

**Université Lumière Lyon 2**

**Ecole doctorale : Sciences sociales**

**Institut d'Urbanisme de Lyon**

*Laboratoire Environnement, Ville, Société (UMR 5600)*

**Des utopies urbaines au gouvernement  
d'agglomération, les mutations de la  
notion de cohérence entre urbanisme et  
déplacements**

*Le cas de Saint-Etienne, abordé par ses Plans de Déplacements*

*Urbains*

par Guillaume ARSAC

Thèse de doctorat de Géographie, aménagement et urbanisme

sous la direction de Paul BOINO

présentée et soutenue publiquement le 5 décembre 2007

Composition du jury :

Marc BONNEVILLE, professeur émérite

Paul BOINO, professeur à l'université Lumière Lyon 2

Francis BEAUCIRE, professeur à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Jean-Marc OFFNER, professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Alain BOURDIN, professeur à l'université Paris 8 Vincennes Saint-Denis

Vincent KAUFMANN, professeur à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

*A celles et ceux qui y ont toujours cru...  
... et particulièrement à Hot, la femme de ma vie,  
et à Catherine et Louis, mes parents*

## Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « [Paternité - pas d'utilisation commerciale - pas de modification](#) » : vous êtes libre de le reproduire, le distribuer et le communiquer au public à condition de mentionner le nom de son auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ou l'utiliser à des fins commerciales.

# REMERCIEMENTS

Pouvoir effectuer des recherches et écrire une thèse est une chance qui rejaillit sur une vie entière, bien au-delà de son objet d'étude.

Réaliser cette recherche au sein de l'Université Lumière – Lyon 2, où j'ai effectué tout mon cursus universitaire, en géographie d'abord, en urbanisme ensuite, a été important pour moi, et demeure le signe de mon attachement à toutes ces années, aux enseignements dont j'ai bénéficié, et surtout aux multiples activités et rencontres qui m'ont été ainsi offertes, avec les enseignants, les personnels, les étudiants, les milieux associatifs et militants.

Apprendre à être chercheur en urbanisme tout en s'insérant dans un milieu professionnel et un cadre territorial correspondait, et correspond encore, au souhait que j'ai toujours manifesté d'être à l'interface entre la recherche et l'urbanisme appliqué. Le contrat CIFRE, qui a associé l'Institut d'Urbanisme de Lyon, l'Agence d'urbanisme de Saint-Etienne et l'Association Nationale de la Recherche Technique a été une opportunité incomparable de répondre à ce souhait.

Une thèse marque l'entrée dans la recherche. Elle n'a de sens que si elle sait se rendre « utile » à l'avancée des connaissances et au renforcement des liens entre acteurs, entre personnes, entre organismes. L'Université Lyon 2, l'agence d'urbanisme Epures et ses partenaires m'ont beaucoup apporté. J'espère, par cette thèse, leur en rendre un peu en retour.

Prolongeant un intérêt marqué pour la notion de cohérence entre urbanisme et transports, manifesté dès ma Maîtrise et mon DEA au sein de l'IUL, cette thèse doit également beaucoup à plusieurs personnes, auxquels j'adresse tous mes remerciements.

En premier lieu, je veux exprimer ma gratitude à Paul Boino, Professeur à l'IUL, qui a « fait le pari » de me proposer de devenir doctorant, au moyen d'un contrat CIFRE. Son

encadrement méthodologique, ses suggestions de recherche et le brassage d'auteurs et de travaux issus de multiples disciplines m'ont permis de m'élever intellectuellement, et d'aller toujours plus loin.

Je souhaite ensuite exprimer ma reconnaissance à Epures, l'Agence d'urbanisme de la région stéphanoise, qui m'a formé aux réalités d'un métier et d'un terrain passionnants, chargés de défis. Cette reconnaissance va à Brigitte Bariol, sa directrice, qui a elle aussi « fait le pari » de m'accueillir en contrat CIFRE, et à Catherine Araud-Ruyant, responsable du pôle Mobilité – Déplacements – Transports – Environnement. Plus largement, je remercie également tous mes collègues : Epures est une association où l'on mutualise les connaissances et les études, et où la qualité des relations humaines n'est pas le moindre de ses atouts. Mention spéciale pour mes collègues du pôle, qui m'ont « supporté » dans tous les sens du terme : Christophe Riocreux, Daniel Zobèle, Guillaume Triollier, Maud Marsauche, Michel Sanchez, et tous les collègues « de passage ». Merci également à Rémi Dormois, qui s'est intéressé à mes travaux et m'a encouragé durant ces années.

En troisième lieu, je remercie les « acteurs locaux » que j'ai mobilisé dans le cadre de ma recherche. Les archives de Jean-Guy Dumazeau, d'Estelle Filippini et de Catherine Araud-Ruyant m'ont été très précieuses. M. Michel Thiollière, sénateur – maire de Saint-Etienne, Mme Agnès Chanal, adjointe aux déplacements à la Ville de Saint-Etienne, M. Jacques Frécon, vice-président à l'aménagement du territoire de Saint-Etienne Métropole et maire de Saint-Jean-Bonnefonds m'ont accordé du temps et de l'intérêt. Merci également à Jean-Guy Dumazeau (SIOTAS puis SCOT Sud Loire), Sylvain Liaume et Ludovic Meyer (Saint-Etienne Métropole), Patrick Moreau (STAS), Pierre Adam (DDE de la Loire) et Anne-Cécile Lieutaud (Conseil général de la Loire), avec qui j'ai travaillé ou travaille régulièrement, et qui se sont prêtés au jeu des entretiens menés dans une optique de recherche. Je souhaite également remercier Olivier Frérot, ancien Directeur Départemental de l'Équipement de la Loire, qui a toujours manifesté de l'intérêt pour mon travail.

J'adresse également ma gratitude envers les membres du jury : Paul Boino tout d'abord, qui a dirigé cette recherche ; Marc Bonneville, ancien Directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon où j'ai effectué mon cursus universitaire ; Francis Beaucire et Jean-Marc Offner, les

rapporteurs de ma thèse, ainsi que Alain Bourdin et Vincent Kaufmann, rencontrés dans des séminaires de recherche ou des ateliers professionnels.

« Last but not least », comme disent les anglo-saxons, rien n'aurait été possible sans le soutien constant de Hot, ma femme, de mes parents et de ma famille, et de mes amis alsaciens et rhône-alpins. Je leur dois, également, beaucoup !

# RESUME

La cohérence entre politiques d'urbanisme et de déplacements est une notion aussi ancienne que l'urbanisme lui-même. Bien que n'ayant jamais été stabilisée conceptuellement et méthodologiquement, elle demeure très marquée par le progressisme et le fonctionnalisme qui ont marqué la discipline. Récemment remise à l'agenda politique des agglomérations françaises depuis les lois sur l'air et SRU (1996 et 2000), la notion de cohérence peut être étudiée en se plaçant à la charnière entre les conceptions anciennes de cohérence de procédure et les injonctions contemporaines de cohérence de résultat.

En s'intéressant à la structuration locale des scènes de négociations et des réseaux d'acteurs provoqués par la législation nationale, on peut observer la création d'une convention d'organisation basée sur le partage d'un « horizon stratégique lointain », auquel s'articulent des projets et des opportunités plus sectoriels et/ou à plus court terme, c'est-à-dire une convention d'action. Dans le cas de l'agglomération stéphanoise, la planification des déplacements est devenue une démarche « portail », constituant un instrument de la définition d'un projet de territoire à une échelle géographique plus vaste.

Il ressort pourtant de l'analyse de ce cas que la réponse locale à l'injonction nationale de cohérence a essentiellement constitué en une démarche sectorielle cantonnée aux transports collectifs dans les secteurs urbains traditionnels, et sujette à la baisse de mobilisation des acteurs, au détriment d'une véritable transversalité en direction de l'action publique sur l'urbanisme, et d'un positionnement politique construit sur les projets d'infrastructure relevant de l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise (autoroutes, ferroviaire...)

## **MOTS CLES :**

Cohérence urbanisme transports / Planification urbaine / Planification des transports / Gouvernement d'agglomération / Convention d'action / Convention d'organisation / Saint-Etienne / Plan de Déplacements Urbains

# ABSTRACT

The consistency between policies of urban planning and transport is a notion as former as the town planning itself. Although having never been stabilized conceptually and methodologically, it remains very marked by the progressivism and the functionalism that have marked the discipline. Recently put back to the political diary of the French conurbations since the laws on the air (1996) and “SRU” (urban solidarity and renewal act, 2000), the notion of consistency can be studied by taking place in the hinge between the former conceptions of procedural consistency and the contemporary definition of consistency of result.

By being interested in the local composition of scenes of negotiations and actors' networks provoked by the national legislation, we can observe the creation of an “agreement of organization” based on a shared " distant strategic horizon ", in which projects and opportunities more sector-based and/or in shorter term are articulating, that can be called “agreement of action”. In the case of the conurbation of Saint-Etienne, the transport planning has become a "gate" constituting a tool for defining a territory project in a larger scale.

The analysis of this case yet shows that the local answer to the national order of consistency essentially constituted a sector-based answer, quartered in the collective transports in the traditional urban areas, and subject to the decline of mobilization of the actors, to the detriment of a real transversal approach in the direction of the public action on town planning, and of a political location built on the projects of infrastructure depending on the larger scale of the metropolitan area of Lyon (cases of freeways and railroads.)

## **KEY WORDS:**

Consistency between urban planning and transport / Town planning / Planning of transport / Government of conurbation / Agreement of action / Agreement of organization / Saint-Etienne / Local transport plans (LTP)

# TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>REMERCIEMENTS</b> .....                                                                                                          | <b>3</b>  |
| <b>RESUME</b> .....                                                                                                                 | <b>6</b>  |
| <b>ABSTRACT</b> .....                                                                                                               | <b>7</b>  |
| <b>TABLE DES MATIERES</b> .....                                                                                                     | <b>8</b>  |
| <b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....                                                                                                  | <b>11</b> |
| <b>PRESENTATION DU SUJET</b> _____                                                                                                  | <b>12</b> |
| <b>PROBLEMATIQUE</b> _____                                                                                                          | <b>17</b> |
| <b>PLAN DEMONSTRATIF</b> _____                                                                                                      | <b>24</b> |
| <b>CHAPITRE 1</b> .....                                                                                                             | <b>29</b> |
| <i>La cohérence urbanisme – déplacements, ou la transcription d’une notion théorique dans les politiques publiques</i> .....        | <b>29</b> |
| <b>1.1. LES RACINES FONCTIONNALISTES DE LA NOTION DE COHERENCE</b> _____                                                            | <b>31</b> |
| 1.1.1. INTRODUCTION : la « cohérence fonctionnelle », élément de structuration des représentations des acteurs.....                 | 31        |
| 1.1.2. L’urbanisme progressiste de Tony Garnier .....                                                                               | 33        |
| 1.1.3. La ville automobile du Corbusier .....                                                                                       | 36        |
| 1.1.4. La ville cellulaire promue par le rapport Buchanan.....                                                                      | 40        |
| 1.1.5. Le « nouvel urbanisme », ou la cohérence « post-fonctionnaliste » .....                                                      | 43        |
| 1.1.6. CONCLUSION : La « ville passante », une tentative de dépassement du fonctionnalisme ? .....                                  | 47        |
| <b>1.2. LES PDU « LOTI », EXERCICES DE COHERENCE FONCTIONNALISTE</b> _____                                                          | <b>51</b> |
| 1.2.1. INTRODUCTION : une transcription fonctionnaliste dans la planification urbaine française .....                               | 51        |
| 1.2.2. La crise précoce de la planification urbaine fonctionnaliste .....                                                           | 55        |
| 1.2.3. La relance sectorielle de 1982 (LOTI) : le réseau de transport urbain comme vecteur de cohérence urbanisme – transports..... | 60        |
| <b>1.3. LES PDU « LAURE », UNE APPROCHE ENVIRONNEMENTALISTE DES DEPLACEMENTS URBAINS</b> _____                                      | <b>65</b> |
| <b>1.4. LA COHERENCE SELON LA LOI SRU : UN DEPASSEMENT DU FONCTIONNALISME</b> _____                                                 | <b>70</b> |
| 1.4.1. La Loi SRU : nouvel « âge d’or » de la cohérence urbanisme – déplacements ? .....                                            | 70        |
| 1.4.2. CONCLUSION : du fonctionnalisme aux politiques publiques contemporaines, les mutations de la notion de cohérence.....        | 73        |
| <b>CHAPITRE 2</b> .....                                                                                                             | <b>77</b> |
| <i>De la décision positiviste à l’action organisée, un changement de paradigme</i> .....                                            | <b>77</b> |
| <b>2.1. LA COHERENCE, UNE TECHNIQUE DE GOUVERNEMENT A FINALITE D’ACTION</b> _____                                                   | <b>80</b> |
| 2.1.1. Une politique sectorielle appelée à répondre à des objectifs politiques globaux.....                                         | 80        |
| 2.1.2. Planification des déplacements : quelle efficacité sur l’urbanisme ? .....                                                   | 84        |
| 2.1.3. Rôle de la planification des déplacements dans la production de réseaux de transport.....                                    | 90        |
| <b>2.2. LA COHERENCE, UNE TECHNIQUE DE GOUVERNEMENT A FINALITE D’ORGANISATION</b> _____                                             | <b>96</b> |
| 2.2.1. Décentralisation et fragmentation des pouvoirs : le nouveau cadre institutionnel de la recherche de cohérence.....           | 97        |

## TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                                                               |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.2.2. La cohérence entre urbanisme et déplacements est subordonnée à la relation entre planification et mise en œuvre opérationnelle .....                   | 104        |
| 2.3. CONCLUSION : UNE GRILLE DE LECTURE CONTEMPORAINE DE LA COHERENCE ENTRE URBANISME ET DEPLACEMENTS .....                                                   | 112        |
| <b>CHAPITRE 3.....</b>                                                                                                                                        | <b>118</b> |
| <b><i>L'agglomération stéphanoise, ou l'émergence d'un projet de territoire à partir de la question des déplacements urbains.....</i></b>                     | <b>118</b> |
| <b>3.1. UNE REPOSE LOCALE SECTORIELLE, « CHEVAL DE TROIE » D'UN PROJET DE TERRITOIRE ? .....</b>                                                              | <b>121</b> |
| 3.1.1. Les déplacements urbains dans la région stéphanoise : permanences et évolutions dans l'agenda politique local (1970 – 1995).....                       | 121        |
| 3.1.2. Le lancement du PDU stéphanois : une problématisation large .....                                                                                      | 131        |
| 3.1.3. Une scénarisation de projets emboîtés dans l'espace et dans le temps .....                                                                             | 137        |
| 3.1.4. Le choix du projet « BB' » : un resserrement sectoriel .....                                                                                           | 143        |
| 3.1.5. La révision de 2004 : un approfondissement sectoriel de l'organisation de l'action .....                                                               | 147        |
| <b>3.2. SAINT-ETIENNE : UNE ANCIENNE AGGLOMERATION « COHERENTE » A LA POURSUITE D'UNE (RE)ORGANISATION DE L'ACTION PUBLIQUE .....</b>                         | <b>150</b> |
| 3.2.1. Un site contraint, une situation de « charnière » géographique .....                                                                                   | 150        |
| 3.2.2. Une cité industrielle « champignon » (1790 – 1940).....                                                                                                | 155        |
| 3.2.3. Saint-Etienne, ville de la révolution industrielle : un modèle urbain <i>cohérent et durable</i> ? .....                                               | 160        |
| 3.2.4. « Saint-Etienne n'est plus dans Saint-Etienne » : conséquences spatiales des mutations socio-économiques du bassin stéphanois .....                    | 164        |
| 3.2.5. Morcellement institutionnel et absence de projet de territoire : un management territorial faiblement structuré .....                                  | 169        |
| 3.2.6. Une « congruence » favorable à une organisation de l'action publique par l'entremise des déplacements urbains.....                                     | 179        |
| <b>3.3. CONCLUSION :LA COHERENCE PAR LA PLANIFICATION DES DEPLACEMENTS URBAINS ? .....</b>                                                                    | <b>188</b> |
| <b>CHAPITRE 4.....</b>                                                                                                                                        | <b>190</b> |
| <b><i>Le PDU, un projet sectoriel porté par une coalition d'intérêt.....</i></b>                                                                              | <b>190</b> |
| <b>4.1. UN REENCADREMENT PROGRESSIF DES RELATIONS PARTENARIALES .....</b>                                                                                     | <b>192</b> |
| 4.1.1. « Prés carrés » et coopérations ponctuelles : la gestion des déplacements urbains avant la démarche PDU (situation 1995).....                          | 192        |
| 4.1.2. Création d'une coalition d'intérêt, renforcement des coopérations techniques, logique de projet sectoriel : l'ère du PDU SIOTAS (situation 2000) ..... | 196        |
| 4.1.3. Réorganisation d'une coalition d'intérêt menée par un nouveau leader : la révision SRU du PDU par Saint-Etienne Métropole (situation 2005) .....       | 211        |
| <b>4.2. DES ACTEURS AUX RATIONALITES DIFFERENTES, MAIS PARTAGEANT DES INTERETS COMMUNS .....</b>                                                              | <b>221</b> |
| 4.2.1. Les AOTU : des maîtres d'ouvrage en quête de légitimité.....                                                                                           | 226        |
| 4.2.2. Les partenaires « ressources » (Epures, STAS) : les racines technicistes locales au service d'un nouveau projet politique .....                        | 230        |
| 4.2.3. L'Etat « local » : pédagogie et accompagnement, au cœur de la « bulle PDU » .....                                                                      | 232        |
| 4.2.4. Région et Département : des acteurs périphériques au positionnement fluctuant.....                                                                     | 234        |
| 4.2.5. Ville de Saint-Etienne : une « acculturation » lente au PDU .....                                                                                      | 239        |
| 4.2.6. La plaine du Forez : une scène de négociation trop précoce ? .....                                                                                     | 241        |
| <b>4.3. Conclusion : une coalition d'acteurs, deux périodes, trois niveaux d'implication .....</b>                                                            | <b>244</b> |
| <b>CHAPITRE 5.....</b>                                                                                                                                        | <b>247</b> |
| <b><i>Le PDU stéphanois, ou la cohérence comme convention d'organisation .....</i></b>                                                                        | <b>247</b> |
| <b>5.1. LA DEMARCHE PDU A L'ECHELLE INDIVIDUELLE : UNE LECTURE « TACTIQUE STRATEGIQUE » .....</b>                                                             | <b>249</b> |
| 5.1.1. Une scène de négociation pour trois postures.....                                                                                                      | 249        |

## TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.1.2. Le PDU stéphanois, un cadre d'action publique flexible.....                                                                         | 258        |
| 5.1.3. Motivations individuelles : l'influence des imaginaires urbanistes .....                                                            | 264        |
| <b>5.2. LA DEMARCHE PDU A L'ECHELLE COLLECTIVE : LA QUETE DE COHERENCE TERRITORIALE</b> .....                                              | <b>267</b> |
| 5.2.1. La coopération : les acteurs locaux au risque de l'interdépendance et de la co-élaboration.....                                     | 267        |
| 5.2.2. La coordination : les procédures au gré des jeux d'acteurs .....                                                                    | 274        |
| <b>5.3. CONCLUSION : LA PRODUCTION D'UNE CONVENTION D'ORGANISATION, EN REPONSE A L'INJONCTION DE COHERENCE</b> .....                       | <b>277</b> |
| <b>CHAPITRE 6.....</b>                                                                                                                     | <b>281</b> |
| <b><i>La planification des déplacements, une démarche « portail » vers un projet global ?.....</i></b>                                     | <b>281</b> |
| <b>6.1. LE PDU, UN DOCUMENT « CADRE » POUR UNE DEMARCHE « PORTAIL »</b> .....                                                              | <b>285</b> |
| 6.1.1. Les PDS : un PDU déclinable et pédagogique, un apprentissage de l'intercommunalité.....                                             | 285        |
| 6.1.2. Les déplacements urbains dans les PLU : une transcription opératoire de la cohérence urbanisme – déplacements ? .....               | 291        |
| 6.1.3. PLH / PDU : un cas de juxtaposition de démarches sectorielles ?.....                                                                | 295        |
| 6.1.4. CONCLUSION : le PDU, un « portail » plutôt qu'un « cheval de Troie » ? .....                                                        | 299        |
| <b>6.2. UNE SCENE ET UN PROJET TROP FAIBLES POUR SE POSITIONNER A DES ECHELLES PLUS LARGES ?</b> .....                                     | <b>301</b> |
| 6.2.1. Les relations entre Saint-Etienne Métropole et le Conseil général, un révélateur des tensions organisationnelles entre acteurs..... | 302        |
| 6.2.2. Région / Agglomération, des « valse – hésitations » qui ralentissent la mise en œuvre du projet .....                               | 309        |
| 6.2.3. PDU et projet A45 : une disjonction de scènes nuisible à la cohérence de l'action publique .....                                    | 313        |
| <b>6.3. DTA, SCOT, INTERSCOT : LES VOILETS « URBANISME » DU PDU STEPHANOIS ?</b> .....                                                     | <b>318</b> |
| 6.3.1. LE SCOT SUD LOIRE : ULTIME TENTATIVE DE CREATION D'UN PROJET DE TERRITOIRE POUR LA REGION STEPHANOISE ? .....                       | 319        |
| 6.3.2. INTERSCOT ET DTA : LA SCENE STEPHANOISE AU RISQUE DE L'AIRE METROPOLITAINE LYONNAISE.....                                           | 325        |
| <b>6.4. CONCLUSION : la convention d'organisation produite par la scène PDU est-elle durablement efficiente ?</b> .....                    | <b>334</b> |
| <b>CONCLUSION GENERALE</b> .....                                                                                                           | <b>343</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....                                                                                                                 | <b>352</b> |
| <b>OUVRAGES</b> .....                                                                                                                      | <b>352</b> |
| <b>ARTICLES ET PARTICIPATIONS A DES OUVRAGES COLLECTIFS</b> .....                                                                          | <b>356</b> |
| <b>ETUDES, RAPPORTS, DOCUMENTS</b> .....                                                                                                   | <b>360</b> |
| <b>LISTE DES SIGLES</b> .....                                                                                                              | <b>363</b> |
| <b>ANNEXES</b> .....                                                                                                                       | <b>369</b> |
| <b>ANNEXE 1</b> .....                                                                                                                      | <b>370</b> |
| <b>ANNEXE 2</b> .....                                                                                                                      | <b>372</b> |
| <b>ANNEXE 3</b> .....                                                                                                                      | <b>373</b> |
| <b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b> .....                                                                                                       | <b>436</b> |

# INTRODUCTION GENERALE

# PRESENTATION DU SUJET

*Je croissais, et la ville avec moi changeait, creusait ses limites, approfondissait ses perspectives, et sur cette lancée – forme complaisante à toutes les poussées de l’avenir, seule façon qu’elle ait d’être en moi et d’être vraiment elle-même – elle n’en finit pas de changer.*

*Julien Gracq, « La forme d'une ville », 1985*

La Ville est née des besoins d’interaction entre les personnes, et des avantages que confèrent l’accumulation en un même lieu des Hommes, des matières et des richesses. Ainsi que le rappelle Paul Claval, « la ville naît donc fondamentalement de fonctions centrales d’échanges, de confrontation ou de rencontre collective.<sup>1</sup> »<sup>2</sup>

Ces fonctions impliquent que les habitants de la Ville résident au plus près de leurs activités quotidiennes. Mais la Ville industrielle capitaliste, née entre le XVIIIe et le XIXe siècles, a le plus souvent entraîné la séparation, l’éloignement entre lieux de travail et lieux de résidence<sup>3</sup>. Spécialisation fonctionnelle des sols, spéculation foncière, ségrégation socio-spatiale sont les caractéristiques majeures de l’évolution « récente » des agglomérations urbaines occidentales.

**Aussi ne peut-on plus penser à la Ville sans s’intéresser à son système de déplacements :** aux trajets quotidiens contraints entre domicile et travail s’est ajoutée ces dernières décennies une mobilité individuelle toujours plus importante pour les loisirs, les achats, les rencontres. **Ce n’est pas le moindre des paradoxes apparents du fait urbain contemporain que de constater que la proximité spatio-temporelle des urbains les force – ou les autorise, le cas échéant – à toujours plus de mobilité quotidienne.**

L’urbanisme, cette « science de l’organisation spatiale des établissements humains<sup>4</sup> », cet « ensemble de principes, de doctrines et règles qu’il faut appliquer pour que les constructions et leur groupement (...) contribuent à favoriser son développement ainsi qu’à accroître le

---

<sup>1</sup> Claval, in Merlin, Choay, 1996, p. 843

<sup>2</sup>

<sup>3</sup> Ragon, 1991, p. 141

<sup>4</sup> Choay, in Merlin, Choay, 1996, p. 816

bien-être individuel et le bonheur public<sup>5</sup> », s'est intéressé aux interrelations entre Ville et mobilité quotidienne, dès son invention par Ildefonso Cerdà en 1867. En France, on peut faire remonter à Napoléon III et à son Préfet Haussmann l'intégration par l'Etat de ces interrelations dans son champ d'action légitime, avec toutefois un intérêt et des engagements fluctuants selon les époques.

Mais qu'a proposé l'urbanisme pour penser les liens entre formes urbaines et système de déplacements, et influencer sur leur organisation et leur développement ?

Pendant son premier siècle d'existence, la discipline a été marquée par de « grandes » utopies, œuvres intellectuelles et sur plan visant à aboutir à la « cité idéale », parfaitement ordonnancée et cohérente. **Nées de la confrontation entre l'idéologie progressiste et machiniste des premiers urbanistes et des mauvaises conditions de vie des habitants des Villes, ces utopies ont proposé des modèles urbains qui ont marqué très fortement les esprits, et continuent aujourd'hui à structurer les représentations de bon nombre d'urbanistes et de responsables politiques.**

C'est donc influencée par ces idées « révolutionnaires » de cité - machine ou de cité – organisme vivant où Ville et réseaux de transport sont pensés de manière systémique, que la législation française s'est intéressée à l'urbanisme.

Si l'on s'en tient à l'après seconde guerre mondiale (la France n'ayant pas brillé en matière de législation sur les formes urbaines et les réseaux de transport pendant toute la IIIe République), un « sillon législatif » a progressivement été approfondi, définissant des méthodes de planification et d'action publique en matière d'urbanisme, à partir des pensées urbanistiques développées à la fin du XIXe siècle jusqu'aux années 1940.

De la loi d'orientation foncière (1967) à la loi « solidarité et renouvellement urbains » (2000) en passant par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (1996), des outils de planification urbaine ont été élaborés. Qu'ils soient sectoriels (déplacements urbains) ou

---

<sup>5</sup> Cerdà, réédition 2005, p. 81

stratégiques (schémas directeurs), **tous ont été conçus en vue d'améliorer la cohérence entre l'urbanisation des agglomérations françaises et leur système de déplacements.**

**Pourtant cette cohérence n'a cessé de se dégrader dans la seconde moitié du XXe siècle :** la démocratisation de l'automobile individuelle et l'ouverture à l'urbanisation de sites toujours plus éloignés (en distance mais pas en temps, grâce à l'amélioration continue des réseaux routiers rapides) des centres-villes et des lieux d'emploi a entraîné un phénomène sans précédent historique d'étalement des localisations et de périurbanisation des modes de vie<sup>6</sup>.

Ces dynamiques urbaines ont dans le même temps provoqué une baisse – ou à tout le mieux une stagnation – de la part modale des transports alternatifs à la voiture individuelle<sup>7</sup> : transports collectifs urbains, transports ferroviaires, vélo, marche, etc.

Dans le contexte actuel de fort subventionnement par la collectivité du fonctionnement des transports collectifs, toujours plus déficitaires, et d'attention plus grande accordée à la lutte contre la pollution de l'air et pour la préservation de l'environnement et de la qualité de vie urbaine, ce faisceau de constats a conduit la puissance publique à légiférer, pour tenter de relancer la planification des déplacements urbains, au milieu des années 1990, cherchant ainsi à sortir de vingt années de crise de l'urbanisme et de la planification fonctionnalistes, hérités des grands théoriciens de la discipline.

Pierre Merlin définit la planification des transports comme « l'établissement de programmes, spatiaux et économiques, déterminant la demande prévisible à l'horizon temporel étudié, les investissements à réaliser pour la satisfaire, leur échelonnement dans le temps et leurs conséquences prévisibles, en particulier sur le développement urbain et la localisation des activités et des équipements<sup>8</sup>. »

**Exercice très sectorisé de l'action publique de l'Etat ou d'une collectivité locale, la planification des déplacements urbains renvoie pourtant nécessairement aux questions**

---

<sup>6</sup> c'est-à-dire le fait d'habiter en grande périphérie urbaine, généralement dans des formes d'habitat individuel, tout en conservant un mode de vie urbain (emploi, commerces, loisirs, mobilité quotidienne)

<sup>7</sup> Bonnel (s/s dir.), 2003

<sup>8</sup> in Merlin, Choay, 1996, p. 587

**de développement et de renouvellements urbains** : seule une coordination de ces deux politiques publiques, et donc une coopération entre les acteurs chargés de les étudier et de les mettre en œuvre, peut créer les conditions politiques, financières et spatiales d'une meilleure cohérence entre la Ville et ses réseaux de transport.

Mais, si ce besoin d'approche conjointe a bien été identifié par les urbanistes dès le lancement de la discipline (ainsi que nous l'avons vu plus haut), **aucune recherche, aucune mise en œuvre, aucune loi n'a jamais pu quantifier les interrelations entre urbanisme et déplacements**, ni proposer d'outils permettant d'agir directement sur elles. **La cohérence entre urbanisme et déplacements est donc une notion qui n'a jamais été définie ni stabilisée**, bien qu'elle ait été et qu'elle demeure toujours un objectif politique puissant et signifiant, tant à l'échelle nationale qu'au niveau local.

**La cohérence entre urbanisme et déplacements est donc, en résumé, un mot d'ordre politique récurrent, renvoyant à des idéologies urbanistiques très marquées par le fonctionnalisme, le progressisme et l'approche spatiale, cartographique de la Ville.** Mais les fondements, les fondations de cette notion sont pourtant « bâties sur du sable » : si tous les acteurs institutionnels ont en mémoire l'objectif de cohérence, aucun d'entre eux ne sait véritablement comment le mettre en œuvre, le transcrire opérationnellement.

C'est dans ce cadre contextuel et intellectuel que la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU), dite aussi « loi Gayssot », a remis à l'ordre du jour la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements. **Contrairement aux lois précédentes, celle-ci en a fait une injonction de résultat : le texte de loi stipule qu'il s'agit d'aboutir non plus à une cohérence spatiale, sur plan, et procédurale, entre documents de planification, mais à une cohérence réelle, sur le terrain, entre offre de transport, formes urbaines et occupation des sols.**

Face à cette injonction, la loi n'a pas davantage explicité les moyens d'y répondre. Elle a en revanche toiletté un outil de planification sectorielle existant depuis les années 1980, les Plans de Déplacements Urbains (PDU), dans le but d'en faire des lieux de concertation locale, entre

les (nombreux) acteurs institutionnels concernés par la réaffirmation de l'objectif de cohérence.

Mais quel peut-être l'écho local d'une telle injonction nationale, basée sur le seul référentiel du développement durable et de la préservation de la qualité de l'air ? **Pour que l'action publique locale soit efficiente, un référentiel, c'est-à-dire une « vision du monde », doit l'éclairer, en définissant une problématisation de ce qui doit évoluer, accompagnée d'éléments théoriques appuyant la volonté de changement.**

Or l'injonction de cohérence de résultat formulée par la loi SRU ne renvoie pas à un référentiel fort, ainsi que le rappellent V. Kaufmann<sup>9</sup> et JM. Offner<sup>10</sup> : **la lutte contre la pollution, le rééquilibrage global des parts modales des déplacements quotidiens sont assez peu préhensibles localement, résistent mal aux routines technico-administratives, et surtout n'interpellent pas suffisamment directement l'action publique en urbanisme (formes, densité, mixité, localisations, etc.)**

C'est pour cette raison, et sur la base théorique et contextuelle précédemment exposée, que l'on peut affirmer que la récente injonction de cohérence entre urbanisme et déplacements, par la loi SRU, fait problème, et mérite d'être étudiée de manière approfondie dans une thèse d'urbanisme.

---

<sup>9</sup> Kaufmann, Sager, Ferrari, Joye, 2003

<sup>10</sup> Offner, 2006

# PROBLEMATIQUE

**L'objet de cette thèse est de chercher à comprendre comment les acteurs locaux concernés par l'injonction de cohérence entre urbanisme et déplacements, contenue dans la loi SRU de décembre 2000, peuvent y répondre.** Il s'agit de cerner la manière dont ces acteurs peuvent intérioriser l'objectif national, créer une scène de négociation et formuler un projet partenarial de développement, au moyen d'un Plan de Déplacements Urbains, afin de répondre à la nouvelle législation.

Dans la présentation du sujet, nous avons esquissé les données contextuelles qui entourent le retour de la cohérence entre urbanisme et déplacements dans les agendas politiques des responsables politiques des grandes agglomérations françaises. En premier lieu, cette cohérence est une notion mal définie, mais signifiante en ce qu'elle est chargée d'un poids symbolique et représentatif élevé, en raison de ses liens avec les grandes utopies progressistes et fonctionnalistes fondatrices de la discipline. En second lieu, et à l'opposé de ce premier constat, l'injonction nationale de cohérence appelle une modification en profondeur de la définition de celle-ci, et surtout des modalités de sa mise en œuvre. La loi SRU a ainsi créé les conditions d'un devoir d'innovation auprès des acteurs locaux concernés.

Ce devoir d'innovation n'est pas explicitement précisé dans le texte de loi, mais il comporte nécessairement des dimensions institutionnelles, organisationnelles d'une part, techniques et matériellement concrètes d'autre part, puisque la loi attend une cohérence de résultat, et non plus seulement de procédure, caractérisée par l'emboîtement en cascade de documents de planification bien ordonnancés mais peu opératoires.

**C'est notamment cette tension autour de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements qui nous intéresse ici, tension entre les héritages intellectuels, méthodologiques, idéologiques d'une part, et besoin d'innovation dans la conduite de l'action publique, dans les relations interinstitutionnelles, dans la mise en œuvre opératoire d'un mot d'ordre transversal, d'autre part.**

**Le questionnement principal de cette thèse est donc de savoir comment et pourquoi un groupe d'acteur répond à une injonction nationale de cohérence entre urbanisme et déplacements.** L'intérêt de cette recherche est triple : il est, premièrement, d'analyser une notion aussi ancienne que l'urbanisme mais contemporaine dans son objectif de dépasser la complexité institutionnelle, la sectorisation de l'action publique et les routines technico-administratives. Il est également de comprendre comment la réminiscence d'un mot d'ordre qui peut sembler daté et teinté de fonctionnalisme, est en fait révélateur de la profonde mutation en cours de la pratique de l'urbanisme.

**En ce sens, s'intéresser dans le cadre d'une thèse à la cohérence entre urbanisme et déplacements, c'est revenir à l'essence même de la discipline, dans sa prétention scientifique d'organiser rationnellement le fait urbain et d'œuvrer pour le bien-être individuel et collectif ;** c'est aussi démontrer que l'urbanisme contemporain, marqué par le repli des idéologies et des référentiels antérieurs, est en cours de basculement, du plan vers la stratégie, du « fait du prince » vers la mise en réseau et l'organisation d'un système complexe d'acteurs interdépendants.

Il faut en effet rappeler que le retour de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements dans l'action publique s'effectue dans un contexte de multiplication des acteurs, de décentralisation des compétences, de désengagement méthodologique et financier de l'Etat, de montée en puissance de la société civile, et plus généralement d'aspirations plus ou moins formulées et organisées de créations de « gouvernements urbains », où une communauté d'acteurs locaux, institutionnels ou non, prend en main les destinées de son territoire.

**C'est le troisième intérêt de cette recherche que de s'intéresser au cadre d'action publique contemporain et à sa complexité, afin de sortir la notion de cohérence des visions totalitaristes que sous-tendent les acceptions utopistes fondatrices des « cites idéales. »**

Une thèse sur une notion si vaste et finalement si vague appelle deux conditions impératives, sinon primordiales, en termes scientifique et méthodologique.

En premier lieu, **il s'agit d'adopter une posture de recherche en urbanisme, c'est-à-dire de réaliser une thèse qui mobilise plusieurs des disciplines qui forment l'urbanisme.** Limiter l'analyse à une grille de lecture mono-disciplinaire ne semble pas avoir de sens, eu égard à la complexité du champ abordé.

S'intéresser à la cohérence entre urbanisme et déplacements, c'est bien faire appel à la science politique, pour l'étude des institutions, des positionnements d'acteurs, des rapports de force, des décisions. C'est également mobiliser des éléments de sociologie des organisations, pour éclairer l'analyse des structures techniques et administratives chargées de répondre, localement, à la législation nationale. La géographie s'intéressant à l'organisation territoriale des pouvoirs et aux déterminants contextuels d'exercice de l'action publique (site, situation, périmètres, territorialisation des politiques publiques...) apporte elle aussi des manières de lire et de comprendre les politiques exercées sur un territoire. Enfin une telle recherche a besoin d'apports historiques, pour mettre en perspective l'analyse contemporaine d'une notion qui, nous l'avons dit, est marquée par des héritages importants.

En second lieu, **il est nécessaire de concentrer l'analyse de la réponse locale à une injonction nationale à un terrain d'étude précis, plutôt qu'à un survol de différents cas.** Il s'agit en effet, dans cette thèse, d'effectuer une analyse la plus détaillée possible d'un seul cas, afin de questionner tous les aspects de la mise en œuvre locale de cohérence « contemporaine » entre urbanisme et déplacements. Une mise en perspective de ce cas et une généralisation de certains des résultats de recherche obtenus ici, au demeurant très intéressantes, dépassent le cadre de cette thèse, et appellent la poursuite de travaux en ce sens.

Cette seconde précision, d'ordre méthodologique, vient appuyer l'importance des apports de la géographie dans cette thèse, tout en nécessitant le choix d'un terrain adapté à notre problématique, c'est-à-dire à la fois ayant des caractéristiques générales communes avec d'autres agglomérations françaises, tout en étant doté de spécificités originales, de nature à enrichir notre analyse, portant sur une notion aussi vieille que l'urbanisme.

**Ce sont les raisons qui ont conduit à l'idée d'effectuer cette recherche sur Saint-Etienne et son agglomération.** Plusieurs caractéristiques viennent appuyer l'intérêt de ce choix.

La première, d'ordre géographique, s'intéresse au site dans lequel s'est développé Saint-Etienne. Petite ville montagnarde du Massif central, peuplée de quelque 20 000 habitants à la veille de la Révolution Française<sup>11</sup>, la cité ne bénéficie pas d'une localisation très enviable : haute en altitude<sup>12</sup> (515 m. à l'Hôtel de Ville, jusqu'à 688 m. dans les parties urbanisées de la Commune ; de fortes pentes (jusqu'à 20 % en milieu urbain) sur les 7 collines qui parsèment le site ; la traversée souterraine de torrents (régime hydraulique de montagne), transformés en égouts... Saint-Etienne a connu un développement urbain contraint par le relief (monts du Pilat au sud, monts du Lyonnais au nord-est), et par l'activité minière d'extraction de charbon en pleine ville. Dans le quartier de Terrenoire passe la ligne de partage des eaux entre océan Atlantique et mer Méditerranée, cas unique en Europe pour un site urbain. Toutes ces contraintes physiques ont des conséquences sur l'organisation urbaine de la ville, mais aussi et surtout sur la structuration de son système de déplacements.

La seconde caractéristique qui nous intéresse renvoie à la morphologie urbaine. Sur la base des contraintes de site, et à la suite d'un développement industriel et minier très important tout au long du XIXe siècle, la ville s'est étirée selon un axe nord-est – sud-ouest et une grille orthogonale sur plusieurs kilomètres, rappelant la « ville linéaire » proposée en 1882 à Madrid par Arturo Soria y Mata, correspondant en cela à une certaine vision progressiste et machiniste de la cohérence entre urbanisme et déplacements.

En troisième lieu, le cas stéphanois présente la caractéristique de traverser une crise socio-économique forte depuis la seconde guerre mondiale, marquée par l'effondrement successif de toutes les activités artisanales (textile...), industrielles (manufactures...) et minières qui avaient assuré le développement considérable de la région stéphanoise. Saint-Etienne est actuellement une grande ville qui continue à perdre emplois et habitants, alors que les friches industrielles se résorbent lentement et que les Communes périphériques ont connu une

---

<sup>11</sup> cf. l'indispensable ouvrage de F. Tomas écrit à partir des travaux de l'Ecole d'architecture, de l'Agence d'urbanisme et de l'Université de Saint-Etienne (Bonilla, Tomas, Vallat, réédition 2005).

<sup>12</sup> Saint-Etienne est le site urbain le plus haut d'Europe après Madrid

(péri)urbanisation accélérée, remettant en cause le système urbain cohérent avec les réseaux de transport, qui caractérisait la ville jusqu'au milieu du XXe siècle.

Saint-Etienne et son agglomération sont ensuite marqués par une « tradition » d'absence de planification stratégique depuis les plans des Dalgabio, architectes de la Ville de Saint-Etienne, initiés en 1792, et par une coopération intercommunale embryonnaire, jusqu'à la création de Saint-Etienne Métropole, Communauté de communes puis d'agglomération, à la fin des années 1990. Ces deux faits rendent particulièrement intéressante l'analyse de la mise en place d'une démarche de Plan de Déplacements Urbains, débouchant sur un projet à valeur prescriptive sur un territoire couvrant 43 communes.

Enfin l'agglomération stéphanoise est située à une cinquantaine de kilomètres de Lyon, seconde agglomération de France, dont les prétentions européennes actuelles sont fortes. Bien que très différente de Lyon sur les plans historique, géographique, politique et socio-économique, Saint-Etienne cherche depuis quelques années à affirmer sa place au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise, à l'heure où la concurrence territoriale règne entre grandes agglomérations européennes. Cette tentative de repositionnement politique et symbolique influe également sur les projets de développement locaux en matière d'urbanisme et de déplacements.

Ces cinq caractéristiques explicitent l'originalité du terrain d'étude retenu pour cette thèse, et rendent celui-ci heuristique. Comment l'actuelle 14<sup>e</sup> ville de France<sup>13</sup> et 6<sup>e</sup> Communauté d'agglomération ont-elles répondu à l'injonction nationale de cohérence de résultat entre urbanisme et déplacements, alors que ce territoire était jusqu'alors caractérisé par la faiblesse de la coopération intercommunale et l'absence de planification stratégique ?

Pour répondre à cette question centrale, nous allons formuler un faisceau d'hypothèses. En plaçant cette thèse au carrefour d'influences diverses mais complémentaires en géographie, science politique et sociologie, **nous partons de la grille de lecture de la cohérence contemporaine entre urbanisme et déplacements, publiée en 2003 par Vincent**

---

<sup>13</sup> selon les chiffres du recensement partiel de 2007, l'INSEE estime que Saint-Etienne est peuplée d'environ 175700 habitants

**Kaufmann**<sup>14</sup>, qui décompose l'analyse scientifique de la notion en un triptyque coopération (des acteurs) → coordination (des procédures) → cohérence (objectif pour l'action publique), cadre d'analyse expliqué par 3 facteurs : les acteurs (c'est-à-dire en s'intéressant à leurs valeurs, leurs représentations, leur culture professionnelle), la structure institutionnelle (autrement dit la répartition des compétences, les luttes d'influence et de leadership, les marges de manœuvre politique et financière), et le contexte physique et urbain (le site, le contexte, les formes urbaines, les densités, les mixités du terrain d'étude retenu.)

A partir de ce cadre d'analyse, **nous allons avoir pour hypothèse centrale que l'attente de cohérence de résultat et le devoir d'innovation contenus dans la loi SRU entraînent, au niveau local et dans le contexte de la crise de la planification fonctionnaliste, des innovations organisationnelles qui débouchent sur la création d'une coalition d'acteurs et d'un projet de développement partagé.**

De là, on peut également **poser l'hypothèse complémentaire que la définition d'un projet assez complet et lointain permet d'améliorer et d'accélérer sa mise en œuvre opérationnelle, en légitimant les opportunités d'action à court terme en référence à l'horizon « ultime » du projet négocié et validé collectivement.** Pour cela nous mobiliserons les travaux effectués sur le régime d'action tactique – stratégique (dit également « machiavélien ») proposé par P. Corcuff et M. Sanier<sup>15</sup>, dans le cadre de l'analyse sociologique des régimes d'actions<sup>16</sup> initiée par L. Boltanski et L. Thévenot.

A partir de notre hypothèse centrale, il devient également possible de **remettre en question les conclusions des travaux récemment conduits par JM. Offner, qui ont montré<sup>17</sup> que la remise à l'agenda politique local de scènes de négociation sectorielles vouées aux Plans de Déplacements Urbains a élargi les réseaux d'acteurs préexistants sans en renforcer l'intensité des échanges ni renouveler et renforcer les référentiels** guidant l'action publique en ce domaine.

---

<sup>14</sup> Kaufmann *et al.*, 2003

<sup>15</sup> Sanier, Corcuff, 2000

<sup>16</sup> Boltanski, Thévenot, 1991

<sup>17</sup> Offner, 2006

En effet, l'histoire urbaine et institutionnelle de l'agglomération stéphanoise incite à formuler l'hypothèse complémentaire que, sur ce terrain précis, le PDU constitue un « cheval de Troie » permettant à la coalition d'acteurs de « pousser » une montée en généralité, à partir d'une entrée strictement sectorielle « transports urbains », en direction d'un véritable projet de territoire global.

Cette possibilité de cristallisation de l'action publique sur un horizon stratégique beaucoup plus éloigné que la validité décennale prévue par la loi SRU pour les PDU, n'est elle-même valable que si une autre hypothèse secondaire se vérifie, qui envisage que la coalition d'acteurs soit suffisamment solide et stable dans la durée, pour que puisse émerger un projet plus global et plus étendu qu'une planification des déplacements urbains à l'échelle d'une Communauté d'agglomération, c'est-à-dire un régime urbain.

Nous allons tester notre hypothèse centrale, et les deux faisceaux d'analyse tracés par les hypothèses complémentaires dans la démonstration de cette thèse, organisée autour de six chapitres emboîtés, qui décomposent l'argumentation autour de plusieurs interrogations complémentaires.

# PLAN DEMONSTRATIF

Ainsi que nous l'avons entrevu précédemment, la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements n'est pas une invention de la loi SRU ; bien au contraire, elle est marquée par de nombreux et profonds héritages, issus de la création de l'urbanisme dans la deuxième moitié du XIXe siècle puis des propositions de « cités idéales. »

**Le premier chapitre de cette thèse va s'intéresser aux différentes racines intellectuelles et méthodologiques de cette notion, ainsi qu'au pouvoir symbolique qu'elle a acquis au sein de la discipline, sans jamais avoir été stabilisée conceptuellement.**

Nous allons ainsi débiter notre argumentation en rappelant les racines fonctionnalistes et progressistes de la cohérence entre urbanisme et déplacements, au travers de quelques propositions de cités idéales représentatives de ces représentations de la cohérence : la « ville industrielle » de T. Garnier, l'urbanisme rationaliste et automobile du Corbusier, la « ville cellulaire » des fonctionnalistes des années 1960, avant la vague post-fonctionnaliste de la « ville des courtes distances », prônée par les « nouveaux urbanistes » des années 1990, et la « ville passante » de D. Mangin.

Puis nous nous intéresserons à la transcription réglementaire de la notion dans la législation française, d'abord sous un angle toujours fonctionnaliste (issue de la loi d'orientation foncière de 1967), puis à partir d'une approche sectorielle découlant de la loi d'orientation des transports intérieurs (1982), cherchant la cohérence par la relance des réseaux de transport collectif urbain.

Ces tentatives fonctionnalistes ont été suivies d'une reprise de l'appel à la cohérence, sous un angle environnementaliste d'abord (loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, 1996), avant que la loi solidarité et renouvellement urbains de 2000 ne vienne enterrer les dernières approches fonctionnalistes, au profit d'un appel à des politiques urbaines globales et à une cohérence de résultat et non plus de procédures.

Aussi ce premier chapitre a-t-il pour but de montrer à la fois l'ancienneté de la notion de cohérence, et le basculement intellectuel et méthodologique souhaité par la loi SRU, appelant à rompre avec les approches « classiques », c'est-à-dire ici fonctionnalistes, qui prévalaient dans les procédures comme dans les représentations structurant l'urbanisme français.

A la suite de ce constat, il devient possible de questionner la finalité contemporaine de la cohérence entre urbanisme et déplacements. En constatant le changement de paradigme que constitue l'appel à la cohérence contenu dans la loi SRU, c'est-à-dire en observant que la loi utilise la notion comme appel à l'action organisée plutôt que comme légitimation technocratique de décisions publiques, **le chapitre 2 de cette thèse peut s'intéresser aux finalités opératoires et organisationnelles de l'injonction de cohérence que constitue la loi.**

En termes d'action, il s'agit de questionner la tension entre politique sectorielle et objectifs globaux d'une part, et les interrelations entre actions publiques en urbanisme et en transports urbains d'autre part. Sur les finalités organisationnelles de l'appel contemporain à la cohérence, la tension entre planification et action opérationnelle doit être elle aussi questionnée à nouveau, afin de bien comprendre comment l'appel national à la cohérence peut structurer l'action publique locale, dans le cadre des mutations institutionnelles qui font évoluer les acteurs locaux depuis la mise en œuvre, par étapes, de la décentralisation de l'action publique.

Ce sont ces approfondissements sur les définitions et les pratiques contemporaines de la cohérence entre urbanisme et déplacements qui permettent d'expliquer, à l'issue de ce second chapitre, en quoi la grille de lecture proposée par V. Kaufmann correspond à la posture de recherche qui est celle de cette thèse, c'est-à-dire de considérer que la cohérence est une notion héritée mais en voie de renouvellement, dont l'étude de tous les éléments contextuels d'existence et de mise en œuvre locale permet de mieux en appréhender les contours contemporains.

Une fois défini ce cadre d'analyse, le troisième chapitre peut alors s'intéresser au cœur de notre recherche et de notre questionnement, c'est-à-dire à la réponse apportée localement à l'injonction nationale de cohérence.

C'est pour cela que **le chapitre 3 présente de manière approfondie notre terrain d'étude, l'agglomération stéphanoise**, en s'intéressant à l'action organisée qui découle de la loi SRU, c'est-à-dire principalement l'étude d'un Plan de Déplacements Urbains, organisée autour de l'animation d'une scène de négociation permettant de définir et partager un projet de développement.

Cette analyse va nous permettre de constater que cette réponse locale, très sectorisée, n'a pas créé de cohérence fonctionnelle, mais qu'elle a organisé un groupe d'acteurs locaux, a appuyé un début de renforcement techno-structurel à l'échelle de l'agglomération, et a abouti au partage d'un horizon stratégique dans lequel converge les projets, positionnements et représentations de chaque acteur investi dans la scène PDU.

L'analyse des facteurs explicatifs (géographiques, institutionnels, méthodologiques) de la situation observée dans la région stéphanoise, dans le cadre de la réponse locale apportée à l'injonction nationale de cohérence, présentée dans le chapitre 3, permet d'approfondir dans le chapitre suivant, l'étude de la coalition d'acteurs qui s'est créée.

**Le quatrième chapitre cherche ainsi à comprendre pourquoi et comment les acteurs locaux, très divers quant à leur positionnement, leurs projets, la légitimation de leur action, coopèrent entre eux, en référence à l'horizon stratégique partagé au sein de la scène de négociation PDU.** Cette analyse doit également mettre en parallèle, et questionner la tension que l'on peut observer entre cet horizon lointain et les finalités à plus court terme que la coalition d'acteurs attribue à la démarche PDU, autrement dit à saisir des opportunités d'action publique (financement de projets – solutions tels que le tramway et le renforcement de l'offre ferroviaire par exemple), légitimées par l'horizon stratégique partagé entre les acteurs.

Après avoir analysé la coalition d'acteurs créée dans l'agglomération stéphanoise par la scène PDU, c'est-à-dire validé notre hypothèse centrale sur la formulation de réponses d'ordre organisationnel à l'injonction nationale de cohérence, nous pouvons à partir du chapitre 5 tester nos hypothèses complémentaires sur l'intensité des échanges, sur la modification des référentiels et sur la tenue dans le temps de la scène de négociation.

**Dans le chapitre 5, nous allons ainsi observer que cette scène a créé un « effet club » entre ses membres, produisant une convention territoriale d'organisation, c'est-à-dire la structuration des échanges entre membres du « club », en référence – explicite ou non – à l'objectif national de cohérence, et à l'horizon stratégique commun élaboré entre eux.**

C'est dans ce cadre que peuvent être observées les postures, les motivations de chaque membre de la scène PDU, à travers les enjeux de coopération entre acteurs et de coordination entre les différentes procédures qui structurent l'action publique locale au sein de l'agglomération stéphanoise.

**Enfin le chapitre 6 est consacré à tester la capacité de la coalition d'acteurs à se maintenir dans le temps, à mettre en œuvre le projet tel qu'il a été validé, et à dépasser le caractère sectoriel du projet validé et partagé au sein de la scène PDU, en direction d'un projet plus global et plus stratégique, à des échelles géographiques plus larges.**

Il s'agit ici de s'intéresser, en premier lieu, aux liens entre le PDU, document cadre assez peu territorialisé et chiffré, et sa mise en œuvre opérationnelle (notamment aux moyens d'outils de négociation non prescriptifs dénommés Plans de Déplacements de Secteur.)

En second lieu sont abordées les relations institutionnelles, organisationnelles et méthodologiques entre les différentes scènes de négociation créées ou réformées par la loi SRU (planification communale des sols, planification sectorielle de l'habitat.)

En troisième lieu enfin, ce dernier chapitre s'intéresse aux échelles de planification supérieures, c'est-à-dire au schéma de cohérence territoriale du Sud Loire et à la directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise, afin d'analyser l'efficacité et la

portée de la convention territoriale d'organisation, produite à l'occasion du PDU, sur les scènes de négociation qui échappent au contrôle et à l'influence directs des acteurs investis dans la scène PDU.

**Arrivés au terme de cette démonstration, nous aurons ainsi retracé les racines fonctionnalistes de la cohérence entre urbanisme et déplacements, puis constaté de quelle manière la loi SRU reformule un objectif de cohérence à des fins organisationnelles.** Après avoir analysé la formulation concrète d'une réponse locale à cette injonction nationale, sur le terrain d'étude que constitue l'agglomération stéphanoise, nous aurons testé la pérennité et l'efficacité de cette réponse organisationnelle au défi de la cohérence de résultat attendue par la loi, et face aux emboitements d'échelles qui caractérisent les différentes démarches contemporaines d'élaboration de projets de territoire.

**En ce sens, nous aurons fait un tour d'horizon « complet » de l'approche contemporaine de la cohérence entre urbanisme et déplacements, à partir de l'analyse détaillée d'un terrain d'étude, ouvrant la voie à des recherches sur d'autres configurations institutionnelles et d'autres échelles d'analyse.**

# CHAPITRE 1

La cohérence urbanisme  
– déplacements, ou la  
transcription d'une  
notion théorique dans les  
politiques publiques

On peut entendre la cohérence entre urbanisme et déplacements comme **une notion plutôt qu'un concept**, c'est-à-dire comme une « connaissance intuitive, synthétique et assez imprécise » plutôt qu'une « représentation mentale générale et abstraite d'un objet<sup>18</sup> ». Nous allons en effet montrer dans cette thèse le **caractère intuitif de l'idée de cohérence entre urbanisme et déplacements**, qui n'a jamais fait l'objet d'une stabilisation conceptuelle et méthodologique.

Le premier chapitre a pour principal objectif de préciser les héritages intellectuels majeurs de cette notion, issus de quelques-unes des grandes théories urbaines qui structurent la discipline depuis son invention au milieu du XVIIIe siècle. Sur le temps long, l'approche fonctionnaliste de la cohérence ressort nettement de ces théories, qui l'appréhendent en la réduisant à une conséquence des exercices de composition urbaine, plutôt qu'à l'une des composantes essentielles de toute démarche de planification urbaine.

A partir des années 1980, cette notion a été transcrite dans l'action publique française, d'abord au sein de politiques sectorielles fonctionnalistes (loi d'orientation sur les transports intérieurs), avant d'être intégrée aux approches environmentalistes poursuivies dans la loi sur l'air, au milieu des années 1990, marquant ainsi le basculement de la notion dans une vision post-fonctionnaliste.

---

<sup>18</sup> définitions du Petit Robert

# 1.1. LES RACINES FONCTIONNALISTES DE LA NOTION DE COHERENCE

## 1.1.1. INTRODUCTION : la « cohérence fonctionnelle », élément de structuration des représentations des acteurs

Il ne s'agit pas, dans le cadre de cette thèse, d'analyser en profondeur les grandes théories urbaines « fondatrices », mais plutôt de mettre en avant certaines de leurs caractéristiques qui font écho à l'évolution de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements. Le choix de ces théories est nécessairement réducteur, en cherchant à se concentrer sur quelques théoriciens et utopistes « majeurs », conservant encore aujourd'hui une force importante de structuration des *imaginaires*<sup>19</sup> des urbanistes, en **repartant de la définition fondatrice de l'urbanisation telle qu'elle a été élaborée par Ildefonso Cerdà en 1867** : « ensemble des actions tendant à grouper les constructions et à régulariser leur fonctionnement comme l'ensemble de principes, doctrines et règles qu'il faut appliquer pour que les constructions et leur groupement, loin de réprimer, d'affaiblir et de corrompre les facultés physiques, morales et intellectuelles de l'homme social, contribuent à favoriser son développement ainsi qu'à accroître le bien-être individuel et le bonheur public<sup>20</sup> ».

On peut remarquer que pendant un siècle, de I. Cerdà à Frank Lloyd Wright, la pensée urbanistique se structure autour des grandes théories urbaines, chacune proposant sa vision de la «  **cité idéale**  » à partir d'une approche empreinte de «  **progressisme**  », c'est-à-dire de rationalisme et de foi en les progrès scientifiques, techniques et hygiéniques. Qu'elles soient davantage empreintes d'utopie (Le Corbusier...) ou marquées par un rationalisme technique visant le pragmatisme (Buchanan...),  **ces « cités idéales » successives se caractérisent**

---

<sup>19</sup> pour reprendre le terme de Y. Chalas

<sup>20</sup> Cerdà, réédition 2005, p. 81

**toutes par la transcription spatiale de grands principes fonctionnalistes**, et se présentent donc sous forme de cartographies, de crayonnés, d'esquisses...

Elles **visent en fait une cohérence fonctionnelle « pure et parfaite »**, pour reprendre une terminologie économiste classique. Cette cohérence fonctionnelle se base sur un équilibre entre les développements socio-économique, spatial et réticulaire des cités, qui sont nécessairement, dans ces cadres théoriques, des systèmes fermés, où les liens avec l'extérieur sont inexistantes ou parfaitement maîtrisés.

Chez T. Garnier ou C. Buchanan, la cohérence prend l'allure formelle de larges voies formant une armature, où la congestion est inconnue. Les formes urbaines, quelle que soit leur densité, correspondent à une fonction, donc à une représentation très normée de ses caractéristiques morphologiques. La spécialisation hiérarchisée des flux routiers interdit les conflits d'usages, ignorant les stratégies d'évitement, les choix individuels, le hasard. La cohérence fonctionnelle se conçoit nécessairement à un **horizon temporel « ultime »**, qui correspondrait d'ailleurs à la « fin de l'urbanisme » dans le système urbain.

La recherche de la cohérence « pure et parfaite » renvoie ainsi directement aux représentations de la « ville idéale » et des réseaux qui la structurent. A l'inverse, ces approches fonctionnalistes demeurent purement spatiales, délaissant le fonctionnement économique et social réel des systèmes urbains, niant leur contexte géographique et sociologique, et se focalisant sur les flux internes au système au détriment des échanges avec l'extérieur.

A l'exception de Colin Buchanan, tous les théoriciens cités dans cette première sous-partie sont architectes de formation ; la prégnance de la domination de la forme sur le flux ressort très nettement de leurs exercices de composition urbaine. La force de structuration des représentations que constituent ces modèles urbains utopiques a pourtant contribué à enfermer la notion de cohérence dans une approche fonctionnaliste, qui a perduré dans la législation française jusqu'au remplacement de la loi d'orientation foncière (1967) par la loi solidarité et renouvellement urbains (2000).

## 1.1.2. L'urbanisme progressiste de Tony Garnier

L'influence intellectuelle qu'exerce la *Cité industrielle* depuis l'élaboration de son plan en 1901 et sa publication en 1917 demeure considérable. A la suite de Françoise Choay<sup>21</sup>, on peut considérer ce projet de cité idéale comme le premier manifeste de l'urbanisme progressiste. **Rationalité de l'usage des sols et des formes urbaines, séparation des fonctions, organisation des trames viaires et des réseaux routiers et de transports collectifs, standardisation des formes construites, importance des espaces verts, de l'air et de la lumière**, la cité industrielle contient les germes des problématiques urbaines qui vont traverser le XXe siècle.

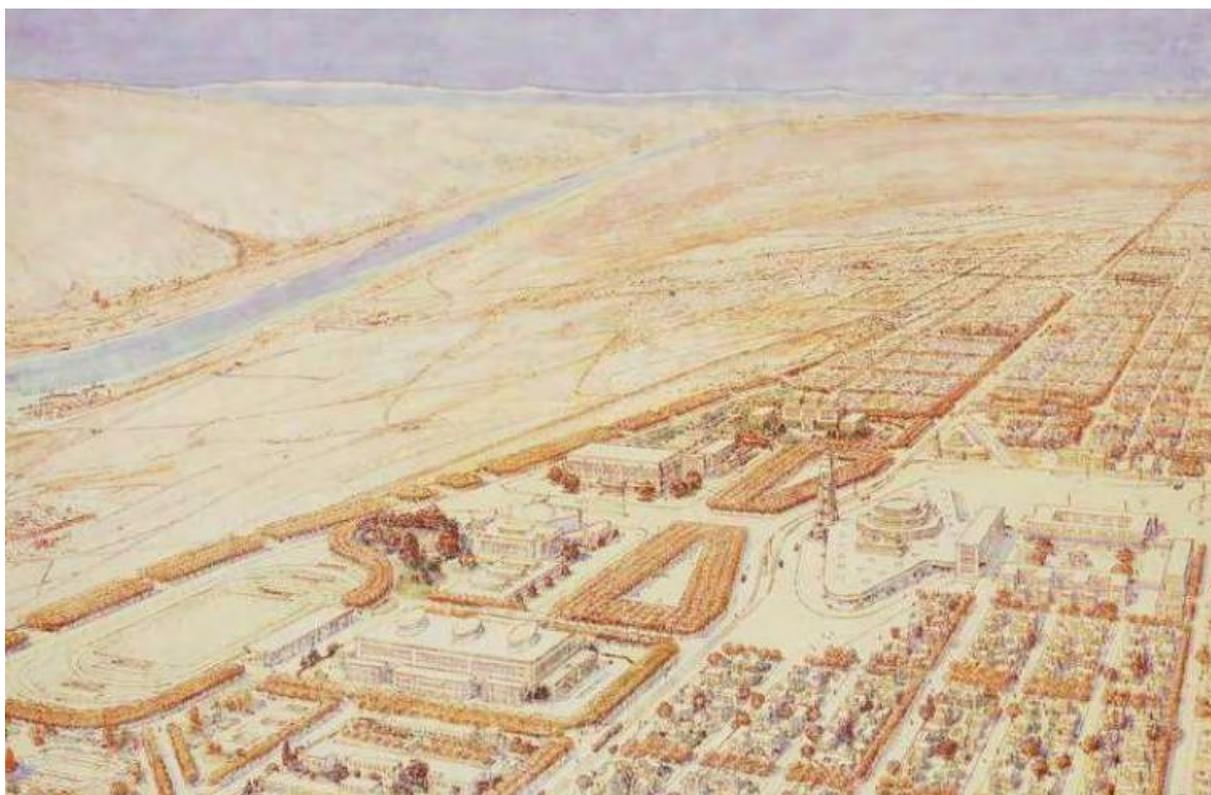


illustration 1

Dessin de Tony Garnier présentant le centre de la *cité industrielle*. On y distingue des constructions monumentales, signifiant la centralité, accueillant équipements et commerces. Point de convergence, la gare est desservie par les tramways urbains et de larges avenues plantées, menant aux différents secteurs d'habitat et d'emploi.

---

<sup>21</sup> L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie. (Choay, 1979)

Empreinte des idées du Mouvement moderne, basée sur le constat de la seconde révolution industrielle, la pensée urbaine de Tony Garnier met en scène une ville idéale, rationnelle et cohérente, aux contours bien définis. Les zones industrielles, tenues à l'écart de l'habitat pour raison d'hygiénisme, permettent une concentration « rationnelle » des moyens de production. L'habitat associe le modèle collectif avec la recherche d'air, de lumière, d'espaces privatifs et récréatifs. Une gare centrale permet les échanges entre transports ferroviaires et transports collectifs urbains. La trame viaire de la  *cité industrielle*  est constituée d'avenues suffisamment larges et rectilignes pour assurer les fonctions d'espace public piétonnier, de circulation automobile aisée et de desserte par des transports collectifs « lourds » et rapides (tramways), qui relient les quartiers d'habitat au centre-ville et aux zones d'emploi.

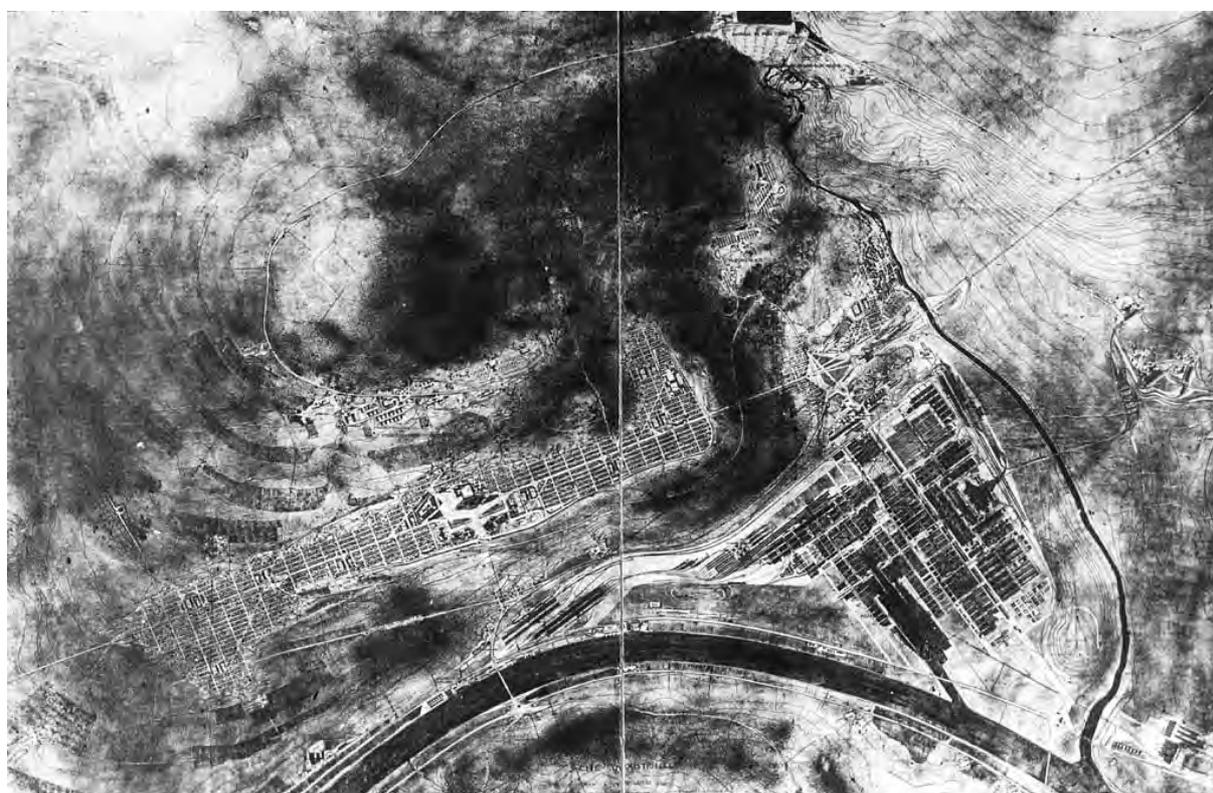


illustration 2

« Première étude du plan de site de la  *cité industrielle*  », réalisée par Tony Garnier en 1901. On décèle aisément le principe de zonage des fonctions : l'habitat et les équipements, au centre du plan (avec le centre-ville et sa gare), sur une trame viaire orthogonale et étirée, qui rappelle les « villes linéaires » de Arturo Soria y Mata (1882) ; à l'est, la zone industrielle ; entre les deux, la gare des marchandises et le port. Le barrage hydroélectrique, au nord du plan, montre que le projet de Garnier est conçu comme un système « fermé », autosuffisant : l'eau et l'énergie sont approvisionnés localement, « gommant » les éventuelles dépendances de l'extérieur.

Le projet progressiste de Tony Garnier constitue l'une des premières formalisations d'un modèle urbain fonctionnel, rationnel, total car basé sur la  *tabula rasa*  et la définition  *a priori*

de comportements humains stéréotypés. La cohérence n'existe, dans cette pensée, que dans la mesure où zonage et possibilités de déplacement entre zones sont développés de manière concomitante, et en respectant le principe d'un système urbain délimité et « fermé », où les emplois sont occupés par les habitants de la cité.

Sur l'actualité du projet de Tony Garnier, et la permanence des représentations urbaines qu'elle a engendré chez les urbanistes, on peut se limiter à citer le cas du quartier des Etats-Unis à Lyon 8<sup>ème</sup>, dont l'avenue principale s'apprête (en 2009) à accueillir un tramway... 88 ans après le début de sa construction<sup>22</sup> !

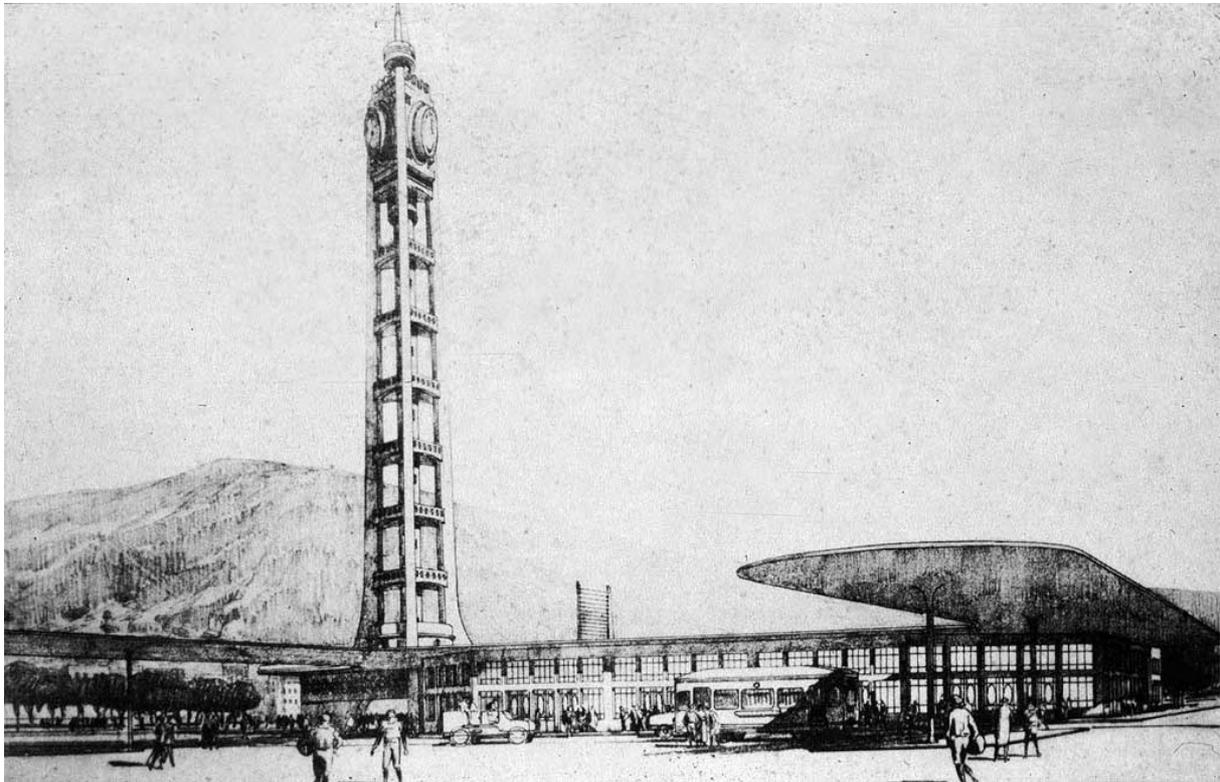


illustration 3

La gare centrale de la *cité industrielle*, point de convergence des avenues, des cars, des tramways et des trains, placée au centre de la ville. Ce « pôle multimodal » avant l'heure constitue également le point d'échange avec « l'extérieur », pour le trafic passagers. (« gare vue de l'ouest », dessin de Tony Garnier, 1917)

<sup>22</sup> les travaux de construction du quartier des Etats-Unis   Lyon ont débuté en 1921 pour s'achever en 1934. Au contraire de biens des avenues lyonnaises tracées avant l'avènement des modes de déplacement mécanisés, l'actuelle avenue Tony Garnier n'a jamais été parcourue par l'ancien réseau de tramways de l'OTL.

### 1.1.3. La ville automobile du Corbusier

Avec la *Ville contemporaine* proposée par le Corbusier, les théories urbaines de l'avant seconde guerre mondiale se rapprochent encore davantage d'un caractère utopique. Ainsi le plan Voisin prévoyait-il de raser la quasi-totalité du Paris des années 1920, au profit de tours et de barres « noyées dans la verdure, l'air et la lumière<sup>23</sup> ».

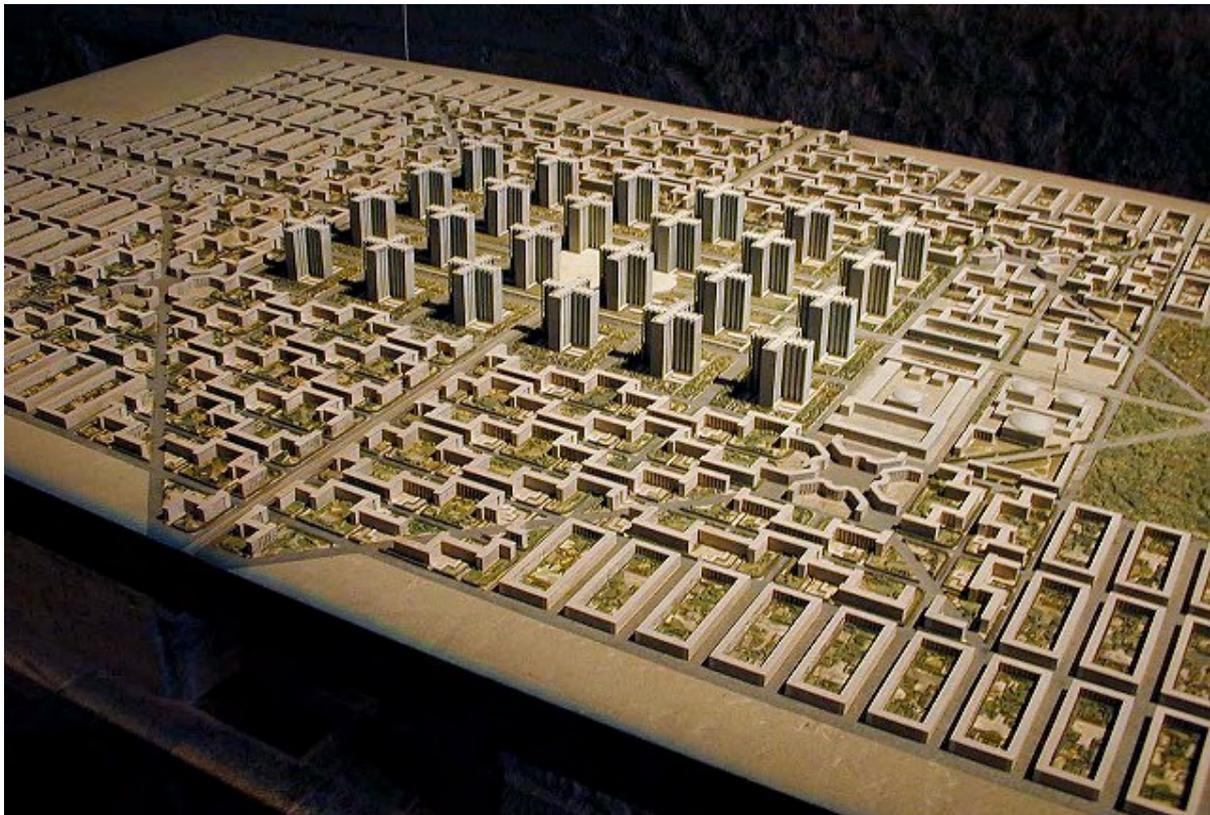


illustration 4

Maquette de la *ville contemporaine* pensée par le Corbusier (présentée à la Saline royale d'Arc-et-Senans). On distingue aisément le parti pris géométrique des formes urbaines, de l'habitat et de la trame viaire. Modèle basé sur la répétitivité et la symétrie, la pensée corbuséenne crée une monumentalité du centre-ville à partir de tours à redents, mais le centre lui-même est vierge de toute implantation.

Le projet fonctionnaliste du Corbusier organise une ville dont la caractéristique principale est le zonage des fonctions, la hiérarchisation des espaces et des axes. Toutes les voies routières sont dévolues à un type de trafic, les espaces publics extérieurs sont réduits explicitement à

---

<sup>23</sup> Le Corbusier, 1924 (rééd. 1994)

une fonction, souvent déambulatoire sinon abandonnée au « naturel », lieu de repos et d'aération. Les logements sont regroupés dans des immeubles aux formes géométriques, où l'angle droit est la règle et la courbe proscrite, au nom d'un rationalisme hygiénico-urbanistique.

La pensée « urbanistique » du Corbusier propose une agglomération, au sens spatial du terme, d'objets architecturaux autarciques, séparés physiquement du sol, niant la rue, l'espace public extérieur, et finalement l'urbanité, entendue au sens des villes européennes habituelles. La voiture individuelle généralisée n'est à cette époque qu'un rêve lointain de progrès démocratisé, ce qui n'empêche pas sa glorification dans les écrits du Corbusier, en parallèle à une dénonciation systématique des transports collectifs, des flâneries individuelles, ou de l'emprunt d'ancestraux « chemin des ânes », c'est-à-dire d'itinéraires irrationnels et traditionnels, inadéquats dans la ville contemporaine aseptisée proposée.

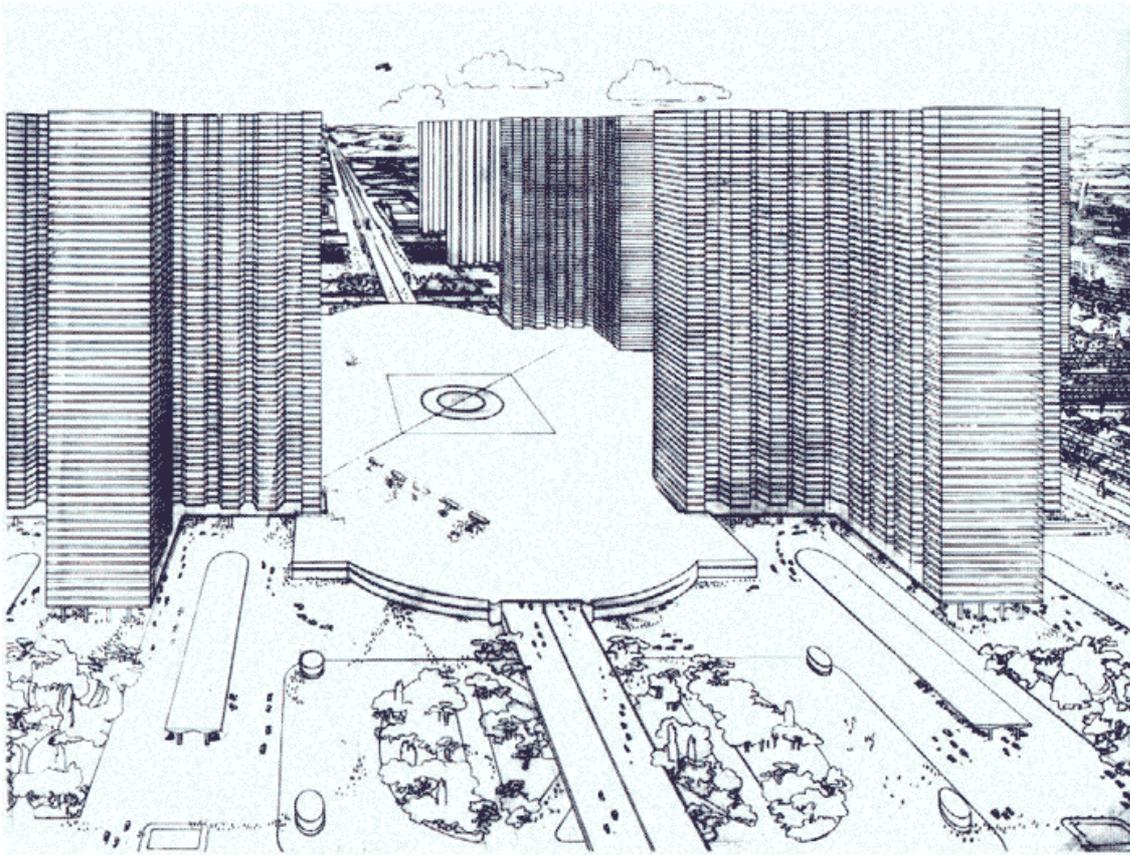
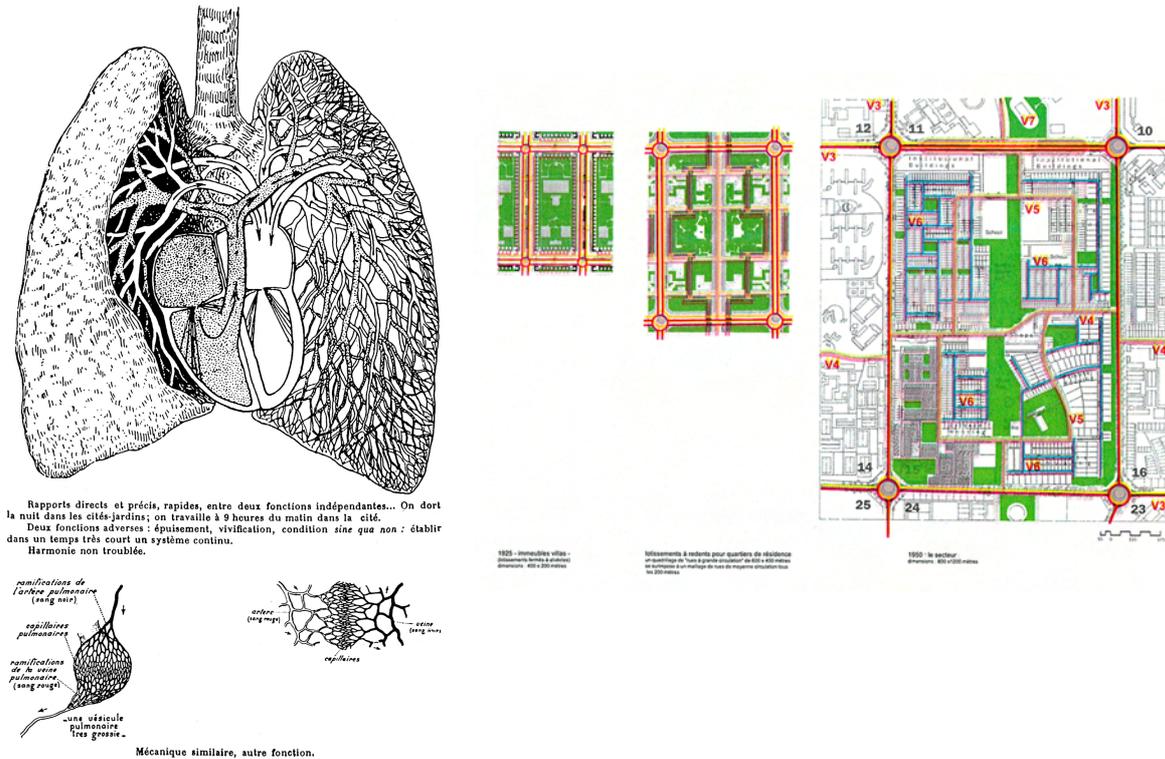


illustration 5

Le « centre-ville » de la cité corbuséenne. Un échangeur autoroutier est dissimulé sous la dalle centrale, qui abrite également un « centre d'échanges » entre modes aériens et routiers. La trame viaire est hiérarchisée, les axes sont dénivelés en fonction du mode de transport : les piétons ne sont jamais au même niveau que les automobiles.

