.

Ainsi, on constate **deux types de positionnement** de la part des élus ou des techniciens au sein des secteurs périurbains toulousains. Il y a ceux, comme le Muretain, qui pensent qu'il faut tout faire pour résister à ces *usines à gaz* et qui rechignent à participer aux démarches institutionnelles venues du centre. Et, inversement, il y a ceux, comme le SICOVAL, qui face à des développements urbains inéluctables prônent une intégration dans ces démarches pour se donner les moyens d'agir, pour mieux se défendre et donc pour être pleinement acteurs des choix d'aménagements qui seront pris au sein du SCOT.

A Toulouse, le SCOT central correspond donc essentiellement à l'association du périmètre limité des 3 Communautés d'agglomération (Grand Toulouse, Muretain et SICOVAL), et *a fortiori* plus ou moins au périmètre INSEE du pôle urbain de Toulouse et à celui du SMTC. Les SCOT périphériques correspondent quant à eux aux larges territoires périurbains plus ou moins à proximité du pôle central. **La planification urbaine toulousaine parachève ainsi un partage politique classique entre l'urbain d'un côté et le rural de l'autre**, entre les zones d'influence de la ville de Toulouse et celles du Conseil général. Les conflits entre ces territoires politiques antagonistes conduisent donc à une grande inertie en la matière, avec le maintien des clivages entre zones urbaines, rurales et/ou périurbaines.

Pour le Conseil général de la Haute-Garonne et les secteurs périurbains non intégrés au pôle urbain l'objectif est de limiter l'extension politique de l'agglomération centrale. Le choix du périmètre du SCOT de l'aire urbaine toulousaine évince la proposition d'un SCOT unique avec la possibilité de **Schémas de secteur** à l'instar de la Région Urbaine Grenobloise. Le débat sur le périmètre du SCOT à Toulouse suscite en effet un large rejet de toute structure globale, de la part de périphéries faiblement intégrées aux démarches de l'agglomération centrale et qui craignent le risque d'une perte « d'identité » et « d'autonomie ». Celles-ci se cantonnent à des démarches défensives et dans des comportements de défiance vis-à-vis de toute intégration fonctionnelle ou politique.

[519] SCOT : Schéma de cohérence territoriale.

(5) Le compromis territorial au sein du secteur périurbain

Dans les quatre territoires étudiés, le rôle des arrangements politiques locaux et l'affirmation politique d'un secteur périurbain dépendent du « **compromis territorial** » entre communes composant l'EPCI. Des d'arrangements entre les projets des différentes communes périurbaines permettent de mettre en œuvre plus facilement la concrétisation d'une politique de transports supracommunale. Dans les EPCI périurbains, l'absence de projet partagé obère les perspectives de développement de dessertes locales[520], alors qu'un projet partagé et affirmé le favorise. La prise de la compétence « transport public » par les EPCI périurbains n'est donc pas neutre : elle revêt une signification politique forte.

Le mécanisme du compromis territorial repose sur la reconnaissance localement de la prééminence d'un *pôle urbain et/ou d'activités* sur lesquels se concentrent certains investissements et équipements intercommunaux[521]. Autour, comme le montre Mariane Thébert, les autres communes, moins équipées, acceptent la polarisation centrale et se consacrent à une vocation largement résidentielle, et bénéficient donc en échange de subventions multiples dans le cadre des politiques d'habitat communales (Thébert, 2005). A l'échelle intercommunale, les politiques de déplacements sont donc conditionnées par les stratégies de développement des communes et par l'élaboration de compromis politiques intercommunaux interférant entre ces stratégies. En outre, selon que ces compromis locaux intègrent ou mettent au contraire à distance la polarité centrale du secteur périurbain, ceux-ci s'incarnent dans des **solutions institutionnelles, et/ou au moyen d'instruments techniques variés**.

Nous proposons une **typologie**[522] où l'on distingue d'une part les configurations locales marquées par l'absence de compromis, et d'autre par la concrétisation du compromis.

- Le premier type (1) qui illustre **l'absence » de compromis**, s'intéresse essentiellement à la stratégie de la commune isolée et/ou de l'EPCI périurbain qui ne développe pas de politiques de transport public (type a).

Le second (2), qui illustre la **« concrétisation » du compromis**, s'intéresse aux stratégies :

- *De la communauté de communes périurbaine autonome qui développe des politiques de transport public (type b).*

---

[520] Ou du moins le rend plus difficile comme pour le Pays du Grésivaudan.

[521] Se référer pour plus de détails sur les grands types de stratégies de développement mis en œuvre par les communes périurbaines, à la thèse de doctorat de Mariane Thébert ayant pour cadre géographique l'agglomération rennaise (Thébert, 2005) ; ainsi qu'à l'article de Christophe Guerrinha et de Mariane Thébert : *« La gestion des déplacements, outil d'affirmation politique des communes périurbaines. Une analyse des stratégies dans le bassin de Rennes »*, et enfin à l'intervention effectuée aux « Ateliers du développement durable » à Bordeaux, le 18 octobre 2007, consacrée aux *« Politiques de transport et d'aménagement dans les territoires périurbains ».*

[522] Cette typologie a été élaborée à partir des cas d'études abordés dans la thèse (Grenoble et Toulouse), mais aussi dans des recherches annexes portant sur les agglomérations de Bordeaux, Montpellier, Rennes et Saint-Etienne. Plusieurs de ces enquêtes de terrains ont d'ailleurs été effectuées avec d'autres scientifiques. Je remercie notamment Mariane Thébert pour avoir contribué à définir la formulation de ces différents types.

- *De l'intégration de la commune périurbaine au pôle métropolitain à travers une communauté d'agglomération et/ou communauté urbaine (type c).*
- *De l'intégration de la commune périurbaine au pôle métropolitain à travers un syndicat mixte sectoriel (type d).*
- *De l'autonomie politique et technique de la commune périurbaine à travers une communauté d'agglomération périurbaine (type e).*
- *De l'autonomie politique et technique de la commune périurbaine à travers un syndicat mixte périurbain (type f).*

L'absence de compromis territorial (1)

Type a – La stratégie de la commune isolée et/ou de l'EPCI périurbain ne développant pas de politiques de transport public

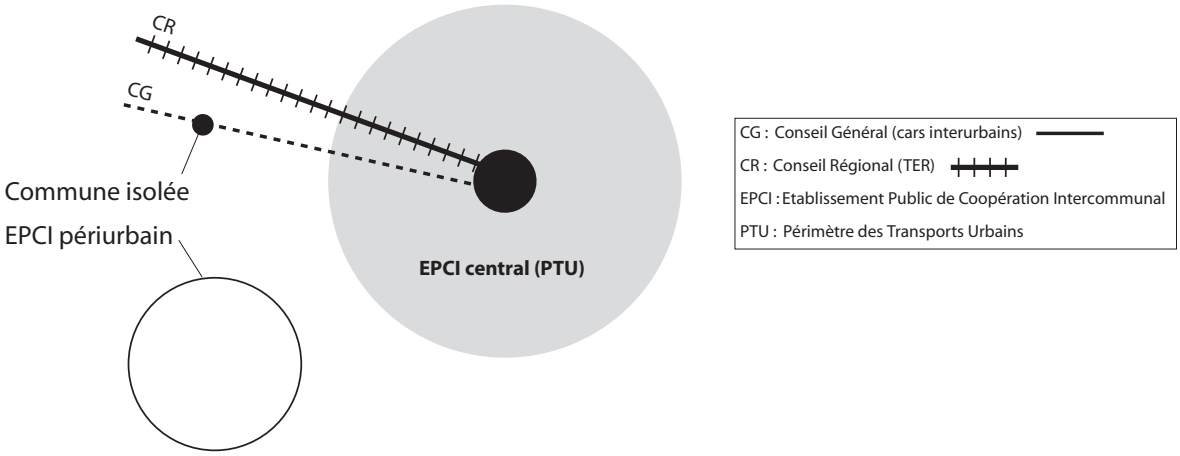


Fig. 98 - Type a

Le premier type de solution institutionnelle est celui de la « commune isolée ». Ce cas de figure correspond à la fois à celui des communes périurbaines réticentes à l'intégration dans un EPCI intégré, et à celle de la communauté de communes (CC) fonctionnant souvent a minima.

En matière de **politiques de transport public**, ces collectivités adoptent une position qu'on pourrait qualifier d'attentiste[523].

En termes **d'instruments techniques**, la liaison ferroviaire (lorsqu'elle existe) est privilégiée. Celle-ci est souvent à l'origine de la stratégie adoptée. La collectivité est entièrement dépendante des politiques de déplacements des autres collectivités : département (TCNU), région (TER) et agglomération centrale (bouts de lignes, conventions bilatérales). L'EPCI périurbain minimise par ailleurs ses chances de se constituer en véritable interlocuteur sur la scène métropolitaine.

[523] On peut citer par exemple les communes périurbaines de l'Hermitage ou Noyal-sur-Vilaine au sein de l'agglomération rennaise. Ces 2 communes ne voyaient pas l'utilité dans les années 1980 d'intégrer le syndicat des transports (SITCAR), car celles-ci possédaient notamment déjà une liaison ferroviaire efficace vers Rennes. Les 5 communes qui refusent d'adhérer au SITCAR dans les années 1980, qui se situent

La concrétisation d'un compromis territorial

Type b – La stratégie de la communauté de communes périurbaine autonome développant des politiques de transport public

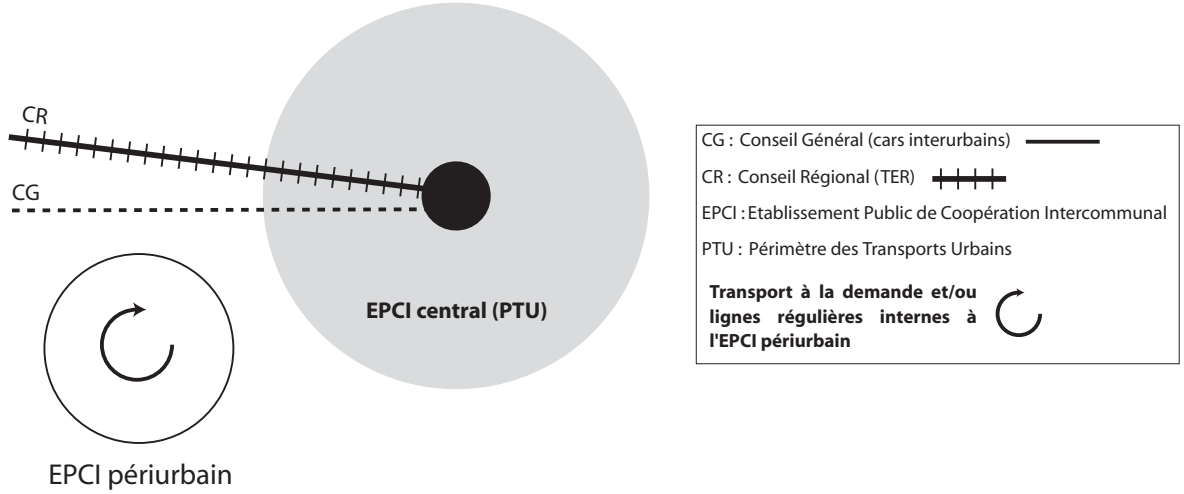


Fig. 99 – Type b

Cette solution institutionnelle très fréquente est celle de la **communauté de communes périurbaine** investie dans le champ du transport, par délégation de compétence du département. Elle correspond aux communes périurbaines éloignées ou aux communes périurbaines proches privilégiant des logiques défensives vis-à-vis de l'agglomération centrale. Il y a une volonté politique de constituer un ensemble localement cohérent. Dès lors, la compétence transport, qui est majoritairement délaissée car facultative dans le cas de la majorité des communautés de communes périurbaines, peut cependant devenir un enjeu d'action publique.

En matière de **politiques de transport public**, ces communes adoptent une position à la fois défensive envers le pôle urbain principal, mais également volontariste puisque pour marquer l'identité locale, l'EPCI investit dans un système de transport local, à la demande le plus souvent.

La complémentarité entre pôles résidentiels et pôles d'activités, figure du compromis local, permet de fonder une politique communautaire des transports, alternative *au tout automobile*. La communauté de communes finance avec l'aide du Conseil général un transport communautaire : soit un TAD par taxis, soit en négociant pour que les cars départementaux effectuent une boucle intracommunautaire avant de sortir du territoire intercommunal.

En termes **d'instruments techniques**, la liaison ferroviaire vers le pôle urbain, si elle existe, n'est pas forcément investie politiquement. C'est surtout la création d'un réseau de desserte locale (par ligne régulière ou TAD) qui est significative.

---

d'ailleurs pour la plupart en périphérie, sont déjà desservies par le réseau SNCF et/ou sont réticentes envers l'instauration d'une taxe sur les entreprises situées sur leur territoire (VT). Elles ne voient donc pas l'intérêt de financer les transports collectifs alors qu'elles possèdent déjà une liaison rapide et gratuite. Se référer à l'étude sur l'agglomération rennaise : Recherche PREDIT sur la *« Recomposition intercommunale et les enjeux des transports publics en milieu urbain »* (Guerrinha et Frère, 2004) ; ainsi qu'à l'article : *« La gestion des déplacements, outil d'affirmation politique des communes périurbaines. Une analyse des stratégies dans le bassin de Rennes »* (Guerrinha et Thébert, 2007).

Ces communautés de communes investissent dans le transport public car il s'agit ici de matérialiser la cohérence et l'entente territoriales du secteur périurbain. Mais la pérennité de ces systèmes techniques est loin d'être garantie, compte tenu du coût et de l'instabilité du compromis local. Les concurrences peuvent réapparaître et remettre en cause cette dépense.

Le **Conseil général** a ici un rôle important à jouer et il est loin d'être un acteur mineur dans le domaine des déplacements périurbains. Son influence sur les communes rurales et périurbaines est forte, notamment dans un contexte de concurrence avec la métropole (l'intercommunalité centrale et urbaine). Cette influence s'exerce au travers de sa compétence sur les *Transports Collectifs Non Urbains* (TCNU), mais aussi et surtout à travers l'ensemble de ses politiques territoriales. Le Conseil général intervient ainsi fortement dans la réussite des projets de structuration locale et milite en faveur de l'instauration de compromis territoriaux périurbains comme remparts face aux velléités de l'agglomération centrale.

D'autre part, le Conseil général peut également déléguer sa compétence à des communautés de communes qui deviennent de ce fait des AO de second niveau (AO2) et/ou de proximité. Cela permet la création d'une desserte locale par transports collectifs qui a souvent une forte connotation politique. Celle-ci signifie et sous-tend que ce territoire périphérique a une cohérence et n'a pas vocation à être absorbé par la l'agglomération centrale.

Type c – La stratégie de l'intégration au pôle métropolitain : la solution institutionnelle de la communauté d'agglomération et/ou communauté urbaine

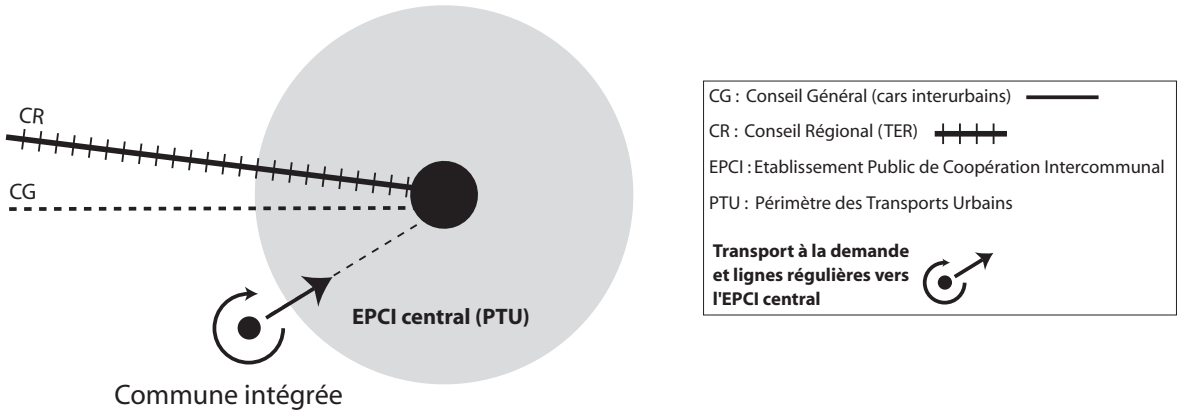


Fig. 100 – Type c

Toujours vers plus d'intégration, le troisième type de solution institutionnelle est celui de la **communauté d'agglomération et/ou communauté urbaine**. Il correspond aux communes périurbaines situées à proximité d'un des pôles urbains départementaux et de son PTU. Celles-ci font le choix « simple » de rejoindre la structure intercommunale de l'agglomération centrale.

Le compromis territorial est fondé ici sur les mêmes mécanismes qu'évoqués auparavant pour les communautés de communes, mais il s'effectue dans le cadre d'une intercommunalité plus intégrée, avec une contrepartie en termes d'offre de transport public nettement plus conséquente. Il peut également se défaire et la commune périurbaine se retirer de la communauté centrale pour rejoindre

une communauté de communes périurbaine, privant du même coup les résidents de cette offre de transport public urbain.

En matière de **politiques de transport public**, ces communes périurbaines adoptent une stratégie d'intégration à la centralité métropolitaine. C'est une situation fréquente, notamment depuis la forte extension des périmètres intervenus avec la loi Chevènement de 1999.

En terme **d'instruments techniques**, c'est surtout l'extension du réseau urbain (bus, TCSP) qui est privilégiée, mais aussi la mise en place de TAD dans les communes périurbaines les plus éloignées. La liaison ferroviaire peut-être intégrée au PTU et au réseau urbain, et peut donc être également favorisée, dans une optique multimodale.

Type d – La stratégie de l'intégration au pôle métropolitain : la solution institutionnelle de l'intégration dans un SMT sectoriel

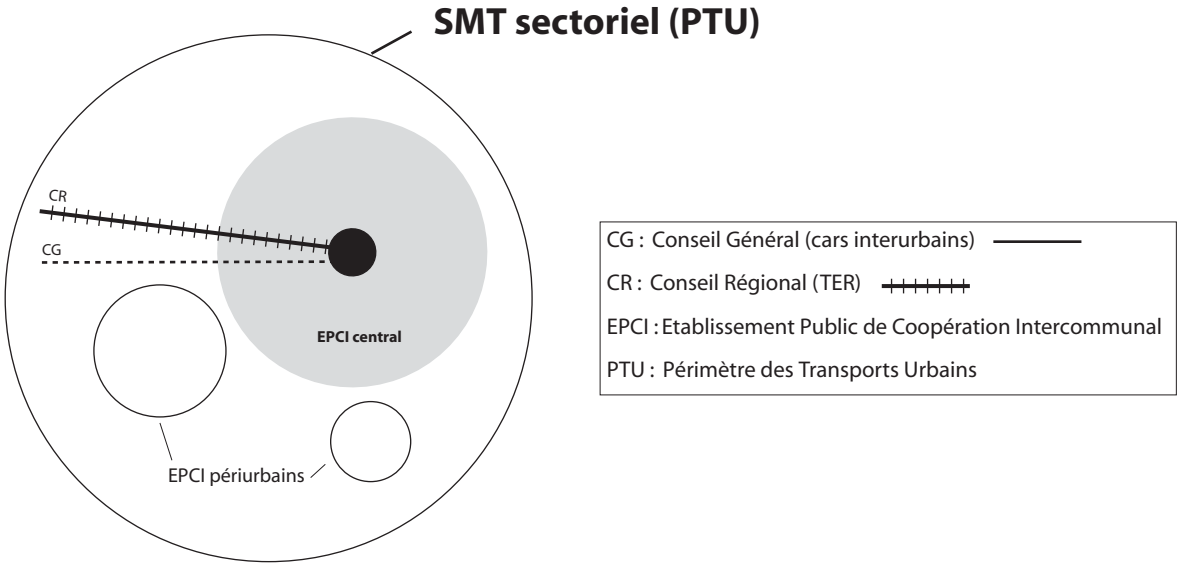


Fig. 101 – Type d

Le quatrième type de solution institutionnelle est celui du **Syndicat Mixte de Transport** (type SRU ou non) avec l'intégration au sein de la structure en charge des transports collectifs de la communauté périurbaine de communes et/ou d'agglomération, comme le SICOVAL. Cette solution correspond aux communes périurbaines qui privilégient une solution technique en matière de transport public, mais qui engagent cependant une stratégie politique autonome face à l'agglomération centrale.

En matière de **politiques de transport public**, ces communes périurbaines adoptent donc une stratégie de coopération technique et sectorielle, mais non politique. Cette situation est peu fréquente, car d'une part les SMT représentent seulement 11% des AOTU, et d'autre part les communautés périurbaines développent le plus souvent des solutions défensives et de replis vis-à-vis des politiques de l'agglomération centrale.

En terme **d'instruments techniques**, on retrouve les mêmes que ceux utilisés dans la solution institutionnelle précédente.

Type e – La stratégie de l'autonomie politique et technique dans une communauté d'agglomération périurbaine

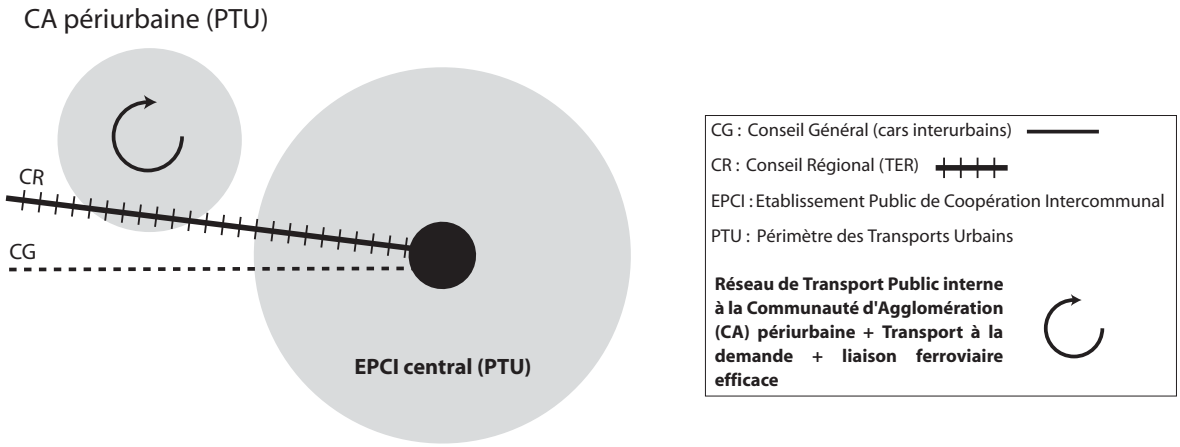


Fig. 102 – Type b

Le cinquième type de solution institutionnelle est celui de la **communauté d'agglomération périurbaine autonome** en matière de politiques de transport public et en général de politiques déplacements. Cette solution correspond aux communes périurbaines privilégiant une logique défensive et/ou une logique d'autonomie politique affirmée face à l'agglomération centrale.

En matière de **politiques de transport public**, ces communes périurbaines adoptent une stratégie d'autonomie technique. La compétence transport public est « séparée » et prise en charge entièrement par la communauté d'agglomération périurbaine. Cette situation est très rare, car il faut déjà que les communes périurbaines d'un secteur géographique donné puissent se constituer en communauté d'agglomération, ce qui est le cas dans les contextes territoriaux grenoblois et toulousains[524]. Nous faisons ici expressément référence à l'exemple des communautés d'agglomération du Pays Voironnais, du SICOVAL et du Muretain.

En terme **d'instruments techniques**, il y a d'abord l'instauration d'un PTU propre au secteur périurbain donné (la communauté d'agglomération périurbaine devient une AOTU à part entière) ; et ainsi l'élaboration de démarches de planification autonomes (PDU) ; la création d'un réseau urbain et/ou suburbain distinct ; des TAD dans les communes les plus rurales. La liaison ferroviaire est privilégiée (lorsqu'elle existe et/ou est performante). C'est d'ailleurs elle qui permet souvent à cette solution institutionnelle d'être plausible techniquement.

[524] Il faut en effet posséder un pôle urbain d'au moins 15 000 habitants pour créer une Communauté d'agglomération, à l'exception des anciennes Communautés de villes comme le SICOVAL.

Type f – La stratégie de l'autonomie politique et technique dans un Syndicat Mixte de Transport (SMT) périurbain

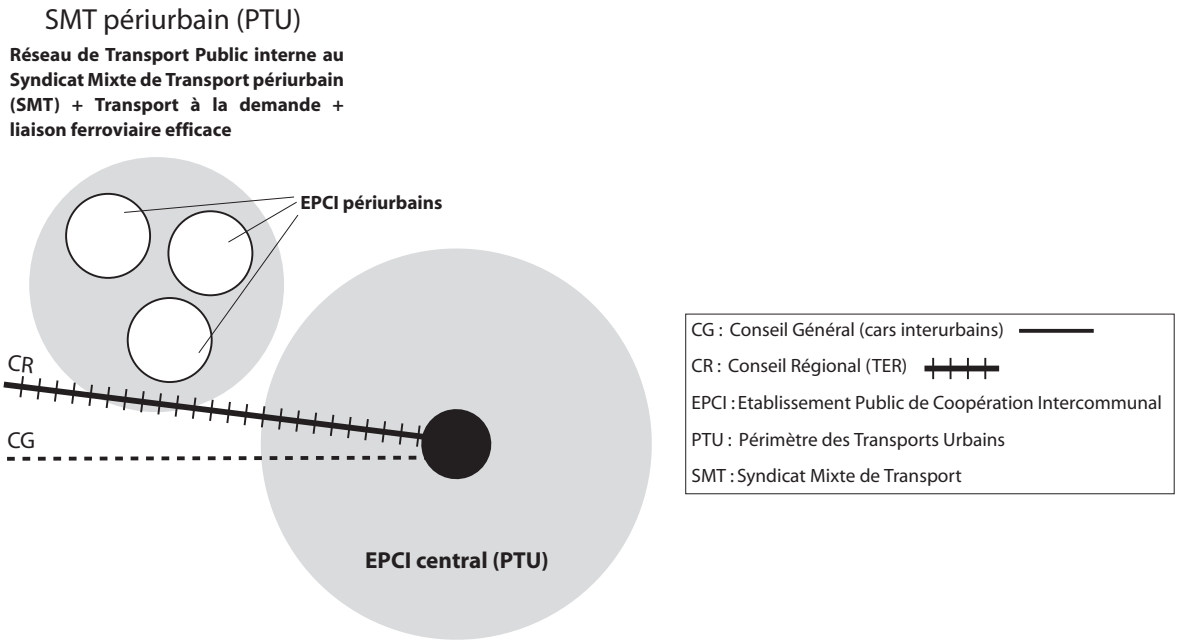


Fig. 103 – Type f

Le sixième type de solution institutionnelle, est celui du **SMT « périurbain »**. Celle-ci correspond à des communes périurbaines privilégiant des logiques défensives et/ou une logique d'autonomie politique affirmée face à l'agglomération centrale. Cependant, elle se distingue de la précédente car le secteur périurbain ne peut ou ne veut pas se constituer en communauté d'agglomération (pôle comptant moins de 15 000 habitants). Cette situation est très rare. Nous faisons ici référence à l'exemple du syndicat mixte du Pays du Grésivaudan (composé de plusieurs communautés de communes) en cours de création d'une AOTU.

En matière de **politiques de transport public** et en terme **d'instruments techniques**, on retrouve les mêmes que dans la solution institutionnelle précédente.

Conclusion du point 2

Les *régions urbaines* grenobloise et toulousaine montrent deux modalités d'organisation des transports publics vis-à-vis de leurs périphéries, en l'occurrence deux manières distinctes d'aborder le fait périurbain politique et territorial par l'intermédiaire des déplacements. Plus qu'une séparation entre d'un côté des intercommunalités périurbaines aux *logiques attentistes* et de l'autre côté des intercommunalités périurbaines aux *logiques volontaristes*, nous distinguons plutôt le caractère intégré ou non des périphéries au sein de structures de gouvernance d'agglomération. Concernant la gestion du transport public et des déplacements, certains secteurs périurbains s'intègrent et d'autres s'autonomisent.

Le SICOVAL intégré au sein du SMTC toulousain représente un premier cas de figure. Le Pays Grésivaudan et le Pays Voironnais représentent un second cas, en l'occurrence celui d'une structure périurbaine non-intégrée ou plutôt autonome et organisée elle-même en AOTU. Le Muretain présente quant à lui une position intermédiaire, puisque seule une partie de la Communauté d'agglomération est intégrée au SMTC de l'agglomération centrale.

Logique extensive contre logique différentielle

Ces structures intercommunales périurbaines montrent que les espaces périurbains font le choix entre deux principales stratégies et modes d'organisation. Tout d'abord, une première *logique extensive et/ou intégrative* avec un PTU au cœur de l'agglomération qui s'étend en intégrant progressivement ses périphéries externes ; c'est une logique qui vient du centre. Ensuite, une *logique différentielle de périphérie*, avec la constitution de PTU autonomes au sein des secteurs périurbains, en lien avec des structures intercommunales plus ou moins intégrées et transversales (Communautés d'agglomération ou syndicats intercommunaux) : là il s'agit d'une logique qui vient de la périphérie.

Un choix guidé par des facteurs déterminants

De plus, les stratégies et/ou configurations adoptées par les collectivités périurbaines dépendent et se justifient selon plusieurs facteurs explicatifs et notamment :

- *la position du secteur périurbain au sein de l'aire urbanisée,*
- *la géographie de la centralité des secteurs périurbains,*
- *les dessertes ferroviaires périurbaines,*
- *l'affirmation territoriale et politique de la collectivité périurbaine,*
- *et enfin le compromis territorial interne au secteur périurbain.*

La combinaison de ces facteurs induit ou plutôt conduit la collectivité périurbaine à opter pour des modes d'organisation donnés. Parmi ces facteurs, l'affirmation territoriale et politique, ainsi que le compromis territorial interne à la collectivité périurbaine sont déterminants. Ceux-ci permettent de favoriser ou non la prise en charge au niveau local des

questions relatives aux transports publics, et spécifiquement de conforter leurs géographies particulières, ainsi que la qualité de la desserte ferroviaire du secteur périurbain.

La géopolitique locale du secteur périurbain

La concrétisation d'un compromis territorial autorise les communes périurbaines, quelles que soient leurs vocations et leurs approches de la mobilité, à trouver la matière pour forger leurs perspectives d'avenir. Ainsi, dans les EPCI périurbains, l'absence de projet partagé rend plus difficile les perspectives de développement de dessertes locales ; alors qu'un projet partagé et affirmé favorise la constitution d'un réseau de transports publics autonome.

Nous distinguons en conséquence une typologie entre, d'une part les configurations locales marquées par l'absence de compromis, et d'autre par la concrétisation du compromis.

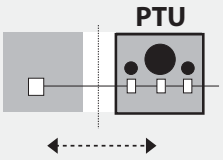
Tout d'abord, **l'absence de compromis** territorial par :

- *La stratégie de la commune isolée et/ou de l'EPCI périurbain qui ne développe pas de politiques de transport public.*

Ensuite, la **concrétisation d'un compromis** territorial par :

- *La stratégie de la communauté de communes périurbaine autonome qui développe des politiques de transport public.*
- *La stratégie de l'intégration au pôle métropolitain.*
- *La stratégie de l'autonomie politique et technique dans une communauté d'agglomération périurbaine.*
- *La stratégie de l'autonomie politique et technique dans un Syndicat Mixte de Transport (SMT) périurbain.*

CA Pays Voironnais

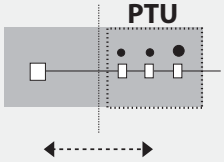


Logique différentielle territoriale

Urbanisation discontinue, centralité importante, forte affirmation de la collectivité, et transport ferroviaire performant.

▶ *Création d'une AOTU autonome et d'un réseau TC interne au secteur périurbain.*

SM Grésivaudan

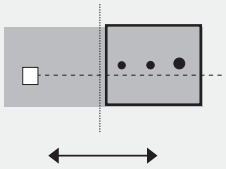


Logique différentielle technique et sectorielle

Urbanisation continue, absence de centralité, faible affirmation de la collectivité et transport ferroviaire moyennement performant.

▶ *Velléités de création d'une AOTU autonome et d'un réseau TC interne au secteur périurbain. Difficultés à le réaliser par absence de véritable affirmation politique.*

CA SICOVAL

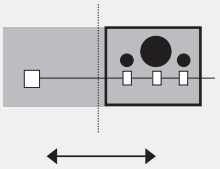


Logique intégratrice technique et sectorielle

Urbanisation continue, absence de centralité, forte affirmation de la collectivité et transport ferroviaire peu performant.

▶ *Intégration au PTU de l'agglomération centrale.*

CA Muretain



Logique différentielle et intégratrice entre-deux

Urbanisation continue, centralité importante, affirmation de la collectivité et transport ferroviaire performant.

▶ *Intégration en partie au PTU de l'agglomération centrale et velléités de création d'une desserte TC locale.*

Légende :

■ Position géographique du secteur périurbain au sein de l'aire urbanisée et influence de l'agglomération centrale.

Faible, modérée.

Forte.

■ Centralité périurbaine

Absence de centralité périurbaine importante et/ou structurante.

Centralité périurbaine, importante et structurante.

CA : Communauté d'Agglomération
SM : Syndicat Mixte
AOTU : Autorité Organisatrice des Transports Urbains
TC : Transports Collectifs

■ Accessibilité ferroviaire.

Transport ferroviaire peu performant, gares périurbaines mal desservies.

Transport ferroviaire performant, gares périurbaines bien desservies.

■ Affirmation territoriale de la collectivité périurbaine.

Faible affirmation territoriale de la collectivité périurbaine (ou absence).

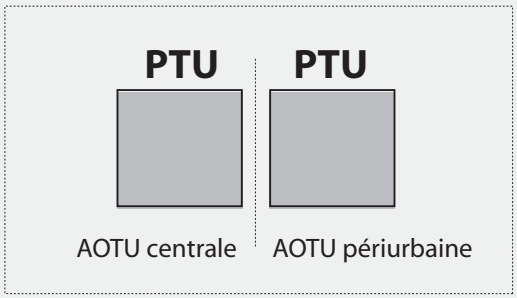
Forte affirmation territoriale de la collectivité périurbaine.

PTU Collectivité périurbaine constituée en Périmètre de Transports Urbains (PTU)

Fig. 104 – Typologie des situations : les secteurs périurbains face au transport public

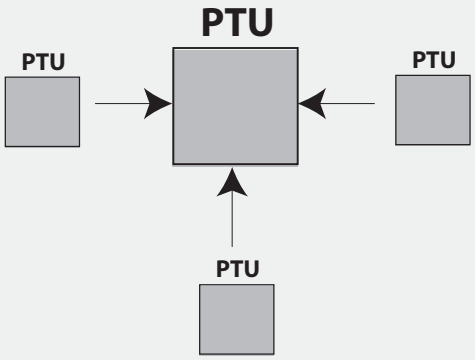
1 Logiques différentielles

- Système de régulation des transports publics "éclaté".
- Nécessité d'une coordination entre AOTU et AOT à l'échelle de la région urbaine (Différentes AOTUs, Région, Département)



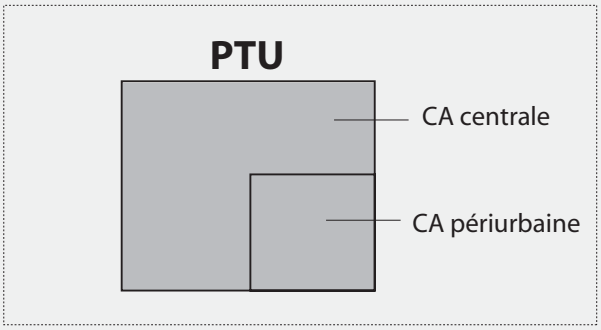
Présence de plusieurs PTU dans la même aire urbaine

Logique centripète



2 Logiques intégratives

- Système de régulation des transports publics "unifié". Espaces périurbains proches intégrés.
- Nécessité d'une coordination entre différentes AOT à l'échelle de la région urbaine (AOTU, Région, Département)



Un seul PTU dans l'aire urbaine

Logique centrifuge

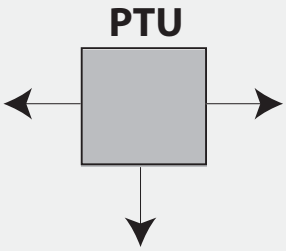


Fig. 105 – Les secteurs périurbains : entre logiques différentielles et intégratrices

3 L'échelle de la RUG : mise à l'agenda métropolitain de la question des transports publics



Fig. 106 – La mise en « scène » du changement d'échelle territoriale

Le cadre institutionnel qui délimite les périmètres et les compétences entre AOT est un obstacle au développement des politiques de transports publics à l'échelle des espaces métropolitains. La constitution de *forums*, de structures de dialogue ou de coordination, à l'échelle des différentes AOT – en charge des transports urbains, interurbains et périurbains – est une condition essentielle pour une meilleure prise en compte des mobilités quotidiennes au sein des couronnes périurbaines et à l'échelle des régions urbaines.

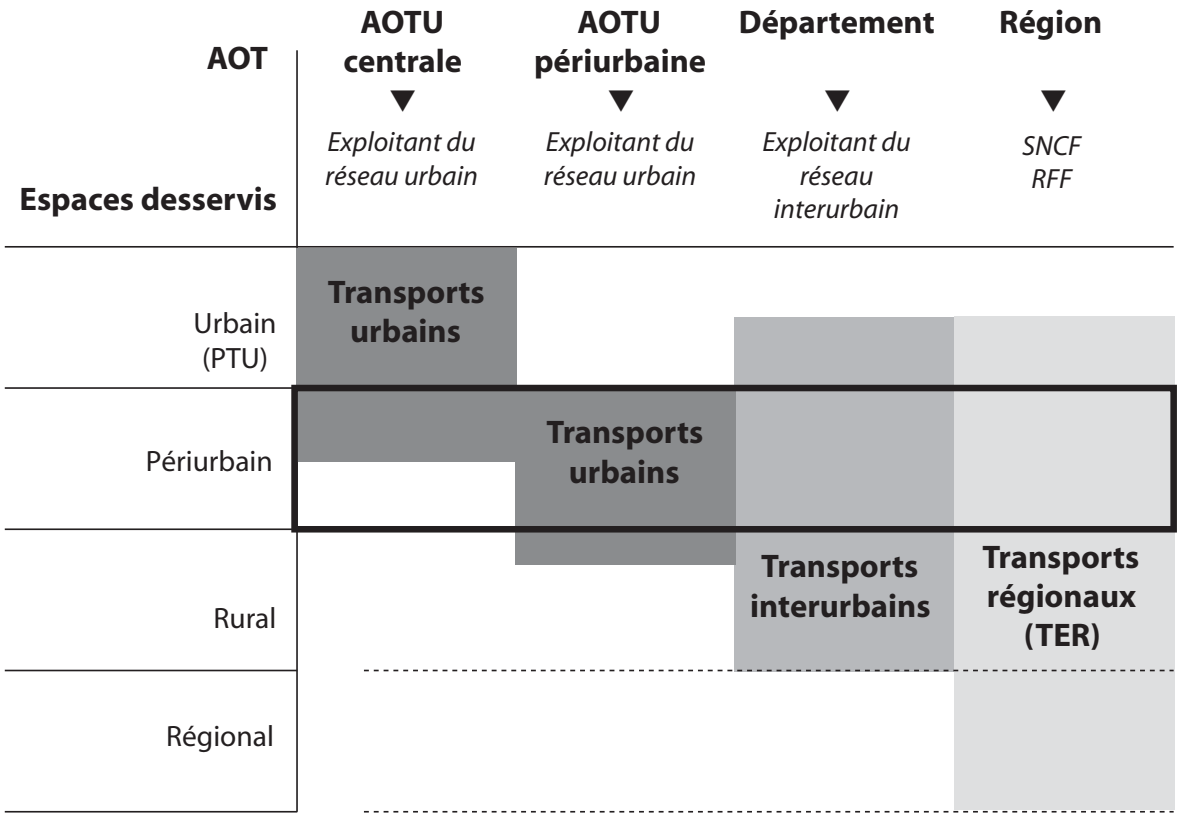
Après avoir appréhendé les débats relatifs à la gestion des déplacements au regard de l'extension des territoires urbanisés, et l'émergence des collectivités périurbaines dans le champ d'action des transports publics, nous abordons donc dans ce troisième point la promotion de *solutions institutionnelles* à l'échelle de la *Région Urbaine Grenobloise* (RUG). Celle-ci vise à rapprocher les territoires institutionnels des territoires fonctionnels.

Le schéma (page suivante) montre pour la RUG la juxtaposition des acteurs dans le domaine du transport public, et met ainsi en évidence le besoin d'une « scène » de coopération et de décision technique et politique afin de répondre à la nécessité de coordonner l'interopérabilité des réseaux et des territoires, en particulier dans les espaces périurbains. Les scènes décisionnelles informelles sont aussi nommées « d'arènes métropolitaines »[525].

Le contexte toulousain n'est pas abordé dans cette réflexion. Le cadre d'une éventuelle *Région Urbaine Toulousaine* est difficilement envisageable, en particulier au regard des divisions existantes entre collectivités locales. L'aire métropolitaine de Toulouse n'est en effet pas assez intégratrice. Il y a certes des démarches de coopération autour du SCOT de l'aire urbaine toulousaine, avec la création de la conférence de l'aire urbaine et/ou de la conférence de la région métropolitaine, mais ces exemples, qui présentent de fortes similitudes avec le cas d'étude de la RUG, ne s'articulent pas autour du champ d'action des transports publics. A Toulouse, ces formes de coopération à une échelle élargie se caractérisent en effet par un caractère généraliste et ont une vocation à assurer un périmètre adéquat à la planification urbaine[526].

[525] « Scène » : ensemble d'interactions répétées voire permanentes d'acteurs non hiérarchisés entre eux et qui aboutissent à des décisions au moins partiellement prises en commun (Debizet, 2007).

[526] référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »* et au point 2.2 : *« L'intégration ou l'autonomisation des secteurs périurbains dans l'organisation des transports publics »* et à l'encadré sur *« le choix du type SCOT pour l'aire urbaine toulousaine : un révélateur de l'état des relations centre-périphérie ».*



4 AOT interviennent sur le transport public au sein de la Région Urbaine Grenobloise :

- Le **Syndicat Mixte des Transports en Commun** (SMTC) de l'agglomération grenobloise est en charge du réseau de transport public urbain (bus et tramway) dans le cadre du PTU. L'exploitation de la desserte urbaine est assurée par la SEMITAG.
- Le **Conseil général de l'Isère** est en charge du transport interurbain et local (hors-PTU) par autocars au sein du réseau Trans'Isère. L'exploitation de la desserte est confiée à plusieurs groupes privés, ainsi qu'à la régie départementale (VFD).
- Le **Conseil régional Rhône-Alpes** est en charge du transport interurbain et régional par dessertes ferroviaires en TER. L'exploitation de la desserte est confiée à la SNCF et les infrastructures à RFF.
- La **communauté d'agglomération périurbaine du Pays Voironnais** est en charge réseau du transport public urbain dans le cadre de son PTU.

AOT : Autorité Organisatrice des Transports
AOT : Autorité Organisatrice des TransportsUrbains
PTU : Périmètre des Transports Urbains
RFF : Réseau Ferré de France
SEMITAG : Société d'Economie Mixte des Transports de l'Agglomération Grenobloise
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer
TER : Transport Express Régional
VFD : Voies Ferrées du Dauphiné

Guerrinha, C. (2007)

Fig. 107 – Quelle coordination à l'échelle métropolitaine ?

3.1. La promotion d'une régulation des déplacements à l'échelle de la Région Urbaine Grenobloise



> *Les intercommunalités centrales seront toujours trop étroites pour prétendre disposer du territoire leur permettant de tout réguler. Elles peuvent tout au plus avoir la taille adéquate pour la gestion de la partie la plus dense du réseau des transports collectifs. Cela pourrait devenir d'ailleurs un des critères de délimitation. Par conséquent que ce soit au sein des intercommunalités ou entre celles-ci, aucune réforme ne permettra de faire l'économie de l'établissement de pactes partant du projet commun adopté pour en détruire les restrictions librement consenties à l'exercice solitaire de ses compétences.*
>
> **Marc Wiel,**
> *Le département reste un acteur majeur (Wiel, 2002a)*

La RUG : une échelle territoriale pertinente pour réguler les déplacements quotidiens ?

Les politiques de transports publics, symbolisées par le grand chantier du tramway moderne mis en place dès le milieu des années 1980, sont un élément moteur et central de la coopération intercommunale grenobloise. Le SMTC développe en effet un réseau de première couronne depuis les années 1970, autour des projets urbains de la ville de Grenoble et de ceux des principales communes de la banlieue. Le réseau dense ne concerne certes pas l'agglomération des 23 communes, mais il maille fortement des communes comme Fontaine, Echirolles, Saint-Martin-d'Hères ou Seyssinet. Ainsi, les transports publics sont d'abord et avant tout une problématique de cœur d'agglomération, même si, en lien avec l'extension de l'urbanisation, ils focalisent et intéressent progressivement le reste de la RUG.

Un débat métropolitain reposant d'abord sur les grandes infrastructures routières

Du début des années 1970 à la fin des années 1990, la question des transports collectifs reste dans un schéma très grenoblois, et jusque très récemment, le débat ne dépasse en effet pas l'horizon limité d'une cuvette topographique grenobloise qui semble fonctionner de manière relativement cohérente avec ses branches naturelles le long des vallées. Ainsi, la question posée aux ingénieurs pour la RUG est celle de la régulation d'une circulation qui converge au point de ralliement : le centre de la cuvette topographique dense[527].

Ainsi, jusqu'à la première moitié des années 1990, il n'y a pas vraiment de débat sur les transports publics à l'échelle de la RUG et sur la manière de lier les espaces périurbains

[527] Se référer au chapitre 5 : *« Un "périurbain" qui s'invite à la table des négociations : la rocade Nord grenobloise »*, pour plus de détails sur les enjeux routiers au sein de la RUG.

à la centralité d'agglomération autrement que par la route. Le principal débat de région urbaine est celui du schéma des grandes infrastructures routières, héritier du SDAU de 1973, c'est-à-dire d'un plan de grandes autoroutes traversant les vallées et d'un contournement autoroutier au sein de la cuvette centrale dont seule la partie Sud est réellement mise en place, formant ainsi une sorte de demi-contournement.

L'objectif des chantiers proposés par le SDAU porte sur la résolution du problème de congestion routière aux portes de Grenoble. Jacques Rambaud, ancien Directeur de l'agence d'urbanisme, souligne à cet égard que le SDAU sert essentiellement de support *« au renforcement des infrastructures d'agglomération, essentiellement en matière de transport »* (Rambaud, 1997). Pour les acteurs locaux grenoblois, le débat à l'échelle de la région urbaine porte de fait essentiellement sur le couple *désenclavement-congestion*, et sur celui d'une insuffisance chronique d'infrastructures, comme le montre le débat sur le bouclage de la rocade Nord et sur toute une série d'aménagements routiers classiques.

Un territoire défini très tôt comme pertinent, mais se structurant tardivement

Le SDAU de 1973 est par ailleurs également le moment de la mise en place de la RUG, périmètre alors conçu par les planificateurs comme le territoire pertinent du développement d'une agglomération grenobloise qui s'étend. Les planificateurs veulent ainsi, selon Samuel Martin, *« imposer un territoire politique et technique à l'échelle des enjeux contemporains »* (Martin, 1997). Pourtant, comme le précise le Schéma directeur adopté en 2000, il n'existe pas à la fin des années 1970 d'institution rassemblant les acteurs grenoblois pour porter véritablement le SDAU à l'échelle de la RUG. Une fois l'exercice de planification urbaine terminé, la notion même de région urbaine est *« éclatée aussitôt que définie pour céder la place à la juxtaposition de vastes secteurs (agglomération, Voironnais, Grésivaudan) »* (SMSD, 2000). La région urbaine est en effet un territoire institutionnellement inorganisé, puisque aucune structure pérenne de mise en œuvre du SDAU n'est alors envisagée. Seule l'agence d'urbanisme, moyen technique avec mission d'études et de conseil aux collectivités locales dans le domaine de l'aménagement, est alors officieusement en charge d'étudier les multiples questions qui se posent à cette échelle.

Cette situation de vide institutionnel au niveau de la RUG perdure jusqu'au milieu des années 1990 avec la création du *Syndicat Mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma Directeur (SMSD)*[528] sur un périmètre de région urbaine élargi vis-à-vis du SDAU de 1973. Avec plus de 150 communes, le périmètre du Schéma directeur de la RUG se situe parmi les plus étendus de France. Il est même supérieur à celui de l'aire urbaine qui compte 20 communes de moins en 2000[529].

---

[528] La mise en révision du Schéma directeur donne corps à la création en 1995 d'un Syndicat Mixte dont la principale originalité vient du fait que la structure est conçue pour l'élaboration, mais également pour le suivi et la mise en œuvre du plan. Ce principe est par ailleurs ensuite devenu une obligation législative à partir de la Loi SRU au sein de l'élaboration des SCOT.

[529] Selon les remarques de Jacques Rambaud, l'ancien Directeur de l'agence d'urbanisme (Rambaud, 1997), le groupe de travail en charge de la constitution d'un périmètre pour l'élaboration du Schéma directeur de 2000 envisage à l'origine un périmètre encore plus large que les 157 communes finalement intégrées à la procédure, en tenant compte des critères tels que les déplacements quotidiens domicile-travail ou tels que la

C'est à partir du début des années 1990, à l'initiative principalement de l'agence d'urbanisme et de la DDE, que refait pour ainsi dire surface au sein de l'agenda politique local de la thématique d'un projet territorial à l'échelle de l'ensemble de la région urbaine. Comme le souligne le chargé d'études de l'agence d'urbanisme responsable de la procédure du Schéma directeur : *« Le second souffle de LA METRO ne se trouve t-il pas à une autre échelle territoriale ? "La région urbaine grenobloise"... »*[530].

Les deux principales structures techniques locales relancent la solution institutionnelle de la RUG par l'intermédiaire de la publication en 1990 de deux importantes études, en l'occurrence une première étude prospective menée par l'agence d'urbanisme intitulée : **L'avenir en héritage** (AURG, 1990) ; et une seconde menée par les services locaux du ministère de l'Equipement intitulée : **Du SDAU de la région grenobloise à un projet pour l'agglomération grenobloise** (DDE Isère, 1990), dans lesquelles l'essentiel des problématiques du Schéma directeur sont déjà présentes. Jacques Rambaud, souligne à ce titre le rôle décisif de l'agence d'urbanisme et des services locaux de l'Etat pour promouvoir un projet territorial à l'échelle de l'ensemble de la RUG (Rambaud, 1997).

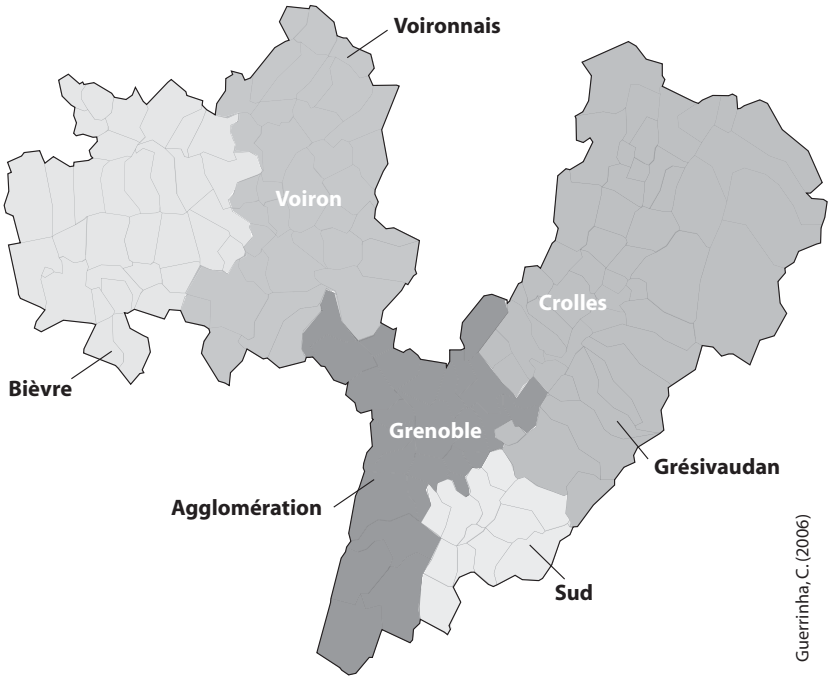


Fig. 108 – La Région Urbaine Grenobloise – RUG (2004)

mesure de la diffusion de l'habitat. L'agence d'urbanisme propose d'inclure à cet égard une partie des massifs montagneux de la Chartreuse et du Vercors, de la vallée de l'Isère moyenne en aval (Vinay, St Marcellin) et du plateau de la Matheysine au Sud (La Mure). Mais après consultation, les collectivités de ces secteurs refusent d'être incorporées à un ensemble géographique et à des démarches d'aménagement uniquement centrées sur l'agglomération grenobloise et laissant de côte les problématiques rurales et montagnardes propres à ces espaces.

[530] Entretien AURG. 2004c. "Responsable de la mission Schéma directeur et de la démarche sur les autoroutes apaisées, au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

Vers une échelle de gouvernance territoriale métropolitaine ?



> *Faute d'instance politique et institutionnelle propre à l'ensemble de l'agglomération la réflexion et les indispensables débats et confrontations d'idées sur l'aménagement de celle-ci sont donc absents, ou tronqués, ou improvisés, ou conduits hors des instances élues, ou au sein de collectivités représentatives d'une partie seulement de l'agglomération.*
>
> **Louis Freschi,**
> *Les stratégies urbaines communales de l'agglomération grenobloise (Freschi, 1989)*

Dès l'introduction du Schéma directeur, le Syndicat Mixte (SMSD) en charge de sa mise en œuvre met clairement en avant la nécessité de *« l'institution d'une autorité pérenne, compétente pour travailler dans la durée et capable d'aider les collectivités locales à se mettre en réseau »* (SMSD, 2000) à l'échelle de la RUG et sur des sujets globaux qui intéressent l'ensemble des collectivités locales tels que les déplacements, le développement économique, l'habitat, les formes urbaines ou le foncier. Le SMSD montre ainsi l'avancée que représenterait la création d'une instance au niveau de la RUG, en l'occurrence à l'échelle pertinente, à même de régler ou en tout cas dans de débattre des problèmes de déplacements. La démarche de planification expose d'ailleurs cette nécessité en sous-titrant explicitement une partie du Schéma directeur : *« Vers des lieux de gouvernance à l'échelle de la région grenobloise ? »* (Ibid.).

Une échelle territoriale crainte, voire rejetée

Cette perspective, analysée notamment par Samuel Martin, soulève néanmoins les réticences des collectivités locales. L'auteur est en effet critique au sujet de la démarche planificatrice et en particulier sur cette échelle soi-disant pertinente (Martin, 1997). Correspondant à des critères certes socio-économiques de bassin d'emploi *« qui dépasse désormais largement les limites administratives »* (SMTC, 1999b), comme le rappelle le PDU, la RUG apparaît pourtant décalée par rapport au territoire du politique, en l'occurrence celui des groupements de communes. Samuel Martin souligne par ailleurs les réticences locales de cette échelle élargie. Face à la *soi-disant pertinence planificatrice*, les élus locaux imposent des logiques concurrentielles par un découpage en secteurs, officialisé lors de la mise en révision du Schéma directeur au milieu des années 1990. En référence aux premiers temps de la coopération intercommunale, l'auteur parle de *« l'impossible région urbaine »*[531], mais aussi du fait que l'exercice de planification urbaine favorise le développement de structures intercommunales au sein des secteurs périphériques de la RUG, actives et relativement autonomes dans leurs marges de

[531] L'auteur met en avant la difficulté de la mise en place d'une structure institutionnelle à l'échelle de la RUG depuis les années 1970 et la lente élaboration du SDAU de 1973. L'émergence d'une scène technique et politique à cette échelle se heurte en effet selon l'auteur aux velléités de structuration des différents secteurs périurbains (Martin, 1997).

manœuvres[532], donnant ainsi naissance à une vaste fédération de communautés. Alain Faure, le rapporteur scientifique du Schéma directeur, montre pareillement que les élus perçoivent en effet assez mal l'idée d'une entité politique à l'échelle de la RUG. Cependant, les dynamiques intellectuelles enclenchées par l'agence d'urbanisme permettent progressivement l'émergence d'une culture d'aménagement propre à la région urbaine (Faure, 2000b)[533].

Le SMSD précise à cet égard qu'une instance de régulation au niveau de la région urbaine ne peut être d'une part qu'une émanation des collectivités locales (communes et communautés), et d'autre part des simples lieux de coopération à une échelle pertinente et sur des sujets précis ; et non pas comme peuvent le craindre : *« […] certains élus, qui ont peur que la démarche accouche d'une vaste Communauté urbaine ou d'une collectivité englobante de ce type, mais ce n'est pas le cas ! »*[534].

Une planification métropolitaine par grands secteurs territoriaux

La méthode de travail retenue pour l'élaboration du Schéma directeur illustre d'ailleurs largement les réticences et les peurs des élus locaux. Le découpage du périmètre du Schéma directeur en 5 secteurs géographiques (Agglomération, Bièvre, Grésivaudan Voironnais et Sud), reprenant de ce fait le SDAU de 1973, permet de faire émerger une échelle intermédiaire consensuelle plus fine que celle de la RUG. La méthode de travail consiste en effet à regrouper l'ensemble les structures intercommunales ayant vocation d'aménagement, et les communes non couvertes par celles-ci, par grands secteurs géographiques dotés d'un droit de veto sur les principales dispositions de la procédure. Pour Jacques Rambaud, ancien directeur de l'AURG cette méthode est sans doute décisive car ce : *« […] dispositif est conçu pour empêcher tout processus d'arbitrage organisé en cas de divergence entre un secteur et le collectif "région urbaine" ou entre secteurs eux-mêmes. La philosophie dominante est alors (fin 1993-début 1994) celle d'une juxtaposition de projets sectoriels autonomes, contre-feu à un risque d'émergence d'un pouvoir d'aménagement intégrateur à l'échelle de la région urbaine »* (Rambaud, 1997).

Ce processus a en outre une incidence décisive à la fois sur la nature et la tonalité des négociations observées (Faure, 2000b), mais aussi sur les effets territoriaux de la procédure au sein des différents secteurs. Les groupements de communes ainsi réunis apparaissent

---

[532] La Communauté d'agglomération du Pays du Voironnais, et les Communautés de communes du Pays du Grésivaudan, de la Bièvre et du Sud.

[533] Les trois principales caractéristiques du Schéma directeur en terme de méthode de travail résident dans (1) un diagnostic essentiellement piloté par l'Agence d'urbanisme, (2) des validations techniques soumises à des territoires inégalement organisés, et (3) une gestion politico-administrative du dossier sans partenariat départemental et régional. Pour Alain Faure, ces trois singularités expliquent le paradoxe du document, à savoir d'une part des orientations globales (à l'échelle de la RUG) de nature relativement technocratique, et d'autre part des compromis pragmatiques à l'échelle des secteurs et des communes. Cette situation paradoxale met néanmoins en avant l'émergence indéniable d'un système politico-administratif au niveau de la RUG. Cependant, Alain Faure précise que ce système ne correspond en rien au « grand horloger » qui manquerait à la région urbaine (Faure, 2000b).

[534] Entretien SMSD. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte du Schéma Directeur (SMSD) de la Région Urbaine Grenobloise (RUG). Entretien effectué le 05/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

comme les supports de démarches autonomes, à l'instar du futur Schéma de secteur et du PDU de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. La réflexion conduite au sein de l'institution-support pérenne du Schéma directeur, en l'occurrence une approche par secteurs, permet donc, par la prise en compte de la dimension territoriale de la RUG, de progresser en formalisant l'échelle intermédiaire des grands groupements de coopération intercommunale.

3.2. La nécessité d'étendre le périmètre des transports publics urbains



Des périmètres qui ont du mal à suivre, des démarches de plus en plus complexes… L'étalement urbain, des zones périurbaines proches au bassin de vie de la région grenobloise, s'affranchit des limites institutionnelles, avec des effets nettement perceptibles : différences de pratiques fortement liées à l'offre de transports en commun dans et au-delà du PTU, difficultés de mise en place de dessertes satisfaisantes en franges du PTU par optimisation de l'offre la mieux adaptée… D'où les fortes difficultés à coordonner les orientations et les actions dans des périmètres voisins avec des dispositifs d'instruction et de décision relativement complexes…

Le SMTC de l'agglomération grenobloise,
PDU 2006-2012 (SMTC, 2006)

La problématique des déplacements d'échanges entre le secteur central de l'agglomération et les secteurs extérieurs et en général la maîtrise des flux quotidiens, issus de la diffusion périurbaine de l'habitat, sont à la base des efforts entrepris pour promouvoir des solutions de transports publics à l'échelle de la RUG. Les projets de tram-train, de RER périurbain, voire de tramway périurbain, nécessitent en effet une coopération de l'ensemble des acteurs concernés par les questions de déplacements à l'échelle de la région urbaine. Selon le SMTC, le bassin d'emploi de l'agglomération grenobloise s'étend en effet aujourd'hui, bien au-delà des limites des communes incluses dans le PTU sur lequel le syndicat a compétence à organiser les transports en commun. Le vice-président du SMTC, Charles Descours, interpelle à cet égard à l'assemblée départementale, lors d'une séance consacrée aux transports, sur l'obsolescence même du PTU du syndicat des transports de l'agglomération grenobloise : *« Nos limites sont artificielles en matière de déplacements ! Les uns et les autres ont-ils réfléchi à des structures décisionnelles pour des transports en dehors de leur territoire ? Le syndicat mixte ? Ou un périmètre plus restreint ? Le périurbain échappe aux AOT ! Qui fait quoi dans le périurbain ? Qui doit prendre cela en charge ? Avant le SMTC était pertinent mais aujourd'hui ? Je me réjouis que le département*

fasse le tramway YSIS ! Mais le Grésivaudan ? Et entre Bourgoin et Lyon ? Nos périmètres urbains ont rempli leur rôle. Aujourd'hui il faut les dépasser, ils ont déjà assez vécu ! »[535].

Le Président du SMTC, Claude Bertrand, confirme similairement le constat de son vice-président en affirmant : *« […] On ne peut plus régler les transports sans un partenariat avec ce qu'il y a autour d'un espace aggloméré. Comment continuer à travailler sur 27 communes sans réfléchir avec le Voironnais, le Sud ou le Grésivaudan ? Les citoyens ne comprennent plus cet état de fait, on ne peut plus réfléchir sur des périmètres trop étroits ! »*[536].

Le PTU actuel est donc considéré comme insuffisant pour répondre aux enjeux de déplacements par un certain nombre d'élus et de techniciens de l'agglomération centrale, dont notamment le Directeur du SMTC : *« On se rend compte que notre territoire en tant que METRO, en tant que Communauté d'agglomération, est trop étriqué. Les acteurs du transport affirment d'ailleurs très fortement cette nécessité de passer à une échelle plus large. C'est une évidence… »*[537].

L'extension du cadre organisationnel du transport public

Le conseil de communauté de LA METRO prend publiquement acte pour la première fois de la nécessité d'étendre le cadre institutionnel des transports publics au sein de son propre PDU et prône alors la création d'une *Communauté de transports* à l'échelle de la RUG en mandatant son Président pour : *« […] favoriser une intervention forte de la région Rhône-Alpes et du département de l'Isère pour l'étude et la création, dans les meilleurs délais, du transport express régional, et engager tout le poids de LA METRO, y compris financier, dans la constitution d'une* ***Communauté de transports*** *de la région urbaine qui pourrait, à cette échelle, se fixer ce but comme prioritaire »* (SMTC, 1999a). LA METRO répond ainsi aux multiples propositions de l'ADTC qui met en avant depuis le milieu des années 1980 la nécessité de promouvoir des systèmes de transports collectifs effectuant des liaisons de bout en bout dans l'ensemble de la RUG et qui incite à *« l'existence d'une* ***Communauté de transports*** *dotée des pouvoirs et moyens nécessaires »* (Bouhet et Guéraud, 2000).

La METRO et le SMTC, bien que dépassant leurs propres limites institutionnelles, s'engagent ainsi, à partir du PDU LAURE de 1999, à répondre à la problématique posée par les zones périurbaines du bassin de vie de la RUG. L'idée est de faire avancer *« […] les études lourdes concernant l'amélioration du rôle des transports ferroviaires dont le tram-train »* (SMTC, 1999b), en favorisant les coopérations avec ses partenaires, telles que la Communauté de transports : *« Le PDU, comme le Schéma directeur, confirme la volonté de*

---

[535] Descours, C. 2004. "Elu, Conseiller Général, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004. Ancien sénateur de l'Isère (RPR), Conseiller général de l'Isère, Vice-président du SMTC." Grenoble.

[536] Bertrand, C. 2004. "Président du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC), Le réseau de transports grenoblois, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

[537] Entretien SMTC Grenoble. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

fédérer les politiques de transports en commun entre les différents territoires de la région urbaine grenobloise, au sein de la ***Communauté de transports*** *»* (SMTC, 2006).

Le Schéma directeur prend le relais du PDU en actant également, et pas seulement pour les questions de transports, la nécessité de coordonner les politiques territoriales au sein de communautés d'acteurs, afin de mettre en œuvre autour des principales thématiques de la région urbaine des moyens d'action efficaces et pertinents : *« En matière de transports, d'économie, d'habitat, de services ou d'environnement, l'efficacité et la cohérence des politiques passent par des coopérations multi partenariales entre les différents niveaux de territoires, ainsi qu'entre l'ensemble des maîtres d'ouvrages concernés. Des instances spécialisées réunissant les acteurs publics et privés seront créées sur les principaux thèmes de l'aménagement pour travailler ensemble, analyser et faire des propositions, avec l'aide du Syndicat Mixte, par-delà les frontières administratives. Les moyens adéquats devront être mis en œuvre pour la réalisation des objectifs du Schéma directeur à travers les communautés d'acteurs »* (SMSD, 2000).

La communauté de transports et le groupe de l'étoile ferroviaire : des instruments pour appréhender les problématiques à l'échelle métropolitaine

> *Pour développer des transports périurbains il faut réunir l'ensemble des acteurs concernés : l'agglomération, le Conseil général, la Région, et les autres autorités de transports comme le Pays Voironnais et celle qui est en train de se mettre en place au niveau du Grésivaudan. Une instance a été mise en place, la* ***Communauté de transport****, mais elle n'a aucun caractère institutionnel, je ne sais même pas si légalement il s'agit d'une structure associative ou s'il s'agit simplement d'un cercle organisé. L'idée étant de se retrouver pour discuter de cette problématique et voir comment tous ensemble on pourrait travailler et essayer de se mettre d'accord sur certains points…*
>
> **Entretien,**
> *Vice-président de l'ADTC*[538]

Deux « scènes » informelles nées de l'élaboration du Schéma directeur, semblent donc cadrer le débat des transports à l'échelle métropolitaine de la RUG. Il y a d'un côté la **Communauté de transports** dont l'affichage est plutôt politique, et d'un autre côté le **Groupe de l'étoile ferroviaire** qui concerne les enjeux plus techniques liés à l'amélioration des liaisons ferrées et à la mise en place d'une desserte cadencée à l'échelle de la RUG.

[538] Entretien ADTC. 2004. "Vice-Président de l'Association pour le Développement des Transports en Commun, des voies cyclables et piétonnes dans la région grenobloise (ADTC). Entretien effectué le 21/10/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

L'objectif avoué de ces groupes d'acteurs est de faire travailler en commun les différentes AOT qui interviennent sur le territoire de la RUG (voir schéma page suivante) :

- *Le **SMTC** pour les transports urbains de l'agglomération grenobloise.*
- *Le **Conseil général** pour les dessertes interurbaines par autocar.*
- *Le **Conseil régional** pour les dessertes ferroviaires régionales et locales.*
- *Les **EPCI** ayant la vocation transport comme la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et éventuellement le Pays du Grésivaudan.*

Nées initialement de la forte demande en la matière du Conseil général et du SMTC, l'objectif de ces deux structures informelles (de réflexion et de projet) est de faire avancer les préconisations en matière de déplacements inscrites au PDU du SMTC et au Schéma directeur. L'enjeu principal porte sur une meilleure utilisation de l'infrastructure ferroviaire comme élément structurant des déplacements à l'échelle de la RUG en lien avec une réflexion sur l'urbanisme au niveau des grands secteurs intercommunaux. Les deux structures sont toutes deux composées de *comités de pilotage* regroupant des élus de la RUG, régies par un protocole voté et animées par l'agence d'urbanisme[539].

L'étoile ferroviaire grenobloise : un instrument technique et sectoriel

L'étoile ferroviaire grenobloise, pilotée de Lyon par la Région Rhône-Alpes[540], associe depuis l'élaboration du Schéma directeur toutes les *Autorités Organisatrices de Transport* (AOT), c'est-à-dire le SMTC et la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais pour les transports urbains, le Conseil général pour les transports interurbains et le Conseil régional pour les transports régionaux. Y participe également le Syndicat mixte pour le Schéma directeur (SMSD), ainsi que les grands opérateurs et exploitants de transports collectifs que sont la SNCF, RFF et la SEMITAG[541]. Il y a ensuite un comité d'association, pour que d'autres acteurs locaux soient également associés à la démarche, c'est-à-dire toutes les intercommunalités qui ne sont pas encore AOT comme le secteur du Grésivaudan, ainsi qu'un certain nombre d'associations très actives en la matière sur Grenoble, dont l'ADTC.

Gilles Debizet souligne que l'étoile ferroviaire, nom à l'origine d'un des groupes de travail du Schéma directeur est une expression utilisée désormais par la Région Rhône-Alpes pour ses actions dans le bassin Grenoblois, en particulier pour les projets ferroviaires du bassin grenoblois financés par le CPER (Contrat de Plan Etat-Région). Elle rassemble à

---

[539] Les *membres de droit* de l'agence d'urbanisme sont pour les EPCI : les Communautés d'agglomération Grenoble Alpes Métropole (LA METRO) et du Pays Voironnais (CAPV), la Communauté de communes du moyen Grésivaudan (COSI), et le Syndicat intercommunal de la zone verte du Grésivaudan (SIZOV). Pour les AOT : le SMTC de l'agglomération grenobloise, le Conseil régional et le Conseil général. Et ensuite, le Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma directeur (SMSD), ainsi que l'Etat.

[540] Marianne Ollivier-Trigalo souligne à ce titre que les régions sont très soucieuses de respecter le partage des compétences institué par les lois de décentralisation, et en particulier la région Rhône-Alpes au travers du ***Groupe de l'étoile ferroviaire*** de Grenoble. Celles-ci se verraient bien en pilote ou chef de file de certains projets de transport locaux, elles n'y parviennent que par le biais de processus d'interactions et de négociations où chaque protagoniste doit trouver son compte, politique notamment (Ollivier-Trigalo, 2007).

[541] SEMITAG : Société d'Economie Mixte des Transports de l'Agglomération Grenobloise.

peu près les mêmes acteurs dans une scène coordonnée par l'agence d'urbanisme. Pour l'auteur, ce comité de pilotage s'est avéré être autant un espace de production et de partage de connaissances qu'une instance de décision (Debizet, 2007).

