

Planification urbaine et tramway en France : les leçons de l'expérience du tramway français moderne

**Thierry GOUIN
CERTU, France**

(transport en commun en site propre, décentralisation, politique nationale, politique locale, tramway, planification urbaine, aménagement, requalification, plan de déplacements urbains, schéma de cohérence territoriale)

RÉSUMÉ

En France, l'organisation des transports publics repose sur le système d'administration décentralisée mis en place au début des années 1980. Depuis vingt ans, les collectivités locales urbaines ont donc disposé d'une totale autonomie pour développer leurs réseaux de transport public dans un contexte de domination de l'automobile. Les plus importantes d'entre elles ont fait le choix d'implanter des systèmes lourds, parmi lesquels le tramway français moderne a connu un succès qui ne se dément pas. Ce succès repose largement sur l'opportunité qu'offre le tramway de réaménager la ville, localement autour de la ligne, plus en profondeur si l'on parvient à coupler planification des transports et planification urbaine. Les outils existent maintenant pour cela. Il reste aux collectivités locales à se saisir des Plans de déplacements urbains et des Schémas de cohérence territoriale pour aller au-delà d'un possible effet de mode et donner au tramway toute sa place et toute sa légitimité dans les politiques urbaines.

LES TRANSPORTS PUBLICS EN FRANCE AUJOURD'HUI

La France compte aujourd'hui environ 240 réseaux de transport public urbain qui desservent des populations variant de 10 000 à 10 millions d'habitants.

L'organisation des transports urbains est du ressort des communes et des groupements de communes depuis les lois de décentralisation de 1982. Les collectivités locales urbaines ont ensuite le choix d'exploiter leurs réseaux en gestion directe (régies) ou en gestion déléguée, c'est-à-dire en recourant à un opérateur privé. 90% des réseaux français sont aujourd'hui exploités en gestion déléguée. Le marché des transports publics est ainsi dominé par trois grands groupes (Veolia, Keolis et Transdev) qui sont aussi très bien implantés sur le marché mondial. Pour financer leurs réseaux de transport public, les collectivités urbaines disposent depuis les années 1970 d'une ressource financière spécifique prélevée auprès des entreprises situées dans le périmètre urbain : le Versement transport.

Les grands réseaux sont équipés de systèmes lourds, métros et tramways, mais la France ne se distingue pas en cela de ses voisins européens. Pourtant le renouveau du tramway français et les opérations urbaines qui l'ont accompagné ne cessent de susciter la curiosité des spécialistes des transports publics, en France comme à l'étranger. Pour comprendre les raisons de cette curiosité, il faut se pencher d'abord sur l'évolution qui a conduit à la situation actuelle.

UNE BRÈVE HISTOIRE DES TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE (TCSP) FRANÇAIS

Jusqu'aux années 1950, seule la ville de Paris était dotée d'un métro, construit au début du vingtième siècle. Comme dans toute l'Europe, les plus grandes villes étaient équipées de réseaux de tramway bien développés (on dénombrait 48 villes à tramway en France en 1946).

Dans les années 60, la voiture individuelle a commencé à affirmer sa suprématie et, très vite, les villes françaises ont décidé de s'adapter à elle. A une ou deux exceptions près (Saint-Etienne), tous les tramways français ont été démontés pour laisser la place à la voiture.

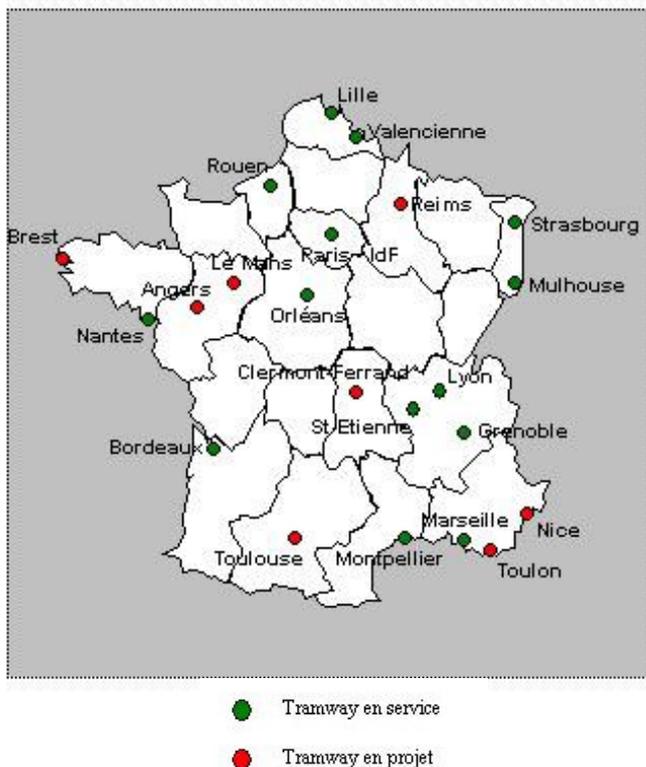
En même temps que se faisaient sentir les effets négatifs du « tout voiture » (congestion, pollution), le premier choc pétrolier, **au début des années 1970**, a incité l'Etat français à relancer les transports publics urbains. Le Versement transport (voir plus haut) a alors été mis en place et a permis la construction des grands métros de province (Lyon, Lille, Marseille, Toulouse).