C'est l'ère du fonctionnalisme urbain et de la rationalité, non seulement du bâti et de la trame viaire, mais également des comportements humains, ramenés à un « modulator », la schématisation de l'homme *standard*. Mais celui-ci n'existe pas plus que la cité idéale du Corbusier, pourtant proposée dans de nombreux plans entre les années 1920 et 1940.



illustrations 6 et 7

L'analogie corbuséenne entre le fonctionnement du corps humain et celui du système urbain. Le cœur est alimenté par des artères, elles-mêmes « approvisionnées » par des ramifications de plus en plus fines. Le Corbusier transpose cette approche biologiste à la ville contemporaine : 7 niveaux hiérarchisent les axes de circulation, de l'autoroute urbaine à la « voie verte » consacrée au repos du piéton. (illustration 7 : schéma réalisé par D. Mangin, in Mangin, 2004)

En revanche, **le fonctionnalisme, la standardisation et la hiérarchisation de la trame viaire ont connu une diffusion massive** après les Congrès Internationaux d'Architecture Moderne, et ont structuré en profondeur l'imaginaire de la profession. On peut constater encore aujourd'hui que **la hiérarchisation des réseaux de voiries ne fait guère débat, et que les représentations d'un système urbain cohérent, fermé, hiérarchisé perdurent** dans l'urbanisme français, malgré l'affichage au premier plan des notions de mixité fonctionnelle et sociale, d'espace public et de partage de la voirie au profit des modes alternatifs à la voiture individuelle<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> nous discuterons plus particulièrement ce constat dans les chapitres 4 et 6

27.2. Plan de Circumliaison - Chalumeau - 1935

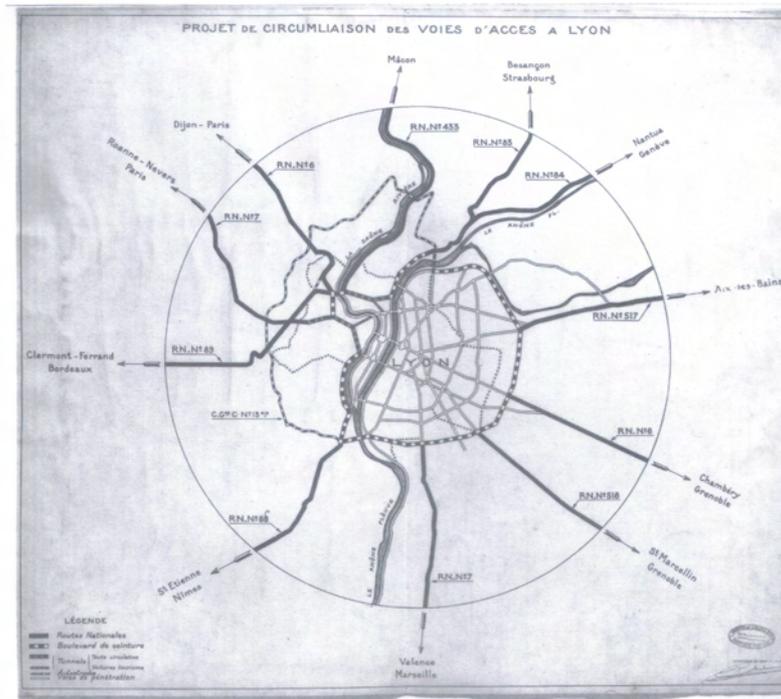


illustration 8

Un exemple de diffusion des préceptes du Corbusier sur la hiérarchisation des voiries et le détournement du transit sur des rocades. Il s'agit d'un des premiers exercices de structuration fonctionnaliste d'un réseau viaire, le « plan de circumliaison des voies d'accès à Lyon », élaboré en 1935 par C. Chalumeau, ingénieur en chef de la Ville de Lyon (*in* Archives municipales de Lyon, 1997, planche 27).

## 1.1.4. La ville cellulaire promue par le rapport Buchanan

Le mouvement de démocratisation de l'automobile, entamé dans les années 1920 aux Etats-Unis, s'amplifie également en Europe au lendemain de la seconde guerre mondiale. La circulation automobile et l'engorgement des voies publiques dans les grandes agglomérations deviennent prééminents, tant dans la sphère politique que dans celle de la recherche urbaine.

Si les Congrès Internationaux d'Architecture Moderne mettent en avant des solutions utopiques basées sur la *tabula rasa*, d'autres démarches visent à répondre aux questions de circulation urbaine en **adaptant la ville héritée à l'ère de la motorisation** quasi-généralisée des déplacements. C'est le cas du rapport Buchanan, dont **les conclusions ont été publiées en 1963 à la suite d'une commande du ministère britannique des Transports**. En France, le contexte réglementaire commence lui aussi à faire évoluer les pratiques, des opérations de rénovation urbaine vers des **démarches plus soucieuses du patrimoine bâti** (adoption de la loi Malraux).

Le rapport Buchanan propose des mesures concrètes d'aménagements viaires et urbains visant l'efficacité des échanges, la libre circulation des biens et personnes, et l'utilisation rationnelle et fonctionnelle des sols. En rupture avec la logique de *tabula rasa*, il s'agit d'adapter la ville héritée à l'automobile. Il s'y ajoute, pour les extensions périphériques, le **développement d'une nouvelle forme urbaine**, élaborée à partir du maillage et de la hiérarchisation du réseau routier urbain : c'est la « **ville cellulaire** », organisant des « poches » d'habitat, d'activités, de commerces entre les « mailles » des réseaux routiers rapides. A l'intérieur de chacune des « zones environnementales <sup>25</sup> » ainsi constituées, tout trafic de transit est proscrit. Et « l'architecture de la circulation » proposée par le rapport Buchanan propose de cesser de dissocier plans masses et plans de circulation, afin de garantir l'étude cohérente des différentes cellules composant l'espace urbain.

---

<sup>25</sup> L'ensemble de ces termes est tiré du rapport Buchanan, *in* Choay, 1979

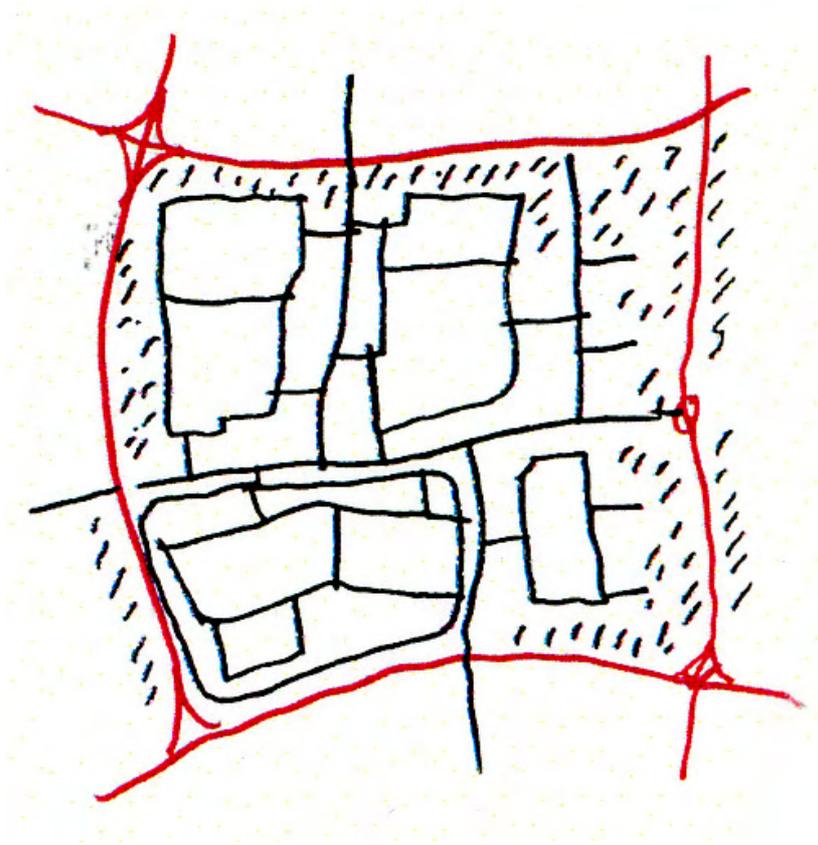


illustration 9

Une « zone environnementale » (ici stylisée par David Mangin, *in* Mangin, 2004). Plusieurs « cellules » autonomes sont aménagées autour de voies de desserte, elles-mêmes maillées autour d'un réseau autoroutier (en rouge) orthogonal. Urbanisme des « poches », où les fonctions s'organisent autour des échangeurs et giratoires.

La proximité intellectuelle entre les raisonnements et les solutions proposées est évidente entre les travaux du Corbusier et ceux de la commission présidée par Colin Buchanan : la hiérarchie du réseau viaire, le fonctionnalisme et le zonage d'îlots urbains entre chaque maille routière, la relégation du piéton et du cycliste sur dalle et/ou sur passerelle, les rhétoriques de l'environnement naturel en ville et de la libre circulation des flux dans des réseaux calibrés, sont autant de similitudes entre les deux approches.

En revanche, les propositions du rapport Buchanan sont le signe d'une **inflexion conceptuelle** : la « table rase » n'est plus un préalable du modèle de développement urbain ; les mailles routières pouvant se développer autour d'espaces hérités plus ou moins rénovés.

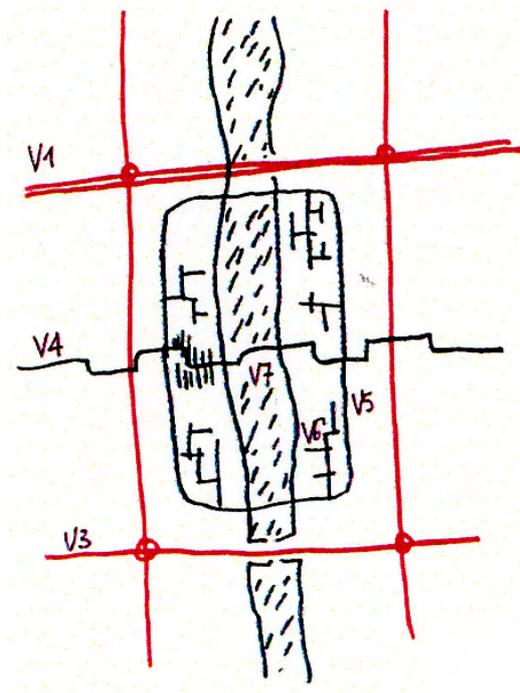


illustration 10

Un secteur de Chandigarh (dessin *in* Mangin, 2004). Comparé au schéma de l'illustration précédente, on relève la proximité des schémas proposés par le Corbusier et le rapport Buchanan : fonctionnalisme, hiérarchisation des voies, logique « d'alvéoles ». Mais Chandigarh est une ville nouvelle, alors que la ville cellulaire est un modèle qui peut s'adapter à la ville héritée.

La popularité des préconisations du rapport Buchanan est sans doute égale chez les planificateurs urbains, notamment français, que l'a été la diffusion des travaux du Corbusier auprès de la société civile. De nombreux travaux, comme récemment ceux de David Mangin<sup>26</sup> sur lesquels nous reviendrons dans la section 1.1.6, ont montré l'extraordinaire diffusion de la hiérarchisation des réseaux routiers et de la ville cellulaire en France.

---

<sup>26</sup> Mangin, 2004

### 1.1.5. Le « nouvel urbanisme », ou la cohérence « post-fonctionnaliste »

**Les années 1980 – 1990 sont marquées par la crise du fonctionnalisme**, tant dans ses fondements théoriques, tels que nous venons de les voir, que dans la planification urbaine zonale, la construction de logements et l'aménagement d'espaces publics. **Cette même période est également marquée par l'ascension des principes du *new urbanism***, un courant de pensée initié dans le monde anglo-saxon. Initié par des chercheurs, il a connu une diffusion massive chez les professionnels, tant en urbanisme qu'en économie des transports. Nous ne nous intéresserons ici qu'à l'une des idées phares de ce courant : la **relation entre forme urbaine et mobilité quotidienne**.

Nous avons vu que la mise en avant des interdépendances entre les formes de la ville et ses transports est aussi ancienne que la discipline de l'urbanisme, depuis la notion de viabilité chère à Ildefonso Cerdà. Cette porte d'entrée dans la problématique de la cohérence entre urbanisme et déplacements, au demeurant assez classique car basée sur un constat spatial quantifiable (les densités urbaines, les distances et fréquences de déplacement), connaît pourtant un regain d'intérêt avec le *new urbanism*. Malgré une remise en cause de l'urbanisme fonctionnel par les tenants du *new urbanism*, cette tentative de dépassement du modèle dominant la discipline au XXe siècle demeure pourtant appréhendée par un point de vue fonctionnel, en mêlant composition urbaine et articulation d'un réseau hiérarchisé de transport.

C'est en 1989 que paraît le premier ouvrage rendant compte de la recherche menée par Peter Newman, professeur en politique urbaine, et Jeffrey Kenworthy, maître de conférences en environnement urbain, tous deux à l'Université Murdoch de Perth, en Australie. Partant du constat que l'élévation des vitesses des déplacements quotidiens a permis l'éloignement des principales fonctions urbaines, P. Newman et J. Kenworthy ont cherché à quantifier la dépendance à l'automobile pour les déplacements urbains d'une part, « l'efficacité » énergétique des villes d'autre part. Il en a résulté un graphique présentant une comparaison

entre 32 métropoles mondiales, mettant en relation la densité urbaine (habitants à l'hectare) et la consommation d'hydrocarbures (giga joules par habitant).

VARIATIONS DE L'UTILISATION DE L'AUTOMOBILE EN FONCTION DE LA DENSITE URBAINE (1980) REFLETEE PAR LA CONSOMMATION DE CARBURANT PAR HABITANT

| Ville         | banlieue proche (échelle du piéton)        |                                | banlieue moyenne (échelle des transports collectifs) |                                | grande banlieue (échelle de l'automobile)  |                                |
|---------------|--------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------|
|               | Consommation de carburant (en GJ/habitant) | densité urbaine (habitants/ha) | Consommation de carburant (en GJ/habitant)           | densité urbaine (habitants/ha) | Consommation de carburant (en GJ/habitant) | densité urbaine (habitants/ha) |
| New York      | 11,9                                       | 251                            | 20,1                                                 | 107                            | 59,6                                       | 13                             |
| San Francisco | 17,5                                       | 128                            | 33,3                                                 | 57                             | 49,6                                       | 10                             |
| Melbourne     | 13,2                                       | 32                             | 20,3                                                 | 20                             | 26,9                                       | 10                             |

d'après Newman, Kenworthy, 1996

illustration 11

L'un des tableaux de synthèse des résultats de recherche obtenus par P. Newman et J. Kenworthy, à l'Université de Perth, dans les années 1990 : une approche environnementaliste des interrelations entre forme urbaine et mobilité quotidienne.

Les résultats de cette étude montrent clairement que les villes américaines sont peu denses et très dépendantes à l'automobile, à l'opposé des villes asiatiques, très denses et économes en énergie. Les villes européennes, bien que moins denses que ces dernières, sont relativement économes en énergie. A partir de ces constatations, le *nouvel urbanisme* s'est intéressé au rôle des formes urbaines dans la gestion des mobilités individuelles mécanisées : « les villes fonctionnent mieux lorsqu'elles offrent des transports en commun qui les relient à des banlieues à densité relativement élevée avec une occupation des sols mixte<sup>27</sup> ».

Si le fait d'appréhender conjointement formes urbaines et mobilité quotidienne marque le point commun avec les approches des grands utopistes structurant l'urbanisme, **les propositions des nouveaux urbanistes et les recherches menées par P. Newman et J. Kenworthy vont à l'encontre des grands utopistes fondateurs de l'urbanisme moderne, en promouvant la mixité fonctionnelle.**

Courant de pensée « contemporain », ayant assimilé les notions de patrimonialisation et de renouvellement urbain, le nouvel urbanisme prône un système urbain cohérent avec ses réseaux de transport qui s'applique à la fois à la ville pédestre ancienne, aux tissus hérités de

<sup>27</sup> Newman, Kenworthy, 1991 (p.106)

l'ère fonctionnaliste, et aux extensions urbaines contemporaines. Un nouveau maillage de transports alternatifs à la voiture individuelle (transports collectifs, vélos, marche à pied) structure des opérations de « mixage » des fonctions urbaines et de densification humaine dans les secteurs concernés bien desservis.

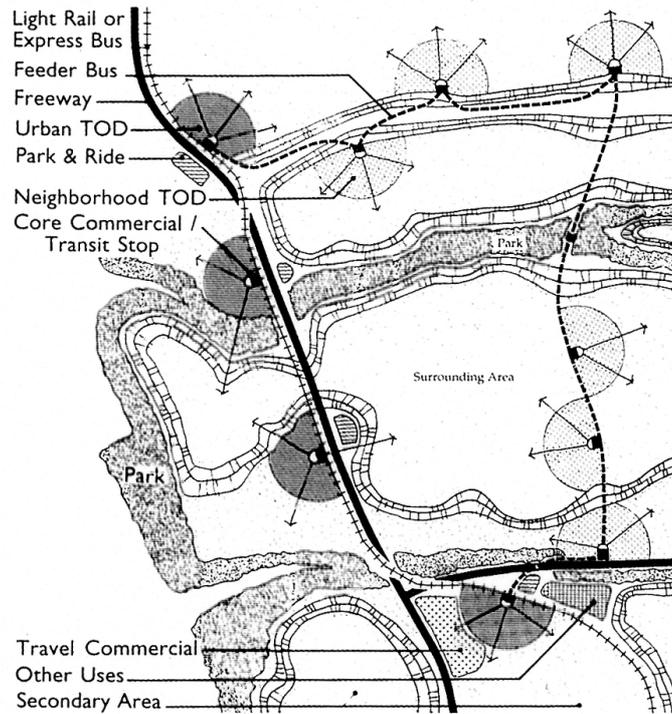


illustration 12

Synthèse des principes de développement cohérent entre urbanisme et desserte en transports promus par le nouvel urbanisme. La mixité des fonctions est organisée dans des zones où les faibles distances rendent possible les « mobilités douces ». Chacune de ces zones est desservie par des transports collectifs de proximité, et par des réseaux plus lourds, rapides et « structurants », qui assurent les échanges entre zones. Il s'agit donc d'un croisement entre les logiques de « collier de perles », de desserte maillée des territoires, et de la ville cellulaire.

La recherche de Peter Newman et Jeffrey Kenworthy a connu une diffusion massive, et les propositions des nouveaux urbanistes, un succès certain chez les professionnels. Le renouveau des planifications urbaines en Allemagne ou aux Pays-Bas, par exemple, s'inscrit dans ces principes, et propose, in fine, des réponses fonctionnalistes aux enjeux socio-économiques et environnementaux soulevés. La promotion de la densité et des courtes distances outre-Rhin, la localisation des activités en fonction des besoins d'accessibilité et de desserte en Hollande (politique « ABC ») participent de la convergence internationale créée autour des propositions

de densification, de mixité et de multimodalité des grandes agglomérations des pays développés.

En France également, ces questions sont remises sur le devant de la scène au début des années 1990, tant chez les chercheurs que chez les professionnels, accompagnant la montée en puissance des considérations environnementales. La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, votée en 1996 en France, popularise la notion de développement durable et cherche à agir sur le rééquilibrage modal des déplacements, développant ainsi un discours sur les compositions urbaines favorables à un tel dessein.

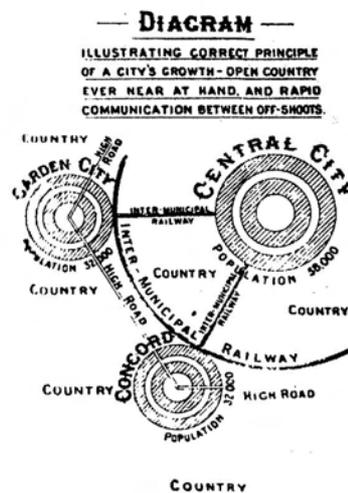
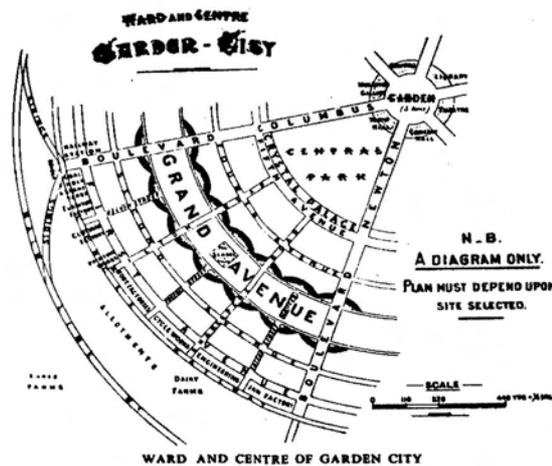


illustration 13

Esquisses d'Ebenezer Howard (*in* Ragon, 1991, volume 2 page 23) pour le réaménagement du territoire par l'aménagement de « cités – jardins », publiées en 1898, proposant un système urbain basé sur les courtes distances, la desserte par voie ferrée et la mixité fonctionnelle. Le « nouvel urbanisme » n'est pas une pensée urbanistique *ex-nihilo* !

## 1.1.6. CONCLUSION : La « ville passante », une tentative de dépassement du fonctionnalisme ?

En conclusion de cette première sous-partie, nous pouvons remarquer que **la cohérence entre urbanisme et déplacements est une notion aussi ancienne que l'urbanisme**, inventé par Cerdà en 1867, qui a posé les fondements d'une approche combinant traitement du mouvement et de la localisation urbaine.

L'assignation à l'urbanisme d'un « devoir moral » d'influer sur les trajectoires socio-économiques des individus et établissements qui constituent intrinsèquement la Ville, est présente dès les premiers penseurs (I. Cerdà, T. Garnier...). Sur ces bases, les architectes, urbanistes et ingénieurs s'intéressant au fonctionnement urbain n'ont eu de cesse, tout au long du XXe siècle, de tracer un sillon fonctionnaliste dans le champ de l'urbanisme, mettant en rapport formes urbaines et modes de déplacements, visant à parvenir à un fonctionnement urbain *optimal*.

C'est ainsi que s'est structurée, dans les théories urbaines, une approche très fonctionnaliste de la cohérence entre urbanisme et déplacements, que n'a pas pu dépasser le courant du *new urbanism*, pourtant constitué comme tentative de réponse à la crise du fonctionnalisme, qui a marqué la discipline dans le dernier quart du XXe siècle.

Cette **tentative de refondation de l'urbanisme**, très marquée par la pensée anglo-saxonne du rapport à l'espace et du rôle de la discipline dans la vie de ses habitants, de ses usagers, de ses organisations et établissements, a **conservé l'idée originelle d'une interdépendance entre formes physiques urbaines et desserte par des réseaux de transport hiérarchisés**.

David Mangin, lui aussi architecte – urbaniste, s'est récemment intéressé à la question des *formes et structures de la ville contemporaine*<sup>28</sup>, en tentant de dépasser le fonctionnalisme et l'utopisme des compositions urbaines proposées par les théories urbaines. Sa pensée part du constat que ce sont les logiques sectorielles qui produisent la ville périphérique et spécialisée,

---

<sup>28</sup> c'est le sous-titre de son ouvrage de 2004 sur la « ville franchisée »

donc elle-même sectorisée<sup>29</sup>, et qu'il faut chercher les racines de l'urbanisme de secteurs dans le mouvement *antiurbain* popularisé par le Corbusier (isolat des cités radieuses, négation de la rue et de l'espace public extérieur, hiérarchisation excessive des réseaux viaires...) et plus récemment par Rem Koolhaas (les *junk spaces*<sup>30</sup>).

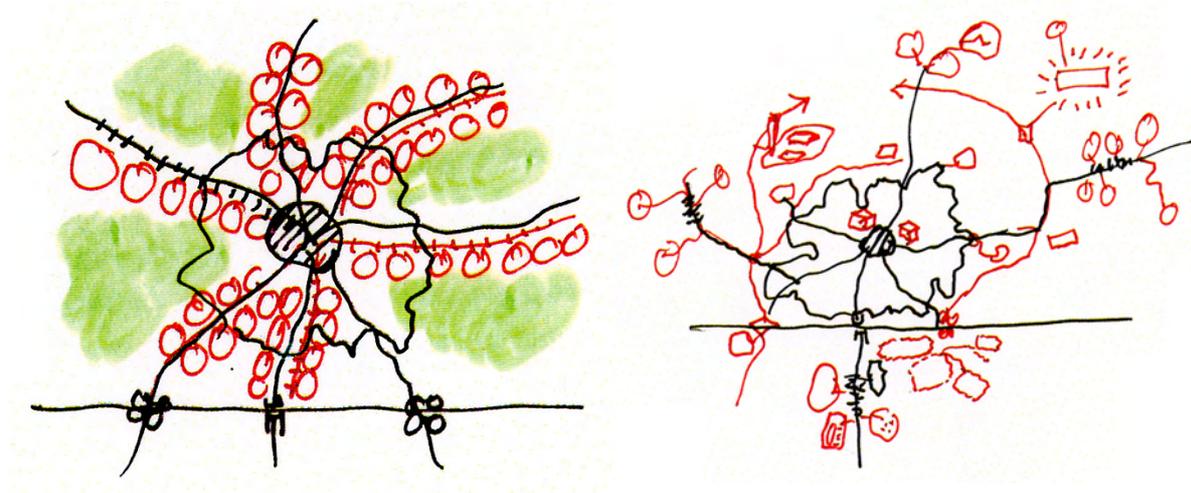
Face à ce qu'il nomme la « ville franchisée », impulsée par les grands réseaux commerciaux périphériques basés sur la mobilité automobile, et à la « ville de l'entre-soi », c'est-à-dire de la ségrégation socio-spatiale accélérée par l'individuation du logement dans des lotissements éloignés des centralités urbaines, D. Mangin propose trois scénarios pour l'avenir.

L'**urbanisme du réel**<sup>31</sup> correspond à la poursuite du développement de masse actuel, sur un modèle poly-radioconcentrique, ou en nappe sur les littoraux. L'**urbanisme du fantasme** est vertueux et économe, « durable » car basé sur le modèle linéaire, en *doigts de gant*, le long des voies ferrées. C'est le scénario utopique, à rapprocher des représentations idéologiques fonctionnalistes, fondatrices de l'urbanisme. Enfin, l'**urbanisme du possible** correspond à l'optimisation des contraintes de déplacement et à l'invention de formes urbaines moins productrices de dépendance automobile et d'enclavements. La **ville passante** est donc *métisse* (abandon de l'utopie de la ville homogène) et propose un urbanisme de tracés se substituant au traditionnel urbanisme de secteurs et de fonctions. C'est également une *ville fractale* : il s'agit de prêter attention aux mêmes enjeux à différentes échelles, de la rue à la région urbaine.

<sup>29</sup> « La mobilité l'emportant sur la géographie physique, l'urbanisme de secteurs a, de la sorte, supplanté l'urbanisme de tracés » (Mangin, 2004, p.67)

<sup>30</sup> autrement dit, des vides sans qualité contribuant à l'espacement croissant entre les populations, entre les activités

<sup>31</sup> les termes en gras ou en italique dans ce paragraphe sont de D. Mangin (Mangin, 2004).



illustrations 14 et 15

L'*urbanisme du fantasme*, à gauche, ou l'illusion de la cohérence fonctionnelle. A droite, l'*urbanisme du réel*, ou la « ville franchisée », résultat de l'échec de la planification urbaine « à la française ».

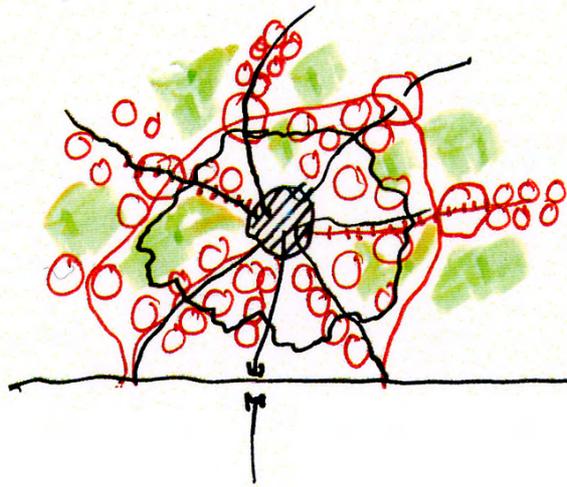


illustration 16

L'*urbanisme du possible*, transcription sur plan des propositions de David Mangin. Une approche véritablement post-fonctionnaliste de la cohérence entre urbanisme et déplacements ?

L'intérêt du travail de David Mangin est de fournir une *boîte à outils* de recommandations pour les élus et professionnels, à différentes échelles urbaines. L'*urbanisme du possible* n'est pas davantage le modèle d'une ville contemporaine idéale que ne l'ont été les propositions des urbanistes du XXe siècle. Mais c'est un cadre théorique et opérationnel en phase avec la recherche d'une cohérence territoriale résultant d'une coordination entre plusieurs acteurs se répartissant des compétences sectorielles. En ce sens, la *ville passante* renie le progressisme et

le fonctionnalisme, et rejette la « hantise de la congestion<sup>32</sup> » et de l'enclavement, qui a structuré la pensée urbaine du XXe siècle, du Corbusier à Colin Buchanan. Elle montre également que la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements ne dispose toujours pas, au début du XXIe siècle, d'une définition stabilisée, se positionnant par rapport aux héritages fonctionnalistes des théories urbaines, ni d'un « mode d'emploi » permettant sa mise en œuvre opérationnelle au travers d'outils appropriés.

---

<sup>32</sup> pour reprendre l'expression de Marc Wiel

## 1.2. LES PDU « LOTI », EXERCICES DE COHERENCE FONCTIONNALISTE

### 1.2.1. INTRODUCTION : une transcription fonctionnaliste dans la planification urbaine française

Si la vision progressiste de la ville s'est répandue en France à partir des années 1930 et 1940, l'approche fonctionnaliste du développement urbain n'a été transcrite dans la législation qu'en 1967, avec la promulgation de la Loi d'Orientation Foncière, qui crée les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme et les Plans d'Occupation des Sols<sup>33</sup>.

Auparavant prédominait une logique hygiéniste d'embellissement des villes et de composition urbaine. La figure n° 17 montre l'application de cette logique d'action, impulsée en France par la loi Cornudet du 14 mars 1919, qui oblige les Communes de plus de 10 000 habitants à se doter d'un « projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension », soumis à déclaration d'utilité publique, venant s'ajouter au plan général d'alignement et de nivellement, institué en 1884 dans toutes les Communes françaises.

Depuis 1958, l'urbanisme français avait déjà basculé dans l'ère du fonctionnalisme<sup>34</sup>, avec l'institutionnalisation des grands ensembles avec la procédure de ZUP<sup>35</sup>, le lancement de Plans d'Urbanisme Directeurs (PUD), complétés ensuite par les Plans d'Aménagement et D'Organisation Générale (PADOG)<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> sur ce sujet, le témoignage de Paul Delouvrier sur l'aménagement de l'Ile de France est particulièrement instructif (Institut Paul Delouvrier, 2003)

<sup>34</sup> Décret 58-1463 du 31 décembre 1958, prescrivant les PUD dans les Communes urbaines les plus importantes

<sup>35</sup> Zones à Urbaniser en priorité, cf. Merlin, Choay, 2000

<sup>36</sup> issus de la création des OREAM en février 1966.

Dans ces différents documents, les planificateurs cherchaient à encadrer la croissance urbaine prévisible et à prévoir les équipements jugés nécessaires (cf. figure n° 18). Les déplacements, dans ce cadre, demeuraient traités à travers les exercices de composition urbaine, en tant que conséquence induite par l'urbanisation.

### 26.2. Plan Condamine

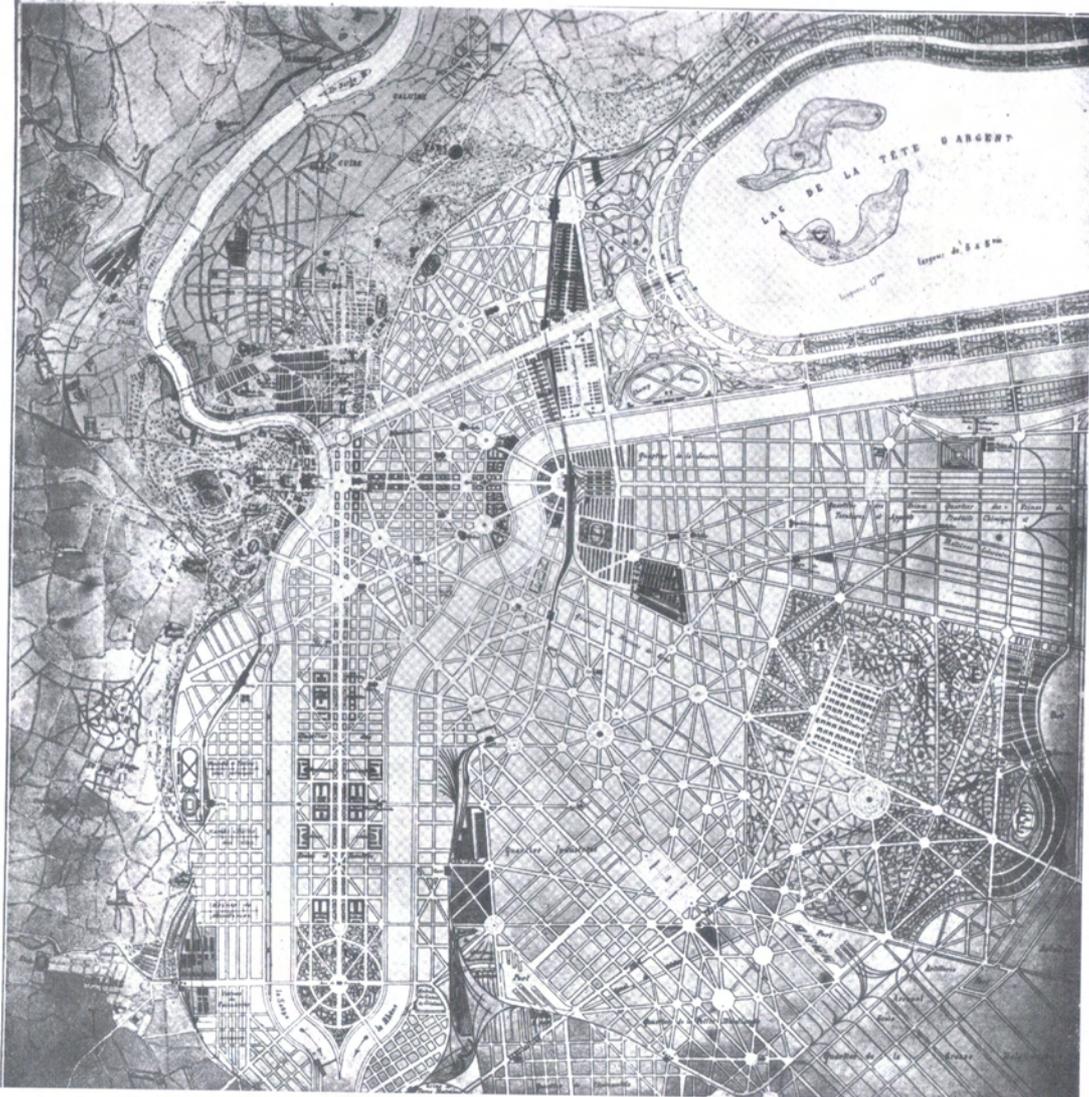


illustration 17

Un très bel exemple de composition urbaine centré sur la géométrie, l'embellissement, où l'on ressent l'influence des dessins de Cerdà ou Garnier. Il s'agit ici du projet présenté par Claudius Condamine, 8<sup>e</sup> prix au concours organisé en 1925 par la Société d'embellissement de Lyon (*in* Archives municipales de Lyon, 1997, planche 26).

28.1. « Plan Maillet » - 1960

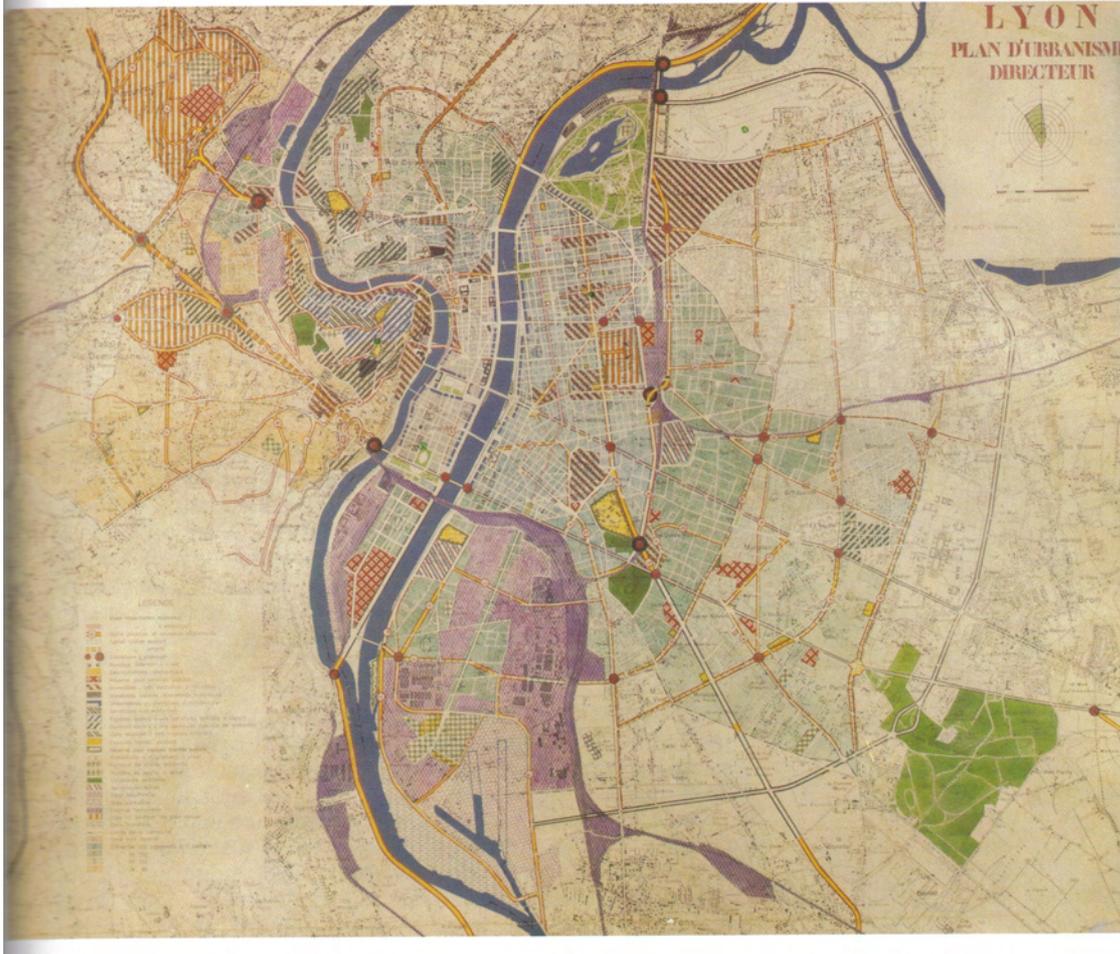


illustration 18

Le PUD de Lyon, dit « plan Joseph Maillet », étudié en 1956 et publié en avril 1960, exemple représentatif du zonage des sols et de la hiérarchisation des voies routières mis en place à partir de 1958 dans la planification urbaine française (*in* Archives municipales de Lyon, 1997, planche 28).

Avec la Loi d'Orientation Foncière, le législateur a généralisé l'élaboration concertée entre l'Etat et les collectivités locales de la planification urbaine. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme correspondait à un projet d'urbanisme intercommunal, à l'échelle d'une agglomération, sans effet direct et immédiat sur le droit des sols, alors que le POS avait été conçu pour définir l'usage et la réglementation des sols, en cohérence avec le parti d'aménagement urbain du SDAU, et ayant la faculté d'être opposable aux tiers. C'est ainsi que le plan d'occupation des sols avait pour fonction de définir les droits à l'échelle de la parcelle (usage de la construction, densité, organisation du bâti dans la parcelle, définition d'emplacements réservés pour les équipements publics, etc.).

Depuis la loi de décentralisation de 1983, ce sont les communes qui sont compétentes pour l'élaboration des POS. En l'absence, dans de nombreuses agglomérations françaises, de SDAU approuvés, les POS sont devenus au fil des ans des documents palliatifs, porteurs d'un projet d'urbanisme, plutôt qu'un simple outil réglementaire communal.

Le zonage des sols « à la française » issu de la loi de 1967 a ainsi repris les principes fonctionnalistes des théories urbaines que nous avons décrits précédemment, basant le développement urbain sur la séparation des fonctions, la rationalité des formes urbaines, la hiérarchisation des réseaux de déplacements, afin d'aboutir à une production urbaine cohérente. L'industrialisation des techniques de construction a par ailleurs permis, à la même époque, de standardiser et diffuser massivement des modèles génériques d'habitat collectif puis individuel, de locaux commerciaux et d'activités productives.

Dans ce cadre méthodologique, les déplacements urbains n'ont jamais été étudiés et planifiés en tant que tels. On peut ainsi remarquer, avec Gabriel Dupuy<sup>37</sup>, que **l'urbanisme français du XXe siècle a pour une large part organisé les pouvoirs urbains selon une logique aréolaire, c'est-à-dire une territorialité ceinte de frontières, à une approche réticulaire, où la territorialité s'affirme au-delà des zonages et frontières.** Dans cette approche fonctionnaliste de la planification urbaine, la cohérence entre urbanisme et déplacements est de fait cantonnée à une concordance cartographique entre des fonctions humaines et urbaines, et une hiérarchisation décontextualisée des réseaux de transport.

---

<sup>37</sup> Dupuy, 1991

## 1.2.2. La crise précoce de la planification urbaine fonctionnaliste

L'urbanisme fonctionnaliste est entré en crise, en France, dès les années 1970, soit quelques années seulement après l'entrée en vigueur de la LOF. L'utilisation des outils de planification créés par la LOF s'est avérée contrastée : si de nombreuses communes ont élaboré, avec la vague de décentralisation des années 1980, un POS pour échapper au règlement national d'urbanisme, les SDAU ont en revanche été peu mis en œuvre : de nombreuses agglomérations n'ont jamais approuvé leur schéma directeur, ou bien celui-ci ne l'a été que très longtemps après le lancement des études, le rendant caduc dans la pratique et inopérant en terme de mobilisation collective des acteurs locaux.

Dans le champ des déplacements urbains, les SDAU approuvés ont entériné le primat de l'automobile sur les transports alternatifs, en programmant un nombre conséquent d'autoroutes, voies rapides urbaines, rocades et autres déviations, les schémas et discours de promotion de ville compacte bien desservie en transports collectifs performants restant au stade de la déclaration de bonne intention consensuelle. Il ne faut pas oublier que les années 1970 ont vu, en parallèle, la publication de SDAU prônant une composition urbaine se rapprochant de ce que David Mangin a nommé « l'urbanisme du fantasme », et le creusement continu des déficits des comptes d'exploitation des réseaux de transport collectif urbain des agglomérations françaises.

Chez les urbanistes et chercheurs, les impasses de la planification fonctionnaliste conduisent à des remises en cause, appelant de nouvelles représentations et méthodologies d'actions en faveur d'une meilleure cohérence entre la ville et ses réseaux de déplacements. Comme l'affirme Marcel Roncayolo, « **le rêve orgueilleux et totalitaire de traiter la société à travers les formes spatiales échoue. Le grand renversement des années 1970, c'est la conscience de cette limite, la fin de la représentation projetée<sup>38</sup>** ».

---

<sup>38</sup> cité in Dupuy, 1991 (p. 18)

La ville progressiste, dominée par le fonctionnalisme et la recherche de rationalité, est apparue davantage reproductive qu'évolutive, bien adaptée à l'urbanisation plutôt qu'à la régénération urbaine. La périurbanisation des agglomérations françaises montre bien que « l'efficacité » du développement urbain et de ses réseaux réside dans la reproduction de solutions et formes certes éprouvées à un moment donné, mais sans que les possibilités d'évolution n'en soient garanties.

Dans ce cadre, comment penser une approche cohérente de la ville et des déplacements qu'elle génère ou attire ? La crise de l'urbanisme fonctionnaliste, et de la planification urbaine qui lui est liée, a rendu envisageable un basculement intellectuel qui, partant de l'approche auréolaire, développe un raisonnement basé sur le réticulaire. Autrement dit, l'entrée dans la problématique de la cohérence urbanisme / déplacements peut s'opérer à partir des réseaux de transport et leur évolution, plutôt que sur des représentations fonctionnalistes d'une cohérence spatiale et nécessairement reproductive. Il s'agit alors de projeter des modes de vie urbains, c'est-à-dire envisager une coordination de façons d'habiter, de travailler, de consommer, de se déplacer, d'avoir une vie sociale, plutôt que de planifier des formes urbaines.

Une telle approche de la cohérence entre urbanisme et déplacements, abordée à partir de l'entrée « transports urbains », peut s'envisager selon deux approches radicalement différentes.

**La première permet d'aborder de front, y compris sur le plan spatial, l'occupation des sols et les déplacements urbains**, basé sur la viabilité du système urbain. Cette approche découle de la théorie d'Ildefonso Cerdà, élaborée à Madrid et mise en œuvre à Barcelone dans les années 1850. L'adaptabilité et l'évolutivité des solutions offertes en termes de formes urbaines et d'écoulement des différents flux de déplacements, du court terme à la longue période, et l'attention portée au « bien-être individuel et au bonheur collectif<sup>39</sup> » en font une approche différente des propositions progressistes.

---

<sup>39</sup> Cerdà, réédition 2005, p. 81

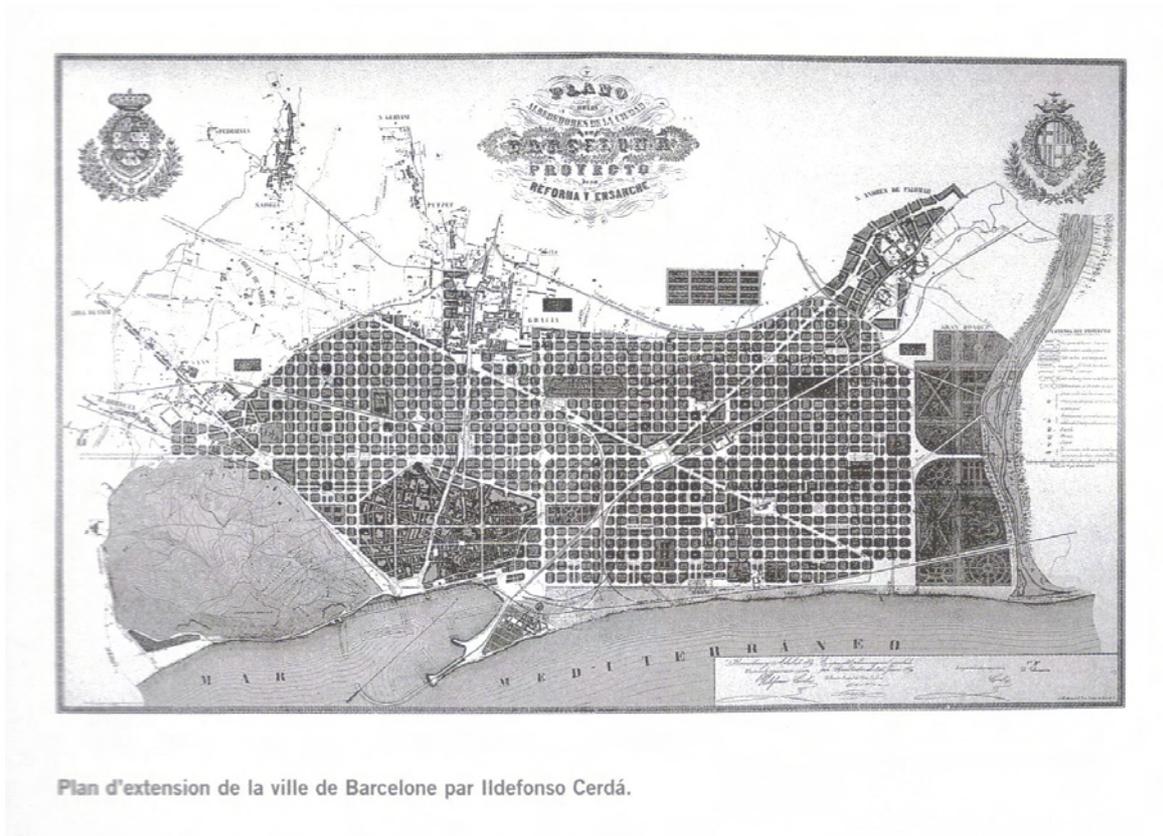
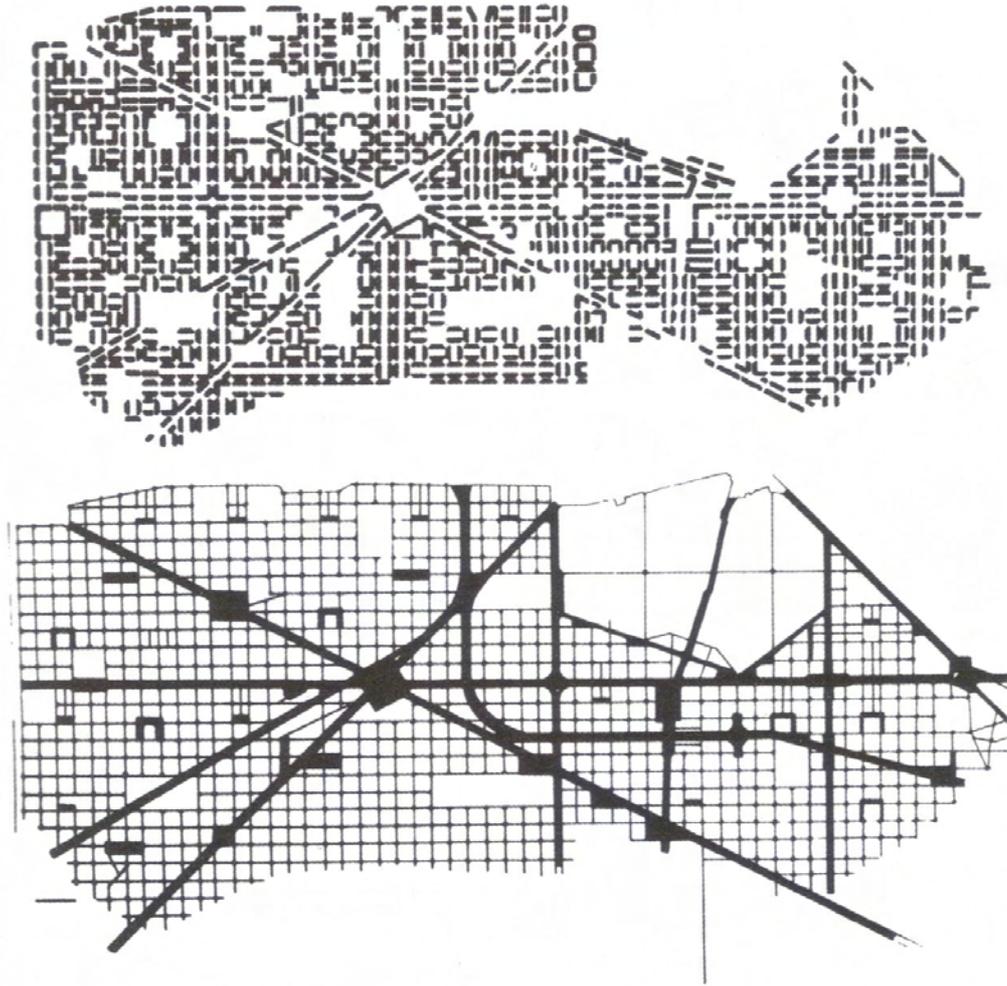


illustration 19

Plan d'extension de Barcelone par Ildefonso Cerdà, tel qu'il fut présenté publiquement en octobre 1859 (in Cerdà, réédition 2005, p. 14)

La recherche de qualité des espaces publics et la prise en compte du caractère multimodal des déplacements urbains sont novatrices (édictees au milieu du XIXe siècle), et constituent d'autres déterminants de la cohérence urbanisme / déplacements pensée par Cerdà, que les modèles de développement urbain fonctionnalistes mis en œuvre après la seconde guerre mondiale ont délibérément négligés<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> En 1857, Cerdà écrit que « la diversité des moyens de locomotion et de traction, la diversité des directions, des vitesses, des destinations, toute cette multitude incalculable de choses si différentes, si hétérogènes qui circulent sur la voie requiert, dans l'intérêt général, des solutions adéquates au fonctionnement particulier de chacun de ces éléments, selon la nature de chaque mouvement » (Cerdà, réédition 2005, p. 151).



Relevés effectués d'après le plan de Cerdà.  
En haut: l'espace du séjour; en bas: l'espace du mouvement.

illustration 20

Illustration de la pensée urbanistique de Cerdà visant la « viabilité universelle », où résidence et communication sont intimement liés, dépassant le « simple » exercice de composition urbaine. (in Cerdà, réédition 2005, p. 25)

La seconde approche possible demeure sectorielle : il s'agit de s'intéresser à l'économie des transports d'une agglomération, à partir de ses réseaux et infrastructures. Dans ce cadre théorique, ce sont donc ces derniers qui sont de première importance ; les choix de développement urbain ne sont alors que des variables influençant positivement ou négativement les évolutions de l'économie d'un ou plusieurs réseaux de transports. Il s'agit donc d'une approche qui demeure fonctionnaliste (la rationalité, c'est-à-dire ici l'écoulement de flux et la recherche de la meilleure rentabilité, demeure l'objectif principal) et sectorielle (on procède par politiques « de branches »).

## CHAPITRE 1

C'est cette seconde approche qui a été mise en avant dans les tentatives françaises des années 1980 de dépasser la crise de la planification urbaine issue de la LOF, en relançant une planification sectorielle de la mobilité urbaine, censée recréer une cohérence *in situ* entre réseaux et formes urbaines.

### 1.2.3. La relance sectorielle de 1982 (LOTI) : le réseau de transport urbain comme vecteur de cohérence urbanisme – transports

Durant les années 1970, la question des déplacements urbains s'affirme progressivement dans l'agenda politique national. **La première moitié de la décennie**, couverte par le VI<sup>e</sup> Plan (1971 – 1975), **est marquée par l'instauration du versement transport** (à partir de 1973, en réponse à l'aggravation de la situation financière des réseaux de TCU), **et par le financement de transports collectifs en site propre « lourds », c'est-à-dire des métros, à Lyon, Marseille et Lille.**

C'est un tournant dans l'histoire française des déplacements urbains : pour la première fois, l'Etat central accepte de développer des transports collectifs performants en Province, après des décennies de refus<sup>41</sup>. Le Plan présente ces grands projets comme des outils techniques d'aide à la résolution des difficultés de circulation dans les principales « métropoles d'équilibre » chères à la Datar (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale). Il est important de noter que **ces grands projets de métro ne sont pas à proprement parler les fruits d'une politique favorable exclusivement aux modes alternatifs à la voiture individuelle** : enterrer le transport collectif libère de la place pour la circulation et le stationnement automobile.

Dans les agglomérations moins importantes, l'Etat encourage la réalisation de **plans de circulation**, en subventionnant la moitié de leur étude. Ces plans, **traitant exclusivement de la voirie**, visent l'amélioration de la **fluidité automobile**, en prévoyant à moyen terme (5 à 10 ans), des (ré)aménagement d'axes et de carrefours, l'augmentation du nombre de places de stationnement et le *traitement* des cheminements piétonniers.

Un infléchissement du parti pris en faveur de la poursuite de la fluidification des déplacements individuels mécanisés a pourtant lieu avec le VII<sup>e</sup> Plan (1976 – 1980), au

---

<sup>41</sup> Sur la lente maturation de ces projets, on peut se référer au cas lyonnais, traité dans les mémoires de René Waldmann, l'un des « pères » du métro lyonnais (Waldmann, 1991 et 1993).

lendemain du premier *Choc pétrolier*. Il s'agit désormais de mener une politique nationale en faveur des transports urbains, à travers une contractualisation avec les réseaux de Province. L'objectif, cette fois-ci, est clairement de développer l'offre en transport collectif, sur la base d'un subventionnement incitatif, dont l'initiative revient aux collectivités locales. Celles-ci, afin d'encadrer et organiser leur politique favorable aux transports collectifs, ont la possibilité d'élaborer, à partir de 1983, un Plan de Déplacements Urbains, qui intègre pour la première fois la notion de partage de la voirie entre les différents modes.

Le passage du Plan de circulation au PDU est lié à la promulgation de la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs en 1982. Celle-ci consacre le droit au transport, et constitue le premier aboutissement institutionnel d'une logique sectorielle et incitative au niveau national. C'est également une approche multimodale, avant même l'apparition du terme. Pour la LOTI, un PDU « définit les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement dans le périmètre des transports urbains. A travers une approche sectorielle (les transports urbains), la recherche de cohérence générale du fonctionnement urbain est attribuée, et c'est une innovation supplémentaire, à un seul organisme : l'autorité organisatrice des transports urbains, à travers son statut de maître d'ouvrage des PDU.

L'article 28 de la LOTI précise que les Plans de Déplacements Urbains ont pour objectifs de « définir les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement dans le périmètre des transports urbains », dans l'optique d'une « utilisation plus rationnelle de la voiture » et d'une « bonne insertion des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun ».

**Il s'agit donc d'un retournement dans l'histoire de la planification urbaine française :** l'entrée dans la thématique ne s'opère plus à partir des formes urbaines, mais des déplacements. Pour autant, **la démarche demeure à la fois sectorielle et fonctionnaliste** dans sa méthodologie et dans sa production d'action publique.

Les agglomérations de Grenoble, Nantes, Montpellier, Lorient, Bourges et Annecy ont expérimenté les PDU à partir de 1983. Le conditionnement du subventionnement des

transports collectifs locaux par l'Etat à l'existence d'un PDU a conduit 45 agglomérations à en lancer l'étude, jusqu'au coup d'arrêt de 1986, où le financement étatique a été interrompu.

En terme de bilan critique, et ainsi que le remarque Jean-Marc Offner, **cette première génération de PDU a souffert de l'absence de méthodologie claire** pour une démarche de planification sectorielle somme toute innovante<sup>42</sup>. **Le décret d'application de cette mesure phare de la LOTI n'est par ailleurs jamais paru, rendant facultatifs les PDU et précaire la compétence multimodale de planification des déplacements par les autorités organisatrices urbaines.** Dès lors, l'arrêt du financement des PDU et des projets d'amélioration des transports collectifs par l'Etat n'a fait qu'accélérer le désintérêt des collectivités locales pour les Plans de Déplacements Urbains.

Seule a subsisté, de 1986 à 1988, une politique nationale de « contrats de productivité », dont l'objectif a principalement été d'améliorer l'exploitation et l'équilibre financier des réseaux de Province, mis en difficulté par les améliorations de l'offre réalisées depuis 1982. De fait, cette seconde vague de contractualisation avec les collectivités locales dans le champ des déplacements urbains, a consisté en une réduction drastique des coûts d'exploitation des réseaux.

Les efforts de développement de l'offre et les prétentions d'action cohérente avec le développement urbain des agglomérations ont été réfrénés. La seconde moitié des années 1980 peut donc être considérée comme un nouvel épisode de crise de la planification des déplacements, doublé d'interrogations sur le financement des politiques de transport menées dans les agglomérations françaises.

Dès 1987, Pierre Lassave a établi un premier bilan<sup>43</sup> des PDU « génération LOTI ». Celui-ci remarque en premier lieu le décalage entre la décentralisation, qui a consacré le pouvoir municipal sur l'urbanisme, l'habitat, le développement économique, et la LOTI, loi « verticale » qui renforce la sectorisation du champ des déplacements urbains, et qui en confie la compétence à un pouvoir intercommunal balbutiant, au travers de l'AOTU. Aussi la rupture

---

<sup>42</sup> Lefèvre, Offner, 1990

<sup>43</sup> Lassave, 1987

avec l'ère de la LOF est-elle bien réelle, avec le passage d'une décentralisation très encadrée à une logique d'initiative locale et supra-communale.

P. Lassave, tout comme J-M. Offner et C. Lefèvre<sup>44</sup>, relève par ailleurs que l'intérêt de ces démarches locales volontaires ne réside pas dans leur opérativité à court terme (qui s'est révélée assez faible), mais dans l'inscription durable, sur ces territoires, de problématiques de la question des déplacements urbains, et de mise en évidence des interdépendances avec les politiques d'urbanisme et les enjeux intercommunaux de l'action publique en France.

Des approches transversales, des visions cohérentes et globales ont en effet pu émerger au sein de groupes partenariaux locaux constitués d'élus et de professionnels dans certaines agglomérations (Lyon, Grenoble, Nantes). Dans d'autres cas, la démarche PDU a permis l'agrégation d'acteurs autour de « projets phares » tels que lignes de tramways ou axes prioritaires bus (Montpellier, Rennes). Dans tous les cas, **la coopération interinstitutionnelle a progressé lors de l'étude des premiers PDU.**

C'est dans un cadre juridique, institutionnel et financier assez flou que se sont déroulées, en France, les premières tentatives d'approche concertée des politiques publiques à l'initiative des collectivités locales, tant en intra-sectoriel (partage de la voirie, cohérence entre les modes de transport...) qu'en inter-sectoriel (politique des déplacements urbains par rapport à celles traitant de l'habitat, du stationnement, du cadre de vie ; aménagement de pôles d'échanges dans les centralités secondaires des agglomérations...).

Il faut également retenir de cette période d'expérimentation qu'elle marque la fin de la focalisation sur les formes urbaines. Les déplacements sont traités en tant que tels, dans une approche de rééquilibrage modal, alors que les plans de circulation des années 1970 et leurs descendants visaient un maintien de la fluidité des déplacements automobiles.

Enfin, la première génération de PDU a permis l'émergence, dans les principales agglomérations française, de « grands projets » de transports collectifs en site propre : métros, tramways, bus sur couloir réservé... Malgré la crise financière des réseaux de transport urbain

---

<sup>44</sup> Lefèvre, Offner, 1990

dans les années 1980 – 1990, et celle de la planification urbaine, certains de ces projets ont été réalisés à partir de 1986, à Nantes, Grenoble Strasbourg... ouvrant ainsi l'ère des grands projets de transport collectif inscrits aux plans de mandat municipaux (et intercommunaux).

Les années 1980 sont marquées par le basculement des planifications fonctionnalistes dans une « nouvelle » approche sectorielle de l'action publique, qui focalise la recherche de cohérence urbaine sur le développement de réseaux multimodaux de déplacements, conduisant *in fine* à la poursuite des visées fonctionnalistes. Dans le même temps, la poursuite de l'étalement urbain et de la démocratisation de l'automobile, la difficulté d'asseoir un pouvoir intercommunal aux compétences transversales, la montée des préoccupations sur le cadre de vie et l'environnement conduisent également à la remise en cause de ces démarches fonctionnalistes et sectorielles, pour déboucher au cours des années 1990 sur une approche plus globalisante de l'action publique, à partir d'une entrée environmentaliste.

## 1.3. LES PDU « LAURE », UNE APPROCHE ENVIRONNEMENTALISTE DES DEPLACEMENTS URBAINS

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a été promulguée le 30 décembre 1996. L'un de ses apports principaux est la relance d'une planification des déplacements urbains, à travers une refonte des PDU. Ceux-ci ont été placés sous le sceau des **nouveaux paradigmes de l'action publique de cette fin des années 1990 : les préoccupations environnementales et le concept de développement durable**, qui impliquent tous deux une transversalisation du traitement politique de la question des déplacements urbains.

La LAURE correspond ainsi à la transcription législative des apports du rapport Brundtland, publié par les Nations Unies en 1987, dont la médiatisation a été très importante, et qui jette les bases d'un **développement durable** de nos civilisations, c'est-à-dire qui permette « de satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire leurs propres besoins ».

La LAURE se base sur ces apports pour réglementer la qualité de l'air et fixer des objectifs de limitation des pollutions qui l'affectent. Des plans pour la protection de l'atmosphère sont créés dans chaque région et dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants. La maîtrise des besoins de déplacements est désormais inscrite dans la loi et dans le Code l'urbanisme<sup>45</sup>, et les Plans de Déplacements Urbains sont relancés, à travers une modification de la LOTI.

---

<sup>45</sup> articles 16 et 17 de la LAURE.

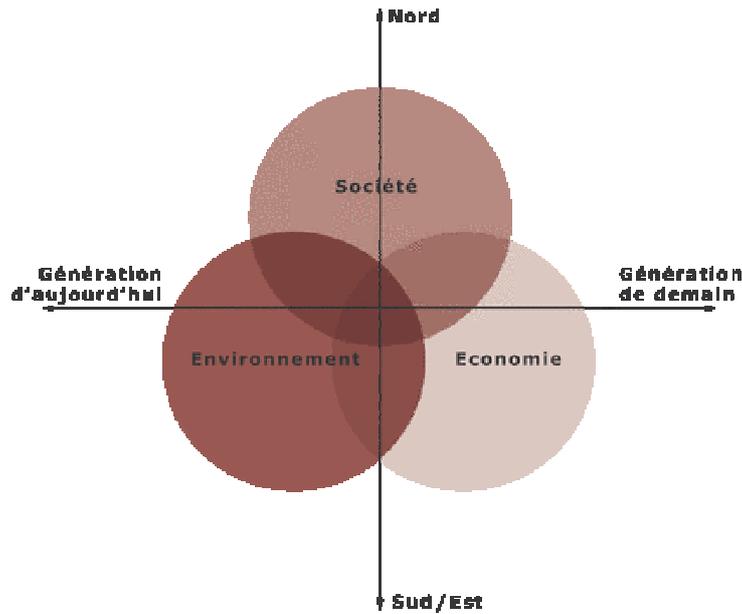


illustration 21

Vision schématique de la définition du développement durable, tel qu'il apparaît dans le rapport Brundtland de 1987 : une approche du développement censée réconcilier le social, l'économique et l'environnemental, sans obérer l'avenir.

Désormais, les PDU définissent « les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre des transports urbains ». Ces plans ont pour objectif « **un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie<sup>46</sup>** ».

Dépassant ainsi l'approche antérieure qui privilégiait, dans les années 1970, l'écoulement des flux de circulation routière et l'augmentation des vitesses automobiles, la loi entérine le basculement dans une approche multimodale, première innovation, et incitant à une sorte de « discrimination positive » en faveur des modes alternatifs à la voiture individuelle, au nom de mots d'ordres environnementaux. L'article 14 de la LAURE, modifiant l'article 28 de la LOTI, vise en effet explicitement « la diminution du trafic automobile », par le partage de la voirie entre modes, le développement de l'offre en transport collectif, la réorganisation du stationnement et des livraisons, et le lancement d'incitations au report modal pour la mobilité quotidienne des salariés des entreprises et administrations (qui deviendront les Plans de Déplacements d'Entreprises – PDE – et d'Administrations – PDA).

<sup>46</sup> extraits de l'article 14 de la LAURE.

La Loi laisse deux ans aux autorités organisatrices de transport urbain pour élaborer leur PDU, lorsque les agglomérations dépassent le seuil des 100 000 habitants, ce qui sous-entend qu'une soixantaine d'AOTU devait achever son exercice de planification avant fin décembre 1998. Ce délai a été plusieurs fois allongé jusqu'à ce que la loi SRU ne vienne entraîner, fin 2000, une première série de révisions. **On a ainsi assisté, à partir de 1997, à un renouveau sans précédent de démarches locales de planification depuis l'ère des plans de circulation lancés en France dans les années 1970.**

Cette hâte, alimentée par l'injonction législative, s'explique également par le niveau assez élevé de subventionnement (une trentaine de millions de francs de l'époque au niveau national). Ainsi en **juin 2000, un rapport GART / Certu recensait 10 PDU approuvés, 28 arrêtés, et une trentaine « en cours d'étude »**, dont une dizaine seulement apparaissaient déjà comme retardataires<sup>47</sup>.

On peut donc retenir de ce renouveau de la planification sectorielle des déplacements urbains, qu'il est marqué, au niveau national, par la mise en perspective de la question de la mobilité quotidienne par rapport à des objectifs transversaux de protection de l'environnement. Si l'approche demeure sectorielle, elle entérine donc la modification de l'appréhension politique des questions de transport dans les grandes agglomérations françaises. La fluidité des réseaux routiers, l'équilibre financier de l'exploitation des réseaux de transport collectif cèdent le pas à des objectifs de qualité de l'air, de préservation de la santé publique et de maîtrise de l'étalement urbain et des besoins de déplacement.

Dans le rapport publié en juin 2000, le GART et le Certu concluent, avec optimisme, que « la première génération de PDU loi sur l'air crée une nouvelle culture des déplacements qui permet de dépasser les schémas sectoriels de développement du réseau routier d'un côté, du réseau de transports en commun de l'autre. La concertation, au cœur de la démarche PDU, a déjà porté ses fruits, et doit être poursuivie pour une mise en œuvre cohérente des actions programmées<sup>48</sup> ».

---

<sup>47</sup> GART, Certu, 2000

<sup>48</sup> GART, Certu, 2000, p. 92

L'essor rapide des démarches de PDU a également relancé une série de travaux menés par des chercheurs en urbanisme, en économie des transports ou en sociologie des organisations, sur lesquels nous reviendrons plus longuement dans le deuxième chapitre. Il faut pourtant mentionner ici les grandes lignes de ces travaux, nettement moins optimistes, pour les replacer dans la perspective d'évolution du portage de la notion de cohérence urbanisme / déplacements, abordée dans ce présent chapitre.

Dès le début des années 2000, des recherches ont en effet été menées, afin d'analyser les méthodes, le contenu et la portée des démarches engagées localement, ainsi que les possibilités de suivi et d'évaluation des projets validés dans le cadre de ces scènes de négociation.

C'est ainsi que Jean-Marc Offner a parlé d'un « **bilan mitigé**<sup>49</sup> », en relevant que les déplacements urbains avaient certes été réinscrits à l'agenda politique, mais que l'essentiel des projets validés dans le cadre des PDU relevaient d'un « discours convenu, faiblement problématisé, puisant dans un stock de solutions peu différenciées, sans réflexion stratégique<sup>50</sup> ». Pour le Directeur du LATTTS, **les PDU n'ont pas été suffisamment le lieu d'un renforcement des liens entre organisations, ni de l'élaboration de référentiels adaptés à l'ensemble de la problématique contemporaine des déplacements urbains.**

En revanche, **nombre de PDU ont été élaborés, voire instrumentalisés, dans l'optique d'une justification de « grands projets – solutions »**, correspondant généralement à des transports collectifs en site propre, voire à des infrastructures routières nouvelles<sup>51</sup>.

Il ressort donc des premières analyses des PDU LAURE, que **les intentions de transversalité souhaitées par le législateur ont difficilement franchi le cap des phases de diagnostic** et de mise en perspective des enjeux locaux liés aux déplacements urbains. **A partir d'une démarche ouverte aux interrelations avec l'urbanisme et l'environnement, s'est développée une génération de documents de planification demeurant sectoriels**, c'est-à-dire ne traitant que des questions liées à l'offre de transport, ne s'intéressant pas aux

---

<sup>49</sup> PREDIT / LATTTS, 2003

<sup>50</sup> PREDIT / LATTTS, 2003, p. 5

<sup>51</sup> Offner, 2001, in *Annales des Ponts et Chaussées*.

déterminants urbanistiques de la mobilité quotidienne, et n'utilisant l'approche environnementaliste que comme faire-valoir général d'une action publique débouchant sur des plates-formes de projets réalisables dans le cadre d'un ou deux plans de mandats municipaux (et intercommunaux par extension).

Les limites des PDU LAURE, et le besoin de globalisation de politiques aussi sectorisées que les déplacements, l'urbanisme ou l'habitat ont trouvé un écho auprès des ministères. Annonçant la loi SRU, le Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement déclarait ainsi, deux ans après la LAURE, que « la question d'avoir une réflexion globale sur les problèmes de transport et d'urbanisme, et sur la cohérence des démarches et des outils de planification dont nous disposons s'impose à tous. (...) Ce dont il est question, c'est bien sûr de l'organisation des déplacements et de la place respective de la voiture et des transports collectifs dans la ville. Mais c'est aussi un problème de l'étalement urbain, des fractures urbaines et des ségrégations spatiales et sociales<sup>52</sup> (...) »

La seconde moitié des années 1990 a été marquée par l'enchaînement, en peu de temps, de la promulgation de quatre lois complémentaires : LAURE en 1996, LOADDT<sup>53</sup> et loi RSCI<sup>54</sup> en 1999, loi SRU<sup>55</sup> en 2000. Cet arsenal législatif a relancé la planification des déplacements, puis donné le coup d'envoi de l'intercommunalité de projet, avant de réformer la planification urbaine et d'ériger la cohérence urbanisme / déplacements et le développement urbain durable comme nouveaux paradigmes d'une action publique renouvelée dans ses méthodes, décentralisée et contractualisée dans son portage, ainsi que nous allons le détailler à présent.

---

<sup>52</sup> Allocution de Jean-Claude Gayssot le 8 avril 1999 au colloque du GART « PDU : des villes à vivre ».

<sup>53</sup> Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durables du Territoire, dite *loi Voynet*, juin 1999

<sup>54</sup> loi relative au Renforcement et à la Simplification de la Coopération Intercommunale, dite *loi Chevènement*, juillet 1999

<sup>55</sup> loi Solidarité et Renouvellement Urbains, dite *loi Gayssot*, décembre 2000

## 1.4. LA COHERENCE SELON LA LOI SRU : UN DEPASSEMENT DU FONCTIONNALISME

### 1.4.1. La Loi SRU : nouvel « âge d'or » de la cohérence urbanisme – déplacements ?

La loi Gayssot est marquée par différents apports, issus de la recherche en urbanisme, en environnement ou en économie des transports, qui **mettent en avant les notions de cohérence** (tant physique, institutionnelle que méthodologique) **et de développement durable, reflètent les débats sur la densité et la mixité urbaines, et reconnaissent l'influence négative de l'automobile individuelle** et des voies rapides urbaines et périurbaines sur l'étalement urbain, sur les densités, sur la ségrégation sociale et sur la spécialisation territoriale des fonctions urbaines. On reconnaît notamment la **transposition de constats et propositions réalisés par le courant des « nouveaux urbanistes »**, tels que nous les avons décrits dans la première sous-section de ce chapitre.

L'article premier du texte prévoit ainsi que les différents documents de planification urbaine pourront désormais assurer « l'équilibre entre le renouvellement urbain [et] un développement urbain maîtrisé (...), la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain (...), une utilisation économe et équilibrée des espaces (...), la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile<sup>56</sup> ».

En conséquence, la loi désigne la lutte contre l'automobile, la ségrégation sociale, le zonage des fonctions, l'étalement périurbain et les faibles densités comme les leviers d'action privilégiés dans les agglomérations françaises, devant permettre d'aboutir à une ville cohérente et harmonieuse. Cette recherche de vertu n'est pas sans rappeler les objectifs

---

<sup>56</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, titre 1, section 1, article premier

poursuivis par les grandes utopies urbaines fondatrices de la discipline, même si les méthodes et les outils diffèrent.

A l'objectif de cohérence territoriale entre une agglomération, ses réseaux, ses activités et son peuplement, répond une injonction de cohérence entre les différents documents de planification urbaine, sectoriels ou non, selon un emboîtement scalaire qui demeure hérité de la LOF. L'ensemble des exercices de planification est réformé, proposant un **système arborescent DTA > SCOT > PDU, PLH, SDEC > PLU<sup>57</sup>**, sans que ces documents doivent pour autant être étudiés dans cet ordre. On remarque, dans cette hiérarchie, que **l'échelon de la planification programmatique d'agglomération demeure marqué par le découpage sectoriel** : les politiques de déplacements, d'habitat et de développement économiques doivent être cohérentes entre elles tout en n'étant pas élaborées en même temps ni par les mêmes groupes d'acteurs.

Aboutissement des réformes législatives de la seconde moitié des années 1990, la loi SRU constitue un changement de perspective idéologique encadrant l'action publique en urbanisme et en politique des transports. **A l'approche fonctionnaliste de la Loi d'Orientation Foncière, le nouveau texte propose une démarche globalisante, basée sur des mots d'ordre transversaux (la cohérence, la durabilité, la mixité...), avec à la clé une obligation de résultat.**

On peut donc considérer, comme l'a écrit Jean-Charles Castel<sup>58</sup>, que **la loi SRU a constitué, lors de sa promulgation, une étape importante dans la critique de l'urbanisme fonctionnel**, qui s'est en fait élevée progressivement dès la fin des années 1960, ainsi que nous l'avons vu précédemment. En appelant la mise en œuvre de politiques globales dans les agglomérations françaises, en recherchant les mixités fonctionnelle et sociale, en promouvant une approche multimodale et systémique des déplacements quotidiens, le texte de loi a cherché à dépasser les cadres théoriques d'action de la loi de 1967, eux-mêmes hérités des théories urbaines de la première moitié du XXe siècle.

---

<sup>57</sup> c'est-à-dire, respectivement, Directive Territoriale d'Aménagement, Schéma de COhérence Territoriale, Plan de Déplacements Urbains, Programme Local de l'Habitat, Schéma Directeur d'Équipement Commercial, Plan Local de l'Urbanisme.

<sup>58</sup> Castel, 2001 (séminaire planification urbaine organisé par le METL et l'ENPC)

En termes de déplacements urbains, la loi SRU ne correspond pas tant à une refonte de la politique de transport pour la faire concorder aux objectifs du développement durable, qu'à une relance de la recherche de cohérence avec les autres politiques touchant à l'urbain, telles que l'habitat, l'aménagement du territoire, le développement économique, etc.

L'enjeu pour l'Etat et les collectivités locales devient, dans ce cadre législatif, d'élaborer aux différents échelons territoriaux des projets de développement globaux, qui incluent l'ensemble de ces champs, tout en continuant à les décomposer en autant de politiques sectorielles. Cette recherche de cohérence de l'action publique, notamment entre urbanisme et déplacements, devient ainsi un mot d'ordre politique clé, une injonction nationale qui s'impose localement, sans pour autant qu'un « mode d'emploi » vienne appuyer la recherche de réponses adaptées dans les agglomérations françaises.

**Appelant en effet une cohérence de résultat et non plus de procédure** (ce ne sont plus seulement les documents de planification qui doivent être cohérents entre eux, mais le résultat concret de leurs préconisations), la loi a instauré une injonction forte à l'adresse des acteurs locaux. L'absence de « mode d'emploi » explicite permettant de répondre à l'injonction nationale laisse ainsi les milieux locaux y répondre selon leur vision du territoire, leur capacité d'action et leur définition des attendus de la loi. **L'Etat a ainsi rendu incontournable la création de scènes locales de négociation et d'élaboration de projets de développement** suffisamment partagés entre acteurs pour qu'ils répondent à l'obligation de cohérence.

Si la loi SRU ne fournit pas de « boîte à outils » pré-formatée, elle consolide, via une réforme des PDU, l'apport de la LOTI et de la LAURE, en renforçant leur rôle dans l'architecture des documents de planification urbaine, et en y intégrant les questions d'intermodalité, de tarification des déplacements, du stationnement, d'aménagement ou réaménagement des voiries et de possibilité de coopération entre les différentes autorités organisatrices de transport (ferroviaire, interurbaine, urbaine).

## 1.4.2. CONCLUSION : du fonctionnalisme aux politiques publiques contemporaines, les mutations de la notion de cohérence

Ce premier chapitre a été consacré à la transcription progressive de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements dans les politiques publiques françaises.

La question des liens entre la forme des villes et les déplacements quotidiens qu'elle engendre date de l'avènement de la ville industrielle, avec la relégation des populations défavorisées dans les banlieues et la spécialisation socio-fonctionnelle des sols, entraînant toujours davantage de « migrations alternantes » quotidiennes entre lieu de résidence et localisation des emplois.

Dès l'avènement de cette différenciation spatiale entre habitat et emploi, nombreux sont les observateurs et chercheurs qui, fondant par la même l'urbanisme en tant que discipline à prétention scientifique, se sont intéressés à la question, proposant chacun leur remède à la tension née de ces éloignements géographiques.

Les premiers apports intellectuels ont consisté en la projection d'utopies urbaines, où des « cités idéales », rationnelles, hygiéniques, basées sur la tabula rasa, proposaient un horizon ultime où le progrès technique viendrait palier les difficultés quotidiennes nées de la spécialisation des sols urbains.

La longue ère de l'urbanisme fonctionnaliste a ainsi proposé des modèles urbains différents dans leur forme et leur proposition, mais tous marqués par la recherche d'une rationalité des localisations et des offres de transport devant résoudre le problème. De Cerdà à Buchanan, de Garnier aux nouveaux urbanistes, **de nombreux exercices de composition urbaine ont marqué les esprits, structuré les représentations des urbanistes et décideurs jusqu'à aujourd'hui, sans pour autant apporter de réponse adaptée aux questions soulevées par l'urbanisation rapide de la France depuis le XIXe siècle.**

La législation française sur la planification urbaine et sur la gestion des mobilités quotidiennes reflète assez fidèlement l'évolution de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements au cours du XXe siècle. D'une **logique de plans d'embellissements jusque dans les années 1940**, la loi bascule dans l'urbanisme fonctionnaliste au lendemain de la seconde guerre mondiale, aboutissant à la **promulgation de la LOF en 1967, alors même que se manifestent les premiers signes d'essoufflement d'un modèle d'action publique, et les premières impasses de l'urbanisme fonctionnaliste.**

L'aggravation des difficultés de circulation dans les agglomérations françaises au cours des années 1970 a mis à l'agenda politique la question des déplacements urbains, sous un angle généralement monomodal (circulations motorisées individuelles), fonctionnaliste (recherche de fluidité et d'augmentation des vitesses des flux automobiles) et sectoriel (plans de circulation élaborés par des ingénieurs des Ponts et Chaussées, sans véritable prise en compte des interrelations qu'une ville entretient avec ses réseaux de transport).