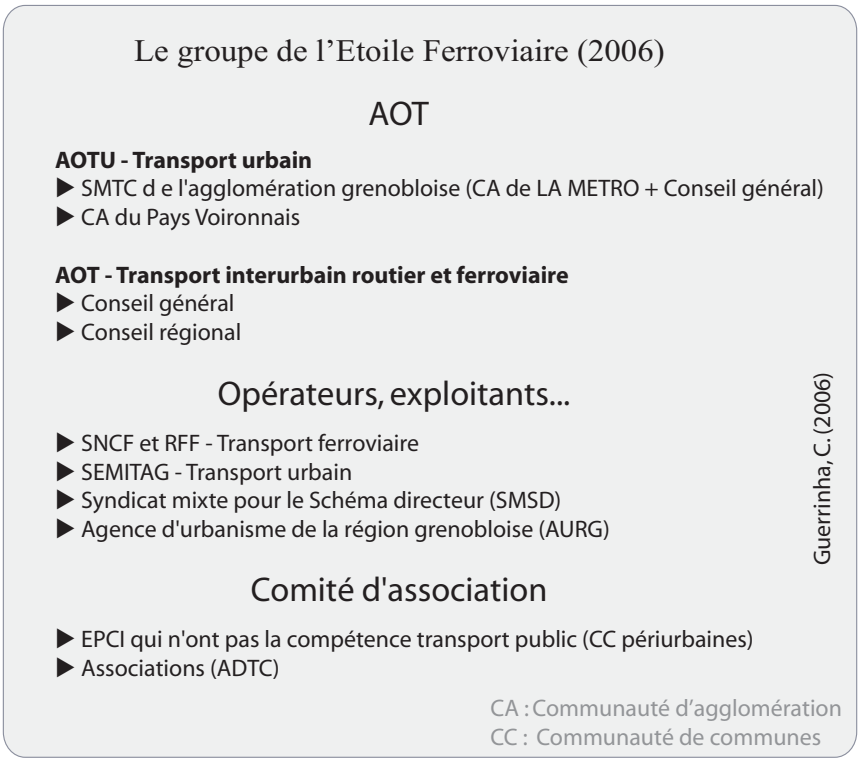


Fig. 109 – Le groupe de l'étoile ferroviaire

Au vu du nombre important de partenaires, le groupe de l'étoile ferroviaire ne s'inscrit cependant pas dans une optique de construction politique à l'échelle de la RUG, mais au contraire dans le cadre d'une dynamique régionale et technicienne, comme le souligne à ce titre un chargé d'études de l'agence d'urbanisme, responsable de la procédure de révision du Schéma directeur : « *L'étoile ferroviaire c'est la région… et la région c'est loin ! Le SMTC c'était des locaux. L'étoile ferroviaire ce sont des gens qui viennent de Lyon, les locaux essayent d'avoir leur mot à dire, mais le ferré est une compétence lointaine, elle leur échappe pour ainsi dire un peu... »*[542].

De nombreux projets ont été officialisés en partie au sein du **groupe de travail de l'étoile ferroviaire**. Les premiers résultats concrets issus du groupe sont notamment[543]:

- *l'augmentation des dessertes TER ;*
- *la création de parkings relais ;*

[542] Entretien AURG. 2004c. "Responsable de la mission Schéma directeur et de la démarche sur les autoroutes apaisées, au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[543] Se référer au chapitre 8 *: « Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains* » et aux différentes solutions techniques apportées pour développer les liaisons de transports publics vers les espaces périurbains.

- *le renouvellement de rames ;*
- *l'ouverture de nouvelles gares d'interconnexion entre la voie ferrée et le tramway grenoblois, en l'occurrence les gares intermodales d'Echirolles et de Gières ;*
- *le projet de tramway périurbain YSIS ;*
- *les projets concernant une tarification urbaine sur les gares du périmètre urbain ou encore une tarification intégrée entre les différents réseaux de la RUG.*

La Communauté de transports : un outil pour faire avancer les réflexions à l'échelle métropolitaine

Le *Syndicat Mixte pour le Schéma Directeur (SMSD)*, acteur principal de la démarche métropolitaine, met fortement en avant la grande avancée que représente la création de la *Communauté de transports* pour la région grenobloise. Pour le SMSD, cette communauté permet enfin de prendre en compte la réalité du bassin de vie de la RUG qui s'étend bien au-delà des limites du PTU, sur lequel le SMTC est jusqu'à présent compétent pour organiser les transports publics. Ce cercle de réflexion, qui n'a pas de réalité juridique, regroupe depuis l'élaboration du Schéma directeur toutes les autorités organisatrices, en l'occurrence le SMTC, le Conseil général et le Conseil régional, mais aussi la SNCF et le SMSD. Cependant, depuis l'adoption de la loi SRU la *Communauté de transports* s'est structurée sous une forme différente, même si elle reste une forme associative au caractère informel avec un simple protocole d'accord en guise de règlement. Elle regroupe donc depuis les différentes autorités organisatrices de transport (AOT), en l'occurrence le Conseil régional, le Conseil général ainsi que les deux AOTU (LA METRO et le Pays Voironnais). Le SMSD n'est quant à lui plus membre de droit de la *Communauté de transports*, même s'il continue en lien avec l'agence d'urbanisme à être le responsable technique du projet.

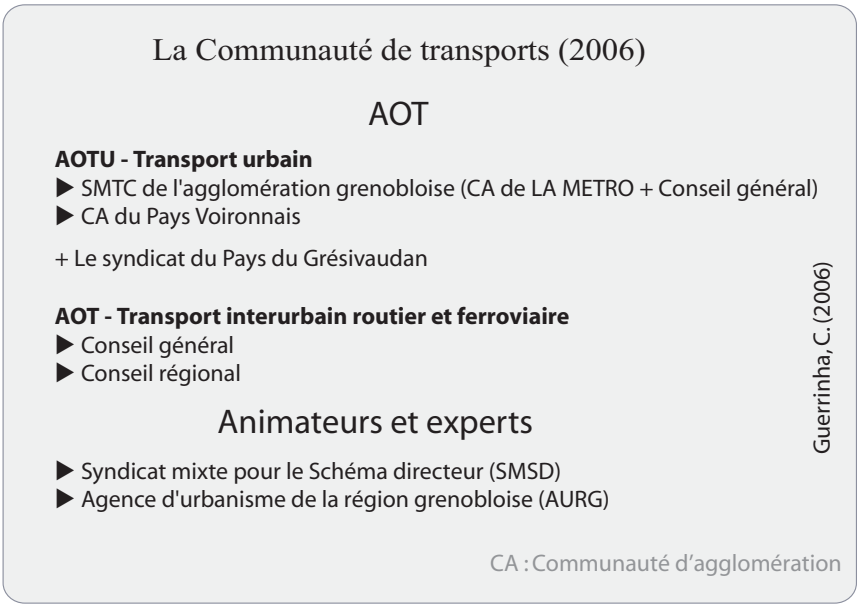


Fig. 110 – La communauté de transports

Le SMSD et l'AURG jouent un rôle d'animateur et d'expert et considèrent cette initiative essentielle pour *« la recherche d'innovation dans la gestion des interconnexions entre tous les modes de transport, tant en termes techniques (études du train-tram) qu'en termes d'exploitation (recherches de tarification commune) »* (SMSD, 2000). Un chargé de mission de l'agence d'urbanisme souligne à ce titre que cette avancée est déterminante pour l'appréhension des problématiques de déplacements au sein de la RUG : *« Un comité politique comme la communauté transport ou un comité technique comme l'étoile ferroviaire, est-ce que cela n'est déjà pas un premier pas, comme l'a pu être le SMTC dans l'histoire de l'intercommunalité grenobloise ? En tout cas, c'est une grande avancée ! »*[544].

Pour le président du SMSD, Marc Baïetto le « Monsieur Déplacements de l'Isère », l'existence même de la *Communauté de transports* est pareillement considérée comme : *« […] une première marche vers plus d'intégration »*[545]. Même si pour le président du SMTC, cela reste encore insuffisant : *« […] le constat est qu'elle ne joue pas encore son rôle, cela devrait être le lieu où on pourrait construire les partenariats. Mais cela nécessite des engagements forts!»*[546].

La **Communauté de transports de la région urbaine grenobloise** est donc envisagée comme un moteur pour favoriser l'action conjointe des différents maîtres d'ouvrage sur :

- la promotion et le développement de modes de transports alternatifs à la voiture ;
- l'harmonisation et la coordination des politiques de transports publics (l'exploitation, le développement et l'adaptation de l'offre) ;
- l'information des usagers et des opérateurs de transport public, sur l'intermodalité (tarification, billettique et horaires)[547] ;
- l'organisation des transports publics en périurbain (train, tram-train, tramway) ;
- et la prospective et la stratégie par la création d'une agence de mobilité dotée d'un observatoire des déplacements. Ce dernier point, comme le précise le Schéma directeur de 2000, est une étape importante pour la consolidation de la RUG. L'observatoire des déplacements va ainsi *« devenir le centre de ressources de*

[544] Entretien AURG. 2004c. "Responsable de la mission Schéma directeur et de la démarche sur les autoroutes apaisées, au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[545] Baïetto, M. 2004. "Vice-président du Conseil Général, Le réseau d'autocar départemental, Thème n°2 : « Se déplacer en Isère », Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

[546] Bertrand, C. 2004. "Président du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC), Le réseau de transports grenoblois, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

[547] LA METRO s'autocritique d'ailleurs au sein de son PDU, et montre les difficultés auxquelles se heurte l'utilisateur des transports en commun qui souhaite se déplacer d'un secteur géographique à un autre : du train au tram, ou du train au car. L'offre est considérée comme mal adaptée, l'information disparate et complexe, et les tarifications encore distinctes pour chaque mode de transport, Trans'Isère, TAG, TER, CAPV (SMTC, 2006). Ainsi, le PDU affirme qu'en attendant de véritables solutions institutionnelles, il a *néanmoins « été décidé de mettre en place une communauté de transports informelle pour faire progresser la réflexion et les actions dans les domaines des dessertes périurbaines et de l'intermodalité »* (SMTC, 1999b).

référence de la région grenobloise pour tout ce qui relève des déplacements, dans le respect des compétences des différents maîtres d'ouvrage » (SMSD, 2000).

L'enjeu d'une solution institutionnelle pour appréhender les transports publics à l'échelle de la RUG

Deux solutions semblent émerger chez les différents acteurs politiques et techniques de la RUG quant à la manière d'appréhender l'extension du cadre institutionnel des transports collectifs. Il y a tout d'abord une *première solution intégratrice* qui consiste à étendre l'actuel PTU du SMTC afin de pouvoir agir plus efficacement sur les dessertes périurbaines et sur l'intermodalité ; et il y a ensuite une *seconde solution coordinatrice* qui consiste à créer un organisme fédérant les actions des différentes AOT en matière de déplacements. Pour le directeur du SMSD, l'organisation institutionnelle, sur laquelle reposerait une éventuelle Communauté de transports consolidée à l'échelle de la RUG, reste ainsi encore largement à imaginer, en s'appuyant sur ces deux visions : *« Est-ce que la nouvelle institution absorberait par exemple le SMTC ou est-ce qu'elle serait plutôt un organisme fédérateur ? C'est vraiment très compliqué à savoir et à prévoir. Les futures évolutions nous le dirons... »*[548].

Un syndicat mixte de région urbaine encore difficile à envisager

L'élargissement du PTU du SMTC de l'agglomération centrale aux secteurs périurbains implique une modification des statuts de l'actuel syndicat mixte pour permettre l'adhésion de nouvelles communes sans adhésion à LA METRO. L'extension du périmètre du SMTC peut aussi passer par la transformation du SMSD, en un syndicat à vocation transport à l'échelle de la région urbaine. Comme le précise le directeur de la prospective à LA METRO, il *« suffirait juste de changer le logo du syndicat mixte ! »*[549], afin de faire la différence avec le SMSD actuel. Cette solution rejoint l'idée d'un syndicat mixte SRU que souhaitent certains acteurs de la Communauté d'agglomération grenobloise, à l'instar du directeur du SMTC : *« Transformer la Communauté de transports informelle en syndicat mixte SRU, reste néanmoins un objectif qui n'est pour l'instant pas encore avoué, mais qui est dans les têtes de pas mal de personnes ! »*[550]. Même si ce dernier précise que cela est loin d'être encore fait : *« Nous cherchons certes à adapter les limites administratives en nous appuyant sur les nouvelles possibilités légales. Mais c'est loin d'être encore fait ! Un syndicat mixte est une administration, un outil de débat politique, on ne change donc pas comme cela du jour au lendemain un système qui fonctionne… »* (Ibid.).

LA METRO et le SMTC militent donc ouvertement pour une solution organisationnelle à l'échelle de la RUG, en s'appuyant sur les possibilités offertes par la loi

---

[548] Entretien SMSD. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte du Schéma Directeur (SMSD) de la Région Urbaine Grenobloise (RUG). Entretien effectué le 05/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble

[549] Entretien CA LA METRO. 2004c. "Directeur de la mission prospective urbaine à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole. Entretien effectué le 07/07/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

[550] Entretien SMTC Grenoble. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

SRU, par la création de syndicats mixtes associant la région, le département et les AOTU. Un SMT de type SRU permettrait de concrétiser les objectifs d'intermodalité et de coordination de la communauté de transports en respectant les compétences de chaque partenaire. Il pourrait en outre permettre de *« prélever le Versement Transport à 0,5 % »* (SMTC, 2006), afin d'accroître les ressources financières de la collectivité.

Pour LA METRO et le SMTC, un nouveau SMT est donc considéré comme un objectif majeur. Il permettrait ainsi de faire avancer les projets de transport à l'échelle de la RUG et en direction des espaces périurbains. Les projets de transports envisagés à Grenoble, comme le tram-train ou le tramway périurbain, portent à cet égard de forts enjeux en termes de coordination entre AOT, permettant ainsi de répondre à la *« nécessité absolue de partenariats »*[551] entre les différentes collectivités dans le but de favoriser le développement de l'intermodalité. Ces objets techniques de transport, qui traversent différents périmètres institutionnels, incitent à une plus grande coordination entre acteurs. L'objectif avoué par le SMTC et LA METRO est donc que la Communauté de transports porte à terme une solution de tram-train ou de tramway périurbain. Ces projets de transport – porteurs de solutions institutionnelles – permettraient à l'organisation des transports publics, comme le précise le directeur du SMTC, de franchir un palier important : *« Nous sommes en train de travailler en ce moment sur la communauté de transports et on espère bien que le tramway périurbain YSIS pourra nous donner l'occasion, par obligation, d'y aller ! C'est en effet un des enjeux majeurs de ce mode de transports »*[552].

Des solutions coordinatrices plus consensuelles

> *Ce qui est inscrit partout, c'est l'idée de la Communauté de transports, c'est-à-dire constituer une sorte d'AO qui regroupe toutes les structures en charge des questions de déplacements. C'est pour cela aussi que l'enquête-ménage a été réalisée sur ce périmètre là. On est déjà depuis longtemps dans cette perspective. On attend juste les stratégies des politiques. Laissons donc d'abord se constituer d'autres AO sur le Voironnais et le Grésivaudan…*
>
> **Entretien,**
> *Chargé de mission à l'AURG*[553]

L'idée d'un syndicat mixte SRU est une solution considérée comme intéressante pour la technostructure du centre, en l'occurrence pour le SMTC et LA METRO. Cependant, les

[551] Bertrand, C. 2004. "Président du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC), Le réseau de transports grenoblois, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

[552] Entretien SMTC Grenoble. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[553] Entretien AURG. 2004a. "Chargé d'études sur le secteur du Voironnais au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Responsable de la démarche du Groupe de l'étoile ferroviaire grenobloise et de la Communauté de transports. Entretien effectué le 05/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

divergences d'intérêts entre collectivités locales compromettent à court terme cette solution, comme l'illustre la position de la région Rhône-Alpes, collectivité assez réticente quant à la constitution d'un syndicat mixte de type SRU : *« Ce qui compte c'est le projet et non l'institution qui pilotera le projet ! Peu importe quelles sont les structures politiques ou techniques qui portent les projets de transport. L'enjeu pour la région ne se trouve pas nécessairement dans un syndicat mixte SRU ! On peut faire autrement… »*[554]. Ainsi, la Communauté de transports reste largement vécue comme une *« charte de bonne intention »* (Ibid.). Il n'y a pas de réunion en son nom mais en celui de l'agence d'urbanisme et du SMSD qui animent les débats. Le travail à l'échelle de la RUG s'effectue pour l'essentiel de manière informelle, comme l'affirme LA METRO : *« La Communauté de transports est pour l'instant davantage un cercle de réflexion qu'un véritable lieu de décision »*[555].

Forme associative volontaire de coopération, la Communauté de transports n'est en effet pour l'instant qu'un cercle pour faire avancer la réflexion sur les déplacements. Elle a par exemple été à l'origine de la réalisation de l'enquête ménages au niveau du bassin de vie, mais a aussi permis de réaliser un certain nombre d'études, principalement dans le domaine du transport ferroviaire périurbain. C'est ce qu'exprime le directeur du SMTC : *« Nous essayons aujourd'hui de passer à une échelle supérieure. On l'a fait dans le cadre de l'enquête ménages à l'échelle de 254 communes et plus de 700 000 habitants. C'est davantage que l'aire du Schéma directeur, parce que le bassin de déplacements est désormais à cette échelle là. Cela nous a permis pour la première fois de dresser la photographie de tout le bassin de déplacements autour de LA METRO. C'est très intéressant parce que les enquêtes ménages sont en général réalisés sur les seuls PTU »*[556].

La Communauté de transports reste donc pour l'instant abordée par les élus grenoblois comme un simple lieu de coordination entre AOT, avec le département et la région comme partenaires. Une solution plus intégrée est en effet rejetée par de nombreux élus périurbains dont les structures intercommunales sont en voie de consolidation. La création de deux périmètres de transports périurbains autour du SMTC[557] confirme en effet une solution fédérative, plus conforme aux souhaits de secteurs périurbains extérieurs qui ne veulent pas être intégrés ; comme le souligne d'ailleurs un chargé de mission à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais : *« Cette solution institutionnelle à l'échelle de la région urbaine ressemble à notre point de vue, à une vaste usine à gaz !»*[558].

Il y a pour les secteurs périurbains de multiples réticences à mettre en place un PTU élargi à l'échelle de la RUG. La première est que ces territoires sont notamment en train de se constituer eux-mêmes en AOT, comme l'affirme l'élu chargé des questions de

---

[554] Entretien Région Rhône-Alpes. 2005. "Chargé de mission transports à la Région Rhône-Alpes. Responsable du secteur de la RUG et du suivi du groupe de l'Etoile ferroviaire grenobloise. Entretien effectué le 07/11/2005 par C. Guerrinha.", Paris.

[555] Entretien CA LA METRO. 2004c. "Directeur de la mission prospective urbaine à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole. Entretien effectué le 07/07/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

[556] Entretien SMTC Grenoble. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[557] Avec un VT à un taux réduit en comparaison à celui prélevé au sein du SMTC.

[558] Entretien CAPV. 2005a. "Chargé de mission Aménagement à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Entretien effectué le 19/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.

transports au sein de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais : *« Il est avant tout nécessaire de se construire d'abord nous-mêmes avant de s'intégrer dans une entité plus large. C'est primordial ! »*[559]. Pour un des principaux élus du Grésivaudan, en charge des questions d'urbanisme et de transports, la réaction est identique : *« On est en train de faire naître une AOTU dans le Grésivaudan. Il y a une méconnaissance totale de la question des déplacements dans le secteur. Les élus locaux doivent donc d'abord apprendre ! Je pense qu'il faut d'abord faire avancer la réflexion intra-AOTU et après on verra pour l'inter-AOTU »*[560].

Il y a donc d'abord la nécessité pour les élus locaux des secteurs extérieurs de construire et de consolider leur *territoire intermédiaire*, en l'occurrence périurbain, et de réfléchir aux questions de déplacements à l'échelle de leur sous-ensemble avant de songer à intégrer une structure globale comprenant l'agglomération grenobloise. Le président du SMSD, Marc Baïetto, prend d'ailleurs soin de ne pas froisser les ego des élus périurbains en rappelant l'importance des identités de secteurs : *« Il est nécessaire d'être respectueux de l'identité de chaque territoire et que la communauté de transport ne soit pas un lieu de décision formelle […] La nécessité est que tous soient sur un pied d'égalité afin de réfléchir ensemble »*[561].

La construction de politiques de transports publics au niveau des EPCI périurbains plutôt qu'au niveau de la RUG est un élément majeur des positions territoriales affichées par le Pays Voironnais et le Grésivaudan : les deux secteurs extérieurs les plus concernés. En devenant AOTU avec son passage en Communauté d'agglomération, le Pays Voironnais s'affirme en effet clairement en tant que secteur extérieur relativement autonome. Les débats du Schéma directeur avaient d'ailleurs fortement *pesé* sur les enjeux politiques propres à chaque territoire intermédiaire, c'est-à-dire dans chacun des contextes territoriaux périurbains. Ces débats ont ainsi eu une influence particulièrement importante sur les territoires du Voironnais et du Grésivaudan *« où s'affirme un modèle périurbain relativement intégré »*, face à une *« agglomération grenobloise qui développe un modèle urbain de centralité fédérée »* (Faure, 2000b). Selon cet observateur de la procédure, le Schéma directeur ne modifie ainsi pas nécessairement les équilibres politiques et territoriaux existants au sein de la RUG, mais les amplifient et les renforcent.

Ainsi, pour l'élu chargé des questions de transports au sein du Pays Voironnais, il faut donc veiller à respecter l'identité de tous les territoires et en particulier du sien : *« L'EPCI travaille fortement sur son identité territoriale, elle veille à ce que les principales structures en matière de transports collectifs que sont le SMTC pour l'agglomération et le Conseil général pour les transports interurbains, nous considèrent comme un acteur à part entière ! »*[562].

---

[559] Legrand, B. 2004. "Vice-président du Pays Voironnais, L'expérience voironnaise, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

[560] Bescher, G. 2004. "Elu, Conseiller Général, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

[561] Baïetto, M. 2004. "Vice-président du Conseil Général, Le tramway YSIS, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

[562] Entretien CAPV. 2005b. "Maire-adjoint de la commune de Coublevie, Vice-président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais en charge des transports. Entretien effectué le 20/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.

Conclusion du chapitre 7

La régulation organisationnelle des transports publics au regard de l'extension des espaces urbanisés

L'échelle de la gestion des déplacements est-elle celle de la planification urbaine ?

Le passage de la problématique des transports publics de l'échelle de l'agglomération centrale à celle de la région urbaine interroge les liens fonctionnels et institutionnels des espaces périurbains avec les secteurs centraux (cuvette grenobloise et pôle urbain toulousain), mais aussi la constitution de structures de débats, d'échanges et de réflexions à l'échelle des aires urbaines. La recherche de cadres institutionnels à des échelles plus vastes que celles des EPCI intéresse la gestion de problématiques globales, telles que le développement des transports publics au regard de l'extension de la périurbanisation et des mobilités quotidiennes.

Après la constitution au cours des années 1970 des premières structures intercommunales autour des villes-centres pour gérer les réseaux urbains, les années 1990 et 2000 sont celles de l'émergence de réflexions à une échelle plus large, comme le montre l'élaboration de la planification urbaine (Schéma directeur, DVA et PDU), puis la réflexion autour d'une *Communauté de transports* à l'échelle de la RUG. L'extension du domaine des transports publics aux espaces périphériques, avec notamment la création d'AOTU périurbaines, questionne à double titre le système de gouvernance des déplacements : d'une part l'émergence de secteurs extérieurs à même de mettre en œuvre ou en tant cas d'interpeller des politiques publiques en la matière ; et d'autre part la mise en place de *forums* à des échelles considérées comme pertinentes au vu des évolutions territoriales contemporaines.

Cependant, l'élargissement de la réflexion à des échelles élargies dépend de la nature des problèmes abordés. Les PDU concernent par exemple avant tout l'agglomération centrale et les marges périurbaines proches, alors que les questions routières soulevées par les DVA, Schémas directeurs puis SCOT, concernent plutôt le territoire des régions-métropoles et donc également les secteurs périurbains extérieurs non-intégrés à la démarche de l'agglomération centrale sur les transports publics.

En outre, l'interpellation des territoires périurbains au sein de la planification urbaine, et donc leurs incorporations dans le système de gouvernance des déplacements, dépend de l'évolution de la *frontière politique et territoriale* entre les principales collectivités locales, séparant ainsi des zones où chacun défend son territoire de tutelle. C'est en effet souvent à

la frontière politique, entre ce qui à trait d'une part à l'urbain et d'autre part au rural revisité, que se cristallisent les périmètres de la coopération intercommunale et de la planification urbaine

L'échelle considérée comme pertinente de la région urbaine s'inscrit donc dans les arrangements locaux entre ville-centre, agglomération, secteurs périurbains et Conseil général. On assiste à cet égard, avec la consolidation de secteurs périurbains dotés d'EPCI aux multiples compétences, à la complexification de ce dialogue, mais aussi à une perméabilité plus grande des frontières politiques.

Territoires intermédiaires politiques et régions urbaines fonctionnelles

La thématique de la bonne échelle ou de l'échelle pertinente est récurrente dans les discours locaux de la planification urbaine. Elle vise à faire face aux enjeux contemporains posés par l'extension de l'urbanisation et par la gestion des déplacements quotidiens. Mais nombreux sont ceux, comme Alain Faure qui soulignent la difficulté de telles échelles à s'imposer. A Grenoble, l'exercice de révision du Schéma directeur tient un rôle fondamental dans la progression de l'idée d'un espace politique à l'échelle de la RUG. Il y a en effet une véritable prise de conscience de la part des acteurs locaux que cette échelle territoriale peut effectivement répondre à des enjeux globaux, que ne peuvent faire en l'état les structures organisationnelles limitées aux seules agglomérations centrales et/ou aux secteurs périurbains. Cependant, il n'y a pas d'institution pérenne à cette échelle, il y a en effet une sorte de *vide institutionnel* qui obère les tentatives de dépassement des cadres actuels.

L'exemple de la Communauté de transports, à Grenoble, s'appuie ainsi essentiellement sur les réflexions au sein des grands secteurs intercommunaux, en l'occurrence le secteur de l'agglomération centrale et les secteurs périurbains qualifiés de *territoires intermédiaires* en référence à l'échelle plus large de la région urbaine. On assiste ainsi à la juxtaposition de *l'échelle politique des secteurs*, sur les territoires des structures intercommunales, face à *l'échelle de la planification urbaine des régions urbaines*.

Quels modes d'organisation à une échelle élargie ?

Pour gérer l'extension du champ des transports publics, deux principales tendances se profilent : d'une part l'intégration des secteurs périurbains au sein de *structures multi-partites unifiées* à l'échelle de la région urbaine ; et d'autre part l'implication de ces mêmes secteurs au sein de *structures multi-partites coordonnées et/ou fédératrices*. Dans le premier cas de figure, les espaces périurbains sont intégrés au sein d'une technostructure d'ensemble du type syndicat mixte, associant les différentes collectivités partenaires. Le second cas de figure, passe d'abord par l'affirmation des espaces périurbains comme acteurs territoriaux autonomes. Ces derniers, se constituent pour certains en *Autorités Organisatrices de Transport Urbain* (AOTU) à même de répondre aux enjeux en la matière.

Les cas d'études, grenoblois et toulousain, semblent à cet égard esquisser ces **deux degrés d'arrangements** possibles à l'échelle des régions urbaines :

- Le premier (1) correspond au cadre plus souple de groupes de travail ou de coopérations bilatérales, voire multilatérales, par la création de *forums* à l'échelle des régions métropolitaines. L'acteur territorial périurbain est un membre à part entière, car il s'est lui-même constitué en AOTU.
  Cette solution coordinatrice consiste donc à créer un organisme fédérant les actions des différentes AOT en matière de déplacements (Syndicat Mixte) tout en préservant le rôle des structures intercommunales existantes. La RUG présente cette situation.

- Le second (2) celui du type syndicat mixte, correspond au cadre institutionnel défini par la loi SRU. Il correspond à la situation de territoires périurbains (notamment intercommunaux) qui sont intégrés au sein d'une structure globale de régulation des transports urbains. Dans le cas où toutes les collectivités locales (AOTU, département et région) sont parties prenantes, cet arrangement correspond à un aboutissement institutionnel en termes de cohérence sectorielle.
  Cette solution intégratrice consiste à étendre les PTU actuels, afin de pouvoir agir sur les dessertes périurbaines et sur l'intermodalité. L'agglomération toulousaine présente en partie cette situation.

(1) Un forum, voire une fédération d'AOT avec un acteur territorial périurbain comme membre à part entière

Le premier arrangement correspond à la situation où les territoires intercommunaux périurbains se structurent en AOTU autonomes, propres à leur secteur géographique. Ce cas de figure s'appuie sur l'affirmation des espaces périurbains comme acteurs territoriaux à part entière. Ces nouveaux territoires constituent, comme dans la RUG (Pays Voironnais, Grésivaudan)[563], leurs propres AOTU à même de répondre aux enjeux de transports collectifs urbains ou plutôt périurbains, de manière distincte à l'AOTU préexistante de l'agglomération centrale. La multiplicité des AOTU (agglomération centrale, secteurs périurbains) et des AOT (département et région) en charge du transport public met donc en évidence le besoin criant d'une scène de coopération élargie à l'échelle de la région métropolitaine, en vue de coordonner d'une part les différents réseaux de transports urbains, et d'autre part avec les réseaux départementaux (desserte routière interurbaine) et régionaux (desserte ferroviaire régionale et périurbaine).

[563] Dans le cas grenoblois, le SMTC ne regroupe que la CA centrale de la METRO et le Conseil général. Les espaces périurbains ne sont pas intégrés à cette structure. La CA périurbaine du Pays Voironnais, s'est ainsi constituée en AOTU autonome. Le Pays du Grésivaudan, syndicat regroupant plusieurs CC, est pareillement en voie de se constituer en AOTU. Le syndicat mixte du *Pays du Grésivaudan* compte 49 communes depuis la limite de la Savoie jusqu'à celle de l'agglomération grenobloise, ce qui représente 6 CC pour environ 85 000 habitants. La création du Pays du Grésivaudan a été officialisée en 2003.

Le cas de la RUG révèle à cet égard l'émergence de la constitution de *nouveaux périmètres de transports*, en l'occurrence au sein des branches périurbaines de « l'Y » grenoblois : sur la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et sur le Pays du Grésivaudan[564]. Enfin, suite à l'élaboration du Schéma directeur et à une réflexion sur les problématiques de déplacements à l'échelle de la RUG, est aussi apparue une *Communauté de transports* et le *Groupe de l'étoile ferroviaire* qui tentent de promouvoir et de faire avancer les transports collectifs au sein de ce périmètre élargi. Ces *forums* à l'échelle des régions urbaines deviennent progressivement plus que de simples chartes de bonne intention. La Communauté de transports est ainsi un cercle de réflexion et d'études, à défaut d'incarner un lieu de décision. Et même si la question d'un Syndicat Mixte des Transports publics à l'échelle de la région urbaine n'est pas encore à l'ordre du jour, on assiste néanmoins à l'organisation de la fragmentation intercommunale avec une pré-fédération des multiples groupements. L'enjeu est en effet notamment de coordonner les politiques publiques entreprises au sein de chacun de ces secteurs (AOTU de LA METRO, du Pays Voironnais et du Grésivaudan).

(2) Une coordination entre AOT autour de la formule du syndicat mixte

Le second arrangement correspond à l'intégration des espaces périurbains au sein de *structures multi-partites unifiées* sous l'égide d'une seule AOTU. Ce premier cas de figure, suppose, à l'instar du vaste réseau urbain de Toulouse, la coopération d'un regroupement intercommunal périurbain – Communauté de communes ou Communauté d'agglomération[565] – avec le regroupement de l'agglomération centrale. Cela au sein d'un syndicat mixte avec, ou sans, d'autres partenaires (département et région).

Dans cette configuration, les espaces périurbains sont intégrés au sein d'une technostructure d'ensemble, associant les différentes collectivités partenaires. Il n'y a donc, d'une part qu'une seule structure en charge de l'organisation des transports collectifs urbains (AOTU) au sein de l'aire urbaine. Et il y a d'autre part, une plus forte intégration de l'AOTU avec les AOT régionales et départementales, dans le cas où celles-ci feraient partie du Syndicat Mixte.

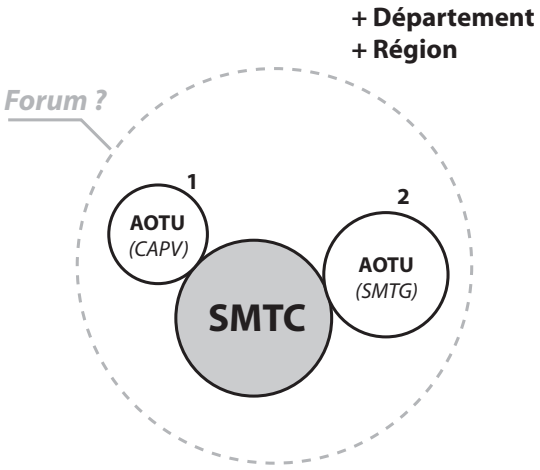
L'agglomération toulousaine illustre en partie ce second cas de figure, par la constitution d'une vaste AOTU et par l'intégration des couronnes périurbaines proches au sein de son PTU. Elle voit cependant l'émergence, similaires à celles présentes à Grenoble, de velléités d'autonomie de la part de certains secteurs périurbains (Muretain).

---

[564] A Grenoble, l'originalité repose sur la constitution d'un pôle périphérique en matière de déplacements, en l'occurrence le Pays Voironnais, pôle nettement plus réduit mais qui développe une capacité de réflexion autonome, et qui organise son propre réseau de transports publics. La CA du secteur du Pays Voironnais élabore également son Schéma de secteur ou son propre PDU, avec l'appui de l'agence d'urbanisme. Le pôle périphérique du Grésivaudan est quant à lui en cours de constitution.

[565] Dans le cas Toulousain, la CA périurbaine du SICOVAL est intégrée au SMTC, au même titre que la CA centrale du Grand Toulouse. Sont également parties prenantes du Syndicat Mixte, un syndicat des communes de banlieues (SITPRT) et le Conseil général (jusqu'en 2006).

Région Urbaine Grenobloise (RUG)



Autonomie des secteurs périurbains en matière de transport public urbain

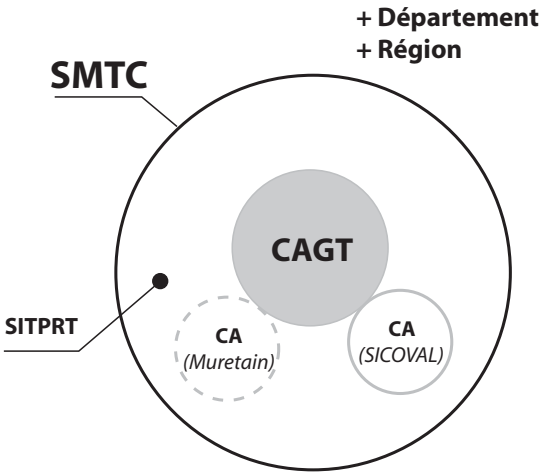
▶ PTU central réduit, existence d'autres PTU dans les secteurs périurbains.

▶ Plusieurs autorités pour les transports publics urbains :

- AOTU centrale structurée en Syndicat Mixte de Transport (**SMTC**) avec le Département. *Périmètre de la Communauté d'Agglomération de Grenoble Alpes Métropole (LA METRO)*
- Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais (**CAPV**).
- Regroupement de Communautés de Communes du Pays du Grésivaudan constituées en Syndicat Mixte de Transport (**SMTG**) */ en cours de constitution (2007).*

▶ Nécessité d'un **"FORUM"** pour coordonner les *Autorités Organisatrice de Transport Urbain* - AOTU à l'échelle de la Région Urbaine, ainsi que les AOT (différentes AOTU, Département, Région) et opérateurs de transports (SNCF, exploitants de réseaux).

Aire urbaine toulousaine



Intégration d'une partie importante des espaces périurbains dans l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains centrale

▶ Vaste PTU central

▶ Une seule AOTU structurée en Syndicat Mixte de Transport (**SMTC**) avec le Département.

- Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse (**CAGT**).
- Communauté d'Agglomération du SICOVAL (**CA SICOVAL**).
- Communauté d'Agglomération du Muretain (**CA Muretain**) / *CA non intégrée au sein du SMTC (2007).*
- Regroupement des communes de banlieue, au sein du Syndicat Intercommunal des Transports Publics de la Région Toulousaine (**SITPRT**).

▶ Nécessité de **COORDINATION** à l'échelle de la région métropolitaine entre AOT (SMTC, Département, Région) et opérateurs de transports (SNCF, exploitants de réseaux), afin de mieux prendre en compte les espaces périurbains (intégrés ou extérieurs au PTU).

Guerrinha, C. (2007)

Fig. 111 – Le cadre organisationnel des transports publics à l'échelle des régions métropolitaines : le cas de Grenoble et de Toulouse

Chapitre 8

Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains



Fig. 112 – Le train-train quotidien des périurbains pour accéder à la « ville »

Chapitre 8
Les solutions techniques pour répondre à la desserte des espaces périurbains

1. Quid des dessertes périurbaines dans la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs

1.1. Le déclin des omnibus ferroviaires de la SNCF
1.2. La réorganisation du transport ferroviaire régional de voyageurs
1.3. La revalorisation des dessertes périurbaines

La question périurbaine par les déplacements : étoiles ferroviaires et prolongements de TCSP à l'agenda politique

2. La donne centre-périphérie au cœur de la planification toulousaine

2.1. Le PDU toulousain et ses périphéries urbaines
2.2. La ligne C : l'intégration tarifaire au réseau urbain d'une desserte ferroviaire
2.3. Quelle politique ferroviaire périurbaine de la part de la Région ?
2.4. La ligne B jusqu'au SICOVAL : la desserte des marges suburbaines de la ville de Toulouse

3. Quand la planification urbaine interpelle la question de la périurbanisation : les PDU grenoblois et les espaces extérieurs

3.1. Les déplacements d'échanges mis au centre de la « crise » de la mobilité quotidienne
3.2. Le projet LAZER et la promotion du transport ferroviaire périurbain
3.3. Quelle politique ferroviaire périurbaine de la part de la Région ?

4. Quelques solutions innovantes en transports publics pour relier le périurbain à la centralité métropolitaine

4.1. Le tram-train : un dispositif technique innovant pour desservir les espaces périurbains
4.2. Du tram-train de l'ADTC au projet de tramway périurbain YSIS
4.3. Les projets périurbains du Conseil général de l'Isère

Introduction

Le chapitre 8 s'intéresse aux **politiques de déplacements périurbains**. Nous discuterons des *solutions techniques* fondées sur la création de nouvelles infrastructures de transports publics dont le but est de « faciliter » les déplacements d'échanges entre les espaces périurbains et les secteurs centraux, comme le prolongement d'axes lourds en site propre, l'intérêt du tram-train, l'amélioration des étoiles ferroviaires ou la mise en place de liaisons express en autobus.

Les **solutions techniques** de transports publics permettent d'une part de prendre en compte du point de vue modal l'étalement et l'éclatement de l'urbanisation, en l'occurrence de répondre à la demande de transports dans des espaces peu denses et souvent diffus. Et d'autre part, elles visent à parer aux problèmes que rencontre l'usager pour passer d'un réseau à l'autre. Les solutions techniques envisagent donc la question du changement d'échelle de la régulation des transports publics, du télescopage entre périmètres et entre AOT, de l'interconnexion entre les réseaux, et enfin de la reconfiguration technique, parfois inévitable, des modes de transport à destination des espaces périurbains.

Avant d'aborder comment les PDU et en général la planification sur les déplacements interpellent les espaces périurbains, à Grenoble comme à Toulouse, en particulier à partir de la réactivation des étoiles ferroviaires, nous nous intéresserons tout d'abord à la **décentralisation du transport ferroviaire de voyageurs**, ainsi qu'à la montée en puissance de la Région comme *Autorité Organisatrice de Transport* (AOT). L'émergence de la Région induit en effet directement ou indirectement, et en lien avec les autres AOT urbaines et départementales, une relance des dessertes ferroviaires périurbaines.

1 Quid des dessertes périurbaines dans la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs

Le déclin des omnibus ferroviaires de la SNCF

Le transport ferroviaire régional a connu ces trente dernières années un déclin continu, dans un contexte de généralisation de l'automobile, en particulier du transport régional de voyageurs[566]. Après la période allant de 1949 à la fin des années 1960, qui voit la généralisation des autorails et les derniers beaux jours des omnibus, succède une phase de déclin continu du trafic due en particulier au progrès de la motorisation, à la baisse du prix du carburant et à la dégradation des services ferroviaires (Barone, 2004). La charge d'entretien d'un vaste réseau et des pertes de recettes commerciales croissantes génèrent un fort déficit et conduisent la SNCF à partir des années 1970-1980 dans une situation financière très dégradée. Ces difficultés s'illustrent par la fermeture de gares, la suppression de dessertes déficitaires, la dégradation de la qualité de service et une chute encore plus accrue de la fréquentation. En outre, l'activité ferroviaire se détourne progressivement du transport régional au profit de liaisons nationales qui se modernisent par l'intermédiaire du TGV[567].

Dans un contexte de relance des transports publics, en conséquence aux chocs pétroliers, des expériences innovantes de cadencement de dessertes interurbaines sont néanmoins lancées dans certaines régions dès les années 1970[568]. A partir de 1972-1974, avec en particulier la création des Etablissements Publics Régionaux (loi du 5 juillet 1972), sont mis en place des *Schémas Régionaux de Transport collectif* (SRT) élaborés par les DRE[569] afin de relancer l'activité ferroviaire régionale, même si ces derniers ne donnent pas les résultats escomptés. Sylvain Barone souligne d'ailleurs que cette première génération de schémas *« pose alors comme principe que le trafic omnibus ferroviaire peut*

[566] Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le mode ferroviaire est entré dans un long processus de déclin. Après une période très critique entre 1990 et 1995, le transport ferroviaire de voyageurs semble se redresser de manière globale. Le déclin du transport ferroviaire se mesure tant en valeur absolue, qu'en parts de marché (CERTU et ENTPE, 2001).

[567] Le rapport du CERTU met à cet égard en avant la formation d'un réseau ferroviaire à deux vitesses entre un TGV bénéficiant d'une bonne image et un réseau classique qui souffre d'une perception négative. Le succès du TGV explique en termes de politique d'investissements les choix budgétaires pris par la SNCF. Sur les 220 milliards de francs investis dans le ferroviaire (infrastructures et matériels) entre 1990 et 2000, plus de 83 ont permis le développement du TGV (soit près de 40% de l'investissement) (Ibid.)

[568] Comme le programme METROLOR lancé en 1970 en Lorraine (service cadencé entre Thionville, Metz et Nancy) qui connaîtra une augmentation du trafic de 60% en 6 ans ; le programme METRAZUR lancé en 1972 en PACA, d'abord en période estivale puis toute l'année à partir de 1982 (service cadencé entre Cannes, Nice et Vintimille) ou du programme STELYRAIL lancé en 1976 en Rhône-Alpes (service cadencé entre Lyon et Saint-Étienne).

[569] DRE : Direction Régionale de l'Equipement.

jouer un rôle dans les dessertes péri-urbaines et inter-villes » (Barone, 2004). De son côté, la SNCF lance en 1987 le concept de « TER » (Transport Express Régional) à la place du terme connoté négativement « d'omnibus », afin de relancer l'activité de transport ferroviaire régional de voyageurs.

La réorganisation du transport ferroviaire régional de voyageurs

Après des années de régression, et sous la pression de l'Union Européenne qui s'attache à remettre en cause les monopoles des sociétés nationales, la réforme du transport ferroviaire en France, intervenue en 1997, est une étape décisive face au déclin continu de l'activité. Elle constitue également un élément majeur de la réorganisation du transport ferroviaire dit de proximité, en opposition aux liaisons interrégionales TGV, Corail ou Intercités. Les responsabilités sont bousculées avec d'une part la séparation de la gestion des infrastructures et de l'exploitation des services ferroviaires entre RFF et la SNCF[570], et d'autre part le lancement d'une expérimentation[571] auprès de différentes régions volontaires, afin de tester la pertinence de la régionalisation des services ferroviaires de voyageurs.

L'émergence d'un pouvoir régional est tardive, même si les lois de décentralisation donnent aux régions, dès 1982-1983, le statut de collectivité territoriale, et la LOTI une compétence facultative en matière de transport ferroviaire de voyageurs. Le Conseil régional devient l'AOT compétente pour organiser les services d'intérêt régional qui concernent au moins deux départements à l'intérieur d'une même région. Elle est également en charge des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires (art. 21-1, alinéa 3 de la LOTI)[572]. Cependant, les régions s'attachent jusqu'à la fin des années 1990 essentiellement à la structuration de leurs nouvelles compétences, comme les lycées, le développement économique ou l'aménagement du territoire. En outre, la compétence relative aux dessertes ferroviaires régionales de voyageurs ne fait pas l'objet de transfert

---

[570] Le lancement de l'expérimentation coïncide avec un autre évènement : la séparation de l'exploitation et de la gestion de l'infrastructure avec la création de *Réseau Ferré de France* (RFF), en réponse à une directive européenne. La régionalisation et la création de RFF sont les deux piliers d'une des plus importantes réformes du système ferroviaire depuis la création de la SNCF en 1937 (CERTU et ENTPE, 2001). RFF devient alors responsable de l'entretien et de l'aménagement du réseau ferroviaire. Un principe de tarification, dit de *péage* est alors instauré, auquel doit s'acquitter la SNCF. La loi SRU et la régionalisation ferroviaire de 2002 réaffirment la position de la SNCF comme opérateur unique sur le réseau national.

[571] La possibilité d'expérimentation de transfert de la compétence ferroviaire proposée dans le rapport Haenel (Hubert Haenel, vice-président de la Région Alsace) conclut en 1993 à la nécessité d'une régionalisation plus forte du transport ferroviaire régional. Le rapport invite à ce que les Conseils régionaux deviennent eux-mêmes des AOT, ce qui permet par ailleurs d'accroître fortement leurs compétences. Les conclusions sont ensuite reprises au sein de la LOADT (Loi d'Orientation sur l'Aménagement Du Territoire) du 4 février 1995. L'expérimentation repose alors sur le volontariat des régions, la réversibilité du processus et le transfert des moyens financiers. *« Rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la SNCF »* (Haenel, 1993).

[572] Se référer au chapitre 6 : *« L'évolution des cadres institutionnels des transports collectifs »* et au point 1 : *« Des premiers périmètres de transports publics aux grandes lois de décentralisation* » portant sur les cadres institutionnels des transports collectifs en France.

financier de la part de l'Etat. De ce fait, très peu de régions[573] s'emparent réellement de la compétence ferroviaire avant 1997, ceci malgré le rôle considéré comme majeur du TER sur la maîtrise spatiale des territoires. Certaines régions laissent même l'initiative de l'amélioration du réseau ferroviaire aux départements ou aux AOTU[574]. Ainsi, Pierre Zembri montre à cet égard que la première régionalisation ferroviaire est globalement un échec, du fait de la faible marge de manœuvre financière des régions, mais aussi de par la dégradation constante du réseau, tant en terme de qualité, d'offre ou de fréquentation (Zembri, 2001). Sylvain Barone montre également que les collectivités régionales n'ont pas de réel pouvoir décisionnel. Si elles demandent des modifications de desserte ou des acquisitions de matériel, elles doivent en supporter les conséquences financières, ce qui sans transfert financier de l'Etat s'avère presque impossible (Barone, 2004). Certaines régions s'impliquent cependant, plus ou moins fortement, dans l'amélioration des dessertes, dans la rénovation des gares ou dans l'achat de matériel roulant.

Ce n'est donc véritablement qu'à partir du 13 février 1997, que 7 régions françaises[575] se portent candidates afin d'expérimenter une décentralisation des services ferroviaires régional de voyageurs, en parallèle de la montée en puissance politique de cet échelon territorial à partir du milieu des années 1990. L'expérimentation du ferroviaire est alors perçue comme une *« […] opportunité pour assumer pleinement les compétences d'une véritable Autorité Organisatrice »* (Faivre d'Arcier, 2002), ou encore comme le souligne Sylvain Barone *« les politiques ferroviaires constituent un enjeu de première importance dans le processus d'institutionnalisation et de légitimation des régions »* (Barone, 2004).

L'expérimentation est considérée comme un succès et se traduit dans les faits par une progression de l'offre (mesurée en train/car-kilomètres) de près de 17% entre 1996 et 1999 pour les 7 régions expérimentales, contre seulement 1,4% dans les autres régions[576]. Il en va de même pour la fréquentation des TER qui s'améliore également beaucoup plus au sein des premières régions (voir tableau suivant). Ainsi, comme le décrivent Claudia Burlando et Laurent Guihéry, l'expérimentation de la régionalisation en 1997, et d'une durée au final de 6 ans, permet d'accompagner voire d'amplifier une inversion de tendance qui coïncide avec l'entrée en scène des régions dans la gestion, d'abord indirecte, puis plus directe, du transport ferroviaire régional de voyageurs (Burlando et Guihéry, 2004). Le rapport du CERTU sur l'expérimentation de la régionalisation conclut ainsi en 2001 à des résultats plutôt encourageants : *« […] l'implication des Régions a relancé le transport régional grâce*

---

[573] La région Rhône-Alpes fait exception. Celle-ci gère en effet dès 1994 les liaisons ferroviaires *intercités*, avec la mise en place d'une convention avec la SNCF. Se référer dans ce même chapitre au point 2.2 : *« Le projet LAZER et la promotion du transport ferroviaire périurbain »* portant sur le développement des liaisons ferroviaires en Rhône-Alpes.

[574] Comme le département de l'Isère avec le développement de la liaison périurbaine LAZER Rives-Grenoble ; avec la réouverture des lignes périurbaines de l'agglomération lyonnaise par le département du Rhône ; ou encore à Toulouse avec le cadencement et l'intégration tarifaire de la ligne C par l'AOTU.

[575] Les 6 régions expérimentales au 1er janvier 1997, parmi les plus urbaines de France, sont : l'Alsace, le Centre, le Nord Pas-de-Calais, les Pays de la Loire, Provence Alpes Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Le Limousin, plus rural, rejoint ensuite ce 1er groupe.

[576] La comparaison entre les régions expérimentales et les autres régions comporte cependant ses limites, car les budgets alloués au ferroviaire ne sont évidemment pas des mêmes montants.

à une nette amélioration quantitative et qualitative de l'offre » (CERTU et ENTPE, 2001). L'implication des collectivités régionales dès 1997 a une incidence majeure sur l'amélioration de la qualité de service, la rénovation des gares ou la modernisation du matériel roulant, comme l'illustre le tableau suivant. Il offre à cet égard une évolution très contrastée entre par exemple une région expérimentale (Rhône-Alpes), et une région non expérimentable (Midi-Pyrénées) :

Tab. 7 – La progression du transport ferroviaire régional de voyageurs (1996-1999)

	Rhône-Alpes	**Midi-Pyrénées**	**Moyenne des régions**
Evolution du trafic (nbr. de voyageurs)	+19,84%	+9,53%	+9,35%
Evolution des recettes avec contributions	+19,95%	+9,60%	+9,32%
Evolution de l'offre (nbr. des dessertes)	+15,8%	+4,3%	+6,6%
Total des investissements dans le matériel roulant*	204 M€	52 M€	1 349 M€*

Sources SNCF ; * : Total pour l'ensemble des régions

L'amélioration du service repose sur les points suivants :

- la redéfinition de la desserte en cohérence avec la mission de la ligne ;
- l'augmentation de la fréquence et du cadencement ;
- le repositionnement des horaires ; l'amélioration des correspondances ;
- et le transfert sur les routes des lignes peu rentables.

D'un point de vue qualitatif, l'amélioration du service passe par la mise en place de suivis qualité (ponctualité, fiabilité, qualité de service…), par le renouvellement du matériel roulant, par la rénovation des gares en pôles d'échanges ou par des innovations tarifaires (CERTU et ENTPE, 2001).

Après cette phase expérimentale et depuis la loi SRU[577], les régions deviennent en 2002 officiellement *autorités organisatrices du transport ferroviaire régional*. Cette compétence s'impose alors comme une action publique majeure pour les Conseils régionaux, qui est de surcroît éminemment visible et concrète pour les citoyens. L'augmentation des budgets alloués au TER et l'endettement concomitant des régions en sont des preuves évidentes. Les transports et en particulier la compétence ferroviaire au sein des exécutifs régionaux, occupent l'un des tous premiers, voire le premier poste budgétaire. Le tableau suivant montre, pour l'année 2006, le caractère majeur des transports dans le budget des conseils régionaux. Plus d'un tiers des dépenses de fonctionnement de la Région Rhône-Alpes sont en effet consacrées aux transports, comme également près d'un quart des dépenses d'investissements.

[577] Les régions définissent dorénavant le contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'usager (article 124 de la loi SRU). Les 16 articles de la section 5 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la *Solidarité et au Renouvellement Urbains* (SRU), sont consacrés à la réforme de l'organisation des transports collectifs d'intérêt régional.

Tab. 8 – Montant des dépenses et des recettes de « transports » au sein des Régions Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes (2006)

	Budget total de dépenses de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement Transports	Budget total de dépenses d'investissements	Dépenses d'investissements Transports
Rhône-Alpes	992,2 M€	345,5 M€ (34,8%)	660 M€	164,6 M€ (24,9%)
Midi-Pyrénées	405 M€	114,1 M€ (28,2%)	402 M€	93,2 M€ (23,2%)

DGCL/DESL, Les budgets primitifs des régions en 2006, in (Ollivier-Trigalo, 2007) ; M€ : millions d'euros

Cependant, les difficultés des relations avec la SNCF et/ou avec RFF, l'opacité des conventionnements et la faible capacité de contrôle, des infrastructures vieillissantes, des coûts extrêmement important, des procédures complexes et longues, voire parfois l'impossibilité de développer l'offre régionale pour des raisons de sillons disponibles, limitent les possibilités d'action des collectivités régionales. Bruno Faivre d'Arcier montre à cet égard que la prise de compétence des régions dans le domaine des transports ferroviaires régionaux et la passation de conventions précises avec la SNCF, se fait dans *« un contexte de dissymétries informationnelles fortes : le faible niveau de compétence technique des régions et l'impossibilité de valider les coûts d'exploitation présentés par la SNCF n'ont souvent pas donné le sentiment aux régions qu'elles seraient en mesure d'exercer pleinement leur nouvelle compétence sur l'organisation et l'économie des TER »* (Faivre d'Arcier, 2002).

La revalorisation des dessertes périurbaines

> *Les zones urbanisées et l'étalement urbain placent les gouvernements régionaux à une échelle décisive de traitement des problèmes de déplacements et de transports, d'autant plus que le niveau régional est doté de dispositifs de concertation qui façonnent la manière de définir les contenus et les procédures des politiques engagées.*
>
> **Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différentiation territoriale,**
> *(Ollivier-Trigalo, 2007)*

Dans un contexte d'élargissement des territoires de la mobilité, les dessertes ferroviaires présentent au sein des grandes agglomérations un rôle majeur, notamment en terme de dessertes régionales comme périurbaines, mais aussi en terme d'intermodalité avec les autres opérateurs de transport, urbains et départementaux. Le développement de la périurbanisation est en effet un facteur fort de renforcement de l'attractivité des réseaux

ferroviaires régionaux, face à la congestion et la saturation de plus en plus dense des grandes pénétrantes périurbaines (Burlando et Guihéry, 2004). La réactivation des étoiles ferroviaires[578] dans de nombreuses agglomérations se profile donc à partir de la moitié des années 1990, en parallèle à la montée en puissance des Conseils régionaux et à la reprise en main des liaisons ferroviaires régionales. Les étoiles ferroviaires et plus globalement les métropoles deviennent en effet progressivement un élément central des politiques régionales, comme le montre Gilles Debizet : *« […] les projets ferroviaires se concentrent dans les bassins métropolitains ou les contraintes d'engorgement des réseaux sont les plus pressantes et les opportunités les plus grandes en termes d'efficience de l'action publique régionale »* (Debizet, 2007). L'auteur montre que les étoiles ferroviaires accaparent une grande part du budget de fonctionnement des TER, tout comme le périurbain qui est désormais considéré comme un des principaux enjeux territoriaux pour le ferroviaire. Marianne Ollivier-Trigalo met également en évidence le fait que la desserte des espaces métropolitains constitue l'un des leviers premiers de la *« pérennité des TER »* (Ollivier-Trigalo, 2007).

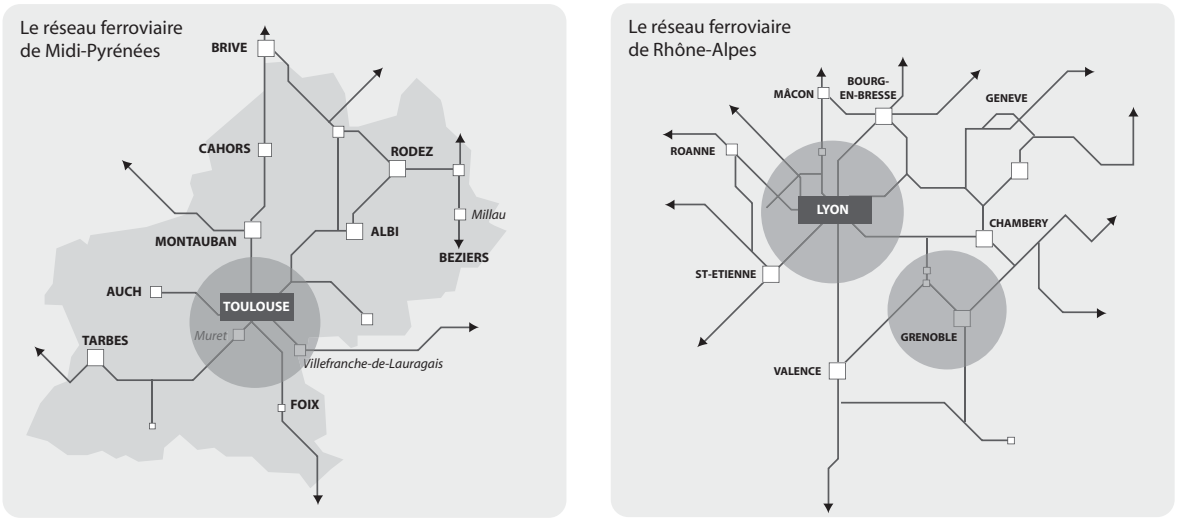


Fig. 113 – L'étoile ferroviaire toulousaine et la « sous-étoile » grenobloise

Cette priorité métropolitaine du ferroviaire se retrouve par ailleurs clairement dans les programmes d'investissement des conseils régionaux et notamment au sein des *Contrats de Plan Etat-Région* (CPER), où le périurbain lointain est arrimé à l'urbain par des cofinancements de parcs-relais et d'aménagements urbains organisant physiquement l'intermodalité (Ibid.). Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes montrent à cet égard pareillement, comment les étoiles ferroviaires absorbent toute l'attention des régions, faisant parfois

[578] Gilles Debizet définit le terme d'étoile ferroviaire comme une référence à un ensemble de voies ferroviaires qui se croisent en une même zone. Il est généralement associé à celui d'une grande ville, et à celui d'un bassin métropolitain (Debizet, 2007). Se référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »* et au point 3 : *« L'échelle de la RUG : mise à l'agenda métropolitain de la question des transports publics. »*

passer de nombreux projets dont la finalité est périurbaine comme des projets proprement interurbains, ceci afin de mieux les faire digérer au sein des exécutifs régionaux. L'offre de cadencement de la région Midi-Pyrénées – de la métropole toulousaine vers les villes moyennes des départements limitrophes – permet par exemple de développer dans le même temps une offre accrue vers les espaces périurbains de l'aire urbaine, tout en minimisant les investissements explicites sur la seule métropole régionale.

L'activité TER se décompose en plusieurs types de liaison, chacune d'entre elles répondant à une mission spécifique :

La desserte TER de proximité : desserte omnibus des communes urbaines appartenant à la proche banlieue d'un pôle urbain. On parle aussi de *desserte périurbaine*.

La desserte des zones rurales : desserte omnibus de zones rurales sans grande ville sur son parcours.

La desserte de bassin d'emploi : desserte périurbaine par des distances plus élevées et des arrêts moins fréquents.

La desserte inter-villes : liaisons rapides entre les grandes métropoles régionales

Cependant, encore peu de régions semblent s'impliquer massivement dans le développement de dessertes urbaines et périurbaines cadencées. Elles restent en effet globalement sur une desserte existante de type *intercités*, souvent médiocre et déjà difficile à améliorer. Le constat évoqué plus haut, des possibilités d'action, des marges financières[579] et de contrôle limités, expliquent en partie les difficultés des Conseils régionaux à développer une nouvelle offre ferroviaire urbaine et périurbaine correspondant à l'élargissement des territoires de la mobilité. En outre, le cadencement des liaisons suppose une augmentation de la capacité sur des tronçons déjà fortement sollicités par les autres types de service (TGV, Corail, Intercités, TER régionaux, Fret…) et souvent dégradés par des décennies écoulées sans réels investissements dans l'infrastructure comme dans le matériel roulant.

Enfin, il faut rappeler également que les dessertes périurbaines ont à partir de la fin des années 1980 été principalement relancées par d'autres collectivités plus anciennement investies dans le transport public, comme les AOTU ou les Conseils généraux. Ainsi, même si la Région investit le rôle de « pilote » dans de nombreuses démarches urbaines et périurbaines portant sur l'amélioration des étoiles ferroviaires, elle dépend financièrement et techniquement de l'ensemble des co-financeurs présents autour de la table des

[579] Sylvain Barone montre que *« la somme des budgets primitifs de 2003 des Conseils régionaux de métropole (hors gestion active de la dette) était environ 2 fois moins importante que celle des collectivités intercommunales, 3 fois moins importante que celle des Conseils généraux, et 5 à 6 fois moins importante que celle des communes »* (Barone, 2004).

négociations. Le développement d'une nouvelle offre ferroviaire urbaine et périurbaine dépend en effet, dans un grand nombre de situations, autant du volontarisme de la Région en la matière que de l'association négociée des différents échelons territoriaux.

Quelques nombres de référence[580] : Régions Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées

Tab. 9 - Démographie et urbanisation

	Population	Superficie	Densité	Armature urbaine
Rhône-Alpes	5 947 000	43 698 km²	136 hab./km²	La région est structurée par 3 grandes aires urbaines, Lyon, Grenoble et St-Etienne, relayées par un réseau de villes moyennes
Midi-Pyrénées	2 731 000	45 348 km²	60 hab./km²	La région est dominée par la métropole régionale toulousaine, puis relayé par un réseau de villes moyennes

Tab. 10 – Caractéristiques des réseaux ferroviaires

	Nombre de TER par jour	Passagers par jour	Longueur du réseau en km	Nombre d'arrêts
Rhône-Alpes	1 100	116 000	2 350	137
Midi-Pyrénées	341	26 000	1 723	154

[580] Ces tableaux sont élaborés à partir de la recherche de Marianne Ollivier-Trigalo, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différentiation territoriale*. (Wolff, 2007). Pour plus de détails sur la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs, se référer : au rapport du CERTU sur les résultats de l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire (CERTU et ENTPE, 2001) ; à l'article de Bruno Faivre d'Arcier, du LET (Laboratoire d'Economie des Transports) à Lyon, portant sur les premiers pas de la régionalisation ferroviaire paru en 2002 dans la revue Transport (Faivre d'Arcier, 2002) ; à l'article de Claudia Burlando et de Laurent Guihéry, portant sur une comparaison entre l'Italie et la France (Burlando et Guihéry, 2004) ; ainsi qu'au mémoire de DEA de Sylvain Barone sur la régionalisation ferroviaire en région Languedoc-Roussillon (Barone, 2004).

Conclusion du point 1

Après une longue période de déclin des omnibus ferroviaires de la SNCF dans un contexte de généralisation de la motorisation automobile, une nouvelle période est marquée par la reprise en main du transport ferroviaire de voyageurs par les collectivités locales.

La première régionalisation ferroviaire inscrite dans la LOTI de 1982 promeut le Conseil régional comme AOT compétente pour organiser les services ferroviaires d'intérêt régional, mais celle-ci est globalement un échec du fait de la faible marge de manœuvre financière des régions, mais aussi par la dégradation constante du réseau, tant en terme de qualité, d'offre ou de fréquentation. Ce n'est donc qu'à partir de 1997 avec la réorganisation institutionnelle du transport ferroviaire régional de voyageurs, et de l'expérimentation de la régionalisation au sein de 7 régions pilotes, que l'activité est réellement relancée. L'expérimentation est considérée comme un succès et se traduit dans les faits par une progression de l'offre et de la fréquentation. La deuxième phase de la régionalisation ferroviaire intervient alors en 2002 avec la fin de l'expérimentation et le transfert de la compétence transport ferroviaire régional de voyageurs, qui promeut véritablement les Régions comme AOT.

La montée en puissance de la Région comme AOT induit une relance des dessertes périurbaines et la réactivation des étoiles ferroviaires autour des principales métropoles. Dans un contexte d'élargissement des territoires de la mobilité quotidienne, les dessertes ferroviaires, notamment périurbaines, présentent au sein des grandes agglomérations un rôle majeur et grandissant. Même si les liaisons ferroviaires ne peuvent satisfaire à l'ensemble des déplacements, elles peuvent pour une part certaine favoriser un report modal de la voiture vers les transports publics.

Ainsi, en parallèle à la montée en puissance des Conseils régionaux, les étoiles ferroviaires sont réactivées à partir de la moitié des années 1990 dans de nombreuses agglomérations. Les étoiles ferroviaires deviennent un élément central des politiques régionales. Elles interpellent du même coup la problématique majeure des déplacements d'échanges entre les espaces périurbains et le centre des agglomérations, mise en avant par les PDU et Schémas directeurs de la fin des années 1990. Cependant, les difficultés pour améliorer l'offre, pour accroître les dessertes et les fréquences, voire simplement pour remédier à la saturation de certaines lignes ou à la situation dégradée de certaines infrastructures, constituent un frein majeur quant à l'avancée rapide de dessertes périurbaines mises par ailleurs en concurrence avec d'autres types de trafics (TGV, Fret, Intercités, etc…).

La question périurbaine par les déplacements : étoiles ferroviaires et prolongements de TCSP à l'agenda politique

Pourquoi un point d'approfondissement sur les *Plans de Déplacements Urbains* (PDU), alors que ceux-ci ne concernent principalement que les centres des agglomérations ? Un des premiers éléments de justification pourrait provenir du fait que ces documents de planification sectoriels, pour les premières générations comme pour les suivantes, prennent une place importante dans le questionnement sur la gestion des déplacements périurbains. D'abord par nécessité, c'est-à-dire pour répondre à une « crise » dont les parties centrales des agglomérations subissent les conséquences. Ensuite, parce que l'expertise et la capacité d'analyse se concentrent essentiellement dans les structures politiques et techniques du centre.

Le PDU de Toulouse de 1999, comme le SMTC, intègrent une large couronne périurbaine. Le PDU fait donc office d'objet technique à la fois urbain et périurbain. Trouver des solutions aux déplacements périurbains c'est déjà trouver, en partie, une solution aux déplacements internes au *Périmètre des Transports Urbains* (PTU). Par contre à Grenoble, trouver des solutions aux déplacements périurbains : c'est avant tout trouver une solution aux déplacements d'échanges avec les espaces périurbains.

A Grenoble, les PDU ne pourraient ainsi compter presque pour rien dans la manière dont la problématique périurbaine pourrait être intégrée – ou non – dans le débat des déplacements. Le SMTC repose en effet sur le territoire limité de LA METRO, alors que les espaces périurbains se situent pour l'essentiel sur ses marges externes. Cependant, les conséquences du phénomène de périurbanisation et d'étalement sont fortement interpellées par la technostructure du centre, en l'occurrence les bouchons à l'entrée de l'agglomération. Le périurbain est une thématique importante parce qu'il questionne la « crise » de l'ensemble du système circulatoire. Les PDU grenoblois sont les vecteurs, les supports, voire les lieux incubateurs de nouvelles solutions techniques, ou de réactivation de solutions déjà éprouvées, comme le développement du transport ferroviaire périurbain. Le PDU LOTI de 1987 est ainsi le forum où se construit en partie le projet technique LAZER, liaison ferroviaire entre le secteur périurbain du Voironnais et la ville-centre grenobloise. Similairement, le PDU de 1999, élaboré en concomitance avec le Schéma directeur de 2000, lie de manière étroite les objectifs politiques de l'agglomération centrale et ceux des espaces périurbains environnants.

Le rôle central des PDU grenoblois successifs dans l'émergence de la problématique des déplacements périurbains, justifie en quelque sorte de les considérer pleinement – au même titre qu'à Toulouse – alors que ceux-ci n'intègrent en terme institutionnel que le centre de l'espace urbanisé[581]. Un autre point permet par ailleurs de valider le rôle majeur des différents PDU grenoblois sur la question périurbaine : le caractère transversal des documents de planification successifs. Ceux-ci traitent presque en effet autant de la question des transports publics que de la question routière, à l'échelle de l'agglomération centrale comme à celle de la RUG. Pour preuve, *l'Enquête-Ménage des Déplacements* (EMD) dépasse largement le simple périmètre de compétence du SMTC, puisque celle-ci a été réalisée à l'échelle plus large de la RUG[582].

Nous aborderons en premier le cas toulousain au sein du **point 2** *« La donne centre-périphérie au cœur de la planification toulousaine »,* puis le cas grenoblois au sein du **point 3** : *« Quand la planification urbaine interpelle la question de la périurbanisation : les PDU grenoblois et les espaces extérieurs »*, avant enfin de conclure sur ces deux cas d'études dans une conclusion commune.

[581] Comme l'indique d'ailleurs le PDU de 1999 du SMTC : *« La ville se prolonge dans les vallées et les déplacements d'échanges s'accroissent : le bassin d'emplois, à l'intérieur duquel se joue la majorité des enjeux d'urbanisme et de déplacements, s'étend jusqu'à 50 km de la métropole grenobloise alors que le PDU s'applique sur le périmètre beaucoup plus restreint des 23 communes de l'agglomération »* (SMTC, 1999b).
[582] L'EMD de 2002 a été réalisée sur un périmètre de 254 communes, regroupant environ 700 000 habitants.

2 La donne centre-périphérie au cœur de la planification toulousaine

2.1. Le PDU toulousain et ses périphéries urbaines

> *L'histoire nous dira si on devra réviser le PDU tous les 3 ans ! Cela m'ennuierait un peu, mais bon... Si on change de politiques tous les 3 ans, le citoyen ne va plus rien y comprendre et cela ne fera pas tellement avancer les projets. Le premier fut élaboré sous M. Baudis. Sous la présidence du département, M. Plancade l'a mis en révision, mais celle-ci n'a pu aboutir durant son mandat. Désormais c'est à nouveau le Grand Toulouse qui assure la présidence, en la personne de M. Moudenc le nouveau maire de Toulouse. C'est sous sa responsabilité qu'on termine l'achèvement de sa révision.*
>
> **Entretien,**
> *Responsable de la démarche PDU au SMTC*[583]

La forte extension spatiale du PTU à la suite de la loi Chevènement

Dans une agglomération qui n'a pas connu le PDU LOTI, la planification globale en terme de transports publics ne débute réellement – hors les projets de métro et les investissements nécessaires pour faire fonctionner plus ou moins correctement un réseau – qu'à partir de la moitié des années 1990 avec l'élaboration du PDU LAURE approuvé en 2001 et s'appliquant sur le périmètre du SMTC de 53 communes[584]. Pourtant, une semaine après son approbation par l'Etat, le PDU est immédiatement mis en révision pour répondre à l'élargissement du périmètre de compétence. Le PDU adopté en 2001 est élaboré sur un PTU ne correspondant en effet plus au nouveau découpage institutionnel modifié par la loi Chevènement. Les créations des Communautés d'agglomération du Grand Toulouse et du SICOVAL étendent le PTU à 82 communes. Pareillement, comme le met en avant le pilote de la démarche PDU, le nouveau périmètre d'étude du SMTC est en prévision lui aussi étendu : *« Il faut anticiper sur un certain nombre d'évolutions institutionnelles probables de l'agglomération, ce qui fait que nous aboutissons aujourd'hui à un périmètre de révision du PDU, non plus de 82 mais de 109 communes ! »*[585].

---

[583] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[584] Périmètre au 31 décembre 2000, soit la municipalité de Toulouse et les 52 communes du SITPRT (Syndicat Intercommunal des Transports Publics de la Région Toulousaine), avant la création des Communautés d'agglomération.

[585] Entretien SMTC Toulouse. 2004. (Ibid.).

Outre l'extension du périmètre d'application du plan, la mise en révision du PDU s'explique également par l'évolution du contexte législatif avec la promulgation de la loi SRU. La commission d'enquête publique demande en effet d'approfondir différents thèmes, jugés insuffisamment aboutis. Il est en effet considéré que le projet de métro, à la fois par la création de la ligne B et par l'extension de la ligne A, prend une place trop importante dans un PDU essentiellement voué à la programmation des grands chantiers au sein de la ville-centre, et cela au détriment des nombreuses autres actions envisageables en matière de déplacements alternatifs. Le plan est aussi jugé trop peu contraignant en ce qui concerne la circulation des déplacements automobiles dans le centre de la ville de Toulouse, au vu des objectifs de réduction de la part modale de la voiture inscrits dans la loi, mais aussi en termes de stationnement, de partage de la voirie ou de promotion des modes doux.

Enfin, la mise en révision du PDU s'inscrit également dans une volonté politique de rééquilibrer la donne et notamment les investissements entre Toulouse et sa périphérie, car comme le souligne le président du SMTC, Jean-Pierre Plancade : *« […] au regard du rythme de croissance de la population, le métro n'irriguera pas à lui seul l'ensemble des territoires de l'agglomération »* (CA SICOVAL, 2004c) ; ou encore le vice-président du SMTC : *« De nombreux élus considèrent que Toulouse a le métro et que la périphérie n'a que des bus... Ils ne trouvent donc cela pas très juste ! »*[586].