Au tout début des années 1980 se met en place le système d'administration décentralisée de la France. La Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 répartit les compétences d'organisation des transports publics entre les différents niveaux de collectivités locales (communes, départements, régions). Les villes continuent à s'équiper mais le métro ne peut convenir qu'aux plus grandes. Nantes et Grenoble sont les premières, bien avant les autres, à réintroduire le tramway dans leurs réseaux.

Les années 1990 voient la montée en puissance des préoccupations environnementales. Les Plans de déplacements urbains (PDU), devenus obligatoires pour les villes de plus de 100 000 habitants en 1996, imposent une vision globale de l'organisation des déplacements. Dans le même temps, l'Etat, par sa politique de subventions, incite les collectivités à construire de

nouveaux transports en commun en site propre en surface, en partageant l'espace public entre les différents modes. C'est à cette époque qu'on peut situer vraiment le renouveau du tramway français, avec la construction des premières lignes de Strasbourg, Rouen, Montpellier, Lyon...

Après 2000, l'Etat décide de compléter le processus de décentralisation et en profite pour réduire ses déficits publics. Il demande aux collectivités locales d'assumer pleinement leurs politiques de transports et arrête ses subventions. Les villes françaises désireuses de s'équiper ou de compléter leurs TCSP se trouvent confrontés à une crise financière grave. Malgré cela, le tramway français continue à se développer. En 2006, les projets sont plus nombreux que jamais. Mulhouse et Valenciennes ont mis en service leur première ligne de tramway à la mi-2006. Clermont-Ferrand doit inaugurer son tramway sur pneus en octobre 2006. Nice et Le Mans ouvriront leur première ligne au public en 2007. Puis viendront le tour d'Angers en 2009, celui de Reims en 2010, celui de Toulon en 2011, sans compter les nouvelles lignes ou extensions des réseaux de Saint-Etienne, Lyon, Montpellier, Bordeaux...



PLANIFICATION DES TRANSPORTS ET PLANIFICATION URBAINE

On a vu comment l'Etat avait pu inciter au développement des transports collectifs (VT), de surface en particulier (subventions orientées). Parallèlement à cela, quelques grands textes législatifs sont venus assurer progressivement la mise en cohérence de la planification urbaine et de la planification des transports.

Le principal outil de planification des transports, le **Plan de déplacements urbains**, a été introduit par la **Loi d'orientation des transports intérieurs** en 1982. La maîtrise d'ouvrage en est confiée aux Autorités organisatrices des transports urbains (AOTU). Son premier objectif est le développement des transports collectifs.

En 1996, la **Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie** (LAURE) vient donner au PDU une dimension environnementale. L'objectif est maintenant de diminuer la circulation automobile. Le PDU devient obligatoire pour les villes de plus de 100 000 habitants. A cette époque, la planification de l'urbanisme connaît un certain essoufflement. Du coup, les PDU, qui sont normalement des outils de programmation pour travailler sur le moyen terme (5 à 10 ans), vont intégrer un peu de planification urbaine et s'intéresser au long terme (10 à 20 ans).

En 2000, la **Loi sur la Solidarité et le renouvellement urbain** (SRU) va redonner au PDU sa

vocation initiale en faisant du **Schéma de cohérence territoriale** (ScoT) le véritable outil de la planification urbaine (horizon 20 ans, révision à 10 ans). La loi SRU incite à lier fortement urbanisme et transports. Le projet de tramway doit ainsi s'inscrire dans la planification urbaine (volet déplacements des ScoT), avec tous les projets urbains qui l'accompagnent ou qu'il accompagne. Le développement urbain s'organise autour des axes de transport collectif. Le PDU redevient l'outil de programmation de la politique de transports publics : structuration des transports publics autour du tramway, réorganisation du réseau de bus, transport à la demande, tarification sociale, information, accessibilité, parcs-relais... Il doit en cela non seulement assurer l'équilibre entre les besoins en matière de mobilité et la protection de l'environnement, mais aussi renforcer la cohésion sociale et urbaine.