Dès les années 1980, un outil de planification des déplacements urbains est créé, le PDU. Celui-ci a été successivement conçu comme moyen de renforcer l'offre de transport collectif (ère LOTI), puis comme démarche visant à répondre à des mots d'ordre environnementalistes de préservation de la qualité de l'air (ère LAURE), avant d'être, à partir de 2000, appelé à être l'outil de planification programmatique de la composante « mobilités urbaines » de projets de développements « globaux » (ère SRU), où une communauté locale d'acteurs cherche à organiser harmonieusement les localisations, l'organisation, la composition et les déplacements quotidiens d'une agglomération urbaine.

Depuis la promulgation de la loi SRU, la cohérence entre urbanisme et déplacements est une notion qui est revenue sur le devant des scènes de négociation locales, étant devenue le mot d'ordre d'une injonction législative.

Depuis 1967, la cohérence entre urbanisme et déplacements n'était que procédurale, c'est-à-dire que seuls les documents emboîtés de planification présentaient des exercices de composition urbaine à la cohérence parfaite mais fictive. L'innovation majeure introduite par

la loi SRU est certainement le passage d'une cohérence des procédures à une cohérence des résultats. Si le texte reste vague sur les conditions de mise en œuvre locale de projets de développement partagés, il est clair sur les attentes du législateur : les agglomérations sont censées devenir cohérentes, tant sur le plan morphologique qu'en terme de gouvernance locale, à l'issue de la mise en œuvre des nouvelles démarches de planification urbaine.

L'Etat, à l'origine de la loi, a fourni aux collectivités locales un accompagnement méthodologique pour les SCOT et les PDU, par l'intermédiaire des structures d'études dépendant des ministères concernés : CERTU, CETE, ADEME... En revanche, on ne peut trouver trace d'une méthode ou d'un encadrement détaillant les moyens de répondre, concrètement, à l'injonction de cohérence de résultat. **C'est donc bien au niveau local que les groupes d'acteurs doivent élaborer leur propre méthode et choisir les outils appropriés à l'injonction de cohérence.**

Cette seconde innovation que constitue le **devoir local d'innovation** est à double tranchant : il peut aussi bien déboucher sur une mise en projet coordonnée débouchant sur des réalisations allant dans le sens d'une cohérence physique des agglomérations, ou bien sur une production de documents de planification « prudents », destinés à éviter le « délit d'incohérence » créé en quelque sorte par la loi SRU<sup>59</sup>.

Malgré ce risque, le *devoir local d'innovation* semble correspondre au contexte français actuel de décentralisation et de territorialisation de l'action publique<sup>60</sup> : tant l'Etat central que les collectivités territoriales souhaitent poursuivre cette évolution, malgré les délicates questions de financement des compétences transférées. De même, la contractualisation des relations entre l'Etat et les échelons locaux, et entre les collectivités territoriales elles-mêmes, se développe, au détriment des procédures de « plans » hérités de l'après seconde guerre mondiale<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> c'est l'un des enjeux pointé par J-C Castel (2001) : « favoriser la cohérence par les principes et faire en sorte que le droit reste relativement indéterminé sur le terrain, voilà, semble-t-il, une orientation qui se dessine pour la planification urbaine. (...) Le législateur a choisi la voie qui consiste à faire des outils de planification le lieu d'ordonnement de toute la complexité du réel, où tout doit être logiquement compatible avec tout, au risque de conduire à un choix entre risque de blocage ou risque de vidage ». (p. 18-19)

<sup>60</sup> les évolutions de l'action publique seront appréhendés plus en détail au chapitre 2.

<sup>61</sup> Leur ultime survivance, les contrats de plan Etat –régions, sont remplacés en 2007 par des « contrats de projet ».

Les lois Gayssot, Voynet et Chevènement contiennent donc un appel à une globalisation de l'action publique, dont la cohérence est le mot d'ordre. **On peut ainsi mesurer le chemin parcouru en termes de pensée et de méthode urbanistique, depuis l'émergence de la notion de cohérence entre urbanisme et réseaux de transport chez les premiers utopistes et théoriciens de l'urbanisme.** Du progressisme à l'injonction de résultat en passant par le fonctionnalisme et le *nouvel urbanisme*, cette notion a changé de statut, de contenu et de portage.

L'approche contemporaine de la cohérence entre urbanisme et déplacements appelle la **création de scènes de négociations territorialisées**, où se négocient les termes d'un projet urbain partagé par une communauté d'acteurs. L'injonction de résultat contenue dans la loi ayant pour objectif que ces « clubs » innovent et structurent leur coordination, **on peut émettre l'hypothèse que la cohérence attendue par la loi engendre, sur le terrain, une convention d'action**, c'est-à-dire des « actions menées par un groupe, qui se réfère, explicitement ou non, à un ensemble de règles de formulation vague, d'origine obscure, de caractères arbitraires, dépourvues de sanction juridique directe, et qui influe directement ou indirectement sur son action<sup>62</sup>. »

Cette hypothèse mérite bien évidemment d'être explicitée et discutée ; ce sera l'objet du chapitre 3. Auparavant, il est nécessaire d'analyser l'évolution de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements, en s'intéressant à la substance du Plan de Déplacements Urbains, devenu l'un des outils privilégiés de recherche de cohérence, et aux présupposés contenus dans la loi française sur les liens de causalité entre urbanisme et transports, sur le rôle de la planification dans les processus décisionnels, ou bien encore sur les liens entre politique sectorielle et projet politique global.

---

<sup>62</sup> définition adaptée de celle d'O. Favereau (1999)

# CHAPITRE 2

De la décision positiviste  
à l'action organisée, un  
changement de  
paradigme

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains a réaffirmé, en 2000, l'importance du principe de cohérence entre urbanisme et déplacements, tant dans la coordination des politiques publiques que dans leur transcription opérationnelle. Mais **quelle définition doit-on retenir de cette notion ? De quelle manière un milieu local d'acteur peut-il répondre à l'injonction nationale de cohérence ?**

Si le premier chapitre de cette thèse a montré la transcription progressive de la notion de cohérence des grandes théories urbaines vers la législation française, nous allons à présent nous appuyer sur les nombreux travaux de la recherche en urbanisme qui ont été menés ces dernières décennies pour mieux cerner cette **notion polysémique, qui ne dispose pas d'une définition stabilisée, ni d'un consensus méthodologique permettant sa mise en œuvre.**

La notion de cohérence entre urbanisme et déplacements **ne fait consensus** chez les chercheurs, les techniciens et les élus, **ni sur le fond** (qu'entend-on par ce terme somme toute assez abstrait, servant pourtant de mot d'ordre politique ?), **ni sur la forme** (comment mettre en œuvre cette notion, alors que les débats qui la structurent n'ont jamais été tranchés ?) Au sens scientifique du terme, **cette notion demeure donc problématique.**

C'est pour cette double raison que ce second chapitre va s'intéresser à « l'épaisseur intellectuelle » de la cohérence, pour en cerner la consistance, les représentations qui la structurent, les leviers d'action qu'elle propose, les organisations institutionnelles qu'elle appelle.

Il apparaît en effet que la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements est marquée par un changement de paradigme, c'est-à-dire une mutation du système de représentations partagées autour de cette notion. Aux approches initialement fonctionnalistes qui la plaçaient dans une logique de décision positiviste (progrès de l'esprit humain, selon Auguste Comte), la cohérence entre urbanisme et déplacements a évolué vers une approche centrée sur l'organisation de l'action publique (sociologie des organisations).

Dans un premier temps, **nous allons effectuer une critique substantielle des démarches de planification des déplacements du type PDU**, en nous intéressant tout d'abord à la tension

née de ce qu'une politique sectorielle (les déplacements) est appelée à répondre à des objectifs politiques globaux ; ensuite nous remettrons en question l'efficacité de cette entrée « transports » sur la structuration urbaine ; enfin nous reviendrons sur le véritable rôle des exercices de planification dans la production des réseaux de déplacement.

Dans le second temps de ce chapitre, **nous nous intéresserons ensuite aux évolutions des organisations** appelées à mettre en œuvre l'injonction de cohérence, c'est-à-dire aux groupes locaux d'acteurs institutionnels et civils, d'abord en revenant sur la fragmentation des pouvoirs et des compétences, issue notamment des processus de décentralisation, ensuite en questionnant les articulations entre acteurs et actions.

## 2.1. LA COHERENCE, UNE TECHNIQUE DE GOUVERNEMENT A FINALITE D'ACTION

Le premier chapitre a montré la prégnance de la cohérence fonctionnaliste, et la structuration des imaginaires urbanistes par les idées des grandes utopies urbaines fondatrices. Alors que la cohérence entre urbanisme et déplacements est désormais le mot d'ordre majeur de la législation française en matière d'urbanisme, il convient de chercher à prendre du recul sur cette injonction, en s'interrogeant sur son efficacité, et plus globalement sur celle de la planification des déplacements, qui n'en constitue qu'une entrée sectorielle.

### 2.1.1. Une politique sectorielle appelée à répondre à des objectifs politiques globaux

La loi SRU affiche plusieurs **objectifs globaux**, dont celui de cohérence, qui appellent une **action publique transversale**. Pourtant les exercices de planification à l'échelle des agglomérations demeurent sectoriels : PDU pour les déplacements, PLH pour le logement, SDC pour le commerce, etc. Aucune démarche de co-élaboration n'a été prévue dans la loi, qui considère par ailleurs que les échelons inférieurs de l'arborescence planificative française (PLU, PDU, SDC, PLH...), doivent être cohérents avec le SCOT, sans pour autant attendre nécessairement que celui-ci ait été approuvé. Six années après la promulgation de la loi, force est de constater qu'aucune agglomération française n'a validé son SCOT avant d'avoir réalisé ou révisé leur document de planification des sols, véritable outil politique quotidien des municipalités directement élues au suffrage universel, au contraire des intercommunalités.

Pourtant, et ainsi que le rappelle Pierre Veltz, la cohérence fonctionnelle, l'harmonie, l'aménagement du territoire de la République française sont de « vieilles passions

françaises<sup>63</sup>», surtout depuis la « France gaullienne », au sortir de la seconde guerre mondiale, période où l'Etat central a été fort et volontariste, dans un contexte national d'urbanisation rapide.

En ce sens, la cohérence fonctionnelle pure et parfaite<sup>64</sup> des cartes de zonage de la planification urbaine des années 1960 a bien répondu à ces représentations d'un aménagement harmonieux des agglomérations françaises, héritage des qualités figuratives des plans d'embellissement en vigueur jusque dans les années 1940.

**Dès les années 1970, les chercheurs en urbanisme se sont pourtant lancés dans des travaux remettant en cause l'approche fonctionnaliste des déplacements urbains**, et plus généralement de sa cohérence avec les politiques d'urbanisation, notamment pour sa déconnexion avec les réalités socio-économiques et politiques et pour les impasses opérationnelles produites par le zonage des sols. Dans le même temps, et ainsi que nous le verrons au point suivant, c'est à cette même période que l'efficacité de l'entrée par les déplacements sur les dynamiques urbaines a été remise en question.

**La tension entre la poursuite d'objectifs globaux et les outils disponibles, cantonnant l'action publique à sa fragmentation en secteurs, a dès lors été régulièrement ciblée** par les différents apports de la recherche urbaine, sans pour autant que cette identification ne débouche sur une modification des modalités de l'action publique sur le système urbain et la mobilité qu'il engendre quotidiennement.

Ainsi Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner, ont remarqué que la « **quête d'une insaisissable cohérence**<sup>65</sup> » a été réclamée, telle une incantation, à chaque colloque ou discours sur la thématique depuis 1970 (colloque de Tours : « l'avenir des transports urbains »), en passant par les rencontres de la FNAU à Lyon en 1981 (« Urbanisme – déplacements – transports »).

---

<sup>63</sup> Veltz, 2004, p. 7. L'auteur cite le texte fondateur de Michelet (le *Tableau de la France*, 1833), pour rappeler l'importance accordée en France à une « vision architectonique d'un territoire traité comme un corps global, toujours en recherche d'harmonie, de cohérence et d'équilibre [qui] n'a cessé d'inspirer tous ceux qui, penseurs et praticiens, ont voulu contrôler, organiser, remodeler ce territoire » (p. 8)

<sup>64</sup> termes choisis pour rester dans une approche économiste, en écho à la référence libérale classique au marché et à la concurrence « purs et parfaits » animés par la « main invisible ».

<sup>65</sup> Lefèvre, Offner, 1990

Pour C. Lefèvre et J.M. Offner, la récurrence des appels à la coordination des politiques d'urbanisme et de déplacements depuis 1970 révèle que l'Etat n'avait pas suffisamment pris conscience des difficultés et impasses suscitées par la sectorisation de l'action publique et par le caractère normatif et passif de la planification urbaine française, aggravé par l'émiettement des compétences et des territoires (« égoïsmes municipaux », vision politique à court terme...)

Aussi la cohérence « pure et parfaite » affichée par les zonages sur les cartes et par l'arborescence des démarches de planification (SDAU, POS, Plans quinquennaux, EPIT<sup>66</sup>, PDU...) n'a jamais pu se concrétiser sur le terrain. Tout au plus, ce décalage a engendré la production de nouvelles méthodes d'étude des rapports entre urbanisme et déplacements : analyse des budgets énergie et transports des agglomérations, plans de circulation, modélisation des systèmes de déplacements par analyse des flux...

Chez les praticiens de l'urbanisme, le même constat de tension entre des objectifs globaux et des méthodes d'action sectorielles a été élaboré ces vingt dernières années, pour tenter de comprendre et dépasser la crise de la planification. Ainsi Jean Frébault n'a-t-il eu de cesse, au cours des années 1980, de **réclamer une plus grande horizontalité** de la commande politique et des pratiques professionnelles, **ainsi qu'un renforcement de l'intercommunalité et l'éclaircissement de la décentralisation**, afin de lutter contre le cloisonnement et la sectorisation de la planification urbaine fonctionnaliste, dans laquelle la cohérence reste « de façade<sup>67</sup> ».

Marc Wiel, autre praticien de la planification urbaine française, a également montré comment la pratique et les représentations de l'urbanisme issus de la LOF, confrontés à la volonté d'agir sur l'urbain en réponse à de grands objectifs transversaux, peuvent engendrer à l'excès chez les professionnels et les décideurs, une **perception de la ville contemporaine comme forme statique et symbolique, comme forme matérielle devenant objet de planification**,

---

<sup>66</sup> Etudes Préliminaires des Infrastructures de Transports, que l'on peut qualifier d'*ancêtres* des Dossiers de Voirie d'Agglomération impulsés par le ministère de l'Équipement dans les années 1990.

<sup>67</sup> Parmi les nombreuses contributions de Jean Frébault sur cette question, on peut citer son article « L'interface urbanisme – déplacements – transports = horizontalité et logiques sectorielles ; pour un décloisonnement des approches », in « Transports Urbanisme Planification » n° 2 (1983). Jean Frébault est l'un des pères de la planification urbaine stratégique, à travers la démarche « Lyon 2010 » menée au début des années 1990.

**trop éloignée du système dynamique** qui caractérise les mutations urbaines actuelles, orchestrées par les arbitrages des ménages et des entrepreneurs en terme de mobilité<sup>68</sup>.

Aussi l'ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de Brest constate-t-il que pour sortir des erreurs de la planification urbaine traditionnelle, **il s'agit de concevoir ensemble les politiques de déplacements et d'aménagement urbain, plutôt que de chercher à les mettre en cohérence, ce qui reviendrait à reconnaître leur autonomie, alors que ces deux politiques ne sont que deux aspects d'une même réalité urbaine.**

La tension entre objectifs globaux et action sectorielle, mise en exergue par la législation récente, était pourtant déjà perceptible lors de la mise en œuvre, au niveau local, de la loi d'orientation foncière. Bien qu'ayant été cernée et décrite dès les années 1970 par les chercheurs et les praticiens urbanistes, elle n'a pas été dépassée par l'arsenal législatif réformiste des années 1990 : la transcription dans la loi du concept de développement durable et la réaffirmation du besoin de cohérence entre urbanisme et déplacements n'ont fait qu'augmenter l'hiatus existant dès l'origine entre les objectifs politiques affichés et les moyens méthodologiques alloués, alors même qu'aucun des débats récurrent de l'urbanisme n'avait été tranché au cours de la période (densités, compacité, formes urbaines, efficacité et subsidiarité des modes de transport, etc.)

En fait, ce premier niveau d'analyse de cette tension renvoie à un second niveau, **qui s'interroge sur l'efficience même des démarches de planification des réseaux de transport sur les dynamiques urbaines.** Et si ce premier débat est marqué par un relatif consensus scientifique, la question du rôle des transports sur la ville qu'ils desservent n'apparaît pas tranchée, ni au sein de la recherche urbaine, ni chez les praticiens.

---

<sup>68</sup> « Ville et automobile », Wiel, 2002.

## 2.1.2. Planification des déplacements : quelle efficacité sur l'urbanisme ?

Les infrastructures de transport influencent-elles l'urbanisation ? Si la réponse est positive, il devient légitime de chercher à quantifier ces effets, à les planifier afin de les organiser, les concentrer ou les répartir, et de créer les conditions politiques et organisationnelles d'une coordination des projets urbains et des projets d'infrastructures. Si au contraire la réponse est négative, on peut alors s'interroger sur la permanence des représentations à l'œuvre, tant dans les imaginaires des professionnels et des élus, que dans la population.

La question du rôle des transports sur l'urbanisme semble simple au premier abord ; il faut pourtant se méfier du poids des représentations qui affecte tout jugement sur cette question, puisqu'elle n'a, en fait, jamais été clarifiée sur le plan scientifique.

Si les effets de l'urbanisation en terme de création de demande de transport font consensus en ce qui concerne les agglomérations développées contemporaines, la question de l'impact d'une infrastructure, voire d'un réseau, fait débat dans la recherche urbaine, ce qui montre la difficulté à quantifier valablement de tels éléments.

Dans son manuel sur « la géographie, l'économie et la planification des transports<sup>69</sup> » qui se veut un état des questions fondamentales sur ces thématiques, **Pierre Merlin ne tranche pas la question**, en citant des travaux anglo-saxons montrant la faible influence des réseaux de transports collectifs « lourds » en Grande-Bretagne, pendant que la part modale de ces mêmes transports collectifs redécollait en Allemagne de l'Ouest (Peter Hall et Carmen Hass-Klau<sup>70</sup>).

Pierre Merlin observe pourtant que les créations d'autoroutes ou de métros en France, en Italie et aux Etats-Unis ont eu un effet accélérateur sur l'urbanisation, sous réserve de disponibilités foncières, pour les (re)localisations d'habitat et d'activités économiques. Mais

---

<sup>69</sup> Merlin, 1991

<sup>70</sup> Hall, Hass-Klau, 1985, « Can rail save the city ? The impacts of rail rapid transit and pedestrianisation on British and German cities, Aldershot, Gower, 241 p. (cité in Merlin, 1991)

**cet effet accélérateur n'existe que si la création de l'offre de déplacements s'inscrit dans une logique simultanée, congruente<sup>71</sup>, de transformation sociale, économique et urbaine du territoire desservi.**

En d'autres termes, **l'infrastructure ne crée pas une dynamique urbaine** (accumulatrice ou dispersive) **mais elle peut accompagner ou accélérer des changements préexistants**, explicables par des phénomènes plus globaux (spécialisation d'un territoire, étalement ou concentration, amélioration ou péjoration de la valorisation financière d'un emplacement, etc.) C'est donc sur la base de ce constat que doit se poser la question de l'intérêt de planifier de telles infrastructures « lourdes » en coordination avec des projets urbains précis, dont les interrelations avec l'offre de transport auront été, autant que possibles, anticipées et accompagnées.

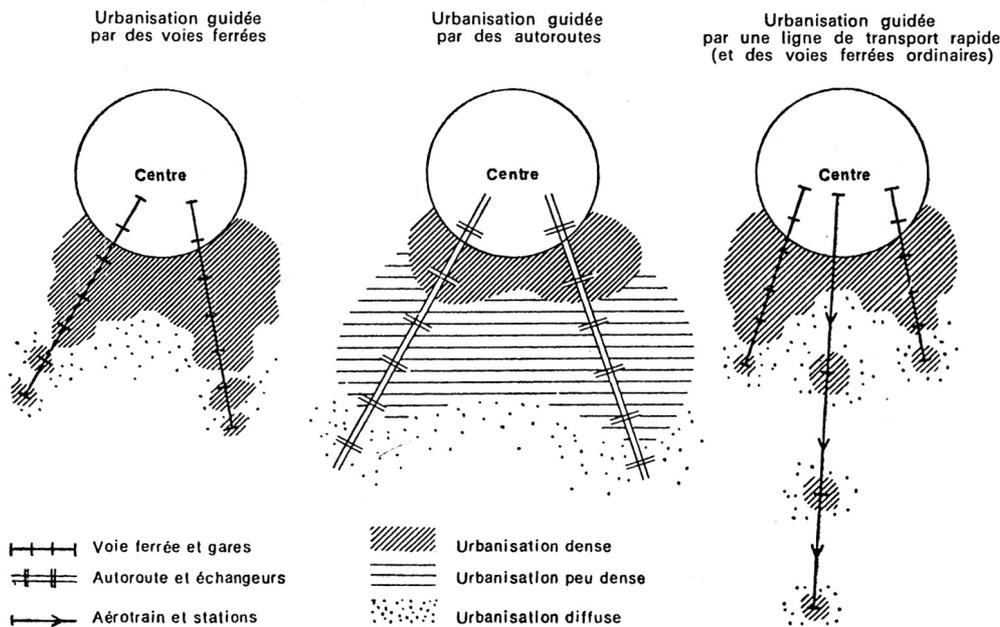


illustration 22

Transcription fonctionnelle des effets engendrés par trois types d'infrastructures de transport, selon P. Merlin. Un exemple d'approche développant un lien de causalité directe entre transports et urbanisme (source : Merlin, 1991)

<sup>71</sup> pour reprendre le terme créé par J-M Offner

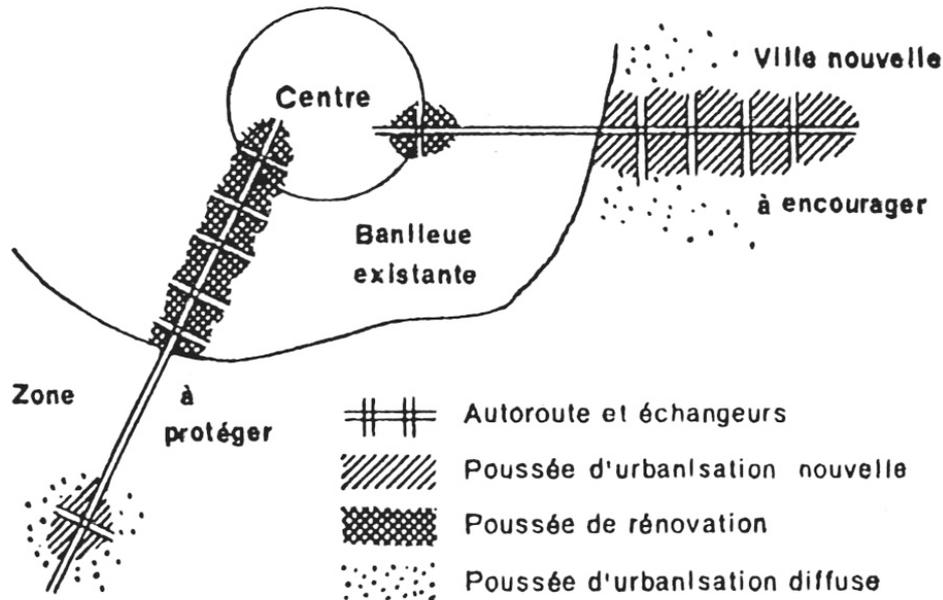


illustration 23

Préconisations de développements d'échangeurs, selon que l'on cherche à encourager ou non le développement des périphéries suburbaines (source : Merlin, 1991). Une vision pédagogique, mais très marquée par une approche « centre – périphérie » et une causalité directe entre urbanisme et transports.

Pour Francis Beaucire, le « **pouvoir urbanistique** » des **transports collectifs en site propre modernes existe** et se retrouve dans chaque ville qui s'en est doté ; il considère à ce titre que les exercices contemporains de planification des déplacements urbains que sont les PDU peuvent être considérés comme des démarches dépassant leur seule dimension sectorielle.

Remarquant le rôle fondamental historique des transports collectifs dans les villes européennes, et plus généralement des transports dont les « infrastructures ont le pouvoir d'en changer la géographie », F. Beaucire s'est clairement engagé, au cours des années 1990, dans la vague conceptuelle et médiatique créée par le renouveau du tramway dans plusieurs grandes agglomérations françaises<sup>72</sup>. **Le nouveau tramway « à la française », par son site propre intégral, le réaménagement complet des espaces publics traversés et le surcroît d'offre de transport apporté en feraient un puissant vecteur de changement d'image d'une ville et de structuration de son urbanisation.**

<sup>72</sup> cf. par exemple Lebreton, Beaucire, 2000

Ce **positionnement optimiste** sur l'efficacité d'une entrée « déplacements urbains », fût-elle centrée sur les modes alternatifs à la voiture individuelle et sur le développement durable, **ne fait pourtant pas consensus**, dans la recherche en urbanisme, quant à son « influence » sur l'urbanisme.

Jean-Marc Offner a notamment **déconstruit le mythe des « effets structurants du transport<sup>73</sup> »**, en montrant que toutes les recherches menées sur ce sujet ne concluent qu'à une accélération de tendances préexistantes<sup>74</sup>, au sein des agglomérations françaises. Les différents travaux<sup>75</sup> menés, à l'échelle interurbaine cette fois-ci, par François Plassard, aboutissent aux mêmes conclusions : malgré la diversité socio-économique, géographique et temporelle des cas étudiés<sup>76</sup>, il ressort toujours que **« si l'on est certain qu'il y a bien une relation forte entre de nouvelles infrastructures de transport et les transformations du territoire, il reste encore de nombreuses zones d'ombre**, et surtout il n'existe pas à l'heure actuelle de cadre théorique convaincant qui permette de représenter ces relations<sup>77</sup> ».

On peut donc répondre positivement à la question sur le caractère structurant, pour l'urbanisme, des réseaux de transport. Mais **l'interrelation entre les deux demeure mal quantifiable**, et engendre des « effets externes » non négligeables (pollution, étalement urbain, spécialisation des territoires, etc.), bien loin de la cohérence fonctionnelle et idéale rêvée sur plan. Il convient également de conserver du recul par rapport aux innovations technologiques qui jalonnent l'histoire des transports, notamment urbains : **si ville et réseaux sont indissolublement liés, leur développement « congruent » paraît bien irréal.**

Nous pouvons alors reposer la question : en quoi planifier des réseaux de transport permet-il de faire œuvre d'urbanisme ? Il ressort des travaux cités ci-dessus qu'un Plan de Déplacements Urbains, par exemple, est un **outil sectoriel efficace s'il permet de dégager des consensus et des projets entre acteurs, mais uniquement s'ils ne sont pas déconnectés, à la fois du réel**, c'est-à-dire de la Ville, de ses mutations, de ses tensions, de

<sup>73</sup> Offner, 1993, in « L'espace géographique » n° 3

<sup>74</sup> cf. par exemple les impacts du métro sur l'immobilier à Lyon et Villeurbanne, étudiés par le CETUR en 1979 et l'IRT en 1982.

<sup>75</sup> travaux dont on peut trouver une synthèse in Plassard, 2003

<sup>76</sup> un village aveyronnais au XIXe siècle, le bassin industriel du Creusot aux XIXe et XXe siècles, les tronçons autoroutiers mis en service après 1970, le TGV Paris – Sud-est au début des années 1980, le tunnel sous la Manche dans les années 1990...

<sup>77</sup> Plassard, 2003, p. 87

ses développements ; **mais également des autres démarches de planification, des autres scènes de négociation d'un projet urbain nécessairement global.**

En ce sens, la planification fonctionnaliste des années 1970, qui prévoyait, *sur plan*, une autoroute, ses échangeurs, et zonait les sols en fonction de présupposés de développement et d'interrelations entre tissus urbains et infrastructures de transport, ne peut être considéré aujourd'hui comme efficiente. **La planification des réseaux de transport – et au-delà, leur concrétisation – agit sur la structure urbaine, sa composition socio-économique, ses formes.** Mais celle-ci ne peut naturellement suffire à prétendre agir sur l'urbain tout entier.

**S'il y a crise de la planification en France depuis les années 1970, il convient pour autant de ne pas abandonner toute velléité d'organiser, anticiper, harmoniser, équilibrer les dynamiques qui modifient constamment les villes françaises.** Dans ce « plaidoyer » pour la planification urbaine, il faut donc retenir, d'une part, que **celle-ci ne peut plus s'envisager selon les préceptes fonctionnalistes qui ont structuré – et influencent encore – l'urbanisme français** ; et d'autre part, que **les déplacements urbains constituent une entrée privilégiée dans cette vaste problématique, par les « effets » qu'elle engendre quotidiennement sur la Ville, sans pour autant suffire à l'embrasser pleinement.**

Il faut alors rappeler ici les travaux de Gabriel Dupuy, qui a bien montré que **l'incompréhension des réseaux par l'urbanisme existe depuis l'invention de la discipline**<sup>78</sup>. L'approche fonctionnelle a dominé sur la vision réticulaire, à l'exception de quelques fondateurs ou penseurs, tels I. Cerda ou F.L. Wright. Nous assisterions donc à une double incompréhension.

D'une part, la persistance – essentiellement chez les praticiens – du mythe de structuration de la ville par ses transports masquerait une réalité plus complexe d'évolutions liées entre urbanisation et demande de transport. D'autre part, la formation et les représentations des urbanistes empêcheraient leur appropriation de la dimension réticulaire du fait urbain contemporain.

---

<sup>78</sup> Dupuy, 1991

Ne toucherions-nous pas aux limites de la pensée urbaine ? Il s'agit *in fine* de répondre à l'une des questions fondatrices de l'urbanisme : **comment concilier l'installé** (localisations humaines et économiques plus ou moins sédentarisées) **et le flux** (circulation matérielle de biens et de personnes et immatérielle de valeurs économiques et d'informations), **qui sont l'essence même de l'*urbs* contemporaine ?**

Si l'entrée dans l'action urbaine par les déplacements urbains apparaît confortée, au final, par les différents travaux mentionnés ci-dessus, il reste pourtant à questionner le rôle que peut tenir la planification des déplacements dans la production des réseaux auxquelles elle s'intéresse.

### 2.1.3. Rôle de la planification des déplacements dans la production de réseaux de transport

Quelles sont les relations entre planification des déplacements et développement des réseaux de transport ? La réponse n'est pas si simple que le laisse entendre cette question « basique ».

Elle mérite d'être (re)posée, dans une société française de plus en plus urbaine, marquée par une mobilité de plus en plus fragmentée liée au développement d'une pratique de la Ville en « archipel », pour reprendre le terme de F. Ascher<sup>79</sup> ; dans une discipline dont les débats fondateurs sur la forme, les densités, les interrelations entre urbanisme, déplacements et évolutions socio-économiques se sont maintenus sans connaître d'avancées scientifiques majeures ; enfin, dans des processus d'action publique qui ont remis en cause, depuis maintenant plus de trente ans, les fondements, les finalités, les méthodologies de la planification urbaine.

Pour faire le point sur cet aspect du questionnement soulevé par notre sujet de recherche, nous pouvons constater, pour débiter, que certains chercheurs ont démontré l'atténuation de la portée de ces exercices de planification sectorielle causée par l'absence de coordination à l'amont avec les projets urbains, soit d'urbanisation nouvelle, soit de renouvellement urbain.

Ainsi dans sa thèse<sup>80</sup>, Pierre-Henri Emangard a montré de manière illustrée et pédagogique **comment les tracés de voirie et la juxtaposition des ilots urbains monofonctionnels issus du zonage de la planification urbaine française influençaient l'efficacité** (tracé, rapidité, fréquence, donc équilibre financier du réseau) **des dessertes en transport collectif**, influence sur laquelle les PDU et autres démarches sectorielles n'ont pas ou très peu de prise.

Cette influence est fréquemment négative, dès lors que l'on se trouve dans des quartiers périphériques (de la première à la troisième couronne). La densité d'habitat et/ou d'emplois, la structure viaire, les cheminements piétonniers sont généralement inadéquats à l'attractivité

---

<sup>79</sup> Ascher, 2001 et 1995

<sup>80</sup> Emangard, 1991 (thèse dirigée par G. Dupuy à l'ENPC)

et à l'efficacité des transports collectifs, hors *captifs* de ce mode, dans les quartiers de grands ensembles, dans les lotissements, les zones commerciales périphériques et les zones d'activité.

P.H. Emangard a également décrit, exemples à l'appui, comment le mouvement centrifuge de déconcentration des emplois, du cœur des agglomérations vers une myriade de pôles d'emplois secondaires localisés en périphérie a, d'une part encouragé l'éloignement et l'éparpillement de l'habitat en seconde et troisième couronnes, et d'autre part réduit de manière drastique le nombre de clients potentiels du transport collectif, qui n'a jamais pu rivaliser en terme d'efficacité avec l'automobile sur ces besoins de déplacements. Sur ce point également, **il ressort que les planifications des transports, même à l'échelle des agglomérations, ne permettent pas d'agir sur ces phénomènes**, renvoyant ce type d'espace urbain à un « modèle californien », c'est-à-dire abandonnant en quasi-totalité les possibilités de desserte aux modes mécanisés individuels.

C'est ce qui fait conclure au chercheur qu'il est plus exact de dire que « **la ville s'est progressivement inadaptée au transport public**<sup>81</sup> », plutôt que l'affirmation inverse, plus répandue, qui consiste à penser que les transports collectifs n'ont pas su s'adapter aux évolutions urbaines. En ce sens, P-H. Emangard s'est étonné que les politiques de relance des transports collectifs, initiées dans les années 1970 et multipliées dans les années 1980, aient été menées au moment même où explosait le développement périurbain des agglomérations françaises, conçu selon la seule accessibilité routière, secteurs traditionnellement délaissés<sup>82</sup> par les démarches de planification type PDU.

Dominique Larroque, Michel Margairaz et Pierre Zembri ont abordé la même thématique de recherche, à partir d'une entrée qui s'intéresse plus directement au rôle des planifications et des **décisions publiques sur l'évolution et le développement des réseaux de transport**<sup>83</sup>. L'intérêt majeur de leur travail est de s'être intéressés à un cas particulier mais instructif, et sur une longue période : la région parisienne aux XIXe et XXe siècles.

---

<sup>81</sup> Emangard, 1991, p. 183

<sup>82</sup> Offner, 2006

<sup>83</sup> Larroque, Margairaz, Zembri, 2002

Il ressort de leurs travaux que **l'on peut distinguer grandes et petites décisions**. Les grandes décisions (lancement d'infrastructures lourdes, choix techniques peu réversibles, innovations tarifaires, évolutions institutionnelles...) ont engendré d'importantes conséquences (généralement positives en termes de trafics et/ou d'équilibre financier) à court et moyen terme, mais obéré la prise de nouvelles décisions à long terme. Les **petites décisions** (renouvellement de concessions, *carte orange*, modifications de lignes...) ont des conséquences plus locales ou plus limitées<sup>84</sup>, sont souvent inféodées aux grands choix, mais permettent des ajustements que ces derniers ne peuvent prendre en compte.

Le second enseignement des travaux dirigés par D. Larroque est que la longue durée analysée permet de confirmer que **les modes d'élaboration des décisions ne sont pas linéaires**<sup>85</sup>, allant d'une centralisation autoritaire à une décentralisation ouverte à la concertation.

Au contraire, l'histoire du développement des réseaux de transport collectif en Ile de France montre une succession de décisions largement débattues<sup>86</sup> et de choix plus autoritaires<sup>87</sup>, dont les conséquences n'ont pas toujours correspondu à l'intérêt le plus général, ou aux priorités les plus urgentes<sup>88</sup>. En d'autres termes, **les contingences locales et temporelles, les choix politiques et les possibilités techniques influent davantage sur une succession de décisions que la visée de l'intérêt collectif à long terme, c'est-à-dire à une vision « ultime et parfaite » d'un système urbain.**

**Cette recherche replace les planifications franciliennes, qu'elles soient sectorielles (déplacements) ou globales (schémas directeurs) dans un rôle d'affichage public d'un projet bénéficiant d'un certain consensus entre acteurs, mais qui n'a pas de rôle directement moteur sur le développement des réseaux**<sup>89</sup>.

<sup>84</sup> à l'exception notable de la *carte orange*, dont le succès et la portée n'avaient été anticipés ni par la RATP, ni par la SNCF ni même par les ministères de l'économie et des transports.

<sup>85</sup> confirmation des enseignements de L. Sfez sur la décision (cf. par exemple Sfez, 1994)

<sup>86</sup> cas de la création du métropolitain à la fin du XIXe siècle, ou du SDRIF de 1994 (Schéma Directeur de la Région Ile-de-France) par exemple

<sup>87</sup> sous la période gaullienne par exemple (District mené par Delouvrier [cf. Institut Paul Delouvrier, 2003], création du RER...)

<sup>88</sup> cf. l'exemple de la décision de réaliser en parallèle deux projets concurrents dans les années 1990, Eole (SNCF) et Météor (RATP)

<sup>89</sup> Ainsi les travaux de D. Larroque multiplient les exemples de réalisations non planifiées, et à l'inverse de projets planifiés mais jamais réalisés ou aboutis.

Une autre entrée dans les réflexions sur le rôle de la planification des déplacements dans le développement des réseaux de transport consiste à **s’interroger sur l’utilité des plans établis depuis les années 1970** (plans de circulation, puis de déplacements urbains) **et sur l’utilisation de crédits importants affectés au développement des transports collectifs** sur toute la période, alors que les enquêtes ménages – déplacements montrent, sur une assez longue période, le maintien – au mieux – de la part modale des transports collectifs, ou bien la poursuite de son érosion face aux transports mécanisés individuels.

Cette question a été traitée dans le cadre du programme PREDIT par une recherche dirigée par Patrick Bonnel<sup>90</sup>, chercheur à l’ENTPE. Reprenant le constat que l’étalement des localisations humaines et économiques, la *périphérisation* des flux, la *bimotorisation* croissante des ménages et le vieillissement de la population sont des tendances lourdes défavorables au transport collectif, cette recherche conclue, à la suite d’une analyse des données issues des enquêtes ménages – déplacements, que **l’avenir de la mobilité urbaine réside dans le renforcement de la possibilité de choix modal**. Lorsque les transports collectifs sont performants, ils sont majoritairement empruntés, y compris par des personnes pouvant effectuer leur déplacement en voiture.

A l’appui de ce résultat, on trouve également les conclusions des travaux menés, toujours dans le cadre du PREDIT<sup>91</sup> par V. Kaufmann, C. Jemelin et J-M. Guidez, qui montrent que **« la dynamique urbaine que connaissent actuellement les agglomérations françaises et par laquelle la ville émergente se fait autour de l’automobile n’est pas le fruit d’un modèle d’aspiration généralisé<sup>92</sup> »**, et que l’usage de l’automobile relève davantage d’une absence de choix modal véritable (vitesse du déplacement, horaire, chaînage des déplacements, souplesse...), résumée par la notion de *dépendance automobile*<sup>93</sup> de Gabriel Dupuy<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Bonnel (s/s dir.), 2003

<sup>91</sup> Programme de recherche et d’innovation dans les transports terrestres, piloté par les ministères de la recherche, des transports, de l’industrie et de l’environnement, ainsi que par l’ADEME et l’ANVAR.

<sup>92</sup> Kaufmann, Jemelin, Guidez, 2002, p. 149

<sup>93</sup> selon l’INSEE (INSEE première n° 1039, septembre 2005), les ménages ont consacré 14,9 % de leur budget aux transports (10,6 % en 1960), dont 83 % pour leur(s) automobile(s). C’est le second poste budgétaire après le logement et largement devant l’alimentation (en 1960, le budget alimentaire d’un ménage était deux fois et demie plus élevé que celui des transports).

<sup>94</sup> Dupuy, 2005, *in* Pouvoirs locaux n° 66

**Il s'agit donc d'agir sur le niveau de l'offre multimodale de transport, mais également sur les localisations humaines et économiques, et sur la desservabilité de ces localisations**, tous ces leviers ayant vocation à être abordés dans les différents niveaux de planification urbaine. En ce sens, **ce n'est pas l'existence des planifications des déplacements urbains qui devrait être remise en cause, mais bien sa finalité** (au-delà de l'affichage officiel, quels sont les objectifs réellement poursuivis par un PDU ?) **et ses moyens d'action** (comment permettre à des acteurs investis dans un projet PDU d'agir sur la trame viaire, la densité et la mixité urbaines, c'est-à-dire à dépasser le contingentement sectoriel de la démarche ?)

**Il est possible de conclure, sur la question du rôle des planifications des déplacements sur le développement effectif des réseaux, que l'on ne peut attendre des premières un lien de causalité directe avec les seconds.** Si la projection d'un développement encadré, anticipé et coordonné des réseaux de transport semble devoir passer par la réalisation d'exercices de planification, ceux-ci n'ont pas de pouvoir intrinsèque suffisamment fort pour (re)structurer et développer une offre de transport.

**Les réseaux de transport**, marqués par la succession de planifications, de décisions et par la tension entre volontarisme basé sur une foi en le pouvoir urbanistique des réseaux d'une part, déterminismes des formes urbaines et rationalité financière d'autre part, **apparaissent sous cet angle comme un ensemble d'objets techniques finalement instrumentalisés** au profit de vicissitudes institutionnelles, financières et techniques.

En conclusion, nous pouvons retenir que **la planification des déplacements demeure un levier pertinent de mise en projet et d'action sur l'urbain, mais un levier qui ne peut être conçu que dans une perspective transversale de projet urbain. Tout espoir d'analyser et quantifier scientifiquement les effets des transports sur l'urbanisme, ou de la planification des déplacements sur les réseaux, doit être abandonné et considéré comme l'un des aspects mythiques et fondateurs de l'urbanisme.**

Tous les exemples et recherches cités jusqu'à présent ont par ailleurs montré que toute analyse de la substance des démarches contemporaines de planification des déplacements doit

## CHAPITRE 2

également prendre en compte les évolutions institutionnelles qui ont marqué la France ces 25 dernières années : fragmentation des pouvoirs, décentralisation, partage des compétences sont autant d'éléments de compréhension clés pour une telle recherche, c'est pourquoi nous allons à présent nous y intéresser.

## 2.2. LA COHERENCE, UNE TECHNIQUE DE GOUVERNEMENT A FINALITE D'ORGANISATION

La première partie de ce second chapitre a permis de s'interroger sur l'efficience de l'outil que constitue la planification des déplacements, dans la recherche de cohérence entre urbanisme et déplacements, affichée par la loi.

Il en ressort également que l'un des enjeux fondamentaux de la recherche contemporaine de cohérence réside dans la capacité du mot d'ordre à fédérer un groupe local d'acteurs et à animer une scène de négociation pour déboucher sur une planification sectorielle de projet, capable d'apporter une pierre angulaire à un projet de développement plus global.

**Or les agglomérations françaises sont marquées, depuis le début des années 1980, par de profondes réorganisation des compétences, des pouvoirs, des leaderships entre acteurs.** La décentralisation, l'émergence d'intercommunalités de projet, la concurrence territoriale, la montée en puissance des acteurs civils, sont autant de facteurs qui influent sur la mise en œuvre, au niveau local, de réponses au projet national de recherche de cohérence entre urbanisme et déplacements. Ce sont ces mutations des gouvernements urbains et ces enjeux d'organisation de l'action que nous allons à présent détailler.

## 2.2.1. Décentralisation et fragmentation des pouvoirs : le nouveau cadre institutionnel de la recherche de cohérence

La décentralisation, amorcée en 1982 et poursuivie depuis, a modifié en profondeur le rôle de l'Etat, la légitimité de son action et de son positionnement, au bénéfice des différents échelons des collectivités locales. Ce sont en premier lieu **les Communes qui ont vu leur rôle se renforcer, notamment par leur compétence en urbanisme** (plans d'occupation des sols, devenus PLU avec la loi SRU, permis de construire, droit de préemption...)

**Les Départements ont acquis la compétence de gestion des transports interurbains routiers**, autrement dit des réseaux de cars desservant les communes hors périmètres de transports urbains, planifiés au travers de Schéma Départemental des Transports (document non prescriptif) ; **ils gèrent également le réseau routier départemental** – compétence étendue aux routes nationales déclassées en 2006 / 2007. Ce domaine d'intervention confère aux Départements un rôle important dans la gestion des flux routiers entre les centralités urbaines et leurs périphéries, et plus généralement sur les vitesses moyennes pratiquées dans les déplacements quotidiens : de nombreuses voies rapides ont accompagné et renforcé les dynamiques d'étalement urbain, à budget – temps de déplacement quotidien constant pour les ménages français. Les Conseils généraux ont par ailleurs en charge les collèges, ce qui a une influence indirecte sur l'urbanisme et sur les déplacements, selon les choix politiques d'implantation d'établissements.

**Les Régions** ont accédé en 1986 au rang de collectivité territoriale. Si celles-ci **financent depuis cette date des aménagements de réseaux routiers et ferroviaire**, par l'intermédiaire des Contrats de plan Etat – Région (devenus Contrats de projet en 2007), elles sont **pleinement compétentes, depuis la loi SRU de 2000, en matière de transport régional ferroviaire**, suite à une expérimentation initiée en 1997, menée par 6 Conseils régionaux volontaires. Ce sont également les Régions qui élaborent un Schéma Régional d'Aménagement Durable du Territoire (SRADT). En matière de déplacements, elles élaborent un **Schéma Régional des Transports**, document d'orientation sans valeur prescriptive. Ces

dernières années, de nombreux Conseils régionaux ont mis en place une contractualisation de leurs aides aux projets locaux de développement ; en Rhône-Alpes, cette politique initiée dès 1993 a été nommée Contrats Globaux de Développement (CGD) puis Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA).

Longtemps stigmatisée pour son découpage en 36 000 communes, la France a fini par connaître, après plusieurs échecs, une **vague importante de création d'intercommunalités de projet, suite à la loi Chevènement<sup>95</sup> de 1999**. Année après année, ces EPCI<sup>96</sup> conquièrent de nouvelles compétences, souvent stratégiques par rapport à la thématique de la cohérence entre urbanisme et déplacements : aménagement du territoire, transports urbains, politique de l'habitat, développement économique...

Si l'on excepte les 14 agglomérations<sup>97</sup> qui se sont constituées – par injonction nationale en 1966 ou librement à partir de 1968 – en Communautés urbaines, **la forme désormais classique d'échelon institutionnel intercommunal est la Communauté d'agglomération, dans les espaces urbains qui sont concernés par les Plans de Déplacements Urbains** (obligatoires au-delà de 100 000 habitants). Ces Communautés sont des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), regroupant plus de 50 000 habitants, dont au moins une Commune dépasse les 15 000 habitants. Elles sont obligatoirement dotées des compétences de développement économique, de transports urbains, de « politique de la ville » et de logement. Chaque Communauté d'agglomération doit également assumer 3 compétences parmi la voirie, l'assainissement, l'adduction d'eau potable, l'environnement et les déchets, les équipements culturels et sportifs, à choisir localement selon les négociations politiques menées entre Communes lors de leur constitution ou leur fonctionnement.

**C'est au niveau des Agglomérations – au sens institutionnel du terme – que la législation française a prévu de confier l'essentiel de la planification programmatique.** Mais ainsi que nous l'avons déjà entrevu, les projets d'agglomération, véritable base politique d'une fédération locale des acteurs, sont fragmentés en autant d'exercices sectoriels : Schéma de

<sup>95</sup> loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale

<sup>96</sup> Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines)

<sup>97</sup> soit, dans le premier groupe : Lyon, Lille, Bordeaux, Strasbourg ; dans le second groupe : Dunkerque, le Creusot – Montceau-les-Mines, Cherbourg, le Mans, Brest, Nancy, Alençon, Arras, Marseille, Nantes.

développement commercial, Schéma de développement économique, Programme Local de l'Habitat, Plan de déplacements urbains, etc.

**L'un des enjeux locaux de recherche de cohérence est donc, en premier lieu, de parvenir à une bonne coordination entre ces différentes planifications, donc entre les différents services techniques et différentes délégations d'élus, avant même de réussir à impulser un partage des projets de développement avec l'ensemble des acteurs locaux concernés par une thématique.**

Si plusieurs de ces démarches de planification ont été confiées aux Communautés d'agglomération, le panorama est plus diversifié et donc plus complexe sur la thématique des déplacements. Ainsi que nous l'avons vu plus haut, les déplacements sont appréhendés à l'échelle de l'agglomération par les PDU, mais les interactions sont évidentes avec les SDT des Conseils généraux et les SRT des Régions. Les PDU doivent également être cohérents avec les Schémas de Cohérence Territoriale, étudiés généralement sur des périmètres couvrant un ou plusieurs PDU.

Et l'Etat ? Au sortir de plusieurs vagues de décentralisation menées depuis les années 1980, **celui-ci demeure garant de la péréquation nationale des ressources ; il conserve le pouvoir législatif** (faire les lois, donc décider de l'ordonnancement général des institutions et de la répartition des compétences) et également le pouvoir de lever l'impôt (ce qui dans les faits « bride » véritablement la capacité d'initiative des collectivités locales). L'Etat assure, par l'intermédiaire des Préfectures et des Directions de l'Equipement, le **contrôle de légalité** – désormais a posteriori – des actes des différentes collectivités ; sur la thématique urbanisme – déplacements, il s'est également attribué un **rôle de « gendarme »** avec la loi Pasqua de 1995, qui crée des **Directives Territoriales d'Aménagement**, permettent à l'Etat de définir son positionnement sur les grands enjeux des territoires métropolitains français.

L'organisation des différents échelons institutionnels français a pour originalité le fait **qu'aucune collectivité n'a de pouvoir hiérarchique sur les autres, et qu'il n'y a pas, en théorie, de chevauchement de compétences.** L'organisation des transports collectifs est un exemple représentatif de cette seconde caractéristique : Régions, Départements et AOTU

(généralement les Communautés urbaines ou d'agglomération) ont chacune en charge un mode, sur des périmètres qui se chevauchent mais où chacun assume seul sa compétence. Dans la pratique, tout projet lié aux déplacements urbains appelle pourtant nécessairement la coopération de plusieurs collectivités locales, complexifiant leur mise en œuvre et leur financement.

Cette brève présentation des réorganisations institutionnelles récentes permet de poser les premières questions qui se posent dans le cadre de la compréhension des mécanismes de réponse locale à l'injonction nationale de cohérence entre urbanisme et déplacements : **comment fonctionne ce système où de multiples acteurs ont à gérer des compétences fragmentées mais aux nombreuses interrelations ? Et quelle est la capacité d'action de chaque acteur**, au sein d'un territoire qu'il « partage » avec les autres collectivités, plusieurs décennies après le modèle de la « régulation croisée » décrite par P. Gremion dans les années 1970<sup>98</sup> ?

Sur ces questions, Bernard Jouve et Christian Lefèvre ont rappelé que les sociétés occidentales sont actuellement caractérisées par la remise en cause du rôle et de la place de l'Etat, et par des velléités de pouvoir de la part des villes. **Ainsi l'Etat perdrait sa toute-puissance pour acquérir un rôle de régulateur, de facilitateur et d'animateur<sup>99</sup>**, tout en conservant, en France, le rôle du répartiteur garant de la péréquation nationale, et surtout le rôle législatif. C'est le sens de la loi SRU que de **proposer au local un cadre d'action national fixant des injonctions, inscrivant la question de la cohérence entre urbanisme et déplacements aux agendas politiques des grandes agglomérations françaises, sans pour autant définir de méthodologie et d'outils « clés en main »**.

Dans ce cadre, les villes peuvent alors, à l'image des autres collectivités territoriales, revendiquer une part de pouvoir plus autonome, rendu possible en France par la contractualisation croissante des relations<sup>100</sup>. Mais cette revendication se heurte à l'absence d'élection directe des élus siégeant dans les EPCI, et à la parcellisation actuelle des compétences et des territoires, entre de multiples acteurs.

<sup>98</sup> Gremion, 1976

<sup>99</sup> Jouve, Lefèvre (s/s dir.), 2002

<sup>100</sup> même si la contractualisation entraîne une dépendance de la ville à ses partenaires situés aux échelons supérieurs, encadrant d'autant ses velléités d'autonomie politique, dans une architecture institutionnelle française encore très loin du fédéralisme.

**La fragmentation du pouvoir urbain est à la base de nombreux travaux<sup>101</sup>**, que l'on peut classer en deux « écoles » : celle des « choix publics » soutient que le maintien de la fragmentation des acteurs et des pouvoirs permet une compétition bénéfique entre collectivités et le libre choix de localisation pour les habitants et les entrepreneurs ; à l'opposé, les « réformateurs » préconisent la constitution d'institutions métropolitaines puissantes, susceptibles d'engendrer des économies d'échelle, des planifications davantage globales et transversales, et de disposer de capacités financières plus conséquentes.

Si D. Lorrain considère que la fragmentation du pouvoir local est un nouveau mode de régulation efficient, en ce qu'il contraint les collectivités à coordonner leurs actions sur des territoires en partage<sup>102</sup>, J-C. Thoenig remarque que « le foisonnement coûterait trop cher et la fragmentation profiterait d'abord aux grands notables, au détriment du contribuable ou de l'Etat<sup>103</sup> », et Y. Mény constate que la décentralisation a légitimé une **nouvelle forme de pouvoir notabiliaire**, comparable à un *système tribal*<sup>104</sup>.

Gilles Pinson est pourtant arrivé à la conclusion que **les contraintes engendrées par la fragmentation**, conjuguée au besoin de coordination des acteurs dans le cadre de la décentralisation et de la contractualisation de l'action publique, **créent une scène de discussion propice à une mise en cohérence des actions**<sup>105</sup>. Dans la fragmentation actuelle, la légitimité des élus dépend ainsi de leur capacité à formuler des « problèmes à résoudre » et leurs solutions, dans le cadre d'une scène locale répondant à l'injonction de cohérence édictée au niveau national. Dès lors, **une autorité unique en charge de l'urbanisme et de l'ensemble des modes de transport conduirait à une déresponsabilisation des acteurs locaux par la perte du sentiment d'interdépendance qui anime la scène de mise en cohérence.**

Pierre Veltz relativise l'existence de *fiefs* et de *système tribaux*, en considérant que la dimension réticulaire de l'espace, étudiée par G. Dupuy, crée de nouvelles interdépendances, qui ne se limitent pas à une logique de *prés carrés* pour chaque acteur : « Pour penser et

<sup>101</sup> cf. les synthèses d'études de cas locaux in Jouve, Lefèvre, 1999, 2002 et 2004

<sup>102</sup> Lorrain, 1989, in Economie et Humanisme n° 305

<sup>103</sup> Thoenig, 1992, in Pouvoirs n° 60

<sup>104</sup> Mény, 1992, in Pouvoirs n° 60

<sup>105</sup> Pinson, 1997

organiser (politiquement et économiquement) l'articulation des échelles spatiales, nous ne sommes plus dans un système de *poupées russes*, où chaque niveau est en quelque sorte emboîté dans le niveau supérieur. (...) **Le local est davantage constitué par l'entrecroisement de ces niveaux et de ces échelles que définissable comme un étage ou un niveau cohérent par lui-même<sup>106</sup> ».**

Pour P. Veltz, la question du gouvernement urbain n'est pas celle du bien fondé de la concentration des pouvoirs au sein d'une seule institution, mais davantage celle de son étendue. Le chercheur observe en effet **qu'aucune institution n'a actuellement la capacité d'unir une ville et sa campagne alentour et créer des synergies entre ces deux espaces<sup>107</sup>**, et qu'au contraire chaque échelon de pouvoir tend à opposer urbanité et ruralité, y compris au moment de la création des intercommunalités de projet (à partir de 1999).

La phase récente de recomposition territoriale des gouvernements locaux, initiée à la suite de la loi Chevènement de 1999, a été étudiée par Martin Vanier, qui s'est **interrogé sur la réalité du « mal territorial français »** tel qu'il est communément décrit : émiettement communal, incohérence et inefficacité de l'action publique, *féodalités* cantonales et départementales, égoïsme territorial.

Martin Vanier cite Michel Foucher<sup>108</sup>, pour qui la véritable exception française est d'abord celle de la très forte concentration des centres décisionnels en Ile-de-France, et C. Lefèvre, dont les différents ouvrages<sup>109</sup> relatent qu'aucun pays européen n'a trouvé d'organisation institutionnelle urbaine satisfaisant à la fois les caractéristiques politiques, physiques et démocratiques des agglomérations. Pour M. Vanier, les débats sur l'optimum dimensionnel des institutions<sup>110</sup> et sur le chevauchement des périmètres institutionnels sont des *rideaux de fumée*, des *mythes* masquant des choix non réalisés en termes de solidarités territoriales<sup>111</sup>, de fiscalité, de démocratie locale...

---

<sup>106</sup> Veltz, 2004, p. 127

<sup>107</sup> cf. Veltz, 2004, p. 49

<sup>108</sup> in Vanier, 1999 (in *Espaces et sociétés* n° 96), p. 127

<sup>109</sup> cf. Jouve, Lefèvre, 1999, 2002 et 2004

<sup>110</sup> sur cette question, cf. également le point de vue concordant de J-M. Offner (Offner, 1995, in *Métropolis*)

<sup>111</sup> sur la « fabrique des territoires », ses mythes et les nouveaux pouvoirs locaux, cf. également Vannier, 1995, in *Revue de Géographie de Lyon* n° 70, et in *Territoires* 10/2005.

Ces quelques références nous rappellent **qu'aucune forme de gouvernement urbain ne semble davantage efficiente, en France ou chez ses voisins européens, quant à la recherche de cohérence entre urbanisme et déplacements.** Les systèmes institutionnels les plus fragmentés ne conduisent pas nécessairement à moins de coordination ; les gouvernements d'agglomération les plus intégrés et les plus puissants ne conduisent pas pour autant à un projet plus intégré et cohérent entre les secteurs d'action.

**La fragmentation des compétences et la multiplication des acteurs locaux, tant institutionnels que civils, constituent donc un défi à la mise en œuvre locale de la cohérence entre urbanisme et déplacements, telle qu'elle est souhaitée par la loi SRU ; elles ne peuvent pourtant pas être considérées comme un frein à celle-ci.** Chaque institution dispose, de par les lois de décentralisation, de capacités d'actions relativement conséquentes, puisque aucune compétence ne se chevauche entre plusieurs acteurs.

En revanche, la situation institutionnelle actuelle des gouvernements urbains des agglomérations françaises pose une seconde question. Si l'enjeu principal de la recherche de cohérence entre urbanisme et déplacements se situe au niveau de la coopération entre les acteurs et de la coordination des procédures , il faut alors **s'interroger sur les liens entre acteurs traitant la planification, et ceux qui s'occupent de sa transcription opérationnelle.**

## 2.2.2. La cohérence entre urbanisme et déplacements est subordonnée à la relation entre planification et mise en œuvre opérationnelle

Comment transcrire les projets visant la cohérence entre urbanisme et déplacements, que l'on trouve dans les exercices de planification sectoriels, dans l'action publique opérationnelle ? C'est une question fondamentale, si l'on souhaite dépasser les pratiques des années 1960 – 1970, où la cohérence n'avait d'existence que sur plan.

**S'intéresser à la mise en œuvre des documents de planification, c'est s'interroger sur la médiation entre ces deux états**, c'est-à-dire aux rapports entre connaissance et décisions, donc aux « études » qui, dans l'urbanisme, tiennent une place importante dans la « maturation » des processus décisionnels.

**En premier lieu, on peut s'interroger sur la manière dont ces études mettent en scène la cohérence opérationnelle des propositions présentées.** Dès 1983, l'IRT<sup>112</sup>s'était intéressé aux rapports entre « Etudes et décisions<sup>113</sup> », à travers le cas d'une des lignes de métro lyonnais. Cette étude, pilotée par Jean-Marc Offner, avait permis de **remettre en cause la croyance en une efficacité propre des études sur des projets d'urbanisme et de transport urbain** quant aux décisions politiques qui sont finalement prises sur ces projets.

L'analyse des différentes études élaborées pour préparer la création de la ligne C du métro lyonnais a révélé que leur contenu individuel était composé de *non-choix* (c'est-à-dire de présentation des « coups partis »), de *pseudo-choix* (décisions prises en référence à des argumentations et démonstrations censées avoir été déjà élaborées) et de choix présentés a posteriori (décisions censées être déjà prises par ailleurs).

**Si le contenu propre des études s'avère donc assez peu opératoire, leur utilité provient en fait de la mise en scène et de l'animation du groupe d'acteur mobilisé autour de la**

---

<sup>112</sup> ancêtre de l'INRETS

<sup>113</sup> IRT, 1983

**question qu'elle traite.** Chacun peut s'identifier, se positionner, débattre. Le second rôle effectif des études de projets est de **mettre en scène une cohérence**, basée sur les références aux acquis antérieurs et coups partis, et créer des consensus et des marges de manœuvre entre acteurs, en découpant des projets ou des enjeux en séquences bien sectorisées<sup>114</sup>.

On peut rapprocher ces conclusions avec l'analyse de l'efficacité d'une démarche sectorielle de planification, et notamment des PDU, chargés de répondre à une injonction de cohérence entre urbanisme et déplacements à partir de cette dernière entrée. En ce sens, **l'enjeu d'un PDU est essentiellement d'amener un groupe d'acteurs à dialoguer sur une scène de négociation, afin de co-élaborer un projet sectoriel construit en référence à des objectifs plus globaux.**

Si le contenu intrinsèque des études s'avère peu opératoire, le rôle des grands projets apparaît lui aussi ambigu. Pour J-M. Offner, l'un des biais des PDU LAURE est justement leur penchant pour les *grands projets – solutions*, au détriment d'une réponse vraiment globale aux enjeux de déplacements – et d'urbanisme – à l'échelle d'une agglomération<sup>115</sup> : « Le projet solution conserve un avantage certain car il s'inscrit au programme dès l'instant où une quelconque communication publique en fait mention. Porter à l'ordre du jour politique un problème est affaire autrement compliquée. Cela implique constructions sociales, expertises, évolution des schémas cognitifs... La plupart des PDU se sont d'ailleurs bien gardés d'opérer cette problématisation, la référence aux objectifs généraux de la loi sur l'air ou des rhétoriques de *crise* servant d'ersatz plus ou moins maladroit<sup>116</sup> ».

Sur la question des rapports entre la planification des déplacements et le projet urbain, plus global, Frédérique Hernandez a bien montré comment, à Marseille, le projet de tramway a structuré l'élaboration du PDU, jusqu'à en constituer le « cheval de Troie<sup>117</sup> » dans le contexte technique et politique local.

<sup>114</sup> cette recherche a aujourd'hui plus de vingt ans, mais elle demeure d'actualité. On peut citer à titre d'exemples contemporains, le fractionnement en deux projets de la « deuxième ligne de TCSP » de Saint-Etienne (Châteaucreux – centre-ville / centre-ville – Métare), ou le tronçonnage du projet de ligne forte A4 du PDU lyonnais en deux, puis trois séquences (nord-ouest / sud-est puis Duchère – Part-Dieu / Part-Dieu – Jet d'eau Mendès-France / Jet d'eau Mendès-France – Minguettes.

<sup>115</sup> Offner, 2001, *in* Annales de Ponts et Chaussées n° 99

<sup>116</sup> Offner, 2001, p. 56

<sup>117</sup> Hernandez, 2003, *in* Yerpez, 2004

Dans le PDU marseillais comme dans les cas analysés par J-M. Offner, la démarche de planification impulsée par la LAURE puis par la loi SRU a donc été utilisée d'abord comme **outil de construction d'un référentiel cognitif commun** et comme **scène de négociation**, lieu privilégié de **mise en cohérence visible** et officiel des acteurs et de leurs projets. Ces observations confirment donc le constat précédemment opéré du rôle essentiellement organisationnel des PDU par rapport à l'objectif de recherche de cohérence opérationnelle.

J-M. Offner a pourtant nuancé ce constat au niveau national, en relevant que **les réseaux d'acteurs se sont étendus, sans généralement gagner en intensité**<sup>118</sup> : la sectorisation des projets, gage de leur réalisation, n'a pas évolué avec la relance des PDU, et la **« spécialisation sectorielle » des élus et des professionnels s'est maintenue**, sans que de réelles passerelles soient créées entre compétences et entre acteurs concernés. C'est la problématisation même de la démarche qui serait en cause : de nombreux PDU auraient ainsi été mis en chantier sans que les thématiques à aborder localement et les questions à résoudre aient été définies de manière précise.

Les Plans de déplacements urbains, des « coquilles vides » ? Non, car **ces démarches ont un impact sur la structuration des pouvoirs dans les agglomérations françaises**. Caroline Gallez s'est intéressée plus particulièrement à cette question<sup>119</sup> sur la base de la proximité temporelle observée entre la mise en chantier des PDU (LAURE en 1996 et loi SRU en 2000) et la création d'intercommunalités de projet (loi RSCI de 1999), notamment de communautés d'agglomérations, dotées obligatoirement de la compétence des transports urbains<sup>120</sup>.

C. Gallez, en étudiant les PDU de Rennes, Saint-Etienne, Valenciennes, Saint-Brieuc et Caen, a observé en premier lieu la refonte des périmètres de transports urbains (PTU), qui définissent l'emprise spatiale du pouvoir d'agglomération en matière de planification et de desserte. Plus positive que J-M. Offner, C. Gallez relève également **qu'il « ne faut pas négliger l'importance des transports publics dans la construction ou le renforcement d'une identité d'agglomération**<sup>121</sup> », notamment à Saint-Brieuc et Saint-Etienne.

<sup>118</sup> Offner, 2002, *in* Pouvoirs locaux n° 53

<sup>119</sup> Gallez, 2005, *in* Pouvoirs locaux n° 66

<sup>120</sup> Mais les collectivités peuvent opter pour l'adaptation ou la création de syndicats mixtes de transport, dans les cas de partenariat entre plusieurs collectivités locales.

<sup>121</sup> Gallez, 2005, *in* Pouvoirs locaux, p. 71

Cette recherche rejoint en effet celles menées par J-M. Offner sur le **faible consensus existant à l'intérieur même d'une collectivité pour mener à bien une démarche PDU** dans ses différents aspects. Cela semble être particulièrement vrai pour les questions liées à la voirie (réaménagement, création, partage de l'espace public) et au stationnement (cohérence de la tarification, concurrence en centre-ville avec les transports collectifs, normes plafonds de stationnement dans les PLU...)

Toutes ces observations sur des terrains différents renvoient directement à l'objet de recherche de cette thèse, en cernant les enjeux prégnants d'un Plan de déplacements urbains, et annoncent les approfondissements qui apparaissent nécessaires à la compréhension fine d'une démarche locale comme l'est le PDU de l'agglomération stéphanoise. **Comment, en effet, créer une véritable coalition locale d'acteurs partageant un horizon d'action basée sur quelques « grands principes globaux » tels que la cohérence entre urbanisme et déplacements ?**

Avant de s'intéresser plus particulièrement au cas stéphanois, il faut citer quelques travaux de recherche qui ont « défriché » le sujet sur d'autres terrains d'études. Ainsi, dans le cas du PDU lyonnais de 1997, Bernard Jouve a montré comment l'agenda politique local, encadré par les échéances électorales, s'est structuré, en matière de déplacements, par la réaffirmation du problème de la congestion des voiries et de la baisse de la part modale des transports collectifs, auquel répondait une solution « facile » et « rapide » à mettre en œuvre dotée d'une force symbolique élevée : le tramway<sup>122</sup>. **« Habillant » ce projet opérationnel, la démarche PDU a permis de créer un cadre plus général et transversal légitimant différentes actions publiques, dont celle-ci.**

B. Jouve rapporte également comment l'accord politique entre la mairie lyonnaise UDF et les maires socialistes de la première couronne a scellé la réalisation de lignes de tramway, dont les tracés correspondent, certes, à des corridors de demande forte en transport collectif, mais matérialisent surtout la géographie de la coalition politique dirigeant le Grand Lyon<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> Jouve, 2002 (n° 2), in 2001 plus

<sup>123</sup> une ligne entre Lyon et Villeurbanne, une seconde entre Lyon, Bron et Saint-Priest ; Vaulx-en-Velin et Vénissieux étant censés en bénéficier ultérieurement, ainsi que l'a prévu le PDU lyonnais. Presque dix années après ce consensus sur l'objet technique (tramway) et sur les communes périphériques bénéficiaires de ces infrastructures, on peut remarquer que l'accord politique a été globalement respecté, y compris depuis le changement de majorité de 2001. Villeurbanne, Bron et Saint-Priest sont desservis ; Vénissieux le sera en 2009 ;

**Document ambitieux et consensuel, le PDU lyonnais de 1997 a pris soin d'éviter le choix du tracé et du mode précis des « lignes fortes ». Dès lors, toute opposition à un discours aussi structuré mais si peu territorialisé de manière fine, devenait difficile à porter politiquement.**

On peut retenir de cette étude de cas que **le PDU lyonnais a davantage été un outil de légitimation de projets locaux que réponse à l'injonction nationale de cohérence.** Ce constat nous renvoie à nouveau à la **question de l'instrumentalisation de la politique des déplacements.** A l'échelle nationale, Vincent Kaufmann et Julie Barbey se sont ainsi interrogés si celle-ci faisait des transports le moyen d'atteindre des objectifs politiques « supérieurs » (cohérence, développement durable, etc.), ou si elle n'était qu'un « simple » but en soi<sup>124</sup>, c'est-à-dire une action publique tournée en fait vers un soutien à l'industrie (transports routiers et collectifs) et le maintien d'une culture technique empreinte d'une logique d'équipement (dans la filiation du corps des Ponts et Chaussées).

Le jugement de V. Kaufmann et J. Barbey est assez dur, en ce qu'il remet en cause « l'honnêteté » des objectifs poursuivis par l'Etat au travers des lois. Ces travaux intéressent notre recherche, en **rappelant le poids des lobbys industriels et des corporatismes**, dans un secteur aux enjeux économiques et de pouvoir élevés. **Mais on ne peut pour autant conclure à la perversion complète de la planification des déplacements.**

Si les risques que celle-ci ne parvienne pas à influencer positivement sur les politiques opérationnelles d'urbanisme et de déplacements sont réels, les différents travaux de recherche présentés dans cette sous-partie démontrent le rôle pédagogique, d'entraînement, de cadrage et de partage d'un projet que revêtent les exercices de planification des déplacements. **Par delà la crise qu'elle traverse depuis les années 1970, par delà une certaine instrumentalisation à des fins électorales, financières ou corporatistes, la planification apparaît toujours comme le médiateur, l'intermédiaire privilégié entre une volonté commune manifestée par un groupe d'acteurs institutionnels et civils, et sa transcription opérationnelle.**

---

seule Vaulx-en-Velin doit se contenter d'un trolleybus partiellement en site propre à partir de 2007. Mais des questions de charge de la ligne C3 (anciennes lignes 1 et 51) permettent de penser que cette ligne devienne un tramway à moyen terme.

<sup>124</sup> Kaufmann, Barbey, 2005, *in* Pouvoirs locaux n° 66

On ne peut pourtant conclure cette sous-partie sans creuser la question des temporalités de l'action publique : **comment un groupe local d'acteurs, agrégé autour de la recherche de réponses à des objectifs globaux peut-il saisir des opportunités d'action dans le « quotidien de leur existence »**, c'est-à-dire dans la succession de « petites » actions, études et décisions, toutes placées sous l'horizon d'un projet global plus lointain que constitue un document de planification ?

Pour répondre à cette interrogation, nous pouvons à présent nous tourner vers les apports des travaux réalisés au début des années 2000 par Max Sanier et Philippe Corcuff, portant sur l'étude d'une décision publique contemporaine, marquée par la multiplicité des acteurs, la décentralisation et l'existence de marges de manœuvres potentiellement saisissables par les forces en présence.

A partir du cas de l'implantation d'une gare TGV à l'aéroport de Lyon – Saint-Exupéry, les chercheurs se sont **intéressés à la place des comportements stratégiques dans le quotidien de professionnels de la planification et de l'aménagement urbains, c'est-à-dire à ce qui les porte au-delà de l'action immédiate<sup>125</sup>, en repérant les éléments factuels et individuels qui concourent à une stabilisation et à une mise en cohérence des différents positionnements, qui permettent à des dossiers, des projets, d'avancer grâce à une prise de décision publique.**

M. Sanier et P. Corcuff remarquent que **ces décisions sont issues de dispositifs publics et de mécanismes formalisés – ce qui les rend légitimes**, par leur argumentation et leur référence à un cadre général, **mais elles sont également consécutives à des échanges moins visibles et libérées du formalisme lié à l'officialité<sup>126</sup>**. C'est ce que les deux chercheurs nomment le régime d'action tactique – stratégique<sup>127</sup>, dans la lignée des travaux de Luc Boltanski et Laurent Thévenot<sup>128</sup>.

<sup>125</sup> Sanier, Corcuff, 2000, *in* Annales Histoire Sciences Sociales n°4

<sup>126</sup> c'est, en d'autres termes, ce que l'on nomme couramment le « off » dans les milieux tant journalistiques que techniques de l'urbanisme et des déplacements.

<sup>127</sup> régime que P. Corcuff dénomme également *régime machiavélien*

<sup>128</sup> les régimes de justification publique correspondent à des modes de justification utilisés par un acteur pour en critiquer un autre ou pour se justifier de ses critiques, dans des situations de débat public, potentiellement visibles par l'ensemble des membres d'une collectivité ou de la société dans son ensemble (cf. Boltanski, Thévenot, 1991 ; Lafaye, 1996 et Corcuff, 1998, *in* Correspondances n° 51.

Dans ce régime d'action, trois horizons structurent l'espace d'intervention d'un acteur : un **horizon stratégique lointain**, justifiable par l'intérêt collectif ; une **scène publique**, officielle, où le discours doit être argumenté (selon un ou plusieurs modes de justification publique) ; une **scène officieuse** enfin, plus flexible, où il est possible de *saisir des opportunités* qui feront progresser vers l'intérêt collectif lointain, sans devoir se justifier publiquement. Cela ne signifie pourtant pas que dans ce cadre théorique, la scène officielle soit à considérer comme le paravent d'une scène officieuse où tout s'élaborerait dans l'ombre.

Dans l'étude de cas de la gare TGV, M. Sanier et P. Corcuff ont ainsi pu repérer deux types de décision : la décision *linéaire – industrielle*, qui met en avant les continuités temporelles<sup>129</sup> et le long terme, et la **décision tactique – stratégique, basée sur la flexibilité tactique et le saisissement d'opportunités à court terme, mais toujours en référence à l'idéal lointain**<sup>130</sup>. Le saisissement de cette opportunité demande alors de mettre au point un argumentaire permettant la justification publique du projet à court terme, en le replaçant dans l'intérêt général de long terme.<sup>131</sup>

**C'est ce second type de décision qui nous intéresse par rapport à la transcription opérationnelle d'un projet global et lointain formulé en réponse à une injonction nationale.** Les travaux de M. Sanier et P. Corcuff sont assurément denses et empreints de théorie. Mais leur intérêt est de pouvoir disposer d'un cadre d'analyse original pour aborder l'étude de décisions publiques dans un cadre local, qui puisse compléter l'analyse de l'investissement des différents acteurs dans une démarche telle qu'un PDU, **sans surestimer le poids d'un acteur sur son leadership apparent ou son caractère moteur sur une scène officielle.**

<sup>129</sup> continuité qui n'est que réécriture du passé dans un argumentaire public : L. Sfez, et plus récemment B. Jouve et C. Lefèvre ont montré en quoi les décisions ne sont en fait ni linéaires ni rationnelles (cf. Sfez, 1994 par exemple).

<sup>130</sup> pour illustrer à partir de l'étude de cas, l'intérêt général lointain porté dans la perspective linéaire – industrielle est le choix, opéré de longue date dans la planification, de réaliser une plate-forme multimodale à Saint-Exupéry au nom du développement régional. La décision tactique – stratégique a été le saisissement par plusieurs acteurs locaux, de l'opportunité d'aménager une gare TGV à court terme à Saint-Exupéry, grâce au besoin ponctuel de desserte ferroviaire des vallées alpines pour les jeux olympiques d'Albertville, en correspondance avec le réseau TGV.

<sup>131</sup> cette caractéristique constitue, pour P. Corcuff, la différence entre le *machiavélien* et le *machiavélique*, qui renvoie à une finalité, un succès personnels.

Ce cadre d'analyse permet également de montrer que **l'investissement des acteurs sur une scène de négociation qui gère la fragmentation de l'action publique en cherchant la mise en cohérence de procédures et d'opportunités, ne produit pas que des actions ponctuelles** ; au contraire, celles-ci s'inscrivent dans un cadre plus lointain et global. Cette inscription dans le long terme d'une recherche de cohérence organisationnelle (et non plus fonctionnelle) constitue alors le cadre où s'établissent des accords et des conventions<sup>132</sup>.

En conclusion de cette seconde sous-partie, nous pouvons retenir des différents travaux cités que **le cadre institutionnel local, lieu de réponse à l'injonction nationale de cohérence entre urbanisme et déplacements, a profondément évolué ces dernières décennies, en direction d'une fragmentation des compétences, d'une multiplication des acteurs et d'une remise en cause des leaderships locaux.**

Depuis la loi Chevènement, **c'est l'échelon de l'agglomération qui se trouve en « première ligne » en terme de planification et d'élaboration d'un projet politique global, mais seuls des partenariats forts avec l'ensemble des autres acteurs locaux peuvent assurer sa transcription opératoire. Celle-ci passe par le saisissement d'opportunités d'action basées sur une référence constante au projet global plus lointain.** La coopération entre acteurs et la coordination des procédures apparaît ainsi comme le pivot de la relation entre planification et mise en œuvre opérationnelle.

Nous allons à présent pouvoir remettre en perspective l'ensemble de ces observations et résultats de recherche, pour définir une grille de lecture contemporaine des réponses locales élaborées dans le cadre de la recherche de cohérence entre urbanisme et déplacements.

---

<sup>132</sup> c'est-à-dire, ainsi que nous l'avons évoqué dans le premier chapitre de cette thèse, des « ensembles de règles de formulation vague, d'origine obscure, de caractères arbitraires, et dépourvues de sanction juridique » (Favereau, 1999), auxquelles se réfère pourtant, implicitement ou explicitement, un ensemble d'acteurs, et qui influe directement ou indirectement sur leurs actions.

## 2.3. CONCLUSION : UNE GRILLE DE LECTURE CONTEMPORAINE DE LA COHERENCE ENTRE URBANISME ET DEPLACEMENTS

Arrivés au terme de ce second chapitre, nous avons décrit en quoi la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements est problématique, au sens scientifique du terme. Jamais stabilisée par les théories urbaines fondatrices de la discipline, elle a ensuite acquis après la seconde guerre mondiale une approche fonctionnaliste, rapidement entrée en crise, tant auprès des chercheurs que des praticiens.

Aujourd'hui remise sur le devant de la scène par la loi SRU, **cette notion appelle une modification des pratiques de planification urbaine, ainsi que des évolutions dans la manière dont les acteurs locaux organisent leur action au sein de « gouvernements urbains ».** Par opposition à la « cohérence fonctionnaliste » de la période précédente, on peut dénommer « cohérence territoriale » cette nouvelle approche de la notion, ouverte avec les lois des années 1990 et qui trouve son aboutissement législatif avec le texte Solidarité et Renouvellement Urbains.

Le schéma ci-dessous présente les deux entrées auxquelles fait référence la cohérence territoriale. En premier lieu, cette nouvelle approche implique le **développement d'une planification urbaine stratégique**, soit un renouvellement des procédures et méthodes héritées de la planification spatiale créée par la loi d'orientation foncière de 1967, qui se basaient sur une acception fonctionnaliste de la cohérence.

En second lieu, la cohérence territoriale appelle une **réorganisation et une structuration des réseaux locaux d'acteurs et des dispositifs de gouvernement des agglomérations françaises**. Chacune de ces deux entrées nécessite la mobilisation collective de ces acteurs : la coordination des procédures appelle leur coopération.

Les lois récentes sur la qualité de l'air, l'aménagement durable du territoire, le renforcement de la coopération intercommunale, la solidarité et le renouvellement urbains mobilisent la cohérence territoriale. Chacune de ces lois appelle à la mobilisation de tous et au renouvellement des procédures, des méthodes et des gouvernements locaux.

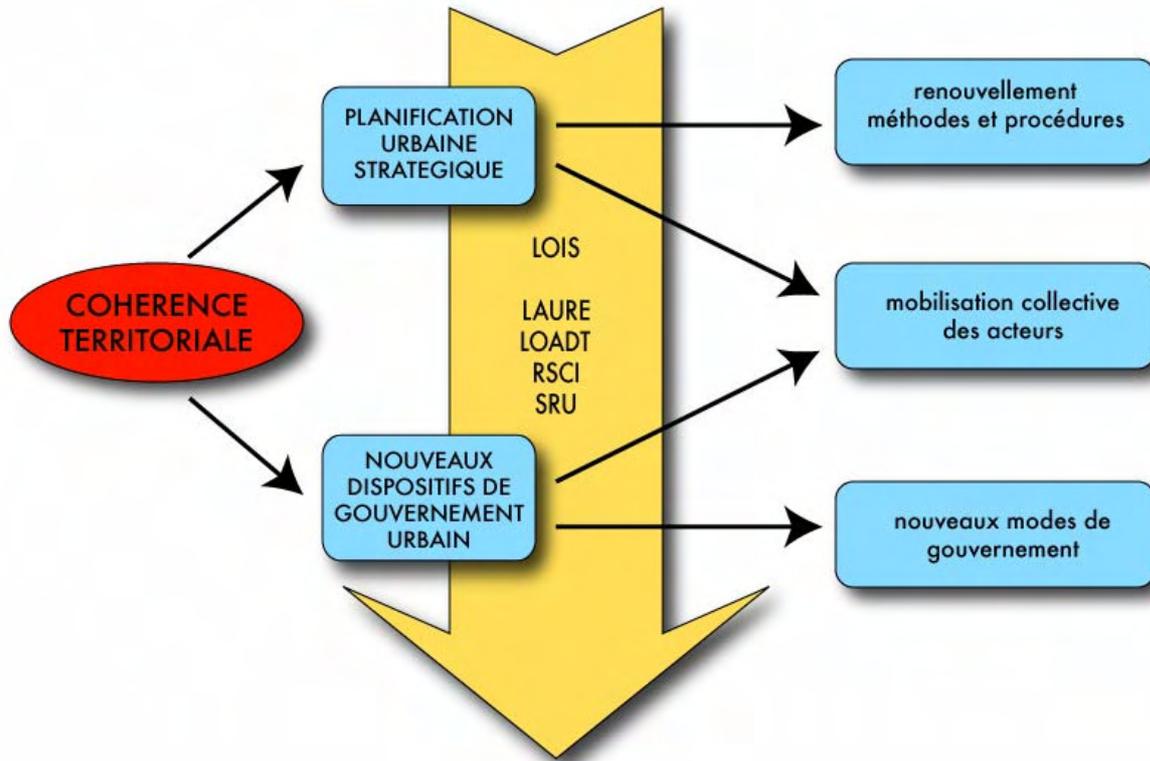


illustration 24

Les deux entrées proposées par l'approche territoriale de la cohérence, sous l'influence des lois des années 1990

Si la boîte à outils de la planification a été remaniée, le mode d'emploi est à inventer localement, en fonction des configurations spécifiques. **C'est donc le besoin d'innovation et la saisissment d'opportunités d'action qui peuvent permettre de répondre aux objectifs globaux correspondant à un horizon stratégique lointain, partagé entre les membres de la scène de négociation.**

Pour résumer ces évolutions, on peut conclure à une triple mutation de la planification urbaine, synthétisées dans le schéma ci-dessous.