Cette dualité très prégnante, continue d'opposer une ville de Toulouse qui privilégie le métro et une périphérie qui préconise à la fois, comme l'évoque un chargé d'études de l'agence d'urbanisme *« un réseau plus maillé de TCSP légers du type tramway et un réseau de TER périurbains plus efficace »*[587]. Il faut enfin noter pour être précis, le rôle des enjeux partisans, puisque le PDU LAURE est élaboré sous la présidence du maire de Toulouse, alors qu'en 2001, la mise en révision était initiée par le nouveau président du SMTC, en l'occurrence le socialiste Jean-Pierre Plancade, Sénateur et vice-président du Conseil général de la Haute-Garonne. Ce dernier souhaite, contrairement à la mairie de Toulouse, développer les dessertes ferroviaires périurbaines, ainsi que les dessertes en tramway et en bus de la ville-centre vers les communes de banlieues (notamment en site propre), mais aussi entre communes de banlieue. Le président du SMTC, Jean-Pierre Plancade, précise à ce titre dans la gazette mensuelle de la Communauté d'agglomération du SICOVAL que : *« […] la question est de savoir dans quelle agglomération nous voulons vivre, et si nous pouvons y admettre un développement à deux vitesses, avec un cœur où l'on circulerait de mieux en mieux grâce aux deux lignes de métro et une périphérie qui connaîtrait des complications nouvelles »* (CA SICOVAL, 2003c). Ce dernier tient d'ailleurs à ajouter : *« A quoi bon réclamer un TGV qui nous mettrait à trois heures de Paris, si l'on met deux heures à pénétrer dans l'agglomération ? »* (Ibid.)

---

[586] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

[587] Entretien AUAT. 2004. "Chargé d'études déplacements à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 27/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

L'élaboration de la planification urbaine toulousaine au cours des années 1990 a donc été l'occasion de faire prendre conscience aux élus locaux de la ressource potentielle que constitue le réseau ferroviaire régional pour la desserte des espaces périurbains de l'agglomération, notamment dans le cadre de la révision du PDU et du SDAT[588]. Ce dernier prévoit en effet l'amélioration de certaines lignes, la réalisation de nouvelles gares, ainsi que des fréquences accrues. Innervé d'une étoile ferroviaire à 6 branches, la ville-centre est reliée par ce mode de transport à toutes les villes moyennes des départements limitrophes, même si le cadencement et les temps de parcours demeurent très disparates.

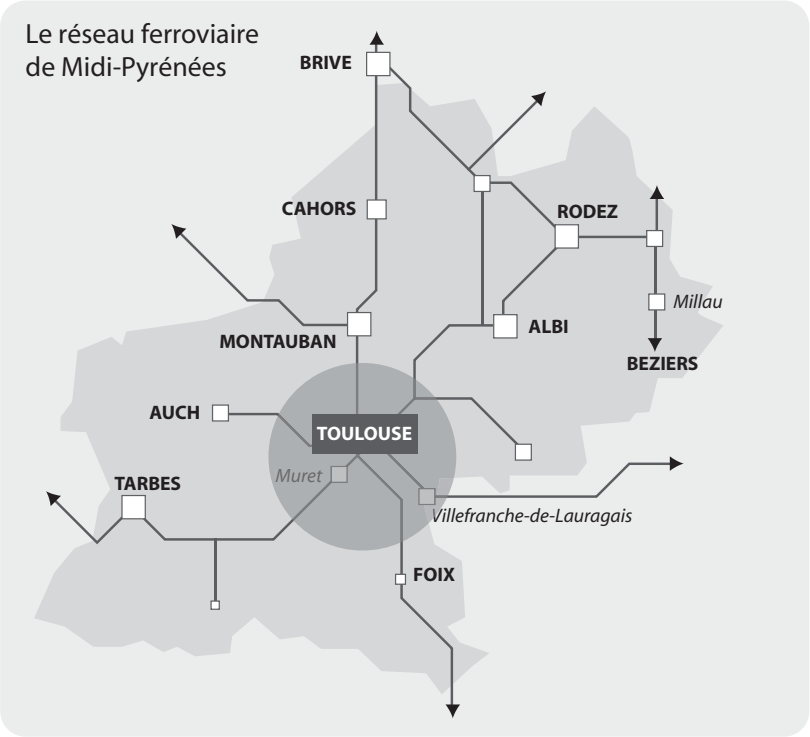


Fig. 114 – L'étoile ferroviaire toulousaine

A l'époque du choix du TCSP à la fin des années 1980, les élus de la périphérie se sont majoritairement opposés au VAL parce qu'ils n'en bénéficieraient pas et que leurs communes ne seraient donc pas correctement desservies par les transports publics. Ces derniers prônaient au contraire un vaste réseau de tramway, nettement moins cher au km réalisé, qui relierait la ville-centre à leurs communes de banlieue[589]. Ces mêmes élus de périphérie prônent certes toujours ce mode de transport, mais leurs actions se sont surtout dirigées vers le développement des dessertes ferroviaires périurbaines et sur la création de

[588] SDAT : Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine.

[589] Se référer au chapitre 2a : *« Une aire urbaine toulousaine divisée »* et au point 2.2 : *« L'organisation intercommunale des transports collectifs urbains : l'avant-coureur sectoriel »* et notamment sur l'épisode du choix du type de TCSP entre le VAL porté par la mairie de Toulouse et le tramway par le Conseil général et les communes de banlieue.

lignes de bus en site propre vers Toulouse, et enfin sur des liaisons transversales entre les communes de banlieues.

Clef du compromis politique local, le PDU prévoit ainsi, outre l'extension du réseau de métro, la création de nombreux axes de site propre en autobus en direction des principales communes de banlieue, mais aussi la poursuite du développement des lignes ferroviaires périurbaines en lien avec la collectivité régionale.

Ainsi, la ville de Colomiers bénéficie d'une desserte ferroviaire cadencée vers Toulouse par l'intermédiaire de la ligne C (depuis 1993), Blagnac bénéficiera à terme d'un site propre guidé, en l'occurrence d'un tramway (2010), Muret verra le renforcement de sa liaison ferroviaire (ligne D) vers Toulouse, et Labège aura le prolongement de la ligne B du métro dans le SICOVAL (2012). De nombreuses communes de banlieue bénéficient par ailleurs de projets de liaisons en site propre avec la ville-centre.

Une action minimaliste en matière de circulation automobile



> *Plus généralement, s'agissant du "projet de développement urbain favorable aux TC", ni les élus de Toulouse ni ceux des communes périphériques ne semblent disposés à accepter de trop fortes contraintes en matière de planification de l'espace et des transports. La ville de Toulouse tient à son métro (mode de transports collectifs qui a l'avantage de ne pas prendre de place à la voiture…) et les communes périphériques veulent pouvoir développer leurs projets d'accueil d'habitat et d'emploi périurbains.*
>
> **Olivier Coutard,**
> *Le plan de déplacements urbains de Toulouse : ou comment ménager la chèvre des transports collectifs et le chou automobile ? (Coutard, 1996)*

Dans une démarche PDU qui ne semble pas modifier significativement les conceptions des élus en matière de déplacements, le choix du schéma organisationnel des transports en commun s'effectue essentiellement autour du métro avec un rabattement systématique des lignes de bus. Le PDU de 2001 est localement qualifié de volontariste par les acteurs locaux au vu des nombreux investissements, de l'armature du métro (le prolongement de la ligne A pour 2003 et la réalisation de la ligne B pour 2007), ainsi que des nombreuses *« mesures d'accompagnement »*[590], comme le développement de plusieurs bus en site propre pour desservir les communes de proche banlieue. Pourtant, Olivier Coutard, dans son analyse du PDU toulousain, souligne que *« même s'il affiche une priorité*

[590] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

budgétaire aux transports collectifs (qui recevront, avec les modes doux, 73% d'une enveloppe financière considérable, 17,7 milliards de francs [soit 2,6 milliards d'euros]), il n'est pas véritablement volontariste au regard des objectifs de la LAURE » (Coutard, 1996). L'auteur souligne en effet le nombre limité de mesures entreprises pour contraindre l'utilisation de la voiture. L'agglomération toulousaine semble avoir choisi de proposer un développement des transports publics ambitieux sans pour autant pénaliser l'usage de l'automobile, en faisant bénéficier les habitants à la fois d'une offre abondante de transports publics et de bonnes conditions de circulation automobile. Ainsi, malgré de forts investissements, principalement en direction du métro, et des objectifs affichant une volonté de passer de 12% à 25% des déplacements mécanisés en transport en commun, le PDU ne comporte aucune mesure réellement contraignante vis-à-vis du trafic automobile.

En matière d'infrastructures routières le PDU reprend par ailleurs le discours du DVA et du Schéma directeur *« sans pour autant condamner la voiture »* (Jourdan, 2003). Les élus toulousains s'accordent très clairement, exceptions faites chez certains élus de l'ancienne gauche plurielle, à considérer que la population de l'agglomération est très attachée à l'automobile et que toute modification des comportements dans le sens d'une moindre « automobilité » – en l'occurrence contrainte – susciterait une très grande réticence vis-à-vis de la population (Coutard, 1996). La ville de Toulouse considère en effet s'impliquer déjà suffisamment dans le développement de son réseau métro-VAL.

Enfin, pendant longtemps c'est essentiellement la ville-centre qui bénéficie des investissements en matière de transports publics, au détriment de dessertes suburbaines très peu valorisées. Gabriel Jourdan souligne le rôle joué pendant longtemps par l'exploitant du réseau des transports publics urbains, en particulier sur les difficultés à promouvoir les dessertes en direction de la banlieue toulousaine. La SEMVAT[591] juge en effet *« non-rentable »* la desserte des communes périurbaines et la création de lignes internes à la banlieue. Comme les flux de déplacements en périphérie ne sont pas assez importants, du fait de la dispersion de l'habitat, l'exploitant concentre essentiellement ses efforts là où les transports publics ont déjà une bonne part de marché, c'est-à-dire à l'intérieur de la commune de Toulouse (Jourdan, 2003).

[591] SEMVAT : Société d'Economie Mixte des Voyages de l'Agglomération Toulousaine.

…et incompétent en matière d'urbanisme



Le PDU n'est pas en charge d'un plan de déplacement global. Il n'est pas vécu comme cela... D'ailleurs quelle est la bonne institution pour le faire ? C'est cela la vraie difficulté ! Si on n'a pas de maîtrise globale on peut toujours faire des déclarations d'intentions en disant qu'il faudrait faire un grand contournement. Il y a un volet routier dans le PDU, mais quelle valeur a t-il ? A la limite c'est plutôt le rôle du SMEAT, la structure qui pilote le SCOT, de tenir cette vision plus globale.

Entretien,
Responsable des déplacements au SICOVAL[592]

Le PDU porte avant tout sur l'amélioration des transports publics. Il n'a en effet pas pour objet, voire pour ambition, de répondre à des enjeux tant urbanistiques (les formes urbaines) que routiers (les grandes infrastructures routières et autoroutières). Le PDU toulousain se cantonne à la question du développement considéré localement comme très volontariste des transports publics. Les questions urbanistiques sont laissées aux seuls jugements des communes, voire des Communautés d'agglomération un peu plus volontaristes comme le SICOVAL. Ainsi, contrairement à une Communauté urbaine ou à une Communauté d'agglomération, *l'Autorité Organisatrice de Transport Urbain* (AOTU), en l'occurrence le SMTC, ne possède qu'une seule compétence sectorielle.

Le SMTC se heurte à la difficulté de mettre en place certaines actions qui ne relèvent pas de sa compétence, comme l'illustre le très réduit chapitre « urbanisme » du PDU. Le SMTC dépend entièrement des communes (PLU), des départements et régions (plans régional et départemental de transports) et de l'Etat (DVA). Tout le chapitre modes-doux, vélos, aménagements divers, requalification de l'espace pour faciliter les déplacements piétons, etc., ne relève en effet pas de sa responsabilité. Le pilote de la démarche PDU expose ainsi la difficulté à lier « urbanisme et transport », comme cela peut s'effectuer dans d'autres agglomérations : *« Il est plus aisé de mettre en œuvre un PDU dans des agglomérations comme Grenoble ou Rennes parce que les communautés d'agglomération de ces villes-là possèdent toutes deux de larges compétences, ce qui est quand même un gage de plus grande transversalité… »*[593]. Similairement, le PDU n'évoque qu'assez peu, voire pas du tout, les questions routières, parce que le SMTC n'en possède pas la compétence. Tout ce que dirait le SMTC à travers le PDU ne serait qu'incantatoire, comme le souligne le responsable des déplacements au SICOVAL : *« Dire qu'il faudrait peut-être développer*

[592] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[593] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

telle chose ou plutôt telle autre chose, oui, mais tant que le SMTC n'est pas le maître d'ouvrage, n'apporte pas les financements, ne peut pas travailler sur les autres questions urbaines qui ne sont pas de sa compétence, tant qu'il y a pas plus de transversalité, cela ne sert à rien... »[594].

L'élaboration du PDU ne se fait d'ailleurs pas vraiment en lien, non plus, avec le Schéma directeur (SDAT), en cours d'achèvement au moment de son élaboration (1996-2001), ni avec le DVA, parce qu'au moment des études du PDU, celui-ci est déjà ancien (1993-1996). En outre, il n'est pas de la compétence du SMTC de se prononcer sur la pertinence des choix routiers : ce que fait d'ailleurs brillamment valoir le syndicat au sein du PDU. Pour les élus toulousains, le rôle du SMTC est de mobiliser sa force de planification et ses financements en direction des transports publics, ce qui n'est déjà pas aisé dans une agglomération en proie aux conflits récurrents entre collectivités locales.

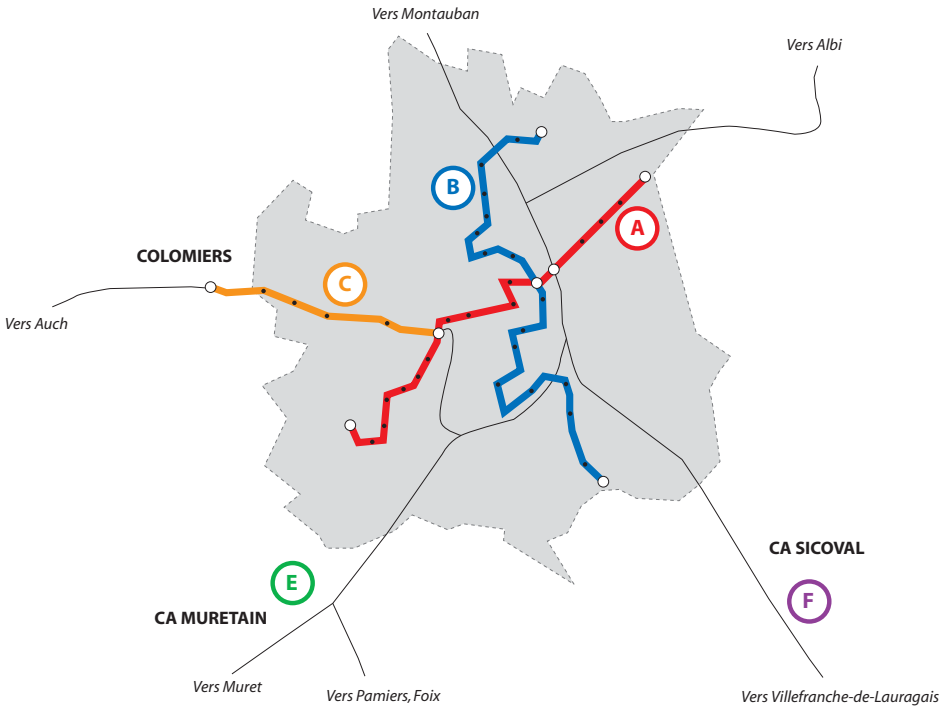
2.2. La ligne C : l'intégration tarifaire au réseau urbain d'une desserte ferroviaire

> *Certaines voies SNCF utilisables par des dessertes suburbaines seront également intégrées au réseau de transport en site propre. Il s'agit notamment de la ligne d'Auch qui dessert Colomiers et certaines urbanisations Ouest, à aménager à cette fin. La solution technique à l'interconnexion avec les autres lignes de site propre sera recherchée (c'est-à-dire l'utilisation possible du même matériel roulant sur les deux infrastructures afin d'éviter les ruptures de charges).*
>
> **Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme (CLAU),**
> *SDAU 1982(CLAU, 1982)*

Un axe ferroviaire sous-exploité revalorisé par l'AOTU

Dès les années 1970, le SDAU prévoit de réutiliser certaines voies ferroviaires peu utilisées pour des dessertes nationales ou régionales, mais également utilisables pour des dessertes suburbaines. Il s'agit notamment de l'actuelle ligne C, qui correspond à une portion de la voie ferroviaire entre Toulouse et Auch, d'une longueur de 7 km et comprenant 6 stations, soit des distances entre stations très réduites. La voie n'est pas électrifiée et une portion en voie unique subsiste sur une partie du tronçon. Circule également sur cette ligne des TER partants de Toulouse allant jusqu'aux villes de L'Isle Jourdain et d'Auch, également intégrées à la desserte de la ligne C.

[594] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.



- Lignes **A** et **B** du réseau de métro
- Ligne ferroviaire **C** vers Colomiers intégrée au réeau urbain

Autres voies ferrées : ————

- Lignes périurbaines ferroviaires **E** (vers Muret) et **F** (vers Villefranche-de-Lauragais)

Fig. 115 – La ligne C au sein du réseau urbain et ferroviaire

L'idée de réactivation de la ligne ferroviaire a pour origine une réflexion dans les années 1960-1970 sur la mise en relation de la 2ème ville de l'agglomération à la ville-centre, en l'occurrence Colomiers, ainsi qu'une partie du pôle d'emploi aéronautique, par un système de transports public performant. Ainsi, comme le souligne le directeur de l'urbanisme à Colomiers, ancien chargé d'études à l'agence d'urbanisme à l'époque de l'adoption du SDAU : *« Il est rapidement venu à l'esprit des planificateurs de réutiliser cette voie ferrée peu fréquentée avec un système de cadencement »*[595]. C'est en effet la désuétude et l'abandon progressif de cet axe ferroviaire par la SNCF qui permet d'y lancer un nouveau type d'exploitation. Le responsable des déplacements au SICOVAL précise d'ailleurs bien à ce sujet : *« […] qu'on a pu se le permettre, car cette ligne qui dessert le Gers*

[595] Entretien Colomiers. 2004. "Directeur du service de l'urbanisme à la mairie de Colomiers. Ancien chargé d'études à l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 24/09/2004 par C. Guerrinha.", Colomiers.

est relativement disponible, c'est-à-dire qu'il n'y a pas un trafic important, contrairement à la ligne qui passe par le SICOVAL… »[596].

Ainsi, le SMTC prend l'initiative à la fin des années 1980 d'en faire une ligne urbaine et de l'intégrer à son réseau. L'objectif du syndicat est de récupérer un axe sous-utilisé et de développer une liaison de type RER en accord avec l'opérateur ferroviaire national. A l'époque, comme la région ne possède pas la compétence ferroviaire, l'accord est conclu avec une SNCF plutôt satisfaite d'abandonner une partie de sa ligne et de son entretien, comme l'exprime un ancien directeur de l'agence d'urbanisme : *« Il fallait au contraire la pousser pour qu'elle maintienne une micheline pour aller jusqu'à Auch ! »*[597].

La mise en place originale d'une tarification ferroviaire intégrée au réseau urbain

La réactivation de la ligne C a eu lieu en 1993, soit 11 ans après l'approbation du SDAU, en concomitance avec la réalisation de la ligne A du VAL. Les liaisons TER de la ligne C sont alors intégrées dans la tarification urbaine du réseau SMTC, c'est-à-dire que la possibilité est donnée à l'usager d'utiliser un billet SNCF ou des tickets de transport urbain pour l'emprunter. La ligne C est par ailleurs affrétée par le SMTC, mais est exploitée par la SNCF sous l'autorité de la Région Midi-Pyrénées, car il s'agit de liaisons ferroviaires (TER). C'est essentiellement le SMTC, à l'origine du projet, qui prend en charge le financement de la régénération de la ligne et qui compense la différence tarifaire à la SNCF, entre le tarif ferroviaire plus élevé et le tarif urbain. La région participe alors quant à elle faiblement, comme le souligne le responsable des déplacements au SICOVAL : *« […] elle a forcément une vocation plus régionale. Elle accompagne certes le transport urbain et périurbain, mais elle a plutôt une logique de cadencement des dessertes de villes moyennes. Elle a quand même une réflexion là-dessus…»*[598].

De nombreuses associations d'usagers apparaissent cependant devant la mise en service de la ligne C, pour critiquer une offre de services qui ne correspondait alors en rien au niveau proposé par une ligne de VAL. Ces derniers qualifiaient même la ligne C à l'origine de l'éponyme « ligne virtuelle » : *« La ligne C est une ligne particulière : on peut dire que sa naissance est virtuelle. En effet, dès l'ouverture du métro toulousain en juillet 1993, on a intégré les trains régionaux à la tarification urbaine entre Arènes et Colomiers, sans toutefois en modifier les horaires. Ainsi est née la ligne C. En conséquence, la ligne C est immédiatement apparue sur tous les plans de la SEMVAT en tant que seconde ligne du métro ! Il ne va pas sans dire qu'il s'agissait d'un excès de communication… »*[599].

---

[596] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[597] Entretien AUAT. 2004. "Ancien directeur de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 29/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[598] Entretien CA SICOVAL. 2004. (Ibid.).

[599] Comme la *LigneC.com*, association d'usagers qui milite pour le prolongement de la ligne C (www.intermodalite.com/lignec/), vers des communes périurbaines plus lointaines appartenant également au vaste PTU toulousain.

Ce n'est en effet que près de 10 ans après sa mise en service, en l'occurrence en 2003, que de nouvelles haltes sont construites, que l'infrastructure est améliorée[600] et que surtout le cadencement des trains est renforcé[601], la rapprochant ainsi davantage des fréquences de type urbain. La ligne possède donc en 2003 un cadencement quasi-urbain, et cela permet de concrétiser des projets de structuration urbaine autour de Saint-Martin du Touch et de Colomiers.

Les limites de la répartition des responsabilités entre collectivités locales

La ligne C se révèle être un exemple original et novateur de réactivation du transport ferroviaire de voyageur, de surcroît à un moment de déclin majeur des liaisons TER. Le rapprochement sur la ligne ferroviaire Toulouse-Colomiers entre l'AOTU toulousaine (SMTC), la SNCF, et ensuite la Région Midi-Pyrénées, a en effet permis de concrétiser un partenariat sur une tarification de type combinée. Le transport ferroviaire de voyageurs n'est certes pas de la compétence du SMTC, *Autorité Organisatrice des Transports Urbains* (AOTU), mais celui-ci a financé plus de la moitié de la régénération de la ligne. Pour le responsable des déplacements au SICOVAL, la ligne C a même été pendant longtemps un modèle d'intégration tarifaire en France *: « Cela fonctionne depuis longtemps, mais l'offre cadencée est récente, on est passé de 17 à 40 trains par jour. De plus cette opération a été un modèle d'accord avec la SNCF. La ligne C a été l'une des premières opérations en France... même si maintenant, on cite plutôt Rennes ! »*[602].

La ligne C est donc devenue une ligne de transport public urbaine comme les autres, et ceci au même titre que les lignes A et B du métro. Dès 1993, elle apparaît même sur les plans de la SEMVAT comme les lignes de métro, c'est-à-dire avec les mêmes épaisseurs et figurés[603]. Elle fait alors figure, comme l'évoque un observateur local, de *« véritable ligne de métro »*[604]. Ou encore, comme le souligne le responsable de la démarche PDU au SMTC, la complète intégration graphique de la ligne met en avant le fait que : *« […] la*

---

[600] Le cadencement de ligne C est alors intégré dans le *Contrat Plan Etat-Région* (CPER), auquel le SMTC finance à hauteur de 58% (contre seulement 14,5% pour le Conseil régional de Midi-Pyrénées) le renforcement des fréquences, le doublement de la voie et l'aménagement de 3 nouvelles haltes qui se situent dans des ZAC nouvellement constituées.

[601] 47 AR par jour en semaine, soit une fréquence moyenne à la ½ heure. Le trafic de la ligne est ainsi passé d'environ 250 passagers à ses débuts à près de 1.000 passagers par jour en 2003. La voie a par ailleurs été doublée et rénovée sur plus de 70% de la longueur : soit sur 5 km. A l'heure de pointe le cadencement est même porté au ¼ d'heure.

[602] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[603] La ligne C figure clairement dans le plan du réseau de transport en commun du SMTC, au même titre et avec la même épaisseur que les lignes A et B du métro. A contrario, les lignes D et E, où il n'y a pas de tarification combinée, n'y figurent qu'avec un fin trait grisé, *à l'instar* des autres lignes SNCF.

[604] Entretien Toulouse. 2004c. "Professeur en sciences politiques à l'Université Toulouse 2-Le Mirail et à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Toulouse. Membre du Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir (CERTOP). Entretien effectué le 26/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

ligne C fait tout simplement partie du même réseau que le reste des lignes du SMTC »[605], même si selon ce dernier *« […] cela ne plaît pas trop à la Région… Mais de toute manière ce qui compte c'est l'usager ! Ce qui compte pour lui c'est simplement de pouvoir prendre le train avec une tarification urbaine ! »*[606].

Entre temps, la région est cependant devenue *Autorité organisatrice des transports régionaux ferroviaires*, et notamment des dessertes de banlieue. L'arrivée de la nouvelle offre en 2003 de la ligne C intervient en effet un an après la prise de compétence par l'ensemble des Conseils régionaux du transport ferroviaire de voyageurs. La région Midi-Pyrénées devient ainsi en théorie seul maître à bord en lieu et place du SMTC. Mais le vice-président du SMTC précise à cet égard qu'il faut néanmoins : *« […] faire attention que la région et le SMTC s'entendent correctement sur le rôle du ferroviaire et évitent tout télescopage sur les liaisons périurbaines »*[607].

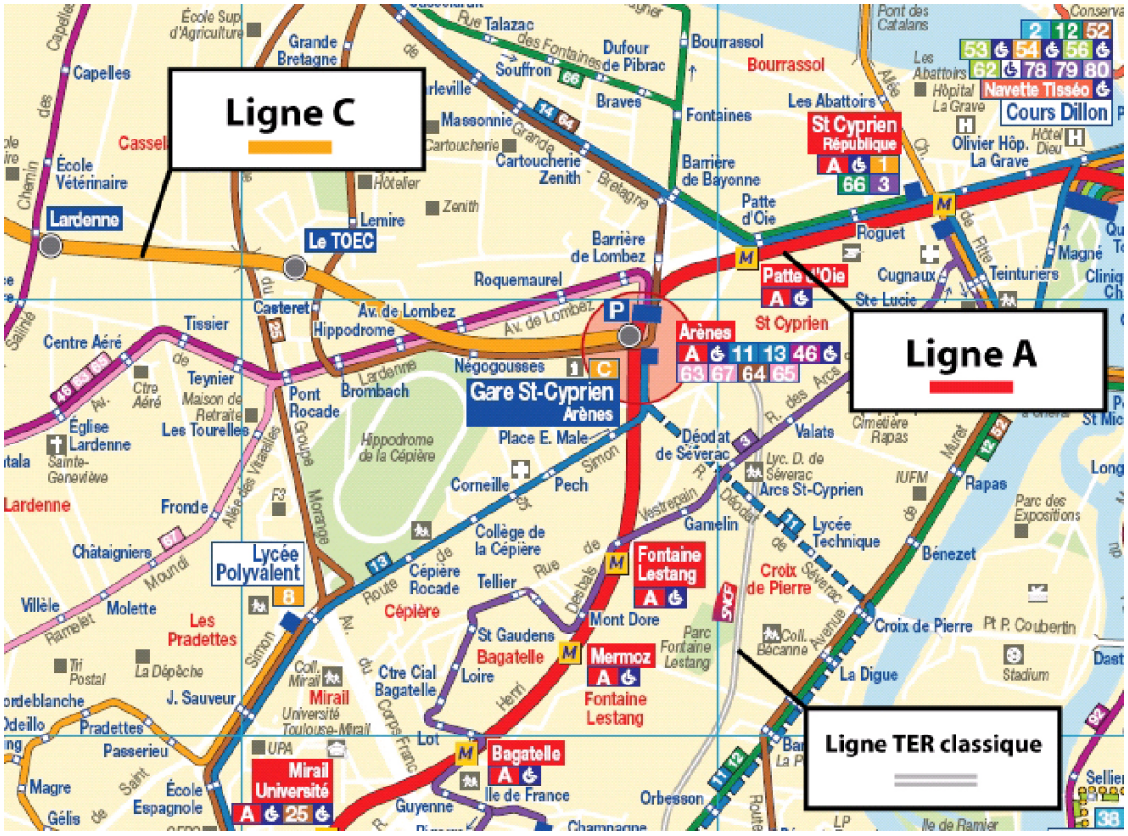


Fig. 116 – « L'intégration graphique » de la ligne C au Plan de réseau de transports publics urbain de Toulouse (2005)

[605] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.
[606] Entretien SMTC Toulouse. 2004. (Ibid.).
[607] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

Pourtant, lors de la mise en service de la nouvelle offre en 2003, le SMTC paraît presque absent et étranger au développement de la ligne C. Alors que le SMTC a été le principal financeur de l'opération, celui-ci se retrouve mis à l'écart par la Région, comme en témoigne le communiqué de presse annonçant la nouvelle offre, texte où le SMTC n'est en effet pas une seule fois mentionné. Par ailleurs, les supports de communication proposés aux usagers expliquent que la ligne C est une ligne TER classique du Conseil régional. Les nouvelles fiches horaires proposées aux usagers, comme le mobilier des gares rénovées, font également penser que toutes ces nouveautés ne seraient le fruit que du volontarisme de la Région. Seul un petit logo de SMTC-TISSEO est apposé sur certains totems standards de la SNCF, à côté du logo de la SNCF et du Conseil régional. Pareillement, le matériel roulant dédié en termes d'affectation de ligne, ne porte pas, lui non plus, la marque du réseau urbain. Pour l'usager lambda, la ligne C est donc une ligne TER standard, alors que l'AOTU a tout de même été le principal financeur des investissements de régénération de la ligne. Ceci est d'autant plus étonnant, que cette absence de communication du SMTC pour la ligne C, intervient au moment où celui-ci reprend en main le réseau urbain. Le SMTC change en effet de nom en 2001 et devient alors « TISSEO-SMTC ». Les bus toulousains circulent alors affublés d'une nouvelle charte graphique où l'opérateur, la SEMVAT, ne figure que de manière facultative et est adossé à la *nouvelle marque* du transport urbain, c'est-à-dire sous l'égide de l'autorité organisatrice TISSEO[608].

Cet exemple original de régénération d'une ligne ferroviaire de banlieue se heurte donc aux limites de la coopération entre collectivités territoriales et à celles de la législation en matière de transports publics. Le vice-président du SMTC rappelle à ce titre que les principaux obstacles rencontrés dans le développement de cette liaison cadencée ne sont intervenus qu'avec l'arrivée de la Région : *« […] au moment où la Région a récupéré la compétence ferroviaire cela n'a pas été simple. Elle a alors dit au SMTC qu'elle voulait desservir Auch et mettre plus de trains en circulation. Manque de chance : c'est une voie unique ! Il a fallu donc négocier fermement avec les intérêts régionaux, entre TER et RER. On a finalement réglé le problème, c'est donc un RER-TER, on a réussi à jumeler les deux. Le citoyen-usager peut prendre n'importe lesquels avec le même ticket. Sur le territoire du PTU il peut prendre le train comme le bus »*[609].

[608] TISSEO est une marque créée en 2002. Elle représente les transports publics de l'agglomération de Toulouse. Se référer au chapitre 2a : *« Une aire urbaine toulousaine divisée »* et au point 2.2 : *« L'organisation intercommunale des transports collectifs urbains : l'avant-coureur sectoriel »* et notamment au point abordant le système organisationnel des transports collectifs toulousains.

[609] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

2.3. Quelle politique ferroviaire périurbaine de la part de la Région ?

Les difficultés financières pour améliorer l'offre ferroviaire, pour remédier à la saturation de certaines lignes ou à la situation dégradée de certaines infrastructures, constituent un frein majeur quant à l'avancée rapide des dessertes périurbaines sur l'étoile ferroviaire toulousaine, comme ailleurs. La concurrence entre différents types de trafics – trains Grandes Lignes (GL), Trains Express Régionaux (TER) et trains de marchandises (FRET) – sur des infrastructures à faible capacité, engendre une situation conflictuelle au détriment du transport local de voyageurs et notamment pour les liaisons périurbaines. Le SDAT de 1998 signale d'ailleurs que malgré des résultats encourageants, le train ne paraît pas pouvoir jouer demain un rôle prépondérant dans les déplacements quotidiens, mais peut cependant, sur certains axes, être complémentaire aux moyens de transport existants (SMEAT, 1998).

La promotion de l'étoile ferroviaire toulousaine et la vision d'une véritable desserte périurbaine reste encore limitée pour la région Midi-Pyrénées, AO compétente en la matière. Cependant, un vrai changement d'orientation sur l'aménagement du territoire est perceptible : *« dans une région qui avait fait plus ou moins son deuil d'une partie de son réseau local non entretenu depuis des décennies »* (Wolff, 2007). Très en retard par rapport à d'autres régions, Midi-Pyrénées s'est en effet fortement engagée dans le domaine des transports ferroviaires, par la voie de son président depuis 1998 (Martin Malvy), élu socialiste et responsable dans *l'Association des Régions de France* (ARF) des questions ferroviaires. La Région affiche désormais une véritable politique volontariste en développant massivement le nombre de circulations régionales, par l'introduction d'un cadencement intégral sur différentes lignes, et par la modernisation et le renouvellement de son matériel roulant.

Plutôt tournée sur *l'Intercités*, la région Midi-Pyrénées a entrepris, depuis sa prise de compétence en 2002, une amélioration très sensible de l'offre ferroviaire, sur le principe de généralisation des dessertes cadencées dont la fréquence varie en fonction de la distance à Toulouse. Les trains régionaux *Intercités* bénéficieraient donc à terme d'un cadencement d'au minimum de 60 minutes. Au niveau du pôle urbain, l'objectif est de porter les fréquences au ¼ d'heure en période de pointe, comme le signale le directeur des déplacements au SICOVAL : *« […] l'objectif de desserte des villes moyennes est je crois de toutes les heures, une demi-heure pour ce qu'ils appellent la banlieue, et le ¼ d'heure dans l'urbain »*[610]. Enfin, en couronne périurbaine, il est prévu d'augmenter les fréquences à la demi-heure en période de pointe sur le réseau de banlieue. Encore peu présente dans le développement des liaisons périurbaines, il s'agit pour la région de rattraper le retard pris ces dernières décennies en facilitant les synergies entre les dessertes cadencées avec le développement des bassins de vie et de leurs polarités à l'échelle de l'aire urbaine, en confortant le réseau à l'échelle du pôle urbain.

[610] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

En 2008, la Région Midi-Pyrénées élabore ainsi un « Plan Rail 2008-2013 » d'une enveloppe financière de 820 M€, comprenant en partie les opérations de lignes prévues dans le *Contrat de Plan Etat-Région* (CPER), ainsi qu'un programme complémentaire financé intégralement par la collectivité. L'objectif de la région est de garantir la pérennité du réseau et d'augmenter sa capacité en fiabilisant des installations ferroviaires pour l'heure relativement dégradées.

La métropole toulousaine contre le désert Midi-Pyrénéen…

L'objectif de la Région Midi-Pyrénées porte sur la constitution d'une vaste étoile ferroviaire autour de la capitale régionale, afin de desservir en priorité les villes moyennes environnantes, puis ensuite sur le développement éventuel, voire de manière concomitante, des dessertes périurbaines de l'aire urbaine toulousaine. La Région doit en effet composer entre une métropole régionale portée par une très forte croissance démographique, des villes moyennes satellisées et de vastes franges de son territoire marquées par de faibles densités de population. La situation démographique de la région oppose ainsi fortement Toulouse au reste de son territoire, comme l'exprime le responsable du PDU au SMTC : *« Le président de la région, Martin Malvy est accusé d'être un "pro-toulousain", alors même qu'il tente de ne léser ni Toulouse ni la région. Alors, nous, quand on dit que le TER doit être cadencé sur Toulouse, la région dit oui. Mais elle doit faire en sorte aussi que ce TER desserve Auch, Tarbes, l'Ariège, etc.»*[611].

La politique ferroviaire de la Région Midi-Pyrénées s'inscrit ainsi donc dans une *opposition ville/monde rural*, c'est-à-dire dans une volonté tout d'abord de maîtriser le développement de l'agglomération toulousaine, mais aussi ensuite dans une volonté de rééquilibrer le territoire régional par la promotion des transports publics régionaux. Les TER sont en effet désormais devenus, à l'instar des routes pour les départements, un enjeu important des élections régionales. Ainsi, la qualité des dessertes devient un élément utilisé par les citoyens afin de juger de l'efficacité de l'action régionale.

Le réseau ferroviaire régional vient par ailleurs compléter l'offre routière, comme moyen d'unifier des territoires disparates en termes géographiques et socio-économiques. Le discours sur les déplacements quotidiens est certes encore largement centré sur la route, dont la place reste incontournable dans une région encore très rurale, mais la demande d'accessibilité à Toulouse passe aussi désormais par une demande d'infrastructures en transports publics (Wolff, 2007).

Sur l'aire urbaine toulousaine, l'action régionale passe par la promotion des différentes branches de l'étoile ferroviaire, qui relient Toulouse aux préfectures des départements environnants. Cependant, il n'y a pas de concertation à l'échelle métropolitaine, ni de volonté commune de faciliter – en terme intermodal – l'utilisation quotidienne des

[611] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

transports publics dans le périmètre du PTU (Ollivier-Trigalo, 2007)[612]. Les antagonismes politiques entre la Région détenue par la gauche (PS) et le SMTC détenu en grande partie par la ville-centre à droite (UMP), limitent de fait les possibilités de concertation à l'échelle métropolitaine. Les actions de la Région en matière de desserte périurbaine restent ainsi très largement déconnectées de celles engagées par l'AOTU. La ligne C en est un exemple révélateur, puisqu'à partir de la prise de compétence du transport ferroviaire régional de voyageurs, le SMTC est progressivement écarté par la Région d'une action publique qu'il avait pourtant menée depuis le début.

La constitution d'un réseau TER métropolitain clairement identifié

L'enjeu du transport ferroviaire local à Toulouse, comme ailleurs, est de desservir les espaces périurbains. Pour le SMTC l'enjeu est donc de renforcer la complémentarité entre le réseau urbain et les dessertes ferroviaires de banlieue de la SNCF, alors qu'actuellement, comme le souligne le responsable des déplacements au SICOVAL, *« […] il le côtoie sans vraiment être en synergie »*[613]. L'objectif du SMTC est de développer une tarification intégrée entre les lignes ferroviaires inscrites dans le PTU et le réseau urbain (VAL, tramway et autobus) comme l'exprime le responsable de la démarche PDU : *« L'enjeu, je crois que les élus l'on bien compris à travers le PDU : c'est d'arriver à une intégration tarifaire totale. Que se soit pour le ferroviaire, l'interurbain ou l'urbain »*[614].

Actuellement les lignes ferroviaires qui ne font pas l'objet de tarifications intégrées ne sont ainsi que faiblement représentées dans le plan du réseau urbain. Alors que la ligne C est symbolisée au même titre que les lignes du VAL, les lignes D et E ont une représentation graphique quasi-inexistante[615]. Faute d'accord tarifaire, elles n'existent donc pratiquement pas pour l'usager du réseau urbain. C'est ce que souligne le vice-président du SMTC en référence à la ligne E : *« On ne peut pas vendre ce qui n'est pas à nous. On ne peut pas la mettre en avant la ligne Sud-Est comme la ligne de Colomiers. On peut aller de la gare Matabiau à Labège en 7 minutes, on sait que cela existe, mais on ne peut pas trop le mettre en valeur. Nous n'avons certes pas les trains aux heures qu'il faut… mais en plus il faudrait avoir une tarification spécifique…»*[616].

Concernant la connexion du réseau ferroviaire au réseau de transport public urbain, de nombreux efforts ont été entrepris, comme l'attestent le développement d'une identité

---

[612] Les tarifications intermodales existantes, outre celle spécifique de la ligne C où l'intégration tarifaire est totale avec le réseau urbain, concernent des tarifications combinées au cas par cas. C'est par exemple ceux entre les liaisons TER entre Auch et Toulouse, ainsi qu'entre Muret et Toulouse.

[613] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[614] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

[615] Voir carte précédente.

[616] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

réticulaire périurbaine sur les 6 branches de l'étoile ferroviaire et notamment sur les lignes nommées C vers Colomiers, D vers Muret et Portet-sur-Garonne (Muretain) et E vers Escalquens (SICOVAL). C'est ce que souligne le responsable des déplacements au SICOVAL, pour qui : *« Le transport ferroviaire est l'autre dimension du transport en commun urbain. On a la chance d'avoir une étoile ferroviaire qui dessert les axes principaux. Autant s'en servir ! […] Ainsi, dans le PDU on a la volonté d'utiliser l'étoile ferroviaire, mais cela ne dépend pas que de nous… »*[617].

- Déjà réalisée, la **ligne cadencée C vers Colomiers** est intégrée au réseau urbain depuis 1993 (tarification et billettique identique). À l'origine réactivée par le SMTC, la ligne C n'est reprise en main par la Région que lorsque celle-ci devient Autorité Organisatrice, c'est-à-dire en 2002. L'intégration tarifaire a alors déjà été organisée au préalable entre la SNCF, les services de l'Etat et le SMTC. En outre, le portage du surcoût repose alors essentiellement sur les compensations financières du SMTC[618].

- La **ligne D vers Muret et Portet-sur-Garonne** a également vu son cadencement s'améliorer, mais elle n'est pas encore intégrée au réseau urbain, contrairement à la ligne C, faute d'accord tarifaire entre la Région, la SNCF et l'AOTU (SMTC). Pour l'instant, la ligne D ne figure pas sur le plan du réseau du SMTC[619]. L'objectif est cependant de mettre en œuvre les mêmes modalités que sur la ligne C. L'intégration tarifaire totale entre Toulouse et Muret via Portet-sur-Garonne est en effet un but avoué du SMTC, comme le déclare le responsable du PDU : *« On développe actuellement la même chose sur la ligne D et on espère que le projet sera finalisé rapidement. Lorsqu'on rééditera les nouveaux plans, il y aura la ligne C en orange et pourquoi pas également la ligne D de la même couleur. Pour l'usager, l'important est que les transports en commun puissent être utilisables avec le même titre de transport. Par exemple, quand je me rends à Paris, on ne se rend pas compte des changements entre RATP et SNCF[620] : on n'a qu'un titre de transport ! »*[621].

---

[617] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[618] Se référer dans le même chapitre au point sur la ligne C.

[619] Jusqu'en 2001, l'usager était contraint d'utiliser un ticket de TER, puis éventuellement un ticket de bus et de métro par la suite, s'il voulait continuer à circuler sur le réseau urbain. Depuis mars 2001, le billet unique sur l'axe Toulouse-Muret permet d'utiliser le TER puis le réseau urbain du SMTC. Ce titre unique intermodal est proposé sur l'axe Toulouse - Saint-Agne - Portet - Muret. Cependant, le titre de transport est d'un coût relativement élevé : 5,20€ (2007). En outre, celui-ci est vendu exclusivement dans les gares de Portet et Muret, doit être validé à chaque trajet sur les bornes SNCF-SEMVAT implantées dans les gares de Toulouse-Matabiau, Saint-Agne, Portet-St-Simon et Muret.

[620] Le passage de la RATP à la SNCF n'est invisible que par l'utilisation de la Carte Orange. Les deux opérateurs de transports publics parisiens utilisent encore des tarifications séparées, et *a fortiori* une billettique distincte.

[621] Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse.

La ligne D vers Muret est un projet qui ne présente pas de contraintes majeures en termes de capacité ferroviaire, du fait que la ligne Toulouse-Tarbes ne soit pas un axe d'enjeu national majeur. Il est donc assez aisé d'intégrer sur l'infrastructure existante un trafic régional et interurbain plus dense. Par contre, en ce qui concerne l'intégration tarifaire de la ligne D, le problème est tout d'abord d'ordre financier et politique entre la Région et le SMTC.

Ensuite, l'intégration de la ligne D au réseau urbain se différencie de la ligne C par l'apparition d'un acteur territorial supplémentaire à la table des pourparlers financiers. Ainsi, lorsque les négociations sont lancées au moment du PDU de 1999, la commune de Muret est intégrée au réseau urbain par l'intermédiaire du syndicat de banlieue, le SITPRT, membre à part entière du SMTC. A partir de 2004 et de la création de la Communauté d'agglomération du Muretain, la commune de Muret comme d'autres communes de la communauté, ne font plus partie du PTU. Et dès lors, le dossier de l'intégration tarifaire de la ligne D n'a plus à être soutenu par le SMTC, mais au contraire par la Région Midi-Pyrénées, la SNCF et le Muretain.

Ainsi, le dossier du transport ferroviaire de voyageurs et en particulier celui de la tarification, apparaissent centraux pour la jeune collectivité périurbaine, comme le déclare le directeur des déplacements au SICOVAL : *« Si on arrive à avoir une tarification intégrée sur le ferroviaire, je crois qu'on peut gagner des parts de marché non négligeables. C'est d'ailleurs un enjeu important pour Muret, mais cela reste encore à porter ! »*[622].

- Enfin, la **ligne E vers Escalquens**, commune du SICOVAL, est une *« véritable arlésienne »*[623]. Elle connaît en effet la situation la plus difficile en termes d'offre, puisqu'elle est située sur l'axe Bordeaux-Narbonne et doit faire face à la concurrence de nombreux trafics prioritaires, contrairement à la ligne C, située sur la ligne Toulouse-Auch et qui ne voit passer qu'un trafic limité. Comme le souligne le vice-président du SMTC *: « […] l'utilisation du ferroviaire est un enjeu majeur pour le SICOVAL, mais c'est hélas une véritable arlésienne... »* (Ibid.).

[622] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[623] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

2.4. La ligne B jusqu'au SICOVAL : la desserte des marges suburbaines de la ville de Toulouse



Fig. 117 – Le métro jusqu'à la Communauté d'agglomération périurbaine du SICOVAL ?

Une collectivité périurbaine engagée pour le développement du transport public

> *Il y a une véritable prise de conscience générale du fait que la voiture pollue. On s'aperçoit que mêmes ceux qui n'étaient pas très transport en commun comme le Conseil général, puisque leur vocation c'est plutôt faire des routes, commencent à se rendre compte que le transport public devient une alternative crédible face à la fuite en avant des équipements routiers.*
>
> **Entretien,**
> *Responsable des déplacements au SICOVAL*[624]

Les actions du SICOVAL en faveur du prolongement de la ligne B, du bus en site propre de la RN113 ou sur d'autres actions en matière de mobilité quotidienne[625], s'inscrivent dans un contexte de renouveau du transport public en lien avec la mise à l'agenda politique, au sein de très nombreuses villes et agglomérations européennes, de la place de l'automobile dans les modes de vie, de ses liens avec l'organisation de l'espace et la réduction de ses usages urbains (Gallez et Kaufmann, 2007). En termes de déplacements, le discours sur le développement durable et en particulier sur la ville compacte rejette l'utilisation massive de l'automobile et encourage par contre l'utilisation de modes plus écologiques, dits doux ou alternatifs, en l'occurrence les transports publics, le vélo ou la marche à pied.

La gazette mensuelle du SICOVAL souligne à ce titre, dans un dossier spécial, que la volonté de la Communauté d'agglomération est de *« […] bâtir une politique des transports en rupture avec le "tout-voiture", capable d'impulser un vrai changement culturel »* (CA SICOVAL, 2002). C'est également ce qu'exprime François-Régis Valette le président de la communauté : *« On ne résoudra pas les problèmes de déplacements avec leurs cortèges de bouchons, par la seule création de voiries nouvelles qui ne feraient qu'encourager l'utilisation de la voiture au détriment des transports collectifs. Cela me paraît antinomique avec les critères d'un développement durable »* (CA SICOVAL, 2003c). Ou encore le maire de Baziège, commune située dans la partie Sud et plus rurale de la communauté : *« Si les collectivités misent sur le transport routier individuel, elles auront toujours et invariablement une guerre de retard. Il faut travailler sur l'accroissement des fréquences des transports collectifs »* (Ibid.).

Cette position de la collectivité sicovalienne peut paraître opportuniste à l'heure d'un développement durable généralisé et gadgétisé dans le discours des acteurs locaux, mais le

---

[624] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[625] Les actions de la collectivité périurbaine s'articulent autour de 5 priorités : le prolongement de la ligne B depuis Ramonville jusqu'à Labège-Innopole, le développement des TCSP, le développement d'un réseau de bus transversaux et de moyens de transport adaptés aux communes rurales et aux coteaux, la mise en place d'une desserte cadencée SNCF, l'aménagement d'un réseau cyclable structurant sur tout le territoire communautaire ou encore la création de maisons de la mobilité sur ce même territoire.

SICOVAL s'est fortement intéressé, et cela dès le début des années 1990, à la protection de l'environnement et en particulier à la valorisation des déplacements alternatifs. Dès le passage du SICOVAL en Communauté de communes, la collectivité s'était en effet dotée d'une *commission transport* informelle, alors que celle-ci était déjà intégrée au SMTC via le syndicat des communes de banlieue (SITPRT). La réflexion sur le transport public est donc ancienne et remonte à bien avant la prise de compétence « transport de voyageurs », acquise lors du passage en Communauté d'agglomération, comme l'atteste le fait que le vice-président du SMTC n'était autre qu'un élu du SICOVAL. La collectivité est donc au cours des années 1990 le seul groupement intercommunal à développer réellement une réflexion sur les transports, voir le seul où il y avait des techniciens transports en dehors de l'état-major du SMTC. Le SICOVAL tient d'ailleurs aujourd'hui à amplifier ses actions et notamment à jouer un rôle moteur dans la promotion des transports publics, comme le précise le responsable des déplacements de la collectivité : *« Les autres acteurs institutionnels rigolent un peu de nos ambitions, mais je pense qu'on a quand même une écoute assez attentive du maire de Toulouse, qui est l'un des acteurs forts du système. Par contre, on est moins en phase avec le Conseil général sur la vision du transport en commun... »* [626].

Une desserte ferroviaire Sud-Est insuffisante au vu des ambitions locales

> *Les liaisons de banlieue sont la variable d'ajustement de tout le système ferroviaire. On n'arrive pas à avoir plus de train, on a en permanence des retards, des annulations sans aucune information du citoyen. Régulièrement à échéance de 2 mois vous avez un clash dans la Dépêche. Le dernier, c'était la semaine dernière, une association créée par des usagers qui ont bloqué les voies. Il y a 2 mois j'ai même reçu une lettre du directeur de la SNCF absolument scandaleuse. J'ai d'ailleurs fais la une de la Dépêche suite à une conférence de presse où nous avons fait une déclaration incendiaire sur l'attitude de la SNCF. Mais ils s'en fichent !*
>
> **Entretien,**
> *Vice-président du SMTC et maire-adjoint de Labège*[627]

Le territoire du SICOVAL est structuré par 5 gares, soit pratiquement 1 gare par commune traversée le long de la vallée en rive droite (Labège-Innopole, Labège Village, Escalquens, Montlaur et Baziège). Cependant, la desserte de ces gares reste très réduite. Il y a par exemple seulement 12 arrêts quotidiens à Escalquens, gare la plus fréquentée, contre 7 à Labège Village ou 4 à Montlaur. Cet axe d'intérêt national (la ligne Grand Sud)

[626] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[627] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

est en effet confronté à un problème de capacité et à l'impossibilité de développer un cadencement des TER. La capacité de l'axe est limitée à 2 voies, alors que les élus du SICOVAL militent régulièrement pour le faire passer à 4 voies, ou au moins sur certains tronçons à 3 voies, afin de faire circuler plus de trains. Au vu de l'importance des autres trafics, les possibilités de sillons disponibles pour une desserte périurbaine améliorée sur le secteur sont de plus très réduites. Cela, au contraire de la ligne de Colomiers (ligne C) ou de celle de Muret (ligne D), qui présentent des enjeux régionaux et nationaux plus restreints[628].

Ainsi comme l'évoque le directeur du service aménagement au SICOVAL : *« Le train, l'outil à même de mieux desservir les territoires périurbains est concrètement impossible à réaliser chez nous ! »*[629]. La solution pour améliorer les déplacements dans le secteur passe donc implicitement par d'autres moyens. L'insuffisance de l'actuelle liaison ferrée desservant le SICOVAL est en effet régulièrement la raison évoquée par les élus et les techniciens locaux pour expliquer l'intérêt de prolongements de TCSP, de la ville de Toulouse jusque dans le territoire communautaire périurbain.

Outre la charge importante de trafic sur l'axe Toulouse-Carcassonne, la seconde raison évoquée pour expliquer le faible cadencement de la ligne repose sur l'absence de pôle urbain structurant dans un secteur qui ne possède pas la polarité potentielle pour générer un nombre suffisant de voyageurs quotidiens. Le territoire communautaire compte environ 60 000 habitants et se structure selon un tissu urbain pavillonnaire diffus, à l'exception des communes proches de Toulouse plus peuplées, comme Ramonville-Saint-Agne ou Castanet-Tolosan, totalisant à elles seules près d'un tiers de la population du SICOVAL[630]. Cependant, celles-ci se situent sur la rive gauche non desservie par la voie de chemin de fer, qui circule, elle, sur les communes moins peuplées et dont l'urbanisation est plus diffuse, sur la rive droite de la Garonne.

Enfin, la solution ferroviaire est considérée comme un enjeu relativement éloigné pour les élus du SICOVAL, car ceux-ci se sentent abandonnés de la part de l'exploitant national (SNCF) comme de l'autorité compétente (Région). Les élus du SICOVAL mettent en avant les choix techniques de la SNCF et de RFF qui favorisent les Grandes Lignes (GL), le Fret, parfois les TER, et en définitive rarement les liaisons suburbaines. Pour ce qui concerne la Région Midi-Pyrénées, du même bord politique que le SICOVAL, le constat est moins sévère car celle-ci est vue comme un acteur volontariste déployant de nombreux efforts pour améliorer les liaisons TER. Mais cela reste insuffisant au niveau des liaisons

---

[628] Se référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs* » et au point 2 : « Les EPCI périurbains : l'affirmation d'un acteur émergent des transports publics » abordant l'absence de liaison ferroviaire structurante au sein du secteur périurbain du SICOVAL ; ainsi qu'à l'annexe n°7 : *« Le Nombre de liaisons en TER desservant les territoires périurbains du Pays Voironnais, du SICOVAL, ainsi que ceux du Grésivaudan et du Muretain (2007) – détaillé ».*

[629] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Directeur du service Aménagement, Urbanisme et Transports à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 26/09/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[630] En 1999, Ramonville-Saint-Agne compte environ 12 000 habitants et Castanet-Tolasan 10 000 habitants. Si l'on ajoute à ces deux dernières la commune limitrophe d'Auzeville, ce secteur compte environ 25 000 habitants.

suburbaines locales, comme le souligne le responsable des déplacements : *« La région rame comme elle peut pour avoir un cadencement régional jusqu'à Castelnaudary. C'est déjà mieux qu'avant, même si c'est pas grand chose… »*[631].

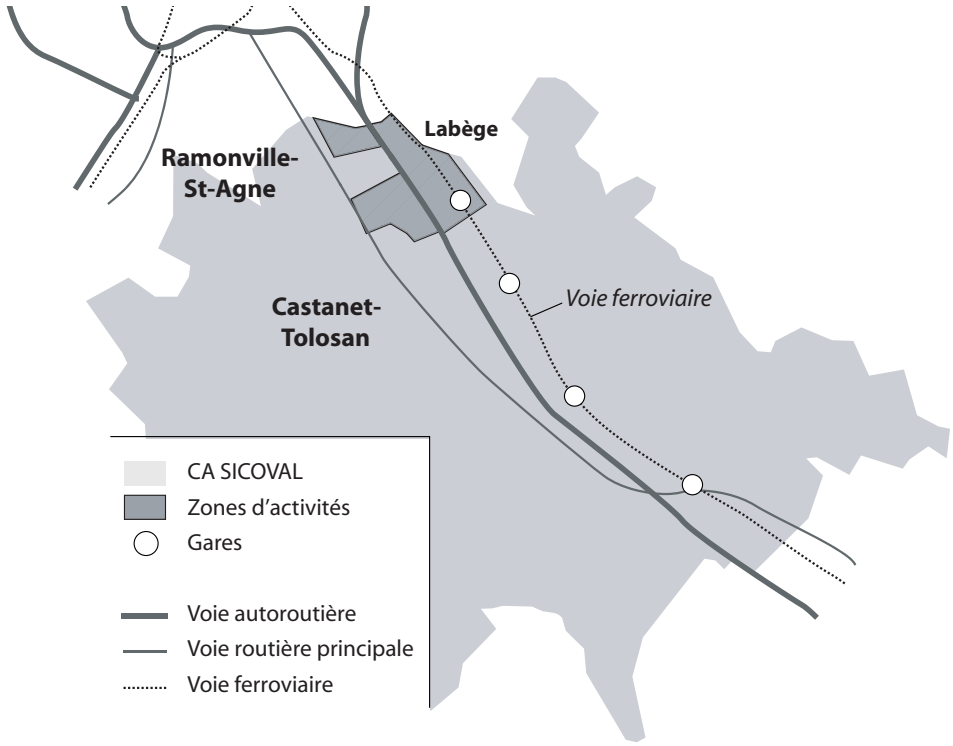


Fig. 118 – La liaison ferroviaire du SICOVAL – 2007

Le prolongement de la ligne B à défaut d'une bonne desserte ferroviaire

> *En janvier, les présidents de TISSEO-SMTC, Jean-Luc Moudenc, et du Conseil général de la Haute-Garonne, Pierre Izard, ont annoncé le prolongement de la ligne B du métro jusqu'à Labège-Innopole à l'horizon 2012-2013. Ils rejoignent ainsi la position défendue depuis longtemps par le SICOVAL : doter le premier parc d'activités de la région Midi-Pyrénées de transports collectifs à sa mesure.*
>
> **SICOVAL INFO,**
> **Le métro à Labège : un nouveau souffle pour les transports collectifs,**
> *(CA SICOVAL, 2006)*

[631] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

Le SICOVAL, du fait des limites de sa liaison ferroviaire à la ville-centre, est amenée à développer dans le cadre du SMTC une démarche de transport plus urbaine, reposant sur des projets de TCSP en direction de la ville-centre (bus, prolongement de la ligne B du métro). Il paraît en effet beaucoup plus réaliste de développer soi-même son projet de transport, en travaillant sur d'autres hypothèses et d'autres scénarii de transports que le ferroviaire. Le vice-président du SMTC précise que cette stratégie est la seule que le SICOVAL est possible de promouvoir, puisque : *« Si on avait un train qui fonctionnait de manière correcte on en aurait beaucoup moins besoin...»*[632]. La Communauté d'agglomération périurbaine promeut donc au sein du SMTC des prolongements de TCSP à partir des marges de la ville de Toulouse, afin de dépasser l'absence de liaisons ferroviaires acceptables, comme l'évoque le responsable des déplacements, qui exprime les difficultés de la communauté : *« Bien que le SICOVAL ne soit seulement qu'à 7 minutes en TER de Matabiau, nous ne pouvons pas avoir une bonne liaison ferroviaire. Il n'y a que 2 voies, alors qu'il faudrait passer à 4 voies ! Mais cela ne dépend pas de nous… »* [633].

Le prolongement de la ligne B depuis le terminus de Ramonville-Saint-Agne jusqu'à la commune de Labège est donc l'un des enjeux majeurs de la révision du PDU du SMTC (à partir de 2001) pour la Communauté d'agglomération. Cette volonté fait écho au prolongement de la ligne A, décidé au sein du PDU de 1999, jusqu'à la commune suburbaine de Balma, commune située à l'Est de la ville-centre sur le périmètre de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse. Pour le président du SICOVAL, le prolongement de la ligne B est d'autant plus justifié que le : *« […] potentiel en terme de voyageurs est largement plus élevé que celui de Balma-Grammont qui, lui, a bénéficié d'un prolongement de ligne »* (CA SICOVAL, 2005). Pour le vice-président du SMTC, maire adjoint de Labège, il apparaît en outre du point de vue du fonctionnement de l'agglomération : *« […] incompréhensible de laisser sans desserte un parc d'activités aussi important que celui de Labège-Innopole, alors que le métro arrivera en 2007 à Ramonville, c'est-à-dire à moins de 3 km à vol d'oiseau ! »* (CA SICOVAL, 2006).

Amener la ligne B du métro jusqu'au SICOVAL, et en particulier dans la zone d'activités Labège-Innopole est en effet l'enjeu principal du secteur périurbain au sein de la révision du PDU du SMTC, comme l'affiche la gazette mensuelle sicovalienne : *« Le prolongement de la ligne B du métro jusqu'à Labège, réalisable à partir de 2007 (date de mise en service du métro à Ramonville), constitue l'un des enjeux majeurs de la révision du PDU »* (CA SICOVAL, 2002). Les élus du SICOVAL ont ainsi réussi à imposer à leurs partenaires du SMTC l'idée du prolongement de la ligne B du VAL. Mais comme le précise Jean-Pierre Wolff, cette décision découle surtout d'un bras de fer entre d'une part le Grand Toulouse, et d'autre part le Conseil général et les communes du SICOVAL pour

---

[632] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

[633] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

prolonger la ligne de VAL dans une zone peu peuplée, qui ne serait fréquentée que par environ 20 000 à 30 000 personnes par jour (Wolff, 2006). Le Conseil général de la Haute-Garonne a d'ailleurs donné son accord pour le financement de l'extension du VAL, malgré la sortie en 2006 de la collectivité du SMTC.

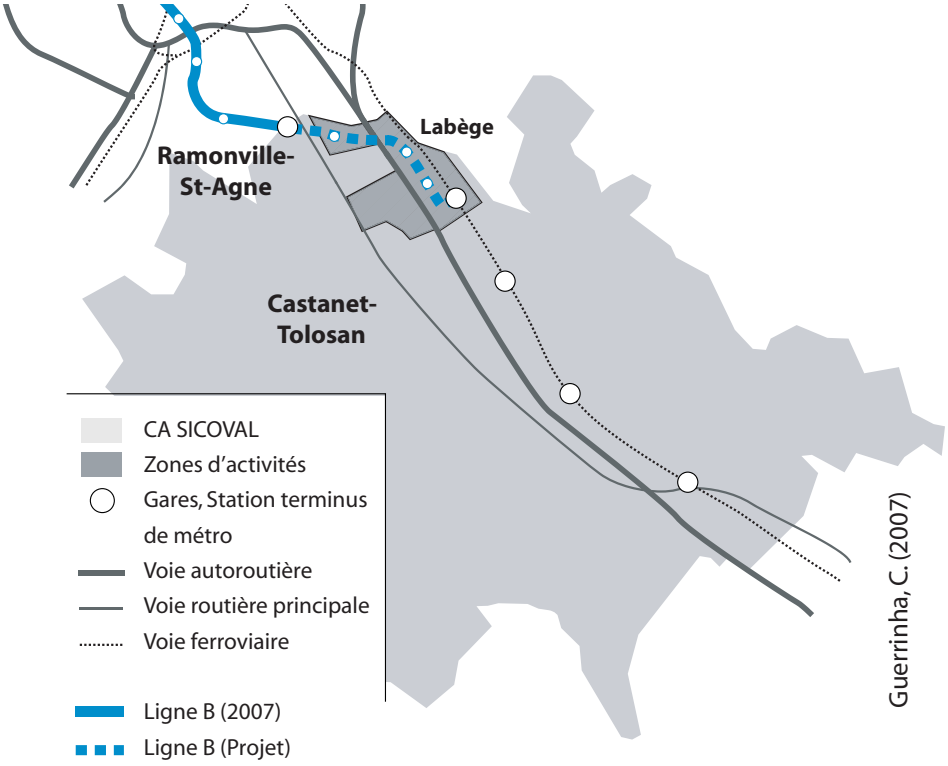


Fig. 119 – Le prolongement de la ligne B jusqu'au SICOVAL

Ainsi, pour promouvoir les transports publics dans le secteur, les élus et techniciens du SICOVAL estiment ne pas devoir compter sur un improbable développement de la liaison TER et misent sur le métro en espérant l'obtenir pour 2012, comme l'affirme le vice-président du SMTC : *« Aujourd'hui, on ne cache pas notre position. A moyen terme, nous avons fait la croix sur le train. Ils feront ce qu'ils voudront. S'ils arrivent à nous mettre des trains, tant mieux… On en a assez de s'épuiser de réunions en réunions avec des interlocuteurs qui changent en permanence, des démonstrations à chaque fois nouvelles, avec de nouveaux paramètres, de nouveaux problèmes à prendre en considération, et là-dessus va arriver le TGV ! Nous, on a dit que la seule chose qu'on peut faire : c'est qu'on prévoira notre gare de métro multimodale avec le train, et ce sera déjà pas mal… »*[634].

[634] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

4 nouvelles stations pour investir les marges périurbaines de Toulouse

Le projet de prolongement de la ligne B défendu par le SICOVAL prévoit au-delà de l'actuel terminus *Ramonville-Buchens*, 4 nouvelles stations : *Parc du Canal Ramonville* dans la zone d'activités du Canal, *Centre commercial de Labège*, *Centre des congrès Diagora* et *Labège-Innopole* (déplacée d'un km au Sud en connexion avec une nouvelle gare SNCF). Les techniciens du SICOVAL mettent d'ailleurs en avant l'enjeu d'une future connexion de la ligne B avec le réseau ferroviaire, puisque l'actuelle gare SNCF de *Labège-Innopole* serait déplacée au niveau du futur terminus de la ligne B pour constituer un véritable *Pôle d'Echanges Multimodal* (PEM), combinant le VAL, le TER, les liaisons en autobus du SMTC et du Conseil général, et enfin un parking-relais[635].

Pour justifier de l'intérêt majeur du prolongement de la ligne B face au coût élevé du projet, soit environ 250 millions d'euros pour les 4 nouvelles stations (coût 2004)[636], les élus du SICOVAL mettent en avant une série d'arguments présentant les nombreux avantages de la desserte de la vaste zone d'activités qui compte plus de 12 000 salariés, et qui comptabilise aujourd'hui plus de 25 000 déplacements par jour avec Toulouse[637].

Un prolongement de la ligne B du permettrait de plus selon les édiles sicovaliennes :

- De parer, comme le précise le vice-président du SMTC, aux **difficultés d'accès de l'actuel terminus** : *« La station de terminus à Ramonville est une aberration en terme d'accès. Lorsque le métro arrivera, ce sera l'horreur pour y accéder, à pied, en voiture, en tout ce que vous voudrez ! »*[638]. Le mauvais positionnement de la station de Ramonville a ainsi été un atout pour obtenir le prolongement jusqu'à Labège. D'emblée, l'extraction du VAL du cul de sac de l'actuel terminus est apparu nécessaire à tous les membres du SMTC.

- De faciliter les déplacements, **d'alléger le trafic automobile** sur les infrastructures routières du secteur, et en particulier sur les routes d'accès qui comptent selon les estimations du SICOVAL près de 70 000 déplacements par jour[639].

- De **consolider le maillage du réseau de transports publics** sur le territoire communautaire, mais aussi sur l'agglomération toulousaine par une connexion au chemin de fer. La future station terminale prolongée jusqu'à Labège-Innopole pourrait

---

[635] 1 000 à 1 500 places de parking automobile sont prévues au niveau du futur terminus du métro en lien avec la nouvelle gare SNCF.

[636] Le prolongement de la ligne B du métro, estimée à un coût de 250 M€ de travaux (2004), prévoit 4,9 km de ligne, dont 2 ouvrages d'art pour franchir le Canal du Midi et l'A61.

[637] La communauté d'agglomération du SICOVAL met en avant le fait que 47% des personnes qui travaillent sur Labège-Innopole résident sur le grand Toulouse et 28% viennent du reste du département et des départements limitrophes. Seulement 2% des salariés du secteur utilisent les transports en commun (CA SICOVAL, 2002).

[638] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège.

[639] 70 000 déplacements sont enregistrés en entrées/sorties sur Labège-Innopole (CA SICOVAL, 2004c).

ainsi jouer un rôle de parc-relais et de PEM en secteur périurbain qui permettrait de rabattre les voitures sur les stations de VAL, mais également sur la gare TER. Pour le directeur de l'aménagement, l'enjeu est ainsi de dégager à la fois toutes les possibilités de report modal sur ces différentes stations : *« L'idée est de proposer un pôle véritable multimodal, afin que les gens puissent poser leur voiture ou venir en train. La gare sera train-métro-bus-vélo ! »*[640].

- De **desservir les principales zones d'activités** de la communauté d'agglomération situées au Nord, et de créer ainsi des synergies entre elles[641]. Sur la zone d'activité principale de Labège-Innopole, l'ancien président du SICOVAL, également maire de Labège, précise d'ailleurs que : *« […] l'objectif est de faire venir le métro à Labège, et autour de la station de métro de densifier les bureaux, faire une sorte de "petite Défense"»*[642].

- Et enfin, de **consolider le pôle de formation** du SICOVAL qui compte près de 5 000 étudiants (Agrobiopole et Labège-Innopole), et de le relier plus efficacement au pôle universitaire et de recherche du Sud-Est de Toulouse (Université Paul Sabatier, INRA, ENSAT, INP, ENSIACET, etc.).

Un bus en site propre pour prolonger l'effet du métro

Cette volonté de développer une offre de transport public, au vu de l'impasse ferroviaire sicovalienne, passe également par le développement « plus modeste » de TCSP en autobus. Le PDU du SMTC de 1999 prévoit la création d'un site propre en prolongement de l'actuelle station de terminus à Ramonville-Saint-Agne, desservant les communes d'Auzeville et de Castanet-Tolosan. Le SICOVAL souhaite en effet développer sur son territoire des transports publics plus rapides, offrant toutes les garanties de liaisons pratiques, sûres et confortables pour ses habitants.

Le projet de bus en site propre sur la RN113 entre Castanet-Tolosan et Ramonville-Saint-Agne consiste à développer, à partir de l'actuelle station terminale de la ligne B du métro, un boulevard urbain avec la création de pistes cyclables, l'aménagement de trottoirs pour faciliter l'accès des piétons, des plantations de végétaux pour agrémenter la qualité du cadre de vie, etc.[643]. Pour le directeur de l'aménagement au SICOVAL, cette solution

---

[640] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Directeur du service Aménagement, Urbanisme et Transports à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 26/09/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

[641] En particulier, le Parc du Canal à Ramonville, l'Agrobiopole à Auzeville, Labège-Innopole et la Vallée de l'Hers soit au total 820 entreprises et plus de 18 600 salariés.

[642] Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire de Labège, Député de Toulouse (1993-1998), Conseiller général, Vice-président à l'Aménagement du territoire de la Communauté d'agglomération du SICOVAL. Fondateur et ancien Président de la Communauté d'agglomération SICOVAL. Entretien effectué le 25/10/2005 par C. Guerrinha.", Labège.

[643] Le bus en site propre sur la RN113 permettra de proposer une fréquence de bus toutes les 5 minutes aux heures de pointe, avec de plus un gain d'un quart d'heure sur les liaisons entre Auzeville ou Ramonville et Toulouse (CA SICOVAL, 2002).

permet de surcroît, en association avec le prolongement du VAL jusqu'à Labège en rive droite, de desservir les *« […] deux lèvres de la vallée... Je ne vais pas pouvoir rentrer dans le détail parce que ce n'est pas ma spécialité, mais le métro d'un côté, un site propre pour autobus de l'autre, ce n'est déjà pas si mal pour un secteur périurbain ! »*[644]. Ce dernier précise également que ce dispositif ambitieux, pour la partie la plus urbaine du SICOVAL, est relayé par des navettes transversales, afin de relier les deux rives de la partie la plus urbaine du territoire communautaire, mais est aussi relayé par des transports à la demande pour la partie la plus rurale, au Sud et dans les coteaux en bordure.