LE TRAMWAY FRANÇAIS MODERNE : LES RAISONS D'UN SUCCÈS

Le lien fort créé par la loi SRU entre planification des transports et planification urbaine vient donc conforter le succès du tramway français moderne et explique le nombre de projets à l'étude ou en cours de réalisation dans les villes françaises en 2006, malgré la crise du financement évoquée plus haut. Mais ce succès s'est dessiné dès les années 1990 et ses raisons méritent d'être analysées.

Le tramway est d'abord un **outil de transport**. Il constitue, dans la gamme des systèmes de transport public, la réponse adaptée à une certaine demande : de capacité, de vitesse commerciale, de confort... Il correspond aux grandes orientations de la politique de mobilité durable prônée par la Loi sur l'air. Avec sa plateforme dédiée, sa priorité aux carrefours, il peut s'imposer de manière plus crédible face à la voiture individuelle et lui reprendre une partie de l'espace public qu'elle s'était accaparé dans les villes. Les premières lignes des nouveaux tramways français, à Nantes, à Grenoble et dans les grandes villes qui suivront leur exemple, sont donc bien d'abord des projets de transport destinés à décongestionner les centres urbains.

Le tramway permet donc ce que ne permettait pas le bus. Mais le tramway n'est pas un métro pour autant : il ne transporte pas des foules énormes dans des tunnels noirs. Il est ouvert sur la ville et visible depuis la ville. Des architectes, des designers, des paysagistes vont mettre à profit cette visibilité pour donner un peu de réalité au concept abstrait de développement durable, dont les retombées positives ne peuvent se voir qu'à très long terme. Le tramway donne une impression d'amélioration environnementale immédiate : silence et absence de pollution de l'air, plantations d'arbres, plateforme végétalisée... Il rend la ville *durable maintenant*.

Cette reconquête de l'espace public, dans des villes d'où le tramway a disparu depuis vingt ou trente ans, oblige à détruire et reconstruire la rue en quasi-totalité. De cet inconvénient réel, les villes françaises vont faire un avantage, en profitant du chantier du tramway pour refaire la rue, de façade à façade. Le tramway est donc aussi un **outil de requalification de l'espace urbain**. La transformation radicale du Cours des cinquante otages à Nantes (huit voies de circulation automobile remplacées par une esplanade plantée d'arbres où circulent le tramway et seulement deux files de voitures), la suppression des passages dénivelés et l'engazonnement des Boulevards à Grenoble montrent la voie à suivre. Le tramway va permettre aux villes qui

s'équipent de restaurer, au moins localement, un paysage urbain souvent défiguré par la voiture : suppression des effets de coupure, redistribution des circulations, meilleure prise en compte des piétons et des cyclistes, traitement architectural des stations... : le tramway aide à reconstruire une ville de qualité. Les commerçants, d'abord inquiets de perdre leur clientèle motorisée, se rendent compte qu'un environnement apaisé peut leur être profitable. Les terrains le long du tramway reprennent rapidement de la valeur.

Au-delà de la réhabilitation du tissu urbain existant autour de l'axe du tramway, le projet de transport peut être l'occasion d'accompagner le développement de la ville. Les extensions des premières lignes de tramway construites dans les grandes villes, en s'intéressant à des zones éloignées des centres et donc moins denses, portent de forts enjeux d'urbanisation. C'est le cas à Nantes avec les extensions des lignes 1 et 2, à Grenoble avec l'extension de la ligne D vers Saint-Martin d'Hères, à Lyon avec l'extension de la ligne T2 vers Saint-Priest. Le tramway, dans tous ces cas, complète la tâche urbaine en comblant les vides. Il peut être le support d'un urbanisme linéaire qui aide à structurer la ville en créant du lien, par exemple en rattachant au centre des quartiers d'habitat social souvent périphériques (La Source à Orléans, La Paillade à Montpellier). Mais il permet aussi la mise en œuvre d'un urbanisme polaire, en organisant la ville autour de ses stations par la création de pôles intermodaux, la réorganisation des circulations, l'aménagement de zones d'habitat, de commerces ou d'activités, l'installation d'équipements d'agglomération (la Porte Jeune à Mulhouse). Le tramway est donc bien aussi **un outil de développement urbain** et a vocation à être un des éléments forts des Schémas de cohérence territoriale (SCoT) qui sont depuis 2002 les outils de la planification urbaine en France. Le SCoT de Montpellier, adopté début 2006 dans une agglomération dont la population est passée de 200 000 à 400 000 habitants en 40 ans, s'est ainsi donné pour objectif de diviser par deux le rythme annuel de consommation d'espace par l'urbanisation, en redensifiant puissamment l'espace bâti. Il prévoit pour cela de s'appuyer sur le tramway.