Premièrement, les démarches passent d'une **logique spatiale** (le plan qui norme la fonction des sols et envisage une **cohérence ultime** « fin de l'histoire » à travers la **programmation d'équipements et d'infrastructures**) à une **approche stratégique** (les acteurs font des **choix de développement** au sein de la démarche, sur un **territoire large** (agglomération, aire métropolitaine). Cette **logique de projet** privilégie l'**action** à la **réglementation**.

## LA PLANIFICATION URBAINE FRANCAISE : UNE CLASSIFICATION

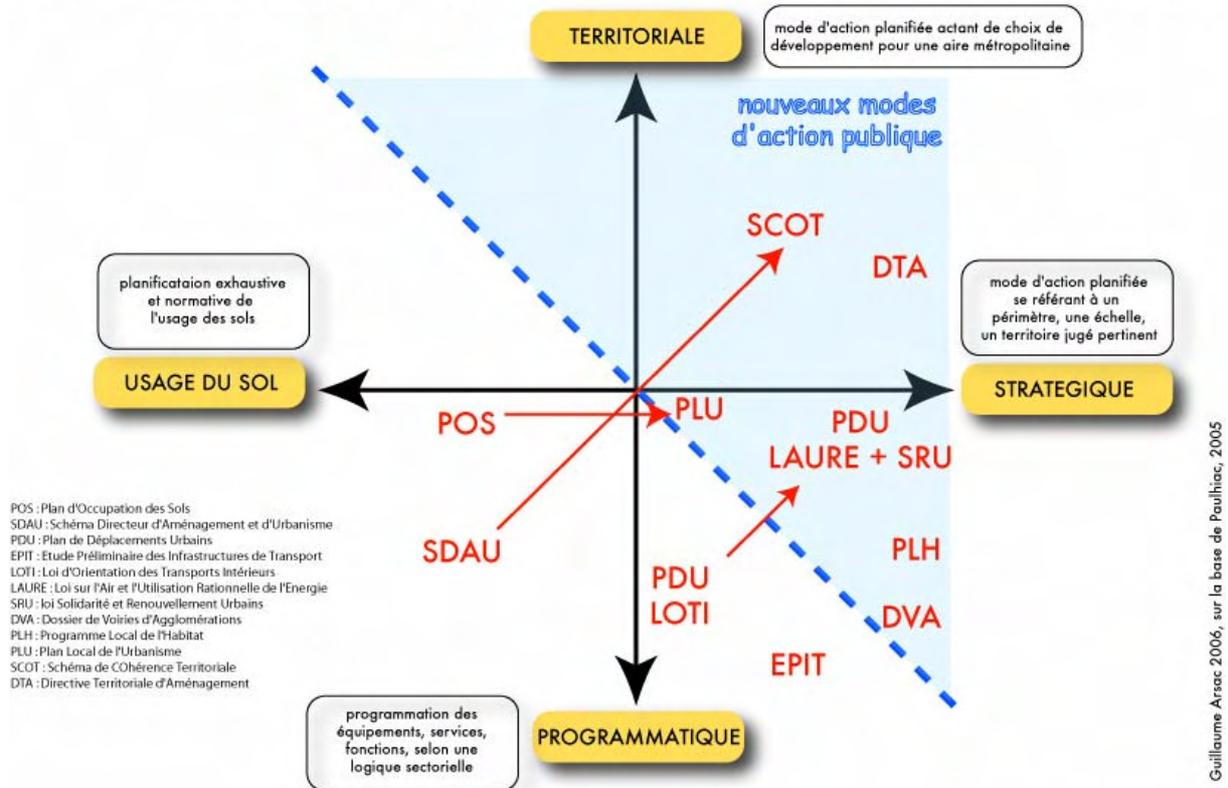


illustration 25

Synthèse de l'évolution du positionnement des différentes démarches prévues dans la législation française. Cette schématisation permet de montrer le passage d'une approche spatiale de la planification urbaine à une démarche territoriale, en parallèle à un glissement des exercices purement programmatiques (tels qu'ils étaient définis dans la LOF) en direction de documents davantage « stratégiques » (sur la base de Paulhiac, 2005).

Deuxièmement, la planification stratégique implique l'abandon d'une **logique linéaire normative** (enchaînement de décisions et de réglementations), au profit d'une **logique de processus** (négociation, coopération, mise en cohérence des acteurs et des projets, sans référence à la théorie classique de la décision publique, qui définit celle-ci comme linéaire et rationnelle).

Enfin, si l'objectif poursuivi par les démarches de planification territoriale est toujours de parvenir à une **cohérence processuelle** (emboîtement *top – down* de documents cohérents entre eux, au risque d'être coupés du réel), dans la droite ligne des pratiques issues de la LOF de 1967, **il s'agit également de répondre au défi d'une cohérence organisationnelle, où les enjeux sont la coopération des acteurs et la coordination des procédures.**

Ces enjeux cernent la lecture contemporaine que l'on peut faire de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements. En 2003, une équipe de chercheurs menée par Vincent Kaufmann a précisément élaboré une grille de lecture de la cohérence territoriale<sup>133</sup>. Celle-ci intègre les questionnements sur les conditions d'existence d'une recherche de cohérence dans l'action publique abordés dans ce second chapitre, en clarifiant les définitions d'un triptyque coopération – coordination – cohérence.

Suivant en cela les apports des travaux de G. Dupuy, la recherche menée par V. Kaufmann propose d'**abandonner la vision aréolaire de l'espace**, qui a tant marqué la représentation de la notion depuis sa création, car « la double thématique de la mise en cohérence et de la coordination entre planification urbaine et offre de transport (...) suppose dans sa définition même de raisonner en termes d'accessibilités plutôt qu'en termes de surfaces<sup>134</sup> ».

Dans l'approche réticulaire développée par Vincent Kaufmann, **il ne suffit pas que les acteurs se coordonnent entre eux pour qu'il y ait intégration de l'urbanisme et des déplacements. Aussi, s'intéresser à la mise en cohérence, ce n'est pas se limiter à analyser les arrangements de gouvernance, mais également aborder les dimensions contextuelle et structurelle qui permettent le fonctionnement de scènes de négociation.**

Comme le montre le schéma ci-dessous, l'analyse des dispositifs de cohérence s'intéresse au rôle des acteurs, au fonctionnement des structures et aux conditions contextuelles géomorphologiques, dans laquelle s'insère la scène de négociation. Celle-ci est analysée en dégageant trois dimensions emboîtées : la **cohérence** (qui renvoie aux objectifs) **ne peut exister que s'il y a coordination des acteurs** (ce qui renvoie aux procédures) ; **il ne peut**

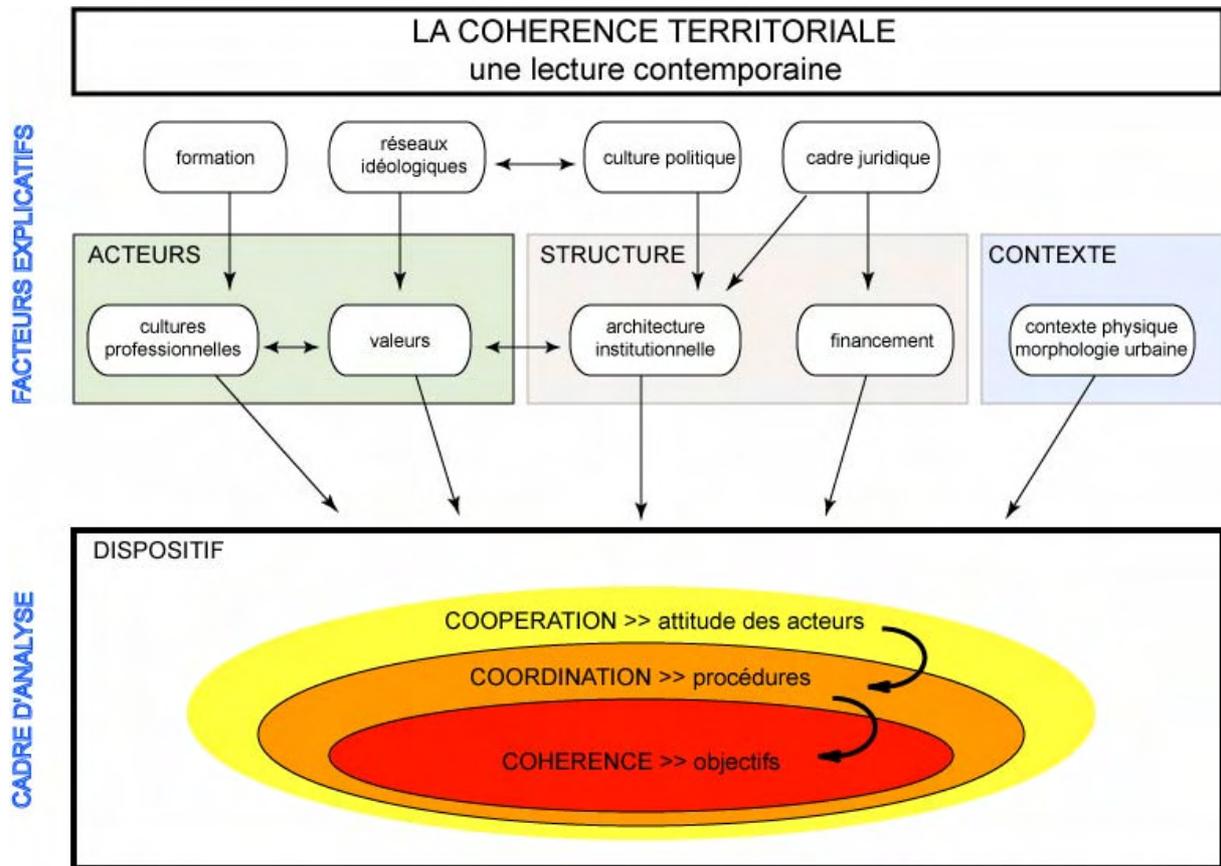
---

<sup>133</sup> Kaufmann et al., 2003

<sup>134</sup> Kaufmann et al., 2003, p. 19

**bien évidemment y avoir coordination des acteurs que s'il y a coopération entre eux** (ce qui renvoie à leur attitude dans les procédures).

**Nous retrouvons ainsi dans cette grille de lecture les trois entrées que nous avons abordées dans ce second chapitre : les objectifs globaux soulevés par l'injonction de cohérence, l'efficacité des procédures de planification, et la coopération entre acteurs de gouvernements urbains marqués par d'importantes mutations institutionnelles.**



Guillaume Arsac 2006. d'après Kaufmann 2003

illustration 26

(d'après Kaufmann et al., 2003)

La cohérence entre urbanisme et déplacements, notion jamais stabilisée, demeure problématique, au sens scientifique du terme, et révèle les débats qui traversent à l'heure actuelle la discipline, tant chez les chercheurs que chez les praticiens.

**En questionnant l'efficacité des exercices de planification des déplacements, puis en s'intéressant aux enjeux organisationnels que suppose la mise en œuvre de la loi SRU, nous avons précisé quels sont les éléments clés de l'analyse d'un PDU. Avec la grille de Vincent Kaufmann, nous disposons d'un outil de lecture clair et exhaustif pour une notion qui demeure, aux plans législatif et scientifique, dépourvue de définition et de mode d'emploi.**

Avec l'aide de ces outils et questionnements, nous pouvons à présent nous intéresser à l'analyse détaillée d'un terrain d'étude, afin de mieux cerner la mise en œuvre de la loi SRU qu'un milieu local a élaboré par rapport à l'objectif global de cohérence entre urbanisme et déplacements. C'est ainsi que nous allons focaliser l'analyse sur un terrain original et riche d'enseignement : l'agglomération stéphanoise.

# CHAPITRE 3

L'agglomération  
stéphanoise, ou  
l'émergence d'un projet  
de territoire à partir de  
la question des  
déplacements urbains

Le deuxième chapitre de cette thèse a montré comment l'acceptation contemporaine de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements marque un changement de paradigme, en ce sens qu'elle appelle désormais une action publique organisée plutôt que des prises de décision. Du schéma spatial utopique à la convention territoriale d'action, la notion a évolué ces cinquante dernières années, entraînant un dépassement de l'approche fonctionnaliste et une mutation progressive – quoique pas encore achevée – des référentiels<sup>135</sup> développés chez les élus et les professionnels de l'urbanisme.

La « remise à l'agenda » de la cohérence entre urbanisme et déplacements est le fait, nous l'avons vu, de l'Etat, à travers une tentative de relance nationale de la planification urbaine des agglomérations françaises, dans la seconde moitié de la décennie 1990. A cette injonction étatique d'organisation de l'action, ont ainsi dû répondre les intercommunalités et autorités organisatrices de transport de toutes les agglomérations françaises, quelles que soient leur taille et leur organisation politique : les communes ont amorcé la mutation de leurs Plans d'Occupation des Sols en Plans Locaux d'Urbanisme ; les intercommunalités se sont lancées, individuellement ou non, dans l'étude de Schémas de Cohérences Territoriales ; enfin les AOTU desservant plus de 100 000 habitants ont mis en chantier des PDU.

Même si un conseil méthodologique a été fourni par la puissance nationale pour les SCOT et les PDU, ainsi que nous allons le voir dans ce troisième chapitre, il ressort des cinq premières années de mise en œuvre des lois des années 1990, que chacune de ces réponses locales à l'injonction centrale est *originale* et *territoriale*, c'est-à-dire qu'elle a été formulée localement en fonction des caractéristiques politiques, socio-économiques, géographiques, des agglomérations concernées, ainsi que des capacités techniques et financières locales à amorcer de nouveaux exercices de planification. En ce sens, ces réponses sont donc assez différenciables des exercices de planification urbaine menés à l'époque de la LOF, dans un contexte centralisé.

Le deuxième chapitre de cette thèse a également montré que les travaux de recherche menés depuis la loi sur l'air, qui se sont intéressés à la création et à la mise en œuvre des réponses locales apportées à l'injonction nationale, ont été menés dans le cadre d'une démarche

---

<sup>135</sup> nous reprenons la définition de Jean-Marc Offner, qui parle de « visions cohérentes et partagées d'un monde sur lequel on souhaite agir ».

comparative, étudiant les PDU de plusieurs agglomérations françaises (voire en les confrontant à d'autres pratiques menées dans des villes européennes), afin principalement de pouvoir généraliser certains constats et de réaliser des classifications des démarches PDU et de leur mise en œuvre<sup>136</sup>.

C'est sur ces apports qu'a été engagée la présente recherche, à partir d'une entrée « évolution de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements ». Celle-ci permet d'approfondir, illustrer et *administrer des preuves* aux pistes de recherche ouvertes ces dernières années dans le champ de l'analyse des politiques publiques de déplacements et de la planification urbaine, sur une base monographique, c'est-à-dire se concentrant sur une seule agglomération.

**Ainsi ce troisième chapitre va, en premier lieu, analyser en détail la réponse qui a été formulée, dans l'agglomération stéphanoise, à l'injonction nationale**, en montrant le glissement qui s'est opéré au fil de la démarche PDU, d'une approche transversale très vaste vers l'élaboration d'un projet finalement très sectoriel, concentré sur le développement de l'offre en transports collectifs.

**En second lieu, nous chercherons à expliquer les raisons de ce glissement de méthodologie et d'ambition politique, en termes géographiques, socio-économiques et institutionnels.** La présentation de ces différents facteurs explicatifs permettra également d'explicitier les principales caractéristiques du territoire d'étude que constitue l'agglomération stéphanoise. **Nous cherchons donc à comprendre, dans ce chapitre, comment les déplacements urbains ont été appréhendés pour créer les conditions d'un dialogue et d'une négociation pouvant déboucher sur une « plate-forme » de projet territorial**, plaçant ainsi l'agglomération stéphanoise dans une recherche de cohérence entre ses formes urbaines et ses réseaux de déplacements.

---

<sup>136</sup> ces travaux ont déjà été cités dans la première partie ; les travaux de J-M. Offner, C. Gallez, B. Jouve, F. Hernandez peuvent être considérés comme étant les plus « en pointe » sur cette thématique, et également les plus diffusés.

## 3.1. UNE REPONSE LOCALE SECTORIELLE, « CHEVAL DE TROIE » D'UN PROJET DE TERRITOIRE ?

### 3.1.1. Les déplacements urbains dans la région stéphanoise : permanences et évolutions dans l'agenda politique local (1970 – 1995)

Si la planification urbaine supra-communale a enchaîné les échecs depuis les années 1960 dans la région stéphanoise, en revanche la planification sectorielle des transports n'a pas attendu l'ère du Plan de Déplacements Urbains, qui débute en 1995.

Le premier exercice de planification dans la région a été publié en 1973. C'est alors l'ère des EPIT, études préliminaires d'infrastructures de transport, menées dans l'agglomération stéphanoise par Epures et par le CETE<sup>137</sup> de Lyon, c'est-à-dire avec une forte implication de l'Etat, situation caractéristique d'avant la décentralisation des années 1980, et représentative du positionnement central et volontariste de l'Etat dans la région stéphanoise, faisant face aux frilosités communales par rapport à des thématiques nécessitant, à tout le moins, une coopération entre acteurs.

Il est intéressant de mentionner cette EPIT, pourtant « datée » et marquée par une approche très fonctionnaliste, techniciste et sectorielle, dans le sens où **bon nombre de propositions sont pour la première fois couchées sur le papier et sur les cartes, et que ces projets vont structurer les représentations et les imaginaires de bon nombre d'élus et de techniciens locaux jusqu'à l'époque contemporaine, même si le plus souvent ces références actuelles sont implicites et indirectes** : bon nombre des acteurs actuels ignorent l'existence d'un EPIT,

---

<sup>137</sup> Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement

conçu à l'époque comme un préalable sectoriel au projet de Schéma d'aménagement et d'urbanisme.

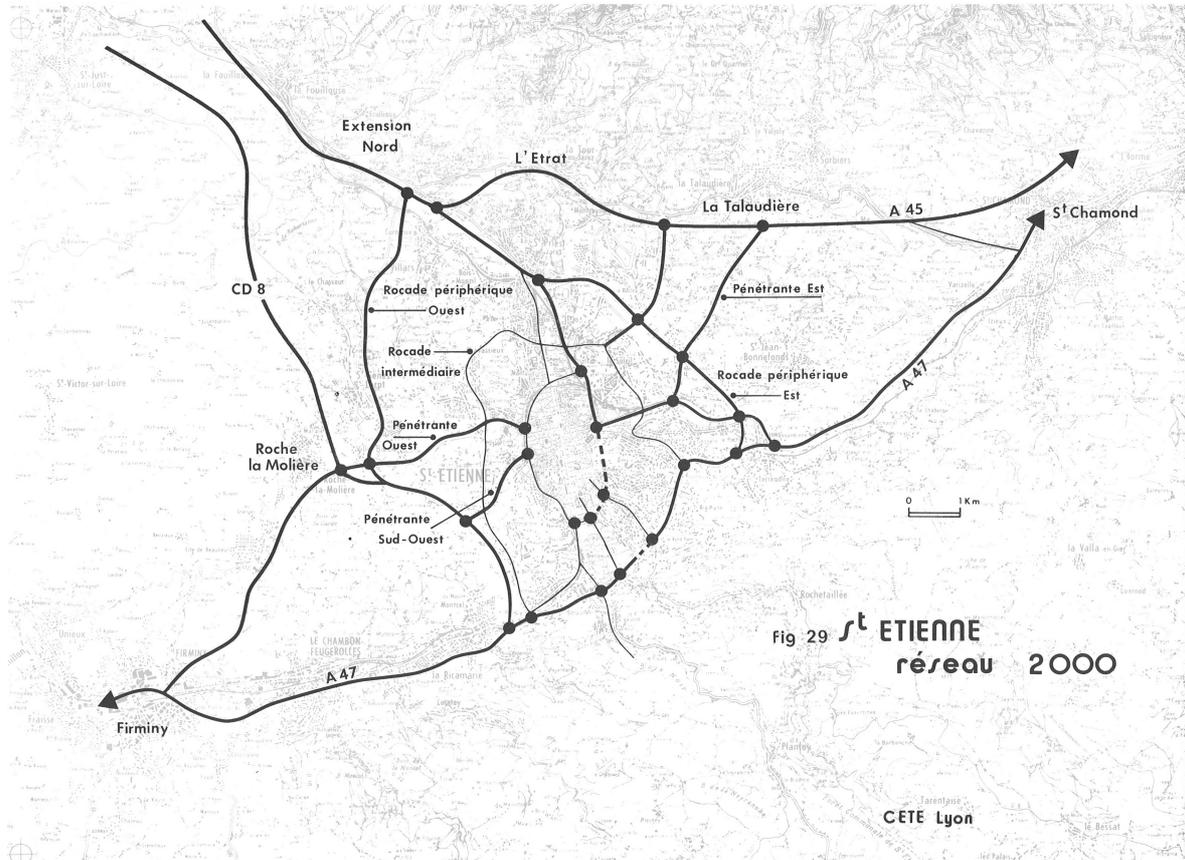


illustration 27

Carte du réseau routier rapide envisagé en 2000 par l'Epit en 1973. L'idéologie de « ville cellulaire » (cf. chapitre 1) enserrée à l'intérieur des mailles dessinées par les voies rapides urbaines transparaît clairement (source : Epit, 1973, p. 92).

Sans surprise donc, l'EPIT reprend les projections démographiques et économiques élaborées depuis 1966 avec l'INSEE. On envisage alors que le nombre de déplacements motorisés par ménage et par jour passe de 3,34 en 1968 à 7,44 en 2000<sup>138</sup>... Selon les hypothèses, on envisage que les Stéphanois effectuèrent en 2000 entre 59 et 77 % de leurs déplacements en

<sup>138</sup> par comparaison, l'enquête ménages déplacements effectuée en 2000 dans la région stéphanoise montre que chaque ménage réalise en moyenne 6,07 déplacements motorisés par jour (sur la base d'une moyenne de 2,46 personnes par ménages sur l'aire d'étude de cette enquête (83 communes), avec 69 % des déplacements quotidiens réalisés avec un mode mécanisé). On peut donc vérifier que la mobilité individuelle a fortement augmenté sur la période, presque autant que ce qui était envisagé à la fin des années 1960. L'explosion des mobilités quotidiennes est donc loin d'être une « surprise », comme on peut encore l'entendre à l'heure actuelle. En revanche, les projections de population et d'emploi se sont révélées très optimistes. Le calibrage des infrastructures à cette époque a pourtant été mené en fonction de ces projections, permettant finalement d'écouler aujourd'hui l'essentiel des flux !

voiture individuelle, contre 23 à 41 % en transports collectifs, alors qu'en 1973, la répartition modale est la suivante : VP 49 % ; TC 40 %... et deux roues 11 %<sup>139</sup>.

Aussi l'EPIT prévoit-il, à l'horizon 2000, une A 47 Firminy – Saint-Chamond à 2x3 voies, une A 45 Lyon – la Talaudière – la Fouillouse (rejoignant l'actuelle A 72, ex B 47) également à 2x3 voies, complété par des rocades périphériques (sic) à 2x2 voies. Presque toutes ont été réalisées, à l'exception de l'A 45, du barreau Roche-la-Molière – Firminy de l'actuel projet COSE<sup>140</sup>, et de la mise à 2x2 voies des RD 3 (Saint-Etienne – la Talaudière) et RD 8 (Roche-la-Molière – « extension nord »). A quelques exceptions près (Pompidou, RD 3 Roche-la-Molière – Saint-Etienne), les pénétrantes urbaines à 2x2 voies n'ont en revanche pas été réalisées.

**Quant aux transports collectifs, l'Epit n'envisage leur pleine utilité « qu'après 1985, lorsque le réseau routier sera saturé<sup>141</sup> ».** Aussi n'envisage-t-on que quelques développements de lignes de bus et trolleybus, un meilleur cadencement des dessertes ferroviaires, et « la création éventuelle de nouveaux modes de transport hors voirie<sup>142</sup> » entre le centre-ville et la Métare d'une part, Montreynaud d'autre part. On envisage en termes très vagues la création d'une gare SNCF centrale et souterraine... sans qu'il soit fait mention des contraintes urbaines et industrielles (exploitation des filons de charbon, Furan...) Il faut par ailleurs constater l'absence totale de mention du tramway dans cette étude, ni en termes de développement, ni par rapport à sa suppression.

L'EPIT a été enterrée en même temps que les projets de SDAU, mais il en est resté des tracés, des projets, des scénarios à l'échelle d'une région stéphanoise alors à la recherche de son périmètre. Et le maintien du tramway à Saint-Etienne ne doit rien à cette étude.

<sup>139</sup> Sur ce point également, les prévisionnistes de l'EPIT ne se sont pas beaucoup trompés : en 2000, à l'échelle des 83 communes et non de la seule ville-centre, 83 % des déplacements mécanisés ont été effectués en voiture individuelle ; en revanche les TC et les deux roues se sont effondrés (respectivement 14 % et 3 % des déplacements mécanisés). Mais dans la ville-centre (hors Saint-Victor), seuls 43 % des déplacements quotidiens tous modes confondus étaient réalisés par la voiture en 2000 (la marche à pied s'octroyant 40 % et les TC 15 %).

<sup>140</sup> Contournement Ouest de Saint-Etienne

<sup>141</sup> Epures, CETE, 1973, p. 8

<sup>142</sup> Epures, CETE, 1973, p. 8

Si la ligne nord-sud n° 4 Bellevue – Terrasse a été définitivement sauvée en 1959 par le renouvellement du matériel roulant, financé par l'exploitant CFVE<sup>143</sup> sous l'œil bienveillant de la municipalité stéphanoise<sup>144</sup>, le tramway et plus globalement le réseau de transport urbain poursuivent une logique de déclin face à l'automobile conquérante car en voie de démocratisation. Il ne s'agit pas d'un enjeu politique majeur, et aucune démarche ne vient planifier quelque action. **Le début des années 1970 est marqué par quelques opérations ponctuelles visant à mieux réguler les conflits entre tram et circulation automobile dans la grand rue, sans que l'on puisse affirmer à quel mode ces aménagements ponctuels profitent le plus.**

Parmi les organismes et services d'études locaux, seule l'Agence d'urbanisme s'intéresse réellement à l'avenir et à la relance du tramway, par l'intermédiaire d'une étude visionnaire qui en 1975 fit « grand bruit » localement, parce qu'elle propose de créer un site propre intégral pour le tram en centre-ville, d'abord par un réaménagement massif des espaces publics... puis, à plus long terme, en l'enterrant<sup>145</sup> et en créant en surface des rues piétonnes, libérées du trafic automobile.

Le tramway est resté en surface, mais c'est de cette étude que se sont structurés au fil des ans deux points clés chez les acteurs politiques et techniques de la région stéphanoise : premièrement, le besoin de mise en site propre intégral du tramway, afin d'améliorer sa vitesse commerciale et sa régularité, donc sa pertinence ; deuxièmement, les échanges entre tramway et réseau ferroviaire SNCF doivent être optimisés et facilités : c'est la naissance de la promotion de l'intermodalité à Saint-Etienne. Les années qui suivent sont marquées par des réalisations, toujours ponctuelles, de sections en site propre partiel ou intégral, et par la mise en service, en 1980, de la gare SNCF de Carnot, en correspondance avec le tramway.

<sup>143</sup> la Compagnie des chemins de fer à voie étroite de Saint-Etienne, Firminy, Rive-de-Gier et extensions, improprement connue sous le sigle CFVE, était concessionnaire de lignes de tramways depuis juillet 1881

<sup>144</sup> Rahon, 1993, p. 40

<sup>145</sup> sur le modèle de ce qui a été réalisé à Bruxelles, où le tramway est souterrain en centre-ville et en surface dans les périphéries urbaines ; ce système est dénommé en Belgique le « pré-métro ».

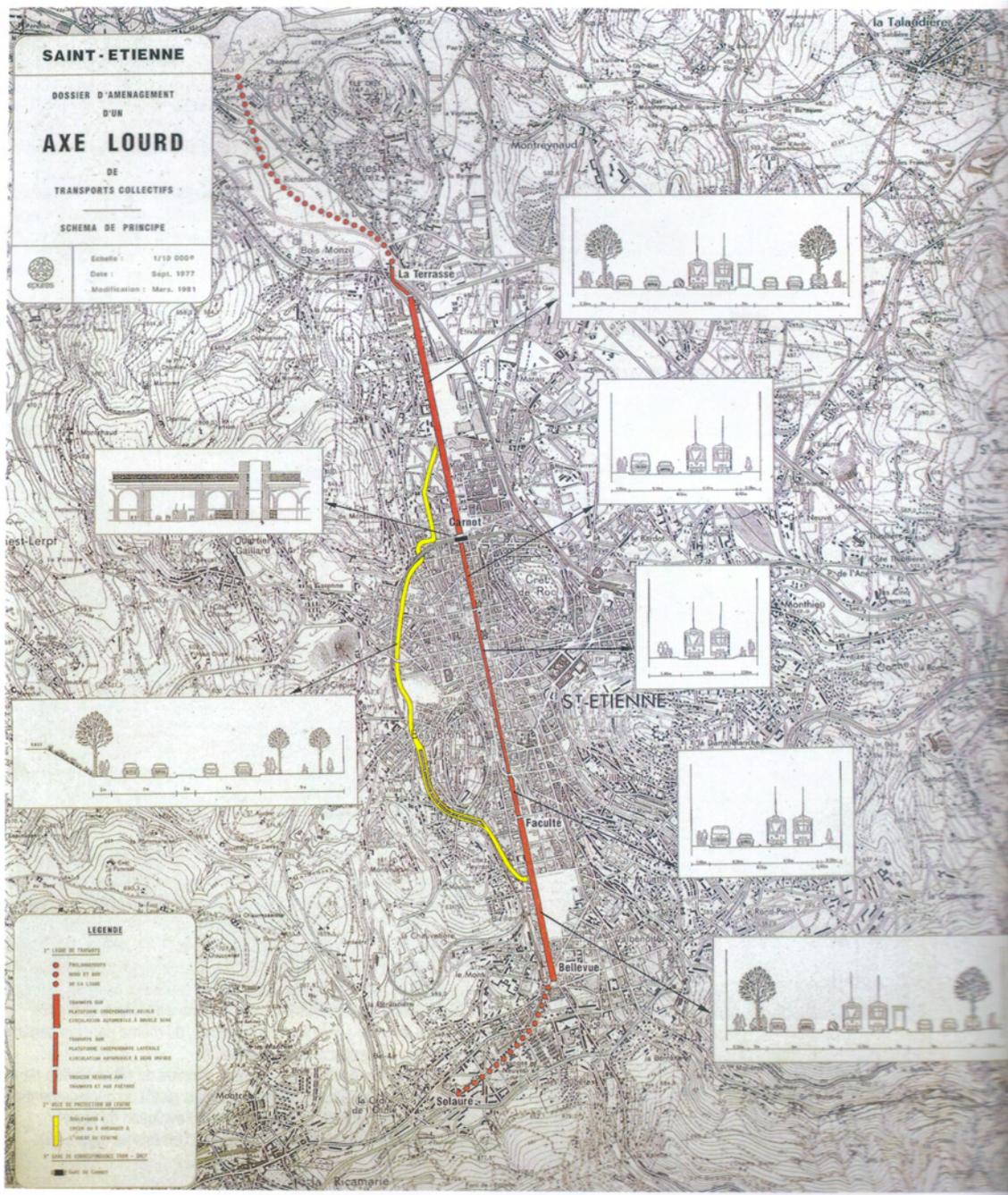


illustration 28

« Une rue, un tram » : carte du projet de modernisation de « l'axe lourd » que constitue le tramway stéphanois, épine dorsale de la « ville linéaire industrielle » que constitue Saint-Etienne. Etude Eures, dont la première version, publiée en 1975, prévoit déjà la mise en site propre, la facilitation des échanges entre train et tram, l'embellissement des espaces publics, et les prolongements nord et sud de la ligne !

**C'est en 1980 qu'est créé le SIOTAS, Syndicat Intercommunal pour l'Organisation des Transports de l'Agglomération Stéphanoise, créant une coopération entre 13 communes à laquelle le Département ne souhaite pas participer, alors qu'il s'était jusqu'alors investi dans la question des transports urbains stéphanois par l'intermédiaire d'un autre syndicat**

mixte, le SRTC, présidé par le Préfet. Dès 1981, le réseau urbain prend le nom commercial STAS, Société des Transports de l'Agglomération Stéphanoise.

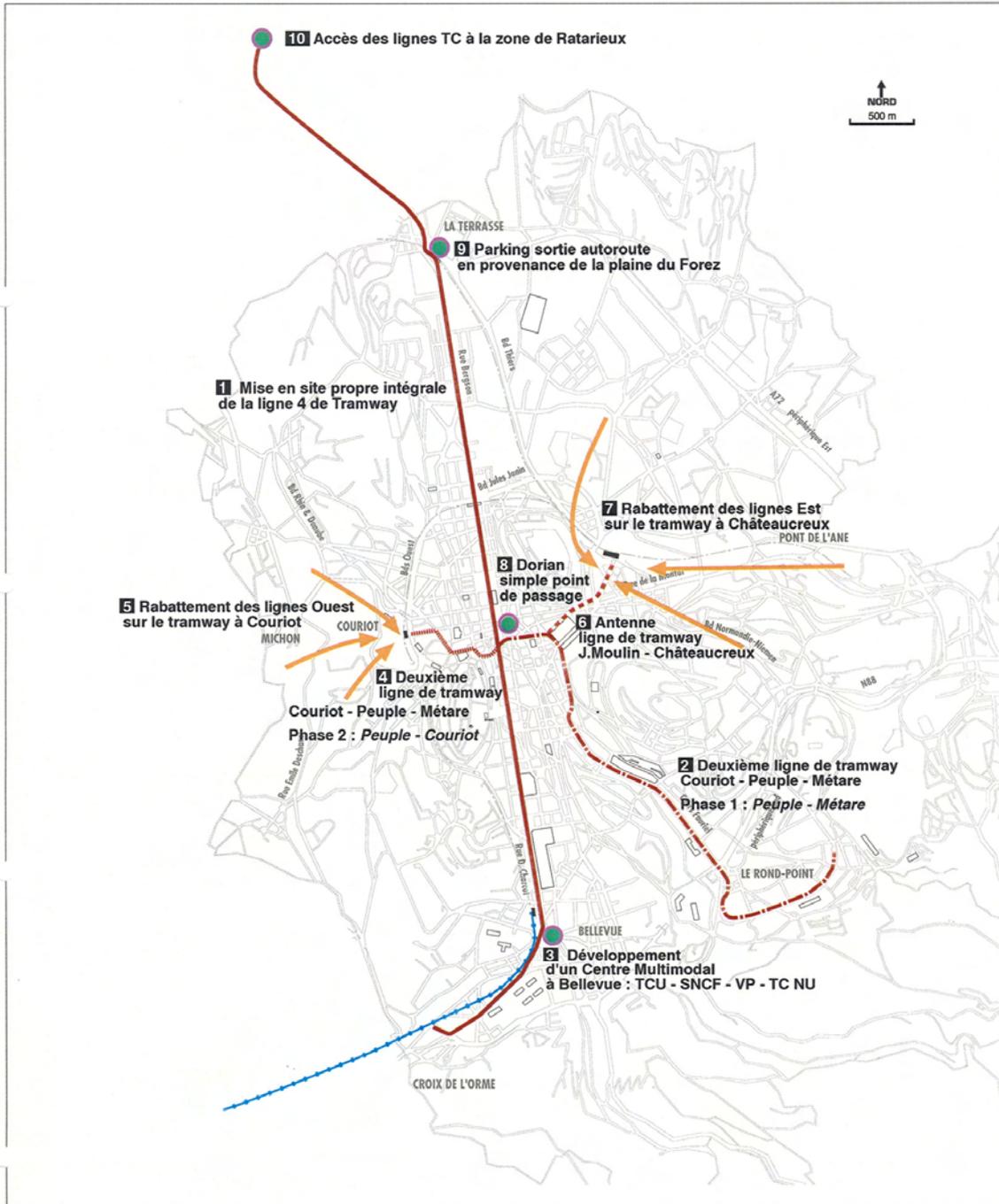
Commence alors une ère d'investissements du SIOTAS en faveur des transports collectifs et notamment du tramway, mais toujours selon une logique sectorielle et non de planification d'ensemble cohérente. De nouvelles sections de la Grand rue sont réaménagées au profit du tram, par ailleurs prolongé au sud jusqu'au quartier de Solaure, en 1983. Il faut ensuite attendre 1991 pour qu'un nouveau matériel roulant soit mis en service<sup>146</sup>, en même temps que le prolongement nord de la ligne, jusqu'à l'hôpital nord (CHU) et un nouveau centre d'exploitation (entretien, dépôt, régulation).

**Arrivé à la charnière des années 1990, le SIOTAS porte un certain nombre de projets de modernisation du réseau, toujours sans démarche globalisante :** poursuite de la mise en site propre du tram, aménagement d'un pôle d'échanges à Bellevue, renouvellement du matériel roulant, réflexions sur un nouvel axe de tramway est – ouest, porté par le projet urbain élaboré par Ricardo Bofill<sup>147</sup> pour la Ville de Saint-Etienne, initié par Michel Thiollière, alors adjoint à l'urbanisme de François Dubanchet. Dans le même temps (1995), la Ville de Saint-Etienne fait réaliser par Epures un « Schéma Directeur des Déplacements » (SDD), ultime tentative à l'échelle de la seule ville-centre d'envisager des problématiques et de traiter des « problèmes à résoudre » qui sont du niveau d'une agglomération.

---

<sup>146</sup> ce sont les rames actuelles de tramway, qui par souci d'économie à l'époque ont souffert de trois caractéristiques néfastes : une alimentation électrique par perche et non par pantographe – inconvenient qui a été traité quelques années plus tard ; des rames unidirectionnelles (une seule cabine de conduite), imposant des « raquettes de retournement » aux terminus ; enfin des portes d'accès unilatérales (à droite), empêchant lors de la mise en site propre de créer des stations à quai central.

<sup>147</sup> « Saint-Etienne, horizon 2020 », dont le concept est de redonner lisibilité et puissance aux axes fondateurs de la cité (nord-sud par la Grand Rue et est-ouest entre le Clapier et Fourneyron). Ce projet urbain s'accompagne de recommandations sur la création d'un axe de tram le long de cet axe est-ouest, de réaménagements des espaces publics centraux, et de préservation du centre-ville des automobiles.



**SCHEMA ASSOCIE AU SCENARIO 3**

- - - - ligne SNCF
- ligne de tramway existante
- - - - } axe lourd tramway à créer
- ← ligne TCU en rabattement

illustration 29

Le SDD de la Ville de Saint-Etienne contenait 5 scénarii à l'envergure limitée à la ville-centre, mais dotés de propositions assez différenciées. Le scénario 3 figuré ici est sans doute le plus proche des projets réintégré dans la démarche PDU à partir de 1996 (source : SDD, 1995, planche 26).

En avril 1994, François Dubanchet, maire de Saint-Etienne, annonce sa démission<sup>148</sup>, et confie l'intérim à son second adjoint, Michel Thiollière, jusqu'aux élections municipales de 1995. Sous le premier mandat de celui-ci, F. Dubanchet devient adjoint aux transports. Mais **dès les premiers mois, le nouveau maire cherche à réformer le SIOTAS et la STAS**, auxquels on reproche un manque de transparence et une organisation inadaptée au nouveau contexte politique marqué par la décentralisation et la recherche de nouvelles formes de coopération entre acteurs.

**La « crise de l'eau potable », révélatrice de l'absence de dialogue et de projet supra-communaux, et la reprise en main des transports urbains par la sphère politique marquent donc un tournant dans l'action publique locale** : une nouvelle génération d'élus, arrivant au sommet du pouvoir, a ainsi cherché à reprendre en main tout à la fois la gestion des grands services publics locaux (eau, transports, etc.) et par la même le dossier de la coopération entre la ville-centre et ses voisines.

Le SIOTAS et la STAS changent de direction, tant politique que technique (départ de JJ. Rivel et M. Defour) ; F. Dubanchet rompt avec M. Thiollière au bout de quelques mois. **Tous les éléments sont réunis, dans ce changement de style et de génération, pour faire entrer les transports urbains stéphanois dans une nouvelle ère, marquée en premier lieu par le lancement d'une démarche de projet de développement global**, en cohérence avec le projet urbain initié par la nouvelle municipalité, fortement marqué par le travail de R. Bofill, mais également basé sur une évolution politique majeure : la création d'une intercommunalité de projet, avec la communauté de communes Saint-Etienne Métropole, officiellement lancée début 1996.

---

<sup>148</sup> démission liée à la crise du prix de l'eau potable suite à la privatisation de ce service public, et au mauvais rapport de la Cour des Comptes sur les finances municipales, plombées par un endettement massif (cf. Soleil, 2006, p. 85).

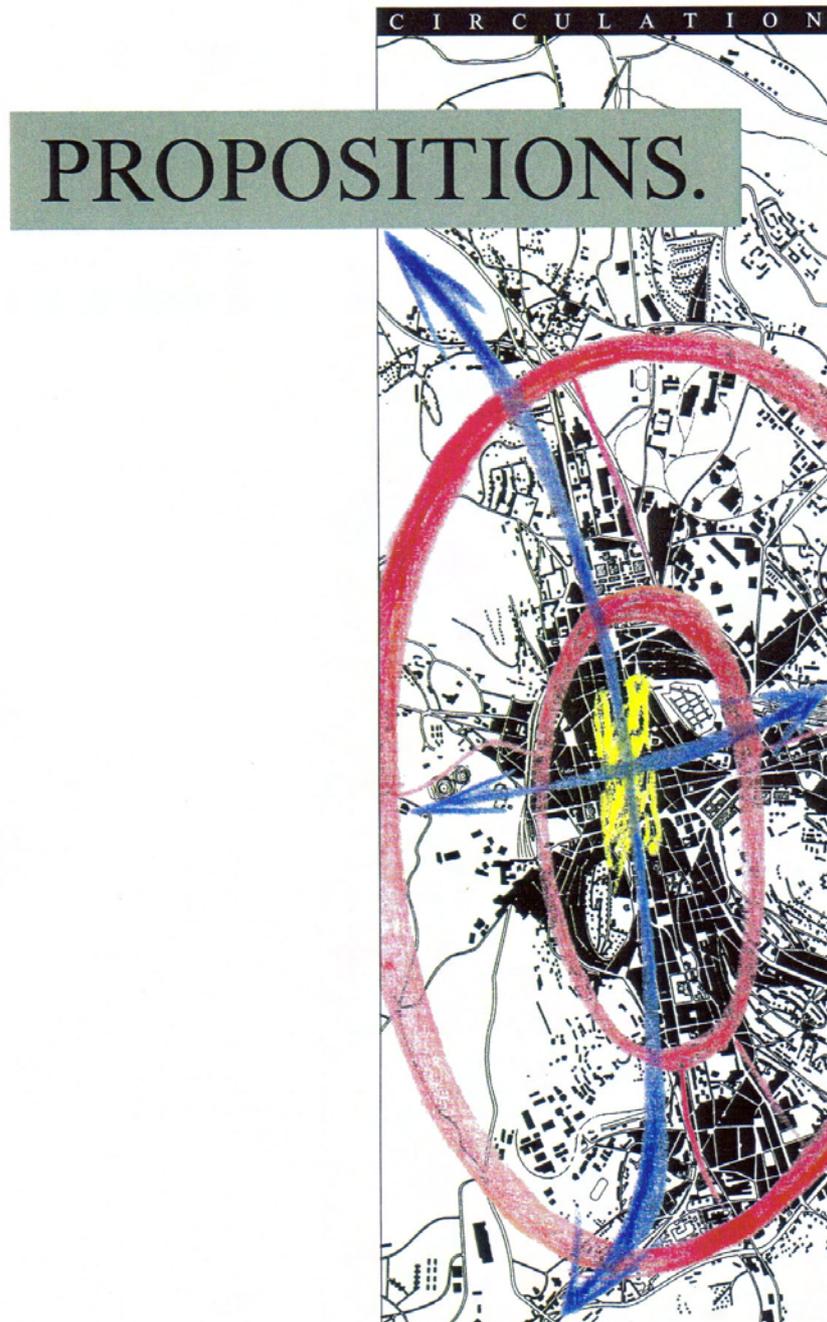


illustration 30

La « croix » de Ricardo Bofill, reprenant les deux axes structurants historiques de Saint-Etienne. En bleu, le tramway ; en rouge, les rings ou boulevards urbains de préservation du centre ; en jaune l'hypercentre et ses espaces publics stratégiques. Source : Ville de Saint-Etienne, Taller de Arquitectura Ricardo Bofill, 1991

**Dès 1995 avec l'arrivée de Jean-Guy Dumazeau, le SIOTAS se lance dans l'étude d'un Plan de Déplacements Urbains.** Démarche volontaire, elle est lancée avant l'obligation créée l'année suivante par la loi sur l'air de réaliser des PDU dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Démarche innovante au plan local : les méthodes, les outils, les

objectifs différents en profondeur de toutes les tentatives précédentes. Sur la base de « problèmes à résoudre » clairement définis dès le lancement de la démarche, le SIOTAS et l'Agence d'urbanisme vont ainsi créer une scène de négociation originale, chargée de définir, valider et mettre en œuvre un projet multimodal, à échéance de dix ans, partagé par une communauté d'acteurs.

### 3.1.2. Le lancement du PDU stéphanois : une problématisation large

**Le Plan de Déplacements Urbains initié en 1995 par le SIOTAS a bénéficié d'une méthodologie très classique** sur la forme par rapport aux *canons* en vigueur chez les urbanistes et les aménageurs, et par ailleurs mise en avant par l'Etat, au travers des guides méthodologiques édités par le Certu, et qui constituent bien souvent la *Bible* des praticiens, comme nous allons le voir à présent. Il s'agit d'une élaboration marquée par l'enchaînement de phases allant du cadrage contextuel de la démarche à l'étude approfondie d'un projet. L'ensemble de ces phases est naturellement validé politiquement, par différentes instances que nous détaillerons dans le quatrième chapitre de cette thèse.

La démarche débute par une phase diagnostic, marquée par un travail conséquent de collecte de données et d'analyses sur un périmètre très vaste<sup>149</sup>, et sur des thématiques nombreuses : mobilité quotidienne, dépenses de transport des ménages et entreprises, enjeux environnementaux, problématiques urbanistiques et socio-économiques, etc.

Le diagnostic, présenté aux élus en avril 1997, est basé sur les données du Recensement général de la population mené par l'INSEE en 1990, et sur les résultats d'une enquête ménages – déplacements menée en 1991 sur 41 communes. Ceux-ci ont été complétés par l'élaboration d'un « Compte Transport d'Agglomération sommaire<sup>150</sup> », réalisé par le groupement de bureaux d'études retenu par le SIOTAS pour mener l'étude du PDU. Nous sommes donc en présence d'un diagnostic dont les principales conclusions sont la perte généralisée d'emplois et d'habitants de l'agglomération, la fragilisation de ses centralités urbaines, l'explosion de l'étalement urbain sur les coteaux des vallées, dans la plaine du Forez et dans le nord de la Haute-Loire, et enfin la perte de clientèle du réseau de transport collectif

<sup>149</sup> ici, l'aire d'observation de l'Agence d'urbanisme Epures, qui couvre une petite centaine de communes, à comparer à la quinzaines de communes membres de l'Autorité organisatrice, le SIOTAS

<sup>150</sup> SYSTRA / BETURE / MVA, CTAS, printemps 1997. L'objectif de ce travail était « d'analyser sommairement le financement des dépenses liées au transport dans l'agglomération stéphanoise, d'en apprécier les acteurs et de ventiler les différents bénéficiaires ». Il a également été présenté comme permettant « par la suite d'écarter les scénarios de déplacements éventuellement irréalistes du point de vue financier ».

urbain, au bénéfice de l'automobile, dont la part modale augmente en même temps que les vitesses et distances quotidiennes moyennes<sup>151</sup>.

Sur le plan urbanistique, le diagnostic décèle des « poches de pauvreté périphériques » et des « quartiers connaissant moins de difficultés sociales » ; nous verrons ultérieurement que **cet embryon de typologie des territoires urbains n'a pas été utilisé pour le choix des objectifs prioritaires à traiter par le PDU**. En revanche, la fréquentation du réseau STAS, « porte d'entrée » principale dans la démarche PDU, figure en bonne place dans le diagnostic, et restera un élément de justification publique important jusqu'à la validation du PDU. Le réseau est ainsi passé de 50 millions de voyages annuels en 1990 à 39 millions en 1997.

Le groupement de bureaux d'études conclut son diagnostic non pas sur des propositions concrètes en matière de transport collectif, mais sur des enjeux replaçant la problématique ouverte par le PDU dans une perspective beaucoup plus large. **Il apparaît aujourd'hui que ces interrogations n'ont pas été traitées intégralement dans le projet final ; en revanche, il faut remarquer qu'elles démontrent que, dès 1997, les enjeux et problèmes abordés sous-tendent la nécessité d'une coopération intercommunale élargie, ainsi que l'élaboration d'un véritable projet de territoire global et pas seulement sectoriel.**

- 1. Dans quelle mesure une politique de déplacements (et son volet TC) peut-elle sortir l'agglomération de Saint-Etienne de la crise ?*
- 2. Comment conduire une politique de déplacements dans une ville « éclatée » en quatre ensembles ? (une ville-centre en déclin, une banlieue nord « riche » qui s'affirme et continue à croître, deux vallées en reconversion urbaine durable)*
- 3. Y a-t-il une réelle volonté politique de se recentrer sur Saint-Etienne ?*
- 4. Sur quelles bases afficher des priorités spatiales et développer des transports dans l'agglomération ?*
- 5. Quels sont les leviers de la politique des déplacements qui permettent de redonner une attractivité aux tissus urbains anciens ?*

source : document de travail Beture / Systra / MVA, 1997

---

<sup>151</sup> dans le même temps, l'efficacité et l'attractivité du transport collectif urbain s'est effondrée. La vitesse commerciale du réseau STAS est ainsi passée de 17,3 km/h en 1978 à 12,8 km/h en 1984 ! (données issues de SYSTRA / BETURE / MVA, Diagnostic, avril 1997.

A la suite du diagnostic général, quatre thématiques bénéficient d'un approfondissement, entre juin et novembre 1997, réalisé par le groupement de bureaux d'études. Des hypothèses « d'axes lourds » sont étudiées, de même que les interactions entre transports et urbanisme, les modes doux<sup>152</sup> et l'environnement.

Cette seconde phase d'étude a servi au *défrichage* de thématiques nécessaires à l'élaboration de scénarii, donc de propositions opérationnelles, et notamment de *grands projets*. La lecture de ces rapports montre, en premier lieu, que la réalisation d'un TCSP a été dès l'origine étroitement associée à la démarche PDU ; en second lieu, que les liens entre le projet urbain et le projet en cours d'élaboration par le PDU sont restés assez ténus.

Les hypothèses de TCSP ont étudié des solutions de tramways et de trolleybus guidés<sup>153</sup> sur des itinéraires de lignes de bus du réseau STAS, dont l'importance de la charge pouvait justifier une étude d'opportunité. Signe de l'influence du projet urbain de la Ville de Saint-Etienne élaboré par Ricardo Bofill au début des années 1990, toutes les hypothèses cherchent à créer une ligne desservant le centre-ville sur un axe est-ouest, avec des origines / destinations à Couriot (gare du Clapier) et/ou à Châteaureux, avec des prolongements envisagés soit vers la Métare par le Cours Fauriel, soit vers Montreynaud par le Technopôle.

Les « interactions entre urbanisme et déplacements » n'ont pas fait l'objet d'approfondissements aussi conséquents. Le rendu du groupement de BET<sup>154</sup> se borne à illustrer l'emboîtement des échelles, de l'hypercentre à la Région Urbaine de Lyon, et à en cerner les principaux enjeux en termes d'urbanisme et de déplacements. C'est lors de cette phase de l'étude que « disparaissent » des réflexions les flux « périphérie – périphérie », et qu'est mentionné – pour la seule et unique fois dans l'ensemble de la littérature grise élaborée pour le PDU stéphanois – le risque de concurrence entre l'A 45 et la liaison ferroviaire intercités Lyon – Saint-Etienne.

Ces jalons historiques et méthodologiques étant posés, il nous faut maintenant questionner les protagonistes du lancement du PDU, lors de la période 1995 – 1996. Comment cette

<sup>152</sup> c'est-à-dire la marche à pied et le vélo, entendus comme mode déplacement urbain et non comme pratique sportive ou de loisirs.

<sup>153</sup> fréquemment et improprement dénommés « tramways sur pneus » (TVR de Bombardier, Translohr de Lohr)

<sup>154</sup> Bureaux d'Etudes Techniques, en l'occurrence Systra, Beture et MVA lors du PDU SIOTAS.

démarche a-t-elle débuté ? De quelle manière l'organisation de l'action, appelée par la loi, a-t-elle été mise en place ?

Jean-Guy Dumazeau, le « père fondateur » du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération stéphanoise, côté techniciens, rappelle que la démarche s'est structurée autour du problème de la baisse de fréquentation des transports collectifs urbains, et de la question du périmètre d'intervention publique :

*La relance du transport collectif, qui était le problème à résoudre, c'était de dire aux élus « attention, on ne pourra pas vivre seuls ». Tourner en autarcie entre Saint-Etienne et les 14 communes autour, ça n'était pas raisonnable. Ca n'était plus du tout à l'échelle des problématiques posées.*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

Le « problème à résoudre » porté à l'agenda politique local n'était pourtant pas perçu comme prioritaire par l'ensemble des élus et techniciens, y compris ceux qui étaient spécifiquement en charge des transports collectifs, ainsi que l'explique Patrick Moreau :

*L'inscription de cette question à l'agenda politique local n'était pourtant pas une évidence, dans une agglomération traversée par une crise socio-économique durable.*

*La seule chose, c'est que rapporté aux conditions dans lesquelles certaines villes ont fait des PDU plus intéressants, dans des contextes plus porteurs, nous, qu'on soit arrivés à accrocher un peu l'intérêt des gens, alors qu'il y a tellement d'autres soucis sur l'agglomération que la mobilité, puisque le réseau est plutôt bien classé, avec des ratios plutôt bons par rapport à d'autres agglomérations mais qui se fragilisaient, les gens auraient pu se dire « ça se passe encore très bien, donc on peut encore attendre pendant dix ans, avant de se mettre à réfléchir.*

entretien avec P. Moreau (STAS)

**Il faut par ailleurs rappeler deux caractéristiques très prégnantes dans l'imaginaire des élus et techniciens stéphanois : en premier lieu, l'absence historique de planification urbaine supra-communale (avortement du SDAU puis du schéma directeur, quelques mois avant le lancement du PDU) ; en second lieu, la volonté politique de moderniser les structures du SIOTAS et ses relations contractuelles avec l'exploitant et avec ses partenaires institutionnels, qui s'est manifestée dès la prise de fonction de Michel Thiollière à la tête de la Mairie, à la suite de la démission de François Dubanchet.**

*Au départ, quand s'est lancé le PDU, ça n'était pas uniquement pour satisfaire aux obligations de la loi, puisqu'on n'était pas encore contraint de le faire. C'était aussi pour donner au territoire un premier document de planification, en terme de transport. A l'époque, on s'était assez strictement limité à la problématique transports, la seule chose qu'on avait fait, c'était aller au-delà des frontières.*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

*Le SIOTAS était arrivé à la croisée des chemins, en 1995. Le gros mérite du SIOTAS, c'est qu'il existait. C'était un syndicat intercommunal qui regroupait 15 communes, donc c'était déjà une avancée significative, par rapport à d'autres projets intercommunaux qui eux n'existaient pas, et qui n'étaient pas organisés. (...) Donc le PDU de l'époque, son idée de départ était bien de partir de ce qui existait au SIOTAS pour irriguer l'agglomération, et d'imaginer l'évolution des transports.*

entretien avec M. Thiollière (Maire de Saint-Etienne, Président de SEM<sup>155</sup>)

Comment les acteurs impliqués définissent-ils le « Plan de Déplacements Urbains », qu'ils ont contribué à élaborer ? On peut résumer leurs visions individuelles autour d'un exercice de planification sectoriel, jetant les bases d'un projet à une échelle intercommunale, et dépassant le cadre temporel des mandats électifs. En cela, cette définition correspond assez bien à « l'esprit de la loi » SRU, et plus globalement à la tentative des années 1990 de faire évoluer la planification urbaine française.

*Le PDU reste un document de planification. Je le vois plus comme un élément dont la vertu essentielle était d'arriver à un équilibre entre de la planification et le fait de subir complètement les choses. (...) Il n'y a pas vraiment de modèle complet entre la conception anglo-saxonne de la planification et une conception plutôt française ; il y avait pour moi l'idée de remettre à jour, de moderniser et de rendre un peu plus efficace cette notion de planification. Dans le PDU, la notion la plus importante pour moi est effectivement celle de plan. Quelque part, on est avec une version pragmatique, actuelle, pas dogmatique, avec l'idée qu'on prend le temps de réfléchir, on se donne un horizon et on essaie de respecter cet horizon.*

entretien avec P. Moreau (STAS)

---

<sup>155</sup> par « SEM », il faut entendre Communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole

### CHAPITRE 3

*C'est une démarche de planification prospective, sectorielle forcément, c'est aussi un plan de mandat où politiquement on affiche quelques objectifs – pas beaucoup, je trouve – quelques orientations, qui finalement donnent un cap, et permettent après, même si le document reste évolutif et a cette souplesse que vous évoquez, de garder un cap.*

entretien avec P. Adam (DDE 42)

*La seule tendance que j'aurais tendance à récuser, c'est celle d'un plan de mandat, parce que ça ne correspond pas à un mandat, c'est au-delà, c'est au moins dix ans, ça fait suite à une étude qui a duré quatre ans, entre 1996 et 2000. On va à 2010-2015. (...) C'est la première démarche, aussi. Elle a précédé la démarche SRU, (...) c'est quand même un document précurseur.*

entretien avec J. Fréconon (VP<sup>156</sup> SEM)

*C'est un outil qui me paraît utile parce qu'il permet une réflexion à long terme. Donc ça ne se limite pas au temps d'un mandat, ça dépasse les limites des calendriers de nos mandats, donc ça inscrit une logique d'aménagement du territoire, au niveau des déplacements. Ensuite, ça oblige à une méthode de travail, donc au rapprochement des partenaires.*

entretien avec M. Thiollière (Maire de Saint-Etienne, Président de SEM)

La question – sempiternelle dans toute réflexion ou planification urbaine – du périmètre d'intervention adéquat dans le contexte stéphanois ne s'est réglée qu'au fil des phases d'études, et des négociations successives entre acteurs. C'est ainsi qu'au sortir de la phase diagnostic, une scénarisation des « futurs possibles » a été réalisée, proposant des projets à différentes échelles géographiques.

---

<sup>156</sup> par « VP SEM », il faut entendre Vice-président de Saint-Etienne Métropole

### 3.1.3. Une scénarisation de projets emboîtés dans l'espace et dans le temps

L'année 1998 a été consacrée à l'étude de trois scénarii – plus une variante, qui a finalement débouché sur le choix du scénario « BB' » par le Comité syndical du SIOTAS en décembre 1998. Une nouvelle fois, la méthode d'élaboration des scénarii correspond aux habitudes de la profession : trois projets sont étudiés à partir d'une variante « volontarisme politique ». On retrouve donc un scénario fil de l'eau (poursuite des tendances observées et réalisation des « coups partis »), dénommé « A » ; un scénario très volontariste appelé « C » ; et au milieu un scénario « volontariste mais réaliste », plus connu sous le vocable « B ». L'ajout de la variante « B' » élargit le projet à la vallée du Gier.

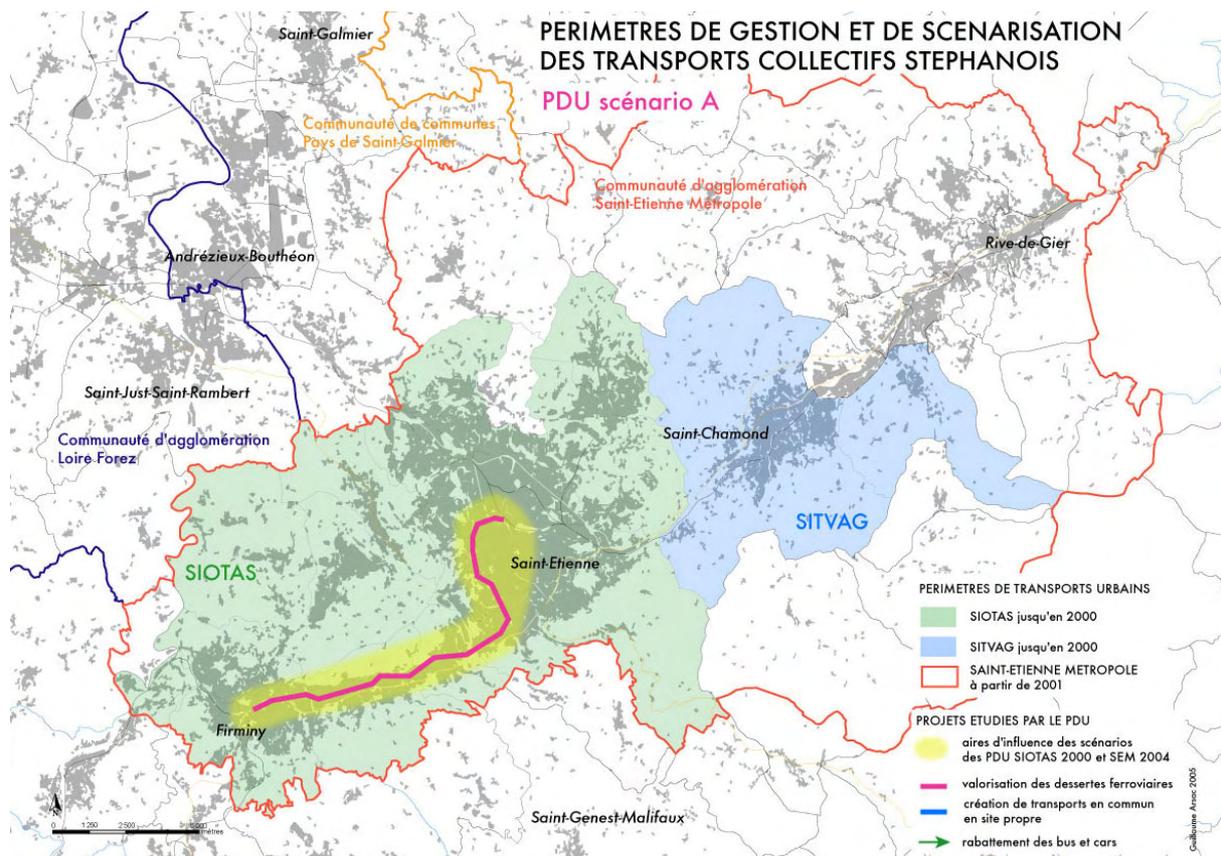


illustration 31

Le scénario A, poursuite des « coups partis » à l'échelle du SIOTAS : une focalisation sur l'amélioration de la desserte ferroviaire entre Firminy et Saint-Etienne.

L'élaboration de ces projets a en fait permis de proposer au choix des élus des scénarii emboîtés dans l'espace et le temps, ainsi que le montrent les cartes ci-dessous. Nullement contradictoires entre eux, les hypothèses A, B, BB' et C permettent de créer des « futurs possibles » à échéance de dix ans, donc de créer les conditions d'une négociation politique interne au SIOTAS mais également en direction des partenaires associés sur la scène créée. La question posée aux décideurs n'est plus de définir un projet global d'amélioration des déplacements urbains, mais bien de définir l'emprise spatiale du projet (SIOTAS pour le A, auquel on rajoute la vallée du Gier pour BB' et la plaine du Forez dans le C), ainsi que l'importance des mesures opérationnelles portées par le document final.

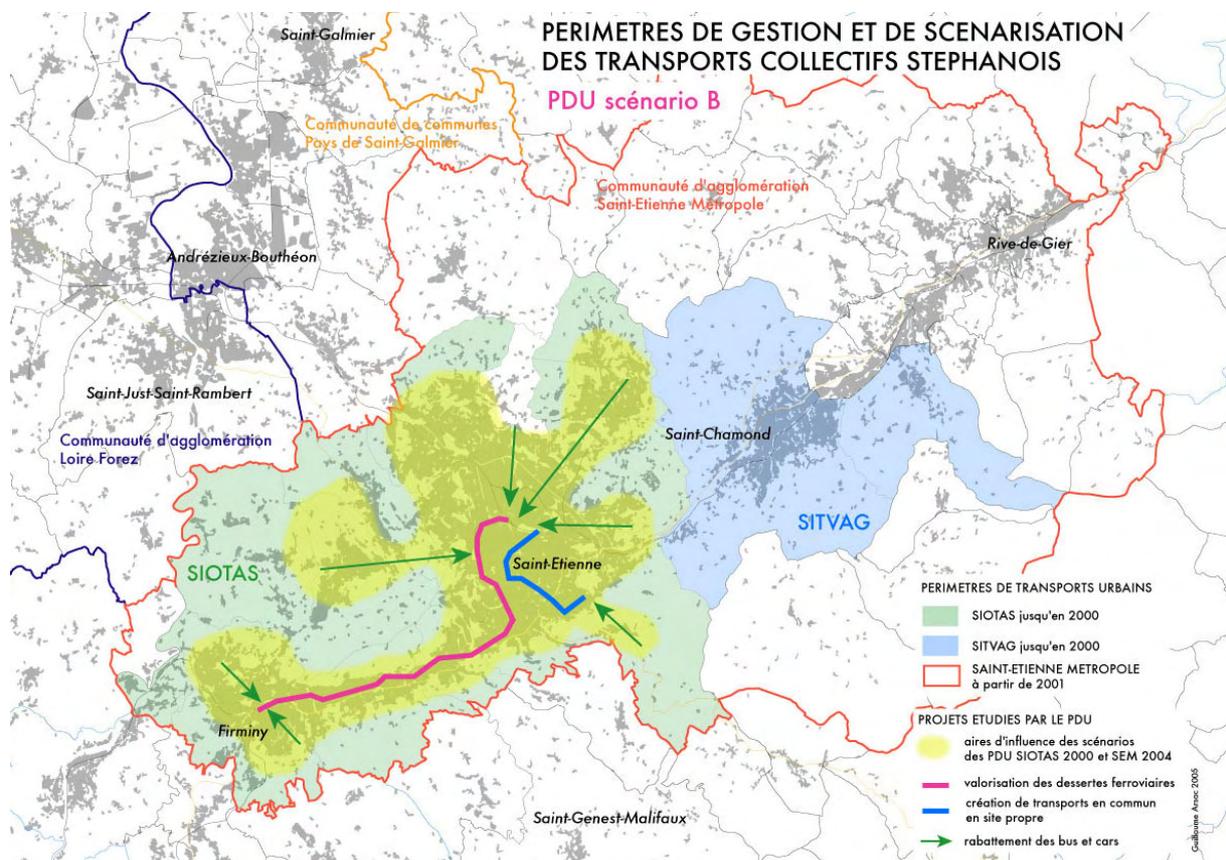


illustration 32

Le scénario B, une démarche de projet associant relance des centralités urbaines et des transports collectifs, à l'échelle élargie du SIOTAS.

Pour l'un des principaux initiateurs du PDU, l'élaboration de scénarii permet une certaine efficacité en terme de décision politique, à défaut d'être originale dans le milieu professionnel de l'urbanisme et de la programmation :

*La méthode des scénarios est assez rassurante, puisqu'on arrive à qualifier un certain nombre de visions des choses. Après, est-ce que les décideurs lisent tout intégralement ? Non, ça c'est clair... mais ça permet de faire travailler les élus, et de définir une dizaine d'enjeux.*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

La lecture des cartes n° 31 à 34 montre par ailleurs la transcription spatiale des priorités assignées par le SIOTAS au PDU : la relance du transport collectif sur les dessertes qui lui sont le plus favorables (flux centre – périphéries massifiés et desserte en TCSP de la zone centrale) et relance des tissus urbains des centralités historiques : la priorité de l'action publique doit porter sur l'accessibilité et l'attractivité du centre-ville de Saint-Etienne et, dans une moindre mesure, de Firminy, Saint-Chamond et des fonds de vallées industrielles de l'Ondaine et du Gier.

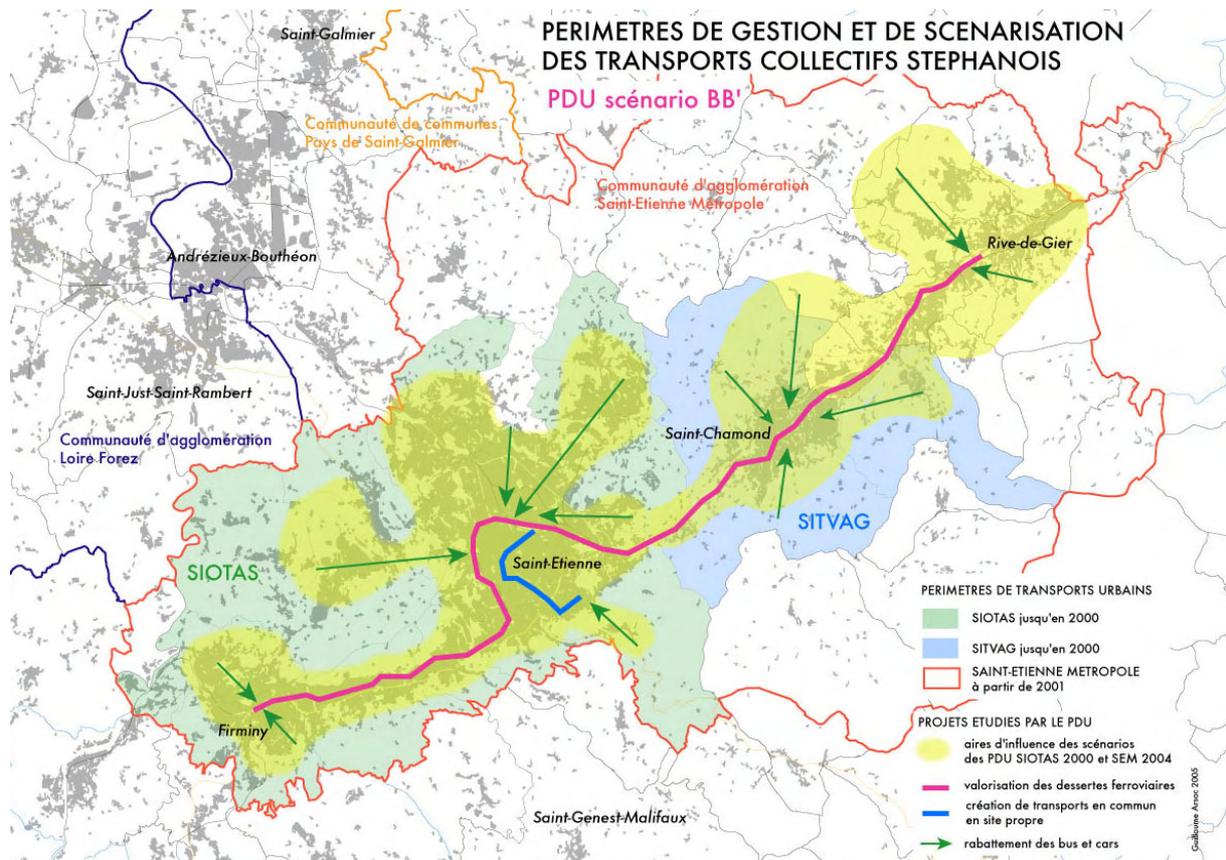


illustration 33

La variante BB', qui décline le projet en y intégrant la vallée et les coteaux du Gier.

Les quatre scénarii ont été évalués et modélisé, selon des hypothèses réalisées par l'INSEE et par l'Agence d'urbanisme Epures. Il est important de noter à ce titre que **ce sont les jeux d'hypothèses « volontaristes » qui ont été choisis pour les modélisations. Le postulat est fort, puisqu'il envisage, à l'horizon 2020, le maintien du nombre de ménages et d'emplois dans la ville de Saint-Etienne.** Une modélisation informatique des déplacements à l'échelle de toute la région stéphanoise est alors mise en œuvre à partir du logiciel TRIPS, fourni par la société MVA.

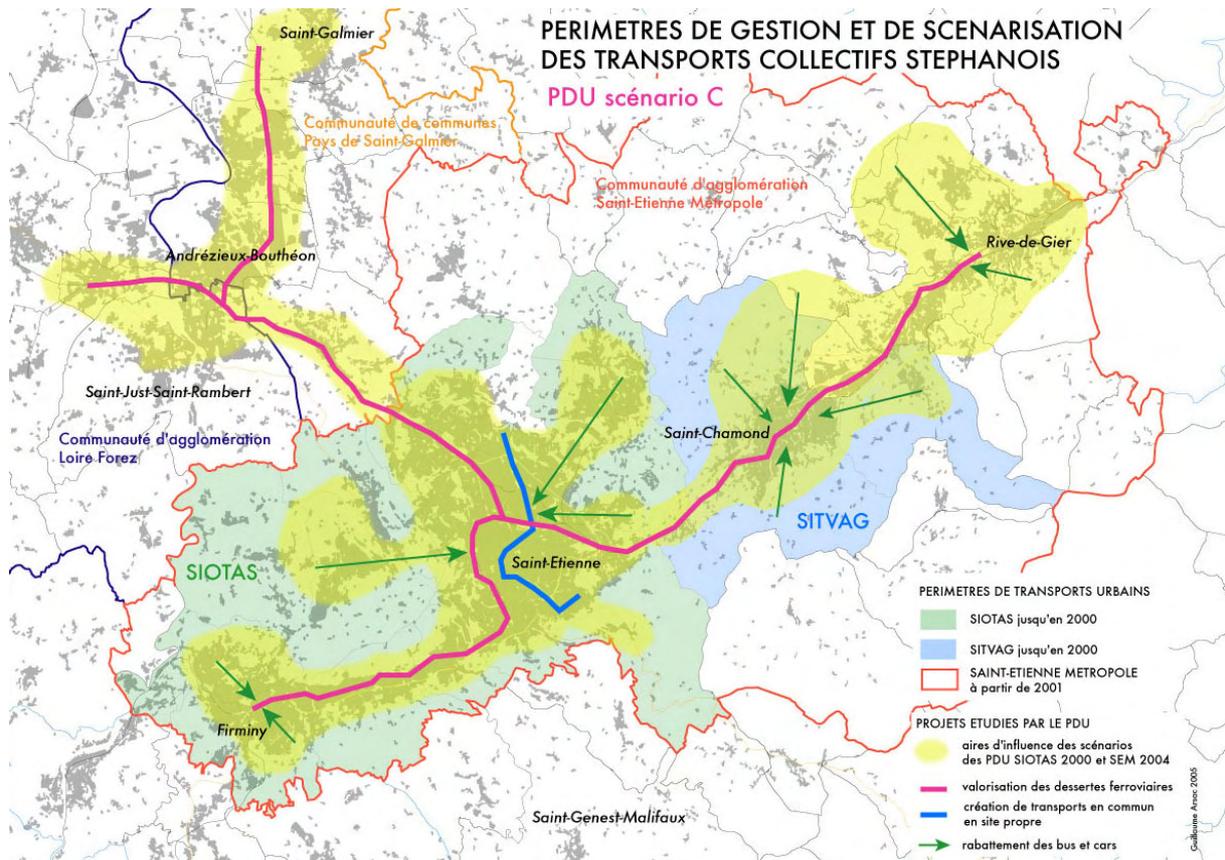


illustration 34

Le scénario C, une tentative d'ouverture vers la plaine du Forez et la valorisation intégrale de l'étoile ferroviaire stéphanoise: un projet intégrant l'ensemble de la région stéphanoise mais une impasse politique ?

Les résultats des différentes modélisations ont ainsi justifié publiquement la démarche de PDU initiée par le SIOTAS : si la part modale de la voiture individuelle se maintient dans tous les cas autour de 60%, seul les scénarii volontaristes BB' et C permettent d'enrayer la perte de clientèle des réseaux STAS et TER (en se maintenant à 12 %). Une évaluation financière des scénarii, réalisée elle-aussi par les bureaux d'études, a par ailleurs montré que

les projets BB' et C, coûteux, nécessitaient une coopération intercommunale et une répartition des investissements entre collectivités<sup>157</sup>.

**Les scénarii BB' et C ont été ainsi utilisés par le SIOTAS et par la Communauté de communes Saint-Etienne Métropole (créée en 1996) comme outil de pédagogie et de négociation institutionnelle.** Avec le projet BB', Saint-Etienne Métropole bénéficie d'un périmètre d'intervention publiquement justifiable car défini comme cohérent, à une période où se nouent les tractations autour de l'élargissement de son périmètre. Avec le projet C, le SIOTAS peut tester l'hypothèse de création d'un Syndicat Mixte avec ses partenaires de négociation que sont le Conseil général de la Loire et les deux communautés de communes de la plaine du Forez, Pays de Saint-Galmier en rive droite de la Loire, et Forez-Sud en rive gauche.

Presque dix ans après l'élaboration de scénarii qui ont été repris dans la révision du PDU de 2004, et face au classicisme de cette méthodologie très répandue de mise en projet d'un territoire urbain, on peut s'interroger : un autre scénario que le médian (BB') pouvait-il être choisi par les élus ? Rien n'est moins sûr, si l'on en croit le témoignage des principaux protagonistes.

*Le A était repoussoir, et le C impossible... il dépassait le cadre institutionnel. Si on est honnête, il n'y avait pas beaucoup de choix. Mais au départ, on pouvait faire 6 ou 7 scénarios... Mais en accord avec Jacques Fréceon, pour être clair, on en a gardé 3, pour avancer, et parce qu'on a aussi un peu cédé à la facilité, avec un schéma habituel chez les techniciens : un scénario repoussoir, un impossible et un médian. C'était assez classique.*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

*Sur la révision de 2004, on est tributaires du premier PDU, c'est clair. Les scénarios du premier PDU étaient très empreints d'une culture DDE, qui fait qu'il y a toujours le scénario mirifique, impayable, celui vraiment mauvais, et puis un autre au milieu. Et puis un jour, à un comité de pilotage PDU, qui se tenait à la STAS, je ne sais plus qui a dit « ah, mais en fait, ça n'est pas 3 scénarios différents, c'est trois scénarios qui s'emboîtent dans le temps. Si on est petit joueur, on fait le A, si on a un peu plus d'argent,*

---

<sup>157</sup> en termes d'investissements, le scénario A était évalué, en 1998, à 97 millions d'euros ; le BB' entre 139 et 201 M€, et le C entre 211 et 300 M€ (sommes en francs converties en euros valeur 2002).

### CHAPITRE 3

*on fait le B, et si on gagne l'euro-million, on fait le C ». Et spatialement, c'est pareil. C'est financier et spatial.*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT<sup>158</sup>)

*Le scénario au fil de l'eau n'est pas enthousiasment, on peut toujours le choisir pour éviter des grincements de dents. Mais je suis convaincu que le rôle d'un élu, c'est aussi de prendre des décisions risquées, et de conduire le changement. Le fil de l'eau, c'est être pantouflard. Ça peut satisfaire à court terme, mais ça n'est pas comme ça qu'on prépare l'avenir d'une agglomération !*

*Le scénario le plus ambitieux, le plus jusqu'au-boutiste, ça peut être très casse figure, si les populations n'y sont pas préparées : si demain on dit qu'on interdit toutes les voitures dans l'agglomération, ça peut être un scénario « généreux » mais peu réaliste : on fera fuir tout le monde à la périphérie, et on n'aura rien gagné ! Il faut donc trouver un équilibre pour tirer suffisamment de l'avant et donc entraîner la population dans le bon sens – il y a eu avant des réticences, sur le plan de circulation et la deuxième ligne de tramway ; aujourd'hui, plus personne ne me demande à quoi ça sert !*

entretien avec M. Thiollière (Maire de Saint-Etienne, Président de SEM)

---

<sup>158</sup> par « SEM ADT », il faut entendre Service Aménagement Du Territoire de Saint-Etienne Métropole

### 3.1.4. Le choix du projet « BB' » : un resserrement sectoriel

Le 17 décembre 1998, le Comité syndical du SIOTAS, mené par son vice-président Jacques Fréconon, a validé le choix du scénario BB'. Les grandes orientations étaient dès lors connues, et ont été approfondies dans la troisième phase des études menées par le groupement de BET : l'élaboration du projet. Celui-ci est réalisé à partir d'une liste de 7 actions, que l'on retrouvera dans le document final :

- promouvoir le développement urbain ;
- développer l'intermodalité ;
- définir la place et le rôle de chaque mode de transport ;
- atteindre des objectifs en matière d'environnement ;
- améliorer la qualité de vie dans les centres urbains ;
- faire évoluer le contexte institutionnel ;
- optimiser le transport de marchandises.

C'est sur la base de ce projet BB' qu'ont été lancées les phases de concertation et de communication menées par le SIOTAS : exposition publique à l'automne 1998, consultation des personnes publiques à l'été 1999, et enquête publique à l'automne de cette même année. Nous reviendrons, dans le chapitre 4, sur la mobilisation des acteurs dans ces instances. C'est à l'issue de ces phases de concertation successives que le Comité syndical du SIOTAS a finalement approuvé définitivement le Plan de Déplacements Urbains en mars 2000.

Comment évaluer, aujourd'hui, le niveau de volonté politique contenu dans « BB' », devenu le premier projet de territoire supra-communal de l'agglomération stéphanoise ? **Si l'on se réfère à l'extension de périmètre, ou au choix de réaliser une seconde ligne de tramway et de relancer l'étoile ferroviaire au départ de la ville-centre, on peut répondre positivement à cette interrogation. Mais si l'on constate l'échec des propositions élaborées en direction de la plaine du Forez, ou bien le « silence » du projet par rapport**

**aux projets autoroutiers à l'étude dans la périphérie de l'agglomération, il convient d'élaborer un avis nuancé.** Qu'en pensent les protagonistes de la scène PDU ?