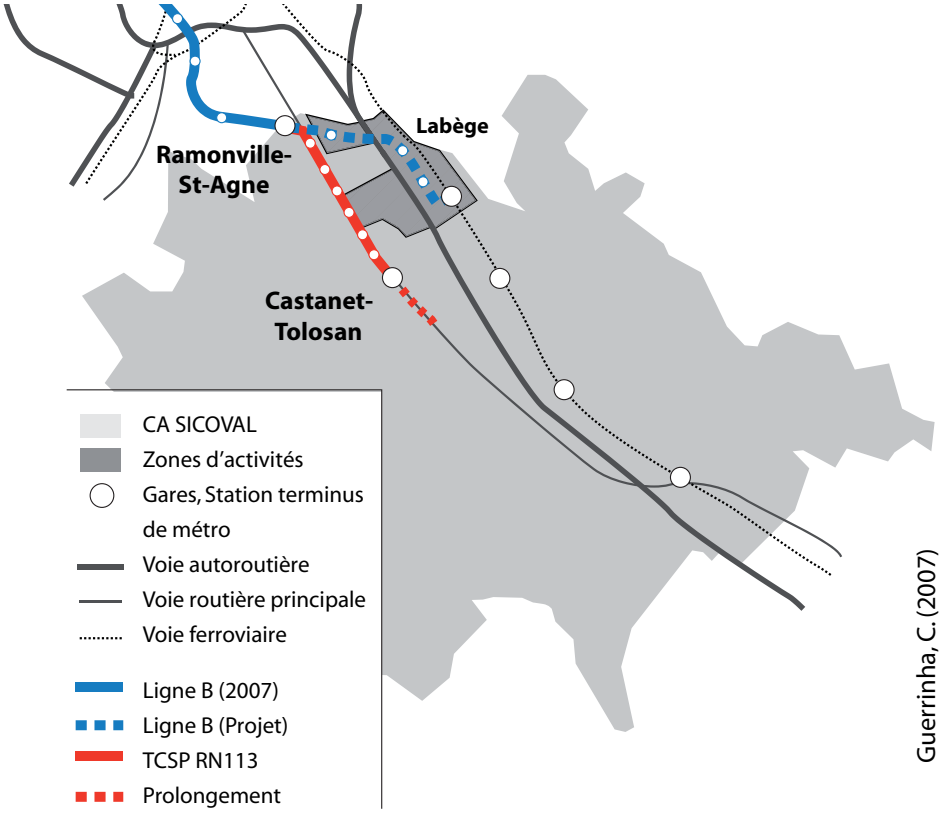


Fig. 120 - Bus en site propre en prolongement du métro sur la rive gauche du SICOVAL – Réalisation 2008

[644] Entretien CA SICOVAL. 2004. "Directeur du service Aménagement, Urbanisme et Transports à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 26/09/2004 par C. Guerrinha.", Labège.

3 Quand la planification urbaine interpelle la question de la périurbanisation : les PDU grenoblois et les espaces extérieurs

3.1. Les déplacements d'échanges mis au centre de la « crise » de la mobilité quotidienne

> *Aujourd'hui l'intercommunalité telle qu'elle est vécue à Grenoble, c'est la communauté d'agglomération à 23 communes. Mais on est largement en dessous de l'agglomération INSEE qui compte 33 communes, mais surtout de l'aire de la région urbaine avec plus de 140 communes, là où se trouvent les pendulaires. LA METRO, à laquelle correspond le syndicat des transports collectifs, n'est pas à l'échelle. L'intercommunalité court en effet toujours après la périurbanisation, il y a toujours des gens qui vont se poser de l'autre côté de la frontière…*
>
> **Entretien,**
> *Elu local grenoblois et Professeur à l'IEP*[645]

Dès le milieu des années 1980 et l'élaboration du premier PDU au niveau de l'agglomération grenobloise, le SMTC met en évidence un besoin fort en termes de déplacements périurbains. Et cela même, si en termes institutionnels les PDU ne s'adressent qu'aux espaces inscrits dans l'agglomération, c'est-à-dire aux espaces situés à l'intérieur du PTU du SMTC, logiquement celui de LA METRO. Le nombre croissant de déplacements (pendulaires domicile-travail, pendulaires domicile-études, de loisirs ou d'achats), qui s'effectuent quotidiennement entre les zones périurbaines et l'agglomération centrale, place la gestion du phénomène de périurbanisation comme un enjeu majeur de politique publique. Ainsi, comme le définit le SMTC à la fin des années 1990, l'inadéquation entre le fort développement de la périurbanisation et la concentration des emplois dans les limites de l'agglomération obligent à développer des actions en la matière : *« Des propositions doivent être faites pour que les transports en commun périurbains deviennent rapidement concurrentiels à la voiture dans tous les secteurs »* (SMTC, 1999b).

Cette démarche de la part du SMTC s'effectue tout d'abord au sein du PDU LOTI en 1987[646], ensuite au sein du PDU LAURE en 1999, puis enfin au sein du PDU SRU en

[645] Entretien Grenoble. 2003. "Elu au conseil municipal de la ville de Grenoble et professeur à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Grenoble (UPMF, CERAT). Entretien effectué le 06/10/2003 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[646] Comme l'indique le SMTC, ce PDU approuvé en 1987, par ailleurs parmi les rares agglomérations à l'avoir adopté, a surtout permis de poursuivre le développement du réseau tramway et le lancement de la 2ème

2006. L'intérêt pour les liaisons périurbaines apparaît ainsi clairement, dès le PDU LOTI, par la promotion de la liaison ferroviaire cadencée LAZER, développée par le Conseil général de l'Isère et la Région Rhône-Alpes entre la gare périurbaine de Rives, située dans le Pays Voironnais, et la gare centrale de Grenoble[647]. Cet intérêt pour les liaisons périurbaines se poursuit, au sein des PDU de 1999 et 2006, avec le renforcement de cette desserte ferroviaire, mais aussi avec le développement de l'idée de systèmes innovants comme le tram-train ou le tramway périurbain.

Pôle principal et unique en matière de transports publics jusqu'à une date récente, tant au niveau de l'agglomération centrale que vis-à-vis des secteurs extérieurs périurbains, le SMTC s'intéresse donc dès la fin des années 1980 à ses marges externes. A partir du milieu des années 1990, en lien avec les démarches successives de planification urbaine élaborées localement, le syndicat commence ensuite à interpeller les autres collectivités, notamment les EPCI périurbains et la Région, sur les déplacements à l'extérieur de son PTU. Ses marges périurbaines posent en effet un problème important en termes de gestion des mobilités quotidiennes. L'histoire consensuelle du SMTC est alors un acquis qui permet l'émergence d'une réflexion à l'échelle d'une région urbaine encore largement en construction.

Répondre à la saturation des pénétrantes autoroutières

Comme nous l'avons abordé dans un chapitre précédent[648], c'est la congestion routière croissante des déplacements au niveau des entrées et sorties de l'agglomération qui rend pour ainsi dire *visible* l'étalement de la ville, et en fait un enjeu majeur de l'action publique locale. Les élus locaux érigent en effet les problématiques liées aux déplacements au rang de problème majeur, appelant la recherche de véritables solutions spatialisées. Les déplacements engendrent des situations de « crise » – au sens d'un changement d'état appelant une adaptation de l'action – au sein desquelles la production des politiques locales se donne à voir, et où la puissance publique se (re)dessine (Guerrinha et Thébert, 2007). Les PDU grenoblois successifs expriment cette mise à l'agenda politique local de la question périurbaine par les déplacements.

Au sein de la démarche du *Schéma directeur de la Région Urbaine Grenobloise* – élaborée pendant la deuxième partie des années 1990 en concomitance avec le PDU LAURE – la question des déplacements périurbains occupe une position stratégique dans la « place grenobloise ». Les observateurs locaux montrent à ce titre que les dessertes routières et ferroviaires, ainsi que les conditions de déplacements entre les secteurs de la RUG, sont les thématiques les plus fréquemment évoquées lors des réunions de travail du

---

ligne. Il s'agissait d'un premier rapprochement entre les autorités responsables de chaque mode de transport, en urbain comme en périurbain, avec en particulier le Conseil général de l'Isère, devenu à cette époque Autorité Organisatrice des Transports ferroviaires régionaux et locaux, avec le lancement du programme ferroviaire LAZER sur l'axe Grenoble-Voiron-Rives (SMTC, 1999b).

[647] Se référer dans le même chapitre au point abordant le développement du programme périurbain LAZER.

[648] Se référer au chapitre 5 : *« Un "périurbain" qui s'invite à la table des négociations : la rocade Nord grenobloise. »*

Schéma directeur (Faure, 2000b)[649]. En réponse à la forte saturation des axes d'entrées et de sorties de l'agglomération, les questions de déplacements prennent ainsi *« beaucoup d'importance dans les débats par commission de secteur, mais aussi entre secteurs »* (Ibid.). Les déplacements revêtent en outre une dimension fortement conflictuelle, notamment lorsqu'il s'agit d'aborder les grands chantiers comme : les tangentielles ou barreaux autoroutiers, les déviations, les échangeurs ou même parfois les grands projets de transports collectifs.

Le Schéma directeur prend ainsi le relais du SMTC et positionne le débat à l'échelle de la RUG, espace considéré comme plus pertinent pour répondre de manière cohérente aux problématiques « soulevées » par les déplacements périurbains, comme le souligne en particulier le responsable de la prospective à LA METRO : *« C'est en effet plus à l'extérieur de LA METRO que cela se joue… et donc plus en terme de Schéma directeur même si le SMTC est un des acteurs majeurs de ce schéma où les transports, en particulier ou surtout de transports publics, ont un rôle particulièrement décisif ! Le Schéma directeur et le PDU : c'était globalement le même discours…»*[650].

Réduire la part de l'automobile dans les déplacements avec les espaces périurbains

Le PDU LAURE de 1999, puis le PDU SRU de 2006, interpellent fortement les espaces périurbains dans la mesure où les planificateurs souhaitent maîtriser le développement des *déplacements dits d'échanges* entre les secteurs périphériques et l'agglomération centrale. La *« forte périurbanisation croissante »* (SMTC, 1999b) entraîne en effet des conséquences négatives, à la fois sur le fonctionnement au quotidien des grandes infrastructures routières et sur l'attractivité économique de l'agglomération centrale. Les espaces périurbains extérieurs à l'agglomération sont donc abordés à partir du spectre de la croissance des déplacements effectués entre les espaces centraux et leurs périphéries ; et en l'occurrence à partir des conséquences négatives de la congestion routière aux portes d'entrées de la cuvette grenobloise : *« Se posent alors avec de plus en plus d'acuité des problèmes de gestion de ces flux en augmentation constante. Ils entraînent la congestion de certains axes et nœuds du réseau routier aux franges de l'agglomération, dans la cluse de Voreppe et à la porte de France, au niveau de l'échangeur de Crolles et au carrefour de la Carronnerie, à l'entrée de Pont de Claix et au Rondeau »* (SMTC, 1999b).

Les différents PDU successifs portent l'objectif impérieux de limiter la croissance du trafic d'échange, et en particulier d'en réduire la part de l'automobile. En contrepartie, l'action prioritaire repose sur l'accroissement des parts de marché des transports publics, par une offre de dessertes périurbaines performantes et adaptées : *« […] les systèmes de transports collectifs actuels sont peu adaptés à la desserte périurbaine et, de ce fait, la*

[649] Voir tout particulièrement, la recherche d'Alain Faure portant sur l'évaluation de la mise en révision du Schéma directeur : *L'urbanisme en attente d'intercommunalités* (Faure, 2000b).

[650] Entretien CA LA METRO. 2004c. "Directeur de la mission prospective urbaine à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole. Entretien effectué le 07/07/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

croissance de ces déplacements entraîne automatiquement une augmentation du trafic automobile » (SMTC, 1999b). L'objectif est en effet d'instaurer *« un nouvel équilibre modal »* (Ibid.) afin de diminuer la part des déplacements en voiture particulière au profit des modes alternatifs (transports collectifs, vélo, marche à pied, covoiturage, etc.).

Promouvoir l'étoile ferroviaire et structurer les dessertes périurbaines

> *Le site propre que constitue l'infrastructure ferroviaire dans la Région Urbaine Grenobloise apparaît comme une opportunité pour répondre à l'augmentation des déplacements pendulaires entre la périphérie et la ville-centre, et entre les différents secteurs de la périphérie. Les acteurs locaux urbains et périurbains ainsi que le Conseil régional, Autorité Organisatrice des Transports ferroviaires régionaux, partagent ce constat.*
>
> **Plan de Déplacements Urbains du SMTC,**
> *(SMTC, 1999b)*

Les PDU successifs promeuvent le développement du transport ferroviaire périurbain et en particulier le rôle que peut et devrait jouer une infrastructure de ce type dans la régulation des déplacements d'échanges entre l'agglomération centrale et les secteurs périurbains extérieurs. L'étoile ferroviaire grenobloise[651] apparaît en effet comme une véritable opportunité pour répondre à l'augmentation des déplacements quotidiens entre la périphérie et la ville-centre, voire aussi entre les différents secteurs de la périphérie, comme pour le Voironnais et le Grésivaudan. Ainsi, le PDU LAURE affiche, à l'instar du Schéma directeur, la nécessité de mettre en place une desserte ferroviaire à l'échelle de la RUG, quel que soit d'ailleurs le mode de transport choisi : *« […] la mise à l'étude immédiate d'un Schéma directeur du transport ferroviaire express de la Région Urbaine et l'inscription au XIIème plan d'une première tranche significative de réalisations, permettant conjointement avec le SMTC, la Communauté de Transports, la Région Rhône-Alpes et la SNCF, ne devra exclure aucune hypothèse technique quant aux évolutions futures de cette desserte : TER, super LAZER, train-tram, etc. »* (SMTC, 1999a)[652]. Ainsi, pour promouvoir les dessertes périurbaines, un dialogue entre collectivités revêt un caractère indispensable : *« Un groupe de projet a été mis en place dès 1998 par le Conseil régional, afin de préparer les actions à moyen et long terme avec l'ensemble des partenaires institutionnels concernés. Toutefois, dès la première étape du PDU 2000-2005, des améliorations concrètes sont destinées à développer la clientèle du train périurbain »* (SMTC, 1999b).

---

[651] L'agglomération centrale grenobloise dispose de 6 gares permettant l'accès au réseau TER. Pour les secteurs extérieurs il y en 6 sur le Pays Voironnais, 4 sur le Grésivaudan, 6 sur la Bièvre et 2 sur le Sud.

[652] Se référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »* et au point 3 : *« L'échelle de la RUG : mise à l'agenda métropolitain de la question des transports publics »* abordant la construction politique de la RUG et en particulier la Communauté de Transports et le Groupe de l'Etoile Ferroviaire.

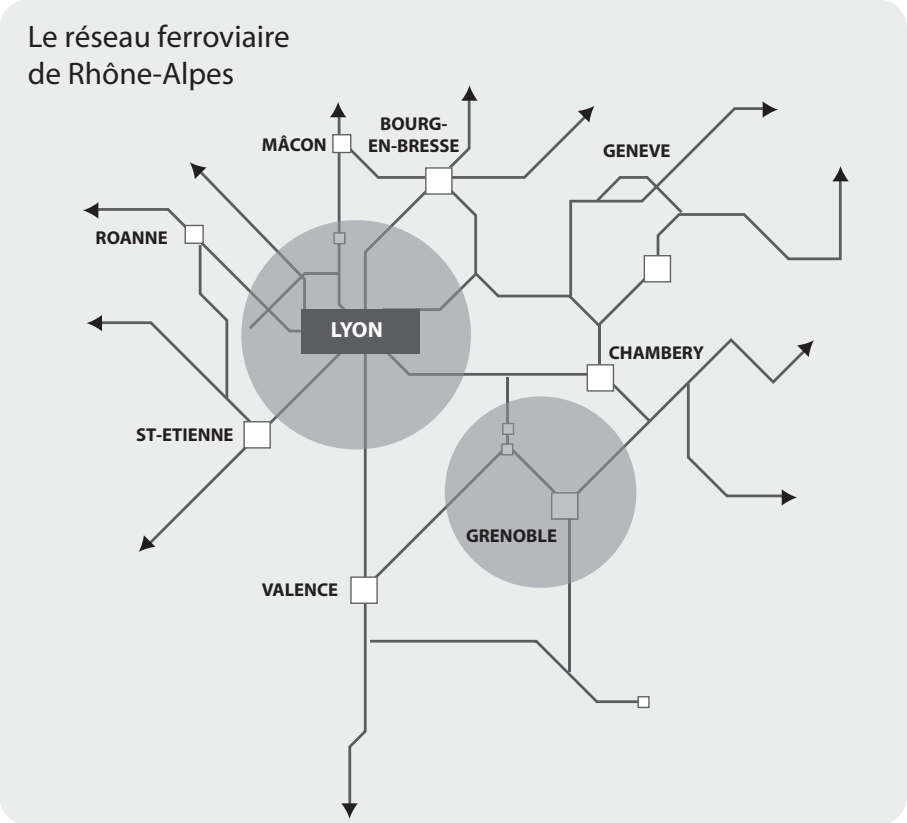


Fig. 121 – La « sous-étoile » ferroviaire grenobloise

En matière de desserte périurbaine ferroviaire, le PDU de 1999 porte donc des objectifs de création et de requalification des gares périurbaines, d'amélioration de la desserte et des infrastructures, voire de réalisation d'un tram-train. Sur le périurbain les objectifs du SMTC portent également sur la réorganisation des cars périurbains, sur la création de nouvelles lignes, et sur la mise en place de sites propres périurbains. Les PDU promeuvent ainsi des actions fortes pour développer les dessertes de transports publics périurbains, afin de *« reconstruire la ville sur la ville »* (SMSD, 2000) autour des axes de transports en commun, de limiter l'étalement urbain et de relier entre eux les pôles majeurs de la région urbaine. Cet objectif du Schéma directeur comme du PDU de, se traduit donc : *« […] par la volonté des élus de maîtriser les espaces fonciers pour éviter un étalement plus important, néfaste à l'évolution des déplacements et notamment à l'usage des transports en commun. Les interventions dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ne porteront leurs fruits que sur le long terme. Aussi sur le moyen et court terme du PDU, les propositions touchent plus directement l'amélioration des systèmes de desserte périurbains »* (SMTC, 1999b).

Il apparaît indispensable à la fin des années 1990 pour les élus locaux grenoblois de définir des stratégies globales pour les espaces périurbains, de manière à offrir de réelles alternatives à l'usage de l'automobile ; et ainsi de profiter au mieux d'une étoile ferroviaire grenobloise qui se compose de quatre branches desservant les agglomérations de Lyon, Chambéry, Valence et Veynes. Pour les élus grenoblois, du SMTC comme des secteurs

périurbains[653], l'infrastructure ferroviaire constitue une formidable opportunité d'amélioration des liaisons avec l'agglomération tout en permettant de rééquilibrer les modes de déplacements, par le développement d'un véritable réseau de TER.

3.2. Le projet LAZER et la promotion du transport ferroviaire périurbain

La réactivation des dessertes périurbaines au sein de la RUG



> *Mise en place en 1989, c'est une desserte ferroviaire rapide reliant Grenoble et Rives. En Rhône-Alpes, l'Isère fut le premier département à être équipé de ce type de liaison. Une vingtaine de dessertes par jour dans les deux sens rapproche l'agglomération grenobloise et le pays voironnais. Un départ a même lieu toutes les 20 minutes aux heures de pointe (entre 6h et 9h et 16h45 et 19h30) ! Le LAZER offre un service incomparable en termes de rapidité, de sécurité et d'économie !*
>
> **Le LAZER, Ville de Moirans,**
> *Site Internet de la commune*

Au vu de la croissance des déplacements d'échanges entre l'agglomération grenobloise et les secteurs périurbains, notamment le Voironnais, l'agence d'urbanisme (AURG)[654] et l'ADTC[655] proposent dès le milieu des années 1980, d'utiliser les tronçons des voies ferroviaires jusqu'alors peu utilisés – entre Grenoble et Lyon (Voironnais et Bièvre), Grenoble et Saint-Marcellin (Grésivaudan Sud) ou Grenoble et Chambéry (Grésivaudan Nord) – afin de constituer un réseau ferroviaire à l'échelle de la RUG. Il faut cependant noter que les études de l'AURG et de l'ADTC reprennent en grande partie les conclusions du SDAU de 1973, qui proposait déjà la mise en place d'un réseau en site propre et l'utilisation des infrastructures SNCF pour des rames de banlieue.

Les études de l'agence d'urbanisme montrent que le site grenoblois s'y prête bien puisque l'urbanisation suit à peu près les vallées où passent ces lignes (Parent, 2002). La SNCF et la DDE de l'Isère effectuent ensuite des études plus approfondies qui montrent que la liaison vers le Voironnais est celle dont l'intérêt est le plus évident, tant vis-à-vis de l'état des infrastructures que vis-à-vis des perspectives de fréquentation. La ligne est en effet à double voie, mais aussi électrifiée depuis 1985. Elle dessert de plus des pôles périurbains importants, comme : Rives, Moirans, Voiron ou encore Voreppe.

---

[653] Etant composé d'une moitié de conseillers communautaires de LA METRO et d'une autre moitié de conseillers généraux de l'Isère, le conseil syndical du SMTC se compose d'une proportion variable, mais non négligeable, d'élus des cantons périurbains.

[654] En 1989, l'agence d'urbanisme réalise une étude sur l'intérêt et les conditions d'exploitation d'une desserte cadencée entre la gare de Rives (située dans le Voironnais) et la gare de Grenoble.

[655] En 1987, l'ADTC publie une étude montrant l'intérêt d'un réseau ferroviaire complet à l'échelle de la région urbaine, qui serait connecté aux extrémités du réseau urbain de l'agglomération, notamment au tramway, et qui serait également coordonné avec le réseau interurbain départemental.

La desserte cadencée « LAZER » entre Rives et Grenoble

Le trafic sur cette ligne ferroviaire connaît une augmentation régulière depuis le début des années 1990, passant de 2 000 voyages par jour en 1991 à 6 000 en 2003.

En 2005, **38 AR quotidiens** relient Grenoble à Voiron, avec un temps de parcours de 20 minutes, ainsi que 15 trains *Intercités* desservant les gares de Rives, de Voiron et de Grenoble.

Le périurbain Nord-Ouest de la RUG est desservi par **4 trains par heure, en période de pointe,** (soit 1 tous les ¼ d'heure), mais les fréquences restent dissymétriques entre Rives et Grenoble.

L'objectif de la Région Rhône-Alpes est de mettre un service cadencé et symétrique. Mais face à la saturation de l'axe ferroviaire et à la nécessité d'entreprendre d'importants travaux en terme d'infrastructures, les velléités des collectivités locales sont fortement ralenties. Par ailleurs, l'insatisfaction des usagers due aux nombreux retards (saturation de l'axe) est grandissante. En témoigne la création de diverses associations pour défendre les intérêts des usagers. Les projets pour améliorer le service sur la ligne sont ainsi l'augmentation de la capacité de la ligne pour augmenter l'offre actuelle, la mise en service d'un tram-train interconnecté avec la troisième ligne du tramway de Grenoble, et la création d'un *saut de mouton* à Moirans.

Sources : SNCF, Région Rhône-Alpes.

Une démarche d'avant-garde de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs

> *Certaines régions vont alors un peu plus vite, comme Rhône-Alpes qui a créé en 1989 un syndicat pour l'organisation des transports ferroviaires en Rhône-Alpes (SOFRA) regroupant la Région Rhône-Alpes et les huit départements. Une réelle compétence régionale apparaît alors.*
>
> **La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : expériences françaises et italiennes,** *(Burlando et Guihéry, 2004)*

La démarche de desserte ferroviaire cadencée LAZER – nom commercial donné aux services périurbains conventionnés entre la gare de Rives[656] et la gare de Grenoble – est

[656] Commune intégrée au sein de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, Rives est la porte d'entrée de la Bièvre. Elle se situe dans une situation charnière entre le secteur périurbain plus ancien du Voironnais et le secteur rural de la Bièvre, dont le phénomène de périurbanisation est plutôt récent. La situation de la ville de Rives est favorable au développement du transport ferroviaire, puisqu'elle se situe à environ 30 km de Grenoble. Par ailleurs, entre ces deux villes, le site est contraint et le développement encadré par une cluse. Cependant, le développement de la commune s'est largement effectué indépendamment de la liaison ferrée et notamment de sa gare. La gare s'est en effet développée de manière autonome et peu structurée, vis-à-vis de la ville existante. Dès lors, un projet d'urbanisation du quartier de la gare, afin de la relier en terme urbanistique au reste de la commune, est à l'ordre du jour. L'objectif est de créer de la centralité et de la mixité autour de la gare : quartier de gare. La gare se situe à 1,5 km du centre-

initiée à la fin des années 1980 par le Conseil général de l'Isère, avec pour objectif d'améliorer l'offre ferroviaire par un cadencement accru des fréquences, cela afin de désengorger la vallée de l'Isère d'une partie du trafic routier. Elle s'appuie sur la création en 1989 d'une autorité organisatrice originale, en l'occurrence le *Syndicat mixte pour l'Organisation des Services Ferroviaires en Rhône-Alpes* (SOFRA), afin d'établir une convention avec la SNCF. C'est en effet l'évocation d'un projet connectant Grenoble à Rives qui a servi d'amorce à la création du SOFRA réunissant tous les départements de la région Rhône-Alpes sur les questions ferroviaires (Debizet, 2004). Jean-Marc Offner et Christian Lefèvre décrivent d'ailleurs au début des années 1990 cette initiative comme particulièrement innovante, notamment par l'implication encore rare du Conseil régional : *« C'est la première fois que, dans le domaine des transports publics, un Syndicat Mixte, associant la région avec d'autres collectivités territoriales, se constitue. Cette procédure a été rendue nécessaire parce que la région possède aujourd'hui suffisamment de ressources pour apporter son assistance financière à de tels projets et que d'autre part, elle possède la compétence transport pour les lignes considérées d'importance régionale »* (Lefèvre et Offner, 1990). En outre pour Alain Faure, le SOFRA a favorisé une transaction symbolique visant à déplacer certains des enjeux de développement urbain sur la scène régionale (Faure, 2007)[657].

La mise en desserte cadencée de la partie Nord-Ouest de l'Y grenoblois par un service ferroviaire s'effectue donc à partir de 1989. Celle-ci devient par ailleurs diamétrale en 1992, lorsqu'elle est prolongée jusqu'à la gare de Gières, située au niveau de la porte d'entrée du secteur périurbain du Grésivaudan, à l'Est de Grenoble. C'est en particulier le SMTC qui demande le prolongement de la desserte cadencée jusqu'à Gières, proposant à cette occasion la création d'une correspondance en bus avec le domaine universitaire situé à proximité. Cette correspondance *bus-train* deviendra ensuite un véritable pôle multimodal *bus-tramway-train* avec l'arrivée de la troisième ligne du réseau de tramway jusqu'à la gare de Gières en 2007.

Le cadencement de la desserte est ensuite fortement développé par le Conseil régional, notamment à partir de l'expérimentation de la régionalisation en Rhône-Alpes en 1997. La Région met alors en place un comité de ligne spécial et intègre le LAZER dans la convention classique TER entre la Région et la SNCF, tout en conservant les Communautés d'agglomération de Grenoble (LA METRO) et du Pays Voironnais comme

---

ville dans un quartier peu dense. L'exemple de la commune de Rives met donc clairement en avant l'enjeu des quartiers de gares périurbaines.

[657] Alain Faure s'interroge en effet sur les conditions dans lesquelles chaque Région a posé la question de la place du ferroviaire dans les politiques publique de transports. L'auteur met en avant une origine à la fois de nature urbaine et départementale : *« elle concerne la prise de conscience, dans certains départements au cours des années 1980, des interactions nouvelles à imaginer entre les transports collectifs urbains et le ferroviaire (notamment à Grenoble et à Lyon sous la pression des gros dossiers de déplacements internes). Avant même la crise de confiance entre les régions et la SNCF au début des années 1990 (Zembri, 2004), des tensions fortes sont apparues dans l'articulation entre les priorités de transports collectifs dans les villes (ce qui avait justifié la création du GART en 1980) et les enjeux de déplacements inter-cités. A Grenoble, la place du bus sur la voirie et le projet de tramway ont fait l'objet de fortes tensions techniques et politiques au début des années 1980 »* (Faure, 2007).

partenaires. Depuis 1989, cette opération au succès confirmé fait ainsi l'objet de renforcements et d'extension sur les autres branches de « l'Y » grenoblois. A cet égard, la ligne diamétrale *Rives-Moirans-Grenoble-Gières* fait aujourd'hui partie des axes prioritaires de la Région. C'est d'ailleurs une des conclusions du Schéma directeur de 2000 qui considère que le système de type LAZER et en général l'infrastructure ferroviaire *« […] a vocation à constituer l'ossature du système de transport public et représente une formidable opportunité pour l'amélioration des liaisons entre secteurs. Celle-ci passe par : l'augmentation des fréquences ; la modernisation du matériel et des gares ; la diamétralisation des axes ; la création d'une intégration tarifaire sur la RUG »* (SMSD, 2000).

3.3. Quelle politique ferroviaire périurbaine de la part de la Région ?

Une collectivité inscrite depuis longtemps dans le transport ferré de voyageurs

> *Depuis 2002 la Région Rhône-Alpes a affirmé sa volonté de développer un service de transport de voyageurs performant et attractif pour offrir une alternative crédible à l'automobile. Cette volonté s'est traduite pour la Région Grenobloise par un certain nombre d'actions sur l'offre et les infrastructures, et se trouve confirmée par un budget volontaire en faveur des transports en commun de 500 millions d'€ en 2006.*
>
> **Plan de Déplacements Urbains du SMTC,**
> *(SMTC, 2006)*

Après avoir pris tout d'abord la main sur les enjeux ferroviaires en 1994-1997 avec le SOFRA, puis avec l'expérimentation de 1997 et enfin intégralement en 2002 avec la régionalisation, les objectifs de Rhône-Alpes sur la région grenobloise portent avant tout sur la modernisation de ses lignes, de son matériel roulant, mais aussi sur la création de pôles d'échanges multimodaux[658], ainsi que sur la création ou la réouverture de certaines lignes et haltes supprimées. En terme de cadencement, l'objectif porte sur un renforcement significatif des fréquences pour le périurbain sur l'ensemble de la journée, principalement sur la liaison Rives-Grenoble-Gières en améliorant la capacité des lignes existantes, en les *diamétralisant*, avec des fréquences de l'ordre de 20 minutes aux heures de pointe et de 30 minutes aux heures creuses.

La Région Rhône-Alpes se caractérise donc à la fois par l'ancienneté et la vigueur avec laquelle elle prend en main la compétence de transport ferroviaire régional de voyageurs. Elle a en effet affirmé progressivement son autorité dans la gestion de sa nouvelle compétence ferroviaire, ceci dans un contexte de fort maillage institutionnel.

[658] Le SMTC distingue, selon l'échelle territoriale utilisée trois types de pôles d'échanges multimodaux : (1) les *pôles périurbains* organisés autour des gares pour un rabattement sur le train, (2) les *pôles d'entrée d'agglomération* connectés aux lignes fortes du réseau urbain et (3) les *pôles urbains*, poches de rabattement dans les zones urbaines les moins bien desservies (SMTC, 2006).

Deuxième Région française en terme de population, elle compte en effet 8 départements, 223 EPCI et 2 879 communes, sur un territoire dont le relief concentre les infrastructures et les populations dans les vallées, souvent au cœur des périmètres d'action des AOT urbaines (Ollivier-Trigalo, 2007). Le volontarisme du Conseil régional s'illustre en terme financiers et en particulier lors du *Contrat de Plan Etat-Région* (CPER 2000-2006), puisque l'objectif de la Région était alors de porter les investissements ferroviaires à la même hauteur que les investissements routiers. La Région Rhône-Alpes s'est ainsi engagée dans la mise en place d'un cadencement intégral de ses lignes, mais aussi après de nombreuses années d'expériences de *tarifications multimodales* avec un nombre croissant d'AOTU.

La promotion des étoiles ferroviaires dans ses principales agglomérations

Acteur principal du *Groupe de l'Etoile Ferroviaire* mais aussi de la *Communauté de Transport* de la RUG[659], face à l'importance des enjeux ferroviaires périurbains, la Région Rhône-Alpes tient désormais à réorienter ses actions dans les aires urbaines en développant massivement son action en la matière. C'est en effet au sein des étoiles ferroviaires que la Région tend à concentrer ses efforts, comme le souligne Marianne Ollivier-Trigalo, puisque *« […] la Région passe d'une vision Intercités à une vision où les priorités et les financements en faveur des transports ferroviaires s'articulent essentiellement autour et dans les agglomérations »* (Ollivier-Trigalo, 2007).

Cette nouvelle position de la collectivité régionale rencontre parfaitement la volonté des élus locaux grenoblois qui souhaitent en effet mettre en avant des *« trains de banlieue efficaces »*[660], les plus concurrentiels possible de la voiture, avec une fréquence élevée et une rapidité d'accès au centre de l'agglomération,. Ces derniers souhaitent mettre également en avant l'enjeu de l'intermodalité et de la multimodalité, puisque en termes de déplacements entre le centre et les secteurs périphériques, l'une des priorités porte sur l'organisation des relations entre modes de transports au sein des gares périurbaines, afin que les automobilistes laissent leurs voitures au sein de parcs-relais pour se rabattre ensuite sur des transports collectifs cadencés.

La Région Rhône-Alpes a en outre, au sein la démarche de l'étoile ferroviaire grenobloise, développé dès 2000 et en liaison avec le SMTC, la mise en place de la *tarification urbaine* dans les gares de l'agglomération, permettant à l'intérieur du PTU une complémentarité entre le réseau urbain (bus et tramways) et la desserte ferroviaire urbaine. Ainsi, la politique régionale en matière de transport ferroviaire de voyageurs a permis,

---

[659] C'est face au caractère sous-employé des infrastructures ferroviaires de la région Grenobloise, que les élus locaux mettent en place fin 1997 – pendant l'élaboration du Schéma directeur – la *Communauté de transports* de RUG, à l'initiative du SMTC, du Syndicat Mixte pour l'élaboration du Schéma Directeur de la Région Grenobloise et du Conseil Général de l'Isère. Se référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »* et au point 3 : *« L'échelle de la RUG : mise à l'agenda métropolitain de la question des transports publics ».*

[660] Entretien CG Isère. 2005. "Maire d'Eybens, vice-président du Conseil général de l'Isère et de la Communauté d'agglomération de LA METRO chargé des déplacements. Président du Syndicat Mixte du Schéma Directeur. Entretien effectué le 21/03/2005 par C. Guerrinha.", Eybens.

comme le signale le SMTC au sein de son PDU, d'augmenter la fréquentation de l'ordre de 80% de 1998 à 2006 (SMTC, 2006). Concernant l'amélioration des liaisons périurbaines, la Région Rhône-Alpes considère également, par la voie de son premier vice-président chargé des transports, qu'au vu de la saturation croissante de la circulation routière le dossier des déplacements périurbains est prioritaire. Il faut, comme l'affirment de nombreux élus : *« faire du transport cadencé et rapide »*[661], comme le tram-train, mode de transport considéré par Bernard Soulage, le vice-président chargé des transports à la Région, comme *« l'enjeu du 21ème siècle pour mieux traiter de la question de la périurbanisation »*. Il faut donc selon lui : *« sortir un vrai dossier de tram-train ! »*. Ainsi, comme la Région le réaffirme régulièrement : *« Rhône-Alpes est un territoire de projet pour le tram-train »* (Ibid.).

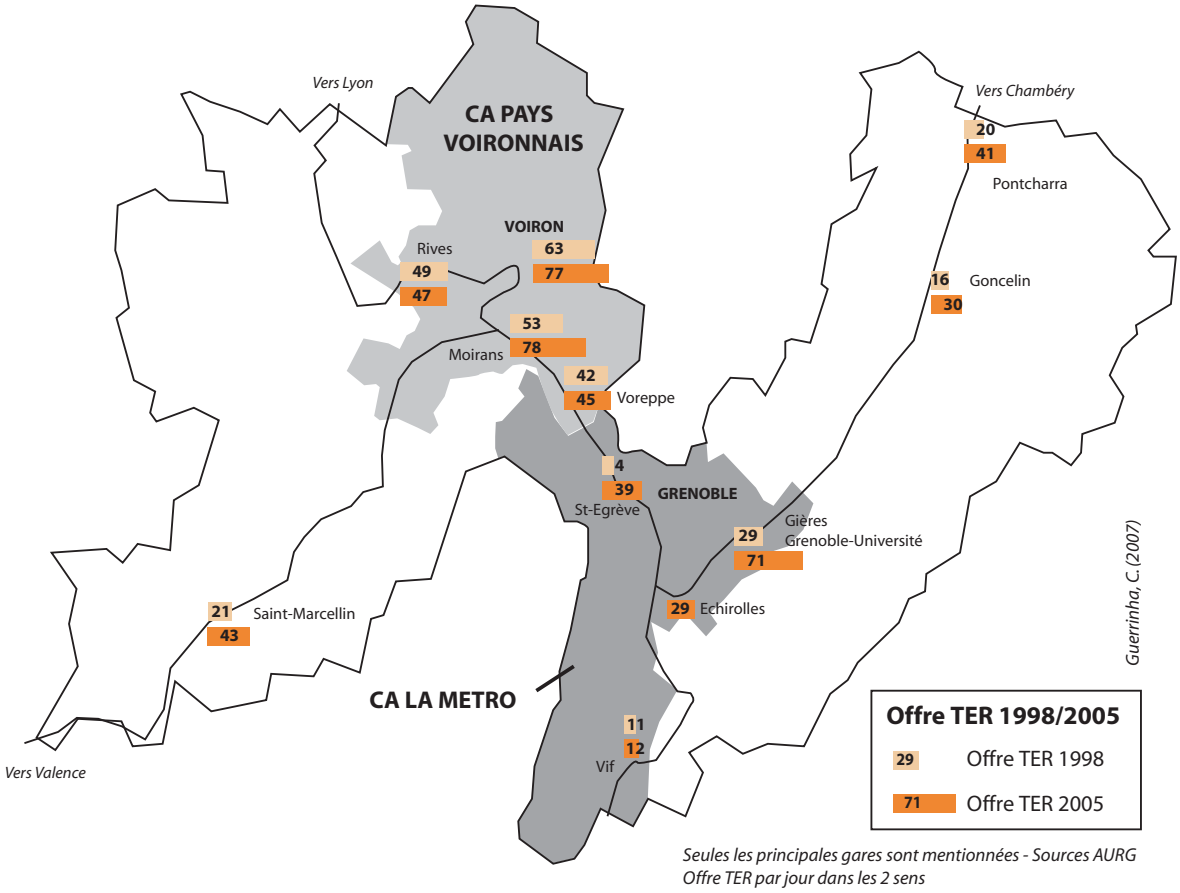


Fig. 122 - Offre des Transports Express Régionaux (TER) périurbains de la Région Rhône-Alpes sur le périmètre de la RUG – 1998-2005

[661] Soulage, B. 2004. "Premier vice-président chargé des transports collectifs du Conseil Régional de Rhône-Alpes, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

La politique périurbaine de la Région Rhône-Alpes sur la RUG

La création de nouvelles gares périurbaines :

La création de nouvelles haltes dans le PTU vise à offrir une meilleure diffusion des usagers dans l'agglomération, afin de réaliser un maillage plus efficace avec les axes lourds des transports urbains, dont notamment :

- La création de la **gare d'Echirolles** (2004) en liaison avec la ligne A du tramway.
- La réouverture de la halte de **Lancey** (2005).
- Le réaménagement du **pôle multimodal de Gières** (2007) en liaison avec la ligne C du tramway et la création d'une troisième voie.
- La création d'une nouvelle halte ferroviaire à **Eybens**, pour répondre à la demande de déplacements de cette partie du sud de l'agglomération où sont présents des pôles générateurs de déplacements importants.

Avec l'ouverture de la gare d'Echirolles en 2004, l'agglomération dispose d'une ligne de rocade TER de Saint-Egrève à Gières. La création de la gare est accompagnée par la réalisation d'un P+R (Parking-Relais) de 100 places et l'ouverture de la station tramway Echirolles-Gare sur la ligne A, pour réaliser un véritable pôle multimodal, complété aujourd'hui par une ligne de bus et un parc à vélos. 44 trains quotidiens s'arrêtent à cette halte ferroviaire, soit 22 dans chaque sens (2004).

Le cadencement des dessertes périurbaines (2006) :

L'objectif est de cadencer l'ensemble des axes régionaux afin d'améliorer pour l'usager la lisibilité de la desserte et de l'horaire. Et pour l'ensemble des gares, de rendre systématiques et meilleures les correspondances toute la journée, et d'optimiser l'utilisation de l'infrastructure.

Sur la RUG, la **desserte-cible pour 2010** est de :
- 55 allers-retours entre Voiron et Grenoble (15 minutes en heure de pointe),
- 44 allers-retours entre St Marcellin et Grenoble,
- 29 allers-retours entre Pontcharra et Grenoble (secteur du Grésivaudan),
- 15 allers-retours entre Vif et Grenoble (secteur Sud).

La modernisation des infrastructures :

- La création d'une 3ème, voire une 4ème voie sur le tronc commun entre **Grenoble et Moirans**.
- La modernisation de la **ligne Gières-Montmélian** (ligne du Grésivaudan).
- La création du « **saut de mouton** » de Moirans qui consiste à décroiser les lignes de Valence et de Rives qui se cisaillent à Moirans. Cette opération permet d'améliorer la capacité et la régularité de la ligne Valence – Grenoble et celles des lignes en direction du Voironnais en mettant en place une diamétralisation des trains Rives-Grenoble-Gières. Les Conseil généraux de la Drôme et de l'Isère, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais et de LA METRO financent ensemble 16 % de cette première phase estimée à 125 millions d'euros (SMTC, 2006).

La modernisation du matériel roulant :

La refonte de l'offre régionale en TER, et en particulier sur les dessertes périurbaines, s'accompagne d'un effort financier sur le renouvellement du matériel roulant. Notamment, le passage à des rames TER à 2 niveaux et des voitures Corail, deux rames, sur l'axe du LAZER, afin d'accroître la capacité aux heures de pointe.

Conclusion des points 2 et 3

Répondre aux enjeux posés par la croissance des mobilités quotidiennes s'inscrit comme une priorité majeure sur les agendas politiques locaux. La problématique périurbaine s'y inscrit désormais pleinement, car celle-ci révèle la « crise » des déplacements que subissent les parties centrales des aires urbaines en termes de nuisances circulatoires et environnementales. A cet égard, les deux cas d'études illustrent d'une part la revalorisation des étoiles ferroviaires métropolitaines en lien avec la prise de compétence ferroviaire des Conseils régionaux, et d'autre part le prolongement de TCSP du centre jusqu'au marges périurbaines par les AOTU.

La revalorisation des étoiles ferroviaires métropolitaines

La **planification urbaine toulousaine** se caractérise par la volonté politique du Conseil général de la Haute-Garonne et des collectivités périurbaines, en particulier du SICOVAL, de rééquilibrer les projets et les investissements entre Toulouse et sa périphérie. La ville-centre bénéficiait jusqu'alors de la majorité des investissements en matière de transports publics, au détriment des dessertes suburbaines. La revalorisation de l'étoile ferroviaire et le développement de liaisons en site propre (métro, tramway, bus) vers les communes de périphérie, s'inscrivent donc pour une grande part dans un rééquilibrage *centre-périphérie*, autant politique que circulatoire.

Le premier exemple mis en avant a été celui de la prise de conscience de la ressource potentielle du ferroviaire. Ainsi, la **ligne C** montre la revalorisation dès 1993 d'un axe ferroviaire sous-utilisé pour desservir les marges suburbaines de la ville de Toulouse. Le SMTC met à cette occasion en place une *tarification intégrée et/ou combinée*, originale et novatrice, entre le réseau urbain et la ligne ferroviaire. Cependant, la prise de compétence du transport ferroviaire régional de voyageurs par la Région Midi-Pyrénées en 2002 montre les limites de la répartition des responsabilités entre collectivités locales, car la ligne C révèle les difficultés de coopération entre l'action de l'AOTU et celle de la Région.

Cette dernière s'inscrit dans une opposition *ville/monde rural* qui se distingue tout d'abord par la volonté de constituer une vaste étoile ferroviaire autour de la capitale régionale, afin de desservir en priorité les villes moyennes environnantes et de rééquilibrer le territoire régional par la promotion des transports publics régionaux. Et ensuite deuxièmement, par la volonté de développer éventuellement, voire de manière concomitante, les dessertes périurbaines de l'aire urbaine toulousaine, c'est-à-dire de contribuer à la maîtrise du développement spatial de l'aire urbaine toulousaine. L'objectif de l'AOTU (TISSEO-SMTC) est au contraire de favoriser essentiellement une *tarification intégrée* entre les lignes ferroviaires inscrites dans le PTU et le réseau urbain. A cet égard, le réseau TER à l'échelle métropolitaine est clairement identifié, par une identité réticulaire périurbaine sur les 6 branches de l'étoile ferroviaire et notamment sur les lignes « C » vers Colomiers, « D » vers Muret et Portet-sur-Garonne (Muretain), et « E » vers Escalquens (SICOVAL).

La **planification urbaine grenobloise** est fortement interpellée par la question de la périurbanisation et met pour ainsi dire à l'agenda politique la question périurbaine par les déplacements. L'objet central de la planification urbaine est alors de répondre à la saturation des pénétrantes autoroutières et de réduire la part de l'automobile dans les déplacements d'échanges entre les secteurs périurbains et l'agglomération centrale.

Les PDU grenoblois successifs exhortent ainsi le développement du transport ferroviaire périurbain et en particulier le rôle que peut et doit jouer l'étoile ferroviaire dans la régulation des déplacements d'échanges entre l'agglomération centrale et les secteurs périurbains extérieurs. La liaison ferroviaire LAZER cadencée entre le secteur périurbain du Voironnais et l'agglomération centrale est à ce titre promu dès la fin des années 1980. Cette liaison représente même une démarche avant-coureur de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs. Le rôle de l'AOTU et du Conseil général est par ailleurs décisif dans l'aboutissement du projet, en lien avec une Région Rhône-Alpes qui devance la régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs.

La Région se distingue en effet par l'ancienneté et la vigueur avec laquelle elle a pris en main sa compétence. Elle intervient sur les questions ferroviaires dès 1994-1997 avec le SOFRA, puis en tant que Région pilote lors de l'expérimentation de régionalisation lancée en 1997. Au sein de la RUG, la Région Rhône-Alpes joue par ailleurs un rôle moteur en tant que pilote du *Groupe de l'étoile ferroviaire*, mais aussi de la *Communauté de Transports*, dont leurs objectifs communs sont de développer les dessertes périurbaines ferrées au niveau de la RUG. La Région Rhône-Alpes se distingue par la réorientation de ses actions dans les aires urbaines autour des étoiles ferroviaires, en portant fortement l'enjeu de l'intermodalité et de la multimodalité entre AOT.

Le prolongement de TCSP du centre jusqu'au marges périurbaines

Enfin, le cas toulousain montre également le développement de dessertes périurbaines par prolongements classiques de TCSP, du fait notamment de l'insuffisance de certaines liaisons ferroviaires. Le SICOVAL représente une collectivité périurbaine qui s'engage pour le développement du transport public depuis le début des années 1990. La Communauté d'agglomération « périurbaine » développe des actions, en questionnant la place de l'automobile dans les modes de vie, de ses liens avec l'organisation de l'espace et de la réduction de ses usages urbains. Le SICOVAL affiche en effet une volonté politique de bâtir une politique des transports en rupture avec le « tout-voiture ». Cet affichage original s'explique cependant essentiellement par l'intérêt du prolongement de TCSP (bus en site propre sur la RN113) et du prolongement de la ligne B du VAL de la ville de Toulouse jusque dans le territoire communautaire périurbain.

4 Quelques solutions innovantes en transports publics pour relier le périurbain à la centralité métropolitaine



Fig. 123 - Le tram-train de Karlsruhe : un modèle à suivre pour les espaces périurbains ?

Le dernier point de ce chapitre aborde les solutions techniques pour relier en transports publics le périurbain à la centralité métropolitaine. Ces solutions complètent une offre ferroviaire qui connaît une phase de nette amélioration, sous l'égide en particulier de Conseils régionaux volontaristes. Mais cela reste encore largement insuffisant pour répondre aux besoins de déplacements générés par les espaces périurbains, tant en terme de quantité d'offre, qu'au vu de la capacité de cette offre à répondre aux enjeux multiples d'une urbanisation diffuse.

La RUG est à ce titre le cadre du développement de solutions telles que le *tram-train* ou le *tramway périurbain* qui mettent en œuvre la nécessité de coopération des différentes AOT : Conseil régional, Conseil général, EPCI centrales, mais aussi EPCI périurbaines. Enfin, la mise en service, par le Conseil général de l'Isère, des *lignes périurbaines express en autobus*, qui utilisent la *Bande d'Arrêt d'Urgence* (BAU), met en avant une solution technique intermédiaire. L'objet de ces lignes d'autobus est de répondre à un besoin de déplacements non pleinement satisfait et à une situation qualifiée d'urgente par les pouvoirs publics, en complément de la revalorisation de l'étoile ferroviaire.

Le développement de transports publics dits périurbains tels que le tram-train ou le tramway périurbain, imaginés au sein de la RUG, nécessite des **coopérations** entre les différentes AOT (EPCI, Départements ou Régions), mais aussi les différents exploitants[662]. L'organisation d'une offre de transport public (exploitation, tarification) traversant des territoires politiques différents suppose en effet l'association de ces acteurs au sein de modes de régulations complexes, voire la création d'AOT à l'échelle des bassins de vie.

Les multiples périmètres constituent certes un obstacle à la mise en place d'un dispositif cohérent et fonctionnel de régulation du système de transport public, mais la coopération entre AOT peut parfois permettre de les dépasser. Encore faut-il pour cela un chef de file qui porte le projet de transport et coordonne sa politique avec celles des autres. Cependant, les faits montrent plus souvent le développement de politiques autonomes et propres à chaque collectivité et/ou opérateur, comme l'illustre les *lignes express périurbaines* du Conseil général. Celles-ci sont plus faciles à réaliser, ne sont pas dénuées d'intérêts sectoriels et répondent souvent aussi bien aux besoins des usagers, que certains modes de transport considérés comme plus innovants.

[662] Les propriétaires des infrastructures ferroviaires (RFF), l'exploitant des infrastructures ferroviaires (SNCF), ainsi que les exploitants des réseaux urbains (collectivités urbaines), interurbains et périurbains (Conseil général, collectivités périurbaines).

4.1. Le tram-train : un dispositif technique innovant pour desservir les espaces périurbains

Pourquoi le tram-train ?



Pour résoudre le problème des heures de pointe, il faut mettre en place un réseau de transports en commun périurbains dans de bonnes conditions de confort, de fréquence et de vitesse.

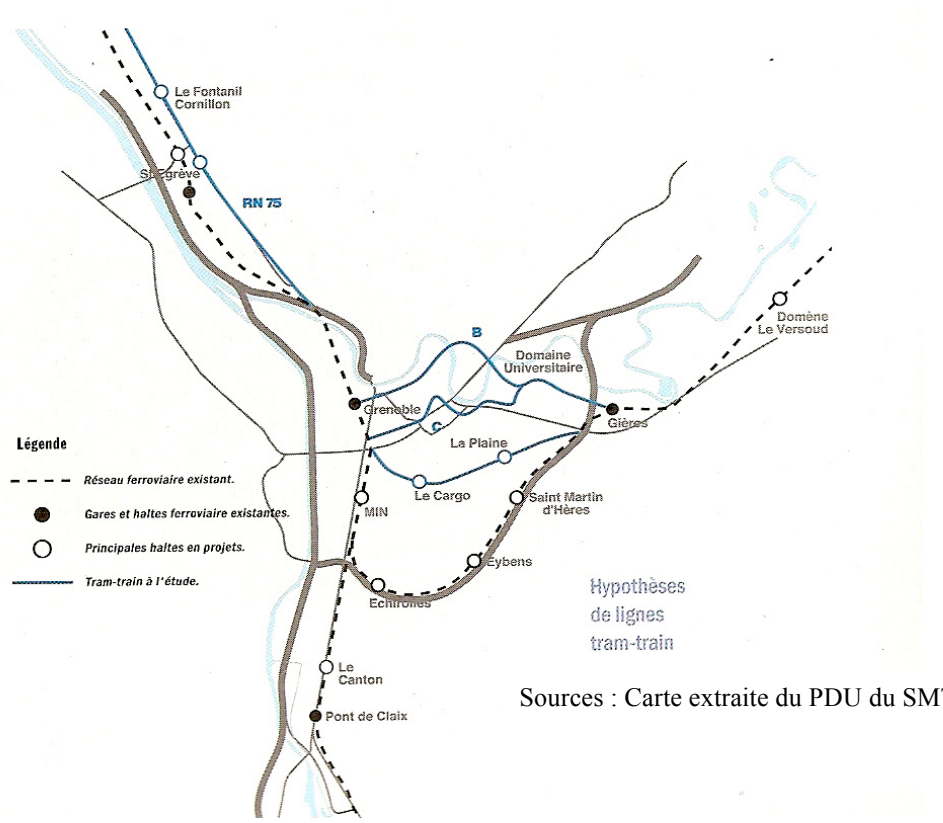
Livre blanc sur le tram-train,
(ADTC, 1997b)

Les élus locaux, du centre comme des secteurs périurbains, relayent une préoccupation unanime à propos de l'aggravation des problèmes de déplacements et des bouchons quotidiens de plus en plus importants. Cette volonté de répondre à la crise des déplacements, outre les velléités d'améliorer les conditions de circulation routière, est au centre d'une planification urbaine grenobloise, qui affirme la nécessité d'une nouvelle offre de transport public. Pour organiser les déplacements entre l'agglomération et les secteurs périurbains, la planification grenobloise affirme en effet qu'il est nécessaire d'inverser ou du moins de ralentir les tendances, en l'occurrence comme le souligne le responsable de la démarche du Schéma directeur : *« […] de ralentir l'explosion du périurbain »*[663]. Pour cela, il faut organiser de manière volontariste un réseau de transports publics à l'échelle de la région urbaine : *« pour remédier à la saturation des accès routiers à Grenoble»* (SMTC, 2006), comme l'affirme le SMTC au sein du PDU de 2006. Le Schéma directeur, adopté en 2000, précisait déjà que le système actuel de desserte ferroviaire pourrait ainsi être complété à terme par un réseau de tram-train permettant d'assurer simultanément : une desserte de type périurbaine en utilisant les voies ferrées traditionnelles, et une desserte de type urbain en empruntant les sites tramway existants ou envisagés (SMSD, 2000).

Ainsi, après la vague des métros et des tramways des années 1980 et 1990, de nombreuses agglomérations françaises font preuve aujourd'hui d'un vif engouement pour le *tram-train*. Ce dernier est souvent annoncé comme un produit de transport « miracle » pour desservir les espaces périurbains et renverser les parts modales en faveur des transports publics. De nombreux avantages sont accordés à cet objet technique, qui permettrait d'offrir une desserte rapide et efficace de la périphérie vers les principaux pôles de l'agglomération, en permettant de prolonger le tramway au-delà des limites de l'agglomération centrale par l'intermédiaire des voies ferroviaires classiques. La première réalisation de ce genre a eu lieu en 1992 dans l'agglomération allemande de Karlsruhe[664],

[663] Entretien AURG. 2004c. "Responsable de la mission Schéma directeur et de la démarche sur les autoroutes apaisées, au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.
[664] Se référer à l'annexe n°8 : *« Le concept du tram-train : définition, avantages et inconvénients ».*

où s'est rapidement opéré une augmentation du trafic des transports publics mais aussi un important report du mode individuel vers le mode collectif ; le gain de temps et la commodité de déplacement pour les usagers contribuant au succès de cette innovation (Bouhet, 2006).



Sources : Carte extraite du PDU du SMTC – 1999

Fig. 124 – Les hypothèses de tram-train dans le PDU du SMTC – 1999

Ce mode de transport public paraît répondre de manière économique et performante à l'accroissement des déplacements d'échanges entre les secteurs périurbains et le centre des agglomérations. La desserte ferroviaire en TER actuelle – notamment la liaison cadencée LAZER entre Rives et Gières ou les liaisons régionales *Intercités* entre Grenoble, Lyon et Chambéry – ne suffisent pas à répondre à la complexité des enjeux soulevés par les déplacements périurbains. L'offre en transports publics reste en effet largement limitée et inadaptée, par rapport aux usages des habitants de ces secteurs périphériques. Autre point source de difficultés : le système ferroviaire est organisé aux échelles nationale et régionale (alpine et méditerranéenne), et enfin rarement périurbaine. Cette dernière fait en effet le plus souvent office de variable d'ajustement dans la construction de l'offre ferroviaire régionale.

Le tram-train est donc à envisager comme une alternative performante pour les espaces périurbains intermédiaires, là où le TER, voire le RER, n'est pas adapté. Il est en effet plus facile de se rendre à Grenoble en TER de pôles périurbains comme Rives, Voiron ou Pontcharra, que de communes périurbaines souvent plus proches en distance. Le

LAZER s'adresse surtout aux habitants situés à plus de 15-30 km du centre-ville, se rabattant sur des gares périurbaines importantes. Pour desservir les habitants vivant en dehors de la zone desservie par le réseau urbain et en dehors des pôles périurbains comme Rives ou Voiron, le LAZER ne paraît pas être une réponse satisfaisante, car la multiplication des haltes ferroviaires pénalise les usagers en extrémité de ligne, rendant non compétitif le TER par rapport à la voiture individuelle. Le tram-train apparaît par contre, comme une solution intermédiaire entre le LAZER et le tramway.

Le TER n'a pas la même utilité qu'un tram-train, qu'un tramway périurbain ou qu'une ligne de bus, aussi express soit-elle. Il n'y a pas opposition, mais complémentarité entre ces différents modes de transport, c'est-à-dire que les logiques fonctionnelles ou urbaines qui les sous-tendent divergent, mais leurs utilités pour l'usager se rejoignent[665].

Ainsi, le tram-train semble correspondre à une alternative performante en transports publics pour les *espaces périurbains intermédiaires*. Cet objet technique paraît destiné à apporter aux habitants périurbains une solution alternative à la voiture individuelle pour leurs déplacements quotidiens. Par contre, la réponse ne semble pas adaptée pour certaines villes denses de la RUG, comme Voiron ou Rives, tant en terme de distance, de rapidité (temps d'accès à Grenoble), que de capacité. Un véhicule de type tram-train partant par exemple de Voiron à l'heure de pointe serait rempli dès son départ, et serait donc logiquement dans l'incapacité d'accueillir des passagers des gares périurbaines suivantes. Sur des trajets longs et/ou concernant des pôles urbains de taille importante, c'est l'offre en TER qui s'avère être la plus efficace en terme de temps de parcours et de capacité (comme par exemple des rames à deux niveaux), pour un nombre important de voyageurs. Le tram-train n'offre par exemple pas la capacité suffisante pour se substituer aux dessertes lourdes de type RER (Réseau Express Régional), comme sur la ligne diamétrale Rives-Voiron-Grenoble-Gières.

Pour les communes situées entre Grenoble et Voiron (comme Voreppe, Moirans, voire Tullins) ou situées au sein de secteurs d'habitat peu denses et étalés, avec des pôles urbains de taille limitée, comme le Sud (Vif, Vizille) ou le Grésivaudan (Crolles), la solution d'un tram-train paraît plus pertinente. La capacité de ce mode de transport paraît alors suffisante pour ce type d'espaces périurbains, en l'occurrence une desserte fine de secteurs moins peuplés.

---

[665] Voici les caractéristiques des deux modes mis en avant par l'ADTC :

- Pour le « TER » : Communes ayant une population importante (Rives, Voiron, Pontcharra…), matériel ferroviaire classique à deux étages, capacité de 2 500 personnes par heure, peu d'arrêts, utilisation des infrastructures ferroviaires existantes. Le RER contourne l'agglomération.
- Pour le « tram-train » : Communes moins importantes ou peu denses (Tullins, Crolles, Vif, Vizille…), matériel léger, capacité de 1 000 personnes par heure, nombreux arrêts permettant une desserte fine, utilisation des infrastructures ferroviaires et tramway existantes, création d'infrastructures légères pour les dessertes terminales. Le tram-train dessert directement les principaux pôles de l'agglomération.

Le rôle du milieu associatif dans l'émergence de l'enjeu du tram-train



> *Le train-tramway est une des réponses au problème des déplacements dans la Région Grenobloise, car il offre aux habitants du péri-urbain, en majorité captifs de la voiture individuelle, une solution grâce à des transports en commun performants. Cette solution étant encore peu connue des élus, des techniciens et du grand public, nous avons réalisé un numéro spécial sur ce sujet, afin d'apporter notre contribution à la réflexion en cours au niveau de LA METRO et de la Région Urbaine Grenobloise.*
>
> **Le train-tramway :**
> **une chance pour l'agglomération grenobloise (ADTC),**
> *(Jammes, 1998)*

L'ADTC, *Association pour le Développement des Transports en Commun, voies cyclables et piétonnes à Grenoble*, a fortement mobilisé la thématique des déplacements périurbains au cours de l'élaboration du PDU de LA METRO et du Schéma directeur de la RUG à la fin des années 1990. Elle a ainsi participé activement à la diffusion de l'idée du tram-train, ou plutôt du train-tramway, lorsqu'elle fut évoquée à ses débuts par l'association. En 1997, pendant l'élaboration du PDU et du Schéma directeur, l'ADTC organise une exposition itinérante qui va présenter pour la première fois le mode de transport, en présence de nombreux élus de l'agglomération et du département de l'Isère, d'abord à Grenoble, puis au sein des communes périurbaines de la RUG[666].

Cette exposition qui présente le tram-train et plus globalement diverses solutions de transport public pour les secteurs périurbains, avec en particulier la publication dans la foulée d'un *livre-blanc* très complet sur le sujet[667], concrétise l'extension symbolique du champ d'investigation de l'association à l'ensemble de la région urbaine. Pour l'ADTC, un réseau de tram-train offrirait des relations rapides, économiques et confortables en transports publics, ce qui permettrait de se passer, par exemple, du tunnel autoroutier sous la Bastille et de la rocade Nord, comme l'évoque son président : *« De telles liaisons en train-tramway pourraient les inciter à changer leurs habitudes de déplacement, rendant ainsi inutile la réalisation de cette solution miracle »* (Jammes, 1998)

---

[666] Les travaux exposés sont alors réalisés par l'ADTC et financée par l'ensemble des collectivités grenobloises en association avec l'ADEME (Agence De l'Environnement Et de la Maîtrise de l'Energie), et en l'occurrence : le SIERPUMG (Grésivaudan), le Pays Voironnais, le Pays de Vif, LA METRO, le Conseil général de l'Isère et le Conseil régional de Rhône-Alpes. La ville de Grenoble a accueilli l'exposition et le Conseil général de l'Isère a financé l'impression du livret d'information.

[667] ADTC, 2001, *Tram-train : Quand le tramway sort de Grenoble* (ADTC, 2001).

L'ADTC et le tram-train

A voir les études prospectives et les scénarii de tram-train de l'ADTC, une desserte de ce type paraîtrait adaptée à presque tous les secteurs périurbains de la RUG :

- Il y a d'abord un premier scénario consistant à réaliser une ligne venant du **secteur du Voironnais** et empruntant ensuite le réseau de tramway. La mise en place de cette branche, considérée comme à traiter en priorité, est néanmoins apparue comme difficile à réaliser à court terme du fait de la complexité juridique, de la multitude des acteurs concernés (collectivités locales, RFF, SNCF) et des difficultés techniques liées à la saturation de l'axe ferroviaire existant. Ce scénario comporte un prolongement vers le Grésivaudan Sud et la commune de Saint-Marcellin, ainsi que vers le secteur de Bièvre.
- Il y a ensuite un deuxième scénario consistant à desservir le secteur du **Grésivaudan** et notamment la ville de Crolles, voire celle du Touvet située plus en amont vers Chambéry.
- Et enfin, un troisième pour le secteur **Sud** reliant Grenoble aux villes de Vif et/ou de Vizille.

La thématique du tram-train est ensuite accaparée par l'ensemble des acteurs locaux des déplacements au cours des diverses réunions du groupe de l'étoile ferroviaire grenobloise[668]. Dans ce cadre, une étude est menée en 1998 pour le compte du SMTC qui conclue à la faisabilité du tram-train au sein de la RUG. L'ADTC obtient ainsi très rapidement le fait que l'idée du tram-train devienne une « solution à étudier » ou du moins soit simplement évoquée dans le PDU adopté le 29 mai 2000 par le SMTC : *« […] l'extension du réseau tramway se poursuivra et sera complétée par les premières réalisations de type "tram-train", renforçant ainsi l'effet réseau à l'échelle de l'ensemble du bassin de vie de la Région Urbaine »* (SMTC, 1999b). Pour le président de l'ADTC, cela est déjà un signal fort car : *« […] la prise en compte du péri-urbain s'est faite progressivement et la solution tram-train, proposée par l'ADTC il y a plusieurs années, s'est imposée dans ce PDU, au moins au niveau des intentions »* (Jammes, 2000).

La même année, dans le Schéma directeur de la RUG adopté le 12 juillet 2000, est intégré un programme de réalisations pour les secteurs périurbains avec en particulier des hypothèses de tram-train. Enfin, également en 2000, la Région Rhône-Alpes et l'Etat signent le CPER qui prévoit 240 millions de francs d'investissements sur le périurbain d'ici 2006. Cependant, cela reste pour l'ADTC insuffisant car : *« Les sommes financières actuellement attribuées au développement du ferroviaire grenoblois ne sont pas à la hauteur des enjeux : 240 millions de francs dans le Contrat de Plan Etat-Région, soit l'équivalent de 2 km de tramway »* (Jammes, 2001).

---

[668] Le lancement d'études concernant le tram-train est l'une des premières décisions de la *Communauté de Transports* et du *Groupe de l'étoile ferroviaire* à l'échelle de la RUG, cela sur le principe du développement de transports publics dans les secteurs périurbains. L'ensemble des collectivités territoriales (le Conseil régional, le Conseil général, le Pays Voironnais et LA METRO) travaillent à partir de 2001 à l'élaboration d'un schéma d'ensemble sur l'étoile ferroviaire. Se référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »* et au point 3 : *« L'échelle de la RUG : mise à l'agenda métropolitain de la question des transports publics »* abordant le développement de la Communauté de Transports et du Groupe de l'étoile ferroviaire.

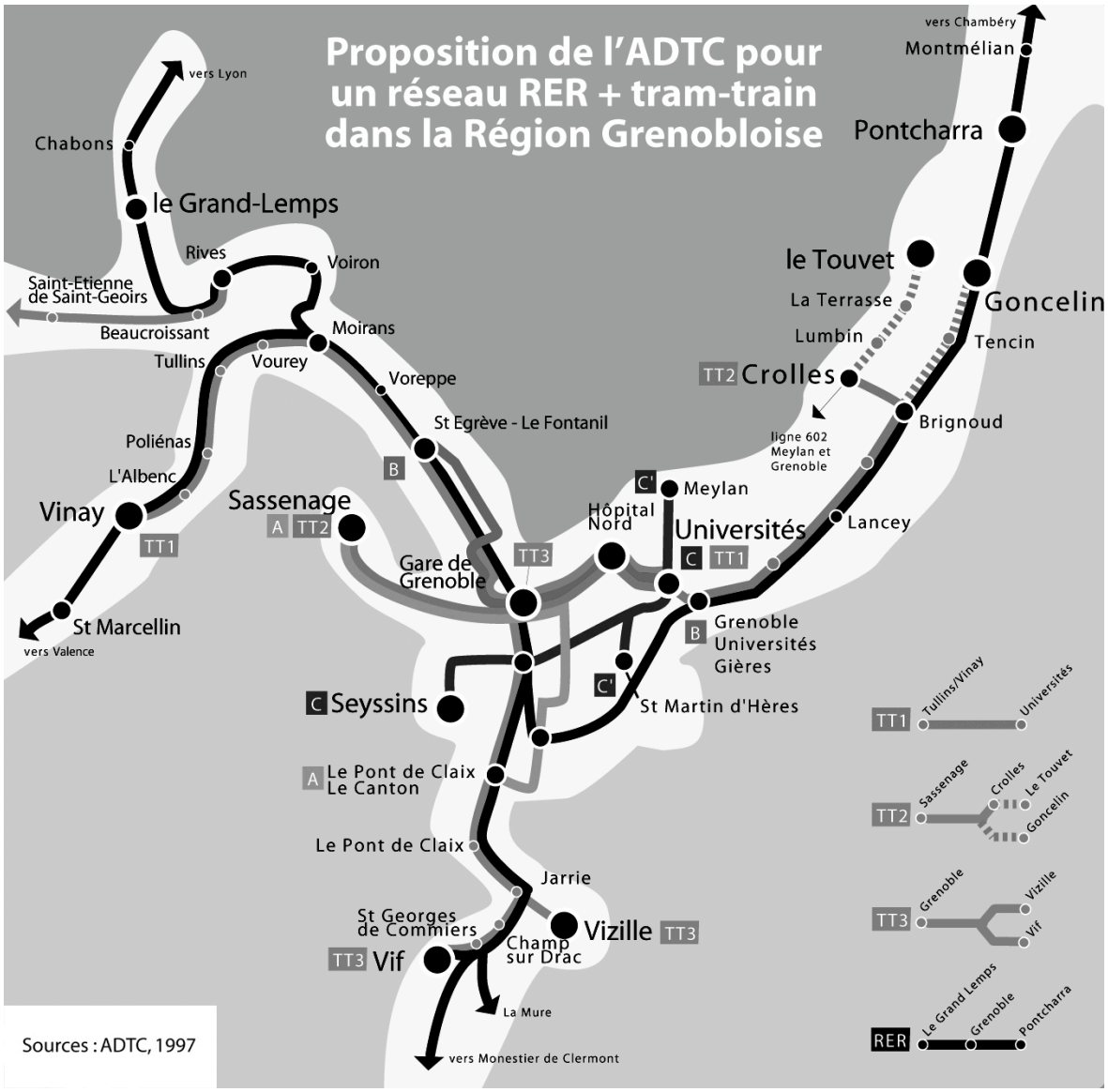


Fig. 125 – Proposition de l'ADTC pour un réseau métropolitain incluant des RER, des trams-trains et des tramways

Sources : ADTC, 2001, Tram-train : Quand le tramway sort de Grenoble (ADTC, 2001).

TTA, TT2 et TT3 : Tram-Train ; RER : Réseau Express Régional ; A, B, C, C' : Tramway

4.2. Du tram-train de l'ADTC au projet de tramway périurbain YSIS



Fig. 126 – Le tramway YSIS : une solution intermédiaire pour les espaces périurbains

Le projet de tramway YSIS est celui d'une infrastructure nouvelle de 18,5 km, et d'une capacité de 20 000 à 30 000 personnes par jour, contre actuellement 2 000 pour le train à partir des gares de Moirans, Voreppe et Saint-Égrève. La conception à la fois omnibus (desservant tous les arrêts) et express du tramway (ne marquant l'arrêt qu'à certains points) permet une durée de trajet de Moirans à Grenoble allant de 34 à 42 minutes, pour un cadencement variant entre 4 à 15 minutes. La compétitivité du tramway vis-à-vis du train repose dans sa fréquence élevée, dans la finesse de sa desserte et dans la requalification de l'espace traversé.

"Dossier de concertation YSIS." Conseil Général de l'Isère, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, SMTC (2004).

Dépasser les contraintes techniques et organisationnelles en proposant un projet innovant

Un projet de tramway pour pallier aux limites du transport ferroviaire de voyageurs

> *Comment offrir un bon service sur ces zones où aujourd'hui la voiture est incontestablement la reine ? Comment offrir un outil de transport en commun performant ? C'est un peu la question de la poule et de l'œuf, puisqu'il y a maintenant des personnes qui nous critiquent en nous disant qu'en réalisant ce projet nous favorisons la périurbanisation ! Le problème est tout simplement que le mal est déjà fait ! Nous estimons qu'il faut offrir une alternative en transport en commun là où il n'y en a pas. Le ferroviaire est saturé. Aujourd'hui, il faut faire d'énormes travaux, mais l'Etat ne met pas les billes. Ce sont les collectivités locales, Pays Voironnais, SMTC et le Conseil Général qui se sont unis pour sortir ce projet.*
>
> **Entretien,**
> *Directeur du SMTC et des Transports à LA METRO* [669]

Après la période d'élaboration du PDU et du Schéma directeur à la fin des années 1990, le dossier des déplacements périurbains est pris à bras le corps par un Conseil général de l'Isère très interventionniste, qui semble prendre conscience de l'urgence à trouver une solution alternative à la voiture individuelle au niveau de la porte d'entrée Nord-Ouest de Grenoble. La solution qui émerge localement n'est cependant pas celle du *tram-train* mise en avant par l'ADTC, car celle-ci est jugée trop complexe à réaliser à moyen terme. Mais c'est au contraire l'idée plus simple d'un tramway, qualifié de périurbain, entre Grenoble et Moirans qui est finalement porté par les collectivités locales[670]. Devant les difficultés techniques et organisationnelles pour mettre en œuvre l'idée de *tram-train* et face à la nécessité de trouver des solutions adéquates pour desservir les espaces périurbains émerge en effet un *projet de tramway périurbain* : objet technique considéré comme plus facile à réaliser. Techniquement, de nombreux investissements ferroviaires sont en effet nécessaires pour réaliser un *tram-train*, comme faire passer le tronçon entre Grenoble et Moirans de 2 à 3, voire 4 voies, pour répondre aux contraintes de trafic supplémentaire.