ET DEMAIN ?

Le succès du tramway français moderne s'explique donc en partie par un contexte de décentralisation favorable, avec la conjonction, dans les années 1990 à 2000, d'une politique nationale volontariste, faite d'incitations (VT, subventions) et d'accompagnements (lois, outils, méthodes), et l'émergence de volontés politiques locales fortes au sein desquelles les visionnaires et les précurseurs ont suscité une émulation qui ne s'est pas démentie depuis.

Ce succès, pour être réel, reste cependant fragile. Le « tout automobile » compte encore de nombreux adeptes, qui contestent la place prise à la voiture par le tramway dans les villes, déplorent la durée de sa construction les désordres qu'elle occasionne et regrettent l'argent public dépensé pour des résultats peu probants. Les partisans de la marche et du vélo estiment, eux, que le PDU, dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à l'Autorité organisatrice des transports publics, fait souvent la part trop belle à ces derniers et que le coût des projets de TCSP empêche de développer les autres modes alternatifs à l'usage de la voiture individuelle.

Mais, même à l'intérieur du camp des défenseurs du transport public, le tramway ne compte pas

que des partisans. Pour certains d'entre eux, le tramway n'est pas un mode assez lourd : seul le métro permet d'accéder au rang de métropole (Rennes a fait ce choix malgré ses 376 000 habitants). Ce débat renvoie à la question essentielle de l'image (de dynamisme, de modernité) donnée à la ville par son réseau de transport public et n'épargne pas les promoteurs du tramway eux-mêmes, qui se sont parfois lancés dans une course à l'innovation incertaine et coûteuse. Pour d'autres, le tramway est au contraire un mode trop lourd et trop coûteux. Jusqu'à 50 000 voyageurs/jour, le Bus à haut niveau de service (BHNS en France, BRT en Amérique) peut constituer une réponse suffisante en termes de capacité, exigeant un investissement moindre et ne nécessitant pas une technologie ou un savoir-faire particuliers. Ces arguments sont souvent repris par la Banque Mondiale dans son travail auprès des pays en développement.

Le tramway paraît coûter cher parfois, c'est vrai, mais nous avons vu qu'il n'était pas qu'un outil de transport et qu'il intégrait souvent des coûts directs d'aménagement ou de développement urbain qui peuvent faire varier le coût du kilomètre de ligne entre 12 et 35 millions d'euros.

Si les coûts directs du tramway sont faciles à cerner et militent souvent contre lui, les recettes qu'il peut générer sont plus difficiles à apprécier. Les recettes commerciales, par exemple, suffisent probablement à équilibrer les charges d'exploitation sur les lignes de tramway bien fréquentées, mais le taux de couverture des recettes par les charges est souvent calculé au niveau du réseau et le tramway, du coup, pâtit de l'image de système déficitaire qui affecte le transport public pris globalement.

De plus en plus, cependant - et les Plans de déplacements urbains y ont contribué - on essaie de prendre en compte aussi, au titre des recettes, la réduction des coûts externes du transport que permet l'introduction du tramway, qu'il s'agisse de pollution de l'air, de bruit, de sécurité routière... mais ces effets restent difficiles à appréhender.

Il faudrait pourtant aller au-delà. Si l'on s'accorde à dire que le tramway est un outil d'aménagement ou de développement urbain, il faut aller au bout de ce concept et essayer d'évaluer aussi ce que rapporte cet outil à la collectivité ou à la société. Si l'on est capable de chiffrer ce que rapporte le tramway en termes de réduction de la consommation d'espace, de revalorisation du tissu urbain, de cohésion sociale, d'image globale de la ville... alors on pourra espérer aboutir à une évaluation juste du tramway. Ce faisant, on comprendra un peu mieux les raisons de son succès passé (les élus locaux font leurs choix pour de bonnes raisons, même si ces raisons ne sont pas toujours explicites ou quantifiables) et on saura mieux s'assurer des conditions de sa réussite future.