Pour les élus, ce scénario BB', et le projet validé qui en a découlé, correspond à un subtil dosage de pragmatisme et d'ambition, c'est-à-dire qu'il répond le plus parfaitement possible à ce qu'ils peuvent attendre d'un exercice de planification urbaine : élaborer un projet, le partager avec leurs partenaires institutionnels et avec la population, et ainsi fixer des « caps » sans pour autant se lier définitivement à des objectifs trop précis, des calendriers trop serrés, des financements trop conséquents ou des partenariats trop délicats politiquement.

*J'ai tout entendu sur le PDU. On a dit quelquefois qu'il n'était pas assez volontariste, qu'on n'était pas assez ambitieux... Bon, qu'il soit pragmatique... Moi, je me définis toujours comme pragmatique, donc... A mon avis, je ne saurais pas manipuler... J'ai toujours un peu de mal avec les concepts. Je ne suis pas un homme de concepts, je préfère être un homme de réalités et de terrain. Donc je crois qu'il est suffisamment ambitieux, parce que c'est quelque chose qui n'avait jamais été fait, parce qu'on était quand même dans une situation où on va dire que les années 70, 75, 80, 90, c'est des années où on a un peu laissé tout faire ! (...) Je crois qu'honnêtement, il correspond à notre territoire, il correspond à ce qu'il fallait faire à un moment donné. Après, on verra bien les ambitions plus grandes, ce qu'on peut en faire.*

entretien avec J. Fréceon (VP SEM)

*Je dirais que c'est une démarche pragmatique. On sait très bien qu'on ne peut pas tout réaliser. Il y a les finances qui rentrent en ligne de compte. On sait très bien qu'on ne peut pas tout faire. Alors après, c'est vrai que ce qui est fait, il y a des choix. Il y a certaines choses que moi en tant que collectivité centre, j'aurais bien aimé qu'elles débouchent, mais bon, si elles ne bougent pas, je comprends parfaitement pourquoi. (...) Mais je dirais que malgré tout, l'essentiel y est.*

entretien avec A. Chanal (Adjointe VSE<sup>159</sup>)

Sur le degré de volontarisme, les entretiens individuels, qui ont été menés dix ans après le lancement du PDU SIOTAS, permettent de déceler un décalage très net, chez les techniciens, entre les espoirs qu'ils ont placés dans la démarche à ses débuts, et le constat, plutôt objectif

---

<sup>159</sup> par « VSE », il faut entendre Ville de Saint-Etienne

et lucide, sur la portée, tant « symbolique » qu'organisationnelle et opérationnelle du document, resserré de fait sur un projet très sectoriel :

*Le PDU a quand même eu ce mérite là, sans faire un SDAU, de faire un document de planification qui a trait à l'urbanisme – ce n'est pas un document de planification de l'urbanisme, mais qui y a trait... De ce point de vue-là, c'est très ambitieux. Sur le plan d'avoir une stratégie partenariale, c'était très ambitieux. Après, le contenu... pour moi, il est un peu standard... Les angles d'attaque, on les connaît, on regarde les grands paramètres...*

entretien avec A.C. Lieutaud (CG 42 Infra<sup>160</sup>)

*Pour moi, il n'y a pas de continuité dans cette problématique de départ, dans cette logique. Il y a eu à un moment divergence, rupture où l'on s'est écarté de ces éléments. (...) Les trois scénarios avaient leur chance. De fait, celui qu'on fait aujourd'hui, c'est le A, on ne fait pas le B. Ça prouve bien que le A avait de l'existence, puisqu'on en est resté à ce niveau là, si ce n'est qu'on est passé d'une ligne forte de bus à un tramway. (...) Les trois avaient leur chance, mais encore une fois, c'est l'attitude frileuse des élus et des décideurs, qui ont choisi une solution intermédiaire, pour ne pas choquer...*

entretien avec P. Moreau (STAS)

De l'aveu même des techniciens de Saint-Etienne Métropole, c'est le pragmatisme politique qui est venu contrecarrer le volontarisme technologique et institutionnel du début de la démarche. Ces acteurs relativisent immédiatement leur « déception », en mobilisant dans leurs discours des arguments d'ordre financier sur le volontarisme du projet, que l'on retrouve fréquemment dans les discours d'élus.

*On dit plus de choses, et on le dit avec plus de force. Mais il reste teinté de pragmatisme parce qu'on n'a pas pu inscrire un certain nombre de choses qu'en tant que techniciens on aurait bien aimé. Le pragmatisme, c'est plutôt les élus qui nous l'ont amené. Il reste quand même très volontariste en termes d'affichages financiers, parce que quand on regarde tout ce qui est inscrit... L'engagement de Métropole inscrit dans le PDU, c'est plus de 100 millions d'euros. Les partenaires extérieurs, c'est 100 millions d'euros aussi. Donc ce n'est pas un PDU petits bras.*

entretien avec L. Meyer (SEM ADT)

---

<sup>160</sup> par « CG 42 Infra », il faut entendre Délégation aux Infrastructures du Conseil général de la Loire

### CHAPITRE 3

*Il faut voir d'où on venait ! C'est la question du verre : moitié plein ou moitié vide. On a toujours envie d'aller plus vite... Mais derrière, personne n'avait anticipé le positionnement des parcs relais, le besoin de foncier... Donc pour moi, le B', il est quasiment mis en place ! Bien sûr, on n'est pas à 100 % partout ! Mais aucun aménagement routier majeur ne s'est fait à l'encontre du PDU depuis son adoption. (...) Après, c'est la loi de Pareto : si on prend les questions de pollution de l'air et celles d'urbanisme, d'engorgement, de qualité de vie, on traite les 80 %, et on laisse tomber les 20 autres %, où les résultats seraient médiocres. Les 20 communes rurales de Saint-Etienne Métropole représentent 15 000 habitants. Les 20 communes urbaines représentent 360 000 habitants : voilà, il y a une logique d'action.*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT)

Il faut remarquer, en contrepoint de ces « dires d'acteurs » mettant en question le degré de volontarisme et la portée de la démarche PDU, que le projet approuvé en 2000 sur la base du scénario BB' a été repris en 2004 sans avoir été amendé ; seules des thématiques supplémentaires ont été ajoutées au projet.

### 3.1.5. La révision de 2004 : un approfondissement sectoriel de l'organisation de l'action

La promulgation de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, fin 2000, et la transformation de Saint-Etienne Métropole en Communauté d'agglomération début 2001 (compétence obligatoire sur les transports urbains) ont rendu nécessaires une révision du Plan de Déplacements Urbains, quelques mois seulement après sa validation. Cette révision n'a pourtant été officiellement lancée qu'au printemps 2002 (délibération du Bureau) : l'année 2001 a été consacrée à la structuration de Saint-Etienne Métropole (et notamment au transfert des techniciens du SIOTAS au sein du nouveau Service des Transports Urbains de la Communauté), ainsi qu'à des réunions de négociation autour de la question des évolutions des périmètres et des compétences des acteurs investis dans la scène PDU.

Ces réunions s'intéressant aux coopérations entre AOT<sup>161</sup> et réfléchissant à l'opportunité d'un Syndicat mixte de transport ont ainsi constitué l'une des scènes de négociation dépendant du PDU, marquées par ses apports tout en se déroulant dans un cadre moins formel et moins formaté. Si ces négociations institutionnelles ont finalement échoué, elles constituent néanmoins un bon exemple de l'utilité du PDU dans la structuration de représentations, de référentiels et de projets communs : en ce sens, le PDU du SIOTAS apparaît bien comme une démarche « portail », à la *racine* d'une *arborescence* de scènes secondaires de rencontre et de négociation.

La révision du PDU a été menée avec une célérité extrême de la part de Saint-Etienne Métropole et de ses partenaires : débutée au printemps 2002, elle est achevée dès juin 2004, alors que le projet avait été arrêté en Conseil de communauté un an auparavant. Cette rapidité peut s'expliquer par le choix politique de repartir intégralement sur les bases du PDU du SIOTAS, en l'adaptant au nouveau périmètre (34 puis 43 communes) et aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires.

---

<sup>161</sup> Autorités Organisatrices de Transport

### CHAPITRE 3

*Sur le PDU 2004, on est sur un PDU outil, dans le sens où il est pragmatique. (...) On est tributaires du premier PDU, c'est clair.*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT)

Cette rapidité est aujourd'hui contestée par plusieurs techniciens impliqués de longue date dans l'élaboration du PDU. Pour eux, certains questionnements ont été éludés trop facilement, posant aujourd'hui des difficultés dans la poursuite de la dynamique créée par la scène de négociation, tant par rapport aux périmètres qu'à la poursuite des grands projets portés par la démarche.

*Pour la révision du PDU, on l'a faite un peu à la hussarde, et là, franchement, collectivement, on a eu tort. Il fallait la faire pour des questions de périmètre, mais je pense que là, on a cédé un peu trop vite à la pression des élus, je le dis après coup, qui disaient de ne pas vouloir repartir dans des études longues, mais de la mener rapidement, en ajoutant quelques trucs, et après on verra... Là, au niveau techniciens, on a eu tort de rentrer trop vite dans ce moule-là. Il aurait fallu quelques mois de réflexion.*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

*Alors aujourd'hui, c'est vrai que par rapport à des choses qui semblaient actées, dans le premier PDU, et qui ont été réaffirmées dans le second, on n'est pas du tout sûrs d'avoir enclenché quelque chose de définitif, et qu'on n'ait pas des reculs, notamment vers le fait qu'à l'époque, on avait quand même montré que pour la deuxième ligne de tramway, le projet en cours n'en était que la première phase. (...) Ca, aujourd'hui, c'est complètement remis en question, et je ne suis pas certain du tout qu'on ait une réponse qui aille dans ce sens là. Sur le tram-train, on continue d'avoir un flou, qui a tendance à s'accroître encore, avec un recul du partenaire qui était censé être moteur sur cette question. (...) On se pose des questions qui auraient dû être complètement purgées, dès l'instant qu'on avait approuvé ce scénario.*

entretien avec P. Adam (DDE 42)

**On peut ainsi conclure, à l'issue de la présentation de la réponse locale apportée à l'injonction nationale de cohérence entre urbanisme et déplacements, que le projet retenu et étudié dans le cadre de la démarche PDU ne constitue pas une réponse à la recherche de cohérence fonctionnelle « réelle ». En ce sens, le PDU stéphanois n'est pas**

« cohérent » par rapport à « l'esprit » de la loi SRU. **A partir d'une démarche transversale très ouverte et d'une problématisation large, la scène PDU a produit une réponse très sectorielle, assez pragmatique** malgré des scénarii pour certains ambitieux, organisant l'action publique de plusieurs acteurs locaux autour de quelques mots d'ordre et projets – solutions, **sans pour autant formuler un discours précis et chiffré, qui puisse purger des questions institutionnelles, financières et techniques.**

**Ce constat pose la question de la compréhension du décalage entre « l'esprit » de la loi, les ambitions initialement affichées et le projet finalement retenu,** qui constitue une « feuille de route » pour l'action publique pendant une décennie. C'est cette recherche de compréhension qui appelle la prise en compte de facteurs explicatifs liés au cas précis de l'agglomération stéphanoise. Nous allons en effet constater que l'originalité, les atouts et les limites de la réponse locale que constitue le Plan de Déplacements Urbains se comprennent en bonne partie par l'analyse du site géographique, par l'histoire socio-économique du territoire et par les évolutions des structures institutionnelles de gouvernement de l'agglomération stéphanoise.

## 3.2. SAINT-ETIENNE : UNE ANCIENNE AGGLOMERATION « COHERENTE » A LA POURSUITE D'UNE (RE)ORGANISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Dans cette sous-partie, nous cherchons à cerner les facteurs contextuels qui peuvent expliquer la consistance de la réponse élaborée localement à la loi Solidarité et Renouvellement Urbains. Ces facteurs sont de plusieurs ordres : géographiques, socio-économiques et politiques. L'originalité du site géographique et l'organisation urbaine de la région stéphanoise sont les premiers éléments de contexte qui viennent expliciter le contexte d'élaboration du Plan de Déplacements Urbains.

### 3.2.1. Un site contraint, une situation de « charnière » géographique

Au sein de la région Rhône-Alpes, nombreux sont les sites bénéficiant d'une reconnaissance géographique assez précise, tant chez les géographes que pour le grand public : vallée du Rhône, Sillon alpin, plateau de la Dombes, confluent du Rhône et de la Saône, lac Léman...

Dans cet ensemble régional, création administrative de l'après seconde guerre mondiale basée sur la compilation de départements issus de la Révolution française, **le cas de la Loire demeure à part** : séparé de la partie rhodanienne du Rhône-et-Loire en 1793 (soit trois années après sa création), le Département n'a eu de cesse de chercher et revendiquer une identité propre. Aujourd'hui encore, le logotype officiel de la collectivité locale jongle entre les références. Si le fleuve Loire renvoie, aux yeux de beaucoup de français, à une rivière sauvage débutant entre Nevers et Orléans, et débouchant vers Nantes – Saint Nazaire, le Département affiche sa dénomination de « Loire en Rhône-Alpes », allant jusqu'à reprendre

le segment le plus occidental des huit « barres » symbolisant les Départements constituant la Région Rhône-Alpes, dans le logotype de cette dernière, abandonné début 2006.



illustrations 35 et 36

logotypes du Conseil général de la Loire (toujours en fonction en 2007) et du Conseil régional Rhône-Alpes (abandonné en 2006).

Aujourd'hui, la Loire est un espace majoritairement rural, pourtant polarisé autour des bassins urbains de Saint-Etienne et de Roanne, eux-mêmes polarisés essentiellement par la métropole lyonnaise. Ainsi ce Département est ceint de frontières montagneuses (Forez à l'ouest, Lyonnais à l'est, Pilat au sud), avec un « centre » assez vide, puisque constitué par la plaine du Forez où s'écoule la Loire, espace assez peu polarisé et organisé autour de petites villes comme Montbrison ou Feurs.

**La ville de Saint-Etienne, et plus globalement la région stéphanoise, ne dispose pas davantage d'éléments de reconnaissance géographique majeurs :** elle n'est pas installée sur les bords de Loire mais sur un site marquant la limite de bassins-versants entre la Loire (Furan, Ondaine) et le Rhône (Gier) ; le site urbain est à la charnière des Monts du lyonnais et du Jarez, du massif du Pilat et des plateaux altiligériens marquant les débuts du Vivarais, de la vallée de la Loire et au-delà des monts du Forez. Saint-Etienne est ainsi l'une des « grandes villes » européennes les plus en altitude (516 m. à l'Hôtel de Ville ; 560 m. à Bellevue ; 480 m. à la Terrasse), marquée de plus par la présence de nombreux « crêts » et collines : la Cotonne, Beaubrun, Montaud, Saint-Priest, Montreynaud, l'Epare, le Crêt de Roc, Valbenoite, Beaulieu, Villebœuf... sans compter les terrils, héritage de l'exploitation du sous-sol par les Houillères.

Marquée par un site contraignant, Saint-Etienne est également en situation de *charnière* géographique et politique, dont témoignent les hésitations et les tiraillements entre les différentes dénominations entendues et utilisées : Ouest Rhône-Alpes, porte est du Massif central, pôle urbain du sud-ouest de la Région Urbaine de Lyon, Loire en Rhône-Alpes, *Far West*<sup>162</sup>... **La ville-centre elle-même a hésité au fil des siècles sur sa désignation toponymique** : Saint-Etienne en Forez ? Saint-Etienne de Furan ? Saint-Etienne en Jarez ? Saint-Etienne sur Loire<sup>163</sup> ? ou Saint-Etienne *tout court* ?

L'agglomération stéphanoise : un site "charnière"



illustration 37

Vue en 3D de l'agglomération stéphanoise (source : *Google Earth*). Une urbanisation ancienne guidée par la topographie, une contrainte dont s'affranchit l'urbanisation de ces vingt dernières années, au profit des coteaux et espaces ruraux.

Saint-Etienne n'a jamais été une capitale « régionale », contrairement à Grenoble ou Clermont-Ferrand par exemple. La proximité de Lyon, mais également l'histoire tourmentée des structures politiques locales sont des facteurs explicatifs de cette situation. Ainsi c'est

<sup>162</sup> pour reprendre la terme popularisé dans les années 1970 par Michel Durafour, Maire de Saint-Etienne

<sup>163</sup> dénomination ayant existé quelques mois, lors de l'annexion de Saint-Victor-sur-Loire par Saint-Etienne, entre octobre 1969 et janvier 1970 (annexion de Terrenoire, en direction du Gier)

Feurs qui est préfecture du Département de la Loire à partir de 1793<sup>164</sup>, puis Montbrison à partir de 1795. Ce n'est qu'en 1855 que Saint-Etienne accède à la fonction préfectorale<sup>165</sup>.

### Saint-Etienne : un site contraint, une forme urbaine originale



illustration 38

vue en 3D de Saint-Etienne (source : *Google Earth*). On distingue aisément l'axe presque nord-sud de la « Grand rue ». Les collines ont été urbanisées progressivement, d'abord par les passementiers au XIXe siècle, puis par les tours et barres en béton des années 1960. A l'exception du puits Couriot au Clapier et des crassiers de Michon et de Méons, l'activité d'extraction minière a disparu du paysage.

**La situation géographique de la préfecture ligérienne n'a en tous cas jamais semblé favorable aux stéphanois eux-mêmes :** les rhétoriques d'enclavement et de cul-de-sac ne remontent pas aux débats contemporains sur l'opportunité et la faisabilité de l'autoroute A 45 ! Le rôle de charnière entre le Bourbonnais, le Massif central et la vallée du Rhône est perçu négativement. Il est vrai que les grands axes majeurs nationaux et européens ont toujours évité Saint-Etienne : les routes, voies ferrées, autoroutes et lignes à grande vitesse ont toutes privilégié des itinéraires plus à l'ouest (*via* Clermont-Ferrand), plus au nord (*via* Roanne), et surtout plus à l'est (axe Saône – Rhône). Ainsi la RN 7 rejoint Lyon par Tarare et

<sup>164</sup> c'est en 1793 qu'est séparé le Rhône-et-Loire en deux départements distincts

<sup>165</sup> Saint-Etienne est devenu un arrondissement en 1800

l'Arbresle ; l'axe A 47 / A 72 n'est pas un itinéraire est – ouest majeur (et va être directement concurrencé, dans les années qui viennent, par l'axe A 89<sup>166</sup> et par la Route Centre – Europe – Atlantique<sup>167</sup> ; enfin les voies ferrées de l'étoile stéphanoise ne sont parcourues que par des TER. Aucun Corail ne dessert Saint-Etienne ; 4 allers-retours quotidiens en TGV rabattent la clientèle stéphanoise sur Paris via Lyon Part-Dieu, sans changement de train. En conséquence, tout trajet ferroviaire au départ de Saint-Etienne en direction de l'Atlantique, de la Méditerranée, du nord-est de la France, ou de l'aéroport de Roissy – Charles-de-Gaulle exige *a minima* une correspondance. Ainsi les modes aériens et ferroviaires sont-ils ceux où la dépendance vis-à-vis de la métropole lyonnaise est la plus explicite.

Bénéficiant de l'une des lignes TER les mieux cadencées de France (en direction de Lyon), au carrefour de trois axes autoroutiers ou quasi-autoroutiers (A 47 vers Lyon ; RN 88 vers le Puy-en-Velay ; A 72 vers Roanne et Clermont-Ferrand, **Saint-Etienne est-elle vraiment un « cul-de-sac » et un pôle urbain enclavé ?** Les raisons de ce sentiment récurrent sont sans doute davantage à chercher dans la qualité médiocre des infrastructures passées et actuelles (saturation des axes, profils géométriques inadaptés, etc.) Il est en tout cas certain que **le spectre de l'enclavement du bassin stéphanois est une thématique récurrente des agendas politiques locaux** : on peut ainsi rappeler que, déjà aux XVIIIe et XIXe siècles, le Département de la Loire et les Municipalités n'ont eu de cesse d'interpeler les Ponts et Chaussées, puis les services du Ministère de l'Equipement, sur les piètres qualités d'aménagement des routes nationales 82 et 88 !

---

<sup>166</sup> « maillon manquant » Balbigny – la Tour de Salvagny, créant un axe autoroutier complet entre Bordeaux et

Lyon

<sup>167</sup> la RCEA est une « grande liaison d'aménagement du territoire », en cours d'aménagement à 2x1 et 2x2 voies, reliant la Rochelle à Genève via Guéret, Moulins sur Allier et Mâcon (opération étalée sur plusieurs décennies).

### 3.2.2. Une cité industrielle « champignon » (1790 – 1940)

Saint-Etienne a souvent été qualifiée de « ville – champignon » de la révolution industrielle du XIXe siècle. Michel Durafour, Maire de Saint-Etienne de 1965 à 1977, en parlait comme d'une ville du *Far-West* : « Cette ville avait grossi de plus de 60 000 habitants d'un coup. (...) C'était l'époque où les mines étaient en pleine activité. Ces hommes avaient en eux le schéma de la mine et ils avaient construit leurs maisons au-dessus de celle-ci. Dans certains cas, ils avaient même devancé l'exploitation du filon comme celui, qui n'a jamais été exploité, de la rue de la République. Ils s'installaient dans la perspective d'être au-dessus de la mine. C'est à ce moment que j'ai parlé du *Far-West* <sup>168</sup>».

Ainsi que le rappellent François Tomas, Mario Bonilla et Daniel Vallat, on peut dater assez précisément la *poussée du champignon*, ou *l'arrivée des pionniers* stéphanois<sup>169</sup>. Lorsqu'en février 1790 sont vendus au profit de l'Etat les biens nationaux – et notamment ceux du clergé, la municipalité stéphanoise peut envisager un renouvellement urbain en profondeur. **C'est dans ces circonstances qu'est créé un axe rectiligne nord-sud, en direction de Roanne, marquant la rupture avec l'axe principal traditionnel hérité de la route royale, orientée est-ouest.**

Reprenant la symbolique d'une colonne vertébrale urbaine, cet axe deviendra au fil des années la « Grand rue », sur lequel se connecteront les routes menant au port de Marseille (par le col de la République et Valence) et au fleuve Loire (Roanne), mais également toute la trame viaire des renouvellements urbains et extensions stéphanoises. Ce tracé urbain en damier a été proposé par Pierre-Antoine Dalgabio, choisi en 1790 par la municipalité pour assumer des fonctions *d'architecte-voyer*.

Il faut ici remarquer que cette forme urbaine a été choisie vingt ans avant le décollage industriel de la cité, devenue *Armeville* entre 1793 et 1795 : **on trouve dans le cas**

<sup>168</sup> entretien avec Michel Durafour, in *Prospective Rhône – Alpes – Méditerranée*, hors-série septembre 2003, p. 23.

<sup>169</sup> Bonilla, Tomas, Vallat, 1994

**stéphanois un bon exemple de planification urbaine à la fois classique quant à ses influences** (le damier urbain romain) **et moderne** : géométrie, hygiénisme, circulation sont les maîtres-mots d'une grille urbaine que l'industrialisation galopante va mettre à profit à partir de 1810. En revanche, **le choix de la forme du damier montre que les élites influentes de l'époque, issues de la bourgeoisie, ont opté pour une forme urbaine sans innovation ni originalité**, conforme aux visions aristocratiques qui avaient permis de transformer et d'étendre les grandes villes françaises (Paris, Lyon...) <sup>170</sup>.

L'expansion industrielle de Saint-Etienne et les développements urbains qui l'accompagnent se concentrent sur un siècle, des années 1810 aux années 1910. Cette croissance très rapide, qui a pu évoquer un *Far West* pour la classe dirigeante, et un *Eldorado* vivrier pour la paysannerie forézienne et altiligérienne, s'est organisée sur la trame urbaine définie à la fin du XVIIIe siècle <sup>171</sup>. Initiée avec l'opération de lotissement des terres des Religieuses de Sainte-Catherine <sup>172</sup>, la ville de Saint-Etienne voit se construire, à l'initiative de la municipalité, tous les grands bâtiments administratifs et culturels qui lui faisaient défaut : Hôtel de Ville, Eglise, Palais de Justice, Bourse, Halles... Saint-Etienne ne compte pourtant, en 1790, qu'un peu moins de 20 000 habitants !

Mais l'essor démographique est fulgurant : le seuil des 50 000 habitants est atteint dès les années 1840. Un centre-ville occupé par la bourgeoisie rubanière se développe, reléguant en périphérie l'habitat populaire et les premières industries lourdes. C'est également au début du XIXe siècle que le Furan, un torrent qui traverse la ville en tangentant ce qui va devenir son axe principal, commence à être canalisé puis couvert. Les quartiers ouvriers s'installent à proximité des industries, dans les communes alors périphériques : Montaud, Valbenoite, Outre-Furan, Beaubrun.

Après l'annexion de celles-ci en 1855, la population frôle les 100 000 habitants, et la superficie communale est multipliée par 16 pour atteindre les 4000 hectares, permettant à la municipalité d'envisager la poursuite du développement industriel de la cité. Dans les

---

<sup>170</sup> Bonilla, Tomas, Vallat, 1994

<sup>171</sup> Sur l'histoire de la trame et des formes urbaines stéphanoises, on ne peut que se référer à l'ouvrage majeur dirigé par François Tomas (M. Bonilla, F. Tomas, D. Vallat, *Cartes et Plans. Saint-Etienne du XVIIIe siècle à nos jours ; 200 ans de représentations d'une ville industrielle*, réédité en 2005)

<sup>172</sup> terrains qui correspondent au cœur actuel de la ville, autour de la Préfecture, de l'Hôtel de Ville et de la place Jean-Jaurès

décennies qui suivent sont ainsi tracés le cours Fauriel<sup>173</sup>, l'avenue Jules Janin, les boulevards périphériques. Chacune de ces opérations donne alors l'occasion de compléter la trame viaire et d'urbaniser de nouveaux îlots, jusqu'au début du XXe siècle.

Les années 1920, où Saint-Etienne atteint 165 000 habitants, sont marquées par l'étude d'un plan d'urbanisme général, étudié par les services de la Ville, afin de répondre aux exigences de la loi Cornudet (1919). Mais ce plan n'est validé définitivement... qu'en 1941. Il propose essentiellement un réaménagement du centre (dédensification, percement de nouvelles avenues...) et une nouvelle extension au nord de Saint-Etienne, prenant toujours appui sur la route de Roanne et sur un damier urbain organisé entre les collines de Villars et de Saint-Priest-en-Jarez. Mais les retards d'approbation du plan le rendent inadapté : ainsi le trafic automobile a explosé entre les années 1920 et l'adoption finale du plan.

**« Le transport, cette lutte contre l'espace », écrivait Fernand Braudel. Cette affirmation est particulièrement vraie dans le cas stéphanois : ni sa situation, ni son site ne prédisposaient *a priori* cette ville à un tel essor industriel, comme nous l'avons vu précédemment. Mais les stéphanois n'ont eu de cesse de s'intéresser aux débouchés de leur production. L'augmentation des flux de marchandises s'est accompagnée de revendications d'améliorations des routes nationales, d'utilisation du fleuve Loire, du percement du canal du Gier, puis de la construction des premières voies ferrées françaises : Saint-Etienne Andrézieux dès 1828, puis Saint-Etienne – Lyon en 1832 et Saint-Etienne – Roanne deux ans plus tard. Dès l'après première guerre mondiale, la municipalité stéphanoise n'aura de cesse de réclamer un canal entre la Loire et le Rhône, ainsi que le doublement de la voie ferrée de Saint-Etienne à Lyon... et une liaison ferrée Saint-Etienne – Valence par le percement d'un tunnel sous le massif du Pilat<sup>174</sup>.**

En termes de déplacements urbains également, Saint-Etienne s'est rapidement dotée d'un *réseau* de transports collectifs adapté au grossissement de la tache urbaine et du nombre d'habitants.

---

<sup>173</sup> Manufrance s'y installe dans les années 1890

<sup>174</sup> toutes ces données proviennent de Bonilla, Tomas, Vallat, 2005 (réed.)

Dès 1871, plusieurs demandes issues d'entrepreneurs privés, visant à réaliser un réseau de tramways hippomobiles dans Saint-Etienne. La municipalité semble réticente, alors que la Préfecture soutient le projet<sup>175</sup>. Les premières concessions sont accordées en 1879 à ce qui deviendra la CFVE<sup>176</sup> en 1881, date de la mise en service des premiers tronçons, entre Bellevue et Marengo puis la Terrasse<sup>177</sup>, utilisant tout naturellement l'axe de la Grand rue, dessiné un siècle plus tôt par Pierre-Antoine Dalgabio.

Dès l'année suivante, le réseau atteint Firminy dans l'Ondaine, et Rive-de-Gier côté est. Au fil des mois et des années, le réseau est étendu jusqu'à Roche-la-Molière, Saint-Genest-Lerpt, la Fouillouse et Saint-Jean-Bonnefonds. A noter qu'une autre compagnie, les CFDL<sup>178</sup>, basée essentiellement à Roanne, exploite une ligne à partir de 1901 entre Saint-Etienne et Saint-Héand, puis après 1905 jusqu'à Pélussin, *via* la Talaudière, Saint-Chamond, Saint-Paul-en-Jarez et la Terrasse-sur-Dorlay ! Il faut alors près de trois heures pour relier Saint-Etienne à Pélussin... au prix d'un détour géographique conséquent...

Le succès des tramways stéphanois est en tous les cas considérable : dès 1882, le concessionnaire recense 5,8 millions de voyageurs sur ses lignes, dont plus de 4 millions pour la ligne Bellevue – la Terrasse<sup>179</sup>. Ces voyageurs utilisent le tram pour des distances assez longues à parcourir : aller-retour hebdomadaire vers le centre-ville par exemple. Le reste de la *mobilité quotidienne* est assuré à pied : la grande majorité des classes populaires réside dans les faubourgs et communes limitrophes, assez loin du centre-ville, mais souvent à proximité immédiate de leur lieu d'emploi (manufactures, mines, industrie métallurgique..., voire sur place pour les passementiers).

---

<sup>175</sup> cf. la monographie très complète réalisée par Jean-Paul Rahon, *Un désir nommé tramway* (Rahon, 1993)

<sup>176</sup> Compagnie des chemins de fer à voie étroite de Saint-Etienne, Firminy, Rive-de-Gier et extensions

<sup>177</sup> Bellevue – la Terrasse est le tronçon qui a subsisté aux vagues de démembrement du réseau de tramway après la seconde guerre mondiale ; il est encore aujourd'hui le tronçon central de la ligne de tramway n° 4 de la STAS.

<sup>178</sup> Compagnie des Chemins de Fer Départementaux de la Loire

<sup>179</sup> Rahon, 1993

Plan du réseau suburbain de Saint-Etienne dans les années 1920

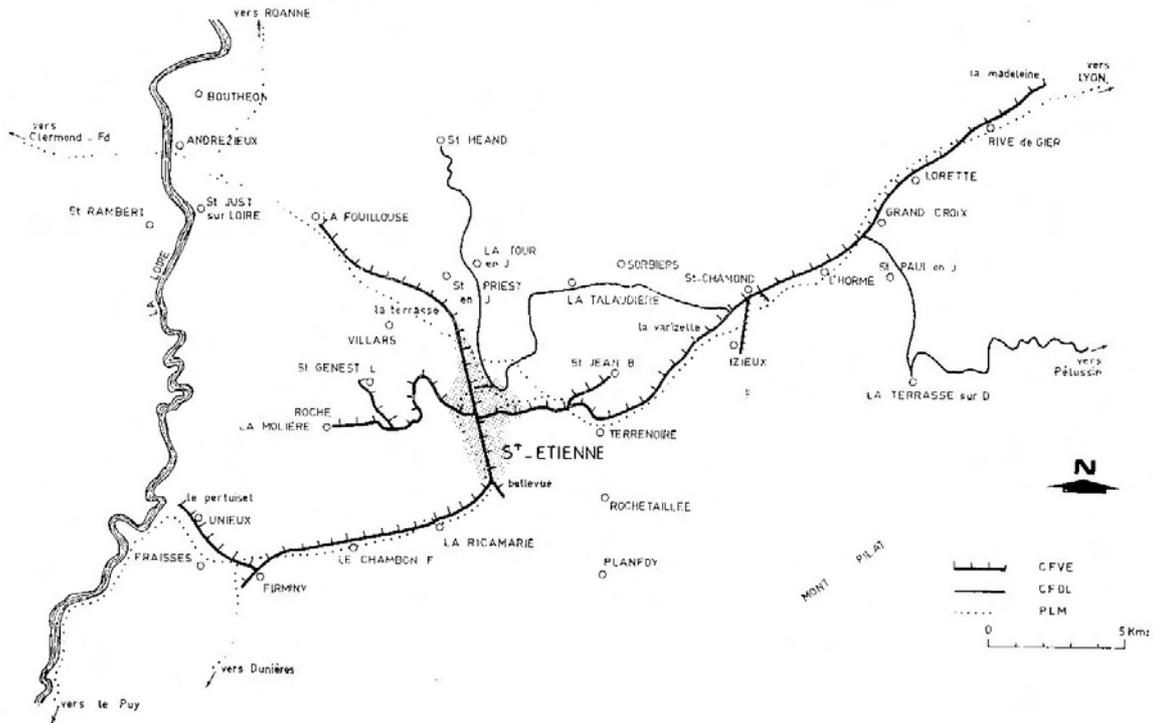


illustration 39

Carte du réseau ferroviaire de la région stéphanoise à son apogée, dans les années 1920. Source : Rahon, 1993

### 3.2.3. Saint-Etienne, ville de la révolution industrielle : un modèle urbain *cohérent et durable* ?

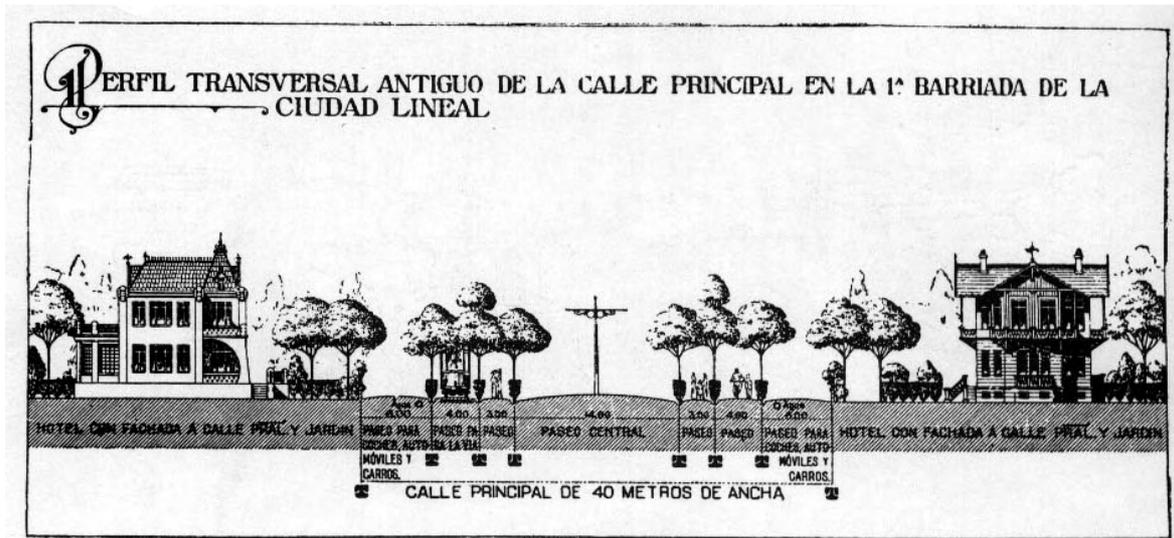


illustration 40

Coupe transversale de la « ville linéaire » de Soria y Mata, basée sur une voie de circulation de 40 à 50 m. de large accueillant une ligne de tramway transportant les voyageurs le jour et les marchandises la nuit. « Tous les problèmes de l'urbanisme découlent du problème de la circulation » écrit cet Ingénieur des travaux publics en 1882, à Madrid (Ragon, 1991, vol. 2, p. 36)

« L'âge d'or » du développement urbain stéphanois correspond, à peu près, au XIX<sup>e</sup> siècle, et présente, du seul point de vue de la forme urbaine, quelque similitude avec la proposition de cité machiniste de « ville linéaire », élaborée en 1882 par Arturo Soria y Mata à Madrid<sup>180</sup>. Cet « âge d'or » a été marqué, il ne faut pas l'oublier, par des conditions de travail et de vie souvent dures pour la grande majorité des stéphanois, membres de la classe ouvrière après une immigration depuis les campagnes alentours ou depuis d'autres pays européens (Pologne, Italie, Portugal...). Les horaires, les cadences, la pénibilité du travail manuel, l'hygiène et le confort insuffisants des logements, les fortes densités humaines à l'intérieur des appartements et dans les quartiers constituent le revers de la médaille du mythe de l'*Eldorado* ou du *Far-West* stéphanois.

<sup>180</sup> cf. notamment Ragon, 1991, vol. 2, p. 35-37

Il est toujours délicat d'opérer une analyse contemporaine, donc décontextualisée, d'un milieu urbain au XIXe siècle. Avec précaution, on peut toutefois dégager de l'urbanisation stéphanoise des XVIIIe et XIXe siècles, que la conjonction d'intérêts politiques (une municipalité issue de la bourgeoisie, cherchant à développer et rénover le centre de la ville), économiques (l'installation d'activités industrielles exogènes – mines, métallurgie – au contact d'activités artisanales et manufacturières traditionnellement bien implantées localement) et urbanistiques (le choix d'une forme urbaine *moderne*, planifiée et déclinée sur un siècle), ont entraîné la création d'un « **modèle urbain stéphanois** », parvenant à organiser un système urbain compact, dense, et mixte.

En reprenant les termes contemporains, l'urbanisme stéphanois a créé, bien avant la popularisation de ces concepts et notions, **une ville marquée par la cohérence entre l'urbanisme et les réseaux de transports, par la mixité fonctionnelle** (cohabitation entre industrie, habitat, commerces et services), **par la promotion des courtes distances et des *modes doux*** (juxtaposition de quartiers où habitat et emploi sont contigus et où les trajets se font à pied ou à vélo), **ainsi que par une densité urbaine élevée**, due notamment au remplissage progressif (puis excessif) de la trame en damier dessinée par Dalgabio.

L'urbanisme stéphanois du XIXe siècle peut donc être qualifié « d'âge d'or »... mais c'est bien d'un « **âge d'or** » **en trompe-l'œil** dont il s'agit : la souplesse urbanistique permise par le damier a rapidement contrebalancé les espoirs hygiénistes de son concepteur ; la cohérence entre la tache urbaine et le réseau de tramway n'est que spatiale. Pour des raisons de coût du trajet, de faiblesse des distances à parcourir ou de sous-capacité du matériel, le tramway stéphanois n'a jamais assuré la majorité des déplacements urbains. Enfin, il ne faut pas non plus oublier que le dynamisme urbanistique de Saint-Etienne a été largement dépendant d'un développement industriel en bonne partie exogène... qui va finalement se retourner, et entraîner la ville et sa région dans une longue période de crises démographique, économique et urbaine.

La région stéphanoise a bénéficié de savoir-faires locaux anciens dans la passementerie d'une part, et dans le travail du métal d'autre part. Ces deux secteurs d'activités y sont présents depuis les guerres d'Italie, menées sous François 1<sup>er</sup>, au XVIe siècle. Si la passementerie stéphanoise a su s'affranchir de la tutelle commerciale extérieure (en

l'occurrence lyonnaise) au XVIII<sup>e</sup> siècle, la fabrication d'armes a en revanche échappé aux artisans locaux, avec la création d'une Manufacture royale en 1764. Seule une partie de la métallurgie et de la *clincaillerie* est restée contrôlée par les élites économiques locales, de même que le fleuron de la production d'armes et de cycles vendus par correspondance : Manufrance, créée en 1885.

La révolution industrielle a été très forte dans le bassin stéphanois : les premières aciéries et les hauts fourneaux s'installent dans les années 1820 ; on invente à Saint-Etienne dans les années 1830 la machine à coudre et la turbine hydraulique. Les concessions minières sont attribuées à partir de 1824, quelques années avant l'avènement de la première ligne de chemin de fer française.

**Mais l'essentiel des activités industrielles est initié et commandé par des donneurs d'ordre extérieurs au bassin stéphanois**, soit dès l'origine (manufacture d'armes), soit au gré des fusions et réorganisations industrielles : cas des houillères (Charbonnages de France), cas de l'aciérie et de la métallurgie (rassemblées dans Creusot – Loire). En une quinzaine d'années, tous les pans de l'industrie stéphanoise vont être touchés ; seules des PME subsisteront. Manufrance est en difficulté à partir de 1979 et sombre définitivement en 1988 ; Creusot – Loire est liquidée fin 1984 ; les Houillères du bassin de la Loire arrêtent l'exploitation des galeries de fond en 1983 et cessent toute activité dans la Loire en 1992.

L'importance des établissements touchés (en emplois et en chiffres d'affaires), la quasi-simultanéité des reconversions industrielles sectorielles, et la médiatisation de celles-ci, ont contribué à **plonger la région stéphanoise dans une spirale négative en termes d'emploi, de démographie mais aussi d'image**. Pourtant le tissu de PME reste important, et effectue une importante sous-traitance pour des donneurs d'ordre extérieurs (rhône-alpins, franciliens voire internationaux).

**On peut en tous les cas retenir que le modèle urbain stéphanois et son « âge d'or » sont à relativiser**. Les restructurations industrielles menées à partir des années 1970 ont manifesté avec retardement la crise d'un système productif local très dépendant de l'extérieur, qui

couvait depuis la seconde guerre mondiale ; ainsi la production de charbon avait-elle, par exemple, entamé son déclin dès les années 1930.

Depuis les années 1980, ce sont les services et de nouvelles activités industrielles qui tirent l'économie stéphanoise : agro-alimentaire, biomédical, construction électrique, automatismes, traitements de l'eau, etc. Mais, comme le remarque C. Cretin<sup>181</sup>, « **il ne faut pas se leurrer, Saint-Etienne est la plus grande des villes moyennes.** En 1994 elle occupe l'avant-dernière place des villes de plus de 100 000 habitants pour les activités de gestion, recherche, commerciales et liées au marché. Elle n'a d'importance que pour la fabrication et la logistique – distribution ».

---

<sup>181</sup> Cretin, 1995, p. 27

### 3.2.4. « Saint-Etienne n'est plus dans Saint-Etienne » : conséquences spatiales des mutations socio-économiques du bassin stéphanois

La succession de crises sectorielles n'a pas été sans conséquences sur la démographie locale : Saint-Etienne perd des habitants depuis 1968, apogée où elle hébergeait 223 000 habitants.

Le tableau ci-dessous détaille, à partir du recensement général de la population de 1975, le déclin démographique de la ville-centre, mais également de son aire urbaine et de son arrondissement. **A l'heure actuelle, Saint-Etienne continue à perdre des habitants**, et retrouve à peu près son niveau démographique de l'avant seconde guerre mondiale. L'une des caractéristiques démographiques les plus inquiétantes pour Saint-Etienne, par rapport à d'autres agglomérations françaises, est que sa périphérie perd elle-aussi des habitants, malgré le phénomène de dispersion centrifuge des emplois et des logements à partir de la ville-centre, sur lequel nous allons à présent revenir.

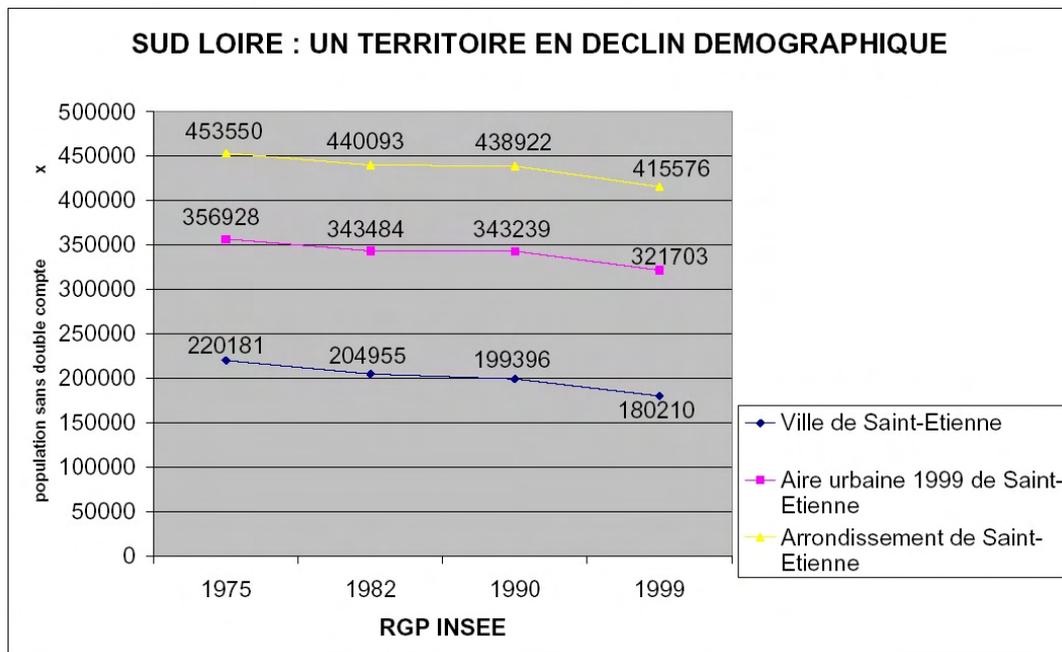


illustration 41

Chiffres des recensements de la population entre 1975 et 1999 (Aire urbaine 1999 : 41 communes de la Loire et de la Haute-Loire ; arrondissement : 74 communes au sud du Département de la Loire)

« Saint-Etienne n'est plus dans Saint-Etienne », titrait Claude Cretin, professeur à l'Université Jean Monnet, en 1995. Personne n'a, depuis, mieux résumé l'évolution socio-économique de Saint-Etienne depuis les années 1960. « **Le schéma fondateur de l'agglomération par l'urbanisation au XIXe, c'est-à-dire l'association usine – logement dans un cadre communal restreint, a disparu au profit d'une dispersion généralisée de tous ses éléments. La dissociation domicile – travail n'est plus pénalisante, elle est même valorisante, recherchée, et la plupart des personnes actives préfèrent éviter la vue de leur atelier ou de leur bureau depuis les fenêtres de leur logement !<sup>182</sup>** »



illustration 42

De la ville industrielle à l'étalement périurbain, des tentatives de rénovation urbaine ont pourtant été menées après la seconde guerre mondiale pour tenter de moderniser le modèle urbain stéphanois. Ici, illustration du projet « Firminy Vert », imaginé par Le Corbusier et Eugène Claudius-Petit, Maire de la Commune. Celui-ci déclarait dans les années 1960, pour expliquer le projet de grands ensembles : « A l'extrémité de cette rue sans joie, presque ininterrompue, qui, de Rive-de-Gier en passant par Saint-Etienne, emprunte la vallée de l'Ondaine [sic], Firminy présente ses maisons noircies par les fumées des usines et usées par le temps. (...) Le site où la ville aurait pu s'étendre est occupé par les usines ; et c'est bien normal. Ici, le travail et la vie de chaque jour sont intimement mêlés. (...) Le sous-sol, aussi, commande. Son exploitation a dominé le développement de la cité... » (*texte et illustration visibles à la Maison de la Culture de Firminy*).

Saint-Etienne, comme nombre d'autres agglomérations françaises, entre à partir des années 1970 dans l'ère de l'étalement périurbain, rendu possible par la démocratisation de

<sup>182</sup> Cretin, 1995, p. 51

l'automobile individuelle et du pavillon familial, et par la hausse générale de la vitesse des déplacements de mobilité quotidienne : les distances parcourues chaque jour explosent depuis l'après-guerre, mais le temps moyen de déplacement entre domicile et travail est resté stable, de l'ordre de une heure par jour<sup>183</sup>.

La carte ci-dessous, qui est un document de travail utilisé lors de l'étude du Plan de Déplacements Urbains par le SIOTAS entre 1995 et 2000, reprend de manière simplifiée l'évolution de la tache urbaine. On peut y constater qu'après la seconde guerre mondiale, la ville de Saint-Etienne s'étire le long de son axe nord-sud, et que les vallées de l'Ondaine et du Gier forment un continuum urbain très étroit et séparé physiquement de Saint-Etienne. On recense quelques pôles villageois dans la couronne (Roche-la-Molière, la Talaudière, Saint-Jean-Bonnefonds...) et dans la plaine du Forez (la Fouillouse, Saint-Just, Saint-Rambert, Saint-Galmier...).

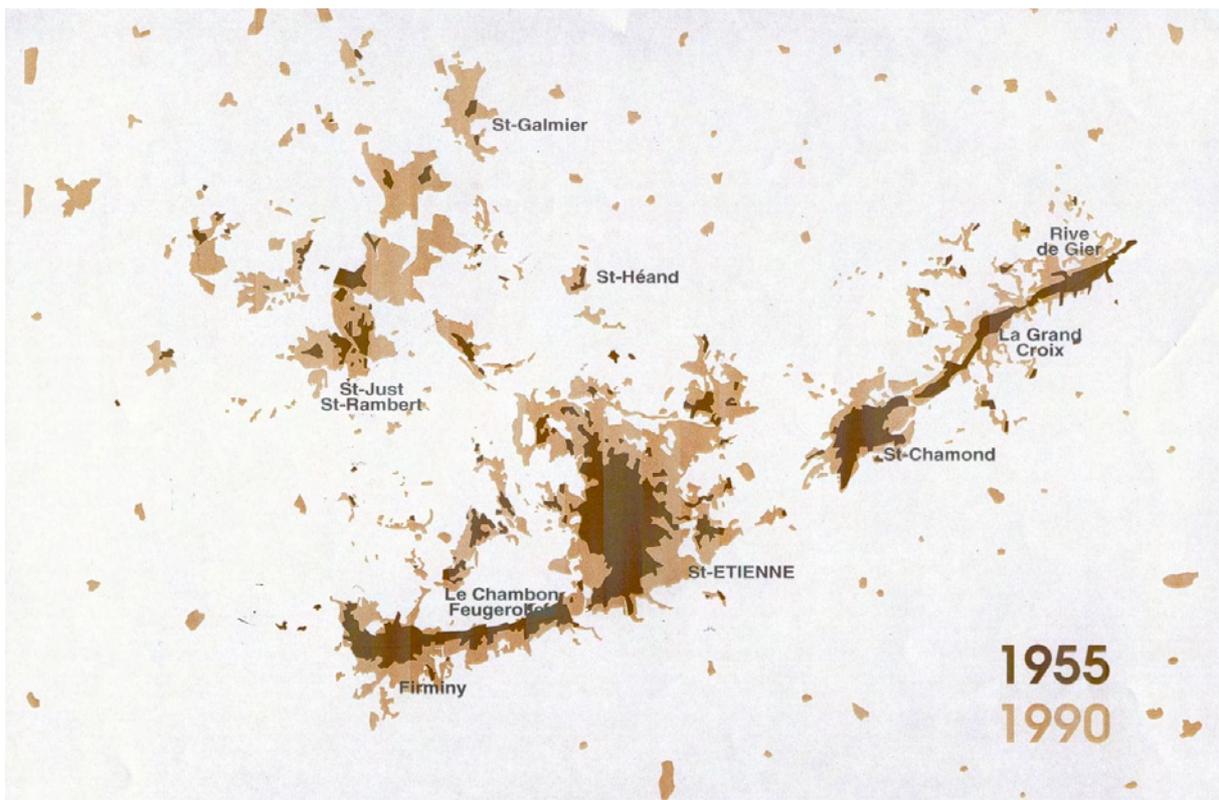


illustration 43

Carte de l'étalement urbain de la région stéphanoise entre 1955 et 1990 ; échelle approximative : 1 / 280 000° (source : Agence d'urbanisme Epures)

<sup>183</sup> sur cette thématique, cf. notamment Orfeuill, 1994 et 2000 et Wiel, 2002 ; ainsi que les résultats de l'enquête ménages – déplacements réalisée en 2000 pour le compte de Saint-Etienne Métropole.

Trente-cinq ans plus tard, le constat d'une conurbation stéphanoise apparaît clairement : l'urbanisation des fonds de vallée s'est propagée sur les coteaux de l'Ondaine et du Gier ; on ne distingue plus réellement de discontinuité entre l'Ondaine, Saint-Etienne et les communes de la première couronne nord-est. C'est dans la plaine que l'étalement urbain est le plus manifeste : l'absence de barrières géophysiques a favorisé un étalement en tâche d'huile : si l'on distingue encore les zones pavillonnaires des communes les plus occidentales et les plus septentrionales, le secteur allant de Sury-le-Comtal à Saint-Rambert, de Saint-Just à Andrézieux et Veauche apparaît désormais comme une nappe urbaine peu dense, peu délimitée et peu structurée.

Ce que l'on ne distingue pas sur cette carte, mais qui est pourtant bien réel, est le positionnement de vastes zones commerciales en périphérie de la zone urbaine centrale (à proximité des nœuds autoroutiers, tels Monthieu, la Croix de l'Orme ou Montravel – Ratarieux, ainsi que l'étalement concomitant des zones d'emplois, dont le desserrement profite avant tout aux communes périphériques : ainsi est-ce le cas des nombreuses zones d'activités de la plaine du Forez, mais également de celles de Molina – la Chazotte au nord-est de Saint-Etienne, de Malacussy et de Roche-la Molière à l'ouest de la ville-centre, de Saint-Chamond dans le Gier (Stélytec).

La carte n° 44 reprend quant à elle la consommation foncière opérée entre 1991 et 2003, uniquement pour l'habitat, à l'échelle du futur SCOT du Sud Loire. On y décèle à la fois l'importance de l'étalement centrifuge des logements, mais également la part très majoritaire des constructions individuelles, au détriment de l'habitat collectif, qui ne concerne que les secteurs urbains traditionnels (ville-centre et polarités secondaires telles Firminy, Saint-Chamond, Rive-de-Gier, Montbrison...).

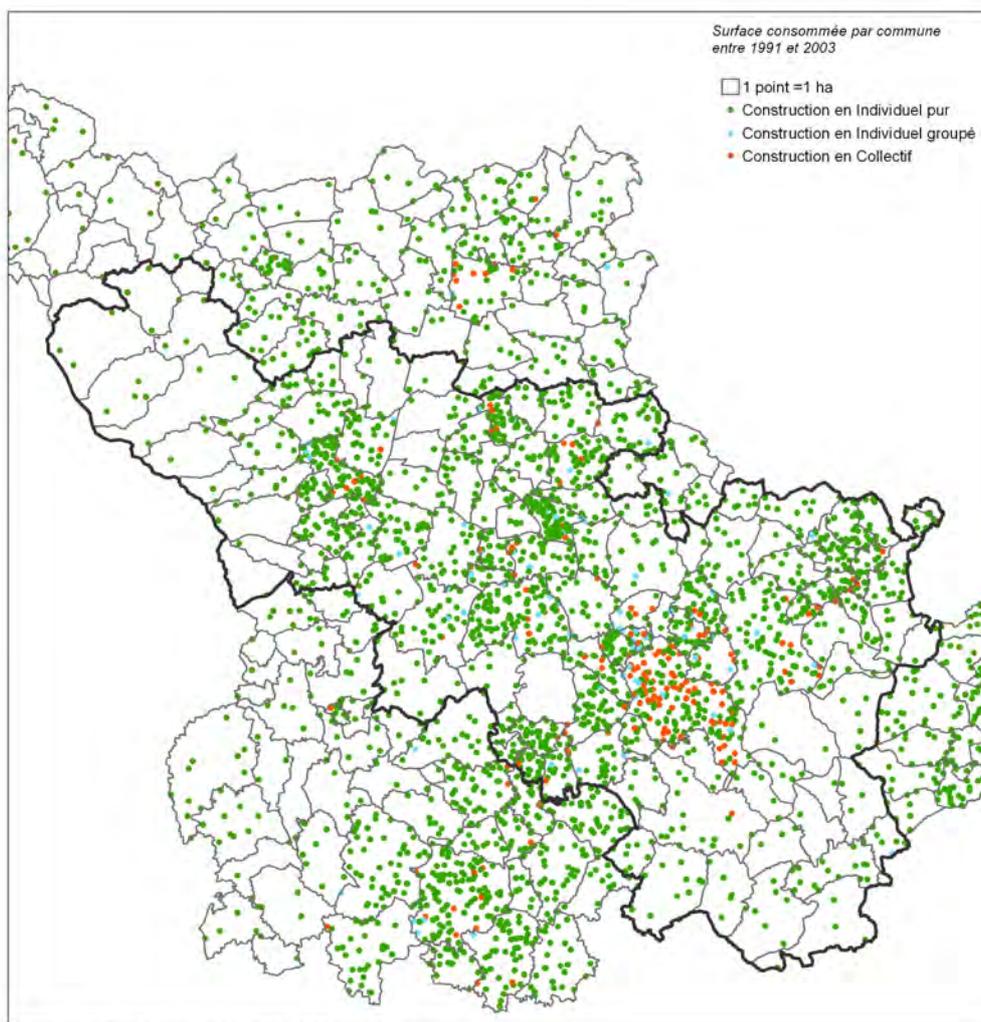
**Ces quelques éléments cartographiques sont autant d'indices d'un développement urbain bien moins maîtrisé – ou à tout le moins assumé et encadré – de la région stéphanoise ces cinquante dernières années, situation très différente donc de la période précédente (1790 – 1940), où l'urbanisation s'avérait être galopante et créatrice d'assez mauvaises conditions de vie pour la classe ouvrière, mais semblait demeurer contrôlée politiquement, et urbanistiquement organisée. On peut dès lors chercher à comprendre**

comment s'est organisée – ou pas – la régulation urbaine dans l'agglomération stéphanoise depuis la seconde guerre mondiale.

### Consommation foncière liée à la construction neuve de logements entre 1991 et 2003

2 042 hectares de terrains consommés entre 1991 et 2003 dans le périmètre du SCOT (117 communes) :

- 1 804 ha en individuel pur (88%)
- 78 ha en individuel groupé (4%)
- 160 ha en collectif (8%)



Estimation réalisée par Epures à partir du fichier DRE - SITADEL 1991 à 2003

### 3.2.5. Morcellement institutionnel et absence de projet de territoire : un management territorial faiblement structuré

Des facteurs d'ordre politique et institutionnel expliquent également les particularités de l'agglomération stéphanoise, qui ont influé sur la formulation du projet PDU élaboré en réponse à la loi SRU.

« Le réaménagement du Pays Noir ne pourra qu'être long et ardu. (...) Plutôt que de laisser faire un développement urbain en tache d'huile (...), plutôt que d'éparpiller des crédits de développement un peu partout (...), pourquoi ne pas faire porter une bonne part de l'effort sur la création d'un *pôle de développement* susceptible de jouer un rôle d'entraînement pour tout l'ensemble ? (...) Mais une zone industrielle ne peut suffire. Il faut créer un complexe industriel et urbain, une *ville nouvelle*, étant bien entendu qu'une telle ville pourrait être conçue différemment des villes traditionnelles. (...) On voit très bien ce nouveau complexe s'étaler sur la rive droite de la Loire<sup>184</sup> » (...), écrivait Jacques Schnetzler en 1969, résumant en quelque sorte la pensée urbanistique stéphanoise des années 1960 – 1970.

Nous avons déjà constaté précédemment que les « trente glorieuses » dont a bénéficié la France au sortir de la seconde guerre mondiale n'ont été à Saint-Etienne qu'un retardement du déclin des piliers économiques locaux qu'étaient le charbon, la métallurgie, les manufactures, sans qu'ils soient compensés par un développement des services (secteur tertiaire). Sur le plan urbain, la nécessité d'un réaménagement global du *Pays Noir* (c'est à dire de Firminy à Rive-de-Gier) apparaît clairement dans les réflexions urbanistiques des années 1960, menées à l'initiative de l'Etat et des collectivités locales, associées dans la création d'une Agence d'urbanisme<sup>185</sup> dès décembre 1966.

En l'absence de planification des développements urbains de la région dans un document unique depuis 1941, et avant que l'on ne parle de coopération intercommunale, la

<sup>184</sup> Schnetzler, 1969, in « la vie urbaine dans le Département de la Loire et ses abords », p. 233 et 234.

<sup>185</sup> cette agence a été dénommée EPURES ; à sa création, ce sigle signifiait Etude des Plans d'Urbanisme de la Région Stéphanoise.

municipalité stéphanoise a tenté de reproduire, dans les années 1960, un processus d'annexions communales afin de récupérer des terrains urbanisables. C'est ainsi que Terrenoire et Saint-Victor-sur-Loire (dont le territoire n'est pas contigu à Saint-Etienne) rejoignent la ville-centre<sup>186</sup> en 1969. Cette trentaine de km<sup>2</sup> supplémentaires ne peut pourtant régler la question du développement et du renouvellement urbain de la région stéphanoise.

**Il apparaît en fait que toute la décennie 1960 est marquée par l'apport de solutions sectorielles et/ou de court terme apportées à des questions globales et transversales.** Au-delà des annexions de communes périphériques, on peut également citer les Plans d'Urbanisme Directeurs, élaborés en 1958 pour trois zones : le bassin houiller, les gorges de la Loire, la plaine du Forez (Andrézieux). Ces Plans, intégrés au PADOG<sup>187</sup> de la région lyonnaise en 1962, resteront à l'état d'expressions de bons sentiments, sans mise en œuvre concertée.

C'est, par exemple, le PUD stéphanois qui a été utilisé par l'Etat pour lancer Montreynaud, une des dernières opérations ZUP<sup>188</sup> de France, censée offrir du logement social pour les travailleurs de la zone d'activité toute proche de Molina – la Chazotte, selon l'image traditionnelle d'une cohérence spatiale *pure et parfaite* entre habitat et emploi. **L'ensemble des 3 PUD et du PADOG<sup>189</sup> formait, sur la base intellectuelle des mêmes croyances et des mêmes démarches méthodologiques, un ensemble urbain planifié, spatialement et socio-économiquement cohérent, imbriquant diverses échelles.** Elle marque en tous les cas l'affirmation d'un destin commun entre les trois groupements d'urbanisme, du fleuve Loire au fleuve Rhône, clairement piloté (au moins dans l'esprit du Plan) par la ville-centre Saint-Etienne.

Mais en dehors des « effets d'aubaine » ponctuels offerts par les PUD, telle l'opération Montreynaud citée ci-dessus, aucune mise en œuvre d'ensemble n'a été entreprise, et la vision urbanistique proposée est essentiellement marquée par les héritages des plans élaborés avant la seconde guerre mondiale. **Aussi C. Cretin remarque-t-il que « dans l'ensemble et même**

<sup>186</sup> une démarche similaire a été menée à la même époque par Antoine Pinay à Saint-Chamond, qui a annexé plusieurs bourgs ruraux contigus à la ville-centre.

<sup>187</sup> Plan d'aménagement et d'organisation

<sup>188</sup> Zone à Urbaniser en Priorité

<sup>189</sup> voire, ultérieurement et à une échelle encore supérieure, du *Schéma Métropolitain*, addition des travaux précédents mais associant la région grenobloise pour former la *métropole d'équilibre* chère à la DATAR. Ce schéma a été publié en 1970, soit 3 ans après la LOF... et 12 ans après les premières versions des PUD.

**si on déclarait bien ressentir la demande urbaine, si on était conscient de la gravité du problème du logement, on s'en remettait à ce qui avait jusqu'alors fonctionné, l'initiative privée et l'aménagement *au fil de l'eau*<sup>190</sup> ».**

Dès sa création, l'agence d'urbanisme s'attelle à l'étude d'un SDAU pour l'agglomération stéphanoise, conformément à ses statuts et à la loi d'orientation foncière, votée quelques mois plus tard. En 1971 est publié « Saint-Etienne vers l'avenir », *libre blanc* présentant les bases d'un projet de développement pour une région stéphanoise allant de Saint-Galmier à Firminy, de Saint-Rambert à Rive-de-Gier. Ce document « fondateur » de la planification stéphanoise récente s'ouvre sur une citation de L. Del Vasto, dont l'ambiguïté apparaît aujourd'hui comme annonciatrice de malentendus et d'impasses politiques : « Où est ta beauté, grande ville ? (...) La terre là n'est plus la terre, le bois est du métal peint, l'espace est un miroir, l'homme un reflet. Tu as trop de vie, grande ville. Trop de vie s'appelle fièvre. Fièvre est signe de maladie. Ta maladie c'est de ne pas avoir de raison d'être. Que produisent-ils ? De la vitesse. Une forme du rien. Tous, ils fuient l'épouvante du peu<sup>191</sup> (...) ».

La carte ci-dessous résume la hiérarchie urbaine et les principales infrastructures de transport envisagées pour répondre au développement urbain de la région stéphanoise, censée héberger à l'horizon 2000 entre 700 000 et 800 000 habitants et accueillir entre 280 000 et 320 000 emplois, selon les projections réalisées à cette époque avec l'INSEE.

Ce projet de SDAU est marqué par les maîtres-mots de la planification urbaine issus de la LOF de 1967 : zonage, fonctionnalisme, rénovation urbaine des tissus urbains anciens, création d'une ville nouvelle dans la plaine du Forez (Bois du Roi, dans le groupement d'urbanisme des Trois Ponts).

On peut d'ailleurs considérer la ville nouvelle du Bois du Roi comme la réponse, très marquée par les représentations alors en vogue, des urbanistes du Ministère et de l'Agence Epures aux démarches menées dans la sphère économique dès 1956 par le Département de la Loire<sup>192</sup> qui,

---

<sup>190</sup> Cretin, 1995, p. 89

<sup>191</sup> Epures, 1971, p. 3

<sup>192</sup> Certu, 2002

au travers de la SEDL<sup>193</sup>, crée plusieurs zones d'activités destinées au desserrement économique stéphanois et à l'accueil d'entreprises « de niveau national<sup>194</sup> ».

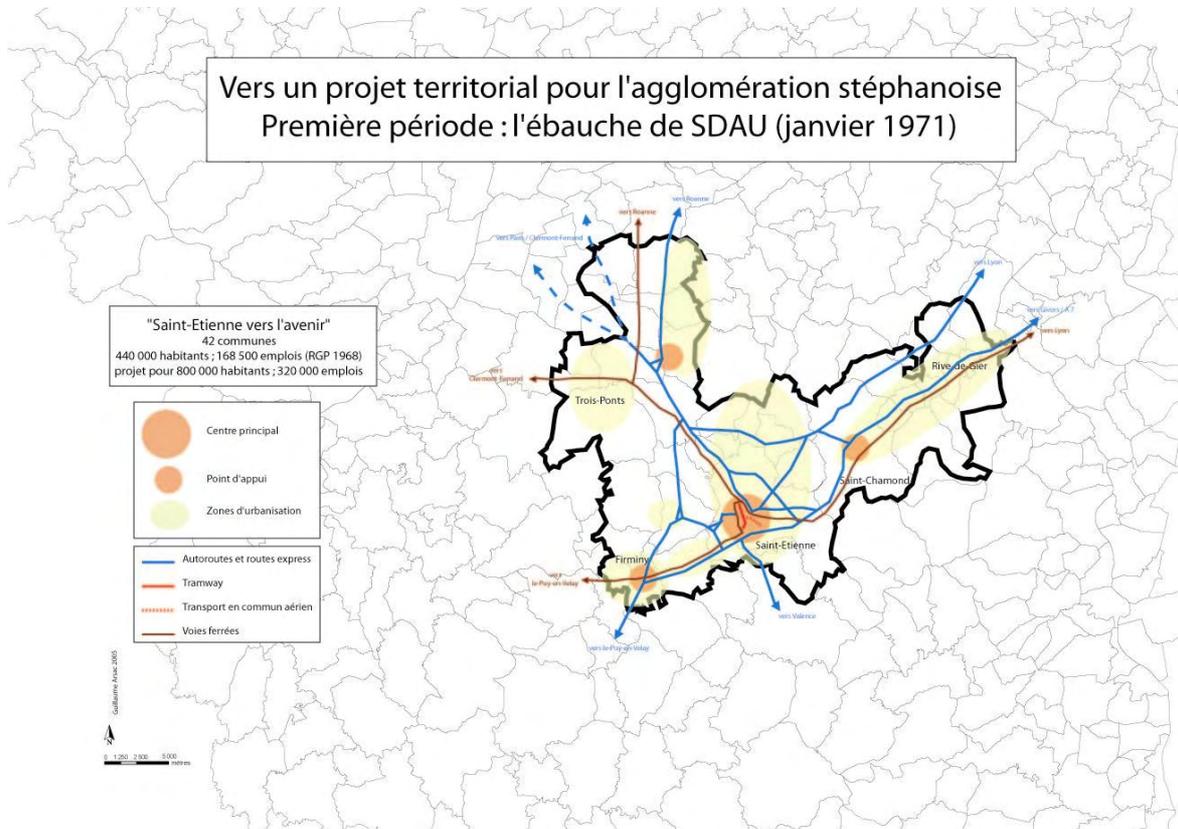


illustration 45

Carte de synthèse des principales propositions d'aménagement élaborées dans le *livre blanc* de 1971

**Le projet de SDAU étudié au début des années 1970 est clairement un projet de type centre-périphérie, et non une tentative de développement polycentrique, comme pourrait le laisser présager le conséquent maillage autoroutier prévu pour irriguer l'ensemble de la région stéphanoise.** Il faut remarquer à ce sujet la place très prépondérante qu'occupent l'automobile et les infrastructures routières dans la structuration du territoire urbain, découpé en alvéoles longées par des rocares, des pénétrantes et des voies de dessertes.

<sup>193</sup> Société d'Équipement du Département de la Loire, qui est une SEM d'aménagement local

<sup>194</sup> la permanence des visions fondatrices du développement de la plaine du Forez est remarquable. Cinquante années après le lancement des premières ZA, la Communauté d'agglomération Loire Forez place toujours des espoirs dans l'accueil de grands établissements industriels dans sa ZAIN, « Zone d'Activités d'Intérêt National », alors que le développement de l'habitat demeure marqué par la forme pavillonnaire et les difficultés à structurer la conurbation Saint-Just – Saint-Rambert – Andrézieux-Bouthéon – Veauche.

Ces représentations, ces choix méthodologiques se sont maintenus lors des différentes versions de SDAU élaborées tout au long des années 1970, et qui toutes furent rejetées ; on en trouve encore les fondements dans la tentative de relance d'une démarche de Schéma Directeur au début des années 1990.

Les études menées au début des années 1990<sup>195</sup> prennent acte de la stagnation de population de la région stéphanoise, mais également de l'étalement pavillonnaire dans la plaine du Forez et sur les différents coteaux. **Ainsi, dans la plaine, la tache urbaine correspond à peu près aux prévisions des urbanistes des années 1960. Mais on est très loin des 200 000 habitants attendus dans une ville nouvelle !**

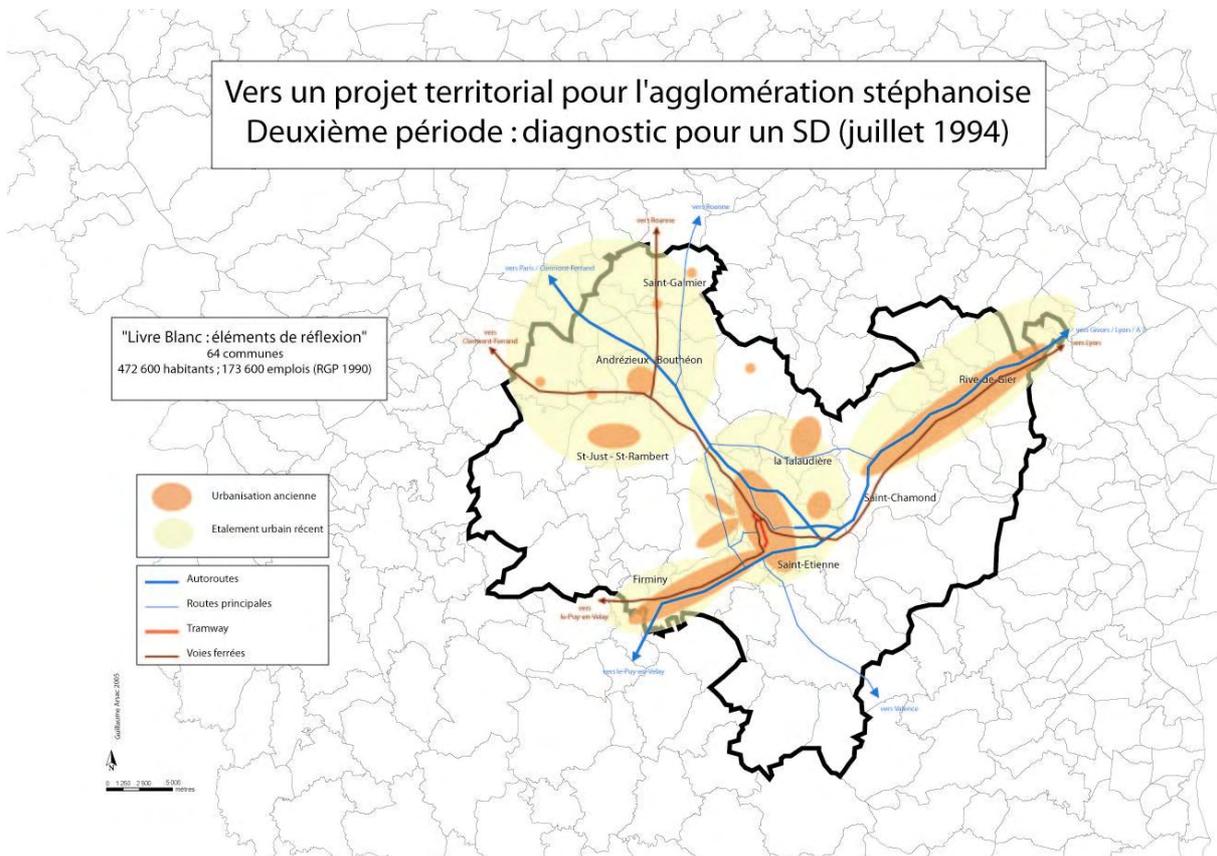


illustration 46

Carte de synthèse des principaux éléments de diagnostic constatés dans le *livre blanc* de 1994

<sup>195</sup> Le Syndicat chargé des études du SD a été créé en 1991 ; celles-ci ont abouti à une proposition de SD fin 1994, sur la base d'études menées par Epures dès le milieu des années 1980 prenant acte de l'échec du SDAU.

En termes d'infrastructures de transport, on peut constater que les autoroutes prévues ont été réalisées – à l'exception notable de l'A 45 et de son prolongement vers la Haute-Loire ; en revanche, les voies ferrées de l'étoile ferroviaire stéphanoise ont été peu modernisées. Seule la hausse du nombre de navettes voyageurs entre Lyon et Saint-Etienne peut pondérer un bilan très déséquilibré en faveur de la voiture individuelle.

Sur le fond, les propositions du SD restent marquées par celles de 1971, en assumant l'héritage intellectuel – et notamment l'échec du projet de ville nouvelle dans la plaine du Forez<sup>196</sup>. La différence fondamentale entre les deux documents, et entre les deux époques, est la recherche, à partir des années 1990, du renforcement du rôle de centralité de Saint-Etienne<sup>197</sup>, par rapport aux polarités périphériques qui se sont constituées, plus ou moins délibérément, au fil des ans. Les nouveaux mots d'ordre de la démarche sont le *pragmatisme* et le *réalisme*, censés permettre une mise en œuvre *effective* des propositions contenues dans le schéma directeur.

On ne trouve donc plus trace de la cohérence spatiale, où zonage et proximité spatiale des zones d'habitat et d'emploi permettaient d'aboutir à une vision ultime et cohérente du développement de la région stéphanoise. En revanche, ces nouvelles approches n'empêchent nullement d'élaborer une rhétorique sur « Saint-Etienne, maillon d'un itinéraire Madrid – Munich<sup>198</sup> »... complémentaire à l'arc atlantique et à la *banane bleue* ! Il s'agit sans doute du premier exercice de planification urbaine de la région stéphanoise où son enclavement est minoré et non augmenté...

« Si sans nul doute, l'agglomération s'avère bien être une échelle pertinente pour le développement des différentes communes qui la composent, l'ampleur des problèmes et leur complexité, les enjeux spatiaux et politiques font que, de plus en plus, la nécessité d'agir ensemble et de manière concertée s'impose. (...) Mais dans le même temps, si la notion d'intercommunalité doit s'imposer pour relever les défis auxquels la région stéphanoise est confrontée, il faut s'interroger sur la capacité que l'agglomération aura à gérer au sein d'une intercommunalité, volontarisme local et incitations externes, qu'elles soient d'origine

---

<sup>196</sup> notamment dans la traduction cartographique du projet de SD, qui montre bien les tiraillements entre les hypothèses de relance de la ville-centre et celles de structuration urbaine de la plaine du Forez.

<sup>197</sup> Epures, 1994, p. 85

<sup>198</sup> Epures, 1994, p. 62

européenne, étatique ou régionale<sup>199</sup>». C'est en ces termes diplomatiques que le livre blanc du schéma directeur pose la problématique locale de la coopération intercommunale, toujours absente dans la région stéphanoise malgré les incitations répétées de l'Etat, notamment depuis la loi de 1992 sur l'administration du territoire de la République.

En 1989, François Dubanchet, maire de Saint-Etienne, entame des négociations avec ses homologues de Saint-Priest et Andrézieux-Bouthéon (dont le Maire, François Mazoyer, est également Président de l'Agence d'urbanisme), en vue de créer un District urbain, ayant vocation à accueillir les communes des vallées de l'Ondaine et du Gier, et celles de la plaine du Forez. Des pourparlers s'engagent avec tous les Maires, mais se heurtent aux réticences face au poids de la ville-centre, et à l'importance de ses déficits et dettes. Dès l'année suivante, l'échec politique du projet apparaît de manière évidente, et en 1991, un syndicat de communes « défensif » est constitué dans la couronne stéphanoise<sup>200</sup>, alors que des syndicats périphériques récupèrent la gestion des subventions régionales issues des Contrats Globaux de Développement<sup>201</sup>, laissant isolée la ville-centre. Celle-ci participe toutefois à 11 groupements de coopération sectorielle, qui traitent au cas par cas le Parc du Pilat, les rivières, les transports urbains, la promotion de l'axe Lyon – Toulouse, le projet de schéma directeur, l'aménagement de zones d'activités<sup>202</sup>, etc.

La mort accidentelle du maire d'Andrézieux-Bouthéon, François Mazoyer, et la crise politique nouée dans les années 1990 par le maire de Saint-Etienne autour de l'augmentation du prix de l'eau fournie aux communes de la périphérie privent François Dubanchet d'un allié politique dans la plaine du Forez, et cristallisent les craintes des communes périphériques vis-à-vis de la ville-centre. **Tout projet de coopération intercommunale entre Saint-Etienne et les communes des deux vallées, de la couronne et de la plaine s'avère dès lors impossible, jusqu'à la démission du maire de Saint-Etienne au printemps 1994.**

C'est son second adjoint Michel Thiollière, alors en charge de l'urbanisme, qui assure l'intérim jusqu'aux élections municipales de 1995. Prenant acte de l'échec des pourparlers

---

<sup>199</sup> Epures, 1994, p. 84

<sup>200</sup> SICOS, Syndicat Intercommunal de la Couronne Stéphanoise

<sup>201</sup> SIVO, Syndicat Intercommunal de la Vallée de l'Ondaine, anciennement SIAVO, créé en 1963 ; et le Pays du Gier (de Saint-Chamond à Givors), créé en 1993.

<sup>202</sup> sur l'histoire de l'intercommunalité dans la région stéphanoise, cf. Vant, 1995 ; Cretin, 1995 ; Vant, Gay, 1997.

autour du schéma directeur et du District urbain, et après avoir soldé la crise politique de l'alimentation en eau potable qui avait mis en lumière les crispations intercommunales locales, le nouveau maire de Saint-Etienne propose à quelques-uns de ses collègues, maires de villes périphériques, de créer une intercommunalité de projet, basée sur le consensus, la transversalité politique et le volontarisme<sup>203</sup>.

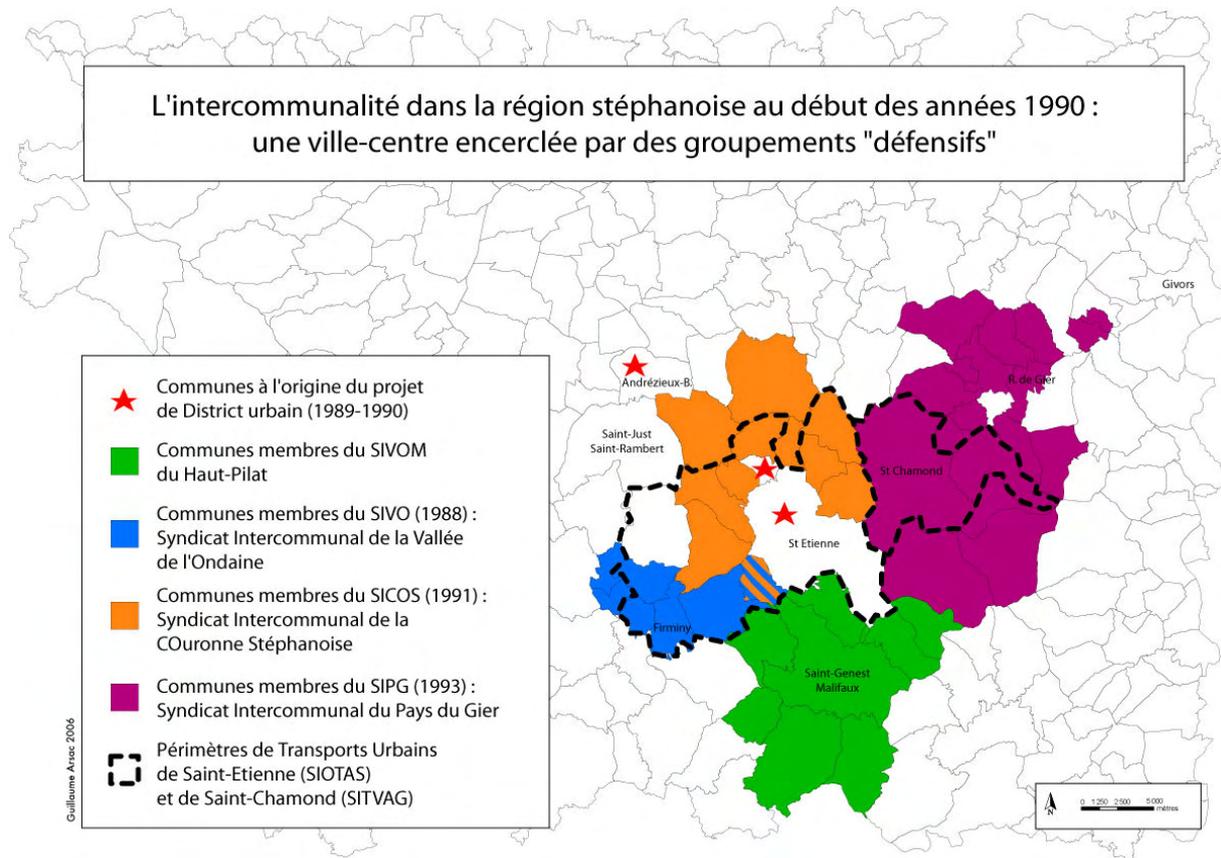


illustration 47

Etat de l'intercommunalité dans la région stéphanoise au début des années 1990

Elu maire en 1995 au terme d'une bataille électorale assez serrée, Michel Thiollière propose la création d'une Communauté de communes « à la carte », sans unification de taxe professionnelle<sup>204</sup>, avec trois compétences pour commencer : le développement économique, l'aménagement du territoire, l'environnement – cadre de vie. Saint-Chamond, Firmigny, les communes de la couronne et de l'Ondaine donnent leur accord, et Saint-Etienne Métropole est créée le premier janvier 1996, associant 22 communes. En revanche, la plaine du Forez ne s'associe pas à cette démarche, et à la même date sont créées deux autres communautés de

<sup>203</sup> cf. Soleil, 2006 ; Vant, Gay, 1996 ; Béal 2006

<sup>204</sup> Saint-Etienne Métropole a mis en place une TPU à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000.

communes, de part et d'autre du fleuve Loire : Forez-Sud autour de Saint-Just – Saint-Rambert et Sury-le-Comtal ; Pays de Saint-Galmier autour d'Andrézieux-Bouthéon et Veauce.