Au-delà des nombreux télescopages entre AOT inhérents à un projet de ce type, la saturation des axes ferroviaires revêt donc un caractère déterminant dans le choix du Conseil général de réaliser un tramway périurbain, comme le déclare le directeur du SMTC : *« Le problème que nous avons est que le ferroviaire est saturé et face à cela il faut trouver de nouvelles solutions ! »*[671] ; ou encore, comme le signifie le responsable des

---

[669] Entretien SMTC Grenoble. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.
[670] Commune située au Sud du Pays Voironnais, au croisement des lignes ferroviaires de Lyon et de Valence.
[671] Entretien SMTC Grenoble. 2004 (Ibid.).

transports et du projet de tramway périurbain au Conseil général : *« […] face au désengagement de l'Etat qui met de moins en moins d'argent dans le ferroviaire, développer les liaisons périurbaines n'est vraiment pas quelque chose d'évident, notamment à court et moyen terme ! Il faut donc innover…»*[672].

L'idée du Conseil général s'inscrit donc dans la continuité du PDU du SMTC et du Schéma directeur de la RUG[673], puisque les deux documents prévoient d'implanter un tram-train ou un autre type de TCSP sur la RN75 (**voire carte p.553**), ce qui permettrait de requalifier cette voie de circulation et de dynamiser les espaces urbains et périurbains environnants. La collectivité se propose en outre d'assurer la maîtrise d'ouvrage et d'en être le principal financeur. Le projet de tramway nommé YSIS[674], initié à l'origine au sein du *Groupe de travail sur l'étoile ferroviaire*[675], se conçoit donc comme une réponse au phénomène de congestion quotidien de la cluse de Voreppe, et à l'engorgement des vallées alpines qui concentrent les déplacements dans un contexte topographique difficile ; où les possibilités de développement de nouvelles infrastructures sont en effet très limitées, autant au plan spatial que financier.

Objet technique lancé presque par défaut, le *tramway périurbain* apparaît comme une solution technique complémentaire dans l'attente d'un éventuel système de type tram-train, donnant la possibilité aux espaces périurbains de se connecter au centre de la région urbaine. Le tramway est considéré par le Conseil général et LA METRO comme une opportunité pour améliorer les relations entre Grenoble et ses espaces périurbains au Nord-Ouest en réutilisant et requalifiant une infrastructure viaire existante, en l'occurrence la RN75. Mais il est aussi le moyen technique qui permet de pallier aux difficultés liées au développement des infrastructures et projets ferroviaires (TER, tram-train), dépendantes des velléités et des possibilités financières et techniques de la SNCF, de RFF et de la Région Rhône-Alpes.

Le *tramway périurbain*, comme le déclare le vice-président aux transports aux différents conseillers généraux de l'Isère, est donc *« une solution face à ce problème »*[676], il complète ainsi l'insuffisance de l'offre ferroviaire. Par ailleurs, le projet de tramway périurbain n'élimine pas le *tram-train* à Grenoble, puisque les deux sont considérés comme des solutions complémentaires, tant en termes organisationnelles qu'en terme de desserte. Il permet aussi, comme le rappelle le Conseil général, de répondre aux engagements

---

[672] Entretien CG Isère. 2005. "Directeur des Transports, Chargé de mission « tramway périurbain » au Conseil général de l'Isère. Entretien effectué le 21/09/2005 par C. Guerrinha.", La Tronche.

[673] Le Schéma directeur de la RUG définit une priorité accordée aux transports publics sur les principaux couloirs d'urbanisation, par la création d'axes lourds les rendant autant performants que les déplacements automobiles en temps de parcours. La rive droite du Grésivaudan, de Crolles à Grenoble, et l'axe de la RN75, de Vif et Varces à Pont-de-Claix, et de Grenoble à Voreppe pourraient en bénéficier (SMSD, 2000).

[674] *« YSIS avec un "Y" pour l'Y grenoblois et le "I" de l'Isère : la déesse égyptienne de la nature vivante a été choisie pour prêter son nom au projet de tram Grenoble-Moirans. Tout un symbole ! »* (CG Isère, 2004a).

[675] Se référer au chapitre 7 : *« L'extension du système territorial de régulation des transports collectifs »* et au point 3 : *« L'échelle de la RUG : mise à l'agenda métropolitain de la question des transports publics »* abordant le développement de la Communauté de Transports et du Groupe de l'étoile ferroviaire.

[676] Baïetto, M. 2004. "Vice-président du Conseil Général, Le tramway Ysis, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

préconisés par le Schéma directeur, comme celle d'accroître la capacité des TCSP : *« […] sur les grands couloirs d'urbanisation, la priorité accordée aux transports publics doit être affirmée par la création d'axes lourds, les rendant autant, sinon plus, performants que les déplacements individuels, notamment en temps de parcours. L'axe de la RN 75, de Grenoble à Moirans, fait partie de ces axes prioritaires »* (CG Isère, 2004f). L'action départementale s'inscrit ainsi *« […] dans la continuité des partis d'aménagements retenus à la fois dans le Plan de Déplacements Urbains, mais aussi et surtout, dans le Schéma directeur de la Région grenobloise »* (Ibid.), qui prévoit : *« le développement de liaisons cadencées entre les pôles de la Région Urbaine, et une augmentation forte de la capacité ferroviaire entre Moirans et Grenoble (cluse de Voreppe) »* (SMSD, 2000).

Ainsi, pour les collectivités locales grenobloises, peu importe si le tram-train ne se concrétise pas dans l'immédiat. Pour un membre de l'agence d'urbanisme, le tramway YSIS possède déjà le mérite d'être une première solution apportée aux enjeux des déplacements périurbains : *« C'est tout d'abord une solution ! Si entre Moirans et Grenoble ce n'est pas du tram-train… Ce qui compte, plutôt que d'avoir une seule solution miracle pour le périurbain comme le tram-train, c'est que nous ayons une solution pertinente et performante rapidement ! »*[677].

Le leadership périurbain du Conseil général

> *Les aménagements ferroviaires programmés à ce jour n'offrent pas d'accroissement significatif de l'offre et ne répondent pas à la forte croissance des déplacements dans ce secteur. C'est la raison pour laquelle le Conseil général de l'Isère, en partenariat avec la CAPV (Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais) et le SMTC (Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Grenobloise) a décidé : de lancer les études d'YSIS, le tramway Moirans-Grenoble.*
>
> **Dossier de concertation YSIS,**
> *(CG Isère, 2004f)*

Le directeur du SMTC de l'agglomération grenobloise affirme que le caractère innovant du tramway YSIS réside tout d'abord dans le fait qu'il est *« le premier produit commun entre les services du SMTC et du Conseil général »*[678], mais aussi comme *« le premier projet en France de ce type »* (Ibid.). Le projet de tramway est en effet porté par les services du Conseil général en association étroite avec ceux du SMTC, et donc inévitablement avec la Communauté d'agglomération de LA METRO. Par contre, le Pays Voironnais, directement concernée par le projet, n'est que faiblement intégrée au dispositif porté par les services techniques du Conseil général de l'Isère et du SMTC.

---

[677] Entretien AURG. 2004b. "Chargé d'études déplacements au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 08/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[678] Entretien SMTC Grenoble. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

Maître d'ouvrage et financeur du projet, le Conseil général de l'Isère – par l'intermédiaire du leadership de son vice-président à l'aménagement et aux transports[679] – adopte en effet une position très volontariste et originale au sein d'une assemblée départementale ancrée traditionnellement dans une vision plutôt ruraliste en termes d'aménagement du territoire et de transport. Le Conseil général porte le projet de transport et fédère les collectivités locales grenobloises, même s'il n'est pas l'AO compétente en la matière, excepté en dehors de l'agglomération centrale et du PTU.

Cet engagement original permet donc de dépasser les statu quo des responsabilités entre AO et des difficultés à faire avancer rapidement le dossier des liaisons ferroviaires périurbaines, soumises à l'immobilisme de l'Etat et de RFF, et à un degré moindre de la lente action politique de la Région sur le tram-train et le désengagement de l'Etat sur la régénération du ferroviaire. Au sein de sa revue d'information mensuelle, le Conseil général de l'Isère regrette – selon lui au même titre que l'ensemble des autres collectivités territoriales (Région, Communautés d'agglomération, ville de Grenoble et le SMTC) – le désengagement massif de l'Etat, qui n'a pas modernisé le réseau ferroviaire national. Le Conseil général a ainsi l'intention malgré ce désengagement de *« […] relever ensemble le défi de l'amélioration des déplacements […] compte tenu du fait que l'on ne peut augmenter le débit des autoroutes d'accès sans asphyxier le centre-ville, qui ne peut absorber un trafic supplémentaire, et de la situation déjà critique de la cuvette grenobloise au regard du stationnement et de la pollution »* (CG Isère, 2005b).

La Région Rhône-Alpes se positionne quant à elle officiellement en soutien, voire en partenaire du projet, même si selon le vice-président aux transports *« […] il ne doit pas qu'être un tram urbain. Il a une autre vocation ! »*[680]. Le problème d'une concurrence possible avec le train pose en effet, selon la collectivité, celui d'un double emploi, avec le projet de cadencement des lignes TER, mais aussi avec les éventuels projets de tram-train que l'institution compte mettre en œuvre à moyen terme. Cette position est également celle de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, qui craint une baisse d'investissements sur la liaison ferroviaire.

Les principaux porteurs du projet, le Conseil général, le SMTC et LA METRO, considèrent *a contrario* que le tramway YSIS est un acte politique fort et une opportunité unique à saisir pour améliorer les conditions de déplacements au sein de la RUG, comme le souligne le responsable du projet de tramway périurbain au Conseil général : *« C'est un engagement important. Nous nous sommes dits que la seule solution pour améliorer la situation entre Voiron et Grenoble c'est de le faire soi-même. Il faut donc y aller seuls, avec éventuellement après, l'aide des AOTU et de la Région »*[681]. Ou encore le directeur du SMTC qui souligne le leadership prépondérant de la collectivité départementale : *« Le Conseil*

[679] Marc Baïetto, maire de la commune d'Eybens, également président du Syndicat mixte du Schéma directeur de la RUG et vice-président aux transports à la Communauté d'agglomération de Grenoble.

[680] Soulage, B. 2004. "Premier vice-président chargé des transports collectifs du Conseil Régional de Rhône-Alpes, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

[681] Entretien CG Isère. 2005. "Directeur des Transports, Chargé de mission « tramway périurbain » au Conseil général de l'Isère. Entretien effectué le 21/09/2005 par C. Guerrinha.", La Tronche.

Général est riche et peut donc fédérer les autres AO, c'est-à-dire le SMTC et le Pays Voironnais autour d'un projet. Et cela marche, le Conseil Général fédère, notamment parce qu'ils ont des billes... c'est un point très important ! »[682].

Un projet qui dépasse les frontières institutionnelles classiques

L'une des principales caractéristiques du tramway YSIS porte, outre l'action volontaire du Conseil général, sur le fait que le projet concerne deux PTU, en l'occurrence celui de l'agglomération centrale grenobloise (LA METRO) et celui récemment créé du Pays Voironnais. Il dépasse à la fois les frontières entre PTU, mais aussi les frontières entre transport urbain et transport interurbain. C'est ce que déclare d'ailleurs Marc Baïetto, le vice-président aux transports du Conseil général et de LA METRO, à ses collègues départementaux : *« On dépasse les limites des AO classiques et on bouscule les techniciens. Il faut réussir à concilier un express avec un omnibus. YSIS est l'occasion de revoir nos modes de pensée, de gestion, d'organisation, il est un moyen de revisiter les concepts »*[683]. Ou encore le directeur du SMTC, pour qui le tramway YSIS revisite les frontières spatiales et institutionnelles classiques : *« Ce projet montre bien la prise de conscience très forte des difficultés qui existent entre le périurbain et l'urbain. Ainsi, il est nécessaire d'innover si on veut prendre en considération ces deux territoires »*[684].

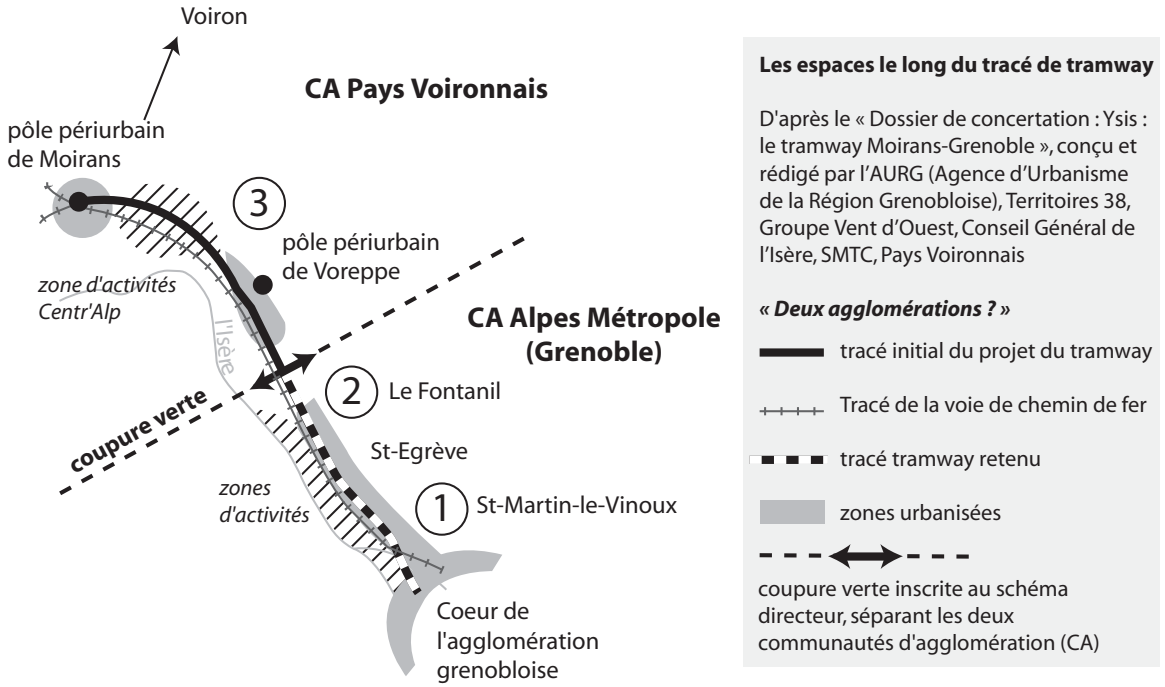


Fig. 127 - Le tracé de tramway YSIS ou la transgression des périmètres

[682] Entretien SMTC Grenoble. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.
[683] Baïetto, M. 2004. "Vice-président du Conseil Général, Le tramway YSIS, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.
[684] Entretien SMTC Grenoble. 2004 (Ibid.).

Le Conseil général souhaite ainsi *« clairement dépasser les strictes obligations réglementaires »* (CG Isère, 2004f) et prévoit d'outrepasser les responsabilités en matière de transport public, à savoir les limites intercommunales des communautés d'agglomération de LA METRO et du Pays Voironnais, pour faire avancer au plus vite un projet de transport considéré comme indispensable pour les isérois.

L'action de la collectivité dépasse le projet initial du PDU du SMTC adopté en 1999, qui prévoyait alors un prolongement de la ligne B du tramway jusqu'à la commune de Saint-Égrève dans le territoire de LA METRO (**secteur n°1**, **voir carte page précédente**). Le Conseil général souhaite prolonger la ligne plus loin dans le PTU, sur le tronçon Saint-Egrève-Le Fontanil (**secteur n°2**), puis à l'extérieur du PTU, pour aller jusqu'à la ville de Moirans située au sein du Pays Voironnais (**secteur n°3**). Ainsi, l'essentiel ne réside pas dans la longueur de la ligne située à l'extérieur du SMTC, mais sur la « transgression des PTU » afin de joindre les pôles périurbains du Voironnais à Grenoble.

Le débat tram/train ou la fonction urbaine donnée au mode de transport

*
* *

Le projet porté par le Conseil général, le SMTC et LA METRO, malgré les promesses énoncées sur l'amélioration de la circulation dans une vallée saturée quotidiennement par les bouchons routiers, se heurte aux réticences de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais pour des raisons qui sont à la fois d'ordre *quasi-idéologique*, mais aussi d'ordre technique liés au mode d'accessibilité au centre.

Le projet de tramway se réalisera, mais ne s'arrêtera finalement qu'à mi-chemin (**secteurs n°1 et n°2**), c'est-à-dire à la limite des deux Communautés d'agglomération : YSIS devenant même simplement au sein du PDU du SMTC de 2006, la future ligne E du réseau de l'agglomération centrale.

Ce **semi-échec** ne saurait pourtant être résumé uniquement aux difficultés soulevées par les nouvelles règles du jeu imposées par l'Etat au travers du transfert de nombreuses compétences vers les Conseils généraux, et qui limitent leurs possibilités financières. Les questions politiques, techniques et institutionnelles locales, mais aussi plus globalement les interactions entre réseaux techniques et questions territoriales, tout comme l'implication des collectivités périurbaines, prennent une place centrale dans le semi-échec de cette entreprise de planification urbaine.

Les résistances au projet départemental ou les craintes des périurbains face à un mode de transport considéré comme inadapté

L'une des principales raisons de ce semi-échec provient du fait que le tramway YSIS est perçu par les responsables du Pays Voironnais comme une menace ou un projet inadapté, tel que le souligne le directeur du SMTC : *« Le Pays Voironnais ? Et ben... non. Ils n'en voulaient pas trop pour diverses raisons… »*[685]. Etre mieux relié à Grenoble est en effet en être forcément plus dépendant. En plus d'accentuer le déséquilibre du territoire voironnais entre un Sud plus urbain, et un Nord plus rural, cette liaison est un trait d'union supplémentaire entre les deux Communautés d'agglomération rivales. Les élus voironnais se sont montrés inquiets que leur territoire se rattache un peu plus à Grenoble par, ce qu'ils considèrent être *« la future ligne 4 de tramway du réseau grenoblois »*[686].

YSIS est considéré d'une part comme un objet exogène et non comme un *construit périurbain* au service d'un projet territorial propre au Pays Voironnais. Il renvoie donc à la peur d'une urbanisation clairement explicitée et qui profiterait essentiellement à l'agglomération grenobloise. D'autre part, pour les élus voironnais l'enjeu n'est pas urbain, il est au contraire axé sur l'accessibilité, la rapidité et l'efficacité du moyen de transport. C'est pour cette raison que les transports publics sont quasi-exclusivement abordés par le ferroviaire, comme le souligne la gazette mensuelle du Pays Voironnais : *« la priorité : c'est l'accès à Grenoble par une offre ferroviaire crédible afin d'enrayer les flots de voitures qui se déversent sur les nationales et sur les autoroutes »* (CAPV, 2004f).

L''un des principaux enjeux de l'acceptation du tramway, dit périurbain, par le Pays Voironnais a d'ailleurs été, au début de la procédure, l'engagement pris par l'ensemble des collectivités sur l'amélioration de la ligne ferroviaire entre Voiron et Grenoble : *« Oui au tram Grenoble-Moirans… Mais en complément du TER Rives-Tullins-Voiron-Moirans-Voreppe-Grenoble »* (Ibid.). La priorité repose en effet essentiellement sur l'amélioration de la liaison ferroviaire, seule à même de résoudre les problèmes quotidiens de déplacements avec l'agglomération grenobloise : *« Il apparaît que sur notre territoire, la solution ferrée de type TER répond mieux aux besoins de déplacements actuels et futurs entre les agglomérations voironnaise et grenobloise. […] La Communauté du Pays Voironnais dit oui au tramway, mais avec une solution ferrée complémentaire, envisageable avant même la mise en service du tramway... »* (CAPV, 2004d).

Le train est plus rapide pour se rendre à Grenoble, moins coûteux (il ne coûte rien à l'EPCI) et mieux adapté. Le Pays Voironnais a ainsi piloté une étude sur une solution ferrée complémentaire au tramway, qui s'est appuyée sur les points suivants : *« Temps de parcours nettement inférieur, mode de déplacement qui concerne l'ensemble des habitants, meilleure utilisation de l'argent public, etc. »* (Ibid.). Comme tient à le préciser un édito de la gazette intercommunale, le train est toujours plus rapide de gare à gare et à horaire fixe :

---

[685] Entretien SMTC Grenoble. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

[686] Entretien CAPV. 2005b. "Maire-adjoint de la commune de Coublevie, Vice-président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais en charge des transports. Entretien effectué le 20/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.

« […] le TER reste plus performant en temps de parcours (16 à 18 minutes Grenoble-Moirans au lieu de 30 à 34 minutes pour le tramway » (CAPV, 2004a).

Pourtant, comme le dossier de concertation du tramway YSIS l'indiquait justement : *« […] l'objectif du Conseil général, maître d'ouvrage d'YSIS, est de créer un outil complémentaire et non concurrent du train »* (CG Isère, 2004f). L'ADTC vantait également dans ses différentes publications, la pertinence du projet et la complémentarité éventuelle entre les deux modes de transport. Pour le vice-président de l'association, ce sont même deux liaisons, voire deux besoins complémentaires : *« Les deux sont indispensables. J'allais même dire que le fait de faire le tramway Grenoble-Moirans va permettre de renforcer et d'améliorer la desserte TER […] La solution proposée par le Conseil général est tout à fait pertinente. Cela revient de fait à dire que le trafic en voie de saturation sur Grenoble-Moirans, on le reporte sur la nationale sous forme de tramway. On allège d'autant la charge sur la voie ferrée, ce qui donne de la capacité pour le TER afin de mieux le cadencer »*[687].



Fig. 128 – Les antagonismes politiques et leurs réseaux complémentaires : « Oui au tramway, mais en complément du TER » (Journal du Pays Voironnais, juin 2004, page 12)

[687] Entretien ADTC. 2004. "Vice-Président de l'Association pour le Développement des Transports en Commun, des voies cyclables et piétonnes dans la région grenobloise (ADTC). Entretien effectué le 21/10/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

Un enjeu non pas urbanistique mais fonctionnel…

Un discours sur le développement durable lié à une logique d'offre

Dans les discours et les réflexions locales voironnaises, on encense comme ailleurs la nécessité de rééquilibrer les parts modales entre la voiture et les autres modes de déplacements, voire de *« laisser la voiture au garage »* (CAPV, 2004a) ou encore *« d'arrêter le tout-voiture »* (Ibid.). Il est régulièrement fait référence à des enjeux environnementaux majeurs que sont la pollution atmosphérique, le bruit ou le cadre de vie, afin de mettre en garde la société face à une probable asphyxie en cas de laisser-faire : *« […] faut-il laisser les choses évoluer au fil de l'eau, avec des conséquences sur la qualité de l'espace public, la pollution, le bruit, l'équité sociale, ou faut-il inverser (ou tout au moins infléchir) cette tendance au tout voiture ? »* (CAPV, 2004g).

Le discours de l'EPCI périurbain porte en effet sur une indispensable intervention de la puissance publique, seule à même de préserver le cadre de vie des habitants. Ainsi, le Pays Voironnais diffuse une logique d'offre sous-jacente à toute intervention en matière de transports publics, qui s'appuierait sur des moyens techniques efficaces, comme par exemple : *des prolongements de lignes dites structurantes, des dessertes cadencées, des voies réservées, des bus guidés, des TCSP, etc*. L'objectif recherché est que les transports publics soient attractifs, performants, rapides et concurrentiels, face au mode de transport automobile.

L'enjeu environnemental (l'asphyxie), qui vient souvent justifier une logique fondée sur l'offre de transport, permet de faire l'économie d'une véritable réflexion sur l'urbanisme au sein des secteurs périurbains. La ville est relativement absente du discours sur les déplacements, puisque lorsque la thématique est abordée, on ne parle pas d'aménager l'espace autour, mais plutôt de relier les espaces entre eux. L'enjeu du transport en commun est de ce fait avant tout interurbain et sectoriel, et doit répondre uniquement, comme le souligne Marc Wiel, à un *« […] dysfonctionnement révélateur d'un écart entre une offre et une demande »* pour que *« cela circule bien »* (Wiel, 2005).

Un projet de tramway inadapté au projet du territoire voironnais

> *Ce serait une première en France que d'avoir construit un tramway périurbain. Vous allez en Suisse ou en Allemagne certes... Ce tramway précède même quelque part l'urbanisme et nous comptons que cela se densifie autour. C'est d'ailleurs bien là un des points majeurs du projet. Il faut quand même qu'il y ait des gens à transporter !*
>
> **Entretien,**
> *Direction du SMTC*[688]

[688] Entretien SMTC Grenoble. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble.

Le tramway YSIS éclaire sur la priorité accordée par les élus périurbains d'être relié à Grenoble, au centre et à ses points générateurs de trafic. L'essentiel pour les élus périurbains est de faciliter les déplacements et seulement très secondairement de poser la question en terme urbanistique. Ainsi, relier rapidement les espaces périphériques au centre de Grenoble permet de faire l'économie d'une véritable réflexion sur l'urbanisme des secteurs traversés. YSIS – mode de transport public vecteur d'urbanisation et impliquant de s'intéresser a minima aux formes urbaines – se heurte à la substance même de ce qui fait un territoire périurbain, c'est-à-dire la faible densité, l'individualité, l'automobilité et bien entendu la maison individuelle. Les transports, lorsqu'ils sont abordés, sont là pour conforter un modèle urbanistique et non pour envisager de nouvelles formes urbaines entre guillemets *plus durables*.

L'inadaptation du projet YSIS provient du fait que ce mode de transport soit une solution plus urbaine que périurbaine, alors que l'enjeu même du déplacement ne se situe pas là. La demande des élus et de la population est purement fonctionnelle, c'est-à-dire principalement centrée sur l'origine-destination à Grenoble, et non urbaine comme l'affirme le vice-président du Conseil général devant ses collègues : *« La question de la composition urbaine est majeure, parce qu'on ne pourra pas justifier un tel investissement si on ne se donne pas plus d'épaisseur à la ville ! Il y a là une obligation ! Et cela veut dire quoi ? Il faut une densification. Le maire du Fontanil l'a compris. Et il faut revoir les projets urbains et notamment les PLU [Plan Local d'Urbanisme]. YSIS sur la RN 75 cela veut dire déjà prendre de l'espace sur la voiture ! »*[689].

On retrouve d'ailleurs cette volonté urbanistique du Conseil général au sein du dossier de concertation : *« YSIS va, sur le long terme, favoriser les transformations du tissu urbain, les polarisations de services autour des principaux points d'interconnexion, lieux de vie et de rencontre à l'échelle des quartiers »* (CG Isère, 2004f).

En outre, considéré comme un outil moins attractif que le train, le tramway véhicule localement l'idée qu'il peut générer de l'urbanisation, voire même une éventuelle ville nouvelle entre Moirans et Grenoble. Le tramway représente le risque d'être vecteur d'une continuité de l'urbanisation au sein de la vaste conurbation grenobloise, et d'entraîner le Pays Voironnais *« […] dans une espèce de magma qui le transformerait en une banlieue dortoir sans intérêt »*[690]. En plus d'être porteur d'une certaine image urbaine, *« puisque le tram c'est Grenoble »*[691], cet outil technique est donc considéré comme une menace face à une extension de l'urbanisation qui reste encore globalement impensée. C'est à cet égard que la préservation de la coupure verte[692] défendue au sein du Schéma directeur de la région urbaine prend tout son sens, notamment afin de maintenir une coupure physique entre les villages périurbains et ce qui est perçu comme étant la grande ville.

---

[689] Baïetto, M. 2004. "Vice-président du Conseil Général, Le tramway YSIS, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.
[690] Entretien CAPV. 2005b. "Maire-adjoint de la commune de Coublevie, Vice-président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais en charge des transports. Entretien effectué le 20/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron.
[691] (Ibid.).
[692] Coupure verte séparant la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et de LA METRO.

Ce rejet de l'urbanisation, et en général d'une densité plus importante, fut illustré lors de la concertation du projet de tramway YSIS auprès de deux communes de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais concernées par le tracé : Moirans et Voreppe (respectivement 9 600 et 7 600 habitants en 1999). Le tramway pourquoi pas… mais il est évident, comme l'indique un élu communautaire, que : *« Nos populations ne sont pas prêtes à accepter des formes urbaines denses. Même les élus ne sont pas prêts à accepter des formes urbaines denses ! Si on parle d'immeubles collectifs, on se fait flinguer ! »*[693].

Les risques de surdensification sont largement perceptibles dans le discours local puisque *« […] dans les esprits, le tramway est susceptible d'être vecteur d'urbanisme populaire »*[694]. Les élus ne veulent d'ailleurs pas dépasser le seuil symbolique des 10 000 habitants pour leurs villes, passage psychologique du stade de la petite ville à celui de la grande ville. Ces derniers ont en effet été choisis par leurs électeurs pour préserver une certaine qualité de vie à leurs populations. Après avoir reçu la première vague de l'urbanisation périurbaine, les communes du secteur adoptent désormais une position défensive, qu'affirment clairement les logiques de type NIMBY au sein des conseils municipaux. Le verrouillage systématique des plans d'occupation des sols, aux alibis de protection environnementale, favorise alors le *« saut des ménages »* (Wiel, 1999a) des moins huppés vers des territoires comme le secteur de Bièvre situés au-delà des limites du Pays Voironnais ; c'est-à-dire vers la troisième ou quatrième couronne périurbaine, rendue accessible par les efforts consentis au sein des premières couronnes dans le domaine des politiques routières.

En dehors d'inévitables raisons financières, l'échec relatif d'YSIS est avant tout à relier à son inadaptation, face au double enjeu de l'accessibilité au centre et au refus de l'urbanisation. Les élus locaux ne voient en effet pas d'un très bon œil un mode de transport les obligeant à engager une réflexion sur leurs projets urbains, et à redéfinir les POS et en général la manière d'appréhender l'espace public au sein de leurs communes.

Pourtant, alors que cette possibilité de renouvellement (péri)urbain est amenée par un projet original et presque unique en son genre en France – un moyen de transport qui anticipe et accompagne l'urbanisation le long d'un axe de développement – le choix des élus locaux se porte à l'inverse en faveur de la liaison par TER. Celle-ci propose le double avantage de ne pas les obliger à réfléchir aux conséquences de la périurbanisation et surtout ne pas modifier le modèle actuel d'urbanisation périurbain. Le train a ici l'avantage indéniable et paradoxal de permettre aux élus de ne pas choisir, et également de faire le minimum en terme urbanistique. Il est consensuel, ne coûte rien ou si peu à l'intercommunalité et garantit une bonne accessibilité sans rien changer à « l'urbanité ».

Qui est contre le train ? L'exemple des gares périurbaines ou des parcs-relais est révélateur de ce non-choix puisque les projets urbains autour des gares sont encore quasi-inexistants. Les gares périurbaines du Voironnais sont encore loin de la situation du RER

[693] Entretien CAPV. 2005b (Ibid.).
[694] Entretien CAPV. 2006. "Ancien maire de Voreppe, ancien président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et ancien président du Conseil général de l'Isère. Entretiens effectués les 22/09/2006 et 06/10/2006 par C. Guerrinha.", Neuilly-sur-Seine.

parisien où la création d'une gare, même périurbaine attire l'activité économique en faisant monter la pression immobilière, sans qu'aucune collectivité locale n'ait à subventionner les promoteurs…

La gare dans le périurbain voironnais n'est par ailleurs perçue que comme un point d'entrée au réseau et encore rarement comme le centre d'un quartier remodelé. Les parcs-relais qui se résument dans le meilleur des cas à des silos de parkings ou plus couramment à de simples lignes blanches tracées au sol, illustrent clairement cette économie intellectuelle. L'échec du tramway YSIS dans le Pays Voironnais, vient donc moins du fait que les élus ne soient pas prêts à répondre aux enjeux posés, qu'à un choix urbanistique clairement assumé.

4.3. Les projets périurbains du Conseil général de l'Isère

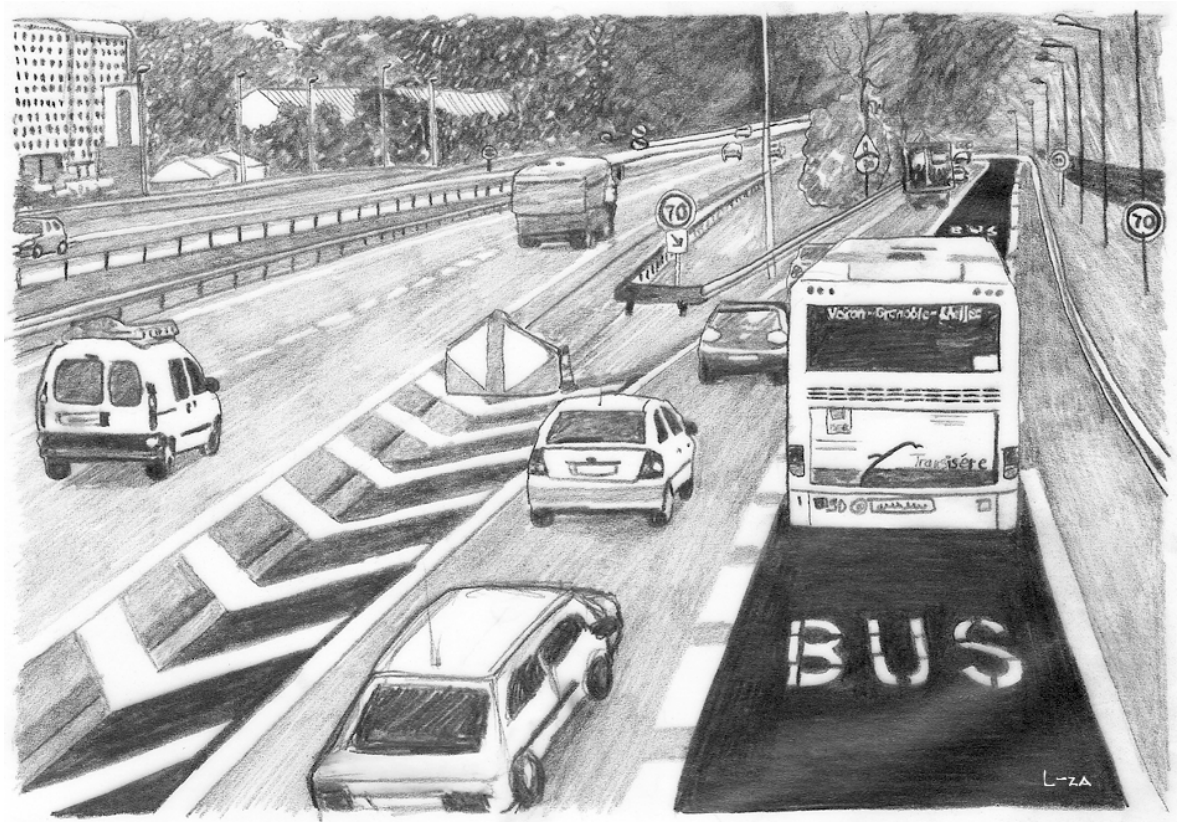


Fig. 129 – Les lignes express périurbaines sur voies réservées autoroutières (entrée Nord-Ouest de Grenoble)

Le réseau Trans'Isère : la constitution d'un réseau périurbain ?



> *L'autre Autorité Organisatrice sur le périurbain, le Conseil général de l'Isère, a redynamisé de manière très importante le réseau Trans'Isère grâce à la nouvelle tarification zonale offrant la correspondance gratuite avec les réseaux urbains, trams et bus, mise en place en 2002, puis par la création des lignes Express, Grenoble - Voiron - Crolles et Vizille - Grenoble, accompagnée par la mise en place de nouveaux sites propres.*
>
> **Plan de Déplacements Urbains,**
> *(SMTC, 2006)*

Le réseau départemental *Trans'Isère* a subi depuis la fin des années 1990[695] de nombreuses évolutions, portant principalement sur la restructuration et la hiérarchisation d'un réseau d'autocar organisé en trois principales catégories : *desserte locale, lignes interurbaines et lignes express*[696]. L'objectif du Conseil Général est en outre de rendre accessible à l'ensemble de la population les lignes départementales classiques dites scolaires, en les transformant en lignes de dessertes locales, en distinction des lignes proprement interurbaines. Il n'y a donc officiellement plus de lignes scolaires en Isère, et logiquement plus de distinction entre le scolaire et le non-scolaire. Ce réseau spécifique très étoffé, couvrant presque toutes les communes de l'Isère, reste cependant généralement à très faible fréquence, desservant principalement les établissements scolaires et fonctionnant surtout le matin et le soir, mais peu dans le reste de la journée.

Comme de nombreux réseaux départementaux, le réseau isérois est issu d'une sédimentation historique de lignes en fonction des développements consentis par les exploitants, qui a conduit à un manque de visibilité et de cohérence de l'ensemble. Les modifications apportées par le Conseil général ciblent ainsi principalement la refonte du mode de financement et de fonctionnement de l'exploitation[697], la structuration des lignes,

---

[695] Avec en particulier l'alternance politique au sein du Conseil général et l'arrivée d'une majorité de gauche plurielle autour du groupe majoritaire formé par le Parti Socialiste.

[696] Le réseau se compose en 2004, de plus de 600 lignes interurbaines, soit 4 lignes express, 88 lignes départementales, 14 lignes périurbaines et 503 lignes dites locales. Les lignes interurbaines sillonnent le département, avec une fréquence plus élevée, et plus d'arrêts que les lignes de desserte locale.

[697] Le réseau est composé d'environ 80 exploitants, de tailles différentes, mais avec un exploitant principal fonctionnant en régie départementale (VFD), qui effectue un tiers de tous les km parcourus du réseau. Il y a de nombreux petits exploitants concentrés sur une seule ligne et qui possèdent seulement 2 ou 3 cars. La particularité du réseau isérois est que l'exploitation, contrairement à la plupart des départements, s'effectue sous la forme de *marché à garantie de recette* et non plus en simple DSP. Avec le changement du mode de délégation, les exploitants sont rémunérés de manière identique, que les cars soient vides ou pleins. L'objectif pour la collectivité est de mieux maîtriser l'organisation de son réseau. Le passage des recettes par origine-destination gérées par les transporteurs eux-mêmes, à des recettes gérées par le département et qui sont à redistribuer suivant une clé de répartition, révèle la nouvelle implication de la collectivité. Un autre exemple de cette volonté, s'illustre sur une image visuelle du réseau devenue identique pour toutes les lignes. Par ailleurs, l'activité des VFD se répartit de la manière suivante (2005) : environ 45% en lignes directes Régie et 55% pour le compte des AOTU. De plus en plus de Communautés d'agglomération prennent en charge l'organisation de leurs réseaux de transports, à travers les AOTU (Bourgoin-Jallieu/Villefontaine,

la tarification, ainsi que l'identité du réseau. Sur ce dernier point, le Conseil général affiche une volonté d'homogénéisation, afin d'assurer une qualité de service équivalente en passant d'un réseau multi-exploitants sans véritable identité, à un réseau unifié. Il a ainsi été donné un habillage identique à l'ensemble des cars, quelque soit l'exploitant.

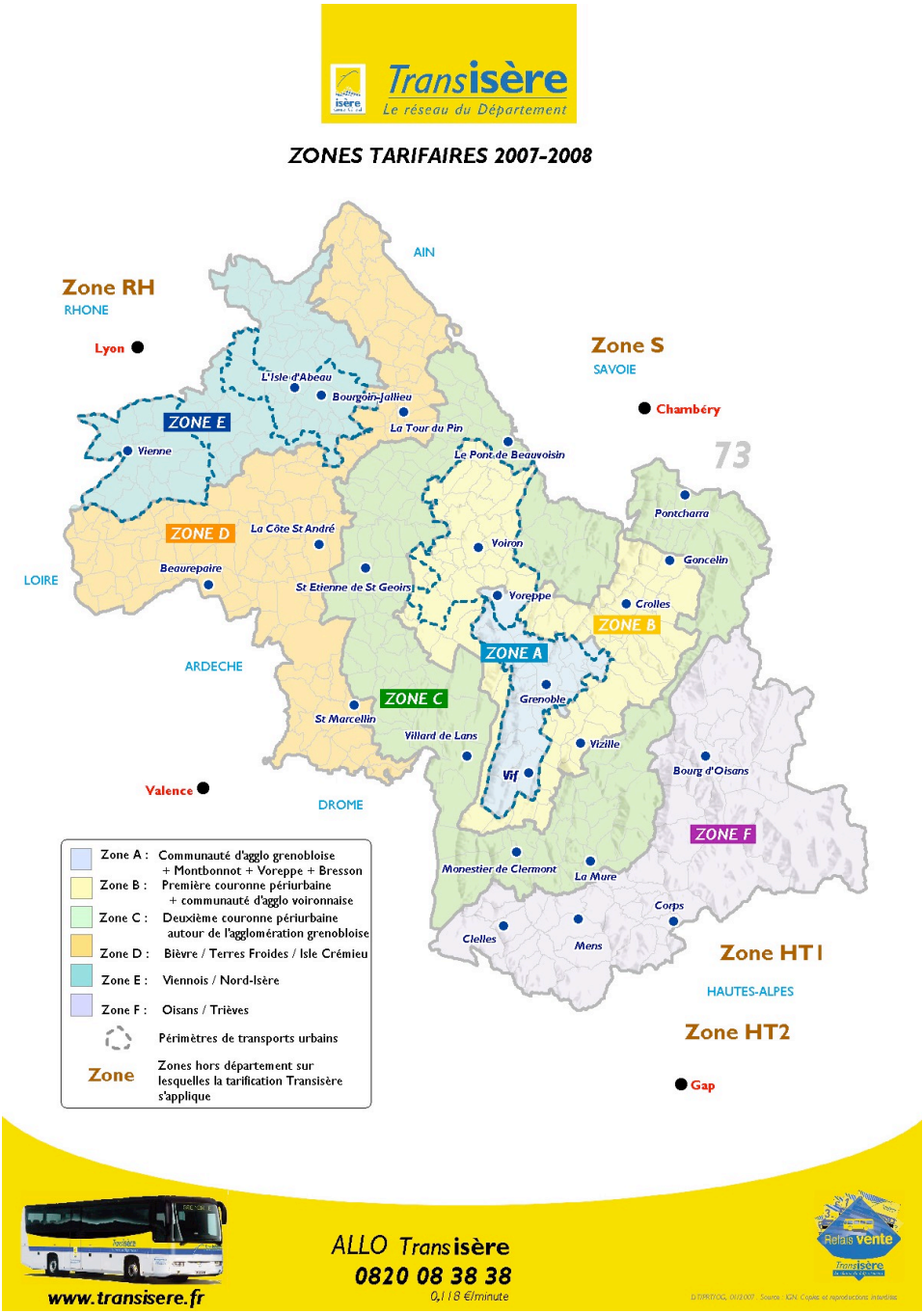


Fig. 130 – Carte zonale 2007-2008 du réseau départemental Trans'Isère

Grésivaudan, Grenoble, Vienne et Voiron), ce qui a eu pour effet de réduire à 45% l'activité de base des VFD (les lignes régulières interurbaines et locales).

Le passage d'une tarification par ligne à une tarification zonale



> *Plus aucune bonne raison de prendre sa voiture. Nouvelle tarification de type carte Orange, formules d'abonnement très attractives, possibilité de passer d'un mode de transport à un autre avec le même titre de transport, lancement de lignes express très rapides, signatures de conventions transport avec les entreprises… rendent le car très attractif. […] Mais le département ne s'arrête pas là. Il mettra en service l'année prochaine une carte à puce qui fonctionnera sur les réseaux de transports urbains et interurbains. Encore un grand pas vers la modernité.*
>
> **ISERE MAGAZINE,**
> *(Conseil Général de l'Isère, 2004d)*

Après la réorganisation du réseau et avant les lignes express, le deuxième grand chantier du Conseil général a été celui de la tarification (**voir carte page précédente**). D'une tarification par ligne, ou plus exactement par origine-destination avec une lisibilité compliquée, le réseau *Trans'Isère* s'est doté d'un système revendiqué comme *« simple, lisible, attractif et qui permette à tout un chacun de se déplacer librement »* (CG Isère, 2006e), au moyen d'une tarification zonale (à 7 zones), à l'instar de celle existant en Région Ile-de-France avec la carte orange. Par ailleurs, le Conseil général joue la carte de la complémentarité tarifaire avec les différents réseaux urbains. Lorsqu'un usager achète la libre-circulation interurbaine zone A, en l'occurrence un billet ou une carte couvrant la zone centrale (le PTU de LA METRO), celui-ci peut utiliser tous les modes de transports de la zone A, qu'ils soient urbains ou interurbains, du réseau urbain (TAG) ou du réseau départemental *Trans'Isère*. Pareillement, sur la zone B, celle où est située le réseau de transport public du Pays Voironnais, l'usager peut en achetant la libre-circulation interurbaine zone B, circuler librement tant sur le réseau du Pays Voironnais que sur celui du département.

Vers un réseau périurbain ?

L'objectif du Conseil général est en outre de développer l'offre de transport public sur les secteurs périurbains, afin d'améliorer les accès de ces espaces à l'agglomération grenobloise. A ce titre, de nombreux conseillers généraux s'interrogent sur l'éventualité de modifier les périmètres de transports pour mieux prendre en compte les espaces issus de la périurbanisation, comme l'affirme Charles Descourt, conseiller général membre du SMTC, lors d'une séance plénière de la collectivité sur les transports : *« Le périurbain échappe aux AOT ! Qui fait quoi dans le périurbain ? Qui doit prendre cela en charge ? Avant le SMTC était pertinent, mais aujourd'hui ? Je me réjouis que le département fasse YSIS ! Mais*

le Grésivaudan ? Et entre Bourgoin et Lyon ? Nos périmètres urbains ont remplis leur rôle. Aujourd'hui il faut les dépasser, ils ont vécu ! »[698].

Les efforts menés par le Conseil général préfigurent l'émergence d'un véritable réseau périurbain, une sorte de réseau de troisième niveau entre l'urbain et l'interurbain (départemental et régional). Le réseau *Trans'Isère* voulu par la collectivité a ainsi vocation à s'étoffer sur tout le pourtour de l'agglomération, formant ainsi une armature périurbaine de transports public ; même s'il est à noter que l'émergence d'un réseau périurbain grenoblois n'est en quelque sorte que la résurgence des anciennes lignes de tramways qui parcouraient dans la première partie du 20ème siècle le territoire départemental, et qui ont peu à peu disparu dans les années précédant ou suivant la seconde guerre mondiale.

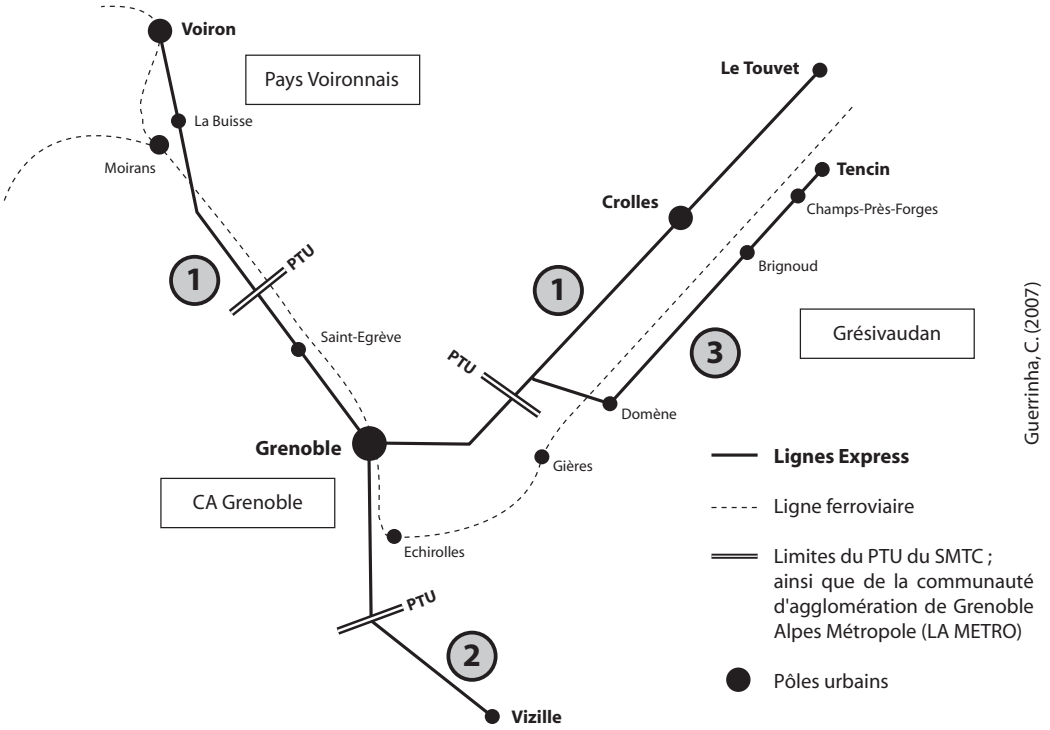
Les lignes express ou la mise en service d'un RER routier grenoblois

Pour le Conseil général de l'Isère, département très fortement impliqué dans les transports publics et notamment dans leur financement, l'enjeu est bien entendu de *« faciliter les déplacements »* (CG Isère, 2004d), comme l'illustre le projet de tramway YSIS ou celui sur les voies réservées sur autoroute. Le Conseil général a en effet financé et réalisé des *lignes d'autobus semi-express* avec très peu d'arrêts (**voir carte page suivante**) , circulant sur autoroute et en voie réservée sur certains tronçons reliant rapidement les espaces périphériques au centre de Grenoble : *Lignes Express Est-Ouest (Voiron-Grenoble-Crolles), et Nord-Sud (Grenoble-Vizille).*

Offrir un accès rapide à l'agglomération centrale

L'une des principales innovations proposée à l'usager isérois en termes d'offre de transport public, tient à la volonté du Conseil général de développer des lignes de bus express qui pénètrent l'agglomération par les axes routiers principaux et en particulier les axes autoroutiers, afin de répondre à l'engorgement des lignes périurbaines au niveau des portes de l'agglomération grenobloise. Pour en assurer la régularité, le Conseil général a aménagé plusieurs voies réservées sur autoroute aux entrées de Grenoble. L'objectif de la collectivité est d'offrir un mode d'accès efficace aux pôles urbains, une tarification attractive, une exploitation performante en termes de rapidité et de fréquence. La logique poursuivie est de desservir le centre de Grenoble de manière rapide et avec une bonne fréquence, à la manière des RER ferrés qui circulent en région parisienne.

[698] Descours, C. 2004. "Elu, Conseiller Général, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004. Ancien sénateur de l'Isère (RPR), Conseiller général de l'Isère, Vice-président du SMTC." Grenoble.



Ligne diamétrale Express Est-Ouest (1)

(Le Touvet) – Crolles – Grenoble – Voiron

25 arrêts dont 7 dans l'agglomération centrale (6 à Grenoble), 3 dans le Pays Voironnais (La Buisse, Coublevie et Voiron) et 15 dans le Grésivaudan (Montbonnot, Crolles, Lumbin, La Terrasse et le Touvet).

Entre Crolles et Voiron : 47 aller-retour par jour du lundi au vendredi, avec une fréquence de 10 minutes à l'heure de pointe.

Ligne radiale Express Sud (2)

Vizille – Grenoble

9 arrêts dont 5 à Grenoble, et 4 dans la communauté de communes du Sud agglo (Jarrie et Vizille).

Entre Vizille et Grenoble : 18 aller par jour du lundi au vendredi (période scolaire), avec une fréquence de 10 minutes à l'heure de pointe.

Entre Grenoble et Vizille : 21 aller par jour du lundi au vendredi (période scolaire).

Ligne radiale Express Est (3)

Tencin – Grenoble

20 arrêts dont 5 à Grenoble, et 15 dans le Grésivaudan (Domène, Le Versoud, Villard Bonnot, Froges, Chaps-près-Forges et Tencin).

Entre Tencin et Grenoble : 22 aller par jour du lundi au vendredi (période scolaire), avec une fréquence de 15 minutes à l'heure de pointe.

Fig. 131 – Les lignes Express sur autoroutes du réseau départemental Trans'Isère : un concurrent au train ?

Les lignes express sont pensées comme de véritables RER routiers qui proposent, depuis les espaces périphériques de la RUG, un accès rapide au centre-ville de Grenoble par les transports publics en désengorgeant les accès urbains très encombrés, dont les conditions s'aggravent d'années en années. L'objectif est d'offrir un mode d'accès aux pôles urbains qui soit performant (rapidité, fréquence, régularité, horaires) et avec un coût, financier modéré tant pour l'usager (tarification attractive) que pour la collectivité (investissements modérés). Les lignes sont censées répondre aux besoins des usagers pour les déplacements domicile/travail, en l'occurrence : un car toutes les 10 minutes aux heures de pointe, des arrêts peu nombreux qui desservent les zones d'emploi, des cars qui empruntent au maximum les voies réservées sur autoroute pour éviter les embouteillages ;

et enfin dernier atout : des cars récents équipés de ceintures de sécurité et climatisés l'été, qui assurent un confort appréciable pour l'usager.

La première ligne express a été mise en service en 2002. Elle relie l'agglomération grenobloise aux secteurs périurbains du Grésivaudan (rive gauche) et du Voironnais, en l'occurrence la ligne diamétrale *Voiron – Grenoble – Crolles*. Elle relie donc également deux secteurs périurbains entre eux, en passant par le centre de Grenoble. La deuxième ligne express mise en service en 2003, relie l'agglomération grenobloise au secteur périurbain Sud, en l'occurrence la ligne radiale *Vizille – Grenoble*. Cette ligne emprunte sur quelques tronçons l'autoroute, puis le site propre d'une ligne du réseau urbain grenoblois. En 2006, une troisième ligne express est mise en service à partir de la restructuration d'une ligne interurbaine existante, en l'occurrence la ligne express *Tencin – Grenoble*, qui relie la rive droite du secteur périurbain du Grésivaudan au centre de l'agglomération grenobloise.

L'utilisation innovante des Bandes d'Arrêt d'Urgence (BAU)

> *La première voie de bus de France sur autoroute sera créée en Isère.*
>
> **ISERE MAGAZINE,**
> *(CG Isère, 2006d)*

> *Une expérimentation unique en France. L'idée de réserver la bande d'arrêt d'urgence aux transports en commun avait été lancée dès 2002 par le président André Vallini. S'agissant d'une première nationale, il a fallu convaincre auparavant le ministère des Transports, qui était loin d'être favorable à cette première nationale, pour pouvoir lancer l'expérimentation sur dix kilomètres. Aujourd'hui, cette voie de bus pilote est placée sous les projecteurs : elle devrait servir de modèle pour gérer d'autres voies rapides urbaines en Isère et en France.*
>
> **ISERE MAGAZINE,**
> *(CG Isère, 2007a)*

A l'heure où la plupart des villes européennes réfléchissent au moyen de faire « sauter » les bouchons automobiles aux heures de pointe, la principale originalité de l'idée lancée par le Conseil général de l'Isère, tient à faire circuler, d'une part les cars sur les axes autoroutiers, et d'autre part d'y créer sur certains tronçons des voies réservées afin d'en garantir l'efficacité lorsque le réseau routier est saturé, en l'occurrence au niveau des points noirs à l'entrée de l'agglomération grenobloise. L'enjeu du département est d'assurer à un coût relativement limité, comparé aux investissements nécessaires pour

développer une ligne ferroviaire, une desserte compétitive et efficace par rapport à la voiture individuelle, quelles que soient les conditions du trafic autoroutier. Selon les services techniques du Conseil général, l'idée des lignes express n'a par ailleurs de sens que si les cars circulent à côté de la voiture individuelle sans y perturber, ni aggraver les conditions de circulation, afin d'éviter un rejet massif de la part de population. Le rôle pédagogique d'une telle initiative est mis ainsi en avant, car il permet de faire circuler les bus à côté des voitures en ne créant pas de voie supplémentaire. L'ambition affichée par le Conseil général est ainsi d'encourager au report modal, de la voiture vers les transports publics, comme le souligne un chargé d'études au Conseil général : *« Si on vient mettre à côté des voitures des cars sans qu'il n'y ait eu de modifications des conditions de circulation, les automobilistes voient tout d'un coup des cars qui commencent à les doubler... Là, on pense qu'il peut y avoir un report modal assez fort »*[699].

L'utilisation des *Bande d'Arrêt d'Urgence* (BAU) a ainsi été préférée, à l'utilisation d'une voie autoroutière réservée qui enlèverait une voie pour les automobilistes ou encore à la construction d'une voie supplémentaire, qui se heurterait à un double refus social et environnemental. L'intérêt d'une voie affectée aux cars sur la BAU, sachant que leur rôle est d'abord l'arrêt de véhicules en détresse, la circulation des secours, le rattrapage des erreurs de conduite, etc., permet donc de pallier à ces contraintes tout en proposant une solution technique acceptable. Celle-ci n'est cependant pas une opération aisée au vu des problématiques liées aux questions de sécurité et au respect de la réglementation en matière de circulation autoroutière[700].

Le premier tronçon en site propre sur autoroute a été expérimenté pour la première fois sur une distance de 400 mètres de long au niveau du principal point noir d'accès à Grenoble aux heures de pointe du matin, c'est-à-dire la bretelle d'entrée Ouest de Grenoble (pont d'Oxford), en l'occurrence les voies l'accès en provenance du secteur Voironnais et de la Bièvre. La section aménagée est limitée à quelques centaines de mètres, où se concentrent les plus grands ralentissements. L'objectif du Conseil général est cependant d'étendre l'expérimentation sur le même tronçon sur une distance de 4 km, entre la commune de Saint-Égrève (à la limite de la Communauté d'agglomération de LA METRO) et le pont d'Oxford.

Les bus du réseau interurbain *Trans'Isère* et, notamment, la ligne express diamétrale Voiron-Grenoble-Crolles, sont ainsi autorisées à rouler sur la BAU dès que le trafic est ralenti à moins de 50 km/h. Un certain nombre d'aménagements de sécurité ont pour cela

---

[699] Entretien CG Isère. 2004. "Chargé de mission au service Développement de la Direction des Transports du Conseil Général de l'Isère. Entretien effectué le 20/10/2004 par C. Guerrinha.", La Tronche.

[700] Toucher à la BAU étant une opération lourde et inédite, les services du Conseil général ont étudié dans quelle mesure les BAU pourraient être utilisées, en respectant les conditions de sécurité, de réglementation, de circulation, d'information, etc., en matière de circulation sur cette voie. Une mission interministérielle s'est ensuite chargée d'étudier les possibilités de réalisation de ce projet, afin de faire éventuellement évoluer la réglementation, tout en conservant à la BAU son rôle actuel. Le Conseil général de l'Isère a ainsi négocié avec le secrétariat d'Etat aux transports pour obtenir l'autorisation d'utiliser la bande BAU de l'autoroute A48 entre Voreppe et Grenoble-Bastille. L'Etat a donné son feu vert le 23 juin 2006 pour une expérimentation grandeur nature.

été réalisés : élargissement de la voie, enrobé de couleur rouge permettent aux conducteurs d'identifier clairement le couloir de bus, refuges avec téléphone tous les 500 mètres pour les automobilistes en difficulté, panneaux d'information à messages variables, feux de signalisation, caméras vidéo de surveillance, etc.

Les lignes express en complément des liaisons en TER

La mise en circulation d'une nouvelle offre de transports publics à destination des espaces périurbains améliore le service proposé à la population de la région urbaine, cependant elle vient aussi se surajouter à l'offre ferroviaire existante. Les *lignes express* sont donc la source de nombreux débats sur l'utilité et la pertinence même des autobus du Conseil général. De nombreux élus départementaux s'insurgent en effet sur le *« problème de concurrence du car et du train »*[701], voire sur le fait qu'il est absolument *« stupide de faire circuler des cars en parallèle aux voies ferrées ! »* [702], comme l'exprime à ce titre le conseiller général d'un canton rural : *« […] avec l'annonce des lignes express... je crois qu'on a reculé parce qu'elles ne doivent pas être en concurrence avec les lignes TER. La priorité devrait être les lignes TER, plutôt que de mettre des bus sur nos routes ! »*[703].

Les *lignes express* sont donc montrées du doigt par les détracteurs de l'initiative, dont la SNCF, qui mettent en avant le fait qu'elles viennent concurrencer les lignes ferroviaires et leur fait perdre de la clientèle, en particulier sur le trajet entre Voiron et Grenoble. Ainsi, malgré une liaison déjà existante entre Voiron et la gare de Grenoble, les services du Conseil général justifient la ligne express sur ce trajet, parce que la cadence des lignes ferroviaires est jugée insuffisante, comme le souligne à ce titre un chargé d'études au Conseil général : *« On en avait assez d'entendre la SNCF et RFF qui disaient qu'ils allaient régler les problèmes d'engorgement sur l'axe Voiron-Grenoble. Ils nous disent que dans 10 ans ce sera bon... Mais, je crois qu'on a bien fait de faire ces lignes express car ce n'est pas dans 10 ans qu'il faut apporter des réponses, c'est aujourd'hui ! »*[704]. Le vice-président du Conseil général chargé des transports rétorque également : *« […] qu'il y a certes un problème de complémentarité, mais ce qu'il faut voir c'est la situation actuelle et celle où nous voulons arriver ! »*[705]. L'ambition du Conseil général est en effet de proposer une solution alternative, en attendant une solution crédible dans le domaine du transport ferroviaire périurbain. La collectivité n'exclut en effet pas que d'ici 10 ans des dessertes ferrées ou des solutions de type tram-train viennent remplacer les lignes express.

---

[701] Conseil Général de l'Isère, 2004f, Séance plénière consacrée aux « transports », le 21 octobre 2004.
[702] (Ibid.)
[703] Conseiller Général de l'opposition. (Ibid.)
[704] Entretien CG Isère. 2004. "Chargé de mission au service Développement de la Direction des Transports du Conseil Général de l'Isère. Entretien effectué le 20/10/2004 par C. Guerrinha.", La Tronche.
[705] Baïetto, M. 2004. "Vice-président du Conseil Général, Le réseau d'autocar départemental, Thème n°2 : « Se déplacer en Isère », Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

La solution aux problèmes de déplacements ne se trouve certes pas uniquement dans le bus. Mais en attendant que le ferroviaire soit amélioré, le vice-président de l'ADTC souligne pareillement que : *« Le Conseil général essaie de faire de son mieux. Et la seule chose qu'il peut faire c'est de créer des lignes périurbaines et express pour améliorer les déplacements »*[706]. Les lignes express sont conçues, officiellement, comme des solutions provisoires et temporaires pour offrir une meilleure réponse au besoin de la population, le temps que des solutions plus définitives voient le jour. Les cars sont ainsi mis en service pour répondre à des besoins urgents, en attendant que les cadencements ferroviaires soient améliorés.

Les lignes express du Conseil général de l'Isère répondent donc à un besoin de déplacement réel, qui n'est pour l'heure pas satisfait par les liaisons ferroviaires régionales. Ces lignes offrent en outre des coûts d'investissements et de fonctionnement moindres, ainsi qu'une mise en service rapide et plus souple. Si les besoins changent, il est en effet relativement simple de modifier le réseau et l'offre proposée, comme le souligne un chargé d'études : *« Les lignes express vous pouvez les adapter, alors qu'une fois que vous avez mis des rails allez les dévier ! En plus, si vous décidez de la création d'un RER routier, vous l'avez l'année suivante ! »*[707].

Les lignes express sont donc aujourd'hui considérées comme une solution possible et pertinente pour dissuader l'usager de prendre sa voiture, car selon le vice-président aux transports du Conseil général : *« Elles offrent une alternative crédible à la voiture et nous souhaitons les développer partout où il n'existe pas de transports en commun »*[708]. Certaines de ces lignes font certes concurrence au train, comme la ligne Voiron-Grenoble où près de 20% des usagers sont d'anciens utilisateurs du train (2006), mais les lignes express répondent essentiellement à des besoins non satisfaits par le train, en l'occurrence des dessertes en heures creuses, une tarification attractive, ou une intermodalité avec les réseaux urbains. Enfin, comme le souligne d'ailleurs un élu rural du conseil général : *« Le car peut être une des solutions pour mieux se déplacer, et les réticences à son égard, contrairement au train, sont avant tout un problème culturel »*[709].

Une déconnexion des problématiques urbaines

Enfin, la mise en service des lignes express ne vient pas remettre en cause l'infrastructure ferroviaire existante, ni l'organisation urbaine au niveau de la RUG. Ce serait, comme le déclare le vice-président aux transports du Conseil général : *« […] leur*

---

[706] Entretien ADTC. 2004. "Vice-Président de l'Association pour le Développement des Transports en Commun, des voies cyclables et piétonnes dans la région grenobloise (ADTC). Entretien effectué le 21/10/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble.

[707] Entretien CG Isère. 2004. "Chargé de mission au service Développement de la Direction des Transports du Conseil Général de l'Isère. Entretien effectué le 20/10/2004 par C. Guerrinha.", La Tronche.

[708] Entretien CG Isère. 2005. "Maire d'Eybens, vice-président du Conseil général de l'Isère et de la Communauté d'agglomération de LA METRO chargé des déplacements. Président du Syndicat Mixte du Schéma Directeur. Entretien effectué le 21/03/2005 par C. Guerrinha.", Eybens.

[709] Conseil Général de l'Isère, 2004f, Séance plénière consacrée aux « transports », le 21 octobre 2004 Conseiller Général, secteur de la Bièvre.

accorder beaucoup trop d'importance »[710]. L'un des principaux intérêts du RER routier par rapport au système ferroviaire est justement sa malléabilité, sa flexibilité, sa souplesse, ainsi que sa capacité à adapter l'offre aux configurations urbaines existantes. L'ambition du Conseil général est en effet uniquement d'adapter son offre de transport public à la périurbanisation de la RUG : *« La nouvelle offre proposée par les lignes express permet de prendre en compte la problématique périurbaine »*[711].

Les lignes express viennent faciliter à leurs mesures les déplacements entre l'agglomération centrale et les espaces périurbains. Le mode routier, comme le précise un chargé de mission du Conseil général n'a pas une ambition urbaine, parce que l'un des atouts du routier est qu'il est beaucoup plus souple : *« Il peut s'adapter à l'urbanisation existante. Là-dessus, c'est l'urbain qui fait la loi. L'express doit s'adapter à ce que fait l'urbain… il ne le modifie pas ! »*[712].

Conclusion du point 4
Répondre aux besoins de déplacements par des solutions alternatives

Les objectifs des solutions techniques évoquées dans ce chapitre sont, pour les pouvoirs publics qui les mettent en œuvre, de *faciliter* les déplacements, c'est-à-dire de rendre plus rapide les liaisons en transports publics du périurbain vers le centre des agglomérations. Amener des lignes de transports publics structurantes jusqu'aux secteurs périurbains répond à la volonté d'améliorer les déplacements quotidiens. Dans cette optique les liaisons ferroviaires en TER restent l'outil privilégié. Cependant, comme nous l'avons détaillé, cette solution est difficile et parfois impossible à mettre en œuvre du fait d'une offre (infrastructures, cadencement) insuffisante ou d'une configuration spatiale inadaptée.

Le PDU et le Schéma directeur grenoblois précisent à cet égard que le système actuel de desserte ferroviaire pourrait être complété à terme par un réseau de *tram-train*, à envisager comme une alternative performante pour les espaces périurbains intermédiaires, là où le TER n'est pas adapté. Il n'y a pas opposition, mais complémentarité entre ces différents modes de transport, c'est-à-dire que les logiques fonctionnelles ou urbaines qui les sous-tendent divergent, mais leurs utilités pour l'usager se rejoignent.

Il est à noter le rôle majeur du milieu associatif sur l'émergence de ces solutions, mais aussi et surtout du leadership périurbain du Conseil général. La position de ce dernier est d'autant plus volontariste et originale que l'assemblée départementale est ancrée traditionnellement dans une vision plutôt ruraliste en termes d'aménagement du territoire

[710] Entretien CG Isère. 2005. (Ibid.).
[711] Baïetto, M. 2004. "Vice-président du Conseil Général, Le réseau d'autocar départemental, Thème n°2 : « Se déplacer en Isère », Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.
[712] Entretien CG Isère. 2005. (Ibid.).

et de transport. L'engagement de la collectivité sur le projet YSIS permet ainsi de dépasser les frontières institutionnelles classiques entre périmètres (il concerne deux PTU, ainsi qu'un périmètre départemental) et les *statu quo* des responsabilités entre les différentes AOT. Il permet également de faire avancer rapidement le dossier des liaisons ferroviaires périurbaines. Le Conseil général fédère donc les différentes AOT, et fait à cette occasion figure de véritable chef de file.

Des solutions techniques avant tout circulatoires : YSIS et le Pays Voironnais

Face à une situation de congestion des principaux axes routiers et à la nécessité de trouver des solutions alternatives, d'autres solutions émergent, comme le tram-train, le tramway YSIS ou les lignes express pour autobus. Ces différentes solutions s'inscrivent comme des réponses au problème de congestion, c'est-à-dire à des impératifs d'ordre circulatoire, et moins, voire pas du tout, comme une réponse d'ordre urbanistique.

Le projet de tramway YSIS du Conseil général de l'Isère met en avant les contradictions auxquelles est confronté le Pays Voironnais sur les questions d'urbanisme et de transports. Il révèle en outre l'affirmation territoriale de la collectivité à travers la prise en main de la question des transports publics. YSIS subit les craintes des périurbains face à un mode de transport considéré comme inadapté en terme technique, mais aussi en terme d'aménagement du territoire. Le tramway se heurte au projet de territoire périurbain, ainsi qu'au projet politique du Pays Voironnais (autonomisation vis-à-vis de l'agglomération grenobloise). Le discours de la collectivité porte donc essentiellement, en lien avec un affichage sur le développement durable, sur le développement de la liaison ferrée.

En terme urbanistique, les modalités d'organisation des transports publics dans un secteur périurbain peuvent influer sur l'élaboration des projets urbains. Des TCSP bus, tramway, métro ou TER, n'impliquent en effet pas les mêmes leviers politiques et ne suscitent pas les mêmes effets spatiaux sur le tissu urbain des communes périurbaines traversées. L'inadaptation du projet de tramway YSIS provient donc du fait que ce mode de transport soit plus une solution urbaine que périurbaine.

C'est également ce qu'illustre quelque part la mise en service des lignes d'autobus semi-express avec très peu d'arrêts, circulant sur autoroute et en voie réservée sur certains tronçons, reliant rapidement les espaces périurbains au centre de Grenoble. L'objectif est de développer des liaisons rapides qui pénètrent l'agglomération par les axes routiers principaux, afin de répondre à l'engorgement des lignes périurbaines au niveau des portes de l'agglomération grenobloise. Les lignes express sont ainsi mises en service pour répondre à des besoins urgents, en attendant que les cadencements ferroviaires soient améliorés. Mais elles sont par contre déconnectées des problématiques urbaines : considérées comme une solution d'attente face à un besoin de déplacements non pleinement satisfait, et non comme un outil de recomposition urbaine.

Conclusion Générale

Retour sur la recherche

La gouvernance des régions urbaines

La transition urbaine face aux périmètres du transport public

Quelle place dans la gouvernance du transport public pour les les périphéries ?

Les « scènes » de région urbaine comme modes d'organisation à une échelle élargie ?

Quelles place pour les autres AOT ?

Les déplacements, le périurbain et la ville

De nécessaires et insuffisantes solutions techniques…

Faire « plus » que simplement relier les territoires entre eux

Les nouvelles conditions de la mobilité ont engendré un vaste mouvement de périurbanisation, éloignant vers les périphéries les hommes et les activités. Ce mouvement questionne ainsi les limites spatiales, sociales et environnementales du système urbain généré par l'automobile. Le *périurbain* comme champ d'analyse géographique est au centre de polémiques disciplinaires et idéologiques. Elles stigmatisent le désir généralisé pour la maison individuelle, alors que la localisation résidentielle des ménages est souvent un choix par défaut résultant des coûts fonciers. Avec des distances de déplacements plus longues, un usage de la voiture plus intensif, et au final des consommations énergétiques et des émissions polluantes plus élevées ; le périurbain est considéré comme contre-productif en matière de mobilité. Son contraire, la *ville compacte*, vecteur de densité n'a pourtant pas fait totalement ses preuves sur l'ensemble de ses avantages comparatifs, et les conclusions du débat entre *ville dense* et *ville étale* sont loin d'être consensuelles.