**La difficile fabrication de nouveaux territoires politiques intercommunaux est donc aussi prégnante que l'est la quasi-absence de projet urbain au sortir de la seconde guerre mondiale.** Il ressort pour l'essentiel de la deuxième moitié du XXe siècle une succession de crises socio-économiques, mal surmontées par des décennies de politiques municipales au fil de l'eau, laissant libre cours à l'initiative individuelle : différents chercheurs, observateurs, élus et techniciens de la région stéphanoise font converger sur ce point leur analyse, en termes de logement, de planification urbaine, d'offre de transport, d'appui social aux mutations économiques, etc.

L'étalement urbain s'est propagé dans une région en perte démographique, au gré des opportunités foncières et des améliorations des réseaux routiers et autoroutiers. La cohérence entre urbanisme et déplacements n'apparaît plus que dans les exercices de planification ; l'urbain prend le pas sur la ville.

**Toutes les agglomérations françaises ont traversé une crise de la planification urbaine à partir des années 1970 ; moins nombreuses sont celles qui, à l'image de Saint-Etienne, n'ont jamais été dotées d'un véritable exercice de planification supra-communal depuis l'après-guerre ; encore plus rares sont celles où un consensus politique minimal autour d'une coopération intercommunale – imposée par l'Etat ou librement choisie – n'a pu s'établir avant l'entrée dans le XXIe siècle.**

Au milieu des années 1990, Saint-Etienne venait d'abandonner, une nouvelle fois, son projet de schéma directeur. Elle sortait d'une crise municipale majeure après avoir traversé deux décennies de crises socio-économiques. La ville-centre avait perdu sa cohérence spatiale et ses habitants au profit des communes périphériques ; enfin elle n'était qu'au seuil de l'intercommunalité de projet.

### CHAPITRE 3

Le tableau apparaît donc assez noir ; c'est pourtant dans les années qui suivent qu'a été relancée – cette fois-ci avec un certain succès – la recherche d'un véritable projet de territoire adapté à un périmètre élargi, sous la bannière de nouveaux mots d'ordre politiques et techniques.

### 3.2.6. Une « congruence » favorable à une organisation de l'action publique par l'entremise des déplacements urbains

A la lecture des différents faits et analyses présentés dans ce troisième chapitre, on peut s'interroger sur l'apparente *congruence* qui semble avoir lieu au milieu des années 1990, dans l'agglomération stéphanoise, entre le renouvellement des élus et des techniciens dirigeants, le lancement effectif d'une intercommunalité de projet, le souhait d'une planification multimodale des déplacements urbains et le vote d'une loi environnementaliste dotée d'un volet enjoignant les collectivités locales à agir en faveur d'une répartition modale plus équilibrée de la mobilité quotidienne.

Il faut en effet interroger cette congruence : **est-on en présence d'un « hasard » des agendas politiques, ou d'un effet d'aubaine, marqué par un saisissement d'opportunités organisationnelles et financières par le niveau local ?**

L'étude de la succession « linéaire » de faits, l'analyse de la scène de négociation créée pour le PDU, et le traitement d'entretiens menés avec les principaux protagonistes de cette scène, sont autant de méthodes de recherche qui vont nous permettre d'identifier, à partir du quatrième chapitre de cette thèse, les éléments de réponse à la principale question posée en introduction : qu'a apporté l'injonction de cohérence entre urbanisme et déplacements, contenue dans la loi SRU, à une scène de négociation locale ?

En attendant ces éléments de réponse, nous pouvons déjà constater la *congruence* favorable à l'émergence de cette scène de négociation. Le PDU a été proposé aux élus par un technicien dirigeant, Jean-Guy Dumazeau, lors de son arrivée à la tête de l'autorité organisatrice des transports urbains, et par François Duval, directeur de l'Agence d'urbanisme Epures. Cette proposition a trouvé un écho particulièrement favorable en la personne du nouveau maire de Saint-Etienne, Michel Thiollière, désireux de réformer l'AOT, tout en la dotant d'une véritable vision d'avenir de son réseau, par l'intermédiaire d'un exercice de planification sectoriel, basé sur une approche partenariale large, des objectifs volontaristes et la prise en

compte des apports de diverses démarches (projet urbain de R. Bofill, création d'une communauté de communes...) et planification (DVA porté par l'Etat, SDD réalisé par la Ville de Saint-Etienne, projet de réseau collectif métropolitain alors porté par la Région Urbaine de Lyon...) à l'œuvre dans la région stéphanoise.

Dans le même temps, M. Thiollière a porté sur les fonds baptismaux une intercommunalité de projet, attendue par les acteurs et observateurs locaux depuis plusieurs années, sous la forme d'une communauté de communes au projet pragmatique et consensuel entre 22 communes. Quoique balbutiant, cet Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), déjà très orienté sur la compétence de la structure en terme d'aménagement du territoire, était organisé de manière à définir un projet transversal de territoire, dont le PDU du SIOTAS était l'une des composantes sectorielles.

Lors du lancement de la démarche du PDU en 1995, la loi sur l'Air n'était qu'au stade de son élaboration au sein du Ministère de l'environnement, alors dirigé par Corinne Lepage. Ses dispositions, ses injonctions, et les éventuelles participations de l'Etat au financement de projets locaux en matière de déplacements urbains n'avaient pas encore été largement diffusées chez les élus et les urbanistes, ni dans les média professionnels. En 1995, les PDU demeuraient donc une démarche volontaire, non prescriptive, et sans « efficacité » financière en termes de subventions sollicitées auprès des partenaires institutionnels, de l'Etat ou de l'Europe (fonds FEDER).

**Ainsi que le rappelle JG. Dumazeau<sup>205</sup>, il faut donc bien considérer le PDU stéphanois comme outil local d'élaboration et de partage d'un projet à l'échelle d'une agglomération en cours de constitution politique.** Cette démarche est, à son lancement, volontariste et novatrice à l'échelle locale. Elle demeure financièrement « intéressée » : avant même l'annonce du subventionnement des PDU, des aménagements cyclables et des TCSP, intervenue en 1996, le portage d'un projet local en matière de déplacements urbains visait à associer et engager les partenaires, y compris sur le plan financier, notamment le Département

---

<sup>205</sup> cf. transcription de l'entretien du 24 mars 2006

par rapport aux lignes de cars interurbains, et la SNCF, l'Etat et la Région Rhône-Alpes<sup>206</sup> pour le renforcement des dessertes sur l'étoile ferroviaire stéphanoise.

**On ne peut pourtant résumer le PDU stéphanois à la conséquence d'un arbitrage local entre la « carotte » financière et le « bâton » de l'injonction législative :** un projet engageant une communauté large d'acteurs pour dix ans a été élaboré et validé, aussi peut-on élargir le questionnement sur l'avènement et l'organisation de l'étude d'un PDU.

Comment est-on entré localement dans une démarche de projet partagé ? A partir de quels éléments de problématisation ? On trouve des éléments de réponse dans la toute première trace écrite « officielle » de la démarche de PDU : une « note d'orientation », écrite en juin 1996 par le SIOTAS. Ce document de cadrage constate en premier lieu la multiplicité des démarches en cours (restructuration du réseau STAS, projets ferroviaires, schémas communaux, DVA<sup>207</sup> ...)

Le rôle assigné au PDU dans ce contexte est de « mettre en cohérence les projets et les objectifs des différents maîtres d'ouvrage », « d'orienter et éclairer les choix (...) et s'assurer de la productivité et de l'incidence sur le niveau de service de ces investissements<sup>208</sup> ». L'objectif général assigné au projet PDU est avant tout de lutter contre la baisse de fréquentation du réseau urbain et d'endiguer la hausse des déficits d'exploitation de la STAS, donc éviter de mettre en péril les finances des communes membres du SIOTAS, dont les participations s'accroissent régulièrement.

La note d'orientation de juin 1996 fixe 6 enjeux majeurs au futur PDU :

1. *coordination des politiques des différentes autorités organisatrices ;*
2. *prise en compte de l'interdépendance entre urbanisme, déplacements et réseaux ;*
3. *développement de l'intermodalité ;*

---

<sup>206</sup> en 1995, la Région n'était pas encore autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux ; elle était en revanche déjà impliquée dans les projets d'amélioration de ces dessertes, via le conventionnement « TER » avec la SNCF et les Contrats de plan avec l'Etat.

<sup>207</sup> Dossier de Voiries d'Agglomération, démarche pilotée par les services de l'Équipement déconcentrés, visant à planifier les besoins d'amélioration et de développement des réseaux (auto)routiers dans les grandes agglomérations françaises, au milieu des années 1990.

<sup>208</sup> SIOTAS, juin 1996

4. mise en œuvre de la restructuration du réseau de transport urbain ;
5. action sur l'environnement ;
6. articulation de la démarche avec les procédures institutionnelles<sup>209</sup>.

A ces enjeux répondent de premières pistes de projet, dont on peut remarquer qu'elles figureront effectivement, et en bonne place, dans la version finale du PDU, adopté en 2000.

On trouve principalement les propositions suivantes :

- harmonisation des différents systèmes tarifaires ;
- amélioration de la desserte des quartiers périphériques en difficulté, des pôles universitaires et des « grands sites urbains » ;
- création de pôles d'échanges (dont huit ont déjà été envisagés lors du pré-diagnostic) ;
- mise en place de parcs relais de dissuasion aux entrées du secteur central ;
- étude de faisabilité d'un second axe lourd de transport collectif urbain (sur des fuseaux déterminés, issus du pré-diagnostic) et d'une liaison ferroviaire renforcée entre Firminy et Saint-Etienne ;
- mise en site propre intégral de la ligne de tramway n° 4 ;
- développement de l'usage des modes écologiques, et expérimentation de transport à la demande dans les secteurs périurbains.

**Ainsi, avant même le lancement officiel et médiatique de la démarche, le périmètre d'intervention, le niveau de volontarisme, et même les grandes lignes de l'action politique envisagée sont déjà définis et validés par les élus et techniciens à l'origine de la démarche :** la plate-forme servant à la scène de négociation en cours de création est prête, cristallisée autour d'objectifs clairs et de projets-solutions adaptés aux problèmes qui ont été mis en avant.

On se rend compte, à la lecture des enjeux et pistes de projet « pré-formatés » à l'amont, que **la recherche d'une meilleure cohérence entre urbanisme et déplacements dispose d'une marge de proposition et de négociation assez faible :** les contraintes potentielles sur l'urbanisme ou sur les pratiques de déplacements sont définies comme trop importantes pour

---

<sup>209</sup> SIOTAS, juin 1996

être acceptables politiquement, d'où une exclusion immédiate de toute approche intellectuelle, notamment issue de la recherche en urbanisme ou en science politique, qui remettrait en cause les équilibres locaux en matière d'urbanisme ou de mobilité quotidienne.

**Dès le lancement de la démarche, il apparaît donc clairement que toute action publique très directive et contraignante sur l'offre de transport ou sur les formes et densités urbaines est inenvisageable et même illégitime : elle n'entrerait pas dans la plate-forme définissant le cadre de négociation.**

Mais le « problème à résoudre » avancé pour justifier publiquement du saisissement de la question des transports urbains et de sa mise à l'agenda était-il justifié ? En 1995, les graphiques présentés par le SIOTAS montraient la chute de fréquentation du réseau STAS entre 1992 et 1996. Sur cette courte période, le passage de 50 à 43 millions de voyages annuels offre en effet au regard une courbe assez alarmiste ! Qu'en est-il sur une période plus longue ?

En partant de la fin des années 1960, comme le montre le graphique ci-dessous, **on constate que la fréquentation du réseau STAS est certes en déclin, mais également que celui-ci correspond en fait à un retour aux niveaux de 1975**, au moment où le projet « une rue, un tramway » a bien du mal à passer de la planche à dessin à la véritable Grand rue, et où les investissements sur les infrastructures (auto)routières sont au contraire élevés. **Mais si l'on compare la fréquentation du réseau urbain à la baisse démographique continue de la ville-centre, on peut relativiser l'hémorragie de clientèle avancée.** On voit en revanche très nettement le risque financier encouru par le SIOTAS et ses financeurs : l'usage des TCU s'effondre, pour une fréquentation plutôt déclinante, et ce alors que l'offre augmente lentement mais régulièrement. Dans ces conditions, l'équilibre financier entre les recettes (usagers, entreprises, communes) et les charges d'exploitation ne peut que se détériorer, justifiant ainsi la mise à l'agenda politique local.

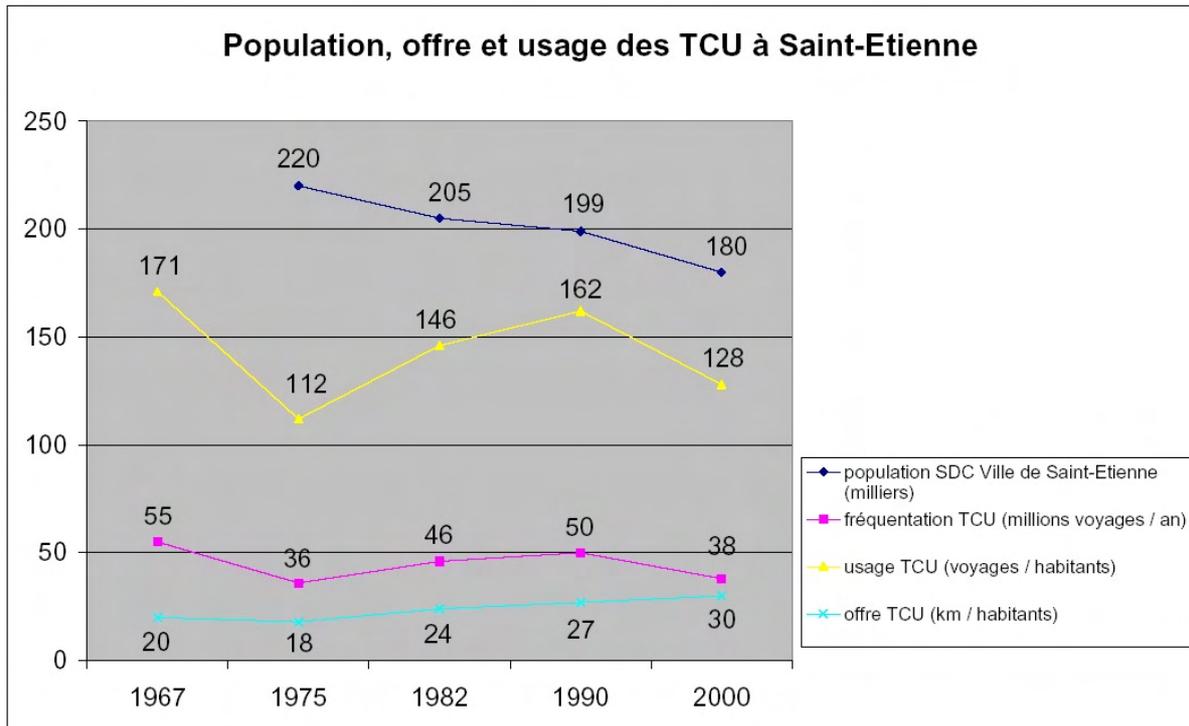


illustration 48

Evolution de l'offre et de la demande de transport collectif urbain dans l'agglomération stéphanoise (collectées d'après données annuelles Certu)

**Il ressort en tous les cas du choix des problèmes de la fréquentation du réseau urbain et de son équilibre financier qu'il s'agit de deux entrées consensuelles dans la thématique proposée au débat avec les partenaires associées dans la démarche PDU : à aucun moment l'un d'entre eux n'a contesté le bien fondé d'une démarche de projet, localement novatrice, en faveur des déplacements quotidiens et de la relance du réseau de transport collectif de l'agglomération ; en revanche, nous avons déjà vu que toute tentative de mobilisation autour de l'élaboration d'un projet de territoire global et étendu avait échoué jusqu'alors.**

Sans doute la méthodologie retenue pour l'étude, la création de groupes partenariaux (sur lesquels nous reviendrons dans le chapitre 4) et la définition initiale – très à l'amont – des enjeux et pistes de projet ont-ils tous contribué à créer les conditions d'un débat et d'une négociation équilibrés et serins, où chaque acteur a pu proposer, s'approprier, valider les différents *outputs* du projet PDU.

Au sujet de l'animation de la démarche PDU, **il faut en effet noter l'influence de la méthodologie nationale proposée par le Certu<sup>210</sup>** en même temps que la promulgation de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Car si la loi SRU a réformé la planification urbaine et fixé plusieurs mots d'ordre, dont celui de parvenir à la cohérence entre l'urbanisme et les déplacements dans les agglomérations françaises, à échéance d'une décennie, nous avons vu qu'aucun « mode d'emploi » n'avait été fourni aux collectivités locales chargées d'y répondre.

Mandaté par le ministère lors de l'avènement de la loi, le Certu a réalisé un guide pratique destiné aux acteurs locaux, et en premier lieu aux autorités organisatrices de transport, afin de guider leur démarche. Il est intéressant de s'intéresser aux grandes lignes de cette méthodologie, car il ressort des différentes analyses de PDU locaux réalisées par les chercheurs en urbanisme qu'elle a été très mobilisée pour structurer localement les méthodes d'étude.

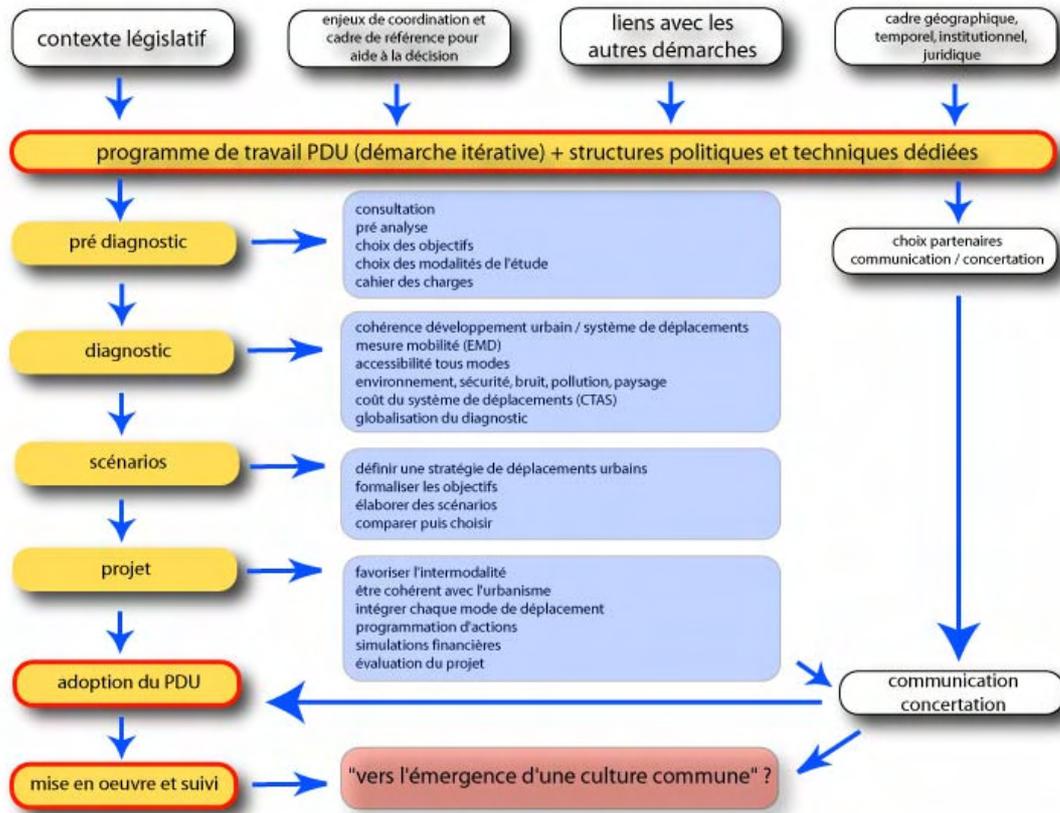
Le schéma n° 49 reprend la proposition d'organisation générale de l'étude d'un PDU. Celle-ci est assez classique, reprenant quatre phases d'étude (pré-diagnostic, diagnostic, scénarios, projet), initiées par l'élaboration d'un « programme de travail » capital car il délimite à l'amont les enjeux, les périmètres, les problèmes à résoudre... et sans doute bien souvent les réponses opérationnelles et techniques).

**On peut remarquer le caractère très linéaire de cette méthodologie, typique de la conduite de projets, mais renforçant les logiques préexistantes d'enchaînement de phases et de décisions faisant avancer une démarche.** L'objectif final, « l'émergence d'une culture commune pour une approche globale des déplacements », apparaît fortement tributaire du choix des partenaires, et de l'importance accordée à la concertation. Le « lien avec les autres démarches », autre élément clé d'une mise en cohérence des acteurs et des projets et gage de coordination, apparaît lui aussi bien timide, à l'amont de la définition du « programme de travail ».

---

<sup>210</sup> Centre d'étude sur les réseaux, les transports et l'urbanisme, dépendant du ministère de l'Équipement et des Transports

PDU : "POUR UNE APPROCHE GLOBALE DES DEPLACEMENTS, UN OUTIL D'AIDE A LA DECISION"



Guillaume Arsac 2006, d'après Certu 1996

illustration 49

(d'après Certu, 1996)

La proposition du Certu pour organiser la structure politique et technique de la démarche d'étude d'un PDU apparaît elle-aussi classique (schéma n° 50), marquée par une itération comité de pilotage / comité technique. Les autres acteurs, dans cette architecture, ne sont véritablement associés que lors des *grands messes* réunissant les élus porteurs de la démarche. On ne peut donc s'étonner de retrouver ici une approche classique, linéaire et peu transversale de l'avancement du projet.

Pourtant cette méthode a été reprise, à Saint-Etienne comme dans la quasi-totalité des agglomérations françaises qui ont dû élaborer un PDU à la suite de la promulgation de la LAURE.

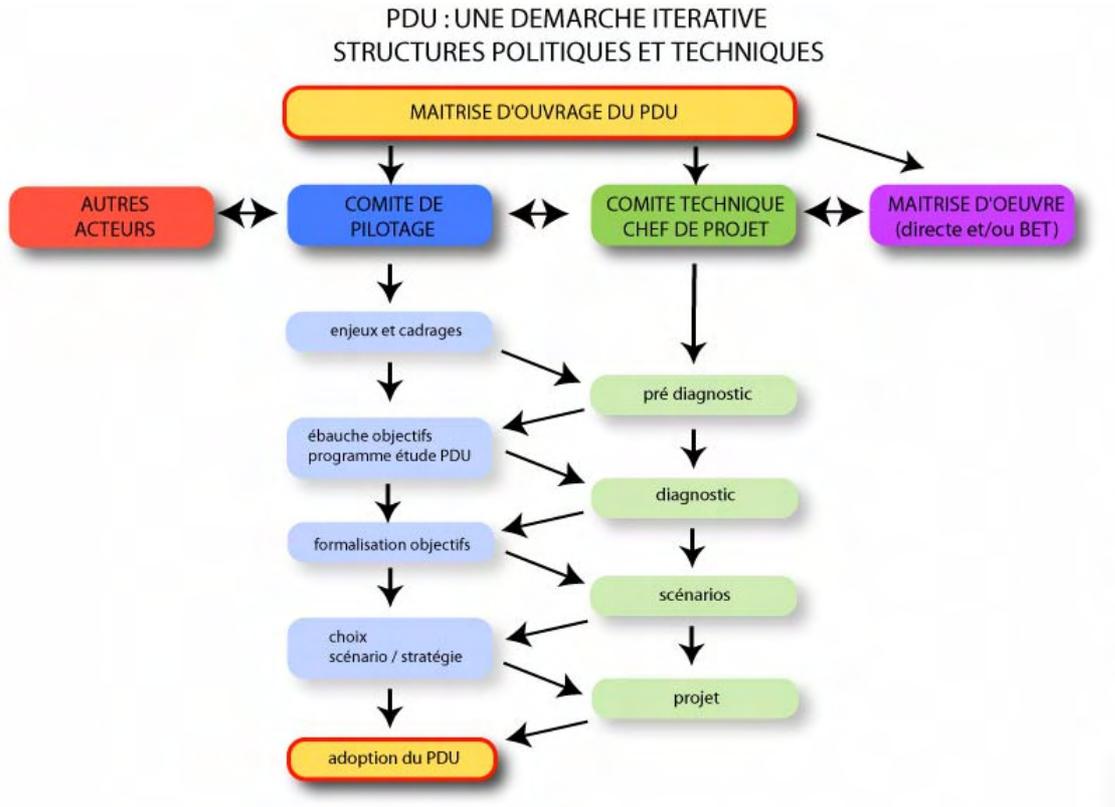


illustration 50

(d'après Certu, 1996)

**Ce succès s'explique à la fois par l'absence de contre-propositions, moins sectorielles et linéaires dans leur approche de la méthode, des objectifs poursuivis et de la formulation de réponses aux injonctions nationales, mais également par la faiblesse de la technostructure stéphanoise, alors en cours de (re)formation.** En ce sens, organiser des groupes de travail, créer des lieux de concertation, de rencontre et de discussion constitue une approche certes très organisationnelle d'une démarche censée agir sur la cohérence fonctionnelle réelle d'une agglomération, mais en tous les cas efficace et éprouvée d'élaboration partenariale d'un horizon commun d'action.

Cette architecture organisationnelle vise en effet l'efficacité : les allers-retours entre techniciens et élus permettent des validations emboîtées linéairement. Mais cette approche facilite-t-elle la coopération interinstitutionnelle, et la coordination du projet de PDU avec les autres démarches de planification et avec les projets opérationnels ? C'est l'une des questions qui va être abordée dans l'étude de la mise en œuvre locale d'un PDU, élément de réponse à l'injonction de cohérence, que nous allons aborder dans le chapitre 4.

### 3.3. CONCLUSION : LA COHERENCE PAR LA PLANIFICATION DES DEPLACEMENTS URBAINS ?

Le troisième chapitre de cette thèse a permis de replacer le lancement d'une démarche de projet de territoire pour l'agglomération stéphanoise dans une perspective « généalogiste », en allant chercher des héritages méthodologiques, des influences intellectuelles et des représentations présentes chez les acteurs locaux en termes d'urbanisme et de réseaux de transport, aussi loin que les origines de Saint-Etienne, ville industrielle « champignon » aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, ou plus près de nous avec la ville en crise protéiforme et les remise en causes intellectuelles, politiques et méthodologiques provoquées par celle-ci, à partir des années 1970.

**Saint-Etienne est passée, au gré des différentes phases de sa déchéance industrielle et démographique, d'une organisation urbaine dense et à forte cohérence spatiale avec ses réseaux de transport, à une « sous-région » urbaine marquée par un étalement urbain important, quoique peu dense, mal structuré et peu hiérarchisé, ainsi que par une « crise urbanistique » des tissus centraux traditionnels : friches, vacance, délabrement.**

Saint-Etienne n'est plus un système urbain cohérent, mais nous avons vu que l'on ne peut pourtant pas considérer qu'un « âge d'or » urbain y ait existé. **Plusieurs décennies d'échec des tentatives de partenariat et d'intercommunalité, et autant de gestion municipale sans projet politique transversal mais enchaînant les opérations au gré des opportunités de l'époque, ont empêché, jusqu'aux années 1990, d'opérer un changement d'échelle et un « changement de braquet » susceptibles d'extirper Saint-Etienne et sa région de la récession urbaine et socio-économique.**

Une *congruence* favorable a pourtant permis de jeter les bases d'un projet de développement partenarial, à la recherche d'une cohérence territoriale, par l'entremise d'une scène de

négociation sectorielle et d'un renouvellement de personnes, de méthodes et d'agendas politiques, visant l'organisation de l'action publique. **A l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, le retour de la planification stratégique et du projet de développement territorial s'opère dans l'agglomération stéphanoise, par l'intermédiaire de nouvelles scènes publiques : Plan Local de l'Urbanisme, Plans de Déplacements de Secteurs, Schéma de Cohérence Territoriale...**

Mais il nous faut à présent mieux comprendre comment la scène de négociation du PDU a fonctionné entre 1996 et 2004, analyser ce qu'elle a produit et définir quels ont été la place et le rôle de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements dans ce cadre. C'est l'objet du quatrième chapitre.

# CHAPITRE 4

Le PDU, un projet  
sectoriel porté par une  
coalition d'intérêt

Le troisième chapitre de cette thèse s'est attaché à montrer que le Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération stéphanoise a créé les conditions d'un partenariat assez large entre acteurs locaux, institutionnels ou civils, plutôt qu'un projet cohérent et transversal liant problématiques d'urbanisme et de mobilité quotidienne.

Dans ce quatrième chapitre, **nous repartons donc du constat que la loi SRU fixe un objectif pour l'action publique locale** (que l'on peut résumer dans l'injonction « organisez-vous pour créer des systèmes urbains cohérents avec l'offre multimodale de transport »), **sans pourtant définir clairement les modalités d'action de ces acteurs locaux, ni en terme de planification et de définition d'un projet de territoire, ni sur l'opérationnel** (comment mettre en œuvre le projet pour aboutir à une cohérence physique).

Sur la base de ce constat, il faut **s'interroger sur les conditions d'élaboration et de partage d'un projet de développement centré sur les déplacements urbains**. Comment les autorités organisatrices successives (SIOTAS puis Communauté d'agglomération) ont-elles organisé les interrelations entre acteurs au sein des lieux d'échanges définis dès l'amont de la démarche ? Comment les membres de la scène de négociation ont-ils « joué leur rôle » ? Comment le leadership a-t-il évolué au cours de l'étude du PDU ?

Ce quatrième chapitre va montrer comment un cadre partenarial s'est structuré autour d'une coalition d'intérêt, dont la particularité majeure est le changement de leader entre le premier PDU voté en 2000 et sa révision achevée en 2004, c'est-à-dire entre l'avant et l'après loi SRU. Pour cela, nous empruntons à la science politique la notion de **coalition d'acteurs**. A la suite de la récente thèse de Rémi Dormois<sup>211</sup>, on peut définir celle-ci, dans le champ de la planification urbaine, comme un « **groupe d'acteurs publics et privés stable qui coopère, pour initier et mettre en œuvre des actions visant à organiser territorialement le développement urbain** ».

---

<sup>211</sup> Dormois, 2004, p. 43

## 4.1. UN REENCADREMENT PROGRESSIF DES RELATIONS PARTENARIALES

Si la loi SRU a incité, à partir de sa promulgation en décembre 2000, à de nouvelles formes d'encadrement des démarches locales de projet, et notamment de celles traitant les déplacements urbains, il est important de remonter quelques années en arrière, afin de cibler les évolutions des relations entre acteurs locaux, et d'en déduire la manière dont la démarche PDU a recadré ces échanges, afin de les faire converger vers la mise en œuvre du projet validé au sein de la scène de négociation.

Dans cette première sous-partie, nous allons ainsi détailler l'évolution des relations interinstitutionnelles entre trois « moments clés » de l'action publique dans l'agglomération stéphanoise : avant le lancement des démarches de planification ; lors de l'élaboration du PDU par le SIOTAS ; après le transfert de leadership à Saint-Etienne Métropole symbolisé par la « révision SRU » du Plan de Déplacements Urbains.

### 4.1.1. « Prés carrés » et coopérations ponctuelles : la gestion des déplacements urbains avant la démarche PDU (situation 1995)

Au moment où M. Thiollière accède au poste de Maire et où le SIOTAS réfléchit à une démarche volontaire de Plan de Déplacements Urbains, le contexte national apparaît assez peu porteur. Sur le plan législatif, seule la LOTI<sup>212</sup> encadre les démarches de planification des réseaux de déplacements, au travers de PDU facultatifs et non prescriptifs<sup>213</sup>. C'est également

---

<sup>212</sup> Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (1981)

<sup>213</sup> les décrets d'application instituant les PDU dans toutes les grandes agglomérations françaises n'ayant jamais paru au Journal Officiel, faute de volonté politique nationale.

en 1995 qu'est promulguée la LOADT<sup>214</sup>, qui relance un discours national sur l'aménagement du territoire cher à la DATAR, sur la base d'un « rééquilibrage » du développement de la France en faveur de ses zones rurales.

C'est pourtant à cette période que l'Etat lance ses services déconcentrés dans les DTA<sup>215</sup>, censées contenir « la » parole de l'Etat sur les grandes agglomérations françaises, leurs enjeux et leur devenir. Par rapport aux projets d'infrastructures de transport, l'Etat reste assez présent dans les dispositifs d'étude et de financement, via l'entretien et le développement des routes nationales et du réseau ferré français, mais également par l'intermédiaire des Contrats de plan Etat – Région (CPER), exercice de contractualisation définissant des clés de financement des projets entre les Ministères et les Conseils régionaux, et d'autres collectivités (Département, communes et leurs regroupements, etc.)

En 1995, la Région est un acteur local très peu investi dans le champ de l'urbanisme (son rôle se limite à évoquer les questions urbaines dans l'étude d'un SRADT<sup>216</sup>). Côté transports, le Conseil régional participe au financement des projets routiers et ferroviaires, par l'intermédiaire des CPER, et se lance, très progressivement, dans « l'aventure » de la gestion des Transports Express Régionaux (TER), à la suite d'expériences pilotes menées dans d'autres Régions (Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur...)

Tout au bout de l'arborescence des collectivités locales intéressées par l'urbanisme et les déplacements, on retrouve les communes, au rôle très important dans les deux thématiques. Elles maîtrisent les dynamiques d'urbanisation, avec notamment les POS<sup>217</sup> et la délivrance des permis de construire depuis les lois de décentralisation du début des années 1980. Les communes sont également compétentes sur la police et les réglementations du stationnement, des livraisons, des taxis, et des aménagements cyclables, sans oublier la gestion des voiries communales. Face à ces pouvoirs municipaux, le rôle de Saint-Etienne Métropole, créé sous la forme d'une Communauté de communes en 1995, demeure encore anecdotique, même si dès sa création, la compétence « aménagement du territoire » lui a été attribuée.

---

<sup>214</sup> Loi d'Orientation sur l'Aménagement Durable du Territoire, dite « loi Pasqua »

<sup>215</sup> Directives Territoriales d'Aménagement

<sup>216</sup> Schéma Régional d'Aménagement Durable du Territoire

<sup>217</sup> Plans d'Occupation des Sols

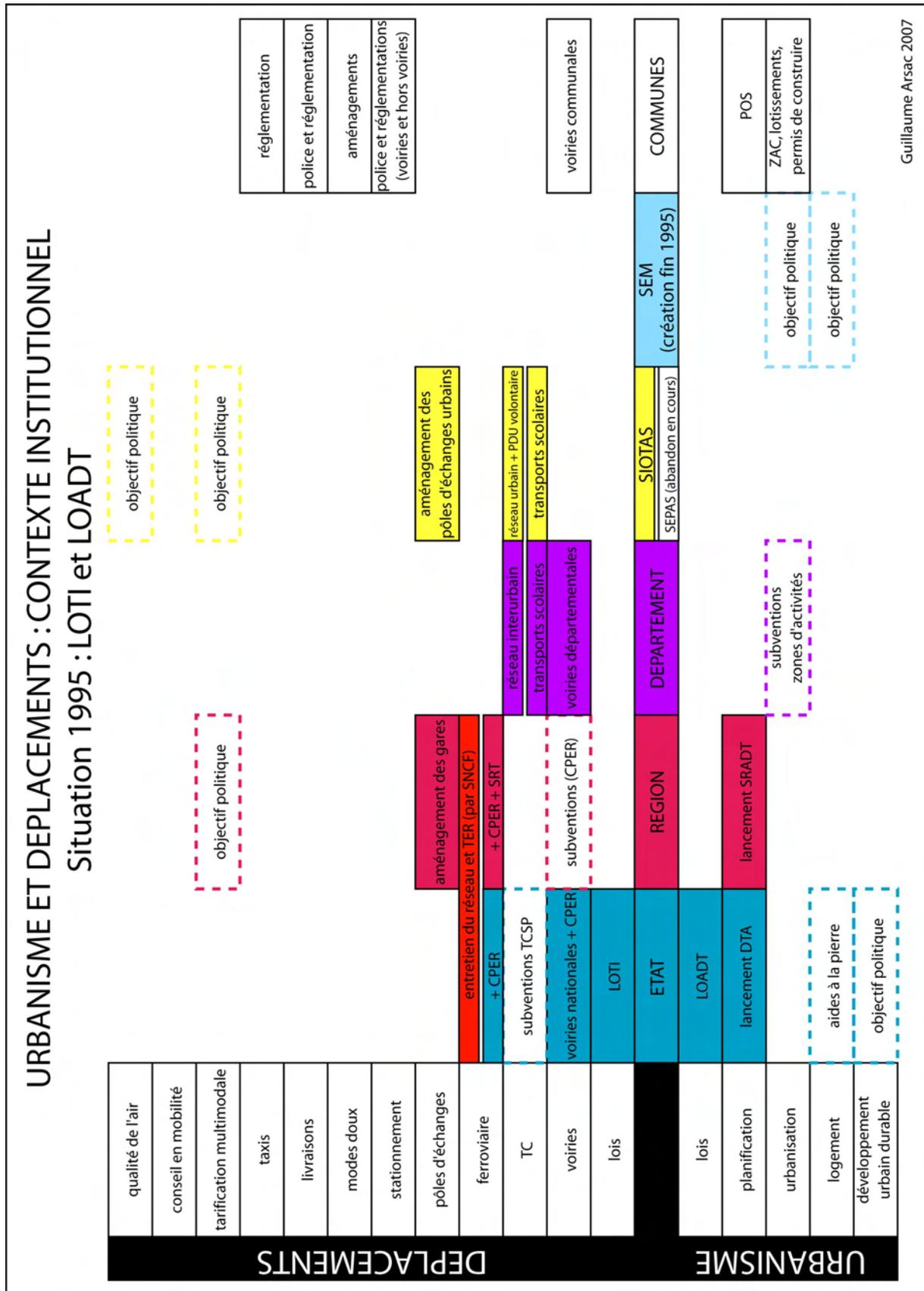


illustration 51

Schéma de synthèse des compétences théoriques des acteurs dans les champs de l'urbanisme et des déplacements ; situation 1995.

Dans ce panorama du milieu des années 1990, deux acteurs locaux apparaissent donc, en théorie, au centre du dispositif stéphanois de gestion et de développement des réseaux de transport : le SIOTAS et le Conseil général de la Loire.

Le premier est naturellement en charge des transports collectifs urbains à Saint-Etienne, dans la vallée de l'Ondaine et dans les communes de la Couronne. Le second gère les transports interurbains<sup>218</sup> et scolaires, entretient et développe son réseau de routes départementales. On peut par ailleurs noter que le rôle du Département aurait pu être encore plus important, s'il avait adhéré au SIOTAS<sup>219</sup>, ce qui se pratique dans d'autres agglomérations françaises<sup>220</sup>. Mais l'absence du Conseil général dans le SIOTAS n'empêche pas la gestion concertée de leurs réseaux, comme nous le verrons plus loin.

La prédominance du Département et du Syndicat dans le schéma institutionnel de 1995 est pourtant trompeuse : à partir du lancement de la démarche PDU dans l'agglomération stéphanoise, cette répartition des rôles vole rapidement en éclat, notamment à la suite des réformes nationales qui mettent en avant la question des déplacements urbains, et qui redistribuent les cartes au profit des Régions et des intercommunalités. Ce nouveau contexte législatif coïncide ainsi, au niveau local, avec la fin d'une logique de juxtaposition de « prés carrés », où les coopérations se limitent au champ opérationnel lors de quelques « grands travaux » (cas des prolongements nord et sud de la ligne de tramway par exemple) et où chaque acteur développe son propre horizon stratégique.

---

<sup>218</sup> réseau important à l'époque, puisqu'il intégrait toutes les lignes en direction de la vallée du Gier et de Lyon, et les dessertes entre Saint-Étienne et la plaine du Forez.

<sup>219</sup> ce qu'il n'a pas fait à la constitution de la nouvelle AOTU en 1980, alors qu'il était membre de son prédécesseur, le SRTC, créé en 1955

<sup>220</sup> cas notamment de Lyon et de Grenoble, dans la Région.

## 4.1.2. Création d'une coalition d'intérêt, renforcement des coopérations techniques, logique de projet sectoriel : l'ère du PDU SIOTAS (situation 2000)

Si l'on se place cinq ans après le premier panorama, nous parvenons à un moment charnière pour les acteurs présents dans l'agglomération stéphanoise. 2000 est en effet l'année de validation définitive du PDU étudié par le SIOTAS, juste avant la promulgation de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains.

Dans le paysage législatif national, c'est la LAURE<sup>221</sup>, votée en 1996, qui constitue la nouveauté. Ainsi que nous l'avons déjà décrit dans la première partie de cette thèse, la LAURE remet à l'agenda politique la question des déplacements urbains, par l'intermédiaire d'une entrée environnementaliste. Les PDU deviennent obligatoires dans les agglomérations dépassant les 100 000 habitants, et prescriptifs quant à leurs dispositions. Cette injonction nationale conforte donc, localement, le rôle du SIOTAS, notamment par rapport au Département et à ses lignes interurbaines et scolaires.

Celui-ci ne voit pas ses domaines traditionnels d'intervention remis en cause par les évolutions législatives ; de même les communes conservent l'ensemble des prérogatives observées en 1995. Sur le ferroviaire, en revanche, le portage politique et financier s'est clarifié. Les infrastructures ont été confiées à RFF<sup>222</sup>, créé en 1997 pour alléger la SNCF, devenue « simple » exploitante, du poids de la dette cumulée des investissements sur le réseau à grande vitesse réalisés depuis les années 1970. A la suite d'une expérimentation menée dans 6 régions, Rhône-Alpes est devenue la véritable autorité organisatrice des TER. Mais cette prise de compétence globale et définitive intervient sur les bases du même Schéma Régional des Transports, « feuille de route » de la collectivité régionale depuis le début des années 1990.

---

<sup>221</sup> Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie

<sup>222</sup> Réseau Ferré de France

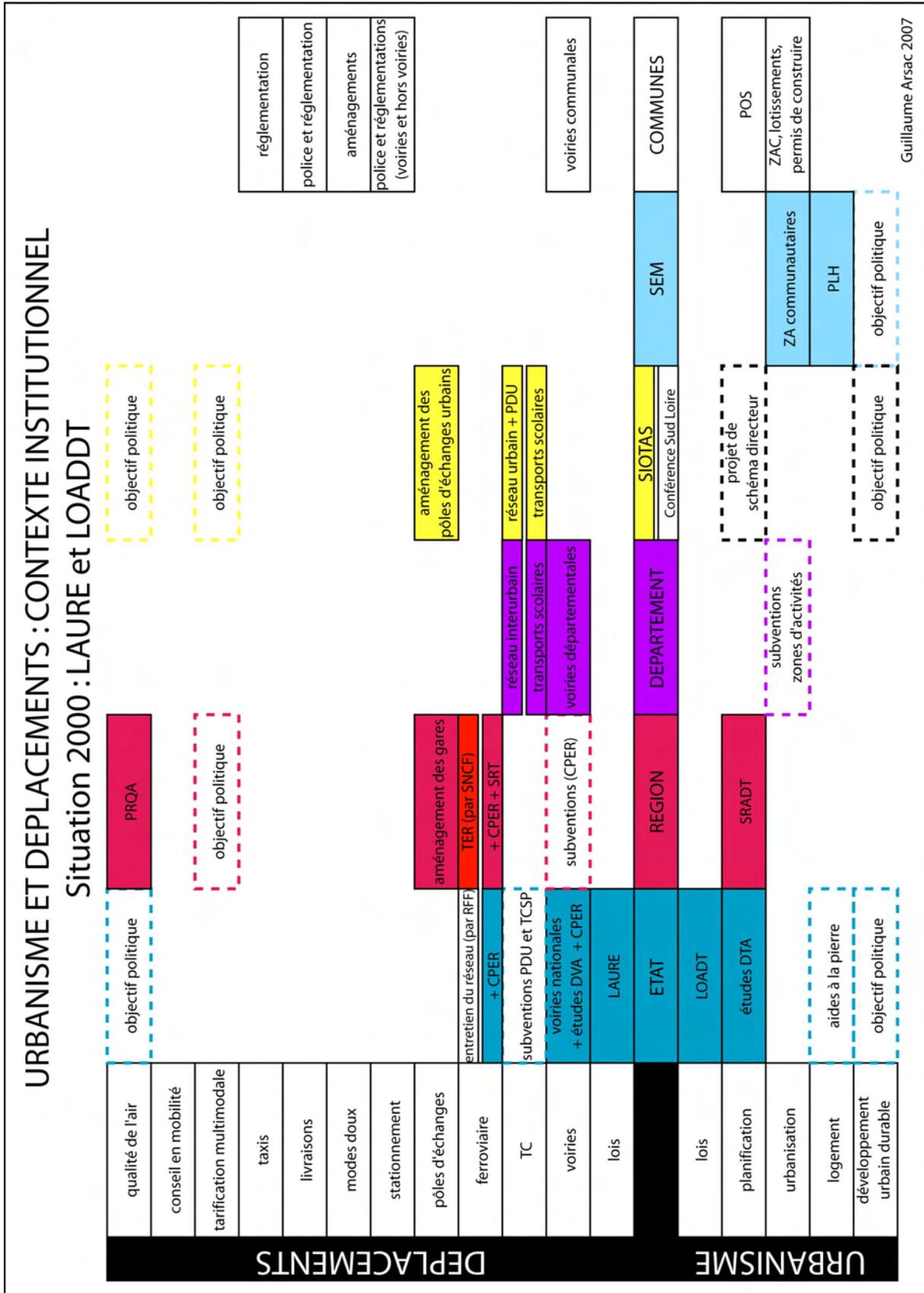


illustration 52

Schéma de synthèse des compétences théoriques des acteurs dans les champs de l'urbanisme et des déplacements ; situation 2000.

L'Etat et la Région poursuivent la mise en œuvre des CPER, alors que le Ministère de l'Équipement a renforcé le subventionnement des études de PDU et des réalisations de TCSP<sup>223</sup> dans les villes de province, résultat du volontarisme affiché par la loi sur l'air. Selon cette même logique, la Région a été chargée d'élaborer un Plan Régional de la Qualité de l'Air (PRQA).

Ce même Ministère de l'Équipement a par ailleurs lancé ses services déconcentrés dans l'étude de DVA<sup>224</sup>, exercices de négociation locale et de planification des développements des grandes voiries urbaines et périurbaines projetées dans les grandes villes françaises, dont Saint-Etienne. Leur articulation avec les PDU, a priori étroite sur le papier, a constitué un enjeu de coordination entre acteurs à ce moment-là, tant le risque de concurrence entre démarches et d'incohérences entre projets s'est trouvé augmenté par la quasi-concomitance de ces exercices locaux de planification des réseaux de transport.

Enfin, ce panorama ne serait pas complet sans l'affirmation progressive de l'échelon intercommunal, qui s'est lancé dans une politique de logement (PLH<sup>225</sup>) et d'aide à la reconversion et au développement économique, par l'aménagement de zones d'activités communautaires. Une instance informelle, la « conférence Sud Loire », complète ce dispositif local. Elle constitue un lieu de rencontre et de négociation destiné à jeter les bases d'une démarche de projet territorial à l'échelle des quatre intercommunalités qui structuraient à l'époque le sud du Département. Pilotée par l'Agence d'urbanisme, elle visait à créer les conditions d'une relance de la planification supra-communale, quelques années après l'enterrement du projet de Schéma Directeur de l'agglomération stéphanoise.

Ce second « palier » de structuration du dispositif politique local traitant les questions d'urbanisme et de déplacements se caractérise donc par un retour en force de l'Etat (à la source d'injonctions, et surtout par son rôle de « guichet » pour des subventions ciblées), par la régionalisation balbutiante des transports ferroviaires régionaux, et par « l'apogée » du SIOTAS, qui parvient à finaliser un PDU dans une agglomération dénuée de planification supra-communale, et dont le nouvel EPCI<sup>226</sup> entre dans une phase d'affirmation, cherchant à

---

<sup>223</sup> Transports en Commun en Site Propre

<sup>224</sup> Dossiers de Voiries d'Agglomération

<sup>225</sup> Programme Local de l'Habitat

<sup>226</sup> Etablissement Public de Coopération Intercommunale

investir de nouveaux champs de légitimité, rendus accessibles par la transformation programmée de Saint-Etienne Métropole en Communauté d'agglomération.

Ce « palier » de structuration des relations partenariale ne peut donc être considéré comme stable : la poursuite de la redistribution des cartes apparaît inéluctable, tant par les repositionnements institutionnels locaux, que par le nouvel appel national aux réorganisations de cadres territoriaux d'action que constitue la loi SRU.

**L'aboutissement de la démarche PDU impulsée par le SIOTAS constitue en quelque sorte son « chant du cygne ». Celui-ci marque la réussite d'une logique de micro-segmentation de l'action locale en matière de déplacements quotidiens, au profit d'un cadrage des relations institutionnelles au sein d'une scène de négociation dédiée,** elle-même décomposée en plusieurs lieux de rencontre et de débat destinés à dégager un consensus (et un leadership) autour d'un horizon stratégique unifié.

Comment, précisément, ont été conçues les différentes instances de la scène PDU, créées pour cristalliser l'attention de tous les acteurs locaux en charge de projet urbain et de mobilité quotidienne ? C'est à cette question que les figures 53 et 54 tentent de répondre, en synthétisant graphiquement l'articulation entre les différentes instances élaborées pour faire vivre la scène PDU dans l'agglomération stéphanoise. Celles-ci ont été définies par le SIOTAS en 1995, en la personne de Jean-Guy Dumazeau. Il est notable de signaler que cette méthode, d'ailleurs influencée par les préconisations du Certu (cf. chapitre 3), a également structuré la révision du PDU conduite par Saint-Etienne Métropole à partir de 2002 (sur laquelle nous reviendrons dans la prochaine section, mais que nous abordons dès à présent dans ces schémas, pour montrer clairement les similitudes entre instances organisées dans les deux démarches successives).

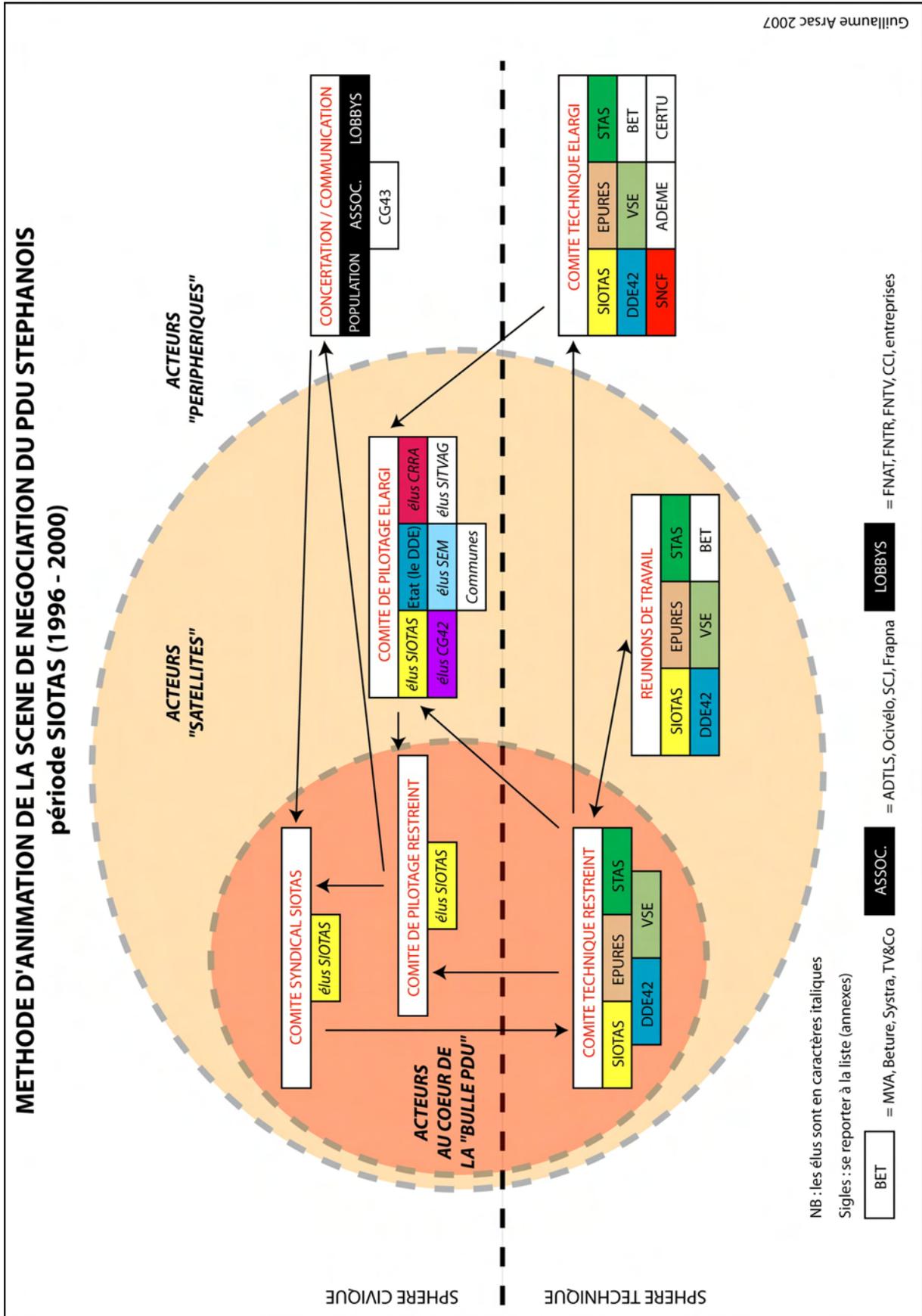


illustration 53

Schéma de synthèse des instances officielles conçues pour la démarche PDU ; situation 1996 – 2000 (SIOTAS).

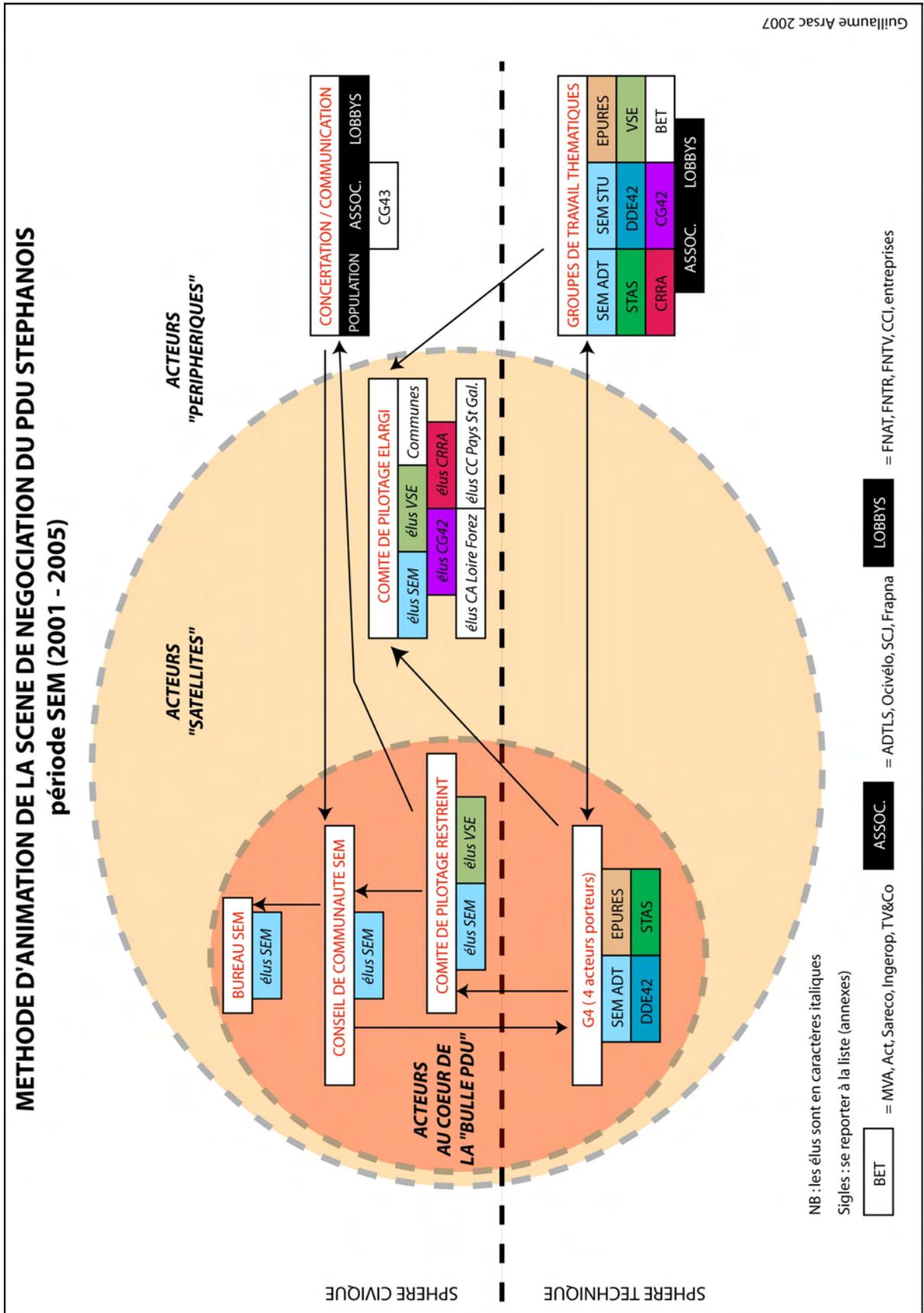


Illustration 54

Schéma de synthèse des instances officielles conçues pour la démarche PDU ; situation 2001 - 2004 (Saint-Etienne Métropole).

Par souci de clarté, nous avons défini plusieurs classifications de ces instances. En premier lieu, on peut dissocier celles relevant de la « **sphère civique** » (c'est-à-dire celles qui ont lieu en présence de la population ou de ses représentants élus, et où le régime de justification est éminemment public<sup>227</sup>, pour reprendre la terminologie du Luc Boltanski). A l'opposé, les réunions organisées dans la « **sphère technique** » sont basées sur la négociation interpersonnelle et interinstitutionnelle directe, où la justification publique et l'horizon stratégique lointain ne sont mobilisés qu'en arrière-plan idéologique et méthodologique.

En second lieu, l'étude des individus et institutions impliquées dans le PDU stéphanois montre que l'on peut déterminer trois cercles concentriques, trois niveaux d'implication dans la démarche. Ainsi, le « **cœur de la bulle PDU** » est composé d'un très petit groupe d'acteurs déterminés, aux intérêts convergents et dotés de représentations et imaginaires très proches, qui « régulent » leurs positions et l'avancement de la démarche au sein d'une instance technique, dénommée « comité technique restreint » puis « G 4 » à partir de 2002, qui réfère à une instance officielle de quelques élus, appelée « comité de pilotage restreint ».

Des techniciens du SIOTAS, de la STAS, d'Epures, de la Ville de Saint-Etienne et de la DDE de la Loire avaient été pressentis pour participer aux comités techniques restreints jusqu'en 2000 ; à partir de 2002, les « G 4 » ont été créés pour associer les services de Saint-Etienne Métropole, de l'Etat, de l'Agence d'urbanisme et de la STAS. Ce pilotage politique resserré est quant à lui chargé de faire remonter le dossier PDU à l'instance officielle du maître d'ouvrage : « comité syndical » à l'époque du SIOTAS, puis « conseil de communauté » (qui réfère au « bureau ») après l'avènement de la Communauté d'agglomération.

Gravitant autour du « cœur » du PDU se trouvent des instances et acteurs présents régulièrement dans la démarche, sans pour autant en constituer les lieux et éléments « moteurs ». Ainsi dénommées « **instances satellites** », on peut y classer, tout au long de la période, les « comités de pilotage élargi » issus de la sphère civique, qui associent au projet la Région, le Département, les Communes et intercommunalités, mais également, entre 1996 et

---

<sup>227</sup> les régimes de justification publique correspondent à des modes de justification utilisés par un acteur pour en critiquer un autre ou pour se justifier de ses critiques, dans des situations de débat public, potentiellement visibles par l'ensemble des membres d'une collectivité ou de la société dans son ensemble (cf. Boltanski, Thévenot, 1991 ; Lafaye, 1996 et Corcuff, 1998, *in* Correspondances n° 51.

2000, toutes les réunions de travail avec le groupement de bureaux d'études chargés d'étudier le projet.

Enfin, on peut qualifier « **d'instances périphériques** » les autres rencontres organisées dans le cadre du Plan de Déplacements Urbains. Tout au long de la période, on peut y classer les différentes réunions de concertation, de consultation et de communication, où population, associations et lobbys étaient invités. Il s'agit en effet davantage de rencontres d'information ponctuelles que d'instances dont l'apport s'est révélé déterminant dans la structuration du projet. Lors de la révision du PDU, les « groupes de travail thématiques » peuvent également être considérés comme « périphériques ».

Associant des bureaux d'études, des représentants associatifs et consulaires, et les services techniques des Conseils régionaux et généraux, ces réunions ont en effet été le lieu d'une parcellisation très poussée de la problématique globale initiale soulevée par le PDU. Des « GT » ont ainsi été créés pour chaque thématique : modes doux, stationnement, livraisons, coopération des AOT, etc. Ces réunions très ciblées sont donc caractéristiques d'instances de négociation interinstitutionnelle et interpersonnelle davantage basées sur des échanges entre techniciens, que sur l'approfondissement d'un horizon stratégique lointain consécutif d'une posture de justification publique.

Sur une décennie, la démarche d'étude du PDU stéphanois a été organisée autour d'instances très classiques dans le secteur de l'urbanisme : des comités de pilotages, des réunions techniques, certaines resserrées aux principaux acteurs, d'autres élargies à des partenaires supplémentaires. En cela, la méthodologie appliquée dans la région stéphanoise est très proche de celle préconisée, au niveau national, par le Certu<sup>228</sup>. Ces instances ne sont donc pas novatrices ; en revanche, elles ont bien fonctionné, puisqu'on dénombre **plus d'une centaine de réunions organisées selon ces schémas**, jusqu'à l'adoption de la révision du PDU. C'est à la composition précise de ces réunions que nous allons à présent nous intéresser, dépassant ainsi l'arborescence théorique des réunions, définie par l'autorité organisatrice.

---

<sup>228</sup> Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports et l'Urbanisme. Ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre 3, le « guide méthodologique des PDU », best-seller depuis 1996, propose aux AOT de suivre une méthode d'étude et une organisation des instances officielles qui ont connu un grand succès auprès des techniciens. En ce sens, le PDU stéphanois ne déroge pas à ces propositions, également utilisées dans de nombreuses autres agglomérations françaises.

Ce travail a été mené à partir du **dépouillement des archives de l'Agence d'urbanisme Epures**, mais également des **archives personnelles d'Estelle Filippini et de Catherine Araud-Ruyant**, responsables successives du pôle Mobilité – Déplacements – Transports de l'Agence, **et de Jean-Guy Dumazeau**, actuel Directeur du Syndicat Mixte du SCOT Sud Loire, ancien Directeur du SIOTAS, et « père » principal du PDU stéphanois.

La méthode d'enquête retenue a été simple : **recenser de manière exhaustive les participants de toutes les réunions, techniques et politiques, ayant été organisées pour faire progresser l'étude du PDU puis de sa révision, entre 1996 et 2005. Cela représente au total 116 réunions**, dont on peut trouver le recensement chronologique dans la figure 55.

**Ce recensement des participants ne doit pas être interprété comme la constitution d'une « super liste de présence », mais bien comme un matériau précis d'étude. En listant aussi précisément que possible les individus qui ont pris part à ces réunions, il devient en effet possible de dépasser le cadre impersonnel et déshumanisé des institutions, pour entrer dans un travail d'analyse des organisations basé sur les personnes, tout autant que sur les structures qu'elles représentent.**

Ce choix méthodologique a permis d'effectuer des entretiens individuels avec les principaux protagonistes de la scène, de questionner leurs motivations officielles mais aussi personnelles, et enfin de déterminer quels acteurs effectuent le relais entre le PDU stéphanois et les autres scènes de négociation des projets politiques et de planifications urbaines.

Le processus d'étude du premier Plan de Déplacements Urbains a, dans les faits, été marqué par une très nette prédominance des réunions techniques sur les instances relevant de la « sphère civique ». Cette caractéristique s'explique par le fait que le petit groupe d'acteurs ayant porté la démarche a dû composer avec les maigres héritages locaux des exercices de planification des réseaux de transport. Si l'on excepte l'EPIT des années 1970, et les démarches à l'échelle de la ville de Saint-Etienne, aucun document, aucune démarche n'avait encore été menée en ce sens dans l'agglomération. Et ainsi que nous l'avons vu en seconde partie, le SIOTAS lui-même n'avait jamais effectué de planification globale de son réseau, ni étudié un projet de développement à long terme.





La lecture du schéma n° 56 synthétise l'implication et le positionnement des acteurs sur la scène de négociation du PDU SIOTAS, entre 1996 et 2000. On peut ainsi immédiatement remarquer une structuration des instances différente de celle pensée à l'origine de la démarche, qui était présentée dans la figure n° 53.

Il faut ainsi noter que le « cœur de la bulle PDU » a en fait été animé par un « G 3 » composé des trois « techniciens clés » : Jean-Guy Dumazeau pour le SIOTAS, Patrick Moreau pour la STAS, et François Duval ou Estelle Filippini pour Epures. Ce petit groupe s'est retrouvé être à la charnière entre les instances de la sphère civique ( et notamment les comités de pilotage où les élus actaient les décisions) et les autres instances techniques (réunions de travail avec les bureaux d'études, comités techniques restreints et élargis, groupes thématiques).

On remarque également l'absence de la DDE, et surtout celle des techniciens de la ville-centre, dans les « G 3 ». Nous reviendrons dans le chapitre 6 sur les raisons de ces absences, mais on peut constater que la présence en retrait des techniciens de la Ville va de pair avec la discrétion des élus municipaux dans les comités de pilotage restreints, où seul Claude Marder, adjoint à l'urbanisme, assiste ponctuellement.

Les instances « civiques » (comité syndical du SIOTAS, comités de pilotage restreint) sont en effet toutes pilotées par Jacques Frécenon, maire de Saint-Jean-Bonnefonds et Vice-président du SIOTAS. Le Président du Syndicat, P. Chauvet, ne s'est pas impliqué directement dans la démarche PDU. C'est donc J. Frécenon qui, dès l'amont des études, a suivi le dossier, validé les orientations et assuré la diffusion des décisions auprès de ses collègues et du Maire de Saint-Etienne.

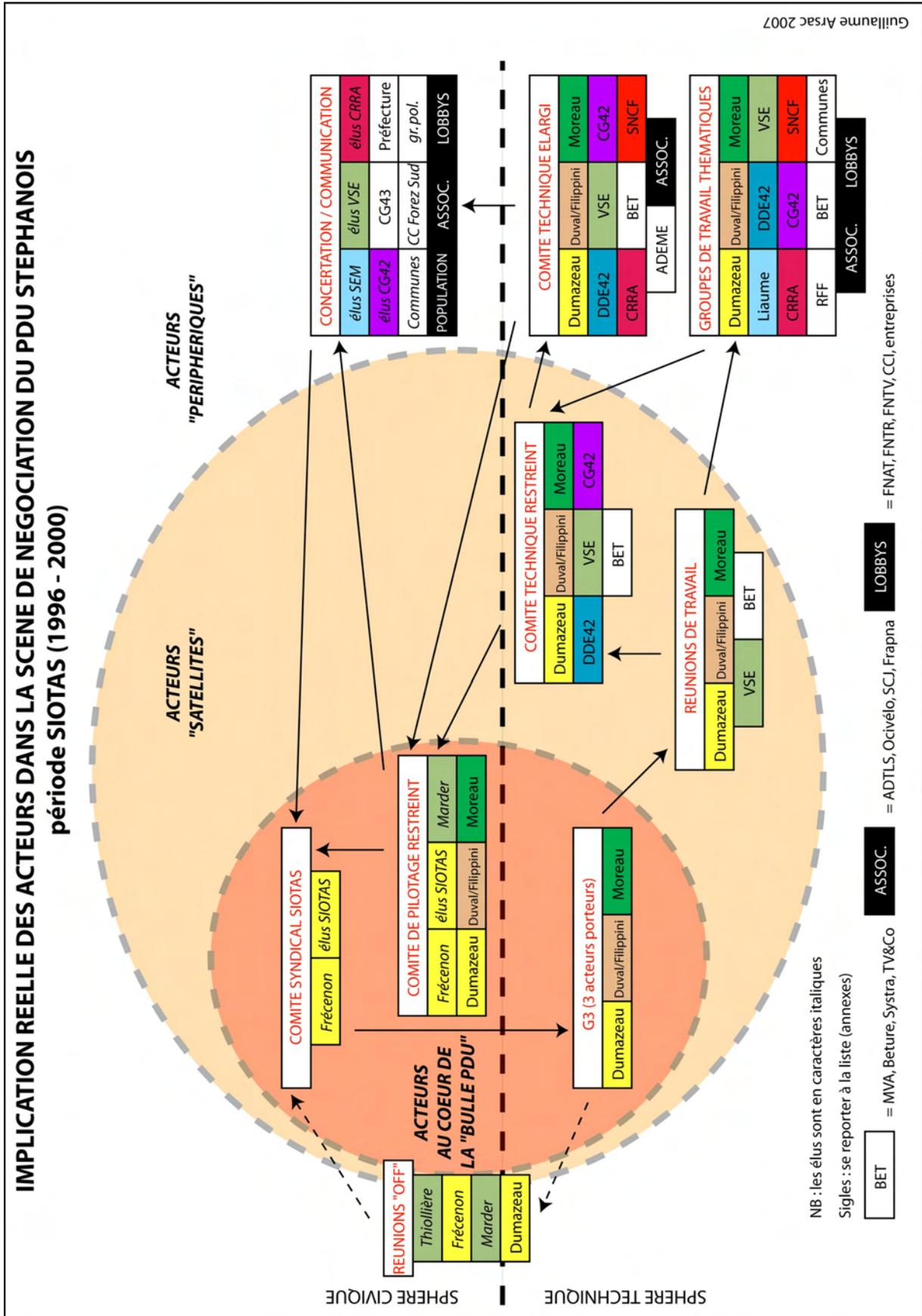


illustration 56

Schéma de synthèse de l'implication des acteurs dans la démarche PDU entre 1996 et 2000 (SIOTAS).

Dans la répartition réelle des rôles entre instances, les comités techniques restreints sont devenus, de fait, des réunions « satellites ». Elles associent, plusieurs fois par an (et non chaque semaine comme cela avait été initialement envisagé !) les membres du « cœur » avec les techniciens des services déconcentrés de l'Équipement, de la Ville de Saint-Etienne, et du Conseil général de la Loire. Il est, sur ce point, révélateur du moindre engagement de ces institutions, que l'on puisse identifier, pour chacune d'entre elles, plus d'un ou deux individus différents qui aient assisté systématiquement à toutes les rencontres.

Ces comités techniques restreints ont été régulièrement approvisionnés par des « GT thématiques », instances périphériques où l'on retrouve le plus large spectre d'acteurs intéressés à la démarche : techniciens de la Région, du Département, de la SNCF et de RFF, des Communes, représentants d'associations ou de lobbys...

L'un des constats majeurs qui ressort de cette analyse est l'absence de « comités de pilotage élargi », pourtant prévus initialement à une fréquence trimestrielle. **On peut déceler dans cette carence le faible investissement politique des partenaires « satellites » dans l'élaboration du projet du PDU jusqu'en 2000 ; elle est également l'un des révélateurs du déséquilibre en faveur de la sphère technique, qui a marqué cette première phase d'étude.**

Aussi les « comités techniques élargis », que nous avons considéré comme « instances périphériques », peuvent compenser, partiellement, l'absence politique. C'est dans ces réunions, préparées et présentées comme des démarches de concertation « exclusives » pour quelques acteurs « membres du club PDU », que l'on retrouve des représentants de la Région ou du Département. Lors de certaines rencontres, des techniciens des ces collectivités ont parfois dû, en l'absence d'élus, adopter une posture davantage « civique » que « technique », afin de palier l'absence de discours politique et de positionnement de la part de leur institution...

On retrouve bien ces mêmes acteurs, dans la sphère civique, à l'occasion des rencontres de concertation et de communication. Mais celles-ci, organisées selon un mode majoritairement « descendant » (présentation des projets par les membres du « cœur » aux autres partenaires, « invités »), ne peuvent être, elles aussi, considérées que comme des instances périphériques :

elles ne sont pas le lieu d'élaboration du projet politique et technique, mais plutôt celui de l'exposition publique de la méthodologie, des objectifs poursuivis, et des solutions proposées.

C'est également dans ces instances de consultation et de débat public que l'on retrouve des représentants des intercommunalités (Communautés de communes Saint-Etienne Métropole et Forez-Sud), du Conseil général de Haute-Loire, de groupes politiques (tels les socialistes et écologistes du Conseil municipal de la ville-centre), ainsi que le « grand public ». La faible place accordée à la population est très représentative de la volonté des initiateurs d'étudier en profondeur un projet technique réalisé entre « spécialistes », puis de le faire valider politiquement.

**La description du positionnement des acteurs locaux dans la démarche d'étude du PDU ne serait pourtant pas complète, si l'on n'y incluait pas des réunions « officieuses », organisées principalement entre Michel Thiollière, Jacques Fréconon et Jean-Guy Dumazeau.** Confirmées par celui-ci lors d'un entretien individuel, ces rencontres ont permis la validation des grandes orientations et de la portée technique et politique du projet finalement adopté sur la scène officielle, dans le cadre des instances publiques. **Elles constituent la seule présence directe du Maire de Saint-Etienne et fondateur de Saint-Etienne Métropole dans les instances d'étude et de validation du Plan de Déplacements Urbains.** De fait, M. Thiollière n'apparaît pas directement sur le devant de la scène PDU, jusqu'en 2000.

*Il y a eu 3 voire 4 réunions politiques, en présence de Michel Thiollière. Ces réunions n'ont pas de compte-rendu... Donc oui, il y a eu des réunions informelles, très importantes.... J'ai des documents annotés de la main de Michel Thiollière.*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

### 4.1.3. Réorganisation d'une coalition d'intérêt menée par un nouveau leader : la révision SRU du PDU par Saint-Etienne Métropole (situation 2005)

Le troisième « palier » du dispositif local montre un remaniement en profondeur des domaines d'intervention « théoriques » des acteurs. L'Etat a débuté son retrait des infrastructures routières : vente des participations dans les SEM<sup>229</sup> concessionnaires d'autoroutes ; préparation du transfert des routes nationales aux Départements ; abandon *de fait*<sup>230</sup> des DVA. La loi UH<sup>231</sup> a assoupli plusieurs pans de la loi SRU (notamment par rapport aux outils de planification urbaine) ; la loi SRU demeure le cadre législatif et réglementaire de référence, mais sa portée a été très affaiblie depuis l'arrêt brutal, en 2003-2004, des subventions nationales accordées aux études de PDU, aux aménagements d'axes cyclables et aux créations de TCSP.

La Région a, parallèlement, fortement pris en main sa compétence « transports ferroviaires régionaux », en multipliant le nombre de circulations, en s'attelant au chantier de la tarification combinée avec les transports collectifs urbains, et en portant « à bout de ras » les volets ferroviaires des Contrats de plan, dont les taux de réalisation demeurent faibles, eu égard à la temporalité longue de ces projets<sup>232</sup> et au tarissement des crédits étatiques.

Dans ce panorama contemporain, le Département apparaît en léger repli : sa compétence transports scolaires et interurbains se cantonne aux zones rurales et périurbaines. Les cars affrétés par le Conseil général ne desservent plus les agglomérations de Roanne et de Saint-Etienne ; seul un accord transitoire avec la nouvelle Communauté d'agglomération de Loire – Forez maintient sa compétence sur les secteurs de Montbrison et de Saint-Just – Saint-Rambert.

---

<sup>229</sup> Sociétés d'Economie Mixte

<sup>230</sup> les DVA n'ont jamais été finalisés ni officiellement abandonnés. Les projets routiers étudiés dans le cadre de ces démarches sont poursuivis sans qu'il y soit fait référence.

<sup>231</sup> Urbanisme et Habitat

<sup>232</sup> temps nécessaire aux projets ferroviaires plus long que pour les projets (auto)routiers, des études d'opportunité jusqu'à leur concrétisation opérationnelle

Fidèle à sa posture de maintien en retrait de la thématique des transports urbains, le Département ne s'est impliqué, sur la période, que dans la participation à un projet conséquent mais ponctuel : l'électrification de la voie ferrée Saint-Etienne – Firminy. En revanche, le Conseil général s'apprêtait à recevoir une délégation de compétence sur d'importantes routes nationales, au cours des années 2006 et 2007, ce qui tendrait à renforcer son rôle d'acteur à la charnière des enjeux d'aménagement du territoire et d'étalement périurbain de l'agglomération stéphanoise.

Si la loi SRU apparaît, déjà en 2005, en retrait au niveau national, elle demeure, au plan local, le texte de référence, dont les conséquences sont visibles dans l'agglomération stéphanoise. Les mutations institutionnelles, impulsées par les lois Chevènement et sur LAURE au cours des années 1990, apparaissent ici. Le SIOTAS a disparu, au profit de la Communauté d'agglomération, qui a notamment récupéré sa compétence d'AOTU<sup>233</sup>. Saint-Etienne Métropole est désormais compétente en matière de conseil en mobilité, de modes doux, de parcs relais, de pôles d'échanges, des TC urbains et des voiries communautaires. Les services de la Communauté se sont lancés dans l'appropriation des outils de planification : révision du PDU, déclinaison en PDS<sup>234</sup>, participation au SCOT, et rédaction d'un « volet communautaire » dans les PADD<sup>235</sup> des PLU.

**Face à la montée en puissance de l'EPCI, les communes ont su conserver la majeure partie de leurs prérogatives anciennes :** le PLU n'est pas communautaire, peu de voiries ont été transférées à Saint-Etienne Métropole, et elles conservent leur compétence stationnement<sup>236</sup>, levier essentiel de toute politique de déplacements urbains.

---

<sup>233</sup> Autorité Organisatrice des Transports Urbains

<sup>234</sup> Plans de Déplacements de Secteurs

<sup>235</sup> Projet d'Aménagement et de Développement Durables

<sup>236</sup> à l'exception du stationnement intermodal dans les pôles d'échanges, que la loi SRU attribue aux AOTU, à la Communauté d'agglomération donc, dans le cas présent

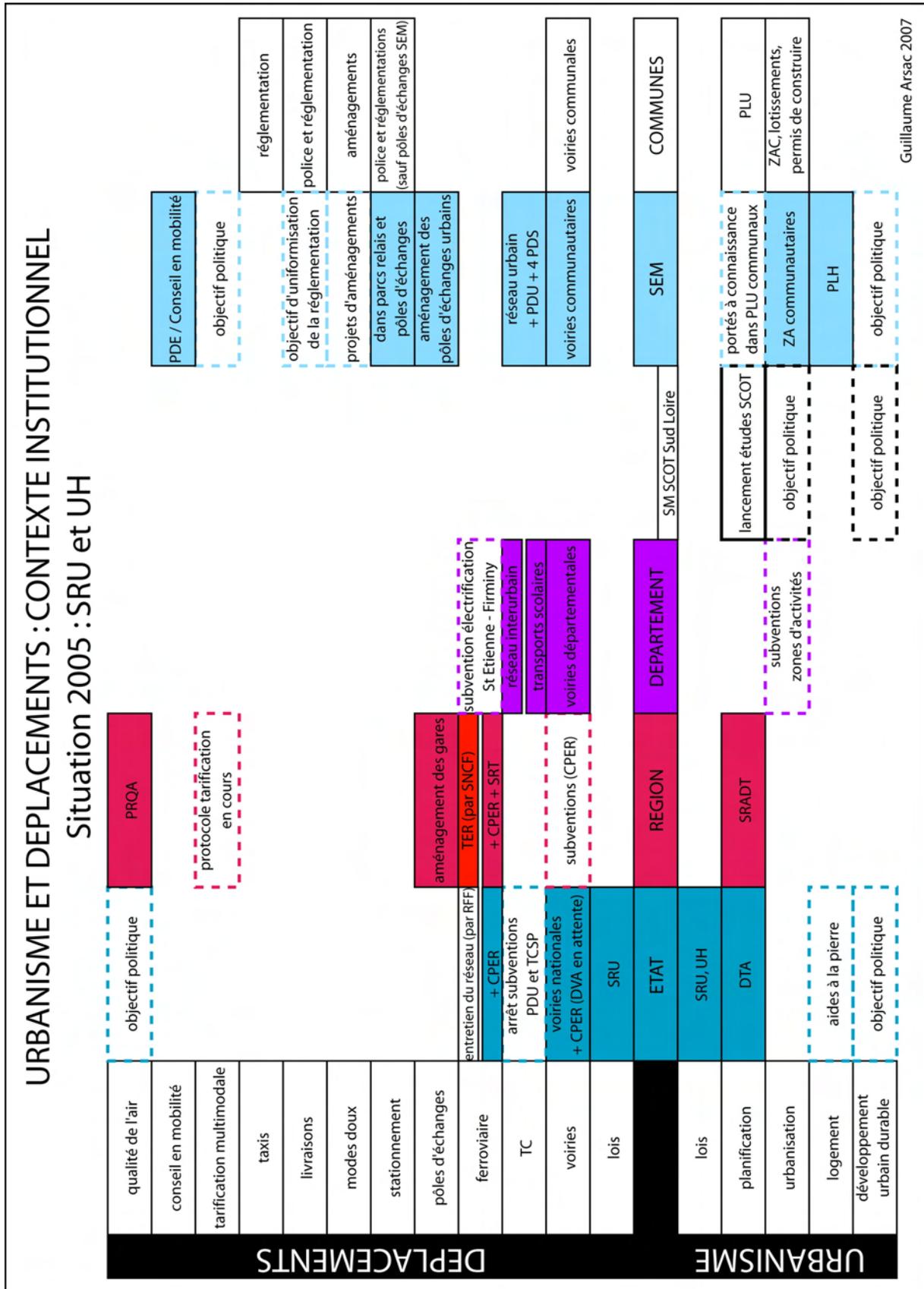


illustration 57

Schéma de synthèse des compétences théoriques des acteurs dans les champs de l'urbanisme et des déplacements ; situation 2005.

Enfin, la seconde nouveauté dans le paysage institutionnel local est l'avènement du Syndicat mixte du SCOT Sud Loire, chargé, à la suite des travaux de la Conférence Sud Loire, de relancer une démarche de planification urbaine stratégique sur un territoire qui en a toujours réfuté l'intérêt. L'étude d'un SCOT autour de Saint-Etienne, Montbrison et Andrézieux-Bouthéon est donc la seconde conséquence importante de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains. Si la tentative aboutit, elle consacrera l'émergence d'un échelon institutionnel supplémentaire, intermédiaire en taille entre le Département et les 4 EPCI constitués à la fin des années 1990 dans la région stéphanoise.

**On peut retenir du panorama des compétences « théoriques » des acteurs qu'en l'espace d'une décennie – figuré ici en trois « paliers » successifs », le dispositif local de gestion et de mise en projet de l'urbanisme et des déplacements a connu une profonde réorganisation.** Arrivé au stade contemporain de ces mutations, l'Etat apparaît en retrait général, même s'il conserve le pouvoir législatif et la faculté d'orienter – ou non – l'action publique locale en fonction d'incitations et de subventionnements.

La Région, souvent présentée comme l'échelon « d'avenir », est pratiquement absente des considérations d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Elle est devenue un acteur majeur du monde des transports, avec la compétence sur les TER. Mais le retard des CPER et le transfert des routes nationales aux Départements plutôt qu'aux Conseils régionaux apparaît comme l'une des remises en cause de l'affirmation locale du rôle de Rhône-Alpes.

Le Département a entamé une mutation de ses compétences et de son organisation, avec l'affaiblissement de son rôle dans la gestion des transports collectifs. Mais cette perte est *a priori* largement compensée par le transfert dans son giron des routes nationales, qui contribue à relégitimer le rôle territorial de cet acteur, souvent présenté comme allant se recentrer, à l'avenir, sur une action de « guichet social local ».

**Les EPCI, et particulièrement Saint-Etienne Métropole, apparaissent naturellement comme les « grands gagnants » de ces réorganisations institutionnelles.** Ils cumulent les compétences et les domaines d'interventions. Dans le cas de la Communauté stéphanoise, les transports sont l'une des compétences « phares », alors que la désignation d'un projet urbain

et d'un projet de territoire demeurent délicats : le premier ne peut être qu'étudié et mis en œuvre avec la Ville de Saint-Etienne et ses services ; le second est entravé par une faible marge de manœuvre : l'intervention de Saint-Etienne Métropole ne s'effectue que par l'intermédiaire du PLH ou de l'aménagement de ZAC<sup>237</sup> et ZA<sup>238</sup> communautaires.

**Il ressort en effet que les communes, loin d'avoir été vidées de leurs compétences héritées de la décentralisation du début des années 1980, ont conservé l'essentiel de leurs champs d'intervention**, dans l'urbanisme (PLU, ZAC, lotissements, permis de construire...) et le stationnement (police, réglementation, tarification) notamment.

Si l'on ajoute à ce panorama l'émergence du SM du SCOT, qui remplace le SEPAS<sup>239</sup>, exsangue en 1995 par l'avortement du projet de SD<sup>240</sup>, on aboutit à un **renforcement des échelons institutionnels intermédiaires entre les communes et les collectivités territoriales « anciennes » que sont les Régions et les Départements, mais surtout à une multiplication des acteurs et au croisement de leurs interventions dans les champs de l'urbanisme et des déplacements**. Si l'on prend l'exemple de l'aménagement d'un pôle d'échanges ferroviaire, tout projet sera nécessairement porté par l'AOTU et la Région, en collaboration avec la Commune et le Département, en cohérence avec le projet de territoire défendu par le SM SCOT, et appuyé par des subventions de l'Etat.

Cette complexité institutionnelle « théorique » se retrouve dans la réalité quotidienne des négociations et débats organisés par la scène créée à l'occasion de l'étude du Plan de Déplacements Urbains.

La révision anticipée du Plan de Déplacements Urbains, liée à la prise de compétence de la Communauté d'agglomération et à l'élargissement du périmètre de transports urbains, constitue une phase de positionnement des acteurs assez différente de celle qui l'a immédiatement précédé jusqu'en 2000.

---

<sup>237</sup> Zones d'Aménagement Concerté

<sup>238</sup> Zones d'Activités

<sup>239</sup> Syndicat d'Etudes Pour l'Agglomération Stéphanoise, créé en 1991

<sup>240</sup> Schéma Directeur

En effet, **la période 2001-2005 montre un basculement très net des instances organisées dans le cadre de la révision, au profit de la sphère civique.** Si le nombre de réunions techniques demeure élevé, **il apparaît clairement que l'enjeu majeur de ce second exercice collectif de planification des déplacements est d'affirmer la légitimité méthodologique et institutionnelle du nouvel acteur qu'est Saint-Etienne Métropole,** qui a orienté le processus d'étude sur des négociations politiques avec ses partenaires (Département, Région, autres intercommunalités...) Le schéma n° 58 résume visuellement ce basculement du technique vers le politique.

La seconde explication de la moindre implication technique est bien évidemment à rechercher dans le fait que le diagnostic, les propositions et le projet ont été repris des études du PDU du 2000, et n'ont été ajustés et complétés qu'à la marge. Mais la simplicité de l'arborescence des réunions organisées dans la sphère technique ne doit pourtant pas masquer l'important travail fourni par ses membres : ainsi le « G 4 » n'a-t-il pas ménagé ses efforts afin de « pousser » les négociations autour des collaborations avec le Département et les intercommunalités de la plaine du Forez, par exemple autour de l'hypothèse de la constitution d'un Syndicat mixte de transport « SRU ».

On peut par ailleurs constater, à la lecture des figures 54 et 58, que l'architecture générale d'articulation des différentes instances d'élaboration du projet a été respectée ; sans doute l'expérience accumulée pendant la phase 1996 – 2000 a-t-elle été, en ce sens, bénéfique. En revanche, l'affirmation institutionnelle de la nouvelle AOTU – et la réorganisation des services qui s'en suit – se traduit par l'effacement complet de Jean-Guy Dumazeau. Le service des transports urbains (STU), émanation des anciens services techniques du SIOTAS, apparaît de manière marginale dans ce nouveau panorama des positionnements.

**Il apparaît en fait à l'observation que le suivi technique de la révision du PDU est marqué par un renouvellement de personnes :** si le STU, transformation de la structure technique du SIOTAS, apparaît peu présente, c'est le service Aménagement du territoire de Saint-Etienne Métropole qui prend le relais, avec Sylvain Liaume et Ludovic Meyer, ancien chargé d'étude d'Epures. A l'Agence d'urbanisme, Brigitte Bariol a pris la succession de François Duval à la Direction, et Catherine Ruyant a remplacé Estelle Filippini à la tête du pôle mobilité – déplacements – transports.

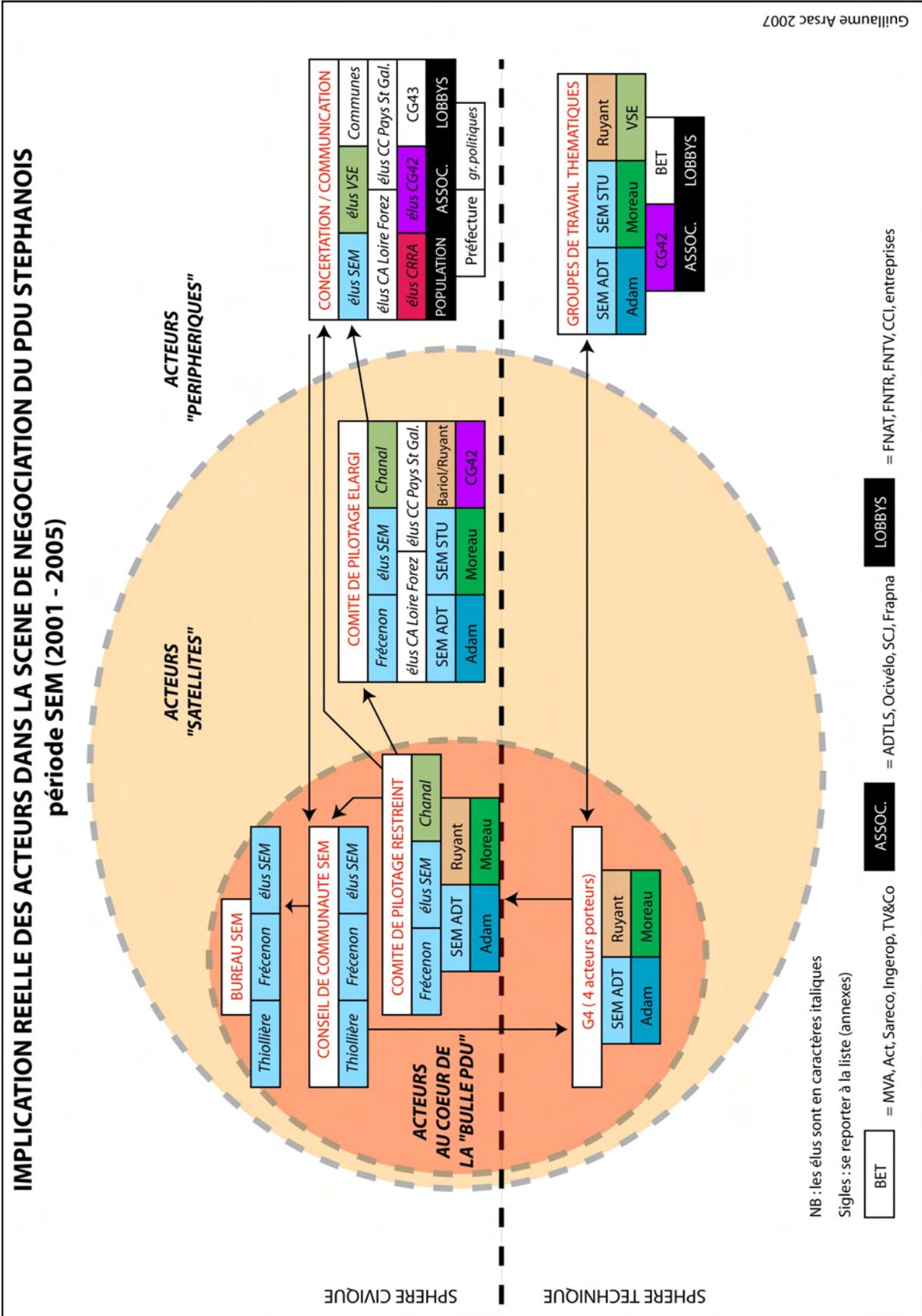


illustration 58

Schéma de synthèse de l'implication des acteurs dans la démarche PDU entre 2001 et 2005 (Saint-Etienne Métropole).

**Le second enseignement du travail d'observation, de collecte et d'entretiens est que cette seconde phase n'est pas marquée par des rencontres « officielles » :** les rôles de chaque acteur, et notamment celui des membres du cœur de la démarche, apparaissent mieux définis. Sylvain Liaume dirige le service aménagement du territoire de la Communauté d'agglomération, et est épaulé par un « chef de projet PDU », Ludovic Meyer, sur un poste créé pour l'occasion. Ce sont ces deux techniciens qui ont, au quotidien, des contacts avec les élus de Saint-Etienne Métropole, et notamment avec Jacques Fréceçon, dont le rôle apparaît lui aussi clarifié. Devenu Vice-président à l'aménagement du territoire de la Communauté d'agglomération, et bénéficiant d'une confiance forte du Maire et Président, cet élu a désormais toute la légitimité officielle pour mener à bien la révision du PDU, au profit de la nouvelle institution.

Au cœur de la « bulle PDU », on retrouve donc le « G 4 », « club » des techniciens porteurs de la démarche. On y retrouve, chaque semaine, S. Liaume ou L. Meyer pour Saint-Etienne Métropole ; Catherine Ruyant pour Epures, Pierre Adam pour la DDE 42, et Patrick Moreau pour la STAS.

La DDE de la Loire, à travers son service transports – infrastructure, s'est investie très fortement dans la révision du PDU, sous l'impulsion d'Olivier Frérot, le Directeur Départemental. On retrouve donc Pierre Adam dans chaque instance PDU, à partir de 2002. Patrick Moreau, Directeur des études à la STAS, est tout autant investi sur toute la période, et assure, en quelque sorte, le lien entre les deux phases d'études du PDU et de sa révision : c'est le seul technicien qui ait suivi l'ensemble de la démarche, au long de la décennie. Mais, ainsi que le confirme l'intéressé, on peut considérer que la présence de P. Moreau à la STAS était le dernier héritage du travail d'équipe très rapproché entre le SIOTAS et la STAS lors de la période 1995 – 2000.

*Ce n'est pas la STAS qui savait qu'elle rentrait dans un PDU. C'était plutôt certaines personnes. (...)*

*On était tous dans le même bateau, et on ne pouvait pas distinguer ceux qui étaient STAS ou SIOTAS.*

entretien avec P. Moreau (STAS)

Le « G 4 » a assuré le suivi et l'organisation des multiples « GT thématiques » organisés pour approfondir le projet initial sur certains aspects (marchandises, stationnement, financement, intermodalité, modes doux, etc.) C'est dans ces réunions très thématiques que l'on retrouve,

dans la sphère technique, l'apport du service des transports urbains, de la Ville de Saint-Etienne, du Département ou de représentants d'associations (favorables aux transports collectifs, aux modes doux ; opposants à l'A 45...) et de lobbys (Fédération des artisans-taxis, du transport routier, du transport de voyageurs...)

Le « G 4 » dépend du Conseil de communauté de Saint-Etienne Métropole (et du Bureau), par l'intermédiaire du comité de pilotage restreint, qui s'est réuni trois fois pendant la phase d'étude de la révision, et six fois au total sur la période 2001 – 2005. Ce comité de pilotage, présidé par Jacques Frécenon, a été marqué par l'implication forte de la Ville de Saint-Etienne, en la personne d'Agnès Chanal, adjointe aux déplacements depuis la réélection de Michel Thiollière. La présence régulière de cette élue, et son positionnement volontariste par rapport aux projets examinés, crée donc une rupture par rapport à la période 1995 – 2000.

Déclinaison de ces réunions, deux comités de pilotage élargi ont été organisées en 2002 et 2003, alors que cette instance n'avait finalement jamais été utilisée pour le premier PDU. Ces réunions élargies sont l'occasion pour Saint-Etienne Métropole et pour ses partenaires du cœur de la démarche de présenter et soumettre aux débats des propositions – notamment de coopération interinstitutionnelle – aux autres partenaires de la sphère civique : intercommunalités, Département, Région, Communes.

Enfin, les mêmes réunions d'information, consultation et concertation qu'en 2000 ont été programmées tout au long de l'année 2003. On y retrouve les mêmes acteurs : communes, groupes politiques, association, CCI de Saint-Etienne – Montbrison, Conseil général de Haute-Loire, et population. La révision du PDU, menée en quelques mois sur 2002-2003, n'a donc pas été l'occasion d'un approfondissement des relations avec ces « acteurs périphériques ».

En conclusion de ces deux panoramas de l'implication des acteurs locaux dans la démarche d'étude des PDU stéphanois entre 1996 et 2005, **on peut retenir l'importance capitale des membres de la « bulle PDU » : SIOTAS puis Saint-Etienne Métropole, STAS, Agence d'urbanisme, et DDE de la Loire à partir de 2002. Deux élus prédominent dans ces schémas : Jacques Frécenon sur toute la période, mais avec des légitimités différentes ;**

**Agnès Chanal lors de la révision.** Quelques techniciens se sont particulièrement investis : Jean-Guy Dumazeau pour le SIOTAS et Ludovic Meyer pour SEM, François Duval et Estelle Filippini puis Catherine Ruyant pour Epures, Patrick Moreau pour la STAS, Pierre Adam pour l'Etat.

**A l'opposé, le Département de la Loire apparaît toujours en retrait dans ces instances,** qu'elles soient de nature « civique » ou « technique ». Nous avons déjà vu que l'investissement de la Ville de Saint-Etienne avait été de niveau très différent selon les phases ; quelques autres communes ont suivi la démarche (le Chambon-Feugerolles, Firminy...) mais sans provoquer l'intérêt de leurs voisines. La Région Rhône-Alpes, fortement interpellée par le projet final, apparaît elle aussi en demi-teinte : peu de représentants présents, mais envoi de courriers officiels aux étapes stratégiques de l'étude, surtout entre 1996 et 2000.

Enfin, on ne peut oublier la faible place accordée à la population. **Cantonnée à quelques réunions et à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, celle-ci a pu émettre des observations, critiques et propositions, qui ont pourtant été généralement classées « hors sujet » par la commission d'enquête,** alors que plusieurs de ces avis étaient dénués de « phénomène NIMBY<sup>241</sup> » et émettaient des idées *a priori* pertinentes, mais qui dépassaient le cadre politique défini à l'intérieur de la « bulle PDU »...

---

<sup>241</sup> « not in my backyard, littéralement « pas dans mon jardin », terminologie résumant de nombreuses aspirations sociales à n'accepter les projets – même jugés utiles – que s'ils ne touchent pas la propriété et le cadre de vie de l'individu.

## 4.2. DES ACTEURS AUX RATIONALITES DIFFERENTES, MAIS PARTAGEANT DES INTERETS COMMUNS

La multiplicité des acteurs, la juxtaposition de leurs compétences, le croisement des financements sont des caractéristiques fondamentales de toute analyse contemporaine d'une action publique locale, ainsi que nous l'avons décrit dans la section 4.1. Pourtant, l'analyse fine du positionnement et de l'implication de ces acteurs dans une scène de négociation telle que celle du PDU, pendant une décennie, nous a permis de mettre en évidence des regroupements de protagonistes, des positionnements, des attitudes.

Les schémas 56 et 58 suggèrent un « **effet club** » créé par l'articulation des instances créées pour l'étude du PDU et de sa révision. Cet effet a des conséquences tant sur les acteurs – membres que sur ceux qui se tiennent – ou sont tenus – en dehors. Nous avons désigné l'intérieur du club sous le vocable de « bulle PDU » : à l'intérieur de celle-ci, on constate une forte convergence des motivations, justifications et objectifs poursuivis de ses membres. A l'extérieur au contraire, l'enjeu est d'associer, d'entraîner d'autres acteurs, qui partagent moins fortement cet horizon stratégique lointain, ou tout du moins les moyens d'y parvenir.

**Telle une bulle de savon, le cœur de la démarche d'étude du PDU demeure fragile : sa stabilité interne – et donc sa condition même d'existence – est étroitement dépendant des aléas extérieurs.** Or l'exercice de planification a, par deux fois en dix ans, abouti à une validation, puis à un début de mise en œuvre. Si l'évaluation de l'efficacité de cette démarche sur le long terme reste à mener, ce constat n'empêche pas de rechercher, dès à présent, les modalités d'action collective qui ont permis à la démarche PDU d'aller à son terme.

C'est en ce sens que nous avons mobilisé, depuis le début de ce quatrième chapitre, la notion de **coalition d'acteurs**, définie rappelons-le comme un « **groupe d'acteurs publics et privés**

**stable qui coopère, pour initier et mettre en œuvre des actions visant à organiser territorialement le développement urbain<sup>242</sup> ».**

**La thèse soutenue dans cette partie du travail de recherche est qu'une coalition d'acteurs s'est formée autour de la démarche PDU. Elle dépasse le strict cadre sectoriel du transport collectif ; elle enjambe les périmètres institutionnels. Cette coalition est marquée par une relative stabilité, au long de la décennie étudiée : quelques acteurs s'ajoutent, certains restent en retrait, mais aucun ne réfute la scène créée ni ne refuse de négocier et de débattre.** Elle est, enfin, ouverte à l'extérieur, c'est-à-dire aux acteurs que nous avons qualifié de « périphériques » : si l'implication de ceux-ci est demeurée modeste, les chambres consulaires, la population, les associations... sont autant d'acteurs qui ont été invités sur la scène, et qui ont pris part à sa production.

**Celle-ci « tient » au partage d'intérêts communs :** le premier, d'ordre législatif et institutionnel, est de « montrer » publiquement l'action et de justifier la légitimité des acteurs locaux en regard de l'Etat et des lois qu'il promulgue ; le second est d'ordre financier : l'implication dans une démarche de projet appelée par la loi SRU ouvre la possibilité de financer une partie (en certains cas non négligeable) des projets locaux par les subsides nationaux.

Au-delà de la démarche d'élaboration d'un projet sectoriel (volontaire au départ, puis contraint par la législation ensuite), il s'est agi, dans le cas du PDU stéphanois, de montrer (à l'Etat comme aux citoyens) qu'un saisissement des questions de déplacements urbains avait été opéré, et de bénéficier de subventions pour des projets opérationnels : électrification de la voie ferrée Saint-Etienne – Firminy, création d'une deuxième ligne de tramway, etc.

---

<sup>242</sup> Dormois, 2004, p. 43

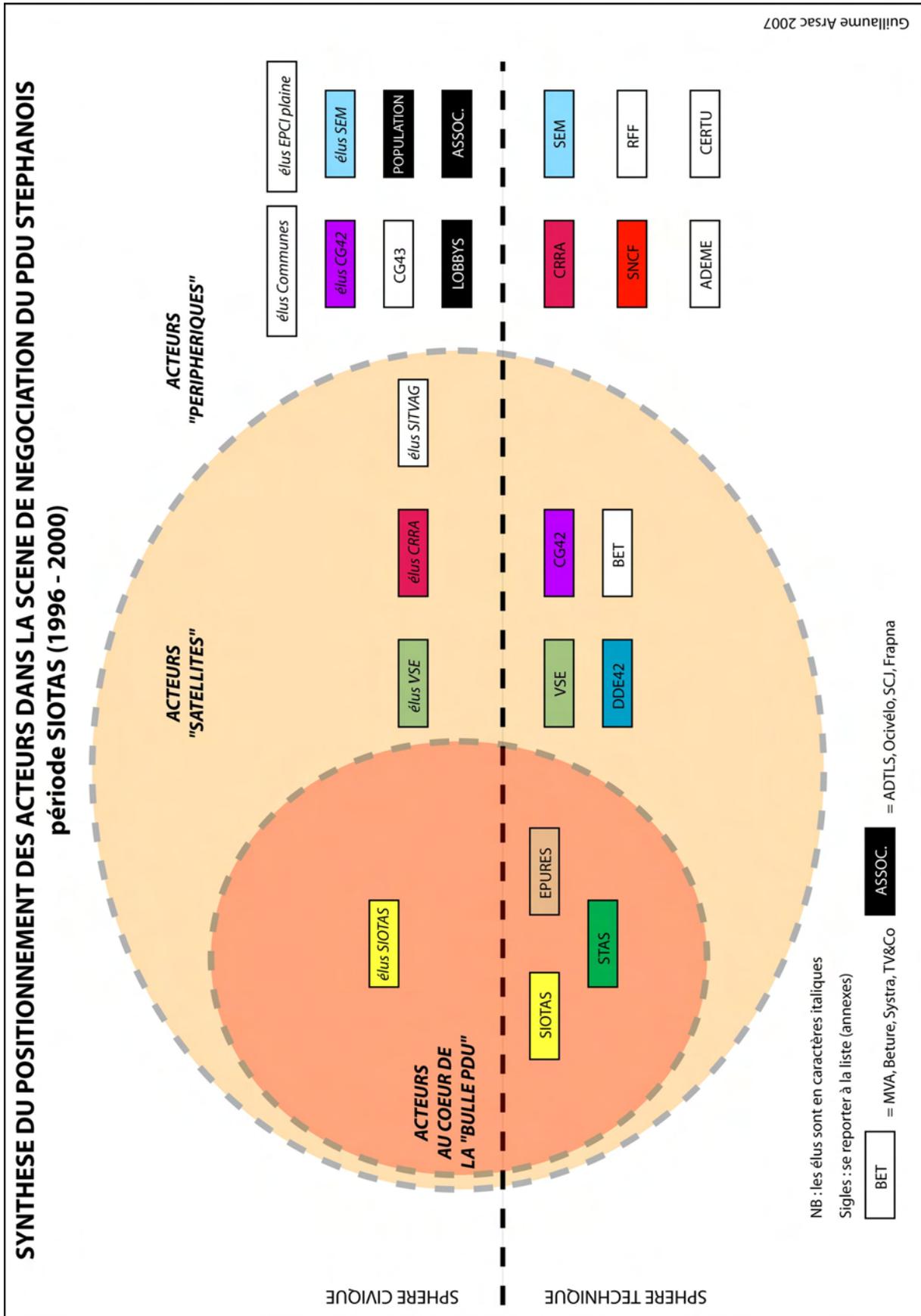


illustration 59

Synthèse du positionnement des acteurs au sein de la « coalition PDU » entre 1996 et 2001 (SIOTAS).

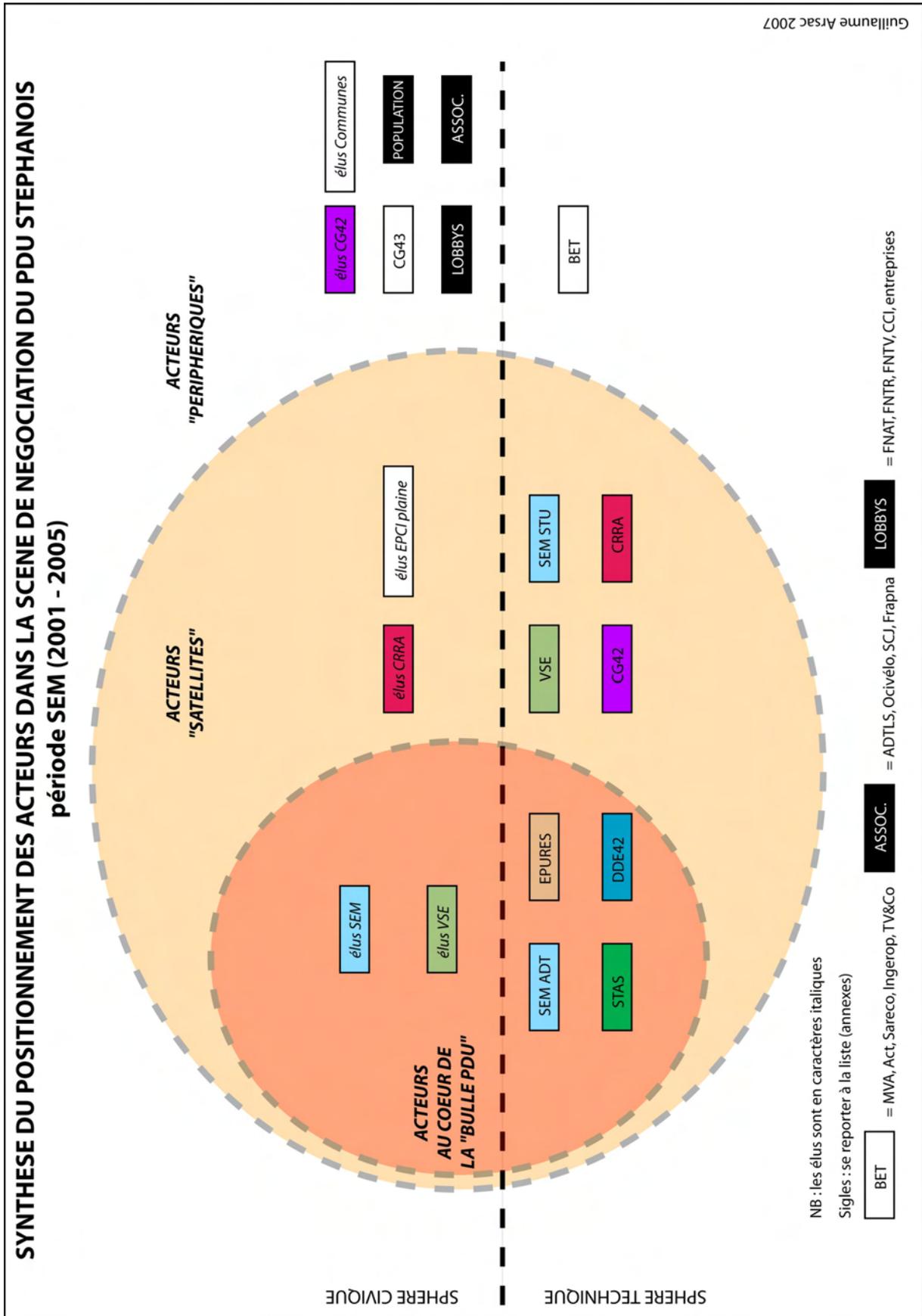


illustration 60

Synthèse du positionnement des acteurs au sein de la « coalition PDU » entre 2001 et 2005 (SEM).

Mais il ressort des observations présentées dans la sous-partie précédente, que **l'on ne peut considérer cette coalition comme monolithique, d'un seul tenant**. Au contraire, on peut déceler, sur la scène de négociation du PDU, trois groupes principaux. Le rôle et les caractéristiques du « cœur de la bulle » ont déjà été présentés plus haut. Les « acteurs satellites » sont directement concernés par les propositions établies par le « cœur » ; elles prennent part aux débats et rencontres, sans pour autant être motrices dans la démarche.

Les « acteurs périphériques », enfin, sont consultés ou informés de manière encore plus ponctuelle. Leur avis, leur position, leur implication sont importantes, car leur adhésion conditionne fortement la réussite du projet PDU, à moyen et long terme (échéances électorales, évolution des parts modales des déplacements quotidiens, etc.) ; pourtant cette implication impacte peu, à court terme, les propositions ou la structuration de l'étude.

Les schémas 59 et 60 permettent de résumer le positionnement des acteurs, entre 1996 et 2005, dans le processus d'élaboration du PDU de la région stéphanoise. **Tous partagent des intérêts communs et sont donc membres de la coalition, mais pas au même niveau. Ces différences sont en partie voulues, en partie subies par les acteurs**. Ce positionnement correspond, en tout état de cause, à une tentative de vision d'ensemble, qui peut sembler erronée pour certains protagonistes, qui peuvent considérer différemment leur position dans cette coalition.

C'est pour cette raison que nous avons menés des entretiens individuels pour compléter cette approche d'un réseau local d'acteurs, entretiens que nous allons mobiliser de manière importante dans la description des rationalités qui émanent des acteurs impliqués, à différents niveaux, dans la démarche stéphanoise de Plan de Déplacements Urbains.

## 4.2.1. Les AOTU : des maitres d'ouvrage en quête de légitimité

Comment les protagonistes de la scène jugent-ils le fonctionnement de celle-ci et leur positionnement au sein des instances ? Les principaux acteurs ont pu expliquer leur vision de la démarche PDU. Nous allons ainsi opérer un tour d'horizon de l'implication de chaque catégorie d'acteurs.

Comme nous l'avons vu précédemment, un seul élu a porté l'ensemble du processus d'étude du PDU, jusqu'à son vote en 2000 au sein du SIOTAS, puis à l'approbation finale de la révision en 2004, par le Conseil de communauté de Saint-Etienne Métropole. Mais Jacques Fréconon a débuté cette tâche sans être à la tête du Syndicat, ainsi que le rappelle le Directeur du service Aménagement du territoire de Saint-Etienne Métropole.

*A l'époque du SIOTAS, le Président c'était P. Chauvet, qui avait été placé là par Michel Thiollière. Jacques Fréconon faisait le boulot, mais sans avoir été légitimé patron de l'affaire, un côté « grognard », donc. Dans le nouveau contexte institutionnel, Jacques Fréconon a toute la légitimité pour porter la démarche.*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT)

Au SIOTAS puis à la Communauté d'agglomération, le Vice-président à l'Aménagement du territoire a bénéficié d'une réelle confiance de la part de Michel Thiollière, les deux élus laissant de côté leurs différences de positionnement sur l'échiquier politique<sup>243</sup>, au profit d'une démarche de planification que chacun définit comme pragmatique et consensuelle, à l'image du fonctionnement de l'intercommunalité stéphanoise depuis sa création en 1995.

*Jacques Fréconon a toute ma confiance pour mener à bien les projets de déplacements. Bien entendu, il arrive des moments où on a besoin de faire des points d'étape. On se rencontre, pour voir si l'on est bien en phase l'un par rapport à l'autre, si l'on est bien d'accord pour savoir ce que l'on veut faire. Moi, je suis là en tant que président de l'agglomération, pour dire selon moi quelles sont les orientations à*

---

<sup>243</sup> M. Thiollière, membre du Parti Radical Valoisien, a été élu sous une étiquette UDF, avant que le mouvement ne s'affilie à l'UMP ; J. Fréconon, anciennement membre du PS, se définit aujourd'hui comme « divers gauche ».

## CHAPITRE 4

*suivre, et on en discute avec Jacques Fréceon, en fonction du PDU d'ailleurs. C'est le PDU qui est notre cadre de travail. Ensuite on voit quelles sont les priorités et quels sont les moyens à mettre en place.*

entretien avec M. Thiollière (Maire de Saint-Etienne, Président de SEM)

Lorsqu'en 1995 le SIOTAS s'est lancé, de manière volontariste, dans une démarche PDU, l'objectif initial était clairement cerné : dépasser le cadre de la ville-centre en définissant un projet politique, négocié avec les partenaires institutionnels, d'amélioration des déplacements urbains :

*Le SIOTAS était arrivé à la croisée des chemins, en 1995. Le gros mérite du SIOTAS, c'est qu'il existait. C'était un syndicat intercommunal qui regroupait 15 communes, donc c'était déjà une avancée significative, par rapport à d'autres projets intercommunaux qui eux n'existaient pas, et qui n'étaient pas organisés. Donc, c'était le socle à partir duquel on pouvait bâtir la suite des événements.*

entretien avec M. Thiollière (Maire de Saint-Etienne, Président de SEM)

*A l'époque, on s'était assez strictement limité à la problématique transports, la seule chose qu'on avait fait, c'était aller au-delà des frontières. On avait déjà pris conscience que ce n'était pas Saint-Etienne tout seul, ou avec sa proche couronne, qui étaient la bonne échelle pour réfléchir à ça. (...) Il y avait un certain niveau d'ambition en terme d'ouverture vers les autres. (...)*

*Après, comme on s'est bien rendu compte qu'il n'y avait pas de tradition de planification, avec l'échec aussi du schéma directeur, je m'étais dit qu'on se planterait un peu si on restait dans la philosophie d'un document de planification. Donc on l'a transformé, c'est toujours un document de planification, mais l'idée a été de descendre assez concrètement, de manière à ce que les élus, et Michel Thiollière pour être clair, puissent un jour en retrouver un bénéfice.*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

Cet objectif initial d'élaboration d'un projet politique dépassant les cadres institutionnels de l'époque était, dès l'origine, partagé par François Duval, Directeur de l'Agence d'urbanisme Epures, et par Patrick Moreau, Directeur des études à la STAS.

*On était tous dans le même bateau, et on ne pouvait pas distinguer ceux qui étaient STAS ou SIOTAS. Alors après, le PDU s'est lancé comme ça, entre temps, on était content du démarrage de*

## CHAPITRE 4

*l'intercommunalité, parce qu'on voyait bien que le périmètre des quinze communes n'était pas pertinent, donc le PDU permettait d'aller à un périmètre plus intéressant.*

entretien avec P. Moreau (STAS)

Si le SIOTAS ne pouvait souffrir d'un « complexe de légitimité » sur la question de la planification des déplacements urbains, il n'en a pas été de même pour Saint-Etienne Métropole, lors de sa prise de compétence transports. Ce constat est opéré par l'ensemble des techniciens interviewés :

*Je pense que le SIOTAS était une institution qui fonctionnait relativement bien, avec des élus déjà maires ou élus dans 15 communes. Historiquement, le SIOTAS a toujours donné l'exemple d'un fonctionnement consensuel entre élus de tous bords politiques.*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

*L'enjeu politique, à mon avis, était surtout pour la commune de Saint-Etienne, beaucoup moins sur l'agglomération, parce que la relation de l'agglomération avec ses « citoyens » est beaucoup moins directe. Par contre, au niveau de l'agglomération, un enjeu de reconnaissance, de positionnement, de dire « j'ai un rôle à jouer, et le PDU me donne le moyen d'affirmer mon rôle stratégique, de réflexion globale...*

entretien avec A.C. Lieutaud (CG 42 – Infra)

*La motivation des services de Métropole par rapport à ce projet est évidente. Sur le fond, on est tous en phase, sur le plan technique. Politiquement, il y a eu consensus aussi, ça n'a pas été très attaqué. La motivation de la structure ? On est une structure encore jeune. Au niveau de la direction générale, le PDU correspond plus à une obligation légale, qu'on est contents de sortir à chaque fois. C'est un peu un bouclier qui justifie les actions et les protège. C'est une ligne directrice qui rassure.*

entretien avec L. Meyer (SEM ADT)

Sur la question de la légitimité du nouvel EPCI, élus et techniciens de Saint-Etienne Métropole reconnaissent que « récupérer » un projet préétabli par un autre acteur peut être considéré comme un atout pour l'aboutissement de la démarche, mais également comme une difficulté supplémentaire pour « exister » sur la scène par rapport aux autres protagonistes.

## CHAPITRE 4

*Sur la révision de 2004, on est tributaires du premier PDU, c'est clair. Les scénarios du premier PDU étaient très empreints d'une culture DDE, qui fait qu'il y a toujours le scénario mirifique, impayable, celui vraiment mauvais, et puis un autre au milieu. (...) La création de la Communauté d'agglomération a permis de passer du B au B', sans avoir à retravailler le dossier.*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT)

*Il y a un réseau de transport urbain qui date des années 75 – 80. C'était le SITRAC d'abord, qui est devenu le SIOTAS, qui a cédé la place à Métropole. On a un réseau urbain qui est parti, je crois, de onze ou douze communes, qui s'est étendu à quinze. Et ça, on a 25 – 30 ans derrière nous, donc il n'est pas étonnant que les cinq ans de Métropole en tant que Communauté d'agglomération n'aient pas permis de faire la même chose.*

entretien avec J. Fréconon (VP SEM)

## 4.2.2. Les partenaires « ressources » (Epures, STAS) : les racines technicistes locales au service d'un nouveau projet politique

En l'absence prolongée d'intercommunalités jusqu'au milieu des années 1990, l'Agence d'urbanisme de la région stéphanoise est devenue le lieu de réflexion privilégié de projets de territoires, Epures n'ayant eu de cesse d'appeler à la relance de schémas directeurs, au renforcement du dialogue interinstitutionnel, au dépassement de la « spirale de crise » qui a longtemps structuré l'appréhension politique de ce territoire.

Dans la lignée de ces engagements, l'Agence d'urbanisme s'est trouvée être en pleine adéquation avec les objectifs poursuivis, au milieu des années 1990, par le SIOTAS qui cherchait, nous l'avons vu, à se réformer tout en créant un projet de développement largement ouvert aux partenaires institutionnels. Témoins de cet engagement, on retrouve, tout au long de la décennie, la forte implication de l'Agence, au travers de la présence en continu de sa Direction et du pôle Mobilité – Déplacements – Transports, c'est-à-dire de François Duval et Estelle Filippini, puis de Brigitte Bariol et Catherine Araud-Ruyant.

La très forte implication de la STAS dans la démarche PDU est à la fois notable et relative. Patrick Moreau, ancien chercheur en Economie des transports (LET, à Lyon), a pris un poste de Directeur des études à la STAS, en charge de la « prospective du réseau ». Ce profil atypique parmi les techniciens locaux, ainsi qu'une prédilection pour l'étude des relations entre urbanisme et réseaux de mobilité quotidienne, en ont fait un acteur majeur de toute la démarche, en termes méthodologiques notamment.

Au fil de la décennie d'étude du PDU stéphanois, ce rôle « charnière » a été encore renforcé par le renouvellement progressif des individus ayant travaillé pour le PDU. Dans la sphère technique, P. Moreau est en effet le seul à avoir suivi l'ensemble de la démarche, de 1995 à 2005. On peut d'ailleurs constater que chez les élus, seul Jacques Frécenon possède également tout l'historique du PDU, si l'on considère que Michel Thiollière est resté, concrètement, en seconde ligne sur le suivi du dossier.

Mais peut-on considérer que Patrick Moreau est représentatif de l'engagement de l'entreprise STAS, exploitant le réseau de transport collectif urbain ? La question mérite d'être posée, car rien n'est moins sûr. Le SIOTAS et la STAS ont toujours eu, historiquement, des relations privilégiées, dépassant les relations contractuelles : une part non négligeable de l'expertise technique sur la structuration et l'économie du réseau se trouvait, de fait, chez l'exploitant plutôt qu'au Syndicat<sup>244</sup>.

Pour autant, le reste de l'entreprise, bien évidemment très mobilisée sur l'exploitation au quotidien du réseau, n'a sans doute pris part à toute la dynamique PDU qu'à la marge. Cela est d'autant plus vrai à partir de la prise de compétence par la Communauté d'agglomération : la liquidation du SIOTAS, la création du service des transports urbains, cantonné à l'exploitation, et la montée en puissance du service aménagement du territoire, chargé de tous les exercices de planification à l'échelle de 43 communes, ont marginalisé les relations anciennes qui préexistaient, et amoindri considérablement le rôle d'expertise de l'exploitant<sup>245</sup>.

Patrick Moreau a confirmé, en entretien, ces observations :

*On était tous dans le même bateau, et on ne pouvait pas distinguer ceux qui étaient STAS ou SIOTAS. (...) On ne peut pas faire abstraction du fait que les choses étaient atypiques par rapport à d'autres agglos, parce que, de fait, on ne peut pas dire qu'à l'époque, la STAS existait vraiment dans la démarche en tant qu'entreprise. Ce n'est pas la STAS qui savait qu'elle rentrerait dans un PDU. C'était plutôt certaines personnes. (...) L'entreprise était très intéressée, à un moment, à mon avis, comme un beau joujou supplémentaire, avoir un tramway supplémentaire, c'est toujours une motivation pour entraîner une entreprise, pour faire évoluer les gens, et puis parce que c'est un outil qui aussi, commercialement, pouvait répondre un peu à cette difficulté d'attirer les gens vers le transport collectif.*

entretien avec P. Moreau (STAS)

---

<sup>244</sup> cf. Rahon, 1993

<sup>245</sup> depuis le renouvellement du contrat avec la STAS en 2005, sous forme de délégation de service public, l'exploitant n'a plus de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de l'AOTU.

### 4.2.3. L'Etat « local » : pédagogie et accompagnement, au cœur de la « bulle PDU »

Les services déconcentrés de l'Équipement ont suivi l'exercice stéphanois de planification des déplacements urbains dès l'origine. Mais à l'analyse des réunions, on peut déceler deux périodes, avec un engagement plus marqué lors de la révision de 2002-2003 que sur la période 1996 – 2000, comme l'explique le Directeur des Etudes de la STAS :

*Au niveau des noyaux durs, ça reste, mais tout ça étant lié à l'intensité de la partie réflexion. Puisque ce qui nous nourrissait, c'était la mise au point du programme. Donc pour un certain nombre de gens du noyau dur de l'époque, pour moi, l'Agence d'urbanisme, le SIOTAS, la STAS, auxquels on peut ajouter la DDE, relativement présente tout le temps, mais c'est très lié aux personnes qu'il y avait là.*

entretien avec P. Moreau (STAS)

A partir de la nomination d'Olivier Frérot au poste de Directeur départemental, c'est Pierre Adam, chef de cellule au sein du service des transports et infrastructures, qui a suivi le dossier PDU, puis les déclinaisons PDS et aujourd'hui les PLU.

*Il y a une participation beaucoup plus volontariste, qui là est à géométrie vraiment variable, suivant les agglomérations et les DDE. Ça résultait aussi du fait qu'en 2002, je suis venu dans la Loire pour monter cette cellule Déplacements – Transports, donc il y avait, au plan stratégique, la volonté de mettre en place des moyens humains, du temps, de la compétence sur ce type de dossier, donc ça tombait bien.*

entretien avec P. Adam (DDE 42)

Dans le cadre du PDU, le positionnement de la DDE de la Loire est de « pousser » l'exercice de planification, en lui apportant une assistance méthodologique, et en veillant à respecter « l'esprit des lois » LAURE et SRU.

*On était vraiment à l'aise quant au fait d'essayer de promouvoir des politiques assez volontaristes, alors que c'est vrai, dans certains cas, les techniciens qui sont présents dans certains groupes n'ont pas forcément le sentiment d'être suivis, et que même les positions soient partagées par le reste de*

## CHAPITRE 4

*l'institution. Là, cette difficulté, on ne l'a pas eue, donc c'était vraiment un avantage, et c'est ce qui a conduit à ce qu'on puisse s'impliquer, sans retenue finalement, on était très à l'aise.*

entretien avec P. Adam (DDE 42)

## 4.2.4. Région et Département : des acteurs périphériques au positionnement fluctuant

Les protagonistes de la scène de négociation du PDU stéphanois confirment que les Conseils régionaux et généraux ne se sont associés à la démarche qu'avec difficulté :

*On n'a pas forcément réussi à ce que tout le monde ait une implication aussi forte. C'est vrai que le cas de la Région, et même du Département, au moins pour leur compétence transport, ont été quasi-absentes lors de la phase d'élaboration, même s'il y a eu plus d'échanges avec la Région, dans les phases de finalisation, mais c'est toujours un peu tard. Ce n'est pas là que ça se joue. (...) Mais c'est quand même dommage qu'on n'ait pas eu d'apport ni du Département ni de la Région dans les phases de diagnostic et de détermination des enjeux.*

entretien avec P. Adam (DDE 42)

De par sa compétence sur le transport ferroviaire des personnes, la Région Rhône-Alpes est pourtant un protagoniste obligé de la scène PDU, puisque le projet de développement est basé sur l'utilisation de l'étoile ferroviaire stéphanoise et sur l'amélioration de l'intermodalité.

**Si le Conseil régional a voté favorablement le PDU de 2000 et sa révision en 2004, on ne retrouve pas de présence régulière de ses élus et de ses techniciens dans les différentes instances de la scène de négociation. En tout état de cause, le positionnement de la Région par rapport au projet stéphanois s'est révélé délicat sur toute la période, et le PDU n'a pas « purgé » les questions ferroviaires posées par le projet retenu.**

Jusqu'en 2000, la Région a répondu positivement aux demandes d'amélioration des dessertes ferroviaires autour de Saint-Etienne, avec le cadencement Lyon – Saint-Etienne et l'électrification de la ligne jusqu'à Firminy. En point de mire, l'horizon stratégique lointain partagé par ces acteurs était une « phase 2 » du projet Saint-Etienne – Firminy, prévoyant une interconnexion entre tramway et voie ferrée à Bellevue, afin de faire circuler des trams-trains directs entre le centre-ville et Firminy, donnant ainsi tout leur sens aux objectifs initiaux du

PDU (améliorer les transports collectifs et relancer l'attractivité des centralités urbaines traditionnelles).

L'historique contemporain du projet de tram-train stéphanois peut en fait se résumer à une succession d'atermoiements entre la Région et l'AOTU. C'est le SIOTAS qui en a émis l'hypothèse, dans le cadre du PDU, alors que les services du Conseil régional semblaient sceptiques<sup>246</sup>. Au début des années 2000, on assiste à un premier basculement dans le jeu d'acteurs : la Région devient favorable au projet, alors que les acteurs locaux douchent l'enthousiasme, devant les coûts du passage à un écartement des rails standard, à quelques mois du début des travaux de la plate-forme de la deuxième ligne de tramway urbain.

Les élections régionales de 2005, en modifiant la majorité politique au Conseil régional, font repartir le projet à zéro à Charbonnières<sup>247</sup>, alors qu'élus et techniciens stéphanois, commençant à envisager l'après deuxième ligne de tram, réaffirment leur intérêt pour l'interconnexion. Les élus stéphanois interrogés sur cette question résument ces « frictions » avec diplomatie :

*La Région est dans une période de son histoire où son exécutif, que je connais bien, avec Bernard Soulage et Jean-Jack Queyranne, avait de grandes ambitions pour les transports, mais tout simplement se heurte à l'expérience de la gestion. (...) Aujourd'hui, j'attends de la part de la Région, qui est un partenaire important et indispensable, qu'elle clarifie sa position pour vraiment savoir ce qu'ils veulent faire, notamment sur le tram-train. (...) Mais je n'entends plus parler du tram-train, à la Région ! Je pense qu'ils calent sur les moyens financiers à mettre en œuvre, sur Grenoble, Lyon et Saint-Etienne.*

entretien avec M. Thiollière (Maire de Saint-Etienne, Président de SEM)

*Je crois que sur l'aire urbaine de Lyon, il y a onze autorités organisatrices... sur Rhône-Alpes, je ne sais plus combien... Pour la Région, ça fait quand même quelque chose d'important. Moi, je n'ai pas de souci jusqu'à présent, avec nos interlocuteurs du Conseil régional, parce que je sais que leur volonté, c'est la même que la nôtre, d'aller vers un transport collectif efficace. Ils sont plutôt...*

---

<sup>246</sup> ce scepticisme peut s'expliquer par le caractère très innovant des technologies, des tarifications, de l'exploitation et des organisations humaines et institutionnelles que ce projet demande ; sur le plan technique et urbain, Saint-Etienne est un cas qui renforce la difficulté, puisque le tramway urbain n'a pas l'écartement de rails standard, qui est celui des voies ferrées RFF et de nombreux tramways français (1 mètre au lieu de 1,435 m).

<sup>247</sup> siège de la Région Rhône-Alpes

*prudents... plus prudents qu'on ne le souhaiterait, parce qu'ils ne voudraient pas se laisser entraîner dans des mesures qui les obligent après à les dupliquer, ou à les décupler, sur l'ensemble de leur territoire. C'est ce qui explique, de mon point de vue, leur côté un peu hésitant parfois. Mais je suis sûr qu'au fond on est sur les mêmes objectifs.*

entretien avec J. Frécenon (VP SEM)

Chez les techniciens, le constat est identique, et les propos sont plus directs, ainsi qu'en atteste le témoignage de Patrick Moreau :

*La Région, dans le PDU, s'est intéressée, mais avec deux phases. Une phase, qui paraissait très motrice, très attentive, montrant que par rapport à d'autres agglos, ici il y avait une effervescence, un peu de volonté, dans tout ce qu'on disait, ce qu'on pouvait écrire, ils avaient l'impression de s'y reconnaître. Mais comme on est un peu trop mous, trop laxistes dans la réalisation, eux ils ont fini par se lasser. Et puis au moment où nous on aurait eu besoin d'eux, manque de chance, ils nous ont un peu mis des bâtons dans les roues, en tous les cas pas aidés, et finalement, c'est devenu presque une opposition, indépendamment des aspects politiques. Même si avant, des élus d'ici étaient très présents dans les instances régionales, avant le changement de bord. Enfin, c'est du fait qu'on a trop dérapé dans le temps.*

entretien avec P. Moreau (STAS)

**Si le positionnement de la Région a été fluctuant au cours de la décennie écoulée, celui du Département a lui été plus constant, mais les relations avec l'AOTU ( et surtout avec Saint-Etienne Métropole à partir de 2001) n'ont jamais été bonnes.** Celles-ci constituent un cas intéressant de débats menés sur la scène de négociation PDU, mais où les rivalités politiques et les différences de méthode et d'horizon stratégique lointain chez les techniciens ont créé un « fossé » entre les membres de la « bulle PDU » et les représentants du Conseil général de la Loire.

Nous reviendrons en détail sur les raisons et les conséquences de cet « affrontement » méthodologique et politique, dans les chapitres 5 et 6 (sections 5.2.1 et 6.2.1). Mais l'on peut d'ores-et-déjà confronter la perception du positionnement du Département sur la scène PDU, en accordant une large place à la parole des protagonistes. Celle-ci démontre le décalage de

positionnement et de légitimation entre les représentants de la Communauté d'agglomération et ceux du Département :

*Le Conseil général a été remis à sa place légitime, qui est la leur, et qui n'était pas la même avant qu'il n'y ait une AOT forte sur l'ensemble du territoire. Avec une AO compétente sur les transports mais aussi sur la voirie, sur l'aménagement, forcément, cette structure a pris cette place. Et forcément, a remplacé le Conseil général sur ces missions. Donc effectivement, ils ont perdu la main sur tout ça. S'est greffé là dessus le transfert des compétences sur les TC, avec des bisbilles politiques avec P. Clément, et ils ont perdu la main parce qu'ils manquaient de compétence là dessus.*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT)

*Le Conseil général n'adhère à rien du tout, le but du jeu c'est qu'il a un plan d'aménagement du réseau de voirie depuis des lustres dans la tête, et qu'il l'applique quoi qu'il arrive !*

entretien avec L. Meyer (SEM ADT)

*Si on a envie de ne pas être trop critique, on peut dire que le Conseil général de la Loire gère un Département qui est relativement compliqué, avec une partie nord, une partie sud, et évidemment une partie centrale qui est moins marquée. (...) En plus il a un argument qui compte en effet, en disant que la compétence transports sur le territoire métropolitain est à l'agglo, donc que c'est à l'agglo de le faire. Donc il ne faut pas compter sur lui pour prendre des initiatives sur notre territoire. Par contre, honnêtement, chaque fois qu'on a des initiatives fortes, contrats de plan Etat-Région, pôles d'échanges, contrat territorial avec Métropole, le Conseil général est quand même à nos côtés. Les engagements du Conseil général sont tenus.*

entretien avec J. Frécenon (VP SEM)

*Dire qu'on n'était pas dedans, je ne sais pas quel était le noyau dur, mais on a toujours répondu présents ! (...) Un Conseiller général risque toujours d'être accusé de ne prêter qu'aux riches, et en particulier qu'aux agglos, vis-à-vis du reste du territoire. Donc le Conseil général fait très attention d'accorder autant « d'importance » aux agglos qu'au reste. L'inverse est sans doute vrai aussi. Quand les intercommunalités se créent, elles le font souvent aussi par opposition au Conseil général, en disant « on veut exister ! Si on veut exister, il faut tuer le cordon ombilical ! » Nous, on ressent ça assez fort, c'est assez curieux... C'est quelque chose que j'ai ressenti à travers les services, l'idée que*

## CHAPITRE 4

*même à travers les services de Saint-Etienne Métropole, il y avait des idées qu'il ne fallait pas dépendre des services du Conseil général en termes de réflexions, et qu'à la limite, si on n'était pas d'accords avec eux, c'était un bon moyen de dire qu'on était libres !*

entretien avec A.C. Lieutaud (CG 42 Infra)

## 4.2.5. Ville de Saint-Etienne : une « acculturation » lente au PDU

Le positionnement de la Ville de Saint-Etienne au sein de la scène PDU a lui aussi connu des vicissitudes. Lors de la première phase, jusqu'en 2000, seul Claude Marder, adjoint à l'urbanisme a suivi ponctuellement la démarche. Si le Maire était l'un des initiateurs du PDU pour réformer le SIOTAS et dépasser l'échelle communale, il n'est pas intervenu officiellement dans le déroulement de l'étude.

L'élection d'une nouvelle équipe municipale, en mai 2001, toujours conduite par Michel Thiollière, a modifié le positionnement politique de la Ville : la nouvelle adjointe aux déplacements, Agnès Chanal, a pris part à l'ensemble des instances « civiques » du PDU, puis à sa déclinaison locale (PDS).

*Quand j'ai été élue en 2001, que j'ai eu cette délégation là, j'étais très surprise, je n'ai absolument aucune compétence technique, sur ça, vraiment aucune. (...) Donc c'est vrai qu'il y a plein de choses que j'ai complètement découvert ! Je n'étais pas écolo, il y a plein de questions que je ne m'étais jamais posées... Et du coup, d'arriver dans cette délégation, ça m'a vraiment fait réfléchir à des tas de choses. Et je me suis rendu compte des incohérences, et puis qu'on n'avait pas tout saisi.*

entretien avec A. Chanal (Adjointe VSE)

*Ce qui m'a manqué, honnêtement, pendant l'élaboration du premier PDU, entre 1995 et 2000, ça a été une véritable implication de la grande ville, que j'ai n'ai pas eue. Les raisons sont multiples. Parce que c'est vrai qu'on ne peut pas organiser des choses comme ça sans que la grande ville soit très présente. Ce qui n'est plus du tout le cas aujourd'hui, c'est totalement différent. Je le vois, le Président lui-même est parfaitement motivé, parfaitement au courant de ce qui se fait, et puis il y a des relais maintenant à Saint-Etienne, parce que c'est vrai qu'un projet de déplacements, c'est aussi un projet d'urbanisme. Et puis finalement, c'est un projet de ville, c'est clair.*

entretien avec J. Fréconon (VP SEM)

Dans la sphère technique, le constat est similaire : les relations ont été difficiles lors du premier PDU, alors qu'une coopération s'est amorcée lors de la révision, et renforcée avec le Plan de Déplacements de Secteur. Une nouvelle fois, c'est Patrick Moreau qui, ayant suivi l'ensemble des deux démarches successives, en dresse le constat le plus complet :

*Je pense que le gros point négatif reste pour moi la Ville de Saint-Etienne, parce que quelles que soient les personnes qu'on a eues sur la durée, je ne les ai pas vues s'intéresser vraiment. Encore une fois, c'est même l'inverse. Sur les gros dossiers, comme la démolition de la « muraille de Chine », comme sur Bellevue, comme sur les cliniques, comme sur le reconditionnement du GIAT, chaque fois, alors qu'on les interrogeait sur les pistes, sur le devenir, jamais de réunion nous expliquant ce qu'ils voulaient faire. Non, ils venaient aux réunions, ne donnaient aucune info, avec l'impression que systématiquement, ils gardent leurs secrets, et dès qu'on a des idées un peu nouvelles, on n'y voit pas adhérer grand monde. Sur toute la période, moi je reste un peu déçu, étant donné tout ce qu'on a essayé. Tous, que ce soit l'Agence, le SIOTAS, la Stas, étaient prêts à aider la Ville de Saint-Etienne pour essayer de se redonner une certaine prestance, une certaine dynamique, et on n'était pas là pour les embêter. Mais on a toujours l'impression qu'ils le prenaient dans ce contexte là, et ça c'est un peu dommage. (...)*

*Malheureusement, on est arrivés dans un endroit où aujourd'hui, les gens ont une vision de l'urbanisme vraiment restreinte. Il y a l'exemple d'Alain Cluzet. En tout cas, ils n'ont rien compris de ce qu'on essayait de faire. Et donc après, c'est la frilosité. Les gens n'ont pas compétence de parler d'aménagement ou d'urbanisme. C'est les gens du service urbanisme de la Ville de Saint-Etienne qui peuvent traiter de l'urbanisme. Les autres, ils ne sont pas compétents. Des gens comme J.P. Charbonneau, c'est pareil. C'est des gens qui maintenant ont leur pré carré. Ce sont des incontournables. De temps en temps, ils disent des choses très intéressantes, ce n'est pas qu'ils sont incompetents, mais dans d'autres villes, ils seraient parfois plus ouverts. Ici, ils sont chapeautés par des gens qui ne veulent pas que les choses leur échappent.*

entretien avec P. Moreau (STAS)

*Avec la Ville de Saint-Etienne, on sent qu'il y a des habitudes de travail qui se mettent en place, des objectifs fixés et partagés, même au niveau des DG. Il y a une adhésion au projet. Mais ça n'est pas idyllique quand même ! On est encore beaucoup dans le pré carré du fait du prince... Ca va évoluer.*

entretien avec L. Meyer (SEM ADT)

## 4.2.6. La plaine du Forez : une scène de négociation trop précoce ?

Le projet voté en 2000 s'est clairement positionné sur le scénario B (volontariste à l'échelle du SIOTAS), avec l'affichage d'un horizon stratégique plus lointain, l'extension des actions dans la vallée du Gier (variante B'). A cette date, le scénario C semblait politiquement hors de portée : aucun élu de la plaine du Forez (communal ou intercommunal) n'avait manifesté la volonté de prendre compétence sur la question des mobilités quotidiennes.

Dès le premier PDU approuvé, des rencontres ont été organisées avec élus et techniciens du Département et de la plaine du Forez, afin d'étudier l'opportunité et le faisabilité d'un syndicat mixte de transport. Au lancement des études de révision du PDU, en 2002, ces négociations n'avaient pas avancé. Entretemps, les discussions entre élus du canton de Montbrison et de la Communauté de communes Forez Sud avaient été initiées, aboutissant à la création en 2004 de l'une des Communautés d'agglomérations les moins peuplées et les plus rurales de France, Loire Forez. Cette création s'est accompagnée de la prise de compétence obligatoire des transports urbains, pourtant confiée transitoirement au Conseil général.

C'est donc dans un contexte de mutation institutionnelle et de réorganisation politique de la plaine du Forez, que les élus de celles-ci ont été invités à se pencher à nouveau sur les questions de mobilité quotidienne entre leurs communes et Saint-Etienne. Aussi le positionnement de ces intercommunalités est-il resté discret sur la scène PDU.

En ce sens, plusieurs observateurs locaux considèrent que la « main tendue » vers les acteurs politiques de la plaine du Forez s'est révélée être trop précoce pour qu'elle aboutisse à un partenariat institutionnel, technique et financier, d'autant que le déséquilibre était patent entre les nouveaux acteurs de la plaine du Forez, inexpérimentés, et Saint-Etienne Métropole, également nouvel entrant mais bénéficiant de l'expérience et des acquis du premier PDU réalisé par le SIOTAS :

## CHAPITRE 4

*Pour la plaine, c'est quand même différent, parce que, là aussi, je le dis sans mépris aucun, et sans vouloir faire preuve de suffisance, on n'est quand même pas au même niveau de développement. La forme urbaine n'est pas la même, la présence d'une agglomération de 200 000 habitants n'existe pas, donc, on ne pouvait pas avoir de ce côté-là la même démarche. Et puis alors, il y a un obstacle de taille, c'est tous les problèmes de financement. Et on ne fait pas un réseau de transport collectif assez fort sans mettre en place les moyens financiers, qui passent par le versement transport. Et je ne sais pas si nos collègues de la plaine sont décidés à le mettre en place.*

entretien avec J. Fréconon

*La plaine du Forez a validé le PDU par voie de courriers officiels ; ils sont au courant de notre démarche et de nos objectifs. Les autres acteurs sont aussi légitimes que nous, mais ils ne sont pas encore au même niveau. Et ce n'est pas à Saint-Etienne Métropole de résoudre leurs problèmes de déplacements. (...) Mais il faut qu'ils avancent ! Que ce soit Forez-Sud, Pays de Saint-Galmier ou Loire-Forez, ils se sont créés en même temps que nous, donc à eux de se bouger pour arriver à faire quelque chose à la même vitesse que nous.*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT)

*Nous avons tendu la main aux gens de la plaine, parce qu'ils avaient regretté de ne pas être là dans le premier PDU. Politiquement, il y a eu accord sur un certain nombre d'affichages. Mais on ne sent pas aujourd'hui la plaine rebondir sur cet affichage-là. Aujourd'hui, ils sont en position d'attente, alors qu'ils devraient être en position de demandeurs. A mon avis, ce serait à eux maintenant de prendre ce qui a été dit dans le PDU de Saint-Etienne Métropole, et de nous dire « allez, chiche, on le fait ». Je pense qu'ils auraient un accueil qui ne serait pas forcément mauvais. Nous, après, on s'est recentrés sur notre territoire, c'est assez logique.*

entretien avec L. Meyer (SEM ADT)

*Il est vrai qu'il n'y a pas, de la part du Conseil général de la Loire ou des Communautés de la plaine du Forez, d'expérience, d'histoire du transport public. Donc on en est encore à un degré faible d'implication dans les transports publics. Je fais le pari, aujourd'hui, que ça ne peut pas durer, tout simplement parce que les populations vont exiger un certain nombre de choses. Chez nous, dans l'agglomération stéphanoise, elles prennent l'habitude d'un niveau de service. Comme il n'y a pas de*

## CHAPITRE 4

*frontière étanche entre Saint-Etienne Métropole et la plaine du Forez, et que les gens font la navette 2 ou 4 fois par jour entre leur domicile et leur lieu de travail, il est probable qu'ils auront des exigences fortes dans les années à venir dans la plaine du Forez.*

entretien avec M. Thiollière (Maire de Saint-Etienne, Président de SEM)

## 4.3. Conclusion : une coalition d'acteurs, deux périodes, trois niveaux d'implication

Le quatrième chapitre de cette thèse a été consacré à dresser le panorama de l'implication des acteurs locaux dans la démarche d'élaboration d'un PDU pour l'agglomération stéphanoise. A partir d'archives, d'observation directe et d'entretiens individuels, **nous avons identifié une coalition d'intérêt associant, à des degrés divers, l'ensemble des acteurs locaux concernés par un projet de développement centré sur les déplacements urbains.**

**Cette coalition a évolué dans le temps, en fonction des instances organisées au sein de la scène de négociation PDU, et du positionnement de l'institution ayant la légitimité et le leadership pour piloter la démarche (le SIOTAS puis Saint-Etienne Métropole).**

Nous avons également montré que la démarche PDU doit être considérée comme la création d'une coalition d'intérêt (à finalités institutionnelles et financières) plutôt que comme une véritable scène de coopération.

**Ce qui relie les acteurs au sein de la scène PDU tient en effet davantage d'un intérêt pour la justification et le subventionnement de « grands projets – solutions » que d'une volonté partagée de cohérence de l'action de chacun et de convergence d'horizons stratégiques.**

**Il ne faut pourtant pas minorer la portée des coopérations, échanges et validations réalisées dans le cadre de la démarche PDU :** l'essentiel, au regard de la présentation du contexte stéphanois opérée dans le troisième chapitre, est que la mise à l'agenda des questions de déplacements urbains a entraîné, dans l'agglomération stéphanoise, la structuration d'une coalition d'acteurs, au service d'un projet politique partagé. Cet « acquis » vient en contrepoint de la situation préexistante de « prés carrés » et de répartition « féodale » des

compétences et des périmètres, et montre que l'agglomération stéphanoise a, « enfin », basculé dans une nouvelle ère de gouvernement territorial supra-communal.

**La coalition créée par le PDU s'est organisée, en deux phases de repositionnement des acteurs, et selon trois niveaux d'implication.** Autour du « club » central, de la « bulle », ont gravité des organismes et des institutions qui ont participé à la production de la scène, et ont été influencés par elle (en termes de méthode, de définition de l'horizon stratégique, de rapports de force entre organisations).

Après analyse du positionnement relatif des acteurs, et approfondissement de leurs motivations et argumentations motivant leur implication dans la scène de négociation, il apparaît clairement que **la coalition n'est pas « monolithique », mais traversée par des tensions (cas des relations entre Saint-Etienne Métropole et Conseil général), et structurée par des niveaux d'implication différenciés, entre un Etat local pédagogue, une ville-centre partagée entre repli sur son « pré carré » et adaptation au nouveau contexte institutionnel, ou bien encore une Communauté d'agglomération structurant une de ses compétences phares sur les bases d'un projet de territoire hérité d'une structure plus ancienne, tout en n'ayant de cesse d'affirmer sa légitimité face à ses partenaires.**

Au-delà de l'existence d'une coalition d'acteurs, structurée par une démarche, très sectorielle, de planification des déplacements urbains, **nous pouvons à présent nous interroger sur ce qu'a « produit » la scène de négociation** : assiste-t-on à la transcription opérationnelle de propositions améliorant concrètement la cohérence entre urbanisme et réseaux de transport, ou bien peut-on déceler des résultats d'ordre organisationnels sur le réseau d'acteurs mobilisé dans l'agglomération stéphanoise ? L'analyse de la production de la scène PDU est l'objet du cinquième chapitre de cette thèse.

# CHAPITRE 5

## Le PDU stéphanois, ou la cohérence comme convention d'organisation

Après avoir détaillé, dans le chapitre 4, l'organisation des différentes instances qui composent la scène de négociation du Plan de Déplacements Urbains et l'implication des acteurs en leur sein, il est désormais possible de chercher ce qu'il est ressorti de cette scène.

En premier lieu, il s'agit de placer l'analyse au niveau de l'individu. Comment un acteur, membre de la scène, articule-t-il son positionnement entre sa posture officielle, les tractations plus officieuses, et la poursuite d'un horizon stratégique lointain ? C'est le cadre d'analyse tactique-stratégique, proposé par Max Sanier et Philippe Corcuff, qui nous permettra d'approfondir cet axe de questionnement.

Ainsi que nous l'avons vu dès le chapitre 2, il ressort par ailleurs du travail initié par V. Kaufmann que les représentations et les valeurs des acteurs sont des déterminants aussi influents que les éléments de structure et de contexte dans la compréhension des modalités de structuration d'un horizon stratégique, que l'on peut définir comme une « ligne de fuite lointaine » de l'action publique partagée par un « club » d'acteurs qui en ont une représentation convergente, à l'opposé donc d'un objectif arrêté et précisément circonscrit, caractéristique de cadres d'analyses « classiques » des décisions. C'est pour cela que nous utiliserons la parole des principaux membres de la scène pour y déceler la « part d'imaginaire » qui a motivé leur investissement.

En second lieu, on peut également analyser la production de la scène de négociation PDU à une échelle collective. La recherche – partagée – d'une cohérence territoriale entre urbanisme et réseaux de transports dans l'agglomération stéphanoise à terme, permet d'appréhender les modalités de co-élaboration des projets et de coordination des procédures.

A travers ces deux échelles d'analyse de la production de la scène de négociation, nous pourrons ainsi montrer dans ce cinquième chapitre que le PDU stéphanois a organisé une convention d'organisation entre acteurs, répondant de manière originale à l'injonction nationale de cohérence territoriale, et rompant avec les habitudes de production de planifications urbaines fonctionnalistes, héritées de la LOF de 1967 et des représentations « traditionnelles » de la cohérence entre urbanisme et déplacements.

## 5.1. LA DEMARCHE PDU A L'ECHELLE INDIVIDUELLE : UNE LECTURE « TACTIQUE STRATEGIQUE »

Nous allons à présent nous intéresser aux différents horizons embrassés par la démarche de projet engagée à l'occasion de l'étude du PDU de la région stéphanoise, en reprenant la grille de lecture formulée par Max Sanier et Philippe Corcuff en 2000<sup>248</sup>, qui permet d'analyser le saisissement d'opportunités et de marges de négociation par un groupe d'acteurs, dans le cadre d'un horizon de réflexion plus lointain, plus global, et répondant à une définition partagée de « l'intérêt général ».

### 5.1.1. Une scène de négociation pour trois postures

Ce qui a intéressé M. Sanier et P. Corcuff, c'est la **place tenue par le « stratégique » dans le comportement professionnel quotidien de ces acteurs, c'est-à-dire ce qui les emmène au-delà du court terme**. On peut considérer l'étude d'un projet sectoriel type PDU à une telle projection dans un horizon stratégique lointain, d'autant plus que celui-ci fait appel aux représentations d'une cohérence « ultime et parfaite » entre une ville et ses réseaux de déplacements, représentations très prégnantes dans l'imaginaire du groupe d'acteurs considéré.

**Nous faisons donc l'hypothèse que la création d'une scène de négociation telle que celle du PDU stéphanois engage les acteurs qui s'y sont investis à adapter leur comportement,**

---

<sup>248</sup> cf. chapitre 2, paragraphe 2.2.3 de cette thèse, et Sanier, Corcuff, 2000, in Annales Histoire Sciences Sociales n°4

**leurs choix et leurs justifications, en fonction de leur horizon stratégique, celui-ci étant convergent avec les objectifs visés par la démarche PDU.**

**Cette adaptation permet à la fois de dépasser le cadre du quotidien, et d'aboutir – au moins partiellement - à une vision commune de l'avenir, en créant des coalitions d'intérêt autour de « sous-projets » dépendant de la « scène – portail » constituée par le PDU.** En ce sens, la cohérence est à chercher dans la structuration d'acteurs (cohérence organisationnelle), plutôt que dans la transcription opérationnelle du projet PDU sur un territoire donné (cohérence de résultat, souhaitée par la loi SRU).

Max Sanier et Philippe Corcuff ont observé que les décisions politiques sont rendues légitimes non seulement par les dispositifs publics et des mécanismes et méthodologies formalisés, mais également par des négociations plus libres, plus informelles, que d'aucuns appellent le « off » en termes journalistiques.

**Nous allons montrer à présent que la démarche PDU a structuré chez les acteurs trois postures, que les acteurs articulent selon les instances et les opportunités : un horizon stratégique lointain (cohérence « ultime »), un discours officiel (tenu dans les instances publiques), et des tractations plus officieuses (qui permettent de débattre d'aspects moins consensuels).**

Le troisième chapitre (section 3.3.) a montré comment la première phase de la démarche PDU, qui correspond au diagnostic, a élaboré le « décor » de la scène de négociation : approche très fouillée, très documentée, très ouverte, de la problématique des déplacements urbains, selon une approche multimodale et transversale, à une échelle vaste (une petite centaine de communes). Les premières questions adressées aux élus étaient assez générales, et s'intéressaient à des thématiques qui ont d'ailleurs été quasiment abandonnées lors des phases d'étude ultérieures, marquées par un resserrement pragmatique du projet : desserte des quartiers « sociaux », liaisons de périphérie à périphérie, liens entre morphologie urbaine et modes de déplacements, aspects environnementaux, articulation entre projets autoroutiers et relance du transport collectif, etc.

**La démarche PDU se présente donc, d'entrée, aux acteurs « invités » à y participer, comme l'espace d'une réflexion aux objectifs assez généraux, aux outils potentiellement transversaux, ouvrant à la négociation des « tabous » (vitesse commerciale du tramway, aménagement de boulevards urbains parallèles à des autoroutes, place du vélo dans l'urbanité stéphanoise...) et des projets à horizon lointain.**

La législation est venue conforter, a posteriori, cette présentation de la scène PDU comme un espace ouvert, transversal et global : avec la loi sur l'Air de 1996 qui met l'accent sur une approche environnementaliste, puis avec SRU en 2000, qui place la démarche sous les sceaux de la recherche de cohérence et de mixités sociale et fonctionnelle.

**La scène publique d'étude du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération stéphanoise a été structurée autour de 7 instances officielles, où le principe d'intervention des acteurs dans la négociation est que leur position, leur discours, doivent être argumentés selon des modes de justification publique (c'est-à-dire une justification utilisée par un acteur dans une situation de débat public, donc potentiellement audibles et visibles par les autres acteurs, et par l'ensemble de la société<sup>249</sup>).**

Le schéma ci-dessous, déjà présenté au chapitre 4, rappelle ce que sont ces différentes instances officielles, classées entre le « cœur de la démarche » (comité syndical, comité de pilotage restreint, comité technique restreint), les instances « satellites », associant davantage d'acteurs (comité de pilotage élargi, réunions de travail), et enfin les démarches « périphériques », destinées à associer le maximum d'intervenants au PDU (incluant la population et la société civile), mais au rôle bien moins décisif dans l'avancement de l'étude.

---

<sup>249</sup> cf. Boltanski, Thévenot, 1991 ; Lafaye, 1996 et Corcuff, 1998, *in* Correspondances n° 51

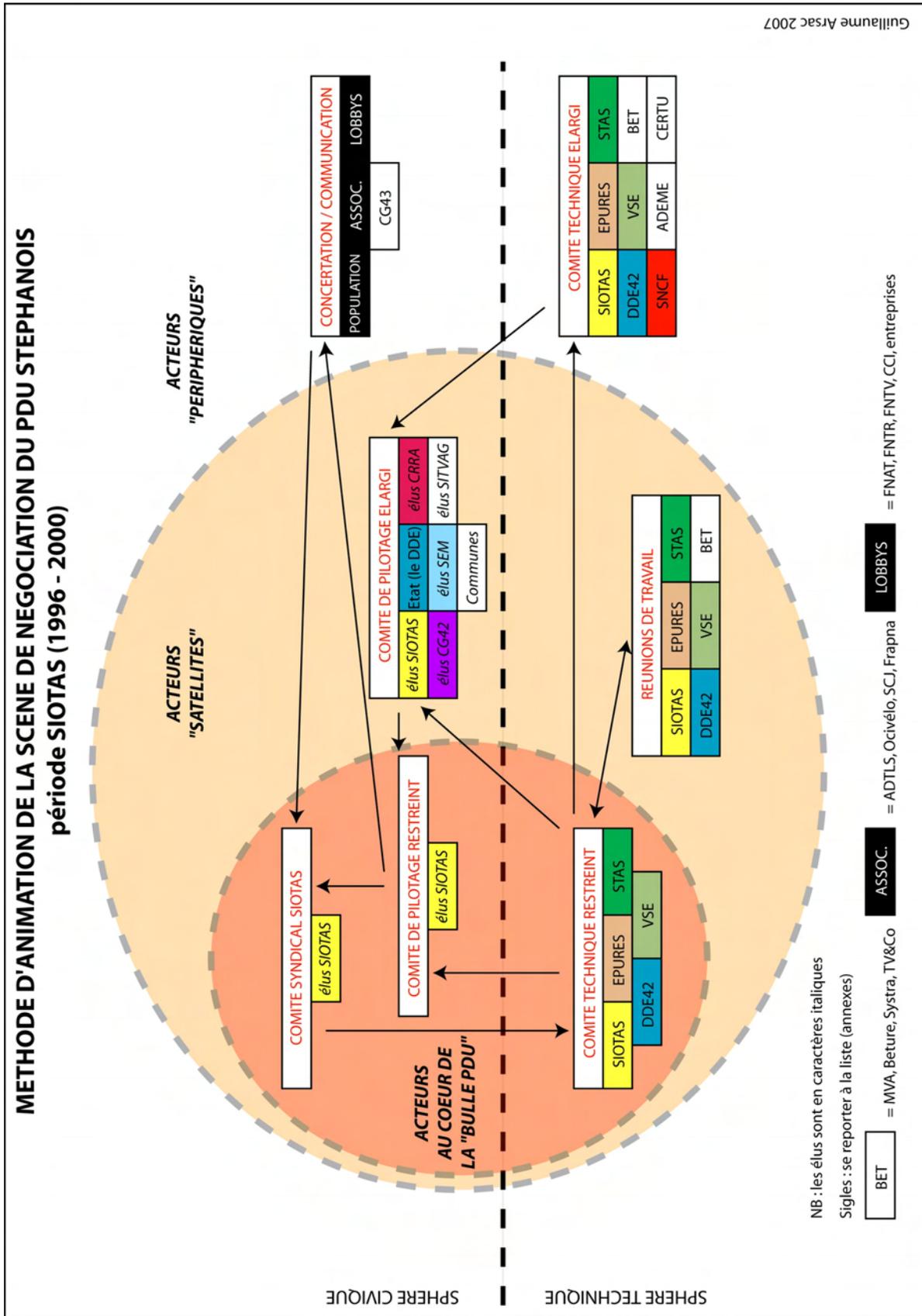


illustration 61

Rappel des instances officielles d'animation de la scène PDU, définies par le SIOTAS au lancement de la démarche

On peut observer que le projet stratégique, d'horizon lointain, a été structuré dans la scène de négociation : c'est, à grands traits, le scénario C du PDU, vision volontariste et peu accessible politiquement, financièrement et techniquement. Les acteurs ont également élaboré un scénario « raisonnable » et pragmatique, le BB', que l'on peut associer à la posture de discours « officiel » : les membres du « club » ont discuté des composantes du scénario, dans un cadre d'opportunités resserré. La posture « informelle » est utilisée, dans ce fonctionnement de la scène, pour débattre les points durs de la négociation, et tester des hypothèses plus « iconoclastes ».

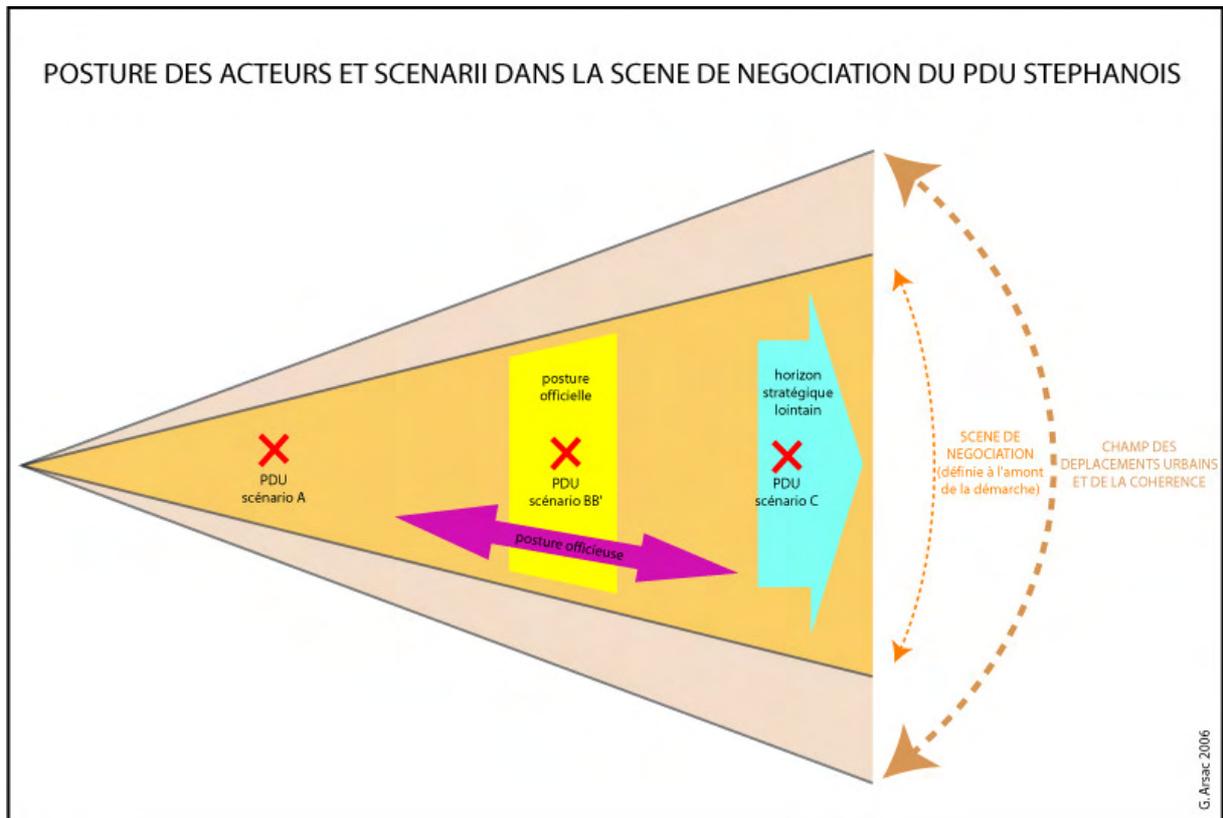


illustration 62

Schéma de synthèse des postures adoptées par les acteurs au sein de la scène de négociation du PDU stéphanois. Celle-ci n'embrasse qu'une partie d'un champ plus global, et est structurée par la posture officielle, « volontariste et réaliste », qui correspond à peu près au scénario BB'. Le A correspond au « fil de l'eau » repoussoir, et le C est l'une des projections d'un horizon stratégique lointain, dont tous les acteurs de la scène se réclament. Une posture plus informelle permet la négociation, principalement pour tester des hypothèses et des marges de manœuvre.