Les deux terrains étudiés, à savoir les régions urbaines grenobloise et toulousaine, nous ont permis d'aborder les mutations socio-spatiales auxquelles sont confrontées les métropoles, mais surtout d'appréhender les enjeux actuels du système de régulation des déplacements au regard du changement d'échelle de l'espace urbanisé et des mobilités quotidiennes. Et ceci conjointement au mouvement d'autonomie des pouvoirs locaux et du processus de décentralisation des responsabilités.

La question de la *gouvernabilité* des métropoles est à alors posée, devant la coexistence de plusieurs EPCI et en particulier de Communautés d'agglomérations, déployées dans les espaces issus de la périurbanisation. La fragmentation socio-économique et politique des régions urbaines s'inscrit en effet dans la consolidation d'un acteur tiers, en l'occurrence : l'institutionnalisation des espaces périurbains. Cette nouvelle donne institutionnelle est à l'origine du choix de nos terrains d'étude, soit deux figures spatiales particulièrement confrontées aux conséquences de la croissance urbaine, en termes d'étalement et d'éclatement de l'urbanisation, mais aussi à leur manière révélatrices de la fragmentation politique du territoire métropolitain.

Après avoir rappelé l'intérêt de notre approche de la gouvernance des régions urbaines, à partir de l'exemple des politiques de déplacements, nous soulignerons en quoi cette thèse contribue à identifier l'administration territoriale à l'échelle des régions urbaines et l'institutionnalisation de l'acteur périurbain ; à réfléchir sur les cadres organisationnels du transport public et sur l'extension des périmètres d'action ; à éclairer sur les modes coopératifs entre les différents acteurs en présence ; et enfin à considérer les déplacements dans leur rapport à la ville.

Retour sur la recherche

Nous avons souligné dans les chapitres 1, 2 et 3, les dynamiques *centre-périphéries*. Tout d'abord, les caractères du phénomène de périurbanisation : fragmentation spatiale et socio-économique, avant d'appréhender la genèse des institutions d'agglomération, ainsi que la nature des arrangements institutionnels initiaux sur lesquels s'est inscrite la constitution politique des espaces périphériques. Nos travaux permettent de penser que ces nouveaux territoires peuvent aussi, à l'instar des agglomérations centrales, être à même de structurer les marges périphériques des métropoles. Cependant, l'institutionnalisation autonome du périurbain et en corollaire la multiplication des intercommunalités, révèlent aussi la spécialisation socio-économique des territoires urbanisés, l'absence de communauté politique à l'échelle métropolitaine, et la coexistence de deux principaux régimes territoriaux : celui des villes-centres et celui du périurbain (Estèbe, 2008).

Cette thèse met en conséquence à jour l'intérêt d'une gouvernance périurbaine, de secteur, et la nécessité de l'articuler avec une gouvernance qui englobe l'ensemble des réalités métropolitaines. Cette nécessité implique de dépasser l'absence de pensée périurbaine, voire de s'abstraire d'une large pensée anti-périurbaine. L'entrée par la gouvernance s'avère être un « bon analyseur » des évolutions périurbaines, car l'autonomisation politique des espaces périphériques, mêlant à la fois rural et urbain, interroge grandement le politique et en particulier l'administration territoriale de la République.

Notre recherche permet de montrer que l'institutionnalisation du périurbain déstabilise certes l'échiquier politique et territorial, mais elle révèle en contrepartie une nécessité accrue de coopération. Alors que les acteurs territoriaux traditionnels conservent un rôle majeur, ne serait-ce que d'ordre financier, l'installation autonome et durable dans le paysage institutionnel du périurbain met en lumière l'impératif de nouveaux procédés de coopération entre acteurs politiques, comme techniques. Le développement de politiques publiques dans le domaine des déplacements repose ainsi de plus en plus sur la combinaison des territoires ou encore sur *l'interterritorialité* : l'articulation des échelles, des pouvoirs, des techniques et de l'ensemble des mailles territoriales (Vanier, 2008).

Les politiques routières abordées au sein des chapitres 4 et 5 montrent que les politiques visant à répondre aux dysfonctionnements des déplacements répondent à des arrangements entre une multiplicité d'acteurs. Ces grands projets confrontent les échelons de pouvoirs, les représentations territoriales et les intérêts de l'ensemble des collectivités, avec des espaces périurbains à l'épreuve des logiques de la transition urbaine. En termes de transports publics, nous avons également montré dans les chapitres 6, 7 et 8, que les autorités urbaines couvrent généralement les EPCI centraux (ville-centre et banlieue), le Département et la Région : les espaces hors-PTU de la périurbanisation. La recherche de continuité entre territoires, de formules de complémentarité ou encore le développement de services simplifiés et intégrés pour l'usager supposent, en fonction des situations locales, de dépasser le cadre organisationnel actuel par la constitution de structures coopératives multi-partites et/ou de vastes gouvernements métropolitains.

La gouvernance des régions urbaines

De par l'évolution périphérique de l'urbanisation au cours de ces dernières décennies, la gestion des déplacements se cristallise pleinement dans la problématique du bon fonctionnement des territoires métropolitains. Notre questionnement de départ a donc voulu mettre en avant le rôle majeur des nouvelles configurations institutionnelles et l'intérêt premier des arrangements entre acteurs. Au regard de l'extension des espaces urbanisés, le cadre organisationnel des transports publics dépasse largement les limites de la ville pédestre. Il se heurte à ses propres limites, que sont l'étroitesse des PTU et les séparations, souvent inadaptées, des responsabilités entre collectivités. Ce n'est pas nouveau et cela est d'ailleurs le constat qu'avait mis en avant la loi SRU, dont l'objectif était de mieux faire correspondre les *territoires de la mobilité* avec les *territoires du politique*, en répondant à la croissance des espaces périurbains. L'instauration de nouvelles échelles de gestion se place alors dans un objectif de renforcement des cohérences tant *intersectorielles* que *territoriales*.



Fig. 132 – Gargantua ou l'idéal moderniste, et les clubs périphériques

La transition urbaine face aux périmètres du transport public

L'évolution des territoires de la mobilité quotidienne suppose l'extension, la recomposition ou encore la coordination des territoires de gestion du transport public. Pour beaucoup, le constat est patent d'une inadéquation du système institutionnel français avec l'espace des mobilités quotidiennes, comme le décalage entre la *ville réelle* et la *ville politique*. Aujourd'hui, encore plus qu'avant, les besoins dépassent les limites de la ville traditionnelle pédestre. Pourtant, en éclairant les configurations administratives, cette thèse a tout d'abord voulu montrer en quoi le champ d'action des politiques de transports publics était prisonnier de nombreuses frontières organisationnelles.

→ *Un cadre institutionnel dépassé par la périurbanisation*

Le cadre juridique en charge des transports publics apparaît relativement dépassé au regard de l'étalement, mais surtout de l'éclatement de l'urbanisation. Il questionne tout d'abord la pertinence des limites administratives actuelles, héritées pour une large part de la séparation juridique traditionnelle et exacerbée entre rural et urbain, frontière classique entre transports urbains et interurbains. Pour les milieux du transport, les périmètres de compétence des réseaux urbains sont en effet considérés comme largement sous-optimaux

et inadaptés au vu des enjeux de la mobilité quotidienne. Le champ d'action des AOTU se trouve souvent limité géographiquement au périmètre des seuls groupements intercommunaux de la ville-centre, Communauté d'agglomération ou encore Communauté urbaine. Cette recherche a ainsi permis d'appréhender l'opportunité de réfléchir aux possibilités d'adaptation des périmètres de régulation aux nouvelles conditions de la mobilité quotidienne.

→ *Que faire du « vilain PTU » ?*

Nos résultats apportent une contribution à l'analyse de la notion de PTU. Celle-ci est en effet largement remise en cause vis-à-vis de la desserte des espaces périurbains. Le PTU constitue, de par l'immobilité relative des limites des différentes autorités, un facteur considéré comme aggravant des inégalités croissantes (physique, financière, institutionnelle et sociale) entre modes dans la desserte de l'espace urbanisé. De plus, le PTU sépare le plus souvent l'EPCI de l'agglomération centrale, des communautés et communes de la périphérie. Il ne concerne en effet pour l'essentiel que la ville-centre et la proche banlieue, voire quelques communes périurbaines limitrophes, laissant les territoires de la périurbanisation et de l'essor des mobilités quotidiennes au seul transport interurbain routier et/ou ferroviaire.

Pour autant, lorsque la notion devient un outil d'autonomie au sein de la collectivité périurbaine, le PTU est-il si « vilain » que cela ? Nos résultats montrent comment la mise en place d'un PTU autonome au sein d'un EPCI périurbain (dans les Pays du Voironnais et du Grésivaudan), peut permettre localement d'insérer à l'agenda politique la gestion des transports publics ou encore d'initier des démarches de planification (PDU, Schémas de secteur). La constitution d'AOTU périurbaines permet également de lier le champ des déplacements avec celui de l'aménagement du territoire communautaire, en se rapprochant ainsi d'une transversalité *transport-urbanisme* au niveau du secteur périurbain.

→ *Un cadre institutionnel fragmenté*

La répartition des compétences entre collectivités locales est également un facteur majeur des difficultés du système actuel. La séparation des responsabilités entre les différentes AOT (AOTU, Département et Région) révèle un système emboîté où chaque territoire possède sa, ou ses, compétence(s) dans le domaine des déplacements, avec des effets complexes et exacerbés d'emboîtements, de juxtapositions et de superpositions. Cet enchevêtrement des acteurs en présence est considéré comme un frein à la *mise en cohérence* des réseaux et des territoires, car il nourrit des blocages décisionnels et des confusions de responsabilités. C'est d'ailleurs dans le centre des agglomérations et au niveau du transport interurbain, que les télescopages entre autorités sont les plus criants. C'est dans le centre que se croisent en effet les différents types de modes de transport, comme de tarification (bus urbains, cars interurbains ou encore trains régionaux). Et c'est dans le cadre du transport interurbain que circulent en parallèle, le plus souvent sans s'articuler, les bus départementaux et les TER.

Le cadre juridique et organisationnel des transports publics, en lien avec le processus de décentralisation, illustre ainsi un système caractérisé par des délimitations spatiales et

institutionnelles précises, un enchevêtrement des responsabilités et une inadéquation des périmètres de régulation face à la croissance spatiale des espaces urbanisés. Les télescopages entre autorités, en terme de territoire (urbain, périurbain et interurbain) comme de compétences, sont ainsi très fréquents, entre par exemple les politiques développées par les AOTU, les Conseils généraux, voire les Conseils régionaux. Notre travail a permis d'appréhender la nécessité d'inventer de nouveaux cadres techniques et institutionnels et de clarifier « qui fait quoi et où cela » dans le domaine du transport public.

L'organisation des transports publics doit certes se penser désormais à l'échelle des régions urbaines, mais elle doit aussi articuler les différentes échelles de compétences entre elles. Les transports publics doivent pour cela associer les différents territoires du politique. C'est la condition indispensable pour dépasser les *effets de frontières et de responsabilités* inhérents à la complexité du découpage administratif français ; mais aussi pour adapter l'organisation des territoires de gestion à l'échelle des territoires vécus, afin de mieux coordonner l'offre à destination de l'usager.

→ *Une indispensable régulation à l'échelle des régions urbaines*

La régulation du système de déplacements intéresse désormais le territoire de régions urbaines élargies, dépassant le cadre strict des agglomérations centrales traditionnelles. Le débordement des périmètres traditionnels de gestion du transport public urbain par l'évolution des territoires urbanisés, semble devoir s'imposer : la plupart des problèmes se posent désormais à l'échelle des agglomérations élargies. Les localisations périphériques d'habitat et d'activité engendrent en effet des besoins de circulations, en contribuant à la réalisation de politiques de déplacements adaptées à la desserte de ces espaces.

La promotion d'une gouvernance à une échelle plus large vise à mieux prendre en compte la réalité des espaces urbanisés contemporains. L'objectif est de répondre au décalage entre ce qui à trait à *l'espace vécu quotidien* et à *l'espace politique*. Il s'agit en effet de dépasser les périmètres institutionnels actuels en adaptant les champs de l'action publique, ici les transports publics, à l'échelle des bassins de vie.

Alors que les politiques de transports publics s'inscrivent pleinement dans la problématique du bon fonctionnement des territoires métropolitains : les solutions sont prisonnières du système actuel, à la fois de la répartition des compétences entre autorités organisatrices, mais aussi du canevas que propose l'architecture globale des collectivités locales. Ainsi, la fragmentation des régions métropolitaines questionne à la fois, le rôle territorial des acteurs traditionnels (communes, départements et régions) et celui des acteurs émergents, c'est-à-dire les gouvernements locaux constitués en intercommunalités.

→ *Que faire du « périurbain » ?*

La construction territoriale des régions urbaines est d'abord celle des agglomérations centrales, puis ensuite celle des espaces périurbains. Les deux régions urbaines étudiées illustrent une construction politique à la fois multiscalaire et discontinue – au niveau technique, puis politique – intéressant tout d'abord la ville-centre et les communes de banlieue environnantes, puis ensuite les espaces périurbains. La périphérisation des

dynamiques territoriales consolide en effet les pôles de mobilité périurbains, et dans le même temps fait émerger des secteurs périphériques autonomisés, amalgamant à la fois univers urbain, rural et périurbain. Cette construction territoriale des régions urbaines nous renseigne sur la constitution d'un nouvel ordre socio-spatial et sur la modification profonde des rapports centre-périphérie. Elle fait apparaître un morcellement des espaces métropolisés, en l'occurrence de nature intercommunale, entérinant la fragmentation sociale, économique et institutionnelle des régions métropolitaines.

Les espaces périurbains s'affirment au sein de structures de coopération intercommunales autonomes, porteuses de logiques territoriales propres, d'abord au niveau du secteur, puis ensuite à l'échelle métropolitaine, comme le révèle l'affirmation territoriale du Pays Voironnais ou du SICOVAL, à travers la prise en main de la question des transports publics ; ou encore de la position autonome du Pays Voironnais par ses choix techniques. Cette communauté prend ainsi position face aux projets d'infrastructures routières auxquels elle est confrontée, à l'instar de la rocade Nord.

Les secteurs dit périurbains préfigurent de manière avancée des régions urbaines qui s'inscrivent en termes politiques, non plus seulement dans la constitution de cercles concentriques ; mais également dans une intégration selon des axes radians de la ville-centre à la périphérie, vers l'environnement rural proche. C'est ce que montre l'émergence de personnels politiques, de représentants d'intérêts socio-économique distincts, dits de « secteur », au niveau de la partie centrale de l'agglomération, comme désormais au niveau des périphéries urbaines et rurales. Cette consolidation des secteurs périurbains éclaire aussi sur l'absence d'institutions à l'échelle des régions urbaines, comme également le manque d'un véritable leadership politique.

Concernant l'exemple des politiques de transports publics, les espaces périurbains s'insèrent de manière concomitante à leur organisation institutionnelle et technique au sein des régions urbaines. Le *périurbain* peut se constituer désormais comme un acteur à part entière, et parfois de manière autonome. Notre travail a permis de démontrer que le périurbain n'est pas intégrable selon un modèle unique de gouvernance, mais en fonction de configurations urbaines et institutionnelles particulières : selon des spécificités propres à sa construction territoriale.

Quelle place dans la gouvernance du transport public pour les périphéries ?

Les solutions de gouvernance à l'échelle des régions urbaines – en l'occurrence les supports institutionnels en charge du système de transport public –, se doivent de prendre en compte la réalité des espaces circulatoires et urbanisés, et dans le même temps faire face au décalage entre la ville réelle et la ville politique. Les solutions adoptées, à Grenoble et Toulouse, illustrent à la fois la logique du *gouvernement local unifié* et celle des *clubs périphériques* autonomes (Estèbe, 2008). Elles mettent tout d'abord en avant l'intégration (ou non) des collectivités périurbaines à la gouvernance de région urbaine des transports publics. Elles éclairent ensuite sur l'importance des *arrangements* entre collectivités de même niveau et/ou de niveaux différents, par différents éventails d'arrangements organisationnels entre réseaux et territoires. Enfin, elles montrent la nécessité de *scènes* de

régulation à l'échelle des régions urbaines, qui permettent de dépasser les effets de frontières et d'adapter les territoires de gestion aux nouvelles exigences spatiales.

➔ *Des configurations locales qui ébranlent le mythe de l'intégration*

Les solutions institutionnelles adoptées au sein des régions urbaines dépendent à l'évidence des configurations locales propres, à la fois historiques, géographiques et politiques. Ainsi, les bonnes réponses en termes de gouvernance sont efficaces compte tenu des « contextes » qui les construisent. Cela est, selon nous, une première « relativisation » de choses dites, redites et abondamment connues, dans le domaine des déplacements comme dans d'autres, d'un *prêt-à-porter* de la pensée *urbanisme-transport* qui affirme la nécessité de plus d'intégration, à des périmètres étendus et de l'intégration des espaces périurbains au sein de structures de gouvernance à la bonne échelle, en l'occurrence à l'échelle de l'aire urbaine considérée comme pertinente.

Nos résultats ne nient pas l'intérêt des structures dites intégrées, mais permettent également de mettre en avant, le fait qu'il est rarement dit qu'il serait plus souhaitable qu'il y ait moins d'intégration, que les systèmes techniques soient séparés, et qu'il vaudrait mieux que les espaces périurbains se structurent à part. La consolidation de collectivités périurbaines dites « défensives » est en effet souvent stigmatisée par le discours sur la fragmentation des régions urbaines et sur la mauvaise gouvernance qui en résulterait. Pourtant, la solution autonome peut permettre à la collectivité périurbaine de développer un véritable projet de territoire en lien avec une politique de déplacements.

L'enjeu de la structuration territoriale des espaces périurbains, notamment au sein de communautés d'agglomérations, et l'affirmation de politiques de déplacements autonomes motivent notre intervention sur un objet de politique publique considéré comme paradoxal. Cet objet questionne en effet le *mythe de l'intégration institutionnelle* comme argument de toute bonne gouvernance. Argument, qui fonctionne d'ailleurs de manière très prégnante dans tout le champ de la coopération intercommunale, de l'urbanisme et des transports. Argument selon lequel, il suffit de mettre les *territoires institutionnels* à l'échelle des *territoires fonctionnels* pour améliorer le fonctionnement du système de gouvernance urbain. La consolidation de collectivités périurbaines et leurs structurations en AOTU autonomes (Grenoble) ne nient, par exemple, pas l'intérêt de *systèmes intégrés* ; mais elle montre aussi l'intérêt de *systèmes coordonnés*, qui peuvent être tout aussi efficaces.

Nos résultats ne questionnent donc pas le fait de savoir si la politique des collectivités périurbaines consistant à se structurer de manière autonome – comme le Pays Voironnais, le SICOVAL ou encore le Pays du Grésivaudan et le Muretain – est la bonne, mais plutôt de comprendre si la *solution autonome* peut également contribuer à mieux réguler les déplacements périurbains. La construction de politiques publiques en matière de déplacements, en particulier de la part des collectivités périurbaines, peut en effet s'inscrire d'autant mieux dans le fonctionnement métropolitain, que leur autonomie technique et politique, conduit à une structuration territoriale accrue des espaces périurbains.

La méthode et les terrains d'enquête choisis montrent qu'une AOTU unique de région urbaine n'est pas forcément indispensable pour que le système de transports publics prenne mieux en compte le développement des déplacements périurbains. L'élaboration de

politiques propres aux secteurs périurbains, alliée à des politiques de coordination, peut-être en effet tout aussi efficace. Au regard des préoccupations de l'usager du transport public, la question posée n'est pas de savoir si la bonne gouvernance repose ou non sur une autorité unique à l'échelle métropolitaine. La question que se pose l'usager est simplement celle de la perception et de l'utilisation d'un système unitaire en termes d'accès (information, tarif, correspondances, etc.), ce qui peut d'ailleurs en soi être entrepris avec une ou plusieurs autorités.

La réponse n'est donc pas univoque, car elle n'est en effet pas rattachée à une rationalité circulatoire ou urbanistique. De plus, pour une collectivité périurbaine, la pertinence et le rôle d'une scène locale autonome d'appropriation des enjeux de déplacements dépendent d'une série de facteurs. Une AOTU périurbaine n'est en soit pas plus efficace pour appréhender les questions soulevées par les déplacements périurbains, mais elle permet une appropriation locale des enjeux, tant en terme de solutions institutionnelles que de solutions techniques. La collectivité périurbaine peut ainsi être le lieu : « *de la mise en cohérence locale des enjeux, de la socialisation des acteurs, de la circulation d'images et de normes, de l'exaltation d'une culture et d'une conscience commune, d'une appropriation des enjeux ou encore d'une habitude de travail en la matière »* (Faure, Pollet, et Warin, 1995).

→ *Il y a-t-il une solution institutionnelle « idéale » pour le périurbain ?*

La question de l'efficacité de l'action publique locale nous à conduit à comparer la pertinence d'une formule de gouvernance locale *unifiée* ou au contraire simplement *coordonnée* pour gérer et appréhender efficacement les déplacements à l'échelle des régions urbaines. Pour adapter la trame administrative et politique au *pays réel* de l'espace vécu et des mobilités quotidiennes, les deux possibilités, illustrées d'ailleurs par la littérature académique, reposent soit sur l'adaptation des institutions à l'échelle territoriale pertinente (l'optimum dimensionnel), soit sur la constitution horizontale de gouvernements de secteurs, en lien avec les découpages des territoires intermédiaires, en l'occurrence ceux des intercommunalités. Nous avons d'ailleurs, au sein de nos terrains d'études, montré la présence de ces deux types de configurations, avec d'une part des institutions *stables,* mais pas adaptées au *pays réel* ; et à l'inverse des institutions fonctionnelles *flexibles*, mais adaptées.

Ces choix organisationnels sont d'un intérêt évident pour le bon fonctionnement des politiques publiques locales, la qualité du service pour l'usager et enfin la maîtrise des déplacements périurbains, notamment dans une optique prescriptive et environnementale de report modal des flux automobiles vers les transports alternatifs. Pourtant, cette thèse apporte des réponses partielles et provisoires, car nous considérons qu'il y a de bonnes solutions au regard des contextes locaux à la fois géographiques, politiques et institutionnels. Notre principale variable, pour en apprécier la pertinence, se place en outre du point de vue des espaces périurbains et de l'intérêt que les collectivités qui les portent ont à participer à la régulation des transports publics, notamment par une intégration au système d'ensemble de région urbaine ou au contraire par une solution autonome de

secteur. Ainsi, l'implication du *périurbain* à la gouvernance métropolitaine des transports publics, révèle des postures, des stratégies et des modes d'organisation différenciés.

→ *Des stratégies périurbaines qui balancent entre intégration et autonomie*

Les deux cas d'études illustrent l'affirmation des collectivités locales périurbaines en matière de politiques de déplacements, alors que généralement les communautés de communes qui se constituent en périphérie des pôles urbains – qualifiées de « défensives » – n'assument que rarement cette compétence, la délaissant à l'initiative de l'EPCI de l'agglomération centrale et/ou des autres acteurs, à l'instar de la Région et du Département.

En outre, Grenoble et Toulouse se singularisent par le cadre organisationnel des transports publics urbains : *la présence de plusieurs Communautés d'agglomérations, notamment à la périphérie des pôles urbains, la formule ancienne et pérenne du syndicat mixte de transport avec des départements qui jouent un rôle majeur dans l'organisation et le financement des transports publics urbains, et enfin par l'émergence des collectivités périurbaines dans les politiques de transports publics, réponse en quelque sorte de la périphérie à la nécessité de l'extension du système organisationnel actuel.*

Au sein des deux régions urbaines étudiées, les secteurs périurbains font le choix entre deux principales stratégies et modes d'organisation. Ils promeuvent à la fois des *logiques extensives* (l'intégration) et des *logiques différentielles* (l'autonomie).

Tout d'abord, la première logique *extensive et/ou intégrative* avec un PTU au cœur de l'agglomération qui s'étend en intégrant progressivement ses périphéries externes ; est une logique qui vient du centre (Toulouse). Ensuite, la *logique différentielle de périphérie*, avec la constitution de PTU autonomes au sein des secteurs périurbains, en lien avec des structures intercommunales plus ou moins intégrées et transversales (Communautés d'agglomération ou syndicats intercommunaux) : là il s'agit d'une logique qui vient de la périphérie (Grenoble). Les secteurs périurbains grenoblois se structurent en AOTU autonomes propres à leur secteur géographique et constituent ainsi leurs propres autorité à même de répondre aux enjeux des déplacements de manière distincte de celles préexistantes dans l'agglomération centrale.

Les stratégies et configurations adoptées par les collectivités périurbaines se justifient selon plusieurs *facteurs explicatifs*, qui les conduisent à s'impliquer de manière intégrée ou au contraire de manière autonome dans la problématique des transports publics.

Ces facteurs sont notamment : *la position du secteur périurbain au sein de l'aire urbanisée (1), la géographie de la centralité des secteurs périurbains, les dessertes ferroviaires périurbaines (2), l'affirmation territoriale et politique de la collectivité périurbaine (3), et enfin le compromis territorial interne au secteur périurbain (4)*. La combinaison de ces facteurs induit ou plutôt conduit la collectivité périurbaine à opter pour des modes d'organisation donnés. Parmi ces facteurs, *l'affirmation territoriale et politique*, ainsi que le *compromis territorial interne à la collectivité périurbaine* sont déterminants. Ils permettent de favoriser, ou non, la prise en charge au niveau local des questions

relatives aux transports publics, et permettent de conforter leurs géographies, ainsi que la qualité de la desserte ferroviaire du secteur périurbain.

Concernant la géopolitique locale du secteur périurbain, la concrétisation d'un *compromis territorial* autorise les communes périurbaines, quelles que soient leurs vocations et leurs approches de la mobilité, à trouver la matière pour forger leurs perspectives d'avenir (Guerrinha, Thébert, 2007). Ainsi, dans les EPCI périurbains, l'absence de projet partagé rend plus difficile les perspectives de développement de dessertes locales ; alors qu'un projet partagé et affirmé peut favoriser la constitution d'un réseau de transports publics et de politiques de déplacements autonomes et originales. Par ailleurs, une typologie de solutions institutionnelles peut s'établir entre, d'une part les configurations locales marquées par l'absence de compromis, et d'autre marquées par la concrétisation du compromis.

Les « scènes » de région urbaine, comme modes d'organisation à une échelle élargie ?

Pour rapprocher les territoires institutionnels des territoires fonctionnels, face aux difficultés d'étendre les PTU ou à la constitution de plusieurs AOTU au sein d'un même bassin de vie, la mise en place de *scènes* de coopération techniques et politiques est considérée comme une nécessité par les planificateurs locaux. Deux principaux types de solutions institutionnelles sont à cet égard promus, allant de *systèmes intégrés* aboutis à des *solutions coordinatrices* plus consensuelles, et donc plus acceptables.

La thématique de la *bonne échelle territoriale*, est récurrente dans les discours locaux de la planification urbaine, car elle vise à faire face aux enjeux contemporains posés par l'extension de l'urbanisation et en particulier par la gestion des systèmes techniques de transport. Mais ces échelles élargies ont du mal à s'imposer. Même s'il y a désormais une véritable prise de conscience de la part des acteurs locaux que l'échelle territoriale métropolitaine peut effectivement répondre à des enjeux globaux. Ce que ne peuvent faire en l'état l'ensemble des structures intercommunales : il n'y a aujourd'hui pas d'institution pérenne à cette échelle. On assiste plutôt à la juxtaposition de *territoires intermédiaires*, sur les territoires des structures intercommunales, séparant les communautés centrales de celles de périphérie. En outre, l'échelle de la métropole élargie apparaît d'une part bien lointaine, et d'autre part contradictoire avec les évolutions actuelles du processus de décentralisation.

→ *« Forums » informels versus « gargantuas » techniques ?*

Ainsi, hormis d'improbables révolutions de la carte intercommunale avec la création de vastes Communautés métropolitaines, l'implication des collectivités périurbaines dans la gouvernance des transports publics réside pour l'heure dans leur intégration au sein de structures soit *multi-partites unifiées* et/ou soit *multi-partites fédératrices*. La teneur de ces configurations dépend notamment de la présence d'une ou de plusieurs AOTU à l'échelle de la région urbaine et du degré de coopération sectoriel entre les différents types d'AOT.

Le cas toulousain présente le premier type d'arrangement avec l'intégration des espaces périurbains au sein d'une seule technostructure d'ensemble en charge des

transports publics (syndicat mixte). Dans cette configuration, les collectivités périurbaines sont associées à d'autres collectivités de même rang, voir également au Département. Hors les AOT régionales et départementales, la région urbaine présente une seule autorité en charge des transports publics urbains. Cependant, Toulouse illustre seulement en partie ce cas de figure, car l'AOTU n'intègre qu'une partie de la couronne périurbaine.

Le cas grenoblois présente le second type d'arrangement avec des collectivités périurbaines qui s'affirment territorialement par une structuration en AOTU autonomes, propres à leur secteur géographique. Ce cas de figure s'appuie sur l'affirmation de secteurs périurbains comme acteurs territoriaux à part entière. Les espaces périurbains non structurés en AOTU, en particulier la plupart des Communautés de communes, sont laissés à l'écart de ce mouvement.

Les *scènes* métropolitaines

Ces deux types d'arrangements institutionnels présentent aussi la nécessité d'une « scène » de coopération élargie à l'échelle de la région urbaine, en vue de coordonner d'une part les différents réseaux urbains et/ou périurbains (Grenoble), et d'autre part de coordonner ces réseaux avec l'action des Départements (desserte routière interurbaine) et des Régions (desserte ferroviaire interurbaine régionale et périurbaine). Le cas grenoblois illustre d'ailleurs cette nécessité de coopération au sein de cercles de réflexion et d'études (Communauté de Transport, Etoile ferroviaire), à défaut d'incarner de véritables lieux de décision, les politiques de transport public à l'échelle métropolitaine.

Nos résultats montrent deux tendances qui semblent se profiler, quant à la constitution de ces « scènes » métropolitaines :

- La première tendance correspond au cadre plus souple de groupes de travail et de *coopérations bilatérales, voire multilatérales*, par la création de *forums* à l'échelle des régions métropolitaines, regroupant les acteurs du transport public (AOTU, département et région) et permettant de développer des projets communs. Grenoble illustre ce cas de figure *coordinateur*, voire *interterritorial* par la mise en place de structures informelles de région urbaine. Le rôle, voire l'identité, de chaque acteur territorial est préservé.

- La seconde tendance correspond à un cadre plus poussé, en particulier à la *formule juridique du type syndicat mixte* (cadre défini par la loi SRU). Les espaces périurbains sont intégrés au sein d'une structure globale de régulation des transports urbains. Dans le cas où toutes les collectivités locales (AOTU, département et région) seraient parties prenantes, cet arrangement correspond à un aboutissement institutionnel en termes de cohérence sectorielle. Toulouse illustre en partie ce cas de figure *unifié*, car seul le département est partie prenante de la démarche (et pas la région), mais aussi parce qu'une importante frange périurbaine est laissée à l'écart. Cependant, par la délégation de la compétence transports à l'AOTU d'ensemble, ce cas de figure présente des liens entre politiques d'aménagement et de transport plus distendus

Quelle place pour les autres AOT ?

→ *Le Département : une collectivité pas si « désuète » que cela…*

Maillon central du mouvement de décentralisation des responsabilités et de l'autonomisation des collectivités locales, le Conseil général inscrit le principal de son action dans l'amélioration et la création de multiples infrastructures routières permettant de désenclaver les territoires ruraux, et conditionnant ainsi le support viaire du processus de périurbanisation. Hormis l'obligation légale du transport scolaire et des liaisons régulières interurbaines, le département se caractérise le plus souvent par son absence de volonté politique en matière de transport public. Le cadre juridique est en effet relativement souple et, très largement, les départements ne se positionnent pas comme un véritable leader. Le budget consacré au transport public représente le plus souvent une part relativement faible. Les moins volontaristes se cantonnent en effet essentiellement à la gestion du service de transport scolaire et à l'exploitation de réseaux constitués de quelques lignes régulières interurbaines. Rares sont ceux d'entre eux qui font du transport public un levier prioritaire d'intervention en matière de déplacements.

Alors que le rôle du Conseil général dans l'organisation et le financement du transport public, en particulier urbain, est moindre, l'Isère et la Haute-Garonne se distinguent de la tendance générale qui montre que plusieurs facteurs structurels placent aujourd'hui cette collectivité dans une position de retrait. Ces deux collectivités s'illustrent en effet par une forte implication dans les transports publics. Dans les deux agglomérations étudiées, le département se place comme un acteur déterminant, à la fois du développement des liaisons vers les espaces périurbains, mais aussi des arrangements institutionnels.

Notre travail de thèse met ainsi en avant le rôle que le département pourrait être à même de prendre dans l'organisation des transports publics à l'échelle des régions urbaines. Tout d'abord, sa position peut être jugée le plus souvent comme pertinente au regard de la gestion de la *répartition des compétences* dans le domaine des déplacements. Ensuite, sa *stabilité* au sein d'un système politique territorial en perpétuelle recomposition est un élément important. De par l'ancienneté de l'institution et de ses rapports avec les autres collectivités locales, le Conseil général pourrait ainsi jouer un rôle *initiateur,* voire *d'intercesseur* (Béhar, 2002) afin de mieux coordonner les politiques urbaines, notamment dans les démarches de coopération entre intercommunalités centrales et périphériques, comme il le fait parfois au sein des syndicats mixtes de transports. Il joue aussi un *rôle financier* majeur. Le budget alloué par le Conseil général de l'Isère aux transports publics est en effet supérieur à celui alloué aux routes, cas unique en France pour cet échelon administratif et territorial. Et le Conseil général de la Haute-Garonne est celui qui alloue la subvention la plus importante à un réseau urbain. Leurs participations financières au fonctionnement et dans l'investissement pour le développement des réseaux urbains est donc déterminante.

L'engagement du Conseil général de l'Isère sur le dossier des déplacements périurbains, sur la *liaison ferroviaire LAZER* (Grenoble-Voiron-Rives), sur le *tramway YSIS* ou encore sur les *lignes express en autobus*, permet par exemple de dépasser les frontières institutionnelles classiques entre les périmètres et les responsabilités des

collectivités locales. En les fédérant, le Conseil général fait à cette occasion figure de véritable chef de file en matière de transports publics.

Cependant, malgré une forte participation dans les transports publics urbains, le développement et l'amélioration du réseau routier reste l'enjeu prioritaire. Il répond à une logique sectorielle de développement de l'offre de transport. Les conseils généraux se situent en effet au centre d'un difficile compromis, tout d'abord entre *transports publics et automobile*, mais aussi entre *rural et urbain*. Les politiques sectorielles en faveur des transports publics apparaissent encore souvent comme la « pilule » qui permet de continuer en douceur le développement de nouvelles infrastructures routières. Porte-parole de la périphérie, cet échelon ne se donne enfin pas vocation à fédérer le centre et la périphérie, c'est-à-dire l'agglomération centrale et la périphérie rurale et/ou périurbaine. La Haute-Garonne promeut ainsi des logiques avant tout *périurbaines et rurales*, afin de contrer un mode d'organisation de l'aire urbaine qui s'opèrerait à partir du centre par incorporation de communes de périphérie. Il y a là une volonté de défendre la *frontière de l'agglomération*, limitant ainsi l'extension territoriale d'une éventuelle gouvernance de région urbaine venant du centre. Pareillement, la réalisation ou non de la rocade Nord reste un enjeu bien plus important pour une majorité d'élus isérois, que le développement, certes conséquent, des transports publics.

→ *La Région : un acteur qui tarde à émerger sur les processus urbains*

Plus encore que le département, la région est un acteur clef de la régulation des déplacements quotidiens à l'échelle métropolitaine. Après une longue période de déclin des omnibus ferroviaires de la SNCF, dans un contexte de généralisation de la motorisation automobile, le transport ferroviaire de voyageurs redevient en effet une solution technique considéré comme essentielle. A partir de 1997, avec la réorganisation institutionnelle du transport ferroviaire régional de voyageurs et l'expérimentation de la régionalisation, l'activité est relancée. C'est ensuite à partir de 2002 et de la deuxième phase de la régionalisation ferroviaire que l'ensemble des régions s'y implique réellement.

La montée en puissance de la Région comme AOT induit une relance des dessertes périurbaines et la réactivation des étoiles ferroviaires autour des régions métropolitaines, à l'instar de la *ligne C* à Toulouse ou encore de la *liaison LAZER* (Grenoble-Voiron-Rives). Dans un contexte d'élargissement des territoires de la mobilité quotidienne, les dessertes ferroviaires, notamment périurbaines, prennent au sein des grandes agglomérations une place grandissante. Ainsi, en parallèle à la montée en puissance des Conseils régionaux, les étoiles ferroviaires sont progressivement réactivées et deviennent un élément central des politiques régionales. Cependant, les difficultés pour améliorer l'offre sur les étoiles ferroviaires – pour accroître les dessertes et les fréquences, voire simplement pour remédier à la saturation de certaines lignes ou à la situation dégradée de certaines infrastructures – constituent un frein majeur à l'avancée de dessertes périurbaines mises par ailleurs en concurrence avec d'autres types de trafics, souvent considérés comme prioritaires (TGV, Fret, Intercités, etc.).

Le rôle de l'échelon régional, autorité organisatrice encore récente dans le domaine du transport public, est donc probablement amené à prendre de l'importance. Pour autant, la collectivité devra dépasser une vision uniquement *régionaliste* de son réseau, et participer au développement de projets *coordonnés* à l'échelle des régions métropolitaines, en collaboration avec les autres autorités (AOTU et département). Pour cela, l'économie de structures de gouvernance paraît particulièrement improbable. L'un des enjeux majeurs pour la Région réside en effet dans sa capacité à s'intégrer dans les dynamiques métropolitaines, à faire dialoguer les différentes intercommunalités (centrales et périurbaines), voire enfin éventuellement à prendre un rôle de chef de file à cette échelle territoriale.

Les déplacements, le périurbain et la ville

Nous aimerions finalement évoquer le rôle essentiel pour le développement de politiques de transport public à l'échelle des espaces périurbains, comme à celle plus globales des régions urbaines, de la nécessité de se dégager des illusions soulevées par les innovations technologiques, mais aussi sur le rôle qui incombe au transport public dans le domaine de la structuration de l'espace.

De nécessaires et insuffisantes solutions techniques…

Outre les arrangements de types organisationnels, les solutions techniques de transports publics permettent de prendre en compte du point de vue modal l'étalement et l'éclatement de l'urbanisation, en l'occurrence de répondre à la demande de mobilité dans des espaces peu denses et souvent diffus, mais aussi de parer aux problèmes que rencontre l'usager pour passer d'un réseau à l'autre. Les solutions techniques envisagent donc la question du changement d'échelle de la régulation des transports publics, du télescopage entre périmètres et entre AOT, de l'interconnexion entre les réseaux, et enfin de la reconfiguration technique, parfois inévitable, des modes de transport à destination des espaces périurbains.

Dans le domaine des politiques de transports publics, les solutions sont souvent et banalement annoncées comme résultant de simples logiques technologiques. La promotion d'outils modernes est censée permettre de prendre en compte l'étalement et l'éclatement de l'urbanisation et de répondre efficacement à la demande de déplacements entre les espaces urbains et les secteurs centraux. Cependant, pour mettre en œuvre ces solutions, les outils nécessaires sont aussi, voire surtout, dans un premier temps d'ordre institutionnel. L'échec comme inversement le succès d'un projet de transport doit principalement au cadre organisationnel qui lui permet de conduire à son éclosion. La technologie fait ensuite le reste en assurant au projet sa réussite future. La technologie ne permet en effet pas de dépasser, seule, les obstacles inhérents à la multiplicité des périmètres et des acteurs en présence, ainsi qu'à l'absence de scènes unifiées à l'échelle des régions urbaines. Le transport public est un jeu à acteurs et échelles multiples, que la technologie peut contribuer à relier.

➔ *La nécessaire coopération technique entre collectivités locales*

Les solutions techniques peuvent donc permettre d'envisager, en lien avec des configurations institutionnelles adaptées, la question du changement d'échelle de la régulation des transports publics par : le développement des étoiles ferroviaires périurbaines en lien avec la montée en puissance des Conseils régionaux, l'interconnexion des réseaux de niveaux territoriaux différents, la coopération entre AOT et opérateurs, et le développement d'infrastructures techniques spécifiques au fait périurbain. La pertinence de ces politiques pour répondre aux problèmes de déplacements et aux attentes de l'usager, réside néanmoins essentiellement dans la capacité des acteurs territoriaux à agir en commun à l'échelle des régions urbaines.

Le développement de transports publics dits *périurbains* tels que le tram-train ou le tramway périurbain, nécessite des coopérations entre les différentes autorités, mais aussi les différents exploitants. L'organisation d'une offre (exploitation, tarification) traversant des territoires politiques différents suppose en effet des modes de régulations complexes, voire la création d'autorités *multi-partites* et/ou *interterritoriales* à l'échelle des bassins de vie. La coopération entre collectivités peut ainsi permettre de dépasser les contraintes liées à la multiplicité des intervenants, des périmètres, et à la séparation des responsabilités.

Cependant, face à la complexité de ces dispositifs, les réponses viennent encore essentiellement des politiques propres à chaque collectivité, plus faciles à réaliser et parfois non dénuées d'intérêts sectoriels, à l'instar des lignes innovantes de *bus périurbains et express* du Conseil général de l'Isère. Pourtant, ces réponses techniques, isolées, restent le plus souvent insuffisantes pour répondre au bon fonctionnement des régions urbaines, à un projet de développement territorial métropolitain global, et enfin à l'ensemble des besoins des usagers.

Faire « plus » que simplement relier les territoires entre eux ?

Les conclusions de nos travaux nous amènent enfin à discuter de deux principales options sur le rôle que tiennent ou pourraient tenir les transports publics sur la desserte des espaces périurbains : une première stratégie axée sur *l'accessibilité* et une seconde sur la *continuité*. Ces deux stratégies questionnent ainsi à la fois les notions de vitesse et de densité, mettant en lumière une première solution territoriale combinant vitesse rapide et possibilité d'urbanisation dense en archipel, et une seconde combinant vitesse lente et urbanisation continue.

La première stratégie consiste en la mise en service de transports publics efficaces du bord au centre, et comprenant peu d'arrêts. Sur ce type de liaison le transport public, à l'instar des grandes lignes de TGV, peut-être en temps de parcours équivalent, voire même supérieur à la voiture. Dans cette stratégie *« vite et peu d'arrêts »* où l'accessibilité prime, les seules forces du marché pourraient de plus contribuer à faire de l'espace de la gare périurbaine un lieu convoité, en incitant au développement de centralités plus denses. La liaison ferroviaire cadencée (LAZER) de Grenoble jusqu'à Voiron et Rives dans le Pays Voironnais illustre cette stratégie territoriale. La gare de Rives profite en effet d'un réaménagement complet pour devenir à terme un véritable pôle d'échanges. Projet porté par la communauté d'agglomération, dans le cadre de sa compétence transports, il associe

un ensemble *multi-partites* : la commune de Rives, la région Rhône-Alpes, le département de l'Isère et la SNCF[713]. Cet exemple illustre tout d'abord le rôle de la *gare périurbaine « parc-relais »*, en termes de rabattement automobile, de conditions d'accès et de stationnement[714], voire de pôle de transport public. Cependant, ces pôles d'échanges périurbains ne constituent encore que rarement l'occasion de développer un projet urbanistique (habitat, activités tertiaires) autour de la gare. Rives illustre *a priori* ce cas de figure, puisque le projet de gare serait aussi l'occasion de repenser l'urbanisation du *quartier de gare* en lien avec le reste de la ville. Mais relier projet de transport et projet urbain fait encore largement peur aux habitants du périurbain, élus comme associations de citoyens, réticents pour la plupart à davantage de densité. Le passage du *pôle d'échanges multimodal* au *quartier de gare* reste ainsi encore largement impensé. Cependant, la gare est le lieu où pourrait se développer le plus assurément une véritable pensée urbanistique périurbaine.

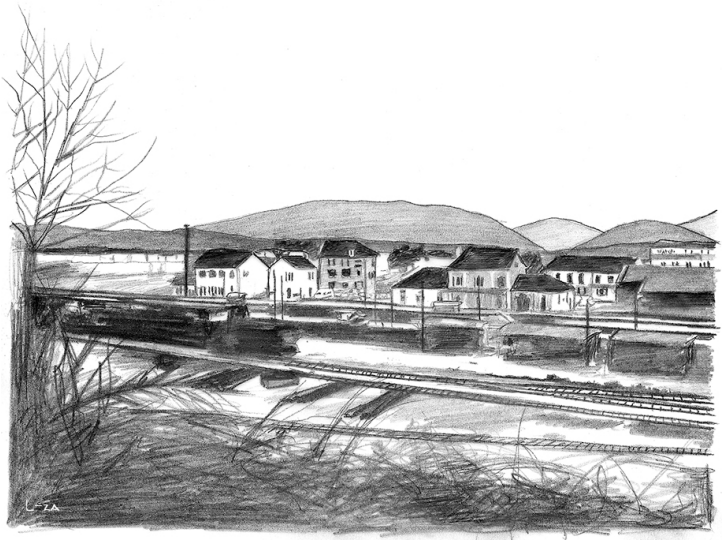


Fig. 133 – Vue d'ensemble de la gare périurbaine de Rives dans le Pays Voironnais

La seconde stratégie part du postulat que les transports publics ne sont pas uniquement le système de transport pour aller vite du bord au centre, mais qu'ils pourraient aussi constituer le système pour faire fonctionner tout le *continuum* entre le bord et le centre. En discutant des politiques de déplacements périurbains, les résultats de notre recherche questionnent ainsi la manière dont les transports publics pourraient participer également à une politique urbanistique et non uniquement une réponse technique vouée à réguler les flux. L'objectif premier de relier le périurbain au centre, fait oublier en effet le plus souvent de lier ces territoires entre eux : *les transports relient sans véritablement lier*. Les réponses à apporter pour parer aux dysfonctionnements des déplacements métropolitains ne se situent en effet pas uniquement dans le système de transport, mais également, voire surtout, dans le système d'urbanisation. Les transports, sont ce par quoi, on pourrait produire une autre ville, qui serait la condition de se déplacer autrement. Quant à la ville qui va avec, elle a peu de

[713] Projet d'environ 3 millions d'euros, il est cofinancé à hauteur de 50% par la Région Rhône-Alpes, 25% par le Conseil général de l'Isère, et 25% par le Pays Voironnais et la ville de Rives.

[714] La création du pôle d'échanges multimodal de Rives repose : sur l'aménagement de stationnements avec la création de parkings en surface et en ouvrage (350 places) ; sur la création d'une plate-forme multimodale pour la desserte en transports publics, avec un espace taxis et une voie de dépose minute ; et enfin sur les aménagements urbains autour de la gare (trottoirs, cheminements piétons, zones 30, plateaux de ralentissement, aménagements paysagers, mobilier urbain, éclairage…).

choses à voir avec cette politique là parce qu'elle répond a de nombreuses autres logiques sectorielles (foncières, économiques, etc.).

L'enjeu pour les pouvoirs publics est avant tout de faciliter les déplacements, c'est-à-dire de rendre plus fluides les liaisons en transports publics du périurbain vers le centre des agglomérations. Mais une politique axée uniquement sur l'amélioration de *l'accessibilité* ne peut en effet que très difficilement contribuer, à mieux organiser la ville périurbaine. Les transports publics, ne serait-ce que par le coût qu'ils représentent pour les finances publiques, doivent à notre sens dépasser leur objet circulatoire – régler les problèmes de déplacements, ce qu'ils arrivent d'ailleurs difficilement à faire – et contribuer à (re)composer le tissu périurbain. Ils pourraient aussi faire ville ! Pourtant, c'est ce qu'illustre *a contrario* le tramway YSIS. Solution plus urbaine que périurbaine, YSIS apparaît de fait inadapté face à l'enjeu de l'accessibilité au centre, et au refus de remettre en cause le modèle d'urbanisation. Il révèle à sa manière le refus d'un mode de transport au regard du *projet de territoire périurbain* porté par le Pays Voironnais.

Ainsi, la logique fondée sur l'offre de transport (le discours sur le développement de la liaison ferrée), permet de faire l'économie d'une véritable réflexion sur l'urbanisme. Les « périurbains » ne veulent en effet pas d'un transport public qui modifie radicalement leur modèle d'urbanisation, mais au contraire un transport public pour se déplacer rapidement en remède à la congestion croissante des infrastructures routières. En cela, la position périurbaine est en opposition avec le discours prescriptif sur le fait que l'étalement urbain est considéré comme une calamité, et qu'il faut structurer la ville autour des transports publics. Ce discours est unanimement rejeté par les périurbains car celui-ci projette des craintes de *surdensification*, de dégradation de la qualité de vie, voire de l'environnement.

Cependant, selon nous, les politiques de transports publics ne sont pas seulement là pour répondre aux problèmes globaux de déplacements, ce qui n'est d'ailleurs actuellement pas leur rôle. Le système de transport public ne donnera en effet pas de réponse globale aux problèmes de déplacements, car il se situe à la marge de la fabrication de la ville, à l'inverse de la voiture individuelle, moteur de la ville périurbaine. Tout gain modal dans les transports publics ne diminue pas intrinsèquement la part de la voiture, parce que les transports individuels en automobile représentent l'écrasante majorité des déplacements effectués quotidiennement. Les transports publics – bien qu'ils permettent de « solutionner » en partie les déplacements qui posent problème, en l'occurrence ceux à l'heure de pointe – ne sont pas, dans les conditions actuelles de nos sociétés et les configurations de nos espaces, des solutions réellement alternatives pour diminuer globalement l'utilisation de l'automobile.

Les transports publics sont donc porteurs de deux logiques différentes : une *logique d'accessibilité* (faire lien) et une *logique d'urbanité* (faire ville). Pour nous, les deux logiques peuvent être intrinsèquement liées, condition pour qu'un système de transports publics puisse être véritablement efficace. Répondre aux problèmes de déplacements ne repose en effet pas uniquement sur la résolution du seul problème de l'accessibilité – c'est-à-dire relier le point A au point B –, mais il repose aussi sur l'association du point A et du

point B dans une optique de structuration de l'espace urbain. Pourtant, c'est également ce qu'illustre la mise en service des *lignes d'autobus express*, circulant sur voie réservée autoroutière, reliant rapidement les espaces périurbains au centre de Grenoble. L'objectif du Conseil général de l'Isère est de répondre à l'engorgement des flux périurbains au niveau des portes de l'agglomération grenobloise, en attendant que les cadencements ferroviaires soient améliorés.

Les différentes réponses en termes de déplacements proposées par les collectivités locales s'inscrivent le plus souvent par l'entrée « mobilité », c'est-à-dire par des réponses d'ordre circulatoire. Et même si le dysfonctionnement du système de circulation routière provient principalement du mode d'urbanisation des périphéries, du type d'habitat ou plus globalement de l'équilibre entre habitat et emploi, la réponse proposée par les planificateurs, ingénieurs et politiques repose essentiellement sur un système d'offre, lequel est censé résoudre un problème dont l'origine provient d'ailleurs.

Pareillement, les deux exemples routiers étudiés, en l'occurrence les projets de grand contournement toulousain et de rocade Nord grenobloise, nous montrent les solutions techniques mises en avant par les collectivités locales pour faciliter les déplacements automobiles. Ces solutions ne s'intéressent pas aux causes réelles de la saturation des infrastructures routières. Leurs origines reposent essentiellement sur une logique de maximisation de l'offre, afin de *faciliter* la mobilité quotidienne et de répondre à la demande sociale de la population et des entreprises. Les conséquences des effets circulatoires et spatiaux de la *transition urbaine* sont éludées. Le *discours routier dominant* relègue le plus souvent les transports publics au rang de « faire-valoir », voire diffuse au mieux des solutions « mixtes » combinant le développement des infrastructures routières et des transports publics, sous forme de compromis techniques, souvent contradictoires. La prise en main des questions routières par les collectivités locales s'inscrit pleinement dans cette *logique de maximisation de l'offre*, seule à même de parer à la forte saturation des pénétrantes urbaines, de désengorger la ville-centre d'un trafic non désiré, et enfin de répondre au souci majeur de l'attractivité économique.

→ *Le divorce « ville dense - ville étale » ou le périurbain face à la ville*

Nos conclusions montrent que l'écart entre logiques territoriales et logiques fonctionnelles, laisse un espace pour une politique publique, puisque l'écart ainsi constitué peut faire l'objet de mesures afin de le réduire. La manière dont les politiques publiques arrivent à réguler deux systèmes relativement étrangers l'un à l'autre, en termes de raisonnements et de principes, est alors posé. Les politiques de transports publics sont à cet égard un exemple révélateur, moins dans le rôle qu'elles peuvent jouer dans le processus de coopération intercommunale – il y a d'autres facteurs tout aussi moteurs – mais plutôt dans leurs rôles vis-à-vis de la structuration des centralités périurbaines, c'est-à-dire dans leurs rôles à faire centre, par leurs capacités attractives et polarisantes et donc leurs potentiels à contribuer, ou non, à un projet urbanistique plus global.

Amener des lignes de transports publics structurantes jusqu'aux secteurs périurbains est en soit louable, cela répond à la volonté d'améliorer les déplacements quotidiens. Que se

soit en TER lorsque cela est possible où en tram-train, solution alternative pour les espaces périurbains intermédiaires, là où le TER n'est pas adapté. Mais, à notre avis, cela n'est pas suffisant. La maîtrise de la périurbanisation passe ainsi, selon nous, par une canalisation du développement sur les polarités et noyaux suburbains existants, en favorisant la diversité sociale, le recours à des moyens de transports collectifs, le niveau d'équipement de proximité, etc. (Wiel, 1999a). Le transport ferroviaire périurbain, tel qu'il se développe actuellement, se doit, notamment par l'importance des financements publics engagés, permettre de structurer les couronnes périurbaines. Il peut être une clef de réagencement spatial et non uniquement une clef de transport interurbain. Le report modal « de la route vers le fer », tant promu pour des raisons environnementales, ne doit pas faire éclipser les enjeux d'urbanisme. Il y a d'autres alternatives, comme projet urbain, que le développement des parkings-relais dans les gares périurbaines.

Repenser l'aménagement du tissu périurbain en lien avec des modes de transports publics structurants obligera également à mettre à l'agenda politique local la question de la densité, du moins *a minimum*. Cette hypothèse de conclusion, peut-être à cet égard un prolongement plus urbanistique à ce travail de thèse. Que construit-on aujourd'hui comme ville, ou plutôt quelle est la ville que nous ne construisons pas ? La densité est un élément central des espaces périurbains, parce que ceux-ci ne valent la peine que s'ils sont dé-densifiés par rapport à la ville traditionnelle. Le système actuel ne sait offrir globalement que de la maison individuelle en lotissement ou en tissus diffus, qui est le degré zéro d'une pensée urbaine. Il y a là un vrai urbanisme, voire une pensée périurbaine, à inventer. Pour l'heure, la forme de ville qui pourrait conjuguer densité et système de déplacements n'est pas réellement trouvée.

Dans un contexte de prise de conscience des enjeux environnementaux, la notion de densité questionne de fait le caractère radioconcentrique classique de la répartition de la population au sein des espaces agglomérés. Un développement urbain plus dense sous la forme polycentrique et/ou en archipel fonctionnant en réseau proposerait un « devenir » différent à la ville classique. Le développement de centralités périphériques formant des noyaux urbains conséquents et aux fonctions élargies, reliées au centre de l'agglomération, ou à d'autres espaces de la périphérie, par des infrastructures de transports publics performantes et intermodales, est-telle une voie à suivre, souhaitable et réalisable ?

Bibliographie

Généralités, méthodes

Blanchet, A. et A. Gotman. 1992. *L'enquête et ses méthodes : L'entretien.* Paris : Nathan Université, Coll. Sociologie 128, n°19, 127p.

Bourmaud, D. 2004. "Crise du monde et besoin de modernité." *Agir*, n°18, juin.

Chesneaux, J. 1983. *De la modernité*. Paris : La Découverte-Maspéro, 269p.

Frémont, A. 2001. *Portrait de la France*. Paris : Editions Flammarion, 782p.

Lipovetsky, G. 1989. *L'Ère du vide : Essais sur l'individualisme contemporain.* Paris : Folio Essais, 328p.

—. 2006. *Les temps hypermodernes*. Paris : Grasset, 185p.

Lacoste, Y. 2003. *De la géopolitique aux paysages. Dictionnaire de la géographie.* Paris : Armand Colin, 414p.

Lévy, J. et M. Lussault. 2003. *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés.* Paris : Editions Belin, 1033p.

Moliner, P. P. Rateau et V. Cohen-Scali. 2002. *Les représentations sociales. Pratique des études de terrain*. Les PUR, coll. Didact Psychologie sociale, Rennes : 230p.

Mondala, L. 2000. "Pratiques discursives et configuration de l'espace urbain." Pp. 165-177 in J. Lévy, M. Lussault (dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux. Géographies à Cerisy*. Paris : Editions Belin, coll. Mappemonde 351p.

Rey, A. (dir). 2004. *Le Petit Robert*. Paris : Editions Le Robert, 2720p.

Terrier, C. 1998. "L'aire urbaine : territoire de la ville ?" *Pouvoirs Locaux*, 37 (2) : 33-37.

Waniez, P. 1999. *La cartographie des données économiques et sociales*. Paris : L'Harmattan, 156p.

Evolutions urbaines

Ascher, F. 1995. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris : Odile Jacob, 345p.

—. 1998. "Les institutions des villes face à trois dynamiques urbaines : la vitesse, la spécialisation et l'autonomie." Pp. 81-91 in N. May, P. Veltz, J. Landrieu et T. Spector (dir.), *La ville éclatée.* La Tour-d'Aigues : Editions de l'aube, 350p.

—. 2000. *Ces évènements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs. Essai sur la société contemporaine*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'aube, 299p.

—. 2002. "Les problèmes se posent à l'échelle des agglomérations." *Libération, le 3 mai 2002*.

Bessy-Pietri, P. 2000. "Les formes récentes de la croissance urbaine." *Economie et Statistique,* n°336, 6.

Bessy-Pietri, P. et Y. Sicamois. 2001. "Le zonage en aires urbaines en 1999 - 4 millions d'habitants en plus dans les aires urbaines." *Insee-Première,* n°765.

Debarbieux, B. et M. Vanier. 2002. *Ces territorialités qui se dessinent.* La Tour-d'Aigues : Editions de l'Aube, 208p.

Donzelot, J. 1999. "La nouvelle question urbaine." *Esprit,* 258 (11) : 87-115.

Ecrément, B., C. Galmiche, et J. Rodriguez. 2004. "Les Agences d'Urbanisme. Repères et témoignages." Urba 2000, CDU, METL-DGUHC, Paris.

Estèbe, P. 2001a. "L'utopie politique des villes du XXIe siècle." in Villes du XXIe siècle. Quelles villes voulons-nous ? Quelles villes aurons-nous ? Actes du colloque de La Rochelle. Tome II : Formes urbaines, Mobilité, Villes durables et Gouvernance. Juillet 2001.

Fouchier, V. 1997. "Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Ile-de-France et des villes nouvelles." Editions du SVGN, Paris.

Fujita, M. et J.F. Thisse. 1997. "Economie géographique, problèmes anciens et nouvelles perspectives." *Annales d'économie et de statistique*, n°45 : 37-87.

Lévy, J. 1999. *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde.* Paris : Belin, Coll. Mappemonde, 399p.

Mangin, D. 2005. *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine.* Paris : Editions de la Villette, 480p.

May, N., P. Veltz, J. Landrieu, et T. Spector. 1998. *La ville éclatée*. La Tour-d'Aigues : Editions de l'aube, 350p.

Roncayolo, M. 1990. *La ville et ses territoires*. Paris : Gallimard, 278p.

Sherrer, F. 1998. "Découper pour l'action; naissance et évolution des découpages liés à l'aménagement urbain" - in INSEE, Coll. Méthode, n°76/77/78

—. 2000. "Retour sur un réquisitoire : le zonage en aménagement et ses effets pervers", *Annales des ponts et Chaussées*, n.s. n° 93, janvier-mars.

Viard, J. 1994. La société d'archipel où les territoires du village global. La Tour-d'Aigues : Editions de l'aube, 126p.

Action publique et gestion locale

Balme, R., A. Faure, et A. Mabileau. 1999. *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris : Presses de Sciences Po, 486p.

Baraize, F., W. Genieys, A. Faure, E. Négrier, et A. Smith. 2000. "Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire." *Pôle Sud*, 13 : 103-120.

Baraize, F. et E. Négrier. 2001. *L'invention politique de l'agglomération.* Paris : L'harmattan, 310p.

Béhar, D. 1997. "L'action publique entre sens et puissance." Pp. 167-190 in *Qui fait la ville aujourd'hui ? Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine*. Paris : La documentation française, METL.

—. 2000. "L'agglomération : entre gouvernement et gouvernance." *Habitat et société,* n°19.

—. 2002. "Le département : intercesseur territorial ?" in C. Floquet (dir.), *Pour en finir avec la décentralisation,* DATAR. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 224p.

Béhar, D. et P. Estèbe. 2003. "Intercommunalité : Le local entre en politique." in *L'Etat des régions françaises – Edition 2003* : Edition La Découverte.

Besset, J.P. 1999. "L'émergence des pays bouscule les départements." in Le Monde, le 26 mars.

Bœuf, JL. 2002. "Décentralisation et recomposition des territoires : 1982-2002." *Problèmes politiques et sociaux*, n°870, 82 p.

Biarez, S. 1999. "Incertitudes et caractères composite des gouvernements locaux en Europe." Pp. 39-56 in *R. Balme, A. Faure et A. Mabileau, Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris : Presses de Sciences Po, 486p.

Blanc, N. et P. Estèbe. 2003. "Géographie et politique : le face à face." *Ecologie et politique,* n°27 : 79-80.

Bonnard, M. 2002 *Les collectivités locales en France. 2ème édition mise à jour*. Paris : La documentation française, CNFPT, 150 p.

Borraz, O. 2000. "Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition." *Pôle Sud,* n°13, novembre : 11-25.

Boussaguet, L., S. Jacquot, et P. Ravinet. 2004. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les presses de science-po, Coll. Références, 520p.

Caillosse, J. 2001. "En attendant le pouvoir d'agglomération ?" *Pouvoirs locaux*, 50 (3) : 25-31.

Castel, JC. 2001. "La sru." MELT-ENPC, Séminaire planification urbaine 2001-2002.

Ciavatti, M. et A. Faure. 1999. *L'intercommunalité urbaine en débats*. Actes du Séminaire, journée d'échanges et de réflexion sur les enjeux actuels et futurs de l'intercommunalité urbaine, INUDEL, OIPRA, le 13 octobre 1998, IEP Grenoble, 55p.

Dellanoy, M.A. et J. Rieu. 2004. "Intercommunalité : l'improbable succès d'une loi." *La Gazette de la Société et des Techniques* n°24, janvier.

Dellanoy, M.A., J. Rieu, et F. Pallez. 2004. "Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs." *Politiques et Management Public,* 22, n°2, juin : 75-93.

Estèbe, P. 2004a. "Faut-il supprimer le département ?" in Café géo du 28 janvier 2004, animé par Philippe Estèbe à Toulouse.

—. 2004b. "Blé, melons, voies rapides, parc d'affaires et pavillons", *Urbanisme*, 338 .

—. 2005. "Le département insubmersible. Entre modernité et archaïsme politique." *Informations sociales,* n°121, janvier.

—. 2008. *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale*. Paris : PUF, La ville en débats, 76p.

Estèbe, P. et T. Kirszbaum. 1996. "L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local - lecture de la littérature récente." Rapport de recherche pour le Plan urbain, Ministère de l'Equipement, Paris.

Faure, A. 2000a. "Des territoires politiques en souffrance." in *Séminaire Espaces périurbains, environnement et intercommunalités en débats*. Grenoble : CEMAGREF - OIPRA.

—. 2001. "Dynamiques intercommunales, leadership et territoire. Le pouvoir local change t-il les politiques publiques ?" *Sciences de la société,* 53 : 11-24.

—. 2002. "Leadership, intercommunalité et action publique. Les nouvelles donnes du jeu politique." Pp. 229-245 in *Le leadership politique et le territoire : les cadres d'analyses en débat, sous la dir. de A. Smith et C. Sorbets*. Rennes PUR.

—. 2004. "Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale." in *Les idéologies des politiques territoriales*. Rennes, 4 et 5 mars 2004.

Faure, A., G. Pollet, et Ph. Warin. 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques*. Paris : L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 191p.

Fontaine, J. et P. Hassenteufel. 2002. *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes PUR, 305p.

Goze, M. 2001. "La ville entre planification stratégique et pouvoir d'agglomération." n°100, octobre-novembre : 4-8.

Guéranger, D. 2000. "Les nouveaux techniciens politiques de l'intercommunalité." in *Séminaire Espaces périurbains, environnement et intercommunalités en débats.* Grenoble : CEMAGREF - OIPRA.

Joana, J. 2000. "Du gouvernement des villes au gouvernement municipal." *Pôle Sud,* n°13, novembre : 3-9.

Jouve, B. et C. Lefèvre. 1999a. "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe." *Revue Française de Science Politique,* Vol. 49, n°8, décembre : 835-853.

—. 1999b. *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*. Paris : Economica, Coll. Villes, 305p.

—. 2002. *Métropoles ingouvernables*. Paris : Elsevier, 203p.

Le Galès, P. 2004. "Gouvernance." in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les presses de science-po, Coll. Références, 520p.

Le Galès, P. 2006. "Gouvernement et gouvernance des territoires." *Problèmes politiques et sociaux*, n°922, 117p.

Lefèvre, C. 1998. "Gouvernance, institutions et territoires : les gouvernements métropolitains dans les pays occidentaux." Pp. 227-289 in N. May, P. Veltz, J. Landrieu et T. Spector (dir.), *La ville éclatée.* La Tour-d'Aigues : Editions de l'aube, 350p.

—. 2001. "Le Gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés", *2001 Plus*, n°55, 30p.

Lévy, J. 1998. "Quelle échelle pour gouverner la ville ?" *Pouvoirs Locaux*, n°37 (2) : 19-22.

Lévy, J. 1999. "En attendant la supra-communalité..." *Pouvoirs locaux*, n°42 (3) : 20-22.

Lorrain, D. 1998. "Administrer, gouverner, réguler." *Annales de la recherche urbaine* n°80/81, décembre : 85-92.

—. 2000. "Gouverner les villes." *Pôle Sud,* n°13 : 27-40.

Lussault, M. 1998. "La grandeur de la grande ville-centre - Une construction politique de la centralité." *Pouvoirs Locaux*, 37 (2) : 27-32.

Marcou, G. 2002a. "La réforme de l'intercommunalité." Pp. 3-7 in *Annuaire 2002 des collectivités locales*. Paris : GRALE, éditions du CNRS, 862p.

—. 2002b. "La réforme de l'intercommunalité. L'application de la loi du 12 juillet 1999. Stratégies et problèmes de mise en oeuvre." Pp. 57-82 in *Annuaire 2002 des collectivités locales.* Paris GRALE, éditions du CNRS, 862p.

Martin, S. 1998. "La prégnance de l'institution communale." Pp. 8-12 in M. Ciavatti et A. Faure. *L'intercommunalité urbaine en débats.* Actes du Séminaire, journée d'échanges et de réflexion sur les enjeux actuels et futurs de l'intercommunalité urbaine, INUDEL, OIPRA, le 13 octobre 1998, IEP Grenoble, 55p.

—. 2000. "Autonomie périurbaine : la ville rejetée et enviée." in *Séminaire Espaces périurbains, environnement et intercommunalités en débats.* Grenoble : CEMAGREF - OIPRA.

Mévellec, A. et G. Pinson. 2004. "Structures de gouvernement et transformations de l'action publique à Manchester (R.U.) et Rennes (F)." in *Rencontres Jacques Cartier*. Montréal.

Mévellec, A. 2005. *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise*. Thèse de Doctorat en Sciences

Politiques sous la direction de Joseph Fontaine et de Marc-Urbain Proulx, Université Rennes I, Université du Québec à Chicoutimi. Rennes : 551 p.

Moquay, P. 2002. "L'évaluation des politiques publiques Qu'est-ce qu'une politique publique ?" *Les Cahiers du CERTU,* n°4 : 7-18.

Muller, P. 1990. *Les politiques publiques*. Paris : PUF, Coll. Que sais-je ?, n°2534, 128p.

—. 2004. "Référentiel." Pp. 370-376 in *L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les presses de science-po, Coll. Références, 520p.

Muller, P. et Y. Surel. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien, 156p.

Nahrath, S. et F. Varone. 2007. "Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique." Pp. 235-249 in A. Faure, J-P. Leresche, P. Muller Pierre et S. Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique.* Paris : L'Harmattan, 380p.

Négrier, E. 2002a. "Le jeu politique métropolitain." *Annales des Ponts et Chaussées,* n°102 : 17-13.

—. 2002b. "Les variables locales de l'intercommunalité." *Pouvoirs locaux*, n°52 (I) : 29-30.

—. 2005. *La question métropolitaine*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 270p.

Offner, J.M. 2007. "Le Grand Paris." *Problèmes politiques et sociaux*, n°942, 119p.

Ostrom, V., C.M. Tiebout et R. Warren. 1961. "The organization of government in metropolitan areas : a theoretical inquiry. " *American Political Science Review*, 55 : p.831-842.

Palier, B. 2004. "Path dependence." Pp. 318-326 in *L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les presses de science-po, Coll. Références, 520p.

Querrien, A. et P. Lassave. 1998. "Gouvernances. Editorial." *Annales de la recherche urbaine* n°80/81, décembre : 3-7.

Sénat. 2008. "25 ans de décentralisation. Bilan et Perspectives. Des sénateurs témoignent." *La Gazette des communes*, Cahier détaché n°2 -03/1917, 21 janvier 2008.

Theys, J. 1999. "La Gouvernance, entre innovation et impuissance." *Développement durable et territoire,* Dossier 2 : URL : http://developpementdurable.revues.org/document1523.html.

Vanier, M. 1999. "La recomposition territoriale. Un "grand débat" idéal !" *Espaces et sociétés,* n°96 : 125-143.

—. 2002a. "Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire." Pp. 75-89 in B. Debarbieux et M. Vanier, *Ces territorialités qui se redessinent*. La Tour-d'Aigues : Editions de l'aube, 208p.

—. 2002b. "Recomposition territoriale : la voie française." *Information géographique,* 66 (2) : 99-112.

—. 2005a. "Effets territoriaux de l'intercommunalité. Le nouveau pouvoir communal-communautaire", *Territoires*, ADELS, n° 461 : 28-31

—. 2005b. "Grenoble : quelle alliance métropolitaine ?", *Territoires 2030*, 1 : 159-172

—. 2005c. "La relation ville/campagne ré-interrogée par la périurbanisation", Cahiers français, 328 : 13-17.

—. 2008. *Le pouvoir des territoires : Essai sur l'interterritorialité*. Paris : Anthropos, Economica, 160p.

Wood, R. 1958. "The New Metropolis : Green Belts, Grass Roots or Gargantua." *American Political Science Review*, 52 : 108-122.

Mobilités et politiques de déplacements

Barone, S. 2004. "Le train des régions. Modalités de construction d'une politique régionale en Languedoc-Roussillon." DEA de Sciences Politiques sous la direction d'Emmanuel Négrier, Université Montpellier 1. Montpellier, 144p.

Bavoux, J.J., F. Beaucire, P. Zembri, et L. Chapelon. 2005. *Géographie des transports*. Paris : Armand Colin, 231p.

Beaucire, F. 1995. "Urbanisme et développement durable. A "ville invisible", citadin insaisissable." *Transports Urbains,* 88 : 3-4.

—. 1996. Les transports publics et la ville. Toulouse : Editions Milan, 63p.

—. 2000. "L'impossible articulation transport/urbanisme : mobilités résidentielles et quotidiennes en région Ile-de-France." Pp. 105-110 in *Les enjeux du transport public dans les villes européennes, Actes du colloque*.

Beaucire, F., E. Duflos, S. Rosales-Montano, et I. Turchetti. 1999. "Stratégies urbaines et outils de planification de la ville et des transports. Bilan et réflexions." DRAST, FNAU, PREDIT, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise. Lyon : 82p.

Beaucire, F. et J. Lebreton. 2000. *Transports publics et gouvernance urbaine*. Toulouse : Editions Milan, 127p.

Bieber, A., MH. Massot, et JP. Orfeuil. 1993. "Prospective de la mobilité quotidienne." in A. Bonnafous (dir.), *Circuler demain*. La Tour-d'Aigues : Editions de l'Aube, 191p.

Bonnet, M. et D. Desjeux. 2000. *Les territoires de la mobilité*. Paris : PUF, 232p.

Bouhet, O. 2006. *Transports publics et structuration de l'espace périurbain : méthode d'aide à la décision pour l'implantation d'un tram-train. Exemple d'application de Grenoble à Crolles (moyenne vallée du Grésivaudan)*. Thèse de Doctorat en Géographie sous la direction de Pierre Dumolard, Université Joseph Fourier. Grenoble, 315p.

Boullahbal, M. 2001. "Effet polarisant du lieu sur le territoire de la vie quotidienne des actifs." *Recherche Transports Sécurité,* 73 (6) : 43-62.

Briet, S. 2004. "Quand les fourmis font fi des bouchons." in *Libération, le mardi 9 mars*.

Burlando, C. et L. Guihéry. 2004. "La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : expériences françaises et italiennes." *Les Cahiers Scientifiques du Transport,* 45 : 125-154.

Camagni, R., M.C. Gibelli, et P. Rigamonti. 2002. "Forme urbaine et mobilité : les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise." *Revue d'Economie Régionale et Urbaine,* (1) : 105-140.

CERTU, GART, DTT, 2002, *Enquêtes et analyses 2003. Transports collectifs urbains. Evolution 1997-2002* (CD ROM). Lyon : CERTU.

CERTU. 2004. *Annuaire statistique 2002-2003. Transports collectifs départementaux. Evolution 1997-2002*. Lyon : CERTU.

CERTU et ENTPE. 2001. *La régionalisation des transports ferroviaires. Enseignements de l'expérimentation et perspectives*. Rapport d'étude. Lyon : 121p.

CETUR. 1992. "L'enjeu de la desserte du périurbain." Compte-rendu de la journée du 23 septembre 1992 à Montpellier. CETUR, Ministère de l'Equipement, CETE de Méditerranée, GART, Bagneux.

Cochet, C. 2001. "Les enjeux du périurbain pour la SNCF." Pp. 112 in Les déplacements périurbains après la loi Gayssot. Actes du colloque de décembre 2000. Paris : Sénat.

Collardey, B., P.H. Emangard, et P. Zembri. 2002. *Des omnibus aux TER (1949-2002)*. Paris : La vie du rail, 463p.

Cour des comptes. 2005. "Les transports publics urbains. Rapport public particulier." Paris, 262p.

Courrier International. 2000. "Dossier spécial, Après la journée du 22 septembre : La fin du tout auto ? Espagne, Grèce, Allemagne, Bruxelles, Italie, La Rochelle, Colombie, Budapest, etc. « Solutions: Vers une ville postautomobile » ; « A Strasbourg, le tramway redessine la ville » « Coup de frein : Trop de mobilité tue la société »." in *Courrier International, du 28 septembre au 4 octobre*, vol. n°517 (supplément).

Debizet, G. 2004. *Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité, mutations d'une expertise.* Thèse de Doctorat en Géographie-Aménagement, Université Paris I. Paris, 426p.

—. 2007. "Les projets ferroviaires des régions dans les aires métropolitaines. Des histoires d'arènes." in M. Ollivier-Trigalo (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différentiation territoriale.* Arcueil : Synthèse INRETS, n°55, Mars, 232p.

Duchêne, C., M. Abeille, et A. Le Ruyet. 1993. *Les relations financières entre départements et autorités organisatrices des transports collectifs urbains.* Bagneux : CETUR.

Dupuy, G. 1991. *L'urbanisme des réseaux*. Paris : Armand Colin, 198p.

—. 1995a. *L'auto et la ville*. Paris Flammarion, Coll. Dominos, 124p.

—. 1995b. *Les territoires de l'automobile*. Paris : Anthropos, 216p.

—. 1999. *La dépendance automobile*. Paris : Anthropos, 160p.

—. 2001. "...ou facteur de dépendance ?" in J.P. Orfeuil, *L'automobile en question*. Paris : *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française vol. n°851-852 : 19-23.

Emangard, P.H. 1994. "L'inadaptation de la ville aux transports collectifs." *Transports Urbains,* n°82.

Faivre d'Arcier, B. 2002. "Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire." *Transport*, 416 : 389-398.

Faure, A. 2007. "Doctrine ferroviaire et différentiation régionale : la décentralisation en chantier." in M. Ollivier-Trigalo, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différentiation territoriale.* Arcueil : Synthèse INRETS, n°55, Mars, 232p.

FNAU et GART. 2002. "L'articulation des politiques de déplacements et d'urbanisme." Paris, le 23 octobre 2002.

Fouchier, V. 2000. "Intervenir sur les densités urbaines pour limiter l'usage de l'automobile." in *La Forme des villes. Caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'actions*. Lyon : CERTU, 178p.

François, M. et M. Fon. 2002. "Déplacements et intermodalité. Quelques réflexions sur l'expérience rennaise ?" *Pouvoirs Locaux*, n°53, II : 61-66.

Frère, S., P. Menerault, et I. Roussel. 2001. "L'ozone des villes et l'ozone des champs. Ou les relations ambiguës entre pollution atmosphérique et périurbanisation." *Géocarrefour,* 76 (4) : 327-338.

Gallez, C. 2005. "Les transports urbains face à la structuration du pouvoir d'agglomération." *Pouvoirs Locaux,* n°66 : 70-74.

Gallez, C. et C. Guerrinha. 2005. "Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain. Etude de cas de la région stéphanoise." Pp. 105-152 in C. Gallez, P. Menerault

(dir.), *Recompositions intercommunales et enjeux des transports publics en milieu urbain*. Arcueil : Rapport de recherche PREDIT 3, ADEME-INRETS C03-13, 277p.

Gallez, C. et V. Kaufmann. 2007. "Transférer un modèle ? Trajectoires des politiques d'urbanisme et de transport en Suisse et en France. Rapport final." CNRS, Programme Interdisciplinaire de Recherche Développement Urbain Durable, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie.

Gallez, C. et P. Menerault (dir.). 2005a. *Recompositions intercommunales et enjeux des transports publics en milieu urbain*. Arcueil : Rapport de recherche PREDIT 3, ADEME-INRETS C03-13, 277p.

—. 2005b. "Les transports publics, outils de recomposition territoriale à l'échelle métropolitaine ?" in *Colloque de l'IFRESI, Logiques métropolitaines. Modèles, acteurs et processus. 2-3 juin 2005*. Lille.

Gallez, C. et JP. Orfeuil. 1998. "Dis-moi où tu habites je te dirai comment tu te déplaces." Pp. 157-164 in D. Pumain et M.F. Mattei (dir.), *Données urbaines 2,* tome 2. Paris : Anthropos, 470p.

Gamon, P., 1987, *Le transport des régions*. Caen : Paradigme, Transports et communication n°1, 291 p.

GART. 2002. "Les syndicats mixtes, outils d'une nouvelle coopération." La lettre du GART n°182, mai : 1-2.

Ghorra-Gobin, C. 1997. "De la mobilité : réflexion prospective autour d'un principe fondateur." DRAST, n° 97-02, juin, Paris.

Grillet, A. et S. Guth. 2003. *Transport et architecture du territoire. Recherche : état des lieux et perspectives*. Paris : Editions Recherches / Ipraus / Questionnements, 155p.

Guerrinha, C. et S. Frère. 2004. "Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain. Le cas de l'agglomération rennaise." Pp. 53-104 in C. Gallez, P. Menerault (dir.), *Recompositions intercommunales et enjeux des transports publics en milieu urbain.* Arcueil : Rapport de recherche PREDIT 3, ADEME-INRETS C03-13, 277p.

Guerrinha, C. 2005. "L'agglomération rennaise." Pp. 31-38 in *Intercommunalité dans les transports publics en milieu urbain*. Actes du séminaire d'échanges entre chercheurs et acteurs, Groupe opérationnel 11 du PREDIT, Amphithéâtre Charcot, ENPC, Paris, le 24 mai, 92p.

Guerrinha, C. 2007. "Logiques urbanistiques et logiques de transports au sein d'une intercommunalité périurbaine. L'exemple de la construction territoriale du Pays Voironnais." *Flux,* n°68 : 62-74.

Guerrinha, C. et M. Thébert. 2007. "La gestion des déplacements, outil d'affirmation politique des communes périurbaines. Une analyse des stratégies dans le bassin de Rennes." *Géocarrefour*, vol. 81/4 : 299-309.

Haenel. 1993. "Rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la SNCF." Sénat.

Hatchuel, G. et J.P. Loisel. 1997. "Les Français préfèrent l'automobile mais sont d'accord pour en limiter l'usage en ville." *Crédoc, Consommation et Modes de vies,* n°119.

—. 1998. "De plus en plus d'automobilistes se disent prêts à agir pour limiter la pollution de l'air." *Crédoc, Consommation et Modes de vies,* n°125.

Jourdan, G. 2002. "Politique routière et transition urbaine : le cas de l'aire toulousaine." *Géocarrefour,* vol. 77/1 : 85-94.

—. 2003. *Transports, planification et gouvernance urbaine : Etude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur*. Paris : L'Harmattan, Coll. Villes et territoires, 318p.

Kaufmann, V. 2000. *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines*. Lausanne : PPUR, 252p.

—. 2002a. "De l'inconvénient de la ségrégation pour la mobilité." *Les annales de la recherche urbaine, vol. 92* : 123-130.

—. 2002b. "Mobilités quotidiennes et dynamiques urbaines : l'enjeu du suburbain." in *La ville étalée en perspectives*. Toulouse, Jeudi 24 Janvier: APUMP.

Kaufmann, V., C. Jemelin, et JM. Guidez. 2001. *Automobile et modes de vie urbains : quel degré de liberté ?* Paris : La documentation française, PREDIT 1996-2000, 172p.

Lefèvre, C. et J.M. Offner. 1990. *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*. Paris : Celse, 221p.

Lévy, J. 2002. "Transports et territoires : moins de techniques, plus de politique." *Pouvoirs Locaux,* n°53 (II) : 111-116.

Massot, MH. 1998. "Les échelles territoriales de la mobilité domicile-travail et de la mobilité locale." Pp. 92-108 in N. May, P. Veltz, J. Landrieu et T. Spector (dir.), *La ville éclatée.* La Tour-d'Aigues : Editions de l'aube, 350p.

Menerault, P. 1991. *Réseaux de transports et solidarités territoriales en milieu urbain.* Thèse de Doctorat en Urbanisme sous la direction de Gabriel Dupuy, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII Créteil, LATTS, Créteil, 420p.

—. 1992. "Le cadre géo-institutionnel de l'organisation des réseaux de transports publics urbains en France." *Recherche Transports Sécurité,* n°34 : 29-36.

—. 1993. "Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement-transport." *Transports Urbains,* 78 (1) : 21-24.

—. 1994. "Pour des approches géographiques de l'intercommunalité." *Annales de Géographie,* 579 (5) : 491-506.

—. 1995. "Quels transports collectifs pour les zones périurbaines ? Analyse de quelques expériences françaises." *Transports Urbains,* 88 (3) : 25-30.

—. 2005. "Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains. Une approche diachronique." Pp. 9-17 in C. Gallez, P. Menerault (dir.), *Recompositions intercommunales et enjeux des transports publics en milieu urbain.* Arcueil : Rapport de recherche PREDIT 3, ADEME-INRETS C03-13, 277p.

Menerault, P. et N. Mongin. 2000. "Les nouvelles donnes de la planification locale des transports en Angleterre et en France." *Recherche Transports Sécurité,* 69 : 97-112.

Newman, P. et J. Kenworthy. 1989. *Cities and automobile dependance : an international sourcebook*. Gower : Ashgate Pub Co, 406p.

—. 1999. *Sustainability and cities : over-coming automobile dependence.* Washington : Island Press, 464p.

Offner, JM. 2000. "Les politiques de déplacements en quête de savoir-faire." Pp. 73-80 in A. Pény et S. Wachter (dir.) *Les vitesses de la ville*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 195p.

—. 2002. "Les transports urbains, entre secteurs, réseaux et territoires." Pp. 169-184 in *Annuaire 2002 des collectivités locales*. Paris: GRALE, éditions du CNRS, 862p.

—. 2003. "Les leçons des PDU de la loi sur l'air." *Urbanisme* n°329, mars-avril : 50-53.

—. 2005. "Déplacements urbains et politiques des transports", Cahiers français, 328 : 51-57.

Offner, J.M., P. Menerault, C. Ducheine, N. Hamdoud, A. Perroy, et I. Sicre. 1989. "Configurations du pouvoir technico-politique local et diversification des compétences dans le secteur des

transports collectifs urbains." Plan Urbain, Ministère de l'Equipement, INRETS, Rapport n°98, Arcueil.

Ollivier-Trigalo, M. 2007. *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différentiation territoriale.* Arcueil : Synthèse INRETS, n°55, Mars, 232p.

Orfeuil, JP. 1994. *Je suis l'automobile*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, 95p.

—. 1999. "Les évolutions majeures de la mobilité." *Urbanisme,* HS n°12 : 10-11.

—. 2000a. *L'évolution de la mobilité quotidienne. Comprendre les dynamiques, éclairer les controverses*. Arcueil : Les collections de l'INRETS, 146p.

—. 2000b. "L'étalement, un facteur d'accroissement de la mobilité la vitesse, un facteur d'accroissement de l'étalement les coûts privés et publics, des facteurs à mieux connaître" in *Colloque ADEF "La ville aux champs", le 7 mars 2000.*

—. 2000c. *Stratégies de localisation. Ménages et services dans l'espace urbain.* Paris : La documentation française, 78p.

—. 2001. *L'automobile en question*. Paris : Problèmes politiques et sociaux, La documentation française vol. n°851-852.

Phlipponneau, M. 1995. *Le Val à Rennes ???* Spézet : Nature et Bretagne, 174p.

Pinson, G. 1998a. "Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine." *Politiques et Management Public,* vol. 16, n° 4, décembre : 119-150.

—. 1998b. "Y a t-il une vie après le transport collectif en site propre ?" *Pouvoirs Locaux,* n°36 (V) : 50-56.

Plassard, F. 2003. *Transport et territoire*. La Documentation française, 104p.

Polacchini, A. et J.P. Orfeuil. 1998. "Les dépenses pour le logement et pour les transports des ménages franciliens." *Recherche Transport Sécurité,* n°63.

Puech, J. 2002. "Les Conseils généraux face aux nouvelles logiques de déplacements." *Pouvoirs Locaux,* n°53 II/2002 : 79-82.

Pumain, D. et. J.M. Offner (dir.). 1996. *Réseaux et territoires. Significations croisées*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 280p.

Raffestin, C. 1996. "Préface." in D. Pumain et J.M. Offner (dir.), *Réseaux et territoires. Significations croisées*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 280p.

Richer, C. 2004. "Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transports publics urbains." Pp. 18-29 in C. Gallez, P. Menerault (dir.), *Recompositions intercommunales et enjeux des transports publics en milieu urbain.* Arcueil : Rapport de recherche PREDIT 3, ADEME-INRETS C03-13, 277p.

Sherrer, F. 1997 "Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines", in M. Gariépy et M. Marié (Dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent*, Paris : L'harmattan, 467p.

Sénat. 2001. "Les déplacements périurbains après la loi Gayssot. Actes du colloque de décembre 2000." Paris.

Thébert, M. 2005. *Logiques de l'action publique dans le périurbain rennais : Les élus face à la mobilité*. Thèse de Doctorat en Géographie sous la direction de Gabriel Dupuy, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, 488p.

Thibaud, S. 1989. "Les politiques départementales de transport collectif." *Les Cahiers Scientifiques du Transport,* n°20/1989 : 81-104.

Wachter, S. 2004. *Trafics en ville. L'architecture et l'urbanisme au risque de la mobilité.* Paris : Editions Recherches, 168p.

Wiel, M. 1998. "Comment gérer la transition urbaine." *Recherche Transports Sécurité,* n°58 : 3-17.

—. 1999a. *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée.* Liège : Mardaga, 149p.

—. 1999b. *Forme et intensité de la périurbanisation et aptitude à la canaliser.* Rapport de la deuxième phase." DRAST, 74p.

—. 1999c. "Mobilité, systèmes d'interactions sociales et dynamiques territoriales." *Espace Populations Sociétés,* n°2 : 187-194.

—. 2000a. "La notion d'agglomération restreinte dans l'analyse de la périurbanisation." *Octant* n° 82, juin.

—. 2000b. "Les raisons institutionnelles de la périurbanisation : Annexes." Adeupa, Brest.

—. 2002a. "Le département reste un acteur majeur." *Pouvoirs Locaux*, n°53 II/2002 : 75-78.

—. 2002b. *Ville et automobile*. Paris : Descartes & Cie, 140p.

—. 2005. *Ville et mobilité, un couple infernal ?* La Tour-d'Aigues : Editions de l'Aube, 90p.

Wolff, J.P. 2006. "Projet de recherche. Transports : où en sont les Régions en matière de politiques régionales et durables ?" Rapport de recherche ADEME-ENPC, CIRUS-CIEU, PREDIT 2002-2006, Groupe opérationnel n°11 « Politiques des transports », Toulouse.

—. 2007. "Contextes géographiques des réseaux ferroviaires régionaux." in M. Ollivier-Trigalo, Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différentiation territoriale. Arcueil : Synthèse INRETS, n°55, Mars, 232p.

Zembri, P. 1999. "Mutations de la mobilité et rigidité des périmètres de gestion des transports publics en France : un divorce croissant entre deux territorialités." *Rivista Geografica Italiana,* n°2 : 55-72.

—. 2001. "Vers une seconde étape de la régionalisation des transports ferroviaires : causes, enjeux et premiers résultats." in *World Conference on Transport Research*. Séoul, 23-27 juillet.

—. 2004. *La planification des transports au niveau régional : une lecture des évolutions de ces 25 dernières années*. Lyon: CERTU, 198p.

Dynamiques périurbaines, aménagement

ADEF. 2001. *La ville aux champs.* Colloque organisé par l'Association des études foncières, le 7 mars 2000. Paris : 218 p.

APUMP et IET. 2003. *La ville étalée en perspectives*. Actes du colloque transnational sur l'étalement urbain. Toulouse les 24-25-26 janvier 2002 : Champ Social Editions, 293p.

Beaucire, F. 1996. "Urbanisme et développement durable. Urgent : recherche urbaniste nommé tramway." *Transports Urbains,* 90 : 3-4.

—. 1997. "Urbanisme et développement durable. Trois poursuites dans l'archipel urbain." *Transports Urbains,* 96 : 3-4.

—. 2000. "La forme des villes et le développement durable." in *La Forme des villes. Caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'actions.* Lyon : CERTU, 178p.

—. 2003. "Une transition de type culturel." *Urbanisme* n°329, mars-avril : 45-46.

—. 2006. "Ville compacte, ville diffuse" *La conférence de l'Université de tous les savoirs,* le vendredi 6 janvier 2006. URL : http://www.lemonde.fr/savoirs-et-connaissances/

Béhar, D. et P. Estèbe. 2006. "Des couronnes aux quadrants : Rupture rhétorique ou stratégique ?", *Urbanisme*, 348 : 21-23.

Berger, M. 2004. *Les périurbains de Paris : De la ville dense à la métropole éclatée ?* Paris : CNRS, coll. Espaces et Milieux, 317p.

Berque, A. 2002. "L'habitat insoutenable. Recherche sur l'histoire de la désurbanité." *L'Espace Géographique,* (3) : 241-251.

Berque, A., P. Bonnin, et C. Ghorra-Gobin. 2006. *La ville insoutenable*. Paris : Belin, 366p.

Berroir, S. et N. Cattan. 2006. "Les représentations de l'étalement urbain en Europe : essai d'interprétation." in *A. Berque, P. Bonnin, C. Ghorra-Gobin, in La ville insoutenable*. Paris : Belin, 366p..

Bertrand, N. 2000. "La mise en ordre d'un espace contradictoire." in *Séminaire Espaces périurbains, environnement et intercommunalités en débats*. Grenoble: CEMAGREF - OIPRA.

Bertrand, N., A.C. Douillet, et A. Faure. 2005. "L'agriculture périurbaine ou les limites de la campagne à la ville. La construction socio-politique de la question agricole dans la région urbaine grenobloise." Pp. 189-202 in A. Samuel, Y. Jean et D. Royoux (dir.*), Rural-Urbain : Nouveaux liens, nouvelles frontières.* Rennes : PUR, 506p.

Bertrand, N. et E. Marcelpoil. 2000a. "La construction des territoires périurbains : éléments de réflexion sur une gestion durable de l'espace." Pp. 13 in *Transformation du management privé et public : management territorial échelles de décision et développement durable* : Crans Montana, CHE, septembre, 13p.

—. 2000b. "Les territoires périurbains : une imbrication projets de développement-gestion de l'espace." Pp. 11 in *Recherche pour et sur le développement régional*. Montpellier, 11, 12 et 13 janvier, 11p.

Bochet, B., J.B. Gay, et G. Pini. 2004. "La ville dense et durable : un modèle européen pour la ville ?" Géoconfluences, http://geoconfluences.ens-lsh.fr/, Articles parus dans les numéros d'octobre 2002 et octobre 2003 de Vues sur la ville - Observatoire universitaire de la ville et du développement durable – www.2.unil.ch/observatoire-ville/ovdd5.htm.

Bonnet, J. et F. Tomas. 1989. "Centre et périphérie : éléments d'une problématique urbaine." *Revue de géographie de Lyon,* vol. 64, n° 1 : 3-12.

Chalas, Y., MC. Couic, P. Duarte, et H. Torgue. 1997. *Urbanité et Périphérie. Connaissance et Reconnaissance des territoires contemporains*. Paris : PUCA, 194p.

Deroudile, J.P. 2005. "Face à l'énergie chère, densifier la ville. Entretien de Jean-Pierre Orfeuil." in *Sud-Ouest, le 22 août*. Bordeaux.

Djefal, S. et S. Eugène. 2004. "Etre propriétaire de sa maison : un rêve largement partagé, quelques risques ressentis." *Crédoc, Consommation et Modes de vies,* n°177, septembre.

Driant, J.C., F. Drosso, et C. Vignal. 2005. "Les Français et le logement : bouleversements de la démographie et de la famille. Quels choix résidentiels pour demain ? Dossier de presse pour le Salon de l'Immobilier de Paris."

Dubois-Taine, G. et Y. Chalas. 1997. *La ville émergente*. La Tour-d'Aigues : Editions de l'aube, 285p.

Egal, Y. 1999. "Morphologie urbaine et développement durable. Favoriser la densité pour économiser l'énergie et la pollution ?" *Villes en développement,* n°44, juin : 2-3.

Estèbe, P. 2003. "Le périurbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales." *Pouvoirs Locaux,* n°56.

—. 2004. "Quel avenir pour les périphéries urbaines ?" *Esprit,* n°303.

FNAU. 2004. "Ville dense/ville étalée : Existe t-il une forme idéale des villes ? Synthèse de l'atelier 1." in *Les valeurs de la villes, 25ème rencontre nationale des agences d'urbanisme*. Reims.

Fourny, MC., B. Pagand, et JC. Pradeilles. 1997a. "Les nouveaux centres péri-urbains : l'espace public porteur de territoires." *Revue de Géographie Alpine,* 4 : 83-95.

Fourny, M.C., B. Pagand, et JC. Pradeilles. 1997b. "Les communes périurbaines. La construction publique de territorialités." Pp. 103-115.

Guerrinha, C. 2002. *Les modes d'encadrement du processus de périurbanisation et les conditions de régulation de la mobilité. Cas de l'agglomération bordelaise*. Mémoire de DEA Transport sous la direction de Jean-Pierre Orfeuil, Institut d'Urbanisme de Paris, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Créteil, 130 p.

Jacquier, C. 2000. "Un périurbain sans conflits de classe ?" in *Séminaire Espaces périurbains, environnement et intercommunalités en débats*. Grenoble: CEMAGREF - OIPRA.

Jacquot, A. 2003. "De plus en plus de maisons individuelles." *Insee Première* n° 885, février.

Jaillet, MC. 2003a. "La maison individuelle : de la distinction à la banalisation." in *La ville étalée en perspectives, Actes du colloque transnational sur l'étalement urbain*. Toulouse les 24-25-26 janvier 2002: Champ Social Editions, APUMP, IET, 293p.

—. 2003b. "Centre – périphérie. Un modèle révolu pour rendre compte du fait métropolitain." *Territoires*, n° 467.

Jaillet, M.C., C. Thouzellier, et L. Rougé. 2004. "L'émergence de nouvelles figures de l'urbanité dans les modes de vie périurbains." Pp. 57-62 in *Mobilités et territoires urbains, Les Actes du colloque*: PUCA, Ministère de l'Equipement.

Julien, P. 2000. "Mesurer un univers urbain en expansion." *Economie et Statistique* n°336 : 3-24.

Kaufmann, V. 2002. "La périurbanisation n'est pas fatale." *Urbanisme* 324 (3) : 56-61.

Larcher, G. 1998. "La gestion des espaces périurbains." Commission des Affaires économiques et du Plan, Rapport d'information.

Le Jeannic, T. 1997. "Radiographie d'un fait de société : la périurbanisation." *Insee Première* n° 535.

Le Jeannic, T. et J. Vidalenc. 1997. "Pôles urbains et périurbanisation. Le zonage en aires urbaines." *Insee Première,* n°516.

Lévy, J. 1998. "Les campagnes, figures de l'urbain." *Pouvoirs Locaux,* n°48 : 32-36.

Pouyanne, G. 2004. "Des avantages comparatifs de la ville compacte à l'interaction forme urbaine-mobilité. Méthodologie et premiers résultats." *Les Cahiers Scientifiques du Transport,* n°45 : 49-82.

Prost, B. 2001. "Quel périurbain aujourd'hui ?" *Géocarrefour, Revue de Géographie de Lyon,* n°76 (4).

Raymond, H. 2003. "L'utopie pavillonnaire." in J. Brun, J.C. Driant et M. Ségaud (dir.), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*. Paris : Armand Colin, 451p.

Raymond, H., MG. Raymond, A. Haumont, et N. Haumont. 1966. *Les pavillonnaires ; la politique pavillonnaire ; l'habitat pavillonnaire*. Paris : Isu-Cru.

Traisnel, J.P. 2006. "Les forces contrariées entre le centre et la périphérie : quelle mesure environnementale ?" in A. Berque, P. Bonnin et C. Ghorra-Gobin, *La ville insoutenable*. Paris : Belin, 366p.

Vanier, M. 2001. "Le tiers espace, acte II de la périurbanisation." *Pouvoirs locaux,* n° 48.

—. 2003. "Le périurbain à l'heure du crapaud buffle : tiers espace de la nature, nature du tiers espace." *Revue de Géographie Alpine,* 91 (4) : 79-89.

—. 2005. "Rural / Urbain : qu'est-ce qu'on ne sait pas ?", Pp. 25-32 in S. Arlaud, Y. Jean et D. Royoux (dir.*), Rural-Urbain : Nouveaux liens, nouvelles frontières.* Rennes : PUR, 506p.

Le cas d'étude grenoblois

Articles, ouvrages, rapports

AEPI. 2005. "Le nouveau visage de l'Isère, démographie et renouvellement de population." Grenoble.

AURG. 1972. *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région grenobloise. Rapport de présentation*. AURG, Grenoble.

—. 1990. *L'Avenir en héritage*. Grenoble.

—. 1992. *Atlas de la région urbaine grenobloise : population, habitat, emploi.* AURG, Grenoble.

—. 1994. *Le déséquilibre en marche, images de la région grenobloise*. AURG, Grenoble.

—. 2002. *Une articulation entre modes de déplacements.* AURG, Grenoble, n° 10, décembre.

—. 2003. *35 ans paroles d'acteurs. 35 ans de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise.* Grenoble, 129p.

—. 2007. "Projet de rocade Nord : Synthèse de l'étude de modélisation du trafic." Conseil général de l'Isère, Grenoble, 27p.

AURG et SMTC. 2002. "Enquête Ménages Déplacements de la région grenobloise." Grenoble.

Bertrand, N., A.C. Douillet, et A. Faure. 2005. "L'agriculture périurbaine ou les limites de la campagne à la ville. La construction socio-politique de la question agricole dans la région urbaine grenobloise." Pp. 189-202 in S. Arlaud, Y. Jean et D. Royoux (dir.*), Rural-Urbain : Nouveaux liens, nouvelles frontières.* Rennes : PUR, 506p.

Blanc, AC. 2001. "La Communauté d'agglomération du Pays Voironnais : un cas d'école pour l'intercommunalité intégrée ?" Pp. 193-220 in F. Baraize et E. Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*. Paris : L'harmattan, 310p.

CETE de Lyon. 2005. "Tram-train : une idée séduisante." *CETE Info,* n°42.

Champ, J. et N. Rousier. 1997. "L'économie de la région grenobloise : une dynamique globale de pôle technologique, de fortes disparités internes." *Revue de Géographie Alpine,* 4 : 37-56.

De Bernardy, M. 1997. "Efficience de l'innovation à Grenoble : fins stratèges et jardiniers méticuleux." *Revue de Géographie Alpine*, 4 : 155-173.

DDE Isère. 1990. "Du SDAU de la région grenobloise à un projet pour l'agglomération grenobloise." Grenoble.

Dupont, G. 2001. "Conjuguer centre et périphérie, entre hier et aujourd'hui. A Voiron comme ailleurs." *Les cahiers du DSU* : 42-44.

Faure, A. 2000b. "L'urbanisme en attente d'intercommunalités. A propos de la révision du Schéma Directeur de la région urbaine grenobloise en 1999." Rapport CERAT, IEP, Grenoble.

Frappat, P. 1979. *Grenoble, le mythe blessé*. Paris : Alain Moreau, 542p.

Freschi, L. 1989. "Les stratégies urbaines communales de l'agglomération grenobloise." *Revue de géographie de Lyon* 64, n° 1 : 43-48.

Grossetti, M. 2001. "Genèse de deux systèmes urbains d'innovation en France : Grenoble et Toulouse." *Réalités industrielles, Annales des Mines* EKSA, Février : 68-72.

Joly, J. 1985. "Les villes françaises. Grenoble et son agglomération." La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires, n°4769.

Martin, S. 1997. "Ni avec toi ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise." *Revue de Géographie Alpine,* 5 : 7-81.

Martin, S. et G. Dupont. 1994. "L'autre ville, Voiron (Isère). Analyse historique de l'occupation de l'espace voironnais." IUG, Grenoble.

Martin, S. et JC. Pradeilles. 1995. "Grenoble : les vicissitudes de la révision d'un Schéma directeur : pourquoi planifier ?" Pp. 85-102 in A. Motte (dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées, 1981-1993*. Paris : Juris Service.

Novarina, G. 1997. "Du quartier à la ville. Trente ans d'urbanisme dans l'agglomération grenobloise." *Revue de Géographie de Lyon,* Vol. 72 (2) : 131-141.

Parent, JF. 2002. *30 ans d'intercommunalité. Histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*. Grenoble : Editions de La Pensée Sauvage, 269p.

Pradeilles, J.C. 1997a. "Géopolitique des transports urbains grenoblois. Mise en scène d'un quart de siècle (1973-1998)." *Revue de Géographie Alpine,* 4 : 97-111.

Pradeilles, JC. 1997b. "Des échelles d'intervention de quelques mouvements associatifs." *Revue de Géographie Alpine,* 4 : 113-131.

Rambaud, J. 1997. "Le renouveau d'un projet d'aménagement partagé." *Revue de Géographie Alpine,* 4 : 133-143.

Vanier, M. 1995. "La petite fabrique de territoires en Rhônes-Alpes : acteurs, mythes et pratiques." *Revue de Géographie de Lyon* 70, n°2 : 93-103.

—. 2005. "Grenoble : quelle alliance métropolitaine ?" *Territoires 2030*, n°1 : 159-172.

Acteurs de la gestion locale

ADTC. 1997a. "Les transports péri et interurbains en Isère." *ADTC Infos* n°71, Mars : 5-8.

—. 1997b. "Livre blanc sur le tram-train. Quand le tramway sort de Grenoble." ADTC, Grenoble.

—. 1998. "Région urbaine grenobloise. Pour une politique de déplacements durables." *ADTC Infos* n°77, Octobre : 7-13.

—. 2001. "Quand le tramway sort de Grenoble… le tram-train ou le rail en toute liberté." *ADTC Infos* n°89, Octobre : Supplément.

—. 2004. "L'ADTC : 30 années vues par 3 présidents." *ADTC Infos* n°100, Juin : Supplément.

—. 2005a. "Livre blanc. Les déplacements dans le Grésivaudan (Octobre)." ADTC, Grenoble.

—. 2005b. "Mobilisons-nous. Pour la création d'une Autorité Organisatrice des Transports dans le Pays du Grésivaudan en participant aux réunions publiques." ADTC, Grenoble.

—. 2005c. "Rocade nord ? Propositions alternatives pour le PDU 2006-2012. Le nouveau Plan de Déplacements Urbains (PDU) doit être soumis à enquête publique début 2007." *ADTC Infos* n°110, décembre : 7-14.

—. 2006. "Communiqué de Presse. La Rocade Nord pourquoi encore gaspiller de l'argent pour un projet complètement dépassé ?, le 26 décembre 2005." Grenoble.

ADTC et FRAPNA. 2006. "Lettre au Président du Conseil général de l'Isère sur la Rocade Nord, 6 décembre 2006."

ASULGV. 2007. "Pourquoi la rocade Nord ne résoudra pas les problèmes d'accès à l'agglomération de Grenoble ? Quelles solutions peut-on mettre en œuvre pour durablement résoudre cette situation ?" Association des Usagers de la Ligne Grenoble-Valence, Grenoble.

Baile, H. 2004. "Le serpent de mer et la couleuvre." Une lettre pour Grenoble. (Secrétaire départemental adjoint UMP, Président de l'association "Grenoble avenir action projet"), vol. 4, 13 décembre.

—. 2005. "Dix ans de perdu." Une lettre pour Grenoble. (Secrétaire départemental adjoint UMP, Président de l'association "Grenoble avenir action projet"), vol. 11, 24 octobre.

—. 2006. "Les cahiers du forum citoyen pour l'alternance." (Secrétaire départemental adjoint UMP, Président de l'association "Grenoble avenir action projet"), vol. 12, 10 novembre.

Baïetto, M. 2005. "Vitesse proximité Solidarité. Editorial." RUG, Journal du Syndicat Mixte du Schéma directeur de la région grenobloise n°2, juin.

Bouhet, B. et J.Y. Guéraud. 2000. "Les transports dans le Schéma Directeur. Sortir du non-choix », ." *ADTC Infos* n°86, Décembre : 7-10.

C2ATR. 2007a. "Demain, chez nous, une autoroute. L'État relance le projet d'itinéraire autoroutier traversant le Pays voironnais." C2ATR : Coordination des associations pour des alternatives au tout routier, Réaumont.

—. 2007b. "Un tunnel pour aller au désastre. Lettre ouverte aux conseillers communautaires." C2ATR : Coordination des associations pour des alternatives au tout routier, Réaumont.

CAPV. 2000. "Faivre-Pierret X., Maire de Paladru et Vice-président chargé de l'aménagement du territoire au sein de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais." *Le Journal du Pays Voironnais*.

—. 2002a. "Edito de Simonet G., Président de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais." *Le Journal du Pays Voironnais,* 98.

—. 2002b. "Faivre-Pierret X., Vice-président chargé de l'aménagement à la communauté d'agglomération du Pays Voironnais", *Le Journal du Pays Voironnais*, n°98.

—. 2003a. *Le Journal du Pays Voironnais*, 106.

—. 2003b. *Le Journal du Pays Voironnais*, 101.

—. 2004a. "Déplacements : pour une solution ferrée complémentaire." *Le Journal du Pays Voironnais,* 112.

—. 2004b. *Le Journal du Pays Voironnais*, n°110.

—. 2004c. "Page Une." *Le Journal du Pays Voironnais* n°110.

—. 2004d. *Le Journal du Pays Voironnais*, n°112.

—.2004e. "Faivre-Pierret X., Vice-président chargé de l'aménagement à la communauté d'agglomération du Pays Voironnais." *Le Journal du Pays Voironnais*, 112.

—. 2004f. *Le Journal du Pays Voironnais*, 113.

—. 2004g. *Le Journal du Pays Voironnais*, n°115.

—. 2004h. "Schéma de secteur du Pays voironnais, Orientations stratégiques et Document d'appui." Voiron.

—. 2007. "Rocade nord de Grenoble. Le Pays Voironnais doit-il participer au financement ? Consultation." Communauté d'agglomération du Pays Voironnais (CAPV), Voiron.

CCI. 1999. "Lettre de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Grenoble (CCI) au Président de la commission d'enquête, Monsieur Gabriel ULLMAN, du Plan de déplacements urbains (SMTC / LA METRO), le 3 novembre 1999." Grenoble.

CG Isère. 2004a. "Le tram Moirans-Grenoble s'appelera Ysis." *Isère magazine,* n°51, mars.

—. 2004b. "Des voies réservées au bus sur l'autoroute." *Isère magazine* n°52, mai : 10-11.

—. 2004c. "Entretien du président du Conseil général, André Vallini." *Isère magazine* n°52, mai : 22-24.

—. 2004d. *Isère magazine* n°55, septembre.

—. 2004e. "Et si vous preniez le car ? Les bons plans pour se déplacer en Isère." *Isère magazine,* n°55, septembre.

—. 2004f. "Dossier de concertation Ysis." Conseil Général de l'Isère, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais (CAPV), SMTC.

—. 2005a. "Ces entreprises qui incitent les salariés à prendre le bus." *Isère magazine,* n°63, avril : 14-15.

—. 2005b. "Plan d'action pour l'amélioration des déplacements dans la région urbaine grenobloise. Conférence de presse du 5 septembre 2005." Grenoble.

—. 2006a. "Le Conseil général relance le projet de rocade Nord." *Isère magazine*, n°66, Janvier : 12-14.

—. 2006b. "Un tunnel sous la Bastille ne résoudra pas les bouchons. Groupe de Verts." *Isère magazine*, n°70, mai : 34.

—. 2006c. "Tencin-Grenoble : la dernière née des lignes Express Transisère." *Isère magazine*, n°73, juin.

—. 2006d. "Feu vert pour les voies de bus sur autoroute !" *Isère magazine* n°76, novembre:10-11.

—. 2006e. "Il transporte 18 millions d'Isérois par an. Transisère, le réseau turbo du Conseil général !" *Isère magazine*, n°76, novembre : 16-17.

—. 2006f. "Le projet de contournement de Grenoble est lancé. Rocade Nord : une décision historique !" *Isère magazine* n°77, décembre : 12-13.

—. 2006g. "Voeu 2006 : la rocade Nord. Opposition départementale (Droite)." *Isère magazine,* n°79, avril.

—. 2007a. "Voie de bus sur autoroute à quand l'ouverture ?" *Isère magazine,* n°78, janvier : 3.

—. 2007b. "Transports et déplacements : préparer l'avenir !" *Isère magazine,* n°79, février : 28.

—. 2007c. "La Rocade Nord présentée aux habitants." *Isère magazine,* n°80, mars.

—. 2007d. *Isère magazine* n°84, été.

—. 2007e. "La rocade Nord va favoriser les transports en commun, Questions à Marc Baïetto (Pourquoi faire la rocade Nord ? Dossier spécial en vue de la consultation)." *Isère magazine*, n°84, été.

—. 2007f. "Pourquoi faire la rocade Nord ? Dossier spécial en vue de la consultation." *Isère magazine,* n°84, été.

Descottes-Genon, G. 2004. "Le futur pays du Grésivaudan crée son AOTU." *ADTC Infos,* n°98, Décembre : 12.

Guétat, J.M. 2003. "En 2008, un tramway interurbain de Grenoble à Moirans…." *ADTC Infos,* n°95, Avril-Mai : 15.

Jammes, A. 1997. "Grenoble, ville innovante ?" *ADTC Infos,* n°73, Octobre : 2.

—. 1998. "Le train-tramway, une chance pour la Région Urbaine Grenobloise." *ADTC Infos,* n°75, Mars : 7-10.

—. 1999. "Le vote de la Métro. Sur une bonne voie ?" *ADTC Infos,* n°79, Mars : I-II (Supplément).

—. 2000. "PDU : à qui profite le vote du SMTC ? Editorial." *ADTC Infos,* n°84, Juin : 2.

—. 2001. "Déplacements périurbains : l'heure des décisions." *ADTC Infos,* n°90, Décembre : 2.

—. 2003. "Rocade Nord : La position de l'ADTC " *ADTC Infos,* n°98, Décembre : Supplément.

—. 2005a. "Editorial. Un train de retard." *ADTC Infos,* n°104, Juin : 2.

—. 2005b. "Un nouveau réseau d'autobus à Voiron." *ADTC Infos,* n°103, mars : 17.

—. 2005c. "2005 : une année charnière. Editorial." *ADTC Infos*, n°103, mars : 2.

Jammes, A. et C. Cotte. 2005. "Desserte des communes en limite de l'agglomération grenobloise." *ADTC Infos,* n°106, décembre : 17.

Jammes, A. et G. Descottes-Genon. 2005. "Grésivaudan : le livre blanc de l'ADTC publié." *ADTC Infos,* n°105, octobre : 15.

Jammes, A. et J. Sivardière. 1998. "Un tunnel à hauts risques." in *Les Affiches de Grenoble et du Dauphiné*, le 11 décembre 1998. Grenoble.

Jaussaud, P. 2003a. "Rocade Nord, rien de nouveau." *ADTC Infos*, n°97, Octobre : 6.

—. 2003b. "Tunnel : l'heure du choix. Editorial." *ADTC Infos*, n°97, Octobre : 2.

Les Verts 38. 2007. "Rocade Nord de l'agglomération grenobloise, avec tunnel et viaduc. Une autoroute urbaine de plus ? (40 000 véhicules supplémentaires par jour)." Grenoble.

Pays du Grésivaudan. 2003. "Charte de développement durable du Pays du Grésivaudan." COSI.

—. 2005. Réunion de lancement de l'étude AOTU sous la présidence de F. Brottes, jeudi 3 novembre 2005, Pontcharra, Compte-rendu de séance.

—. 2006. "Etude du réseau de transport collectif de la future AOTU du Grésivaudan."

Sivardière, J. 1997. "Pensée unique à la CCI." *ADTC Infos,* n°73, octobre : 2.

—. 1999. "Le tunnel, une erreur stratégique." *ADTC Infos*, n°79, Mars : 3.

SMSD. 2000. "Schéma Directeur de la région grenobloise." Syndicat Mixte pour l'élaboration et le suivi du Schéma Directeur, AURG, Grenoble.

—. 2005. "Projet autoroutes apaisées. Le dossier." RUG, Journal du Syndicat Mixte du Schéma directeur de la région grenobloise (SMSD) n°2, juin.

SMTC. 1994. "Une politique pour les déplacements urbains. Grenoble." Certu, Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise (SMTC), Lyon.

—. 1999a. "Délibération du 5 mars 1999 du conseil de communauté de La Métro." SMTC, Communauté de communes Grenoble Alpes Métropole (La Métro), Grenoble.

—. 1999b. "Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération Grenobloise, 2000-2010. Adopté par le comité syndical du SMTC le 29 mai 2000." SMTC, Communauté de communes Grenoble Alpes Métropole (La Métro), Grenoble.

—. 2006. "Plan de Déplacements Urbains de l'Agglomération Grenobloise, 2006-2012." SMTC, Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole (La Métro), Grenoble.

Séance plénière consacrée aux « transports » au Conseil général de l'Isère, le 21 octobre 2004 à Grenoble

CG Isère. 2004. "Séance plénière consacrée aux « transports », le 21 octobre 2004." Grenoble.

Baïetto, M. 2004. "Vice-président du Conseil Général, Le réseau d'autocar départemental, Thème n°2 : « Se déplacer en Isère », Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

Baïetto, M. 2004. "Vice-président du Conseil Général, Le tramway Ysis, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

Bert, M. 2004. "Les grands projets autoroutiers de l'Etat (Préfecture de l'Isère), Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

Bertrand, C. 2004. "Président du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC), Le réseau de transports grenoblois, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

Bescher, G. 2004. "Elu, Conseiller Général, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

Bich, C. 2004. "Vice-président chargé des routes du Conseil Général de l'Isère, Maire de Pontcharra, *Le réseau d'autocar départemental*, Thème n°2 : « Se déplacer en Isère », Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

Descours, C. 2004. "Elu, Conseiller Général, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004. Ancien sénateur de l'Isère (RPR), Conseiller général de l'Isère, Vice-président du SMTC." Grenoble.

Destot, M. 2004. "Equilibrer l'automobile et les transports collectifs, Thème n°2 : « Se déplacer en Isère », Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

Huchet, D. 2004. "DRE-DDE, RER Routier - Les voies rapides au service des autocars, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

Legrand, B. 2004. "Vice-président du Pays Voironnais, L'expérience voironnaise, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

Soulage, B. 2004. "Premier vice-président chargé des transports collectifs du Conseil Régional de Rhône-Alpes, Séance plénière consacrée aux « transports » au sein du Conseil Général de l'Isère, le 21 octobre 2004." Grenoble.

Presse grand public

Club de la presse 38. 2007. "La Rocade Nord : combats d'idées sur le ring. Deuxième « Rencontre 12/14 », le vendredi 13 juillet 2007." Club de la Presse de Grenoble et de l'Isère, http://www.clubpresse38.blogspot.com/, Grenoble.

Fournier, F. 2006. "Comment vaincre la pollution ? Pourquoi il faut changer d'air." in *L'Express, le 9 novembre 2006*. Paris.

Francillon, C. 1997. "Grenoble aimerait se hisser au rang de capitale des Alpes." in *Le Monde, le 4 juin*.

Frappat, B. 1987a. "Cette ville-là." in *Le Monde, le 4 septembre*.

—. 1987b. "Du savoir-faire. Les universitaires ont appris à travailler avec les industriels. C'est un des secrets de la réussite de la ville." in *Le Monde, le 4 septembre*.

Grosrichard, F. 1991. "Très solitaire, peu solidaire... Grenoble continue d'enfler, sans que soient ordonnées les relations avec le département et la région." in *Le Monde, le 10 février*.

Le Dauphiné Libéré. 1998. "Débat autour des transports." in *Le Dauphiné Libéré*, vol. le 15 décembre 1998. Grenoble.

Les Affiches de Grenoble et du Dauphiné. 1998. "Le milieu du tunnel." in *Les Affiches de Grenoble et du Dauphiné*, le 18 décembre 1998. Grenoble.

—. 1998. "Les transports en commun, enjeu majeur du Voironnais." in *Les Affiches de Grenoble et du Dauphiné*, le 18 décembre 1998. Grenoble.

Michel, M. 1998. "Déplacements urbains à l'horizon 2010 : tunnel ou pas tunnel ?" in *Le Dauphiné Libéré*, le 6 décembre 1998. Grenoble.

Le cas d'étude toulousain

Articles, ouvrages, rapports

Allaman, M. 2004. "L'intercommunalité en renfort." *Diagonal*, n°166, juil-sept : 30-54.

AUAT. 1968. *Livre Blanc de l'agglomération toulousaine.* Toulouse.

—. 2002. *Atlas de l'aire urbaine de Toulouse.* Insee, AUAT.

—. 2003a. *Diagnostic stratégique Toulouse Aire urbaine*. Groupe de Réflexion Aire Urbaine, Préfecture de la Région Midi-Pyrénées, Préfecture de la Haute-Garonne, AUAT - Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du territoire - Toulouse Aire Urbaine, Toulouse.

—. 2003b. *L'aire urbaine de Toulouse en devenir*. Synthèse des travaux du Groupe de Réflexion Aire Urbaine." Groupe de Réflexion Aire Urbaine, Préfecture de la Région Midi-Pyrénées, Préfecture de la Haute-Garonne, AUAT.

AUAT, SEMVAT, et SMTC. 1978. *Restructuration du réseau de transports en commun de l'agglomération toulousaine. Diagnostic et éléments de choix pour l'avenir.* Toulouse.

—. 1979. *Rapport d'études de la Commission interne du SMTC.* Toulouse.

AUAT et SMEAT. 2005a. *Aire métropolitaine toulousaine.* Déclaration d'intention. Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Appel à coopération métropolitaine. Toulouse.

—. 2005b. *Charte interSCOT pour une cohérence de l'Aire Urbaine toulousaine.* La conférence de l'Aire Urbaine toulousaine. Toulouse.

Battist, U. et C. Ducert. 1998. "Entre territoires en expansion et territoires en récession." Pp. 190-197 in G. Dubois-Taine et Y. Chalas, *La ville émergente.* La Tour-d'Aigues : Editions de l'aube, 285p.

CIEU. 1987. "Y a-t-il un pilote dans l'agglo ? Les modes de régulation du système urbain dans l'agglomération toulousaine." CIEU, ERMOPRES, LEREP.

CLAU. 1982. *Schéma directeur et d'urbanisme de l'agglomération toulousaine.* CLAU, Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme, Toulouse.

Coutard, O. 1996. "Le plan de déplacements urbains de Toulouse : ou comment ménager la chèvre des transports collectifs et le choux automobile ?" in Projet OP4 : Observations des Processus de Production Politique des Plans de Déplacements Urbains, sous la direction de J.-M. Offner, LATTS, PREDIT.

Dupont, G. 2003. "Le SICOVAL, pépinière pour "start-up"." in *Le Monde, le 23 novembre.*

Estèbe, P. 1994. *L'agglomération toulousaine : l'entrée en politique d'un territoire fonctionnel (1962-1992).* IEP, Université des sciences sociales de Toulouse, Toulouse.

—. 2001b, "Le Grand Toulouse : quelle intercommunalité" *Les Cafés Géographiques,* Retrieved (http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=168).

Estèbe, P. et M.C. Jaillet. 1999. "L'agglomération toulousaine a t-elle jamais été moderne ? Les formes du pouvoir local à l'épreuve des mutations urbaines." *Sud-Ouest Européen* n°4:5-14.

Ferret, J. 1993. "Intercommunalité et innovation." in *Innovation et société*. Colloque international, Toulouse-le-Mirail, avril 1993.

Garès, A. 1998. "La coopération intercommunale comme échelle de régulation : le SICOVAL dans l'agglomération toulousaine." Pp. 227-289 in N. May, P. Veltz, J. Landrieu et T. Spector (dir.), *La ville éclatée.* La Tour-d'Aigues : Editions de l'aube, 350p.

Groueff, S. 2004. "Sud-est toulousain. Le SICOVAL entre ruralité et urbanité." *Urbanisme* 338 : 51-55.

Guillaume, R. et L. Jégou. 1998. "Les enseignements d'une géographie des finances locales dans l'aire métropolitaine de Toulouse " *Sud-Ouest Européen* n°2:71-78.

Jaillet, MC. et D. Jeanmart. 1993. *Le SICOVAL à la rencontre de ses habitants et de ses élus...* CIEU, Université de Toulouse-le-Mirail.

Jaillet, MC. et C. Siino. 1998. "Les dynamiques ambivalentes de l'emploi et des politiques locales dans une métropole qui "gagne" : Toulouse." Pp. 227-289 in N. May, P. Veltz, J. Landrieu et T. Spector (dir.), *La ville éclatée.* La Tour-d'Aigues : Editions de l'aube, 350p.

Jalabert, G. 1977a. "La planification urbaine dans l'agglomération." *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest* Tome 48, fasc. 1:49-68.

—. 1977b. "Recherches sur la croissance de l'agglomération toulousaine." *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest* Tome 48, fasc. 1.

—. 1983. "Toulouse, croissance et crise." *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest* Tome 54, fasc. 1: 7-30.

—. 1995. *Toulouse, métropole incomplète.* Paris : Editions Economica, 202p.

Jalabert, G. et JP. Gilly. 1993. "La dynamique de la "métropole toulousaine" : continuités et ruptures." in *Métropoles en déséquilibre ? (Colloque à Lyon 22-23 novembre 1990)*.

Jalabert, G. et MC. Jaillet. 1993. "L'agglomération toulousaine : Une urbanisation multipolarisée de l'espace urbain ?" in *Métropoles en déséquilibre ? (Colloque à Lyon 22-23 novembre 1990)*.

Laborie, J.P. 1996a. *Le dossier de voirie d'agglomération : le retour de l'Etat dans la planification urbaine*. CIEU, Université de Toulouse le Mirail, Toulouse.

Laborie, J.P. (dir.). 1996b. *Puissance publique et production urbaine. Analyse de l'Agglomération de Toulouse*. CIEU, Université de Toulouse le Mirail, Toulouse.

Leriche, F. 1998. "Acteurs publics, localisation des activités et polynucléarisation des espaces urbains : l'exemple de Toulouse." *Sud-Ouest Européen* n°2:7-17.

Marconis, R. 1982. "Migrations définitives et migration de travail dans l'agglomération de Toulouse et ses abords." Pp. 75-104 in *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, vol. 53. Toulouse.

—. 1985. *Midi-Pyrénées XIXe - XXe siècles*. Thèse de doctorat d'Etat, 2 vol., Editions Milan, Toulouse.

—. 1999. "Le métro et la réorganisation des transports collectifs dans l'agglomération de Toulouse." *Sud-Ouest Européen,* n°4 : 15-26.

Marty, M. et J.P. Neuman. 1977. "Les transports urbains à Toulouse." *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest,* Tome 48, fasc. 1 : 69-87.

Sibertin-Blanc, M. 1999. "Développement culturel et coopération intercommunale dans l'agglomération toulousaine." GRESOC, Université de Toulouse-Le Mirail.

Tomas, F. 1997. "Produire de la ville en périphérie urbaine : Le cas du SICOVAL dans l'agglomération de Toulouse." *Revue de Géographie de Lyon,* 72, 2 : 143-151.

Acteurs de la gestion locale

Collectif associatif PDU. 1998. "Contribution des associations de défense de l'environnement à l'élaboration du PDU de l'agglomération toulousaine : Un plan de déplacements urbains pour diminuer le trafic automobile dans l'agglomération toulousaine." Toulouse.

CA Muretain. 2004. "Projet d'agglomération." Acadie, Muret.

CA SICOVAL. 1996. "Ramonville-Saint-Agne, Programme Local de l'Habitat : Convention de mise en oeuvre."

—. 2002. "Dossier spécial transports. En métro, à vélo, en bus, en tram... en route vers la nouvelle génération de transports !" *SICOVAL INFO*.

—. 2003a. "Programme Local de l'Habitat 2004 – 2008 : Convention de mise en œuvre et diagnostic sur la période 2004-2007." Labège.

—. 2003b. "Développement durable. Diagnostic. Document de synthèse."

—. 2003c. "Dossier. Déplacements quotidiens : la solution ambitieuse des transports en commun." in *SICOVAL INFO*, vol. n°22, septembre. Labège.

—. 2004a. "Construisons notre avenir ensemble. Synthèse du programme de développement durable - Agenda 21 local."

—. 2004b. "Un projet pour un territoire."

—. 2004c. "Transports et déplacements au cœur des nouveaux enjeux de société." in *SICOVAL ECO*, vol. n°22, juin, supplément. Labège

—. 2005. "Dossier. Transports et déplacements quotidiens : le SICOVAL en bonne voie." in *SICOVAL INFO*, vol. n°32, septembre/octobre. Labège

—. 2006. "Dossier. Le métro à Labège : un nouveau souffle pour les transports collectifs." in *SICOVAL INFO*, vol. n°35, mars/avril/mai. Labège

CG Haute Garonne. 2007a. "Grand contournement de Toulouse : une illusion dangereuse." Toulouse.

—. 2007b. "Grand contournement de Toulouse. Un mirage dangereux." *Canal 31* n°96, avril:4.

DDE Haute Garonne. 1970. *L'axe Muret-Toulouse-Montauban*. Direction Départementale de l'Equipement, Toulouse.

DRE Midi-Pyrénées. 2005. *Synthèse de l'étude d'opportunité d'un grand contournement routier de Toulouse. Dossier d'information*. Direction Régionale de l'Equipement, décembre 2005, Toulouse.

Mairie de Toulouse. 2004. "Trois enjeux majeurs pour Toulouse. Le TGV, une deuxième rocade, au autre aéroport." Pp. 6-7 in *Capitole Infos*, vol. Automne. Toulouse.

—. 2007. "Interview de Jean-Luc Moudenc sur le dossier du grand contournement." in *Capitole Infos*, vol. Février. Toulouse.

Savel, J. 1992. "Pour une deuxième rocade urbaine autour de Toulouse." Direction Régionale de l'Equipement Midi-Pyrénées, Toulouse.

SMEAT. 1995. "Projet d'agglomération Toulouse Métropole 2015." Toulouse.

—. 1998. "Révision du Schéma directeur de l'agglomération toulousaine (SDAT). Approuvé par le SMEAT le 11 décembre 1998.", Toulouse.

SMTC Toulouse. 1998. "Enquête ménages déplacements. Pourquoi ? Comment ? Où ? Les toulousains se déplacent dans l'agglomération en 1996." AUAT, INSEE, CETE du Sud-Ouest, CERTU, Toulouse.

—. 2001. "Plan de déplacements urbains de l'agglomération toulousaine." Toulouse.

Presse grand public

Bernard, P. 2006. "Il y a beaucoup trop de contrevérités." in *La Dépêche du Midi, le 19 avril*. Toulouse.

Decorse, J.M. 2004. "Il faut un deuxième périphérique." in *La Dépêche du Midi, le 25 mai*. Toulouse.

Dupont, G. 2003. "Le Sicoval, pépinière pour "start-up"." in *Le Monde*, le 23 novembre.

Emery, P. 2004a. "Chut, zen, ouf ... la pub de la mairie fait du bruit." in *La Dépêche du Midi, le 29 octobre*. Toulouse.

—. 2004b. "Mais où faire passer la deuxième rocade ?" in *La Dépêche du Midi, le 15 septembre*. Toulouse.

—. 2005a. "Tisséo menacé d'éclatement." in *La Dépêche du Midi, le 30 septembre*. Toulouse.

—. 2005b. "Toulouse essaye la régie." in *La Dépêche du Midi, le 18 novembre*. Toulouse.

—. 2005c. "Transports : vers la régie." in *La Dépêche du Midi, le 14 novembre*. Toulouse.

—. 2006. "Tisséo : divorce à la toulousaine." in *La Dépêche du Midi, le 5 mai*. Toulouse.

—. 2006. "Tisséo : la loi qui met en péril la régie." in *La Dépêche du Midi, le 11 janvier*. Toulouse.

—. 2007a. "Toulouse asphyxiée en 2020." in *La Dépêche du Midi, le 20 mars*. Toulouse.

—. 2007b. "Tous pour la seconde rocade." in *La Dépêche du Midi, le 21 mars*. Toulouse.

Jalabert, P. 2007a. "Le grand contournement sur la bonne voie." in *La Dépêche du Midi, le 12 janvier*. Toulouse.

—. 2007b. "M. Malvy : « Le grand contournement ne résoudra pas les bouchons »." in *La Dépêche du Midi, le 27 mars*. Toulouse.

La Dépêche du Midi. 2004. "Chut, zen, ouf... la pub de la mairie fait du bruit." in *La Dépêche du Midi, le 29 octobre*. Toulouse.

—. 2006. "Nouvelle impasse pour les transports." in *La Dépêche du Midi, le 10 mai*. Toulouse.

—. 2007a. "Jean-Louis Chauzy défend le grand contournement et d'autres projets." in *La Dépêche du Midi, le 31 janvier*. Toulouse.

—. 2007b. "J-J Mirassou contre la 2ème rocade." in *La Dépêche du Midi, le 2 avril*. Toulouse.

—. 2007c. "Le grand contournement est sur les rails." in *La Dépêche du Midi, le 9 mars*. Toulouse.

—. 2007d. "Toulouse aura besoin d'un grand contournement." in *La Dépêche du Midi, le 11 janvier*. Toulouse.

Laparade, L. 2007a. "L'enjeu politique du grand contournement." in *La Dépêche du Midi, le 17 janvier*. Toulouse.

—. 2007b. "Ce qu'ils en pensent." in *La Dépêche du Midi, le 29 mars*. Toulouse.

Le Monde. 1988. "Midi Pyrénées. La technopole décolle." in *Le Monde, le 6 novembre*.

Marti, S. 2006a. "Faut-il un deuxième aéroport et où ? Un grand contournement de Toulouse se justifie-t-il ? Les élus de Haute-Garonne répondent." in *La Dépêche du Midi, le 23 février*. Toulouse.

—. 2006b. "Grand contournement : l'agglo fait le forcing." in *La Dépêche du Midi, le 3 avril*. Toulouse.

Métro Toulouse. 2004. "Il faudra rester "zen"." in *La Dépêche du Midi, le 29 octobre*. Toulouse.

Montelh, B. 1987. "L'effet technopole. 11 communes jouent la carte de l'avenir." in *Le Monde, le 16 octobre*.

Rendu, A.M. 1993. "Le District : un essai à transformer. Quatorze communes de l'agglomération toulousaine ébauchent enfin une organisation collective." in *Le Monde, le 20 juin*.

—. 2007. "La seconde rocade est inutile." in *La Dépêche du Midi, le 29 mars*. Toulouse.

Roland, J.P. 2007. "La seconde rocade est inutile." in La Dépêche du Midi, le 29 mars. Toulouse.

Saux, JL. 2000. "La ville branchée technologie." in *Le Monde, le 18 mai*.

Thepot, S. 1997. "53 communes négocient une organisation intercommunale avec Toulouse." in *Le Monde, le 6 juin*.

Thépot, S. 2004. "Transports publics : « le tonneau des Danaïdes »." in *Le Point, le 22 avril*. Paris.

Valles, G. 1993. "Mariages à la toulousaine. Autour de la ville rose, les communes se regroupent en deux camps différents." in *Le Monde, le 17 janvier*.

Entretiens

Grenoble

Entretien ADTC. 2004. "Vice-président de l'Association pour le Développement des Transports en Commun, des voies cyclables et piétonnes dans la région grenobloise (ADTC). Entretien effectué le 21/10/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Antoine Jammes)*

Entretien AURG. 2004a. "Chargé d'études sur le secteur du Voironnais au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Responsable de la démarche du Groupe de l'étoile ferroviaire grenobloise et de la Communauté de transports. Entretien effectué le 05/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Maïa Vitorge)*

Entretien AURG. 2004b. "Chargé d'études déplacements au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 08/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Philippe Morel)*

Entretien AURG. 2004c. "Responsable de la mission Schéma directeur et de la démarche sur les autoroutes apaisées, au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Alain Perron)*

Entretien CA LA METRO. 2004a. "Chargé de mission au service Habitat à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, Ancien membre de l'AURG. Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Juliette Brumelot)*

Entretien CA LA METRO. 2004b. "Chargé de mission au service Communication à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole. Entretien effectué le 06/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Jérôme Barbieri)*

Entretien CA LA METRO. 2004c. "Directeur de la mission prospective urbaine à la Communauté d'agglomération Alpes Métropole. Entretien effectué le 07/07/2004, par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Maurice Lambert)*

Entretien CA LA METRO. 2004d. "Chargé de mission au Système d'Information Géographique (SIG) à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole. Professeur détaché de l'Institut de Géographie Alpine. Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Grégoire Feyt)*

Entretien CAPV. 2004. "Maire de la commune du Pin (Le Pin), Vice-président Communauté d'agglomération du Pays Voironnais chargé des « intercommunalités ». Ancien président de la communauté de communes Paladru-Valdaine et du SIVOM du Lac de Paladru. Directeur de la Construction à l'OPAC Isère. Entretien effectué le 20/10/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Jean-Pierre Bret)*

Entretien CAPV. 2005a. "Chargé de mission Aménagement à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Entretien effectué le 19/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron. *(Céline Lucas)*

Entretien CAPV. 2005b. "Maire-adjoint de la commune de Coublevie, Vice-président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais en charge des transports. Entretien effectué le 20/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron. *(Bernard Legrand)*

Entretien CAPV. 2005c. "Chargé de mission Communication à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Rédacteur en chef du Journal du Pays Voironnais. Entretien effectué le 20/09/2005 par C. Guerrinha.", Voiron. *(Agnès Kermogant)*

Entretien CAPV. 2005d. "Chargé de mission Déplacements à la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Entretien effectué le 22/10/2005 par C. Guerrinha.", Voiron. *(Dominique Pallier)*

Entretien CAPV. 2006. "Ancien maire de Voreppe, ancien président de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais et ancien président du Conseil général de l'Isère. Entretiens effectués les 22/09/2006 et 06/10/2006 par C. Guerrinha.", Neuilly-sur-Seine. *(Michel Hannoun)*

Entretien CG Isère. 2004. "Chargé de mission au service Développement de la Direction des Transports du Conseil Général de l'Isère. Entretien effectué le 20/10/2004 par C. Guerrinha.", La Tronche. *(Dominique Girard)*

Entretien CG Isère. 2005. "Directeur des Transports, Chargé de mission « tramway périurbain » au Conseil général de l'Isère. Entretien effectué le 21/09/2005 par C. Guerrinha.", La Tronche. *(Dominique Suisse-Guillot)*

Entretien CG Isère. 2005. "Maire d'Eybens, vice-président du Conseil général de l'Isère et de la Communauté d'agglomération de LA METRO chargé des déplacements. Président du Syndicat Mixte du Schéma Directeur. Entretien effectué le 21/03/2005 par C. Guerrinha.", Eybens. *(Marc Baïetto)*

Entretien COSI. 2004a. "Directeur de la Communauté de communes du moyen Grésivaudan (COSI) Entretien effectué le 09/07/2004 par C. Guerrinha.", Crolles. *(Brigitte Guiguet)*

Entretien COSI. 2004b. "Chargé de mission à la Communauté de communes du moyen Grésivaudan (COSI). Entretien le 09/07/2004 par C. Guerrinha.", Crolles. *(Jean-Pierre Achard)*

Entretien COSI. 2004c. "Maire-adjoint aux transports à la mairie de Crolles, Vice-président aux transports à la Communauté de communes du moyen Grésivaudan (COSI) et Conseiller régional de Rhône-Alpes. Entretien effectué le 09/07/2004 par C. Guerrinha", Crolles. *(Francis Gimbert)*

Entretien COSI. 2004. "Maire de La Terrasse, Conseiller général du canton Touvet (Isère), Président de la Commission des Transports du Pays du Grésivaudan et de la commission transport de la Communauté de communes du moyen Grésivaudan (COSI), Président du Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement (CAUE), Représentant du Conseil général à l''agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG), au Syndicat mixte du Pays du Grésivaudan (SMPG) et à l'établissement public foncier local de la région grenobloise (EPFL). Entretien effectué le 22/10/2004 par C. Guerrinha.", Crolles. *(Georges Bescher)*

Entretien Grenoble. 2003. "Elu au conseil municipal de la ville de Grenoble et professeur à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Grenoble (UPMF, CERAT). Entretien effectué le 06/10/2003 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Claude Jacquier)*

Entretien IEP. 2003. "Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Grenoble (UPMF, CERAT). Entretien effectué le 06/10/2003 par C. Guerrinha." Grenoble. *(Alain Faure)*

Entretien IEP. 2004. "Chargé de Recherche CNRS, CERAT, IEP (Institut d'Etudes Politiques) de Grenoble. Entretien effectué le 03/07/2004 par C. Guerrinha." Grenoble. *(Jean-Claude Pradeilles)*

Entretien IGA. 2003. "Professeur à l'Institut de Géographie Alpine de Grenoble (IGA), UPMF, PACTE. Entretien effectué le 06/10/2003 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Martin Vanier)*

Entretien IUG. 2004. "Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble (IUG). Entretien effectué le 05/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Samuel Martin)*

Entretien Jarrie. 2004. " Maire de Jarrie, Conseiller général de l'Isère CG Isère. Entretien effectué le 19/10/2004 par C. Guerrinha.", Jarrie. *(Anne Le Gloan)*

Entretien Région Rhône-Alpes. 2005. "Chargé de mission transports à la Région Rhône-Alpes. Responsable du secteur de la RUG et du suivi du groupe de l'Etoile ferroviaire grenobloise. Entretien effectué le 07/11/2005 par C. Guerrinha.", Paris. *(Didier Robles)*

Entretien SMSD. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte du Schéma Directeur (SMSD) de la Région Urbaine Grenobloise (RUG). Entretien effectué le 05/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Philippe Auger)*

Entretien SMTC Grenoble. 2004. "Directeur du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). Entretien effectué le 07/07/2004 par C. Guerrinha.", Grenoble. *(Hans Van Eibergen)*

Toulouse

Entretien AUAT. 2004. "Chargé d'études déplacements à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 27/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse. *(Charles Combatalade)*

Entretien AUAT. 2004. "Chargé d'études aménagement à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Responsable de la démarche du SCOT à l'échelle de l'aire urbaine et du DVA. Entretien effectué le 27/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse. *(Clarisse Shreiner)*

Entretien AUAT. 2004. "Ancien directeur de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 29/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse. *(José Roman)*

Entretien CA Muretain. 2004. "Chargé de mission aménagement à la Communauté d'agglomération du Muretain. Entretien effectué le 29/10/2004 par C. Guerrinha." Muret. *(Françoise Cornille)*

Entretien CAGT. 2004. "Maire de l'Union, Vice-président de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse en charge du développement économique. Entretien effectué le 26/09/2004 par C. Guerrinha.", L'Union. *(Georges Beyney)*

Entretien CA SICOVAL. 2004. "Directeur du service Aménagement, Urbanisme et Transports à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 26/09/2004 par C. Guerrinha.", Labège. *(Hervé Lhotellier)*

Entretien CA SICOVAL. 2004. "Responsable du service Transports et Déplacements à la Communauté d'agglomération du SICOVAL, Ancien chargé de mission au Syndicat Intercommunal des Transports des communes de Périphérie de la Région Toulousaine (SITPRT). Entretien effectué le 03/10/2004 par C. Guerrinha.", Labège. *(Jacques Vabre)*

Entretien CA SICOVAL. 2004. "Député de Toulouse, Maire de Ramonville-Sainte-Agne de 1989 à 2008. Maire de Toulouse et Président de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT) à partir de 2008. Vice-président du GIP contrat de ville et membre du Syndicat mixte d'études de l'Agglomération toulousaine. Entretien effectué le 25/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse. *(Pierre Cohen)*

Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire de Labège, Député de Toulouse (1993-1998), Conseiller général, Vice-président à l'Aménagement du territoire de la Communauté d'agglomération du SICOVAL. Fondateur et ancien Président de la Communauté d'agglomération SICOVAL. Entretien effectué le 25/10/2005 par C. Guerrinha.", Labège. *(Claude Ducert)*

Entretien CA SICOVAL. 2005. "Maire-adjoint de la commune de Labège, Maire à partir de 2008. Vice-président du Syndicat des Transport en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Entretien effectué le 25/10/2004, par C. Guerrinha.", Labège. *(Christian Lavigne)*

Entretien Colomiers. 2004. "Directeur du service de l'urbanisme à la mairie de Colomiers. Ancien chargé d'études à l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (AUAT). Entretien effectué le 24/09/2004 par C. Guerrinha.", Colomiers. *(Christophe Dupuy)*

Entretien SMTC Toulouse. 2004. "Chargé de mission au Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération toulousaine (TISSEO-SMTC). Responsable de la démarche PDU. Entretien effectué le 25/09/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse. *(Christophe Doucet)*

Entretien Toulouse. 2003. "Consultant, Professeur en aménagement à l'Université Toulouse 2-Le Mirail, à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Paris et à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC). Entretien effectué le 23/09/2003 par C. Guerrinha.", Paris. *(Philippe Estèbe)*

Entretien Toulouse. 2003b. "Directeur de recherche à l'Université Toulouse 2-Le Mirail. Directeur du LISST-CIEU (Centre Interdisciplinaire de Recherches Urbaines et Sociologiques). Entretien effectué le 27/09/2003." Toulouse. *(Marie-Christine Jaillet-Roman)*

Entretien Toulouse. 2004a. "Maire-adjoint à la ville de Toulouse, Président du Conseil de développement du Grand Toulouse. Entretien effectué le 02/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse. *(Guy Hersant)*

Entretien Toulouse. 2004b. "Consultant, Architecte. Chargé de mission au bureau d'études en urbanisme et aménagement URBANE. Responsable de l'Association des Professionnels de l'Urbanisme de Midi-Pyrénées (APUMP). Entretien effectué le 26/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse. *(Anne Péré)*

Entretien Toulouse. 2004c. "Professeur en sciences politiques à l'Université Toulouse 2-Le Mirail et à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Toulouse. Membre du Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir (CERTOP). Entretien effectué le 26/10/2004 par C. Guerrinha.", Toulouse. *(Nicolas Golovtchenko)*

Annexes

Annexe n°1 – La nomenclature en « aires urbaines » de l'INSEE

Annexe n°2 – L'hyperbole de P. Newman et J. Kenworthy, quotidien Libération (2007)

Annexe n°3 – L'intensité et l'éparpillement de la périurbanisation

Annexe n°4 – Données démographiques de l'aire urbaine toulousaine

Annexe n°5 – Données démographiques de la région urbaine grenobloise

Annexe n°6 – Les grands textes législatifs et réglementaires régissant l'organisation des transports collectifs en France

Annexe n°7 – Le Nombre de liaisons en TER desservant les territoires périurbains du Pays Voironnais, du SICOVAL, ainsi que ceux du Grésivaudan et du Muretain (2007) – détaillé

Annexe n°8 – Le concept du tram-train : définition, avantages et inconvénients

Annexe n°1 – La nomenclature en « aires urbaines » de l'INSEE

Le **zonage en aire urbaine** est construit à partir des unités urbaines et des déplacements domicile-travail pour mesurer l'influence des villes et distinguer l'espace à dominante urbaine de l'espace à dominante rurale. Il permet notamment de prendre en compte le phénomène de périurbanisation en s'appuyant sur l'attractivité en termes d'emploi.

Une ***aire urbaine*** est un ensemble de communes d'un seul tenant, constitué par un pôle urbain et par une couronne périurbaine. Elle est formée de communes rurales (au sens du découpage en unités urbaines) ou d'unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

La ***couronne périurbaine*** est construite à partir d'un processus itératif. On effectue quelques corrections finales pour éliminer les communes isolées géographiquement et pour inclure les communes enclavées. Cependant, il peut arriver qu'une aire urbaine se réduise au seul pôle urbain. Les aires urbaines ne prennent en compte aucune autre limite administrative que les communes.

Pour la définition des aires urbaines des pôles frontaliers, dont une partie de l'agglomération est située à l'étranger, sont comptabilisés les flux à destination de la partie étrangère de l'unité urbaine afin de déterminer les communes appartenant à la couronne périurbaine. Cependant, les données ne concernent que la partie française de ces aires urbaines transfrontalières

Pour les territoires urbains :

Pôle urbain : unité urbaine offrant au moins 5.000 emplois et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain ;

Couronne périurbaine : ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain ;

Communes multipolarisées : communes rurales et unités urbaines situées hors des aires urbaines, dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant ;

Espace à dominante urbaine : ensemble des aires urbaines et des communes multipolarisées. Il peut également se définir comme l'ensemble des espaces urbain ;

Espace à dominante rurale : ensemble des communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine. Dans cet espace, on définit des aires d'emploi de l'espace rural.

Pour plus de précisions, se référer au site Internet de l'Insee : www.insee.fr.

Annexe n°2 – L'hyperbole de P. Newman et J. Kenworthy, Libération (2007)

34 Week end XXIe SIÈCLE | URBANISME
LIBERATION
SAMEDI 13 ET DIMANCHE 14 JANVIER 2007

••• territoire et que 60% de la population y est concentrée. D'après le ministère de l'Ecologie, 60000 hectares sont confisqués chaque année par les pôles urbains et périurbains.

Ce phénomène dit d'«étalement urbain» est lourd de conséquences. Il fait monter le prix de la terre agricole, rendant inaccessible l'installation de jeunes agriculteurs; il complique les politiques de conservation de la nature et de la biodiversité; il modifie les paysages et participe au réchauffement climatique. Plus une ville s'étale, plus les transports de personnes sont importants et génèrent des gaz à effet de serre – surtout du CO_2 (courbe ci-contre). Fait aggravant: l'étalement d'une ville est quasi irréversible. S'il est possible d'envisager, pour lutter contre les changements climatiques, de rénover des logements anciens afin de les rendre plus efficaces énergétiquement et d'optimiser des transports collectifs, il sera difficile de changer la structure d'un espace urbain. *«Paris existe depuis mille ans... L'étalement est un legs négatif pour les générations futures. Il est même devenu un facteur quasi déterministe pour l'effet de serre»*, souligne Guillaume Sainteny, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale au ministère de l'Ecologie. Le legs sera aussi financier, car les coûts de l'étalement ne sont pas facturés. Ce sont des coûts cachés pour l'agriculture, la biodiversité, ou la gestion d'une ressource comme l'eau (l'imperméabilisation des sols cause des inondations, des ruissellements, la pollution de nappes phréatiques).

L'étalement interroge donc l'avenir de nos villes. Faut-il construire vertical pour y échapper? La question a récemment taraudé la majorité municipale à Paris opposant Verts et communistes, les prem
construction d'espaces
seconds souhaitant ur
France, les grands imm
forcément avec densifi
qu'autour de la construc
de à cause du prospect q
minimale entre les cons
Christina Conrad, de l'
d'Ile-de-France. *«Ce n'*
kong, où elles sont distan
les unes des autres.» Et p
sins la tour n'est pas de

En Europe, le béton des villes a colonisé en 2005 l'équivalent de trois fois la superficie du Luxembourg - soit 7500 km².

une bonne desserte), on
intenses en emploi ou ce
flux de visiteurs (crèche
l'opposé, en zone C (bien
routes), on installe des
beaucoup de transports.
Que faire pour lutter c
baine? Le défi est com
d'acteurs, de textes et
schéma de cohérence t
crit dans la loi sur l'urb
armes principales pou
ment. Cet outil d'interc
à plusieurs communes
équipements et d'envi
chitecturales collectiv
vivre. Cependant, le Sc
faute de volonté de «fab
pensant de façon int
commerces, équipeme
Jusqu'à présent, les pro
cialisés dans les centre
bureaux ou les logemer
produits comme on im



Source : Newman et Kenworthy, 1989, p. 48.

Plus de densité, moins de carburant

Dans une étude réalisée dans 32 villes, P. Newman et J. Kenworthy ont mesuré la corrélation entre la forte densité d'une ville et sa faible consommation d'énergie pour les transports urbains (courbe ci-dessus). Ainsi, en 1980, on consommait six fois moins de carburant dans les villes asiatiques (Hongkong, Tokyo, Singapour) que dans les villes américaines (Houston, Los Angeles), quatre fois moins en Europe (Bruxelles, Amsterdam, Copenhague) et deux fois moins en Australie (Perth, Melbourne, Sydney). En France, entre 1990 et 1999, la superficie occupée par les pôles urbains s'est accrue de 10 % et celles de l'espace périurbain de 50 % (1). La lutte contre la forte consommation d'énergie et d'espace rural n'est pas le seul argument en faveur de la densification des villes. Celle-ci peut être également bénéfique sur le plan social, économique et culturel. Cependant, en France, la ville dense fait encore peur: elle est synonyme de quartiers sensibles et de grands ensembles. • L.N.

(1) Institut français de l'environnement. www.ifen.fr

Tallinn s'étale à toute vitesse

La capitale de l'Estonie compte 430 000 habitants répartis sur 158 km², soit une densité moyenne de 2700 habitants/km²... Ce qui est inférieur à la moyenne urbaine européenne, située autour de 4000 habitants/km². La population de la ville ne progresse pas mais la construction de zones pavillonnaires aux allures de villages Playmobil a explosé de 1991 à 2005. Un tiers des ménages installés en banlieue habite des maisons achevées en 2005. Une étude menée en janvier 2006 a analysé la structure de ces nouvelles zones résidentielles. 171 lotissements, d'au moins cinq maisons distantes de 200 mètres les unes des autres, ont été étudiés. Ils rassemblent 3400 habitations où vivent 5600 familles, soit au total 17200 habitants. Disséminées sur des terres arables, éparpillées dans un rayon de 20 kilomètres autour de la capitale, ces petites poches résidentielles sont proches des grands axes routiers mais loin de tout. *«Pourtant, il n'y a aucune raison objective pour les gens de s'installer si loin de la capitale»*, observe Ronan Uhel, coordinateur du rapport sur l'étalement urbain en Europe. ◂• L.N.

Barcelone coincée

Coincée entre la mer et la montagne, Barcelone ne peut guère s'étendre. La capitale de la Catalogne compte plus de 15000 habitants/km² (1,5 million d'habitants dans la ville et plus de 3 millions dans l'agglomération). Cette forte densité n'est pas le résultat d'une politique urbaine volontariste mais d'une situation géographique particulière. Dans les années 70, le développement s'est fait «en araignée» pour contourner la montagne, les habitations construites dans la province se chiffraient en dizaines de milliers chaque année. Mais le pavillon de banlieue, qui domine en France, n'a émergé que beaucoup plus tard en Catalogne. Avec les JO de 1992, la ville s'est étendue le long du littoral, en investissant d'anciens espaces industriels. ◂• L.N.

La recherche originelle « **Cities and automobile dependance** » suivie d'une série de prolongements au cours des années 1990, est fondée sur une comparaison de 32 grandes villes dans le monde. Elle met en avant des grands sous-ensembles continentaux qui reflètent les modalités spécifiques à la fois, de l'urbanisation et des mobilités sur les consommations énergétiques (consommation annuelle de carburant par personne). Le modèle *américain-australien* qui fait le plus appel à l'automobile est le plus faiblement dense, alors que le modèle *européen-asiatique*, plus dense, fait davantage appel aux modes alternatifs à la voiture (transports collectifs, modes doux). La relation inverse entre densité et consommation d'énergie est valable tant au niveau urbain qu'au niveau interurbain. D'autres études ont démontrées par la suite que ces conclusions à une échelle *macro* ou *interurbaine* sont également pertinentes à une échelle *micro* ou *intra-urbaine*, c'est-à-dire à l'échelle d'une ville ou d'une agglomération (Camagni, Gibelli, et Rigamonti, 2002; Fouchier, 1997).

Annexe n°3 – L'intensité et l'éparpillement de la périurbanisation

La disponibilité foncière provient de la *mobilité facilitée* et l'étalement urbain de l'effondrement des prix des terrains. Les prix résultent de la dispersion des différentes catégories de demandeurs cherchant à payer des terrains plus ou moins avantageux par leurs caractéristiques respectives. L'accessibilité aux emplois tient également un rôle prépondérant. **L'intensité de la périurbanisation** définie par Marc Wiel est directement liée à l'importance du parc de maisons individuelles. La contrainte foncière et les traditions culturelles régionales tiennent une place majeure (différentiation Est/Ouest). L'intensité de la périurbanisation est la proportion des actifs n'habitant pas dans l'agglomération où ils travaillent. **L'éparpillement spatial** est la différence entre la fraction périurbaine retenue aux franges de l'agglomération de celle dispersée au loin.

Les facteurs qui contribuent à différencier l'intensité de la périurbanisation sont :

- La *disponibilité foncière* n'est pas un facteur primordial, excepté dans le Sud Sud-Est de la France où le foncier mobilisable est particulièrement rare.
- Le *facteur culturel* est un facteur décisif et notamment la propension variable selon les régions à résider en habitat collectif ou individuel. L'aire à l'Ouest de l'axe *Bordeaux-Lille* se distingue avec de plus fort taux de maisons individuelles, contrairement à l'aire *Est* et *Sud-Est*. Le taux de périurbanisation croît par ailleurs, à égalité de personnes, avec la proportion de propriétaires de maisons individuelles.
- La *structure sociale* joue d'une manière limitée.

Les facteurs qui contribuent à différencier l'éparpillement de la périurbanisation sont :

- L'existence d'une *pénurie foncière* ou d'un marché concurrent joue d'une manière limitée.
- Les *stratégies des communes*, qui dosent leur contribution à l'accueil des ménages périurbains et consolident la naturelle répartition des prix fonciers, sont au contraire décisives. Il y a une relative homogénéisation des taux de croissance, par secteurs géographiques et intercommunaux.
- Le *facteur politique local* est lui aussi important. Il permet ou non, la maîtrise spatiale de l'éparpillement urbain.
- Le *facteur social* joue pour les emplois du secteur secondaire. Les habitants suivent la délocalisation des activités industrielles vers la périphérie. Il joue peu pour le secteur tertiaire, les emplois restent encore fortement dans la partie centrale.
- Le *facteur historique* joue selon la propension plus ou moins ancienne à habiter en maison individuelle.

Le degré de périurbanisation

D'après les travaux de Marc Wiel réalisé sur la *notion d'agglomération restreinte*, le premier tableau représente le degré de dispersion spatiale et l'intensité de la périurbanisation pour une trentaine d'agglomérations, dont Grenoble et Toulouse (Wiel, 2000). Le second tableau permet de comparer les agglomérations à partir de la différence des résultats obtenus pour mesurer le degré de périurbanisation, selon deux indicateurs différents.

Tab. 11 - Répartition des agglomérations restreintes françaises suivant l'intensité de la périurbanisation et son degré de dispersion spatiale », Marc Wiel (2000)

	Degré de dispersion spatiale				
Intensité de la périurbanisation	Très forte dispersion spatiale	Forte dispersion spatiale	Dispersion moyenne	Rétention aux franges de l'agglomération	Très forte rétention aux franges de l'agglomération
Périurbanisation très faible					Nice (LP) Toulon (LP) Le Havre (LP)
Périurbanisation modérée	Lyon (LP)	Bordeaux (P)	**GRENOBLE (P)**	Saint-Étienne (LP) Marseille (LP) Reims (L)	
Périurbanisation moyenne	Strasbourg (LP)	Dijon (P) Nancy (L)	Metz (LP)	Orléans Tours (L) Nantes (P)	Brest (P)
Forte périurbanisation	Lille	**TOULOUSE**	Mulhouse (P) Rennes Clermont-Ferrand	Valenciennes Angers Montpellier	Dunkerque Limoges
Très forte périurbanisation	Amiens Caen			Le Mans Perpignan	

(L) Agglomération où la proportion de propriétaires de maisons individuelles plus faible s'explique par un grand nombre de locataires ; (P) Agglomération où la proportion de propriétaires de maisons individuelles plus faible s'explique par un plus grand nombre de propriétaires en appartement.

Tab. 12 – Comparaison pour mesurer le degré de périurbanisation, Marc Wiel (2000)[715]

Agglomération	Pourcentage des ménages de la zone d'emploi dont un conjoint au moins travaille dans l'agglomération restreinte sans y habiter (1990)	Pourcentage d'actifs travaillant dans l'unité urbaine 1990 sans y habiter
1 - Nice	7,3	10,0
2 - Toulon	12,6	7,3
3 - Le Havre	13,2	16,2
4 - GRENOBLE	**15,8**	**18,7**
5 - Saint-Étienne	16,1	20,3
6 - Marseille	16,2	10,0
7 - Lyon	17,2	16,0
8 - Reims	19,5	22,4
9 - Bordeaux	19,5	7,1
10 - Metz	22,2	35,0
11 - Dijon	22,6	24,0
12 - Nancy	24,6	19,1
13 - Orléans	26,2	21,2
14 - Tours	26,2	19,4
15 - Strasbourg	26,8	28,0
16 - Rouen	27,0	25,7
17 - Nantes	28,0	18,8
18 - Brest	28,4	23,8
19 - Mulhouse	30,3	27,9
20 - Valenciennes	30,5	19,4
21 - TOULOUSE	**31,8**	**8,2**
22 - Angers	31,8	26,6
23 - Lille	32,9	19,6
24 - Dunkerque	33,0	23,5
25 - Limoges	33,2	24,7
26 - Montpellier	34,6	34,2
27 - Rennes	34,6	38,8
28 - Clermont-Ferrand	34,8	26,9
29 - Amiens	36,0	34,6
30 - Le Mans	36,8	28,9
31 - Perpignan	41,4	25,5
32 - Caen	41,8	27,1

Ce tableau montre pour **Grenoble** que le territoire de la zone d'emploi est trop étroit pour contenir tout le phénomène migratoire.

Pour **Toulouse**, ce tableau montre une périurbanisation masquée par la règle de la continuité du bâti. Une forte périurbanisation diffuse caractérise donc l'aire urbaine toulousaine.

[715] Quand la valeur de la colonne de gauche l'emporte sur celle de droite, cela signifie que le redécoupage a fait apparaître une périurbanisation masquée de notre point de vue par la règle de la continuité du bâti. Mais lorsque le résultat de la colonne de droite excède celui de la colonne de gauche, le territoire de la zone d'emploi est parfois trop étroit pour contenir tout le phénomène migratoire (Wiel, 2000).

Annexe n°4 – Données démographiques de l'aire urbaine toulousaine

Tab. 13 – Evolution de la population de 1962 à 1999

	Population (sans doubles comptes)					
	1962	1968	1975	1982	1990	1999
Ville-centre	323.724	370.796	373.796	347.995	358.688	390.350
Banlieue	69.053	111.197	186.369	240.229	308.253	370.740
Pôle urbain	392.777	481.993	560.165	588.224	666.941	761.090
Couronne périurbaine	109.015	114.602	127.047	149.224	174.211	203.707
Aire urbaine	501.792	596.595	687.212	737.448	841.152	964.997

Source : Insee – RGP / Aire urbaine : périmètre de 1999

Tab. 14 – Variation annuelle de la population de 1962 à 1999

	Taux de variation annuel (en %)				
	1962-1968	1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999
Ville-centre	2,0	0,1	-1,0	0,4	1,2
Banlieue	7,0	7,7	3,7	3,6	2,7
Pôle urbain	3,0	2,2	0,7	1,8	1,9
Couronne périurbaine	0,7	1,5	2,3	2,2	2,3
Aire urbaine	2,5	2,0	1,0	1,9	2,0

Source : Insee – RGP / Aire urbaine : périmètre de 1999

Tab. 15 – Part de l'accroissement naturel et des migrations dans la croissance démographique

	Variation de population entre 1990 et 1999		
	Variation absolue	Solde naturel	Solde migratoire
Ville-centre	31.662	22.250	9.412
Banlieue	62.487	15.587	44.503
Pôle urbain	94.149	43.717	53.915
Couronne périurbaine	29.496	16.359	26.096
Aire urbaine	123.645	60.076	90.011

Source : Insee – RGP / Aire urbaine : périmètre de 1999

Tab. 16 – Structuration de l'aire urbaine en 1999

	Communes	Population	Superficie (km²)	Densité (hab./km²)
Ville-centre	1	390.350	118	3.300
Banlieue	71	350.770	690	537
Pôle urbain	72	741.120	808	942
Couronne périurbaine	270	176.192	3.208	63
Aire urbaine	342	964.997	4.016	240

Source : Insee – RGP / Aire urbaine : périmètre de 1999

Annexe n°5 – Données démographiques de la région urbaine grenobloise

Tab. 17 – Evolution de la population de 1962 à 1999, au sein des différents secteurs de la RUG

	Population (sans doubles comptes)					
	1962	1968	1975	1982	1990	1999
Ville-centre	156.707	161.616	166.037	156.637	150.758	153.317
Agglomération[716]	245.500	312.680	364.800	363.080	467.440	375.860
Bièvre	29.560	30.190	32.780	35.240	38.860	40.780
Grésivaudan	40.950	43.630	49.860	59.200	71.440	86.360
Sud	22.890	24.080	26.960	32.550	38.460	42.530
Voironnais	45.710	51.520	56.680	65.540	72.710	80.820
Ensemble de la RUG	384.609	462.100	531.080	555.520	588.910	625.740
Département de l'Isère	729.789	768.490	860.339	937.000	1.016.000	1.094.000

Source : Insee – RGP / AURG / Périmètre de la RUG de 1999 (157 communes)

Tab. 18 – Variation annuelle de la population de 1962 à 1999, au sein des différents secteurs de la RUG

	Taux de variation annuel (en %)				
	1962-1968	1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999
Ville-centre	0,4	0,4	-0,8	-0,5	0,2
Agglomération[1, 2]	3,5	2,2	-0,1	3,2	-2,4
Bièvre	0,3	1,2	1	1,2	0,5
Grésivaudan	0,9	1,9	2,5	2,4	2,1
Sud	0,7	1,6	2,7	2,1	1,1
Voironnais	1,7	1,4	2,1	1,3	1,2
Ensemble de la RUG	2,7	2	0,6	0,7	0,7
Département de l'Isère	0,7	1,6	1,2	1	0,8

Source : Insee – RGP / AURG / Aire urbaine : périmètre de 1999

Tab. 19 – Part de l'accroissement naturel et des migrations dans la croissance démographique

	Variation de population entre 1990 et 1999		
	Variation absolue	Solde naturel	Solde migratoire
Ville-centre	2.469	7.019	- 4.550
Agglomération	936	2.650	- 1.714
Bièvre	213	98	116
Grésivaudan	1.658	1.199	459
Sud	452	209	244
Voironnais	834	316	519
Ensemble de la RUG	4.093	3.730	363

Source : Insee – RGP 90 et 99 / AURG / Périmètre de la RUG de 1999 (157 communes)

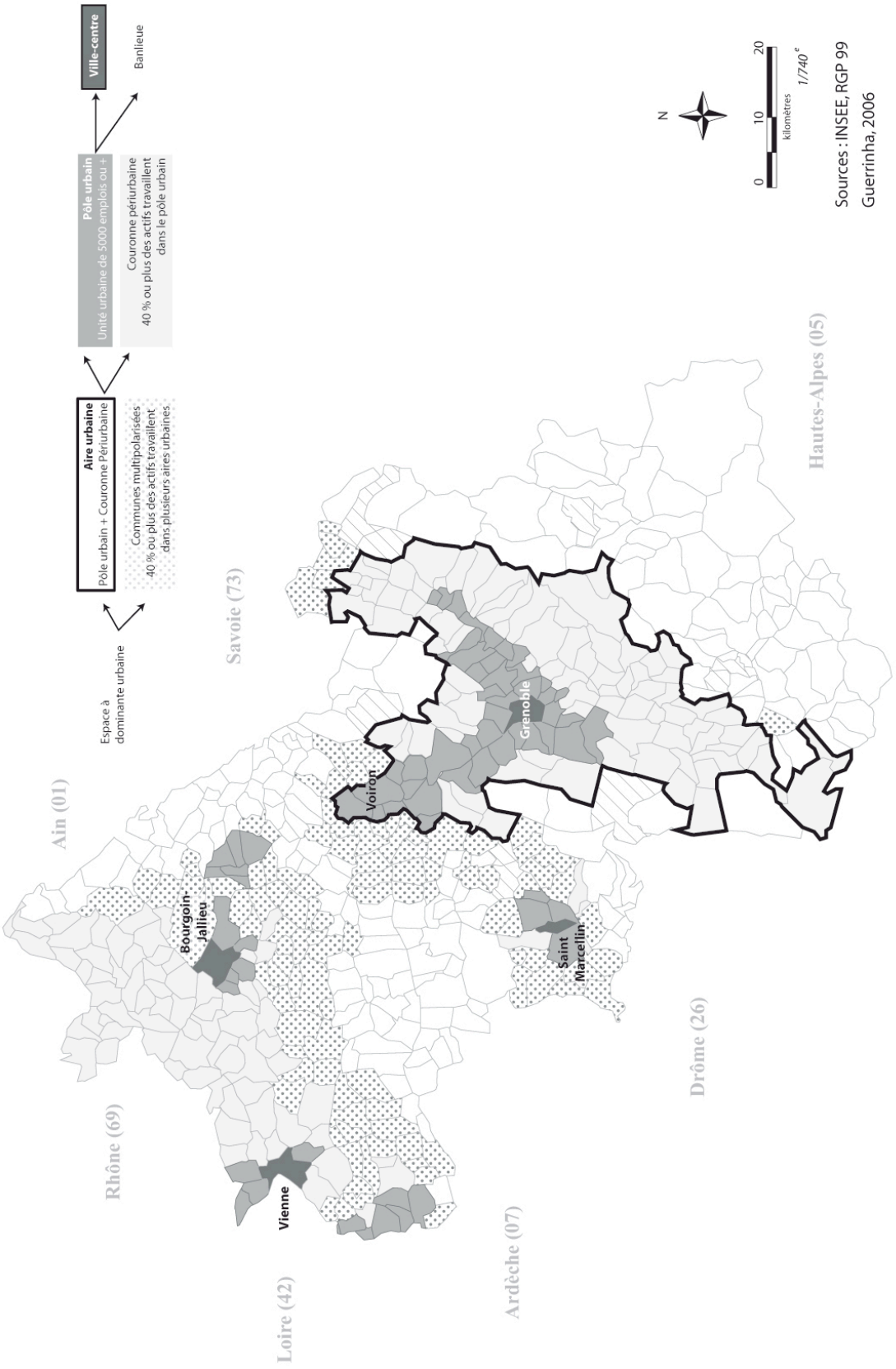
Tab. 20 – Structuration de la région urbaine en 1999

	Communes	Population	Superficie (km²)	Densité (hab./km²)
Ville-centre	1	153.317	18	8.456
Agglomération	23	376.000	213	1.650
Bièvre	33	41.000	377	110
Grésivaudan	47	86.000	696	130
Sud	16	43.000	242	185
Voironnais	35	80.000	387	195
Ensemble de la RUG	157	626.000	1.915	325

Source : Insee – RGP 99 / AURG / Périmètre de la RUG de 1999 (157 communes)

[716] Agglomération : Ville-centre + communes banlieue = CA LA METRO. 4 communes appartenant au secteur Sud sont venues depuis rejoindre la CA en 2004, et la commune de Bresson quitter la communauté d'agglomération en 2005 pour la Communauté de Communes du Sud Grenoblois.

Fig. 134 - Espace Insee du département de l'Isère (1999)



Annexe n°6 – Les grands textes législatifs et réglementaires régissant l'organisation des transports collectifs en France

L'organisation actuelle des transports collectifs en France est essentiellement régie par la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 *d'orientation des transports intérieurs*, la **LOTI**, à l'exception notable de la région Ile-de-France qui fait l'objet d'un régime spécifique défini dans un premier temps par l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France et par le décret n°59-157 du même jour. Puis, ensuite par les modifications apportées par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, portant notamment création du STIF (Syndicat des Transports de l'Ile-de-France).

Les principaux textes :

Loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer.

Ordonnance 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne.

Loi n°71-559 du 12 juillet 1971 sur le versement de transport (VT), exclusivement appliqué comme prélèvement obligatoire en région parisienne.

Loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 qui étend de façon facultative le VT, aux AOTU de province de plus de 300.000 habitants.

Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI).
La définition du droit au transport, la clarification de l'organisation des compétences entre collectivités locales, la mise au point de la tarification et du financement, la définition du statut de la SNCF (établissement public industriel et commercial), la confirmation du PTU, la mise en place du PDU (confirmé ensuite par la LAURE et la loi SRU), etc…

Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE).
Obligation des PDU dans une optique de réduction de la circulation automobile.

Loi n°97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France (RFF).
Séparation de la SNCF et de RFF.

Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT).
Etablissement par l'Etat d'un schéma multimodal des services collectifs de transport de voyageurs, ainsi que par la Région d'un Schéma Régional de Transport (SRT).

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain (SRU).
Définition de l'organisation des transports à la demande, promotion de la multimodalité et de la sécurité dans les transports urbains, créations de Syndicats Mixtes de Transports (SMT), modification du Versement Transport, attribution à la région de la compétence des transports collectifs d'intérêt régional : les services ferroviaires régionaux de voyageurs et les services routiers régionaux de voyageurs, création du STIF.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales met un terme à la participation de l'Etat au Conseil d'administration du STIF dont les collectivités locales ont alors une maîtrise totale. Le STIF, désormais établissement public local, devient une véritable autorité organisatrice des transports. Ses statuts sont fixés par le décret n°2005-664 du 10 juin 2005.

Annexe n°7 – Le Nombre de liaisons en TER desservant les territoires périurbains du Pays Voironnais, du SICOVAL, ainsi que ceux du Grésivaudan et du Muretain (2007) - détaillé

	Lignes ferroviaires desservant le territoire communautaire	Nombre de gares et haltes ferroviaires	Nombre d'arrêts quotidiens aux gares et haltes ferroviaires*	
			Ville-centre → Périphérie	Périphérie → Ville-centre
Pays Voironnais	**2 lignes**	**7 gares**	**Moirans** : 58 **Voiron** : 42 Rives : 24 (2) Voreppe : 24 Tullins-Fures : 17 Moirans-Galifette : 10 Réaumont : 9	**Moirans** : 54 (1) **Voiron** : 39 (1) Rives : 23 (1) Voreppe : 19 Tullins-Fures : 15 Réaumont : 13 Moirans-Galifette : 7
	Ligne 40 Lyon-Grenoble	5 gares	Voreppe : 24 Moirans : 41 Voiron : 42 Réaumont : 9 Rives : 24 (2)	Voreppe : 19 Moirans : 39 (1) Voiron : 39 (1) Réaumont : 13 Rives : 23 (1)
	Ligne 39 Valence-Grenoble	3 gares	Moirans : 17 Moirans-Galifette : 10 Tullins-Fures : 17	Moirans : 15 Moirans-Galifette : 7 Tullins-Fures : 15
SICOVAL	**1 ligne**	**5 gares**		
	Ligne 20 Toulouse-Carcassonne	5 gares	Labège-Innopole : 11 (3) Labège-village : 7 (1) Escalquens : 12 (3) Montlaur : 4 Baziège : 10 (2)	Labège-Innopole : 15 (5) Labège-village : 13 (3) Escalquens : 12 (6) Montlaur : 4 (1) Baziège : 7 (8)
Pays du Grésivaudan	**2 lignes**	**5 gares**	**Pontcharra** : 32 Goncelin : 16 (10) Lancey : 16 Brignoud : 16 Le Cheylas : (9)	**Pontcharra** : 30 Goncelin : 16 (10) Lancey : 14 Brignoud : 14 Le Cheylas : (10)
	Ligne 38 Chambéry-Grenoble	5 gares	Lancey : 16 Brignoud : 16 Goncelin : 16 (10) Le Cheylas : (9) Pontcharra : 23	Lancey : 14 Brignoud : 14 Goncelin : 16 (10) Le Cheylas : (10) Pontcharra : 22
	Ligne 2 Evian/Genève - (Annecy, Grenoble) Valence	1 gare	Pontcharra : 9	Pontcharra : 8
Muretain	**5 lignes de TER et 4 lignes de bus SNCF**	**5 gares**	**Portet** : 88 (4) **Muret** : 75 (4) Pins-Justaret : 18 (2) Pinsaguel : (4) Roques (3)	**Portet** : 78 (4) **Muret** : 48 (3) Pins-Justaret : 19 (2) Pinsaguel : (4) Roques (3)
	Ligne 23 Toulouse-Muret	2 gares	Portet-St-Simon : 41 Muret : 28	Portet-St-Simon : 39 Muret : 21
	Ligne 22 Toulouse-Foix	2 gares	Portet-St-Simon : 23 Pins-Justaret : 18	Portet-St-Simon : 23 Pins-Justaret : 19
	Ligne 24 Toulouse-Pau	2 gares	Portet-St-Simon : 6 Muret : 15	Portet-St-Simon : 3 Muret : 5
	Ligne 25 Toulouse-Saint-Gaudens	2 gares	Portet-St-Simon : 9 Muret : 16 (1)	Portet-St-Simon : 7 Muret : 11

Ligne 28 Toulouse-Saint-Girons	2 gares	Portet-St-Simon : 9 Muret : 16	Portet-St-Simon : 6 Muret : 11
Bus SNCF : Lignes 915, 920, 921 et 922		915 : Portet-St-Simon : (1) Pinsaguel : (1) Pins-Justaret : (1) 920 : Pinsaguel : (3) 921 : Pins-Justaret : (1) 922 : Portet-sur-Garonne : (3) Roques : (3) Muret : (3)	915 : Portet-St-Simon : (1) Pinsaguel : (1) Pins-Justaret : (1) 920 : Pinsaguel : (3) 921 : Pins-Justaret : (1) 922 : Portet-sur-Garonne : (3) Roques : (3) Muret : (3)

Sources : SNCF, Service Eté 2007 ; * Trains circulant du lundi au vendredi – Guerrinha, C. (2006)

Annexe n°8 – Le concept du tram-train : définition, avantages et inconvénients

Qu'est-ce que le tram-train ?

Le tram-train est un système de transport qui permet à un même véhicule de circuler sur des voies de tramway en centre-ville et de relier des stations situées dans le périurbain, voire au-delà, en circulant sur le réseau ferroviaire régional existant. Une interconnexion physique des réseaux urbain et ferroviaire ainsi qu'un matériel apte à circuler sur les deux réseaux, est nécessaire. On parle alors de véhicule hybride ou de véhicule bi-mode.

La solution de **l'interconnexion** semble appropriée pour contribuer à résoudre les problèmes des déplacements dans les espaces périurbains et plusieurs exemples existants prouvent son efficacité et concurrencent la voiture individuelle. L'offre permise par ce mode de transport peut être vaste et peut contribuer à un maillage plus efficace de l'ensemble des aires urbaines, notamment en cas de combinaison avec le tramway classique. Par rapport au transport ferroviaire régional classique, l'avantage majeur du tram-train réside dans la liaison directe offerte aux usagers entre la périphérie et le centre-ville (et/ou de périphérie à périphérie pour les territoires traversés). Il permet d'éviter les ruptures de charge liées aux correspondances en gare, que l'on rencontre habituellement pour les déplacements ferroviaires périphérie/centre-ville. Le tram-train a été développé en Allemagne, à Karlsruhe (Modèle de Karlsruhe), où il a vu le jour au début des années 1990.

Le Modèle de Karlsruhe

Le Modèle de la ville de Karlsruhe (300.000 habitants, land de Bade-Wurtemberg) consiste à utiliser l'infrastructure ferroviaire par des tram-trains desservant la périphérie et le centre-ville. Karlsruhe est une ville moyenne située au centre d'une région dense formée d'une armature de multiples villes moyennes reliées entre elles par un réseau de chemin de fer important. Dans les années 1990, la *Deutsche Bahn* (DB), occupée à la réorganisation de son réseau grande ligne du fait de la réunification allemande, permet une reprise en main des lignes périurbaines déficitaires par des réseaux locaux. Profitant de cette occasion, Karlsruhe améliore sa desserte ferroviaire.

Le système a été mis en service en 1992 (28 km de lignes), dans le but de desservir les communes périurbaines, cela directement depuis l'hypercentre sans rupture de charge pour les passagers. Parallèlement, une communauté tarifaire semblable à la Carte Orange en Ile-de-France a été mise en place dans la région de Karlsruhe, permettant l'utilisation de tous les moyens de transport public (train régional, tramway, bus) avec le même titre de transport.

Lors de la mise en place du tram-train entre Karlsruhe et Bretten, ville voisine de 28.000 habitants, la fréquentation a augmenté de 300% (sur l'ensemble de l'AOT), montrant l'avantage décisif que représente une desserte sans rupture de charge dans le teport modal vers les transports publics. Selon les mots de Dieter Ludwig, président du KVV (AOT), *« Il faut amener le train aux gens et non l'inverse »*, c'est là le principe du Modèle de Karlsruhe.

Toutefois, le système comporte ses propres limites. En effet, la rue principale de Karlsruhe connaît une congestion importante du trafic par le passage incessant de tramways. Un projet de tunnel est ainsi évoqué qui permettrait de fluidifier la circulation des tramways et de libérer la zone piétonne en surface.

Un modèle difficile à exporter ou la question de la coordination entre AOT

L'organisation du dispositif politique et technique d'un projet comme le tram-train, nécessite une forte coopération entre acteurs institutionnels et techniques. Le succès du modèle de Karlsruhe repose sur la reprise en main par les acteurs locaux de lignes déficitaires. Le premier projet de tram-train en France, mixant différentes collectivités locales et opérateurs techniques, et pourvu d'un matériel bi-mode, demeure celui de Mulhouse, prévu pour 2010.

Les avantages du tram-train…

Véhicule sur rail, dit **bi-mode**, capable d'être utilisé aussi bien sur les lignes de tramway que sur les voies ferroviaires régionales.

Vitesse commerciale élevée et temps de transport réduit. Ses capacités d'accélération et de freinage font qu'il peut desservir de nombreux arrêts dans les communes périurbaines, tout en conservant des temps de parcours performants. Hors des agglomérations, sa vitesse supérieure lui permet d'emprunter les voies ferroviaires sans ralentir les autres trains. Une capacité d'accélération et de freinage permettant d'augmenter le nombre d'arrêts sans allonger considérablement le temps de parcours, contrairement au train, d'où des possibilités de **dessertes plus fines**, pareillement aux lignes de bus express. Le tram-train peut s'arrêter partout : tous les 500 m environ, contre 2 à 5 km pour les arrêts TER en zone urbaine.

Un faible **coût**, puisque la caractéristique essentielle du tram-train est la réutilisation d'infrastructures existantes, ce qui permet une mise en place progressive d'un réseau complet. Les investissements nécessaires sont modérés et peuvent être réalisés progressivement. Le coût d'exploitation par km parcouru est environ la moitié de celui d'un TER et équivalent à celui d'un tramway. L'interconnexion est économe puisqu'elle ne nécessite que : des aménagements ponctuels, évite la construction complète d'une nouvelle infrastructure et contribue enfin à valoriser, par l'exploitation, les infrastructures ferroviaires existantes.

Pour les **exploitants**, le tram-train accroît le nombre de points d'échanges entre les différents réseaux (urbains, interurbains et ferroviaires).

Pour l'usager périurbain qui peut être relié directement aux principaux pôles d'activités de l'agglomération, avec une **rupture de charge** minimale. Le tram-train permet des points de correspondance multiples permettant à l'usager d'avoir plusieurs trajets possibles. Le tram-train élargit ainsi les possibilités de parcours de chaque voyageur et permet d'éviter la correspondance inéluctable en gare avec les pertes de temps et les montées et descentes que cela impose. Il permet par ailleurs aux résidants périurbains de prendre le train dans une gare proche, de se rendre rapidement au centre de Grenoble, mais aussi au sein d'un autre secteur périphérique, lorsque la ligne est diamétralisée, comme l'évoque l'ADTC entre le Pays Voironnais et la zone technologique et tertiaire du Grésivaudan.

…et ses inconvénients

Le tram-train permet de faire circuler sur les voies ferrées un véhicule hybride, mi train, mi tramway, mais la **démarche est encore actuellement compliquée**. La perspective de réalisation de ce mode de transport est jugée difficile par les élus locaux, parce que l'expertise et le savoir-faire en la matière sont encore limités en France, contrairement à sa voisine allemande. Seule Mulhouse s'est véritablement investie pour l'instant dans une démarche de tram-train en France. Le tram-train est un objet technique en cours de construction.

Liste des figures et tableaux

Fig. 1 - Le Capitole de Toulouse, le lieu du pouvoir 45
Fig. 2 – Sites d'urbanisation de l'aire urbaine toulousaine (1999) 48
Fig. 3 – Schéma des déplacements domicile-travail, tous modes sur l'aire urbaine toulousaine 50
Fig. 4 – Population au sein des trois communautés d'agglomération (1999) 57
Fig. 5 – Espace Insee de l'aire urbaine toulousaine (1999) 59
Fig. 6 – L'emploi au sein l'aire urbaine toulousaine (1999) 60
Fig. 7 – Les grandes zones d'activités économiques à la périphérie de Toulouse (2006) 61
Fig. 8 – La cuvette topographique grenobloise, vue depuis Belledonne 64
Fig. 9 – Sites d'urbanisation de « l'Y » grenoblois 66
Fig. 10 – Schéma des déplacements domicile-travail au sein de l'aire urbaine et entre les différents secteurs (1990-1999) 68
Fig. 11 - Déplacements d'échanges tous modes 68
Fig. 12 – Espace Insee de la région urbaine grenobloise (1999) 74
Fig. 13 – Evolution de la population au sein de l'aire urbaine grenobloise (1999) 76
Fig. 14 - L'emploi au sein de la région urbaine grenobloise (1999) 78
Fig. 15 - Les grandes zones d'activités économiques à la périphérie grenobloise (2006) 78
Tab. 1 – Comparaison du poids de la ville-centre, de l'agglomération et de la région urbaine 81
Fig. 16 – Le VAL de Toulouse 85
Fig. 17 – La structuration institutionnelle de l'aire urbaine toulousaine 88
Fig. 18 – L'élaboration du SDAU dans les années 1970 à Toulouse 94
Fig. 19 – Les voiries structurantes de l'agglomération toulousaine 101
Fig. 20 – Le renouveau du transport collectif 107
Fig. 21 – Le réseau de transport collectif toulousain « TISSEO-SMTC » 113
Fig. 22 – Les syndicats à vocation économique (1995) 120
Fig. 23 – La réorganisation des transports collectifs toulousains (2006) 126
Fig. 24 – L'espace intercommunal toulousain : communautés d'agglomération et communautés de communes (2004) 127
Fig. 25 – Les trois communautés d'agglomération (2005) 128
Fig. 26 – Le tramway de Grenoble, centre-ville 129
Fig. 27 – La structuration institutionnelle de la RUG 132
Fig. 28 – L'élaboration du SDAU dans les années 1970 135
Fig. 29 – Les voiries structurantes de la RUG 140
Fig. 30 – Les Groupements d'Urbanisme, dans l'aire d'étude du SDAU ou la préfiguration des futurs secteurs extérieurs de la RUG 144
Fig. 31 – Le renouveau du transport collectif dans les années 1970 148
Fig. 32 – Le réseau de transport collectif grenoblois au sein de la région urbaine grenobloise 152
Fig. 33 – Les nuisances de l'automobile (ADTC Infos, n°63 - 1995) 156
Fig. 34 – L'extension progressive du domaine d'action de l'association 157
Fig. 35 – Les syndicats membres du SDAU (1983) 162
Fig. 36 – Communautés de communes et SIVOM (1997) 164
Fig. 37 – Communautés d'agglomérations et communautés de communes (2005) 165
Fig. 38 – Fragmentation intercommunale des régions urbaines grenobloise et toulousaine 171
Fig. 39 – La zone d'activité tertiaire de « Labège-Innopole » 175
Fig. 40 – Evolution des axes routiers structurants et le secteur Sud-Est du SICOVAL 179
Fig. 41 – La zone d'activités « Labège-Innopole » du SICOVAL 188
Fig. 42 – L'évolution spatiale du SICOVAL : un territoire mixte inscrit entre pôle urbain et couronne périurbaine 189
Fig. 43 – Le Voironnais, Saint-Etienne de Crossey, centre-bourg 199
Fig. 44 – Evolution des axes routiers structurants et le secteur Nord-Ouest du Pays Voironnais 202
Fig. 45 – La zone d'activités « Centr'Alp » du Pays Voironnais 207
Fig. 46 – L'évolution spatiale du Pays Voironnais : un territoire mixte inscrit entre pôle urbain, couronne périurbaine et communes multipolarisées 208
Fig. 47 – Ce que veulent les élus ? , Journal du Pays Voironnais, octobre 2004, n°116, Dessin de Gracia 213
Fig. 48 – Le Pays Voironnais, une certaine image de la campagne ? , Journal du Pays Voironnais, été 2004, n°114, Dessin de Gracia 215
Fig. 49 – « Un réseau ouvert à tous », Dossier spécial Transports en commun, Journal du Pays Voironnais, septembre 2004, n°115, Dessin de Gracia 218

Fig. 50 – La congestion routière, un enjeu local croissant pour les collectivités locales 235
Fig. 51 – Les temps du grand contournement toulousain : du SDAU au SCOT (1968-2007) 237
Fig. 52 – La saturation de la rocade 245
Fig. 53 – La campagne de publicité de la mairie de Toulouse (Capitole Infos, Automne 2004) 248
Fig. 54 – « Autos : vers l'asphyxie », La Dépêche du Midi, 16 janvier 2006 250
Fig. 55 – « L'automobile c'est la liberté », Collectif PDU 31 259
Fig. 56 - La « contre-campagne » des écologistes face à la publicité de la mairie de Toulouse 261
Fig. 57 – Les différents projets des services locaux de l'Equipement : de 5 à 35 km et d'Ouest en Est 267
Fig. 58 – La solution autoroutière du tunnel sous la montagne 275
Fig. 59 – Les « temps » de la rocade Nord grenobloise : du SDAU au PDU 277
Fig. 60 – La saturation du trafic routier grenoblois dans la presse grand public 280
Fig. 61 – Tu vois où on va ? Ou la critique du manque d'alternative à la rocade Nord (ADTC Infos, N°110, 2006) 284
Fig. 62 – L'absence de réel choix sur le tunnel de la rocade Nord, selon les écologistes (ADTC Infos, N°110, 2006) 284
Fig. 63 – La mobilisation des milieux écologistes (2007) 292
Fig. 64 – Le projet de « rocade Nord » porté par le Conseil général de l'Isère 295
Fig. 65 – La rocade Nord et l'attractivité économique (ADTC) 298
Fig. 66 - Plaquette d'information du Conseil général 300
Fig. 67 – « Une rocade pour améliorer la qualité de vie » (Isère Magazine, n°84, été 2007) 302
Fig. 68 – Les tracés successifs de la rocade Nord 303
Fig. 69 – Projection du trafic de la rocade Nord (2006) 304
Fig. 70 - La rocade Nord et le Pays Voironnais 313
Fig. 71 – Le Pays Voironnais consulte ses habitants 314
Fig. 72 – Les transports publics : une organisation territoriale et sectorielle disjonctive 327
Fig. 73 – Le périmètre urbain 330
Fig. 75 – Le PTU, une notion fondée sur la limite administrative 335
Fig. 75 – L'organisation des transports publics (en province) 342
Fig. 76 – Les syndicats mixtes de transports dans les agglomérations de province (2004) 355
Tab. 2 – Les syndicats mixtes de transports en 2004 356
Tab. 3 – Les chiffres de l'exploitation des réseaux de transports publics urbains grenoblois et toulousains (2002) 359
Fig. 77 – Le cadre organisationnel des transports publics urbains à Grenoble et Toulouse (2006) 361
Fig. 78 – Deux PTU pour deux Communautés d'agglomérations (Grenoble) 362
Fig. 79 – Un vaste PTU pour trois communautés d'agglomérations (Toulouse) 363
Tab. 4 – Population intégrée dans les PTU au sein des Conseils généraux de l'Isère et de la Haute-Garonne 375
Tab. 5 – Budget « transports » (fonctionnement et investissement) des Conseils généraux de l'Isère et de la Haute-Garonne 375
Fig. 80 - Dépenses des départements dans les transports collectifs urbains - 2002 381
Fig. 81 - Dépenses des départements dans les Transports Collectifs Non Urbains (TCNU) – 2002 382
Fig. 82 – Le coût des transports départementaux – 2002 383
Fig. 83 - Intermodalité et harmonisation tarifaire dans les transports départementaux - 2002 384
Fig. 84 - Le cadre organisationnel des transports publics ou l'enchevêtrement des autorités et des territoires 401
Fig. 85 – Les niveaux de gestion du transport public : des compétences cloisonnées 405
Fig. 86 – « Sécession juridique et disparition cartographique » : la représentation des réseaux urbains de transport public à travers le cas de Noyal-sur-Vilaine près de Rennes 413
Fig. 87 – Le titre multimodal UNIPASS rennais 418
Fig. 88 – Des secteurs périurbains grenoblois et toulousains dans la gouvernance métropolitaine des transports publics 422
Fig. 89 – Le secteur périurbain du Voironnais 424
Fig. 90 – Le réseau de transports publics du Pays Voironnais : un outil d'affirmation politique ? (Le Journal du Pays Voironnais n°110, mars 2004) 426
Fig. 91 – Le secteur périurbain du Grésivaudan 429
Fig. 92 - Secteur périurbain du SICOVAL 436
Fig. 93 – Secteur périurbain du Muretain 438
Fig. 94 – (1) Urbanisation : La position géographique du secteur périurbain au sein de l'aire urbanisée 440
Fig. 95 – (2) Centralité : La géographie de la centralité 441
Fig. 96 – (3) Accessibilité : Le rôle majeur des dessertes ferroviaires 442
Tab. 6 – Le nombre de liaisons en TER desservant les territoires périurbains (2007) ou l'intérêt de l'autonomie 443
Fig. 97 – (4) Affirmation : L'affirmation territoriale et politique de la collectivité périurbaine 444
Fig. 98 - Type a 448
Fig. 99 – Type b 449
Fig. 100 – Type c 450

Fig. 101 – Type d 451
Fig. 102 – Type b 452
Fig. 103 – Type f 453
Fig. 104 – Typologie des situations : les secteurs périurbains face au transport public 456
Fig. 105 – Les secteurs périurbains : entre logiques différentielles et intégratrices 457
Fig. 106 – La mise en « scène » du changement d'échelle territoriale 458
Fig. 107 – Quelle coordination à l'échelle métropolitaine ? 460
Fig. 108 – La Région Urbaine Grenobloise – RUG (2004) 463
Fig. 109 – Le groupe de l'étoile ferroviaire 470
Fig. 110 – La communauté de transports 471
Fig. 111 – Le cadre organisationnel des transports publics à l'échelle des régions métropolitaines : le cas de Grenoble et de Toulouse 481
Fig. 112 – Le train-train quotidien des périurbains pour accéder à la « ville » 483
Tab. 7 – La progression du transport ferroviaire régional de voyageurs (1996-1999) 489
Tab. 8 – Montant des dépenses et des recettes de « transports » au sein des Régions Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes (2006) 490
Fig. 113 – L'étoile ferroviaire toulousaine et la « sous-étoile » grenobloise 491
Tab. 9 - Démographie et urbanisation 493
Tab. 10 – Caractéristiques des réseaux ferroviaires 493
Fig. 115 – L'étoile ferroviaire toulousaine 499
Fig. 115 – La ligne C au sein du réseau urbain et ferroviaire 504
Fig. 116 – « L'intégration graphique » de la ligne C au Plan de réseau de transports publics urbain de Toulouse (2005) 507
Fig. 117 – Le métro jusqu'à la Communauté d'agglomération périurbaine du SICOVAL ? 514
Fig. 118 – La liaison ferroviaire du SICOVAL – 2007 518
Fig. 119 – Le prolongement de la ligne B jusqu'au SICOVAL 520
Fig. 120 - Bus en site propre en prolongement du métro sur la rive gauche du SICOVAL – Réalisation 2008 523
Fig. 121 – La « sous-étoile » ferroviaire grenobloise 528
Fig. 122 - Offre des Transports Express Régionaux (TER) périurbains de la Région Rhône-Alpes sur le périmètre de la RUG – 1998-2005 534
Fig. 123 - Le tram-train de Karlsruhe : un modèle à suivre pour les espaces périurbains ? 538
Fig. 124 – Les hypothèses de tram-train dans le PDU du SMTC – 1999 541
Fig. 125 – Proposition de l'ADTC pour un réseau métropolitain incluant des RER, des trams-trains et des tramways 545
Fig. 126 – Le tramway YSIS : une solution intermédiaire pour les espaces périurbains 546
Fig. 127 - Le tracé de tramway YSIS ou la transgression des périmètres 551
Fig. 128 – Les antagonismes politiques et leurs réseaux complémentaires : « Oui au tramway, mais en complément du TER » (Journal du Pays Voironnais, juin 2004, page 12) 554
Fig. 129 – Les lignes express périurbaines sur voies réservées autoroutières (entrée Nord-Ouest de Grenoble) 558
Fig. 130 – Carte zonale 2007-2008 du réseau départemental Trans'Isère 560
Fig. 131 – Les lignes Express sur autoroutes du réseau départemental Trans'Isère : un concurrent au train ? 563
Fig. 132 – Gargantua ou l'idéal moderniste, et les clubs périphériques 575
Fig. 133 – Vue d'ensemble de la gare périurbaine de Rives dans le Pays Voironnais 588
Tab. 11 - Répartition des agglomérations restreintes françaises suivant l'intensité de la périurbanisation et son degré de dispersion spatiale », Marc Wiel (2000) 624
Tab. 12 – Comparaison pour mesurer le degré de périurbanisation, Marc Wiel (2000) 625
Tab. 13 – Evolution de la population de 1962 à 1999 626
Tab. 14 – Variation annuelle de la population de 1962 à 1999 626
Tab. 15 – Part de l'accroissement naturel et des migrations dans la croissance démographique 626
Tab. 16 – Structuration de l'aire urbaine en 1999 626
Tab. 17 – Evolution de la population de 1962 à 1999, au sein des différents secteurs de la RUG 627
Tab. 18 – Variation annuelle de la population de 1962 à 1999, au sein des différents secteurs de la RUG 627
Tab. 19 – Part de l'accroissement naturel et des migrations dans la croissance démographique 627
Tab. 20 – Structuration de la région urbaine en 1999 627
Fig. 134 - Espace Insee du département de l'Isère (1999) 628

Table des abréviations

ADEME : Agence De l'Environnement Et de la Maîtrise de l'Energie
ADF : Assemblée des Départements de France
AO : Autorité Organisatrice
AO2 : Autorités Organisatrices Secondaires
AOT : Autorités Organisatrices de Transport
AOTU : Autorité Organisatrice des Transports Urbains
ATR : Loi pour l'Administration Territoriale pour la République, dite loi ATR
BAU : Bande d'Arrêt d'Urgence
CA : Communauté d'Agglomération
CC : Communauté de Communes
CV : Communautés de Villes
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie
CETE : Centre d'Études Techniques de l'Équipement
CETUR : Centre d'Etudes des Transports Urbains
CGPME : Confédération Générale des PME
CERTU : Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CIADT : Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire
CPER : Contrat Plan Etat-Région
CRC : Chambre Régionale des Comptes
CREDOC : Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie
CSP : Catégorie Socio-Professionnelle
CSP + : Catégorie Socio-Professionnelle Supérieure
DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
DDE : Direction Départementale de l'Equipement
DGF : Dotation Globale de Fonctionnement
DRE : Direction Régionale de l'Equipement
DSP : Délégation de Service Public
DTT : Direction des Transports Terrestres
DVA : Dossier de Voiries d'Agglomération
EMD : Enquêtes Ménages de Déplacements
EPIC : Etablissement Public Industriel et Commercial
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunal
EPR : Etablissements Publics Régionaux
FNAU : Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
FNAUT : Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports
GART : Groupement des Autorités Responsables de Transports Publics
GEP : Groupement d'Etude et de Programmation
GES : Gaz à Effet de Serre
GU : Groupement d'urbanisme
HQE : Haute Qualité Environnementale
IEP : Institut d'Etudes Politiques
IFEN : Institut Français de l'Environnement
INED : Institut National d'Etudes Démographiques
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LAURE : Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie
LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
LOADDT : loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
LOF : Loi d'Orientation Foncière
LOTI : Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs
NIMBY : Not In My Back Yard
OREAM : Organismes Régionaux d'Etudes et d'Aménagement des aires Métropolitaines
PDE : Plan de Déplacements d'Entreprises
PDU : Plan de Déplacements Urbains
PLH : Plan Local de l'Habitat
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PMR : Personnes à Mobilité Réduite
POS : Plan d'Occupation des Sols
PTU : Périmètre des Transports Urbains
PU : Périmètre Urbain
PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture
PUD : Plan d'Urbanisme Directeur
RER : Réseau Express Régional
RGP : Recensement Général de la Population
RFF : Réseau Ferré de France
SAN : Syndicat d'agglomération nouvelle
SCET : Société Centrale pour l'Equipement du Territoire
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SD : Schéma Directeur
SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SEM : Société d'Economie Mixte
SIG : Système d'Information Géographique
SITCAR : Syndicat Intercommunal des Transports Collectifs de l'Agglomération Rennaise
SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SMTC : Syndicat Mixte des Transports en Commun
SMSD : Syndicat Mixte du Schéma Directeur de la région urbaine grenobloise
SMT : Syndicat Mixte de Transport
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer français
SOFRETU : Société Française d'Etudes et de Réalisations de Transports Urbains

STIF : Syndicat des transports d'Ile-de-France
SRT : Schéma Régional de Transport
SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbains
TAD : Transport À la Demande
TC : Transport Collectif
TCNU : Transports Collectifs Non Urbains
TCSP : Transport Collectif en Site Propre
TER : Transport Express Régional
TGV : Train à Grande Vitesse
TP : Taxe Professionnelle
TPU : Taxe Professionnelle Unique
TRANSCET : Transport de la SCET (Société Centrale pour l'Equipement du Territoire)
TRANSDEV : Société européenne pour le développement des transports publics
UTP : Union des Transports Publics
VAL : Véhicule Automatique Léger
VRU : Voirie Rapide Urbaine
VT : Versement Transport
VTA : Versement Transport Additionnel
ZAC : Zones d'Aménagement Concerté
ZAD : Zone d'Aménagement Différé
ZPIU : Zone de Peuplement Industriel et urbain

A Grenoble

ADTC : Association pour le Développement des Transports en Commun
ASCOPARG : Association pour le Contrôle et la Prévention de l'Air dans la Région Grenobloise
ASULGV : Association des Usagers de la Ligne Grenoble-Valence
AUAG : Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Grenobloise
AURG : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise
AUG : Alliance Universitaire de Grenoble
C2ATR : Coordination des Associations pour des Alternatives au Tout Routier
CAPV : Communauté d'agglomération du Pays Voironnais
CEA : Commissariat à l'Energie Atomique
CENG : Centre d'Etude Nucléaires de Grenoble
COSI : Communauté de Communes du Moyen Grésivaudan
GAM : Groupe d'Action Municipal.
GEAG : Groupement d'Etudes pour l'Aménagement du Grésivaudan
LA METRO : Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole
RUG : Région Urbaine Grenobloise
SEMITAG : Société d'Economie Mixte des Transports de l'Agglomération Grenobloise
SIAMV : Syndicat Intercommunal de Moirans-Voreppe
SIEPARG : Syndicat Intercommunal d'Etudes, de Programmation et d'Aménagement de la Région Grenobloise
SIEPUMG : Syndicat Intercommunal d'Etude du Pôle Urbain du Moyen Grésivaudan
SIEPUMRG : Syndicat d'Etudes et de Réalisations du Pôle Urbain du Moyen Grésivaudan
SIEPURG : Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise
SIERG : Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région Grenobloise
SIRG : Syndicat Intercommunal de Réalisations de la Région Grenobloise
SIEVNMG : Syndicat Intercommunal d'Etude de la Ville Nouvelle du Moyen Grésivaudan
SIZOV : Syndicat Intercommunal de la Zone Verte du Grésivaudan
SMAV : Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais
TAG : Transports de l'Agglomération Grenobloise
TEO : Tangentielle Est-Ouest
TNS : Tangentielle Nord-Sud
VFD : Voies Ferrées du Dauphiné

A Toulouse

AMUT : Atelier Municipal d'Urbanisme de la ville de Toulouse
AUAT : Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine
CAGT : Communauté d'agglomération du Grand Toulouse
CAM, MURETAIN : Communauté d'agglomération du Muretain
CCFSO : Compagnies des Chemins de Fer du Sud-Ouest
CIEU : Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines
CLAU : Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme
GREMIP : Groupe Régional d'Etudes Midi-Pyrénées
SEMVAT : Société d'Economie Mixte des Voyages de l'Agglomération Toulousaine
SETOMIP : Société d'Economie mixte et d'aménagement urbain Toulouse Midi-Pyrénées
SDAT : Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine
SICOVAL : Syndicat Intercommunal de développement des Communes de la Vallée de L'Hers
SITPRT : Syndicat Intercommunal des Transports Publics de la Région Toulousaine
SMAT : Société du Métro de l'Agglomération Toulousaine
SMEAT : Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine

Partis politiques

PC : Parti Communiste
PS : Parti Socialiste
PSU : Parti Socialiste Unifié
RPR : Rassemblement pour la République
UMP : Union pour un mouvement populaire

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE 9

Contextes généraux de la recherche 9
Problématique et objectifs de la recherche 28
Matériaux utilises et méthodes déployées 32
Présentation de la démonstration adoptée 39

PREMIERE PARTIE - LE PERIURBAIN A L'EPREUVE DE LA CONSTRUCTION POLITIQUE ET TECHNIQUE DES REGIONS URBAINES 43

CHAPITRE 1 - ARENOBLE ET TOULOUSE : DEUX LABELS LOCAUX SOUS CONTRAINTES SPATIALES, SOCIALES ET ECONOMIQUES DIFFERENCIEES 45

1. Une technopole toulousaine en forte croissance et en voie de fragmentation urbaine 47
1.1. Un espace urbain au centre d'une vaste région métropolitaine 47
1.2. Du grand village à la technopole 51
1.3. Une dynamique centre-périphérie classique des espaces urbains 54
2. Un système technopolitain grenoblois efficace : de la cuvette centrale à la région urbaine 63
2.1. Une agglomération moyenne face aux défis d'une métropole 63
2.2. Une ville « chercheuse » 69
2.3. Une croissance urbaine dichotomique entre une « ville-centre-banlieue » et les secteurs périurbains.. 72
3. Deux technopoles en phase avec les activités de pointe 79

CHAPITRE 2 - DE L'INTERCOMMUNALITE DU CENTRE, A LA FRAGMENTATION METROPOLITAINE 83

CHAPITRE 2A - UNE AIRE URBAINE TOULOUSAINE DIVISEE 85

1. Une structuration d'agglomération difficile, à l'image des tensions politiques locales 87
1.1. Les clivages centres-périphériques : ville-centre, communes de banlieue, Conseil général 88
1.2. Un « village gaulois » qui rejette toute structure d'agglomération 90
1.3. La gestion chaotique de la croissance des espaces urbains 93
2. Les nécessités techniques et sectorielles, conditions du développement de l'intercommunalité 102
2.1. Les changements territoriaux, catalyseurs du débat d'agglomération 102
2.2. L'organisation intercommunale des transports collectifs urbains : l'avant-coureur sectoriel 105
3. La mise en place d'une gouvernance d'agglomération fragmentée 114
3.1. Une coopération technique foisonnante sans « gouvernance » 114
3.2. La constitution d'une structure d'agglomération : le district de Toulouse 116
3.3. L'affirmation d'une division fonctionnelle et institutionnelle de l'agglomération 119
4. Une structuration institutionnelle « non-unifiée » 121

CHAPITRE 2B - UNE REGION URBAINE GRENOBLOISE COMME REFERENCE SPATIALE 129

1. Une coopération intercommunale ancienne, multiple et sectorielle 131
1.1. La coopération entre les communes centrales de la cuvette grenobloise 133
1.2. L'invention de « l'Y » grenoblois ou l'échelle de la région urbaine 135
2. Le développement de l'intercommunalité technique 141
2.1. Le dépassement du seul cadre communal et la structuration politique de « l'Y » grenoblois 141
2.2. L'élément moteur de la structuration intercommunale grenobloise : les transports collectifs urbains 146
3. La consolidation de l'intercommunalité ou le passage du technique au politique 160
3.1. Le temps du SIEPARG (1973-1995) 160

3.2. Le passage à la formule de la Communauté d'agglomération (1995-2000) *162*
4. Une région urbaine découpée en grands « secteurs » 166

Conclusion du chapitre 2 - Grenoble et Toulouse, l'émergence de la périphérie et d'une fragmentation intercommunale de région urbaine 169

CHAPITRE 3 - APEMERGENCE DE SECTEURS PERIURBAINS : LE SICOVAL ET LE PAYS VOIRONNAIS 173

CHAPITRE 3A - LE SICOVAL : UN LABORATOIRE DE COMMUNAUTE PERIURBAINE 175

1. De la « ZAD » à « Labège-Innopole » 178
1.1. Les moteurs de l'intercommunalité dans le secteur Sud-Est *180*
1.2. La montée des néo-ruraux au sein de l'appareil politique local *182*
1.3. Une initiative intercommunale encouragée par l'agence d'urbanisme et les services de l'Etat *183*
2. Le passage du développement économique à l'aménagement du territoire 186
2.1. La constitution d'un complexe économique « high-tech périurbain » *186*
2.2. L'extension du territoire intercommunal *190*
2.3. Une démarche considérée comme un « modèle à suivre » *197*

CHAPITRE 3B - LE PAYS VOIRONNAIS : UN TERRITOIRE EMBLEMATIQUE 199

1. L'émergence d'une collectivité « périurbaine » 203
1.1. Le SDAU de 1973 ou la naissance du secteur du Voironnais *203*
1.2. Des études générales, à la gestion de multiples services *205*
1.3. L'affirmation territoriale de la collectivité à travers le passage en communauté d'agglomération *209*
2. L'affirmation politique d'un territoire périurbain 212
2.1. Le « pacte » historique et fondateur de la révision du Schéma directeur *212*
2.2. Quelle identité politique et territoriale ? *214*
2.3. Quelle centralité pour la « ville-centre » de Voiron au sein du Pays Voironnais ? *218*

Conclusion du chapitre 3 - La construction de territorialités périurbaines de secteur 220

DEUXIEME PARTIE - L'ENJEU POUR LES COLLECTIVITES LOCALES DES GRANDES INFRASTRUCTURES ROUTIERES COMME SOLUTION A LA « TRANSITION URBAINE » 225

Introduction 226

CHAPITRE 4 - AN "PERIURBAIN" ABSENT DU PROJET DE GRAND CONTOURNEMENT AUTOROUTIER DE L'AIRE URBAINE TOULOUSAINE 235

1. La « nécessité » de programmer de nouvelles infrastructures routières 238
1.1. La réactivation de la planification sous l'égide de la croissance de l'aire urbaine *238*
1.2. Un dimensionnement du réseau routier à la hauteur de la périurbanisation *241*
1.3. Le retour du « contournement » toulousain… *244*
2. La prise en main par les collectivités locales du dossier des grandes infrastructures routières 249
2.1. La « nécessité » de mieux répartir les nuisances entre la ville-centre et ses périphéries *249*
2.2. Le rejet des nuisances à la périphérie et le maintien de l'attractivité économique du centre *253*
3. Des transports collectifs relégués comme faire-valoir des efforts en matière de développement durable 256
3.1. L'enjeu secondaire des transports collectifs face à la régulation des déplacements périurbains *257*
3.2. Les critiques des écologistes face aux insuffisances des politiques de déplacements *258*
3.3. Les élus rappellent qu'il ne faut pas oublier les transports collectifs *262*
4. Les divisions politiques locales à l'épreuve de la croissance des déplacements périurbains 263
4.1. L'enjeu politique de la « distance » de l'infrastructure au centre de l'agglomération *263*
4.2. Les divisions locales autour de la nouvelle infrastructure autoroutière *265*
4.3. Une aire urbaine au centre d'un devenir polycentrique métropolitain *266*

CHAPITRE 5 - AN "PERIURBAIN" QUI S'INVITE A LA TABLE DES NEGOCIATIONS : LA ROCADE NORD GRENOBLOISE 275

1. La « rocade Nord » grenobloise au centre d'un compromis pour réguler les déplacements périurbains .. 278
1.1. Les grandes infrastructures routières et les collectivités locales grenobloises 278
1.2. Le principe de « contrôle territorial » du cœur de l'agglomération 285
1.3. Les critiques du PDU et de la rocade Nord, par un milieu écologiste très présent 287
2. Le leadership du Conseil général de l'Isère sur la question des déplacements 294
2.1. Un projet de rocade Nord « désiré » et porté à bras le corps par les collectivités locales 294
2.2. La rocade Nord, une solution aux problèmes de déplacements 301
2.3. La consultation des habitants : un outil démocratique pour faire passer un projet contesté par les milieux écologistes ? 306
3. Les secteurs périurbains et la question de la rocade Nord : une position intermédiaire ? 309
3.1. « Temps 1 » : La rocade Nord à tout prix 310
3.2. « Temps 2 » : La réaction des espaces périurbains face à une infrastructure routière jugée comme peu intéressante 312

Conclusion du chapitre 4 et 5 319

TROISIEME PARTIE - L'AFFIRMATION DE L'ACTEUR PERIURBAIN ET LES NOUVELLES POLITIQUES DE DEPLACEMENTS A L'ECHELLE DES REGIONS URBAINES 323

Introduction 324

CHAPITRE 6 - APEVOLUTION DES CADRES INSTITUTIONNELS DES TRANSPORTS COLLECTIFS 327

1. Des premiers périmètres de transports publics aux grandes lois de décentralisation 329
1.1. L'essor de la coopération intercommunale et des transports publics en milieu urbain 330
1.2. La LOTI : un socle décentralisateur de l'organisation des transports publics (1982) 341
Conclusion du point 1 344
2. L'extension du champ d'action des transports publics et la consolidation de l'intercommunalité (1999…) 346
2.1. Le succès de la formule des Communautés d'agglomérations 346
2.2. La coopération entre autorités organisatrices de transports 349
Conclusion du point 2 357
3. Les transports publics dans la gouvernance intercommunale grenobloise et toulousaine : le rôle original du Conseil général 358
3.1. Des cadres organisationnels coopératifs 358
3.2. L'inscription intercommunale dans l'organisation des transports publics en milieu urbain 364
Conclusion du point 3 370
4. Les Conseils généraux face à la question des transports publics en milieu urbain et périurbain 372
4.1. Un investissement inégal des départements 372
4.2. Le Conseil général de la Haute-Garonne : le représentant des périphéries 385
4.3. Le Conseil Général de l'Isère ou le virage des transports collectifs 391
Conclusion du point 4 397

Conclusion du chapitre 6 - Les transports publics face à l'extension de l'urbanisation et la modification des cadres organisationnels 400

CHAPITRE 7 - APEXTENSION DU SYSTEME TERRITORIAL DE REGULATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS 401

1. Les périmètres de régulation des transports publics : extension, autonomisation, coordination ? 403
1.1. La pertinence des périmètres de gestion au regard des territoires urbanisés et des mobilités quotidiennes 404
1.2. Organiser l'extension organisationnelle du transport public : un éventail d'arrangements 414
Conclusion du point 1 420
2. Les « EPCI périurbains » : l'affirmation d'un acteur émergent des transports publics 422
2.1. Les secteurs périurbains dans le cadre organisationnel des transports publics urbains 423
2.2. L'intégration ou l'autonomisation des secteurs périurbains dans l'organisation des transports publics 440
Conclusion du point 2 454
3. L'échelle de la RUG : mise à l'agenda métropolitain de la question des transports publics 458
3.1. La promotion d'une régulation des déplacements à l'échelle de la Région Urbaine Grenobloise 461
3.2. La nécessité d'étendre le périmètre des transports publics urbains 466

Conclusion du chapitre 7 - La régulation organisationnelle des transports publics au regard de l'extension des espaces urbanisés 477

CHAPITRE 8 - LES SOLUTIONS TECHNIQUES POUR REPONDRE A LA DESSERTE DES ESPACES PERIURBAINS 483

Introduction 485
1. Quid des dessertes périurbaines dans la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs 486
Le déclin des omnibus ferroviaires de la SNCF 486
La réorganisation du transport ferroviaire régional de voyageurs 487
La revalorisation des dessertes périurbaines 490
Conclusion du point 1 494

La question périurbaine par les déplacements : étoiles ferroviaires et prolongements de TCSP à l'agenda politique 495

2. La donne centre-périphérie au cœur de la planification toulousaine 497
2.1. Le PDU toulousain et ses périphéries urbaines 497
2.2. La ligne C : l'intégration tarifaire au réseau urbain d'une desserte ferroviaire 503
2.3. Quelle politique ferroviaire périurbaine de la part de la Région ? 509
2.4. La ligne B jusqu'au SICOVAL : la desserte des marges suburbaines de la ville de Toulouse 514
3. Quand la planification urbaine interpelle la question de la périurbanisation : les PDU grenoblois et les espaces extérieurs 524
3.1. Les déplacements d'échanges mis au centre de la « crise » de la mobilité quotidienne 524
3.2. Le projet LAZER et la promotion du transport ferroviaire périurbain 529
3.3. Quelle politique ferroviaire périurbaine de la part de la Région ? 532
Conclusion des points 2 et 3 536
4. Quelques solutions innovantes en transports publics pour relier le périurbain à la centralité métropolitaine 538
4.1. Le tram-train : un dispositif technique innovant pour desservir les espaces périurbains 540
4.2. Du tram-train de l'ADTC au projet de tramway périurbain YSIS 546
4.3. Les projets périurbains du Conseil général de l'Isère 558
Conclusion du point 4 Répondre aux besoins de déplacements par des solutions alternatives 568

CONCLUSION GENERALE 571

Retour sur la recherche 574
La gouvernance des régions urbaines 575
Les déplacements, le périurbain et la ville 586

Bibliographie 592

Généralités, méthodes 592
Evolutions urbaines 592
Action publique et gestion locale 593
Mobilités et politiques de déplacements 597
Dynamiques périurbaines, aménagement 602
Le cas d'étude grenoblois 605
Le cas d'étude toulousain 611

Entretiens 620

Annexes 620

LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX 634

TABLE DES ABREVIATIONS 637

TABLE DES MATIERES 639