Les instances publiques du PDU ont été complétées, à partir de 2001, par celles des Plans de Déplacements de Secteurs, déclinaison territoriale du PDU par sous-groupes de communes. **L'objectif des PDS est précisément de faire partager le projet global PDU aux acteurs communaux, et de définir des projets opérationnels à cette échelle, à échéance de 10 ans.**

Ainsi, pendant les deux années d'élaboration du document, l'ensemble des communes d'un secteur est réuni tous les mois avec les techniciens des différents acteurs investis dans l'élaboration du PDU. **Le caractère volontariste parce que non prescriptif des PDS confère à ces démarches dépendantes de la « scène-mère PDU » un rôle important de négociation, d'appropriation et de formulation de « sous-projets », à échéance de 10 – 15 ans, mais réalisés en cohérence avec la vision générale approuvée dans le projet stratégique défini dans le PDU.**

**Dans la démarche stéphanoise, les instances publiques ont été complétées par une scène officieuse, plus flexible, qui a permis d'avancer dans la négociation,** souvent de manière positive, c'est-à-dire allant dans le sens « volontariste » défini par l'horizon stratégique lointain défendu sur la scène officielle. On peut citer à ce titre la mise en site propre de la ligne de tram historique, et l'amélioration de sa vitesse commerciale, les questions d'organisation et de tarification du stationnement urbain, le phasage du deuxième TCSP stéphanois, sur lesquels nous reviendrons ultérieurement.

**Il ne faut pas considérer ces échanges officieux comme une instance où l'essentiel s'élaborerait dans l'ombre, au sein d'un cénacle resserré, qui dénaturerait et viderait de son sens la scène publique. Bien au contraire, on peut concevoir la scène « off » comme une « respiration », un aparté entre deux ou trois acteurs devant avancer sur un problème à résoudre commun mais ardu.**

**Ce « club » discret permet ainsi de « déminer » des oppositions, de définir un référentiel commun, d'opérer un choix construit autour d'une micro-coalition, ce qui redonne ensuite toute sa force au groupe d'acteurs investis sur la scène publique, et permet d'avancer conjointement, faisant converger les horizons lointains.** On peut citer à ces titres les relations entre l'autorité organisatrice et la Ville de Saint-Etienne, ou le Conseil général de la Loire, clarifiées et harmonisées à l'occasion de rencontres hors scène officielle, qui ont évité le blocage de celle-ci, et au contraire permis une mise au « diapason commun ». Nous aurons également l'occasion d'aborder ultérieurement ces situations.

Il est à d'ailleurs à noter que l'existence des échanges informels est tout à fait reconnue et légitimée par les intervenants de la scène officielle, qui considèrent **qu'ils permettent d'étudier des solutions aux questions posées, avant de les soumettre sur la scène officielle.**

Ainsi le chef de projet du PDU SIOTAS va même jusqu'à regretter la trop faible implication d'un acteur clé, peu intéressé lors du premier PDU, et qui était pourtant très attendu par les élus et techniciens en charge du dossier, afin de pouvoir négocier directement avec lui sur des thématiques qui le concernaient directement (projet urbain, TCSP, quartiers « sociaux », modes doux...) :

*Qu'est-ce qu'on a décidé en dehors des structures ? Ca tient une place certaine ! J'exagère un peu, mais le déroulement de la procédure... on n'a pas mobilisé les foules, soyons clairs ! Ce qui m'avait gêné, c'était de façonner ce PDU avec une absence certaine de la ville-centre...*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

**L'informel a également été utilisé pour les ajustements pré-décisionnels à haut niveau, entre la conduite technique du PDU et le Maire de Saint-Etienne, par ailleurs à la tête du SIOTAS puis de Saint-Etienne Métropole.**

Dans ce cadre-là, l'existence de rencontres directes menées hors des instances officielles, et notamment des « grands messes » que sont les comités syndicaux et les conseils de communauté, peut être appréhendée, d'un point de vue politique, comme la préparation des instances publiques, et d'un point de vue technique, comme l'opportunité de définir « jusqu'où l'on peut aller », techniquement, financièrement et politiquement parlant, donc de saisir des possibilités et des scénarisations compatibles avec l'horizon stratégique mais non encore légitimées publiquement.

Une nouvelle fois, on peut citer le cas des grands projets du PDU : électrification Saint-Etienne – Firminy, projet tram-train, mise en site propre du tram, création d'un deuxième TCSP... **Mais les témoignages des protagonistes concordent pour reconnaître un plus grand rôle aux négociations informelles dans le PDU SIOTAS plutôt que dans la révision menée par Saint-Etienne Métropole.**

*Il y a eu 3 voire 4 réunions politiques, en présence de Michel Thiollière. Ces réunions n'ont pas de compte-rendu... Donc oui, il y a eu des réunions informelles, très importantes.... J'ai des documents annotés de la main de Michel Thiollière. Il y a eu des réunions avec Michel Thiollière, Jacques Frécenon, Claude Marder et un autre élu du SIOTAS si je me souviens bien.*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

*Pour le premier PDU, Jean-Guy a un mode de fonctionnement très bilatéral... beaucoup d'informel, de discussions... ce que tout le monde fait. Mais je pense que dans la révision du PDU, on a eu un mode de production beaucoup plus ouvert. Même si le premier PDU avait l'apparence d'une organisation en plusieurs niveaux de comités de pilotage, il s'est fait à 3 : F. Duval, J.G. Dumazeau, E. Filippini. Ils référaient à Jacques Frécenon. Sur ce lien là, dans la révision, il a été plus étroit au niveau de la maîtrise d'ouvrage, ce qui a certainement clarifié l'informel. Clairement, le couple pilote, ça a été Jacques Frécenon – Ludovic Meyer, mais qui avaient la légitimité complète pour être tous les deux. Et les autres partenaires ont été associés à leur place. Les échanges se sont faits entre eux deux, au sein même de la maîtrise d'ouvrage. Ils ne se sont pas faits dans un réseau informel qui associerait moult personnes... Donc les espaces de dialogue, d'échanges, de négociation, de remontée de l'information, ils se sont faits dans des groupes bien identifiés, où chacun disait ce qu'il avait à dire... L'agence d'urbanisme, la STAS... et tout ça remontait en comité de pilotage.*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT)

On peut noter au passage le terme très révélateur de « couple », dans le discours du responsable du service Aménagement du territoire, concernant l'élu et le technicien du nouveau « leader » local, amoindrissant ainsi le positionnement relatif des autres partenaires de la « bulle », et notamment celui de l'Agence d'urbanisme et de la STAS.

**Pourtant la posture « informelle » de certains « espaces de dialogue » a permis l'ajustement et la validation des différents sous-éléments de projet qui constituent le document final du Plan de Déplacements Urbains. Celui-ci cristallise, dans une logique réglementaire, un certain nombre d'engagements et de « bonnes intentions », plus ou moins précisés en termes de financement et de calendrier.**

Pour autant, **on ne peut résumer la décennie d'étude du PDU stéphanois à un document contractuel. Ainsi que nous en avons formulé précédemment l'hypothèse, la recherche de cohérence est davantage organisationnelle que procédurale.** C'est pour cela qu'il est nécessaire de percevoir cette démarche comme un cadre d'action flexible, ce que nous allons à présent étudier.

## 5.1.2. Le PDU stéphanois, un cadre d'action publique flexible

**Le Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération stéphanoise n'a pas défini un projet « bouclé » en 2000, valable 10 ans et intangible, tels les exercices de planification urbaine nés de la Loi d'Orientation Foncière.** Au contraire, on peut le considérer comme un processus, plutôt qu'une démarche ponctuelle : les Plans de Déplacements de Secteurs et des réunions de suivi du PDU sont régulièrement organisées entre les acteurs depuis l'approbation officielle du projet. A travers trois exemples, nous allons également voir **qu'il constitue un cadre d'action publique flexible, où les négociations et ajustements interinstitutionnels se poursuivent au-delà des phases officielles d'élaboration et de validation.**

Citons en premier lieu la deuxième ligne de transport en commun en site propre, l'un des projets phares de la démarche. Nous avons déjà vu que cette ligne est issue des propositions de Ricardo Bofill, présentées comme le projet urbain de la ville de Saint-Etienne au début des années 1990. Si quelques scénarii testés par les bureaux d'étude ont réutilisé le tracé est-ouest proposé par Bofill, entre le Clapier et Châteaueux, les partenaires investis dans l'étude du PDU (SIOTAS, STAS, Epures, Ville, DDE...) modifient très vite les hypothèses d'origine – destination. Ainsi plusieurs propositions de desserte en TCSP de Châteaueux, du Technopôle, de la Métare et de Châteaueux ont été élaborées, partagées, testées. Le projet final adopté en 2000 retient le principe d'une deuxième ligne Châteaueux – centre-ville – Métare, dont le mode reste à définir (tramway, trolleybus guidé au sol, trolleybus classique).

Un choix politique à haut niveau est effectué après les municipales de 2001, phasant le projet en deux branches (centre-ville - Châteaueux, centre-ville – Métare), et de choisir le tramway, afin de réaliser, à terme, un réseau de tramway permettant jusqu'à 4 origines / destinations<sup>250</sup> (réseau dit en « H »). **Ce premier choix échappe donc à l'étude du PDU *stricto sensu* : il s'agit d'une décision passée par le filtre de la « scène portail », mais demeurée indépendante du cœur de la démarche proprement dit.**

<sup>250</sup> Solaire – Hôpital nord, Châteaueux – la Métare, Bellevue – Châteaueux, la Métare – la Terrasse

**Quelques mois avant la révision du PDU par Saint-Etienne Métropole en 2003 – 2004, une nouvelle décision intervient, toujours déconnectée de la scène principale, quoique concordant à l’horizon stratégique lointain défini à l’origine (relancer l’attractivité et l’accessibilité du centre de l’agglomération, « épaissir » l’hypercentre jusqu’alors resserré sur la Grand rue, relancer la fréquentation du transport collectif...) : entre les places du peuple et Anatole France, le tracé nord-sud sera dédoublé de la Grand rue vers le cours Victor Hugo, avec une voie (et un sens de circulation) dans chaque sens...**

En mai 2004, la révision du PDU est adoptée, prévoyant la deuxième phase du TCSP initial vers la Métare, ainsi qu’un prolongement Châteaueux – Nord-est (Technopôle ou Montreynaud) dont le mode est à définir, et qui sera réalisé au-delà de l’échéance légale du PDU révisé (2014).



illustration 63

Travaux de la deuxième ligne de tramway, place Fourneyron, décembre 2005

Mais deux ans plus tard, au moment de l'inauguration de la première phase, les élus semblent préférer un trolleybus pour réaliser la seconde phase du TCSP vers la Métare... voire réaliser l'extension nord-est avant. **Il s'agit donc du troisième signe, en l'espace d'un seul mandat municipal, de la flexibilité du PDU, combinaison d'un projet à moyen terme (10 ans) et d'un horizon stratégique lointain.**

**Faut-il en conclure à l'inutilité du PDU ? Non, puisque tous les choix successifs, toutes les négociations menées depuis l'adoption du projet sont réalisées en référence à la « scène portail », sans incohérence fondamentale par rapport au projet global élaboré en partenariat depuis 1996.** En revanche, il faut remarquer le pragmatisme et l'opportunisme politique – au sens du saisissement institutionnel, non au sens péjoratif commun – dont font preuve les élus locaux. **Il n'y a plus de décision monolithique, « gravée dans le roc », prise par un grand élu, mais une succession de négociations / choix / saisissements d'opportunités, plus ou moins impulsées et coordonnées par un leader.**

Un deuxième cas mérite d'être cité, en tant que révélateur des tensions interinstitutionnelles qui traversent le scène de négociation, et de la difficulté qu'a celle-ci de faire passer par son portail des projets d'échelle supérieure. La question de l'arrivée de l'A 45 au nord-est de Saint-Etienne brasse en effet les acteurs, les échelles, les scènes de négociation politique et les marges de manœuvre techniques.

**Le projet A 45 constitue à lui seul un projet spécifique, doté de sa propre scène de négociation, qui de fait dépasse le cadre territorial du Sud Loire :** les enjeux (négociation, financement, réalisation) se situent à Lyon (connexion de l'A 45 au réseau autoroutier national et notamment au projet de COL, insertion de l'axe sur le plateau de Mornant, saturation des A 7 et A 450 existantes...) et à Paris (concession de l'autoroute, concurrence avec le projet A 89, aura politique de Michel Thiollière au Parlement et dans les ministères...)

Des élus locaux, des groupes politiques et des associations expriment depuis plusieurs années leur souhait ou leur rejet du projet, certains avec médiatisation, d'autres avec argumentations. Mais jusqu'à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de l'hiver 2006-2007, ces prises de position locales n'ont pas trouvé de scène de négociation dédiée à ce projet.

**Le PDU n'a pas davantage constitué un lieu de débat véritable sur ce projet entre 1996 et 2004** : partant d'une complémentarité avec le Dossier de Voiries d'Agglomération, étudié à la fin des années 1990 par les services de l'Etat, le PDU a repris les principaux projets autoroutiers alors mis en avant : A 45 Lyon – Saint-Etienne, Contournement Ouest de Saint-Etienne (COSE)... Comme nous l'avons vu plus haut, à aucun moment il n'a été question, sur la scène de négociation créée pour le Plan de Déplacements Urbains, de remettre en cause ces projets, ou d'en étudier les conséquences sur la répartition modales des déplacements à long terme et sur l'étalement urbain rendu ainsi possible.

**Face à un débat peu accessible aux acteurs locaux, ces derniers ont fait du débouché stéphanois de l'autoroute une question clé des Plans de Déplacements de Secteur. Cette « sous-scène » a ainsi permis l'organisation de débats permettant à chacun d'exprimer son positionnement, de le confronter et l'adapter à celui des autres, et finalement à proposer des « visions d'avenir » contrastées, allant du rejet total à la création d'une 2x2 voies étanche au trafic local réalisée par le Conseil général, en passant par des solutions intermédiaires.**

POUR DEVELOPPER  
L'ECONOMIE DE SAINT-ETIENNE  
ET DE LA LOIRE

\*

POUR RESPECTER  
NOS ENGAGEMENTS  
NOS DELAIS ET NOS PRIX

\*

POUR RESTER COMPETITIFS  
EN FRANCE ET EN RHÔNE-ALPES

\*

POUR GARANTIR LA SECURITE  
DES USAGERS

\*

POUR FAVORISER L'IMPLANTATION  
DE NOUVELLES ENTREPRISES

\*

POUR MAINTENIR ET CREER  
DES EMPLOIS

\*

POUR L'AVENIR  
DE SAINT-ETIENNE  
ET DE LA LOIRE EN EUROPE



illustration 64

Tract de l'association de lobbying « priorité A 45 » : l'autoroute, planche de salut du Sud Loire ?

S'il n'y a toujours pas d'accord de tous les partenaires sur cette question, il faut remarquer que la mise à l'agenda de cette question dans la « sous-scène » PDS permet de faire avancer les études sans validation publique de premier plan, et qu'elle a permis de complexifier la question initiale. Ainsi une « simple » question d'aménagement de voirie entre Saint-Etienne et la Talaudière a permis de faire débattre sur la place, la vitesse, la desserte assurée par le transport collectif, mais aussi sur les déplacements quotidiens liés à l'étalement urbain sur les coteaux au nord de la Talaudière, et plus globalement sur le rôle, la place et l'avenir de chaque mode de transport.

On peut donc conclure, sur ce second exemple, que le PDU demeure un document flexible, qui permet le débat et l'ajustement institutionnel des protagonistes bien après sa validation « finale ». Le fait qu'il soit ainsi dépourvu de positionnement et d'engagements clairs sur certaines « sous-questions » peut donc être considéré comme une faiblesse structurelle congénitale, mais également comme un signe de maturité de l'exercice local de planification sectorielle : l'efficacité de la démarche n'est-elle pas de permettre une négociation processuelle, plutôt qu'un accord ponctuel de tous les acteurs à un moment donné, très vite dépassé par l'enchaînement des études de projet et des échéances électorales ?

Le saisissement d'une opportunité de débat et d'étude de solutions par les acteurs locaux montre bien que la démarche PDU laisse des marges de manœuvre, saisies par eux au gré du fractionnement des instances publiques et informelles à différentes échelles géopolitiques...

*Dans le cadre du SCOT Sud Loire, il faut entreprendre un travail lourd de reconquête des centres urbains, et de repositionnement de Saint-Etienne comme la ville-centre du Sud Loire. Notre projet de territoire, c'est aussi éviter l'étalement urbain, parce que c'est une source de gaspillage. Les liaisons avec Lyon, c'est une autre échelle, celle de l'aménagement du territoire. Ce n'est pas que Lyon – Saint-Etienne, c'est Lyon – façade atlantique et Lyon – Toulouse.*

entretien avec M. Thiollière (Maire de Saint-Etienne, Président de SEM)

*Si on prend l'A 45, qu'est-ce qui est réaliste à l'époque actuelle ? L'A 89, c'est Pascal Clément, l'A 45 c'est Michel Thiollière... c'est un peu ça, non ? Je ne suis pas intimement convaincu que du nord de Lyon jusqu'au sud, on ait besoin de 3 axes transversaux est-ouest. Je suis par contre sûr que Saint-Etienne a besoin d'être désenclavée, ça me paraît assez évident. (...) Et politiquement, le PDU ne*

## CHAPITRE 5

*peut pas prendre position. Le SCOT ne prendra pas position non plus. Le PDU et le SCOT devraient être plus énergiques là-dessus.*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

*Ca pose un vrai problème de fond depuis le début. Les choses étaient un peu séparées du fait du DVA, donc on n'avait pas trop à se poser la question au départ, dans le sens où les rôles étaient séparés. Les grandes agglomérations extérieures étaient du domaine du DVA, si les DVA étaient montés en puissance, peut-être qu'ils auraient réglé eux-mêmes ces aspects, en disant d'office « là, il n'y a plus vocation à faire des trucs pendant vingt ans », moratoire avant d'avoir clarifié les espaces urbains avec la redynamisation de certains modes, et qu'on voie après si c'est pertinent. Après, on a essayé de s'en accommoder, les choses étaient parties comme ça. Au départ, dans le PDU, on ne parlait pas trop de voiries. Aujourd'hui, c'est le rôle inverse.*

entretien avec P. Moreau (STAS)

Cadre d'action publique flexible, le Plan de Déplacements Urbains est, nous l'avons vu, un processus de négociation dans la durée, plutôt qu'un document réglementaire figé. Marquée par les apports successifs de diverses démarches, dialogues et choix (ou non-choix), la démarche stéphanoise apparaît également marquée par l'influence des motivations individuelles, donc des représentations véhiculées, confrontées et agrégées des différents protagonistes de la scène de négociation, ainsi que nous allons le voir à présent.

### 5.1.3. Motivations individuelles : l'influence des imaginaires urbanistes

**Quelle est l'importance des représentations des acteurs dans leur comportement sur la scène de négociation ?** Il s'agit d'une question importante, ainsi que l'a mis en évidence Vincent Kaufmann dans sa grille de lecture de la cohérence territoriale.

Nous avons déjà abordé, dans le premier chapitre, le poids symbolique que représentent les grandes utopies fondatrices de l'urbanisme dans les définitions et méthodes de la cohérence entre urbanisme et déplacements.

Il ressort des entretiens individuels qui ont été menés dans le cadre de cette recherche, que **tous les principaux acteurs de la scène, élus ou techniciens, sont « marqués » par une certaine idéologie de la cohérence, qui a guidé leur action lors de la démarche PDU.**

Ainsi Mme Chanal, adjointe aux déplacements de la Ville de Saint-Etienne depuis 2002, définit-elle cette notion à la fois comme l'*attendu* concret d'interventions publiques, mais également comme un mot d'ordre destiné à organiser les discussions entre acteurs :

*Pour moi, la cohérence urbanisme – déplacements, c'est concret. L'urbanisme et les déplacements, c'est complètement lié. On ne peut pas réfléchir à l'urbanisme sans avoir la réflexion sur les déplacements. De toute façon, l'urbanisme devrait intégrer les déplacements. C'est très dur de trouver une transversalité là dessus, de faire travailler les gens ensemble. (...) Disons que cette notion qui est dans la loi force les acteurs à se rencontrer entre eux, et derrière il y a des projets qui devraient en sortir. Mais s'il n'y avait pas la loi, sur des territoires aussi larges, ce serait dur... ou ça avancerait beaucoup moins vite.*

entretien avec A. Chanal (Adjointe VSE)

Chez les techniciens « pères » des deux Plans de Déplacements Urbains de l'agglomération stéphanoise, on trouve également des éléments de discours qui prouvent leur attachement à parvenir, concrètement, à une véritable symbiose entre tissus urbains et réseaux de transport,

qui laisse ainsi transparaître les « héritages » des représentations fonctionnalistes de la ville cohérente. On retrouve ces « professions de foi » chez des techniciens, anciens ou actuels, de l'Agence d'urbanisme, de l'AOTU ou de l'exploitant urbain.

*C'est mon thème, mon sujet, depuis que je fais des études. Je suis venu de l'urbanisme pour faire du transport. Au départ, je suis urbaniste ; je considère que dans l'urbanisme, ce qui pose le plus de problème, c'est comment on intègre ou pas ces logiques, et ces espaces dédiés à la mobilité, par rapport aux autres espaces. (...) [A la STAS,] je suis venu pour faire de l'aménagement, au sens aménagement de réseau, c'est-à-dire architecture de réseau mais aussi aménagement de l'espace. Je voulais faire de l'urbanisme, à travers les réseaux de déplacements. Je serai un peu de l'école Gabriel Dupuy, pour moi l'urbanisme ça démarre d'abord par les réseaux. Pour moi, ne travailler qu'à un zonage, et puis à la configuration de ces espaces, ça n'est pas de l'urbanisme. L'urbanisme, c'est l'espace. C'est la gestion de la localisation et de la mobilité.*

entretien avec P. Moreau (STAS)

*S'il y a une chose à laquelle je crois au quotidien, c'est bien ça... (...) Moi je pense que là, on est à la croisée d'un certain nombre de constats, qui vont rendre la vie très difficile aux gens dans les 10 à 15 ans qui viennent si on ne les traite pas. Ca c'est clair. Il n'y a d'ailleurs pas que des déterminants financiers. On va entrer dans une ère où aller habiter à 30 km de la ville, à la campagne, ça va obligatoirement être remis en question. (...) Quand je vois les maisons Borloo à 100 000 €, coincées entre un périphérique et une voie ferrée, si on les fait là... Il y a une exigence de qualité de vie, il y a une exigence de services, il y a une exigence de commerces... Je crois qu'on ne peut plus entraîner les gens malgré eux vers cette fuite à l'extérieur ! Sinon, je pense qu'on est coupables...*

entretien avec J.G. Dumazeau (SIOTAS)

On peut par ailleurs noter, en écho aux tensions entre AOTU et Conseil général de la Loire (cf. section 4.3.4.), que les techniciens du Département sont tout autant imprégnés des enjeux soulevés par les lois des années 1990 que leurs homologues urbanistes d'Epures ou de la Communauté d'agglomération, notamment à propos de l'étalement urbain ou de la mixité sociale :

*Pour moi, la notion de cohérence, c'est très concret. Ici à la voirie, on gère des permissions de voirie. Quand les gens veulent un accès sur voirie départementale, on donne notre avis. Donc on sait très bien qu'un urbanisme qui développe les demandes d'accès, c'est quelque chose qui impacte. (...) La*

*question c'est de savoir quels espaces on crée. Pour moi la vraie question angoissante sur l'étalement urbain est là. Quelle est la ville qu'on crée ? A force d'accuser la route, on ne pose pas la vraie question. Nous on le voit bien dans les communes. Le nombre d'endroits où l'on se bat, en disant qu'il ne faut pas faire trop d'impasses, de ne pas créer des « camps d'indiens retranchés », où on mettra des miradors à l'entrée... ça socialement, on sait qu'on n'est pas en train de créer de la société, on est en train de créer de l'anti-société. C'est ça la principale question : le type d'espace qu'on crée.*

entretien avec A.C. Lieutaud (CG 42 Infra)

Ces quelques extraits d'entretiens individuels nous renseignent sur l'état d'esprit des principaux membres de la scène de négociation du PDU stéphanois. Celui-ci n'a pas été lancé par obligation (lancement de la démarche avant le vote de la loi sur l'air), mais a été conçu à l'origine comme le moyen de mettre plusieurs institutions autour d'une même table, afin de dégager un projet consensuel. C'est ce que rappelle Jean-Guy Dumazeau :

*Je suis intimement persuadé que dans les collectivités, si on ne fait que gérer le quotidien sans donner de vision d'avenir aux gens, outre l'aspect routinier, on est sûrs de ne pas faire grand chose. Moi, je ne vois pas comment travailler sans un minimum de vision d'avenir, pour que les gens arrivent à se resituer dans un cadre qui dépasse leur quotidien. Quand on veut manager un service ou une entité, il faut toujours avoir dix ans d'avance sur ceux qui sont avec vous.*

entretien avec J.G. Dumazeau

Arrivés au terme de cette première sous-partie, **nous pouvons retenir de la scène de négociation du PDU que les acteurs y ont développé plusieurs postures, leur permettant de s'adapter à l'évolution du projet. Scène flexible d'action publique, la démarche stéphanoise permet un réajustement en continu des positionnements, discours et propositions de chaque protagoniste, ce qui pose par conséquent la question du maintien des ambitions initiales de la démarche PDU par rapport à cette flexibilité.** Dans cette approche organisationnelle de la cohérence, nous pouvons à présent nous intéresser aux démarches de coopération et de coordination proprement dites, c'est-à-dire à ce que produisent les négociations au sein de la scène PDU.

## 5.2. LA DEMARCHE PDU A L'ECHELLE COLLECTIVE : LA QUETE DE COHERENCE TERRITORIALE

Après avoir utilisé l'approche tactique – stratégique du positionnement des acteurs et de la justification de leur engagement, nous allons à présent nous replacer dans la lecture de la cohérence territoriale proposée par Vincent Kaufmann, afin de revenir en détail sur la manière dont s'engagent coopérations et coordination à la suite de la mise en place de la scène de négociation du PDU de l'agglomération stéphanoise. Cette analyse se base sur deux études de cas, deux « sous-questions » dépendantes de la « scène – mère » que constitue le PDU.

### 5.2.1. La coopération : les acteurs locaux au risque de l'interdépendance et de la co-élaboration

Les travaux de Vincent Kaufmann ont montré que pour parvenir à la cohérence territoriale, un groupe d'acteurs doit partager des objectifs communs allant dans le même sens, ce qui passe nécessairement par la coordination de leurs actions au sein des procédures qu'ils mettent en œuvre. Mais cette coordination n'est elle-même envisageable que s'il y a coopération entre les acteurs<sup>251</sup>. Cette lecture du dispositif menant à la cohérence correspond bien à l'analyse du réseau d'acteurs structuré à l'occasion du PDU. A travers l'exemple de la hiérarchisation des réseaux de voiries, **nous allons montrer que l'attitude des acteurs est un élément clé dans ce processus partenarial. Puis nous tenterons de mettre en avant quels facteurs explicatifs peuvent être proposés pour comprendre les réussites et les blocages des tentatives de coopération.**

---

<sup>251</sup> cf. chapitre 2, et Kaufmann, 2003

La hiérarchisation des voiries d'un territoire vise à aboutir à un réseau « cohérent », où chaque axe a une fonction claire (écouler du transit, aller d'un secteur à un autre, desservir un village, structurer une commune, relier des quartiers...), donc des caractéristiques d'aménagement adaptées (nombre de voies, vitesse, organisation des carrefours et échanges, insertion urbaine, relations avec les autres modes de transport...). Il s'agit donc d'une vision fonctionnaliste des réseaux viaires, marquée par les héritages intellectuels et idéologiques de la *ville automobile* du Corbusier, et de la *ville cellulaire* de C. Buchanan, présentés dans le premier chapitre de cette thèse.

Cette hiérarchisation renvoie à l'imaginaire des urbanistes et des aménageurs, chez qui ces représentations d'une ville cohérente avec un réseau de voirie hiérarchisé demeurent très fortes. Les réseaux viaires de toutes les agglomérations françaises ont été aménagés et développés selon ces principes depuis l'entre deux guerres mondiales, et particulièrement depuis l'essor du réseau autoroutier et des voies rapides urbaines, à partir des années 1960 – 1970. L'agglomération stéphanoise ne fait pas exception à ce panorama national : l'EPIT publiée en 1973 propose ainsi des voies de transit, des dessertes rapides urbaines (pénétrantes et rocades), et des « boulevards industriels », voies structurantes desservant les zones d'emploi principales.

Le Plan de Déplacements Urbains a été l'occasion, pour le SIOTAS et surtout, ensuite, pour Saint-Etienne Métropole, de dépasser la question des transports collectifs pour s'intéresser à l'ensemble des déplacements urbains... et notamment à l'usage quotidien de la voiture individuelle, qui en représente 90 %. La conduite de projet a souhaité étudier de manière partenariale une hiérarchisation des voiries à l'échelle de l'agglomération, à partir d'une méthodologie utilisée par le Grand Lyon dans ses Plans de Déplacements de Secteurs, issus du PDU de 1997.

Des groupes partenariaux ont été mis en place, regroupant l'Agence d'urbanisme, l'autorité organisatrice, les communes et le Conseil général. **Jusqu'au lancement du PDU, c'est ce dernier acteur qui détenait la capacité technique et financière sur tout ce qui avait trait aux voiries.** Ce sont les services du Conseil général qui avaient développé une vision d'avenir de ce réseau, sur la base de leurs représentations, de leurs projets, de leurs critères ; les autres

acteurs – essentiellement les communes, à l'époque – se contentant généralement d'accepter cette vision.

**L'étude d'une hiérarchisation initiée par le PDU et basée sur un référentiel différent a entraîné une crise relationnelle entre le Conseil général de la Loire d'une part, un groupe SIOTAS / Saint-Etienne Métropole / STAS / Epures d'autre part. Il apparaît que cette crise a fortement perturbé les attitudes de coopération, et donc les tentatives de coordination entre procédures, au sein de la démarche partenariale initiée par la « scène portail » PDU.**



illustration 65

La RN 88 dans la traversée de Saint-Etienne. Un bon exemple d'axe cumulant des fonctions : trafic national Lyon – Toulouse, axe d'agglomération entre les vallées de l'Ondaine et du Gier, voie structurante pour la ville de Saint-Etienne, et desserte locale de quartiers et de zones commerciales. Un mélange de flux à traiter ?

L'analyse des réunions traitant de la hiérarchisation du réseau de voiries montre nettement que ce sont des incompréhensions qui ont fait naître des rapports difficiles entre les deux groupes d'acteurs. **De nombreux paramètres montrent la différence d'approche : bases**

**méthodologiques, objectifs** (améliorer le transit à l'échelle du Département dans un cas, tenir compte de l'environnement urbain d'un axe dans l'autre), **finalités politiques opposées** (poursuivre les aménagements sur la lancée d'une vision définie de longue date pour le Département ; définir des projets pour montrer la nouvelle logique « urbaine » de l'horizon lointain poursuivi, pour Saint-Etienne Métropole) ; **logique d'action** (tradition de surreprésentation du rural au Conseil général ; alliance urbaine pour lancer une intercommunalité de projet).

**Le nouvel acteur qui s'est saisi de la question, l'autorité organisatrice, a voulu montrer sa nouvelle compétence et sa volonté de prendre un nouveau leadership local sur la thématique, en rompant intellectuellement et relationnellement avec l'ancien chef de file, d'où une nouvelle méthode et de nouveaux projets... souvent contradictoires avec les anciens.**

**Cette méthodologie nouvelle a dans les faits été peu à peu intégrée dans les schémas de raisonnements de l'ancien leader.** En cela, la scène PDU et le projet qu'elle a engendré est donc parvenu à « ouvrir une brèche » dans les représentations ayant structuré la politique ligérienne d'investissements routiers de ces dernières décennies. En contrepartie, la volonté d'impulser un nouveau référentiel pour cette politique de la part des acteurs entrants a contribué durablement à envenimer les relations entre deux acteurs majeurs, dont la coopération est essentielle à la réussite d'un projet de territoire cohérent à l'échelle du sud du Département.

On retrouve dans les entretiens menés pour cette thèse la vision de chaque protagoniste. On conclut, à leur lecture, qu'aucun des deux n'est plus légitime que l'autre. **C'est bien la confrontation directe et brutale de deux visions d'un même territoire, de deux logiques d'action publique qui se sont retrouvées face à face.** Il semble que seuls le temps et une pédagogie apaisée de la part des deux partenaires, réunis sur une scène connexe, permette à l'avenir la définition de bases méthodologiques non pas unifiées mais à tout le moins convergentes, puis une démarche de coordination entre leurs procédures et leurs visions de l'horizon stratégique.

Voici le témoignage d'une chargée d'études à la Délégation aux Infrastructures du Conseil général de la Loire :

*Un Conseiller général risque toujours d'être accusé de ne prêter qu'aux riches, et en particulier qu'aux agglomérations, vis-à-vis du reste du territoire. (...) Donc le Conseil général fait très attention d'accorder autant « d'importance » aux agglomérations qu'au reste. L'inverse est sans doute vrai aussi. Quand les intercommunalités se créent, elles le font souvent aussi par opposition au Conseil général, en disant « on veut exister ! Si on veut exister, il faut tuer le cordon ombilical ! » Nous, on ressent ça assez fort, c'est assez curieux... C'est quelque chose que j'ai ressenti à travers les services, l'idée que même à travers les services de Saint-Etienne Métropole, il y avait des idées qu'il ne fallait pas dépendre des services du Conseil général en termes de réflexions, et qu'à la limite, si on n'était pas d'accords avec eux, c'était un bon moyen de dire qu'on était libres ! Moi je me dis que c'est plutôt de l'ordre de la crise de croissance, de la maturation... ça va se faire ! (...) Dans les relations entre collègues, on finit par se connaître, on a tous testé quelles étaient nos marges de manœuvre, on a tous occupé l'espace. Nous, on a dit ce qu'on avait à dire, en particulier sur le PDU, sur l'histoire de la hiérarchie du réseau de voiries. On a dit « là, on est concernés, il faut qu'on dise ce qu'on pense ! » Et même si on n'a pas pu le faire autant qu'on voulait avant, il y a un moment où il faut que le Conseil général assume sa responsabilité. Je pense que maintenant, on sait bien tous où on est, et je pense qu'on sait à peu près bien tous, qu'on doit travailler ensemble. Et que ce n'est pas en disant « je suis grand, je suis majeur, je suis vacciné, je n'ai pas besoin de quelqu'un pour me dire ce qu'il faut que je pense ! », que les choses avanceront...*

*Sur la hiérarchisation, je suis arrivée il y a sept ans... (...) Il y avait eu à ce moment là un partage entre techniciens réels, dans l'idée qu'il y avait un instrument à monter, et que chacun apportait sa valeur. Il n'y avait pas du tout à ce moment là d'enjeu, de rapport de force. (...) Et puis, quand on est arrivés dans l'utilisation du modèle, et dans les résultats, on a senti qu'on n'était plus dans ceux qui étaient identifiés comme pouvant participer à l'analyse des résultats... C'était Saint-Etienne Métropole qui menait son destin. Il posait les questions, il avait les outils pour y répondre, et dans les outils, il y avait éventuellement le Conseil général... Mais on n'était plus dans le noyau dur. Je ne crois pas qu'on n'ait pas voulu y être ! Mais nous on a senti que clairement il fallait positionner le Conseil général comme un partenaire parmi d'autres, et surtout pas lui faire une place privilégiée...*

entretien avec A.C. Lieutaud (CG 42 Infra)

A l'opposé, la vision des techniciens de Saint-Etienne Métropole montre la difficulté de co-élaborer une représentation et une méthode d'analyse d'un réseau de voiries à l'échelle de 43 communes :

*Le Conseil général a été remis à sa place légitime, qui est la leur, et qui n'était pas la même avant qu'il n'y ait une AOT forte sur l'ensemble du territoire. Avec une AO compétente sur les transports mais aussi sur la voirie, sur l'aménagement, forcément, cette structure a pris cette place. Et forcément, a remplacé le Conseil général sur ces missions. Donc effectivement, ils ont perdu la main sur tout ça. (...) Et comme ils n'avaient pas de vision stratégique, qu'ils ne sont pas très nombreux techniquement, et peu outillés politiquement, ils n'étaient pas en capacité de négocier avec nous. Ils pouvaient négocier avec le SIOTAS qui faisait beaucoup d'informel, et qui négociait par petit bout, en réglant les petits problèmes les uns avec les autres. Nous, on a fait stratégie, validation de politique, enjeux, objectifs, actions, dans un cadre qui ne laisse pas de place à ce bidouillage, ce pilotage à vue. Et eux, ils sont restés dans ce pilotage à vue. c'est donc logique qu'ils soient perdus. Et puis derrière, il y a aussi des questions de personnes. Sur la voirie, on n'est pas d'accord sur la hiérarchisation, sur les traversées urbaines. Là, on s'est heurtés avec deux systèmes structurés, avec deux systèmes de hiérarchisation. Notre système était fait pour dialoguer, négocier. Eux, ils sont partis sur la notion de voie structurante. Ce n'est donc pas la même construction. Mais notre outil de dialogue, ils s'en sont emparés, ils l'utilisent pour nous dire qu'ils ne sont pas d'accord. Donc on sait au moins pourquoi on n'est pas d'accord !*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT)

*Bon, le Conseil général n'adhère à rien du tout, le but du jeu c'est qu'il a un plan d'aménagement du réseau de voirie depuis des lustres dans la tête, et qu'il l'applique quoi qu'il arrive ! Tempête du pétrole ou pas, il fera ses voiries ! (...) Il reste qu'on a l'impression qu'ils se gargarisent d'objets techniques, en fait... (...) Ce qui est curieux, c'est la hiérarchie des priorités et les coûts. Quand ils vont recalibrer une voirie qui va à Saint-Hilaire – Cusson – la Valmitte, je n'ai rien contre, mais au bout d'un moment, on se demande si c'est prioritaire... Je ne suis pas anti route. Mais quand on voit ce que coûte la reprise de trois virages, et que l'on nous dit qu'il n'est pas possible de retaper des bretelles d'autoroute ultra dangereuses...*

entretien avec L. Meyer (SEM ADT)

**Le cas de la hiérarchisation du réseau de voiries à l'échelle du périmètre du PDU constitue un exemple révélateur des difficultés que peuvent éprouver deux membres de la scène de négociation pour élaborer une représentation commune, et des modalités d'intervention compatibles entre elles.**

Ainsi que l'a montré V. Kaufmann, la coopération est un préalable nécessaire à la coordination des procédures. Nous allons voir à présent que cette coopération se retrouve concrètement confrontée, dans la transcription opérationnelle d'un projet comme celui du PDU, à la difficulté d'harmoniser les cadres d'action de chaque partenaire, même s'ils partagent tous le même horizon stratégique.

## 5.2.2. La coordination : les procédures au gré des jeux d'acteurs

**L'électrification et la modernisation de la voie ferrée Saint-Etienne – Firminy est un cas exemplaire de démarche consensuelle** (tous les acteurs étaient d'accord par rapport aux références stratégiques lointaines du projet), **mais où la mise en œuvre a souffert de l'absence de maîtrise d'ouvrage unique et/ou forte, et d'un écartèlement entre plusieurs sous-projets, plusieurs échéances, et plusieurs sources de financement.** Ce projet témoigne de la difficulté à coordonner des procédures imbriquées, dépendantes les unes des autres, sans leader pour les fédérer et les organiser.

Ce projet a en effet bénéficié d'une inscription au contrat de plan Etat – Région 2000 – 2006, ainsi qu'au Plan de Déplacements Urbains du SIOTAS. Il a été conçu comme la première phase du projet « étoile ferroviaire stéphanoise », dont l'objectif le plus ambitieux était de mettre en service des trams-trains sur l'ensemble de ses branches, interconnectées avec les voies du tramway stéphanois pour desservir directement le cœur de l'agglomération. A Firminy a été prévu l'aménagement d'un pôle d'échanges tous modes, jouant à la fois un rôle de proximité (desserte du centre-ville) et de rabattement « régional » (rabattement du nord Haute-Loire, notamment par l'intermédiaire de la RN 88 à 2x2 voies longeant la gare).

Dès 1997, la Région Rhône-Alpes a créé un comité de pilotage du projet, associant la DRE et la DDE, le Département, l'autorité organisatrice (SIOTAS puis Saint-Etienne Métropole), la ville de Firminy, la SNCF, RFF et la STAS.

Rapidement, les membres du groupe ont émis l'idée de décaler une bretelle de sortie de la RN 88, qui débouche devant la gare, compliquant l'aménagement d'un pôle d'échanges cohérent et lisible. S'en est suivie la création d'un « volet routier » du projet, lançant de nouvelles études. La complexité des objectifs, les délais d'étude et de réalisation et les surcoûts ont fini par retarder la livraison de ce sous-projet d'un an après la mise en service de la nouvelle desserte TER.

**Dans ce projet, chaque acteur a souhaité conserver la maîtrise d'ouvrage sur son périmètre, ce qui a abouti à un fractionnement extrême des études et des réalisations :** RFF a traité les voies ferrées, les quais et les traversées de voies ; la SNCF était en charge de l'amélioration du confort des voyageurs (y compris sur les quais RFF !) ; Saint-Etienne Métropole avait compétence sur l'aménagement des espaces publics et parc relais, et sur les acquisitions foncières ; l'Etat, enfin, a traité le réaménagement de l'échangeur de la RN 88. Mais Saint-Etienne Métropole a délégué la réalisation du parvis du pôle à la Ville de Firminy, et a confié les démarches foncières à EPORA<sup>252</sup>.



illustration 66

Le pôle d'échanges multimodal de Firminy en cours d'aménagement. « Volet ferroviaire » achevé, « volet urbain » en cours de finition, « volet routier » en plein travaux. Une difficile coordination des démarches...

**L'émiettement des maîtrises d'ouvrages a conduit à une multiplication des comités de pilotage.** On a ainsi dénombré un comité « pôle d'échanges », animé par Saint-Etienne Métropole (et par la ville de Firminy par délégation), et un volet routier, piloté par la DDE de

<sup>252</sup> Etablissement Public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes

la Loire. Ces deux volets étaient dépendants du comité « gares », animé par la Communauté d'agglomération. Le comité de pilotage général initial, toujours présidé par la Région, englobait quant à lui ce groupe « gares », ainsi qu'un volet « électrification ». On comprend dès lors les difficultés de coordination des différentes procédures, même sur un aussi petit périmètre, et ce malgré une bonne attitude de coopération des différents acteurs investis dans ce projet fédérateur.

**C'est donc dans les divers comités de pilotage qu'ont du être abordés et réglés, au cas par cas plus que selon une ligne de conduite générale, les tensions et incohérences nées de la diversité des fonctions du pôle d'échanges, mais également de l'insuffisante mise en commun d'objectifs partagés.** Ainsi, quelques semaines avant la mise en service du pôle, intervenue en décembre 2005 (à l'exception du « volet routier »), des points aussi variés et importants que la charte graphique d'information de la clientèle, les modalités d'accès et de tarification des parcs relais, la cohérence des revêtements de sol, ou bien encore le fonctionnement et la surveillance globale du site n'avaient pas encore été harmonisés et décidés.

De l'avis même des protagonistes, la signature d'un protocole d'accord global, ou l'unification des périmètres d'intervention auraient évité la fragmentation des procédures et du projet, et la signature d'accords bi- ou trilatéraux, au coup par coup.

**La coordination s'est ainsi faite sur une succession de « non-choix » : ce sont les contraintes techniques et l'addition des propositions de chaque maîtrise d'ouvrage qui ont structuré le projet,** et non des objectifs initiaux de cohérence des différents volets d'un projet pourtant fortement porté et légitimé par les acteurs et les démarches de planification et de projet urbain.

## 5.3. CONCLUSION : LA PRODUCTION D'UNE CONVENTION D'ORGANISATION, EN REPONSE A L'INJONCTION DE COHERENCE

Les deux premiers chapitres ont défini les mutations de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements. Les chapitres 3 et 4 se sont ensuite attachés à montrer en quoi une démarche de Plan de Déplacements Urbains se trouvait au croisement entre une injonction nationale et une appropriation locale. Nous avons également montré pour quelles raisons l'agglomération stéphanoise était un terrain d'étude intéressant pour analyser le saisissement local d'une opportunité de négociation et d'adoption d'un projet de territoire, qui a longtemps fait défaut à Saint-Etienne et à ses vallées industrielles.

**Débordé par des dynamiques socio-économiques centrifuges, et par une longue phase de déclin démographique et industriel, un « club » d'acteurs institutionnels stéphanois ont utilisé les déplacements urbains comme « cheval de Troie » : « dot » apportée à l'intercommunalité selon les propres termes de son maire, et porte d'entrée dans l'élaboration d'un projet politique supra-communal.**

Le chapitre 4 nous a permis d'approfondir la méthode retenue pour lancer la démarche de planification sectorielle des déplacements urbains, qui a occupé tout un réseau d'acteurs pendant une décennie, à partir de 1995. Il ressort de cette démonstration que **la création d'une scène de négociation PDU a engendré un projet à moyen terme (de l'ordre de la décennie), sur la base d'un travail de convergence des représentations et des positionnements de chaque acteur vers un horizon stratégique lointain et commun.**

Comme tout exercice de planification urbaine, le PDU stéphanois a été voulu *volontaire* et *pragmatique* par les élus qui l'ont porté. L'analyse menée dans ce chapitre a permis de montrer, en premier lieu, que **cet exercice avait avant tout créé une « scène – mère »,**

**ouvrant au débat et à la négociation interinstitutionnelle d'autres thématiques, d'autres projets, d'autres échelles d'action publique.**

Dans un second temps, notre argumentation, basée sur une lecture tactique – stratégique de la démarche PDU, a **vérifié l'hypothèse que la scène de négociation créée à cette occasion – qui a été le support de positionnements officiels et de rencontres plus officieuses - a poussé les acteurs qui s'y sont investis à adapter leur positionnement et à reformuler leurs justifications, en fonction de l'horizon stratégique lointain défini à l'amont de la démarche.**

**Ce résultat renforce donc notre hypothèse initiale stipulant que la réponse à l'injonction nationale de cohérence entre urbanisme et déplacements est davantage à rechercher en terme de structuration et d'organisation d'un réseau d'acteurs et d'un projet stratégique partagé, plutôt que dans une mutation morphologique des agglomérations françaises et de leurs réseaux de déplacement.**

Dans un troisième temps enfin, ce chapitre a montré que **la démarche PDU et le projet finalement validé sont fortement empreints de flexibilité interinstitutionnelle et contractuelle.** On peut qualifier le Plan de Déplacements Urbains de cadre d'action publique souple, partenarial, destiné à répondre à une injonction de cohérence et de transversalité, et non pas comme un exercice de planification précis, calibré, mettant en scène un projet de cohérence fonctionnelle idyllique mais inopérant, tels les documents issus de la Loi d'Orientation Foncière.

L'analyse de plusieurs exemples concrets a pourtant pointé la difficile coopération des acteurs et coordination des procédures, conditions nécessaires l'une et l'autre à la recherche de la cohérence territoriale, ainsi que l'ont montré les travaux de Vincent Kaufmann.

**L'ensemble de ces conclusions permet donc de conclure que la scène de négociation du PDU stéphanois a créé une convention d'organisation, c'est-à-dire, pour adapter la définition d'O. Favereau<sup>253</sup>, un ensemble de règles de formulation vague, dépourvue de**

---

<sup>253</sup> Favereau, 1999

**sanction juridique, qui organise les relations entre un groupe d'acteurs au sein d'une scène de négociation, auquel les membres se réfèrent et qui influence leurs actions, en justifiant publiquement leur implication, au nom d'un intérêt général lointain.**

Cette convention d'organisation apparaît comme l'une des réponses possibles d'un milieu local à une injonction nationale de relance des transports alternatifs à la voiture individuelle (loi LAURE), puis de recherche de cohérence entre urbanisme et déplacements (loi SRU).

**Cette conclusion ne peut concerner que le cas de l'agglomération stéphanoise, dans le cadre de l'étude et de la révision du Plan de Déplacements Urbains**, après une étude détaillée de l'organisation des instances de la scène de négociation, de l'engagement des différents acteurs et de leur positionnement, enfin des postures et justifications utilisées dans le fonctionnement des instances.

**Pour généraliser, confirmer ou relativiser ce résultat de recherche sur d'autres terrains, il serait nécessaire de mener un travail d'analyse similaire.** On peut néanmoins rappeler que d'autres travaux ont tenté d'évaluer « à chaud » (c'est-à-dire quelques mois ou années après la promulgation de la loi) les PDU LAURE ou SRU<sup>254</sup>.

Ainsi Jean-Marc Offner a montré, à la suite d'une étude basée sur une vingtaine de monographies<sup>255</sup>, que **le principal intérêt de la relance des PDU au milieu des années 1990 avait été de remettre à l'agenda la question des déplacements locaux, en faisant évoluer les référentiels locaux dans certaines agglomérations, ou impulsant de nouvelles politiques d'agglomération dans d'autres cas.** Pour le Directeur du LATTIS, ces exercices de planification sectorielle n'auraient pas intensifié les réseaux d'acteurs préexistants. Au vu de l'analyse de la structuration d'un « club » d'acteurs dans le cas stéphanois, on peut relativiser cette conclusion, sur ce terrain d'étude précis.

La création d'une convention d'organisation par le PDU stéphanois est, par ailleurs, appuyée par les résultats de la recherche menée par Caroline Gallez dans quatre agglomérations, dont

---

<sup>254</sup> cf. chapitre 1, sections 1.3. et 1.4.

<sup>255</sup> Offner, 2006

Saint-Etienne<sup>256</sup>. Celle-ci est dans une « logique intégrative », ainsi que nous l'avons décrit dans la section 4.3.1, avec une Communauté d'agglomération construisant sa légitimité de nouvel acteur à partir, entre autres, de la compétence transports.

Sur l'instrumentalisation des PDU comme outil d'habillage de grands projets de sites propres, analysée par F. Hernandez<sup>257</sup>, on peut remarquer que **le PDU stéphanois est effectivement structuré par les projets de développement de l'étoile ferroviaire et la création d'une seconde ligne de tramway urbain.**

Pourtant, si l'on ajoute à cette recherche une analyse des scènes de négociations connexes au PDU (Plans de Déplacements de Secteur, SCOT, PLU, etc. ), **nous allons à présent voir, dans le sixième chapitre, que l'on peut considérer le Plan stéphanois comme une « scène portail »**, où la convention d'organisation diffuse ses « règles » sur d'autres instances locales de négociation, **plutôt que comme un « cheval de Troie »**, où quelque projet s'habillerait d'outils issus d'un contexte législatif national favorable.

---

<sup>256</sup> Gallez, 2005

<sup>257</sup> Hernandez, in Yerpez, 2004

# CHAPITRE 6

La planification des déplacements, une démarche « portail » vers un projet global ?

Le cinquième chapitre de cette thèse s'est achevé avec la mise en évidence des résultats organisationnels obtenus par l'animation d'une scène locale d'étude d'un Plan de Déplacements Urbains pour l'agglomération stéphanoise, à partir de 1996.

Ce résultat de recherche démontre également « en creux » que cette démarche partenariale n'a pas créé les conditions d'un nouveau modèle local d'urbanisation cohérent avec des modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle, pourtant attendu par les lois des années 1990, à travers la notion de cohérence de résultat, et présent comme imaginaire structurant les desseins urbanistiques de bon nombres de techniciens locaux, voire d'élus.

Aussi faut-il, à ce stade de notre argumentation, pointer le décalage, la tension permanente, entre trois conceptions de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements, que nous avons identifié dès le début de cette thèse.

La première approche est celle qui continue à structurer les imaginaires urbanistes. Faisant écho aux utopies fondatrices de la discipline (cf. premier chapitre), on peut la caricaturer en « urbanisme du fantasme », pour reprendre la formule de David Mangin. La seconde conception est celle qui structure « l'esprit des lois » urbanistiques des années 1990, et notamment de celle portant sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains, qui appelle de ses vœux des réalisations cohérentes « sur le terrain », faisant écho aux représentations de « l'urbanisme du fantasme ». La troisième approche contemporaine de la cohérence entre urbanisme et déplacements renvoie directement à l'objet de la recherche initiée dans cette thèse : la réponse locale à l'injonction législative nationale, qui produit non pas « l'urbanisme du fantasme », ni même plus modestement « l'urbanisme du possible », mais plutôt une convention d'organisation, un « point d'accroche » pour un dialogue entre des partenaires institutionnels et civils aux motivations, légitimités et justifications pas toujours convergentes.

On peut alors affirmer que la cohérence entre urbanisme et transports, entendue dans sa première acception, est un mythe. Mythe fondateur, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre ; mythe contemporain, en ce qu'il continue à structurer les représentations des acteurs et à justifier leur action quotidienne en la projetant à un horizon lointain ; mythe opératoire comme l'a montré le chapitre 5 : malgré l'absence de « mode d'emploi » dans l'injonction

nationale, malgré l'ancienneté des théories fondatrices de l'urbanisme, malgré les échecs répétés des planificateurs urbains, et la crise que traverse le secteur depuis les années 1970, l'inscription à l'agenda politique local de la question des déplacements urbains et de ses rapports avec les autres dimensions sectorielles de l'action publique, un groupe d'acteurs s'est structuré, a travaillé, et a produit une scène, un « filtre », par lequel passent désormais les réflexions, les projets, les négociations sur cette thématique.

En ce sens, l'analyse du cas de l'agglomération stéphanoise décrit le PDU comme un « cadre d'action », une scène qui permet d'envisager tout à la fois l'horizon stratégique lointain et les projets opérationnels à court terme de chaque acteur qui s'y investit. C'est pour cela que ce sixième et dernier chapitre s'intéresse aux rapports entre le PDU stéphanois et les autres démarches de planification et de projet territorial en cours, entre l'échelle du nouvel acteur institutionnel qu'est devenu Saint-Etienne Métropole et les autres niveaux d'élaboration d'horizons stratégiques.

Depuis 2004, la Communauté d'agglomération cumule en effet le rôle d'établissement de coopération intercommunale et d'autorité organisatrice des transports urbains. Saint-Etienne Métropole est donc, « sur le papier », l'acteur central détenant les principaux outils et compétences pouvant mener à une cohérence de résultat entre urbanisme et déplacements. Ce sixième chapitre va questionner la réalité de ce constat sur le terrain, à partir d'observations recueillies avec très peu de recul historique, ce qui constitue la limite de cette recherche, mais ouvre des champs d'étude pour les années à venir.

Dans un premier temps, nous allons nous intéresser aux relations entre le projet validé dans le PDU et les autres démarches de planification élaborées au sein de l'agglomération stéphanoise, par la Communauté d'agglomération elle-même, ou par ses communes membres.

Nous pointerons ensuite la faiblesse du projet PDU quant aux scènes de négociations et aux projets qui dépassent l'influence des acteurs investis dans le PDU stéphanois : voiries départementales, projets de développement de l'étoile ferroviaire stéphanoise, création d'A 45 entre Lyon et Saint-Etienne.

Dans un troisième temps enfin, nous analyserons les relations entre le PDU et les exercices de planification conduits sur des échelles géographiques et institutionnelles plus larges, afin de définir si le PDU stéphanois peut conduire à une « montée en généralité » du projet de territoire initié par un petit groupe d'acteurs locaux, à partir d'une entrée très sectorielle.

## 6.1. LE PDU, UN DOCUMENT « CADRE » POUR UNE DEMARCHE « PORTAIL »

Dès le lancement de la démarche PDU en 1995-1996, ses initiateurs l'avaient conçue comme un document « cadre », assez généraliste, pouvant être décliné à des échelles infra et dans d'autres exercices de planification. Le chapitre 3 a pourtant montré que le projet finalement validé se caractérise par sa sectorialité, sans réels objectifs chiffrés ou prises de position claires sur les interactions avec l'urbanisme ou les grands projets d'infrastructure.

Nous allons ouvrir ce sixième chapitre en nous intéressant aux autres démarches de planification initiées dans l'agglomération stéphanoises, qu'il s'agisse de droit des sols (planification communale des PLU), ou bien de planification dans d'autres secteurs d'action publique (habitat), afin de mieux percevoir l'impact de la scène de négociation PDU sur ces démarches « connexes ».

### 6.1.1. Les PDS : un PDU déclinable et pédagogique, un apprentissage de l'intercommunalité

En 1995, André Vant écrivait, à juste titre comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, que **« tout confirme l'impossibilité de voir se constituer sur l'agglomération stéphanoise un territoire institutionnel de gestion et de planification urbaine<sup>258</sup> »**.

Une décennie plus tard, nous avons constaté, au fil de cette thèse, la montée en puissance d'un nouvel acteur intercommunal, Saint-Etienne Métropole. Sur les bases méthodologiques jetées par le SIOTAS à partir de 1995, la Communauté d'agglomération a largement légitimé son

---

<sup>258</sup> Vant, 1995

existence et ses compétences, à partir de la planification des déplacements. Nouvelle autorité organisatrice des transports urbains, Saint-Etienne Métropole a repris l'exercice sectoriel PDU à son compte, en en faisant un outil accompagnant l'extension de son périmètre à la vallée du Gier et à la couronne stéphanoise.

Ce leadership récent sur la thématique des déplacements urbains n'a pourtant de sens que s'il est reconnu par les partenaires institutionnels participant à la scène PDU, mais également si les réflexions sont menées collégialement, sans « oublier » les acteurs des échelles inférieures.

C'est tout l'intérêt pédagogique et géostratégique des Plans de Déplacements de Secteur (PDS), tels qu'ils ont été lancés par Saint-Etienne Métropole au début des années 2000, ainsi que le rappelle Anne-Cécile Lieutaud, du service Infrastructures du Conseil général :

*Ce qui est vrai, c'est que tous les partenaires ne sont pas au même niveau. Il y a quand même un partenaire qui porte, c'est Saint-Etienne Métropole. Il est à la fois moteur et demandeur, que les autres acceptent. Ceci dit, ça reste des espaces où on peut parler de cette thématique-là, et du coup ça reste un espace de partage où chacun peut à la fois s'approprier et dire ce qu'il en pense. Mais ça me paraît essentiel de dire que ce n'est pas un espace de réflexion où chacun est au même niveau. Il y en a un qui porte son projet, c'est Saint-Etienne Métropole. Pour qu'il puisse faire avancer son projet, le mieux, c'est que les autres soient d'accord, adhèrent aux principes, adhèrent à la validation, ou alors qu'ils acceptent de faire évoluer leurs projets pour qu'ils soient compatibles avec les autres. Je pense que les PDS font ça.*

entretien avec A-C. Lieutaud (CG 42)

La méthodologie d'étude des PDS s'est basée sur celle développée, dans la seconde moitié des années 1990, par le Grand Lyon, qui avait alors cherché à territorialiser les principes d'action définis dans le PDU du Sytral<sup>259</sup>, et à réaliser un inventaire des actions pragmatiques à conduire à l'échéance du plan.

Le SIOTAS, puis Saint-Etienne Métropole ont repris à leur compte cet exercice de planification programmatique, en le concevant comme une déclinaison territorialisée du PDU. Si celui-ci affiche, comme nous l'avons vu précédemment, de grands principes d'action à

---

<sup>259</sup> SYndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise, AOTU du Grand Lyon

échéance de dix ans et à l'échelle de l'agglomération toute entière, de nombreuses thématiques souffrent, dans le document validé, d'un manque d'objectifs chiffrés et d'une faible territorialisation des actions.

Quatre PDS ont ainsi été lancés par Saint-Etienne Métropole, et réalisés par l'agence d'urbanisme Epures, sur les grands « sous-secteurs » de l'agglomération : l'Ondaine, le Gier, la Couronne nord-est, et le « centre », c'est-à-dire Saint-Etienne et les deux communes de l'entrée nord que sont Villars et Saint-Priest-en-Jarez.

La méthodologie d'étude est restée très classique, enchainant des phases de diagnostic, d'orientations et de rédaction de « fiches actions », qui précise la nature de celle-ci, sa maîtrise d'ouvrage et, le cas échéant, le montant du projet et la clé de répartition du financement.

Ces Plans de Déplacements de Secteurs ont tous été validés en Commission puis en Bureau de Saint-Etienne Métropole entre 2005 et 2007, et sont censés « vivre » au moins jusqu'en 2014, à l'échéance du PDU révisé.

Sur le plan quantitatif, ces PDS sont un succès indéniable pour la Communauté d'agglomération : des dizaines de réunions ont été organisées pour débattre, essentiellement avec le Conseil général et les Communes, de la hiérarchisation du réseau de voiries, et des actions à mener en termes de déplacements urbains dans la décennie à venir. Pas moins de 251 fiches actions (dont certaines figurent toutefois dans plusieurs secteurs) ont été rédigées, constituant ainsi des documents programmatiques fixant une « feuille de route » commune à l'ensemble des acteurs locaux associés à la démarche.

C'est sans doute sur le plan qualitatif que l'analyse des PDS est la plus intéressante, en ce qu'elle renseigne sur la diffusion du « discours PDU » à différentes échelles, et sur les postures de chaque participant, certains ayant une démarche « proactive », cherchant à bénéficier de l'effet d'entraînement proposé par la montée en puissance de l'intercommunalité dans le champ des déplacements urbains, d'autres au contraire ayant adopté une attitude défensive, voire d'opposition à l'exercice de planification intercommunal. Pour S. Liaume,

l'intérêt des PDS est d'expliquer la portée du PDU, et d'associer tous les partenaires à la mise en œuvre du projet :

*Avec les PDS, l'objectif c'est de ne passer à côté de rien, de faire remonter des demandes qui ne sont pas dans la ville-centre, et de définir un calendrier de réalisation. C'est intéressant, parce que ça fait réfléchir les petites communes. Et l'enjeu des PDS c'est que tout le monde doit se mobiliser derrière le même objectif. Ce n'est pas l'agglomération, comme autrefois l'Etat, qui est responsable de tout. (...) Tout le monde a sa part à prendre... C'est de la coproduction, c'est clair ! Et qui dit construction collective dit appropriation, donc pédagogie. Donc ce n'est pas le PDU de Saint-Etienne Métropole, mais celui de tous les partenaires. Globalement, les communes nous disent qu'elles sont contentes de retrouver une partie de leurs demandes dans les PDS, fruit d'une négociation. Les communes débattent, ça prouve qu'ils retrouvent des choses à eux. Ils ne s'en sont peut-être pas totalement emparés, mais c'est un début d'appropriation.*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT)

Au-delà du nombre de fiches actions rédigées, et de leur mise en œuvre sur le terrain, il apparaît en effet, grâce au travail d'observation participante menée depuis 2002, que « l'efficacité » des PDS est à chercher sur le plan pédagogique. La déclinaison territoriale du PDU a permis aux Communes de mieux comprendre le contenu et la portée du projet qui y est inscrit, et également d'en débattre les modalités concrètes de mise en œuvre au niveau local, ainsi que l'affirme Jacques Fréconon :

*Je reprends volontiers le mot de pédagogie : on fait de la pédagogie avec le PDS. On décline le PDU à une échelle très inférieure. On a adopté les PDS de l'Ondaine et du Gier. Je ne sais pas jusqu'où va leur implication, mais j'ai l'impression que les collègues... J'ai beaucoup insisté pour que chaque conseil municipal adopte le PDS, sous une forme libre puisqu'il n'y a pas de contrainte ni d'obligation légale, ce n'est pas ça l'intérêt, mais qu'ils en fassent bien leur affaire.*

entretien avec J. Fréconon (VP SEM)

Ainsi les conflictuelles séances de travail de hiérarchisation des voiries a permis, dans chaque sous-secteur géographique de la Communauté d'agglomération, que les deux visions antagonistes, et méthodologies concurrentes de Saint-Etienne Métropole et du Conseil général puissent être débattues et expliquées. Mais au-delà du classement des voies selon des principes fonctionnalistes, sur lequel nous reviendrons plus en détail dans la section 6.2.1, les

débats ont avant tout permis de dépasser les visions d'échelle strictement communale qui prévalaient jusqu'alors, héritage de la mise en place très tardive d'une intercommunalité de projet dans l'agglomération stéphanoise.

Sur le plan des transports alternatifs à la voiture individuelle, les réunions PDS ont permis de faire remonter des problèmes et des propositions au niveau de l'autorité organisatrice, donc à celui d'une planification plus stratégique que programmatique. Ce point peut sembler presque anodin en comparaison d'autres agglomérations françaises où le travail intercommunal est plus ancien, mais apparaît pourtant de manière prégnante dans le cas stéphanois, où le SIOTAS avait largement développé une posture de « guichet », où chaque commune venait auparavant solliciter le Syndicat pour des questions souvent très ponctuelles ou très localisées, qui ne pouvaient en tous les cas prétendre, mises bout à bout, à créer un projet de territoire ambitieux.

Ce premier bilan « à chaud » des PDS initiés par Saint-Etienne Métropole permet de constater que la principale force de ces démarches programmatiques est également une faiblesse pour « l'intensité » de la poursuite du travail partenarial entre acteurs, au-delà des deux années d'étude de chaque plan de secteur : le caractère non contractuel des PDS a permis que les communes entrent dans la démarche – et au-delà, dans la dynamique de groupe créée autour du projet PDU – sans adopter de posture défensive ou hostile, et en prenant la mesure des possibilités de dialogue, d'interpellation et de négociation interinstitutionnelle. Mais le fait que les PDS demeurent non prescriptifs fragilise, sur le moyen terme (horizon pluriannuel), la poursuite du portage des « fiches actions », et au-delà, le maintien d'une scène de négociation « secondaire » par rapport au « document – phare » qu'est le PDU, mais territorialisant son projet, et mettant autour d'une même table la Communauté d'agglomération, le Département et les Communes.

Cette caractéristique est rappelée par Pierre Adam, de la DDE de la Loire, qui a suivi les quatre PDS, montrant ainsi la continuité de l'engagement de l'Etat local dans la mise en projet du territoire stéphanois, à partir de l'entrée thématique des déplacements urbains :

*Si on n'avait pas cette instance des PDS, on aurait beaucoup plus de mal à trouver la cohérence descendante avec l'échelon communal. Donc ça me semble intéressant, notamment pour ça.*

*Après, le fait que ce soit une déclinaison volontariste, ça en limite un peu la portée. Ceci étant, ça permet d'aborder des phases et des niveaux de précision qui sont rarement précisés dans les documents de PDU.*

entretien avec P. Adam (DDE 42)

Sur la cohérence entre urbanisme et déplacements, les Plans de Déplacements de Secteur constituent un outil original d'animation d'une scène de négociation « secondaire » mais pas moins importante que celle du PDU, puisqu'elle contribue à renforcer l'intensité des relations entre acteurs. Mais les rapports entre la Communauté d'agglomération et les Communes ne se limitent pas aux réunions de travail sur les PDS, et concernent également la planification des sols, demeurée de compétence communale dans l'agglomération stéphanoise<sup>260</sup>, sur laquelle nous allons à présent revenir.

---

<sup>260</sup> au contraire, notamment, du Grand Lyon voisin, structuré en Communauté urbaine depuis 1969, qui a initié un Plan d'Occupation des Sols puis un Plan Local d'Urbanisme communautaire, mis en chantier dans la deuxième moitié des années 1990, et qui s'appliquait aux 55 communes qui la composaient, avant l'adhésion de Givors et Grigny au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

## 6.1.2. Les déplacements urbains dans les PLU : une transcription opératoire de la cohérence urbanisme – déplacements ?

Depuis la décentralisation du début des années 1980, les Communes sont maîtres de leur destin urbanistique, au travers de leurs Plans d'Occupation des Sols, devenus des Plans Locaux d'Urbanisme avec la loi SRU de décembre 2000.

La réforme récente de la planification du droit des sols a introduit l'obligation de réaliser, dans chaque PLU, un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), document politique qui explique le projet territorial de la Commune (ou de l'EPCI) à horizon d'une ou deux décennies. Le PADD n'est plus opposable aux tiers depuis la loi Urbanisme et Habitat de 2003, mais il demeure le lieu d'une vision plus stratégique du projet territorial, chapeautant en quelque sorte le droit du sol proprement dit.

L'avènement des PLU en 2000 avait été conçu comme l'un des éléments de la recherche d'une meilleure cohérence au sein de l'arborescence de documents, typique de la planification urbaine française. Aussi les PLU sont-ils censés être le « bras armé » des documents d'échelles supérieures. Dans les faits, à Saint-Etienne comme dans toutes les agglomérations françaises, les PLU ont fréquemment été élaborés avant l'adoption des SCOT et des PDU.

L'emboîtement idéal, conçu par le législateur, n'a donc pas davantage d'existence concrète qu'à l'époque de la Loi d'Orientation Foncière, entre les SDAU et les POS. Dans l'agglomération stéphanoise, les Communes membres de Saint-Etienne Métropole disposent depuis l'adoption du PDU révisé d'un « porté à connaissance » rédigé par le service Aménagement du Territoire de la Communauté d'agglomération, reprenant les grandes orientations du PDU et du Programme Local de l'Habitat, ainsi que les projets figurant au PDS du secteur.

Mais au-delà de cette transmission officielle d'informations, chaque Commune reste compétente sur la définition du zonage de ses sols, hors contrôle de légalité effectué par les services de l'Etat. Le SCOT Sud Loire, n'étant qu'en cours d'étude, ne peut encore rien prescrire ou organiser en termes d'étalement urbain, de densité, ou de formes urbaines. Dans cette phase transitoire courant jusqu'à l'adoption du SCOT, envisageable au mieux en 2008, chaque commune doit effectuer une demande de dérogation auprès du Syndicat mixte du SCOT, en vue d'obtenir une dérogation à l'ouverture à l'urbanisation.

Or si les PADD des PLU intègrent désormais des références à la desserte – ou à la desservabilité – en transports alternatifs à la voiture individuelle des tissus urbains de la Commune, il est à noter qu'aucun critère relatif à la génération de déplacements ou à la desservabilité des terrains présentés en commission de dérogation ne figure, en 2006, dans la « grille d'évaluation », élaborée par le Syndicat mixte, utilisée par les élus siégeant dans cette commission, pour envisager les demandes de la manière la plus égalitaire possible.

Cette « lacune » est révélatrice des attermolements permanents autour des réponses apportées localement à l'injonction nationale de cohérence entre urbanisme et déplacements. A l'échelle communale, les PLU affichent une vision politique et stratégique d'un territoire, où la génération de déplacements quotidiens est peu ou pas envisagée, et où la promotion de formes et densités urbaines rendant possible une offre de transport alternative (qu'il s'agisse de transport collectif, de service « à la demande » ou de modes « doux » sur des distances courtes), demeure une question peu traitée dans de nombreux documents. Cet état de fait est explicable par la recherche de compromis entre pression foncière, coûts, demande, viabilité des terrains... mais cela démontre également que « l'acculturation » des élus et techniciens communaux à « l'esprit des lois » des années 1990 promouvant la cohérence, la mixité, et la desservabilité en transports alternatifs à la voiture, ne se diffuse que lentement.

Cette difficile transcription communale de l'injonction de cohérence entre urbanisme et déplacements s'explique également par l'inversion temporelle d'étude des documents de planification, emboîtés « top – down<sup>261</sup> » dans la loi, et concrètement réalisés selon un enchaînement « bottom – up<sup>262</sup> ». Comment, à l'échelle communale donc sous la « menace »

<sup>261</sup> que l'on peut traduire par « du haut vers le bas »

<sup>262</sup> que l'on peut traduire, à l'inverse, par « du bas vers le haut »

directe des électeurs – contribuables, mettre en œuvre une politique innovante conciliant renouvellement urbain, ouverture à l'urbanisation, mixité sociale et fonctionnelle, et promotion des modes alternatifs à la voiture individuelle, si ni le PDU ni le SCOT ne fournisse de discours clair, de prescriptions, et de « boîte à outils » de mise en œuvre de ces principes d'action publique élevés au rang d'injonctions dans la législation ?

Dans le cas de l'agglomération stéphanoise, nous avons vu que le PDU a renvoyé au SCOT tout discours, tout encadrement, toute prescription ayant trait à l'urbanisme. Le projet urbanistique porté par le plan est « limité » à la relance de l'attractivité des tissus et centralités urbaines traditionnelles, notamment en améliorant leur desserte en transport collectif. Mais les principaux territoires dont les enjeux mêlent urbanisme et déplacements quotidiens se situent en première, deuxième voire troisième couronne des agglomérations françaises où, comme l'a mis en évidence Jean-Marc Offner<sup>263</sup>, les PDU ont abdiqué au profit du maintien d'un « modèle californien », basé sur le zonage fonctionnaliste des sols et les déplacements automobiles individuels, au profit d'une concentration des moyens dans les centres-villes, où le « modèle rhénan » est mis en avant, où mixité fonctionnelle, densité et priorité aux modes alternatifs à la voiture renvoient à « l'urbanisme du fantasme », qui structure bon nombre de représentations de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements, comme nous l'avons vu précédemment.

Aussi assiste-t-on actuellement à une litanie de dossiers de dérogation au blocage de l'urbanisation consécutif à l'étude du SCOT, à laquelle répondent les débats organisés au sein de la commission Aménagement du territoire de la Communauté d'agglomération, chargée de rédiger un avis pour les commissions de dérogation du SCOT. C'est dans ces instances que prennent corps les enjeux et les impasses soulevés par l'injonction nationale de cohérence entre urbanisme et déplacements. Au gré de débats, d'argumentations, de tractations politiques, l'ouverture à l'urbanisation de telles parcelles, de tant d'hectares se trouve conditionnée davantage à des rapports de force politiques qu'à des décisions dont la rationalité et la légitimité serait puisée dans les exercices de planification que sont, notamment, les PDU et les PLH.

---

<sup>263</sup> Offner, 2006

Il serait aisé d'argumenter que ces impasses politiques, ces incohérences de résultat sont le fruit du non-respect du principe français de déclinaison en cascade de la planification urbaine. Ce serait oublier qu'aucun mode d'emploi et qu'aucune incitation financière – depuis 2002/2003 – n'est venue étayer ce principe méthodologique d'action publique, qui par ailleurs n'a jamais été réellement mis en œuvre, puisque les lois successives n'ont jamais imposé de suivre un ordre « descendant » dans la réalisation des différents exercices de planification.

Nous avons déjà eu l'occasion d'écrire dans cette thèse que le véritable enjeu de la recherche locale de cohérence appelée par la loi SRU est à chercher dans la création d'une coalition d'acteurs partageant des consensus et des intérêts dépassant largement le cadre sectoriel des déplacements urbains. En ce sens, on peut considérer que le projet sectoriel élaboré par la scène PDU n'est pas suffisamment « armé » pour jouer un rôle sur l'ouverture à l'urbanisation. Les sous-sections suivantes de ce sixième chapitre vont confirmer et élargir ce constat.

### 6.1.3. PLH / PDU : un cas de juxtaposition de démarches sectorielles ?

L'objet de cette thèse n'est pas d'analyser en détail les conditions d'étude et de mise en œuvre du Programme Local de l'Habitat élaboré par Saint-Etienne Métropole. Il est pourtant intéressant de constater, à l'appui du constat opéré dans la sous-partie précédente sur l'échelle communale, que deux documents de planification programmatique, à visée stratégique, placés sous la compétence d'un même acteur (la Communauté d'agglomération en l'occurrence), sont restés dans une logique essentiellement sectorielle, cherchant à traiter, *in fine*, le même « problème à résoudre » qu'est la relance des tissus urbains traditionnels dans l'agglomération stéphanoise, mais sous deux angles bien distincts : les déplacements urbains d'une part, l'habitat et l'attractivité résidentielle d'autre part.

Si cette thèse n'a pas étudié en détail le PLH de Saint-Etienne Métropole, il est en revanche possible d'analyser les liens entre ces deux démarches à partir de la méthode d'étude retenue pour le PDU, et, par extension, pour les Plans de Déplacements de Secteurs. Il ressort qu'aucune réunion n'a été organisée, depuis 1995, par l'équipe pilotant la démarche PDU, pour informer, débattre ou mettre en cohérence les diagnostics et propositions élaborés dans chacun des exercices de planification sectoriels. Côté PLH, il n'y a pas eu de chiffrage de la génération de déplacements qui pourrait avoir lieu dans le cadre de la mise en œuvre du plan, ni d'évaluation qualitative de la mobilité provoquée par les différentes formes d'habitat (renouvellement urbain, ouverture à l'urbanisation, densité forte ou faible, distances et éloignements des services et commerces, etc.)

Dans ces conditions, la coordination entre procédures, pour reprendre le terme de Vincent Kaufmann, n'existe pas de manière visible, officielle, affichée. Ce constat ne signifie pourtant pas qu'il y ait une complète incohérence entre ces deux démarches, qui concourent à l'atteinte d'un même objectif stratégique lointain. Mais la coordination n'est assurée que de manière non officielle, technique, par la proximité des intervenants entre les deux dossiers.

Cette proximité existe en premier lieu au sein du service Aménagement du territoire de la Communauté d'agglomération, qui fédère de manière transversale l'ensemble des réflexions prospectives et des planifications intercommunales. La coordination technique entre les démarches possède donc une composante interpersonnelle forte dans ce dispositif : au sein du même service, Annick Delorme assure le suivi du PLH, dans un bureau voisin de celui de Ludovic Meyer, chargé de mission PDU / PDS. Sylvain Liaume, qui a dirigé le service, confirme cette coordination technique :

*En même temps, on a écrit le projet d'agglomération, on a fait le PLH, le PDU. On a jeté les bases d'un schéma commercial. Le PLH a un retentissement aussi important que le PDU. Mais on n'a pas privilégié le PDU par rapport au reste. (...) Dans le travail technique, la cohérence chez nous, on en revient à l'organisation de notre service : c'est un travail d'échanges communs. Si on veut de la cohérence, il faut de la connaissance, c'est-à-dire être capable de faire circuler l'information, que tout le monde se comprenne et soit au même niveau. Ça renvoie donc aux questions de référentiels, dont on parlait tout à l'heure. (...) C'est toute une culture, une méthodologie de projet à avoir, qui permet d'avoir une cohérence.*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT)

En 2007 débute l'étude de la révision du PLH de Saint-Etienne Métropole, réalisée par son service Aménagement du territoire, avec l'aide de l'Agence d'urbanisme Epures. Il est trop tôt pour analyser le contenu du futur PLH, ni même sa méthode d'élaboration. On peut néanmoins observer que ce sont les mêmes acteurs techniques qui sont impliqués dans les dossiers PDU et PLH, ce qui plaide pour une cohérence de résultat entre les démarches, sans doute plus informelle qu'officielle. La phase diagnostic du PLH ne peut en effet s'appuyer que très modestement sur le projet formalisé dans le PDU : celui-ci est dépourvu d'objectifs chiffrés, et demeure presque muet sur les actions à mettre en œuvre, notamment en termes de localisations et d'habitat, pour aboutir à une meilleure attractivité des tissus urbains anciens de l'agglomération stéphanoise ainsi qu'à la relance de la fréquentation du réseau STAS, c'est-à-dire *in fine* à une meilleure cohérence entre urbanisme et déplacements.

On peut donc relever que la diffusion de la production de la scène PDU (négociations, projets, justifications, choix...) s'effectue avec difficulté en direction d'autres scènes, traitant d'autres thématiques de l'action publique locale et/ou situées à d'autres échelles d'intervention. Il serait pourtant faux de conclure qu'aucune coordination n'existe entre ces scènes : celle-ci

existe, mais à l'arrière-plan, et n'apparaît que peu de manière officielle. Organisée sur un mode interpersonnel dans la « sphère technique », elle bute de manière manifeste sur l'absence de quantification, de précision et/ou de territorialisation du projet porté dans le cadre de la démarche PDU.



illustration 67

Cartographie du « projet urbain » de la Ville de Saint-Etienne, extraite d'un document de communication édité à l'occasion de la « Biennale de la ville » organisée en 2005, concomitamment au lancement de la révision du PLU de la ville-centre de l'agglomération.

La carte ci-dessus symbolise en quelque sorte ce constat de « cohérence de résultat en creux » : on y retrouve les axes de TCSP existants ou projetés, les secteurs d'intervention

publique prioritaires par rapport à l'habitat et aux activités économiques. Mais l'on peut remarquer, à titre d'exemple, que l'aspect « déplacements » n'est jamais directement mobilisé pour légitimer le renouvellement urbain (centre-ville, quartiers sud-est, Montreynaud...) ou *l'inaction publique* (secteurs peu desservis, mal desservables, trop exposés aux nuisances...) On voit pourtant, graphiquement, qu'il existe une certaine corrélation entre les différentes politiques sectorielles !

## 6.1.4. CONCLUSION : le PDU, un « portail » plutôt qu'un « cheval de Troie » ?

Dans cette première sous-partie, nous avons abordé successivement différentes scènes de négociation traitant, à des échelles mono- ou intercommunales, de l'articulation entre urbanisme et déplacements, en lien avec l'apport du Plan de Déplacements Urbains. Les PDS, démarche pédagogique, ont été conçus comme outil d'appropriation pour les Communes, et de territorialisation de la politique communautaire. Au travers des portés à connaissance, la Communauté d'agglomération participe également, dans les Plans Locaux d'Urbanisme, à inscrire dans les PADD les principes et projets élaborés au niveau intercommunal sur le thème des déplacements.

Avec le PLH de Saint-Etienne Métropole, nous avons pourtant montré la difficulté, pour les différents exercices de planification programmatique actuellement en cours, à dépasser les logiques d'action sectorielles, puisque la transversalité se limite concrètement à des relations interpersonnelles entre quelques élus et/ou quelques techniciens, et bute sur la faible quantification des objectifs affichés.

La recherche de cohérence, portée localement par la démarche PDU, éprouve donc des difficultés à se diffuser au-delà de la scène de négociation créée dès l'amont de l'étude, telle que nous l'avons décrite et analysée à partir du chapitre 4.

L'ensemble de ces éléments et exemples sont autant d'indices qui suggèrent que le PDU, fruit d'une élaboration partenariale à un moment politique précis et sur un territoire donné, ne peut être entendu que comme un document « cadre », une démarche « portail », au sens où on l'entend pour le réseau des réseaux, Internet : le « portail PDU » est la cristallisation d'un projet politique, sectoriel, qui a été conçu de telle manière qu'il ne peut être réellement mis en œuvre qu'avec l'appui de plusieurs scènes de négociations connexes, secondaires (PDS, PLU...) ou non (SCOT, projets autoroutiers, contrats de projet...).

Dans cette optique, la cohérence « concrète » entre urbanisme et déplacements n'est pas à rechercher dans le PDU stéphanois : celui-ci ne fait « que » fournir une grille de lecture et une boîte à outils communes à un groupe local d'acteurs, à charge pour eux de répondre à l'injonction de cohérence de résultat dans leurs propres politiques, et au sein de scènes de négociations dédiées, mais dépendantes du « filtre » que constitue le PDU, par la légitimation d'action publique que celui-ci offre aux membres du « club PDU ». Une nouvelle fois, l'absence de quantification des objectifs déterminés dans le projet ne peut qu'affaiblir, année après années, la portée et l'efficacité du discours élaboré dans la scène « portail ».

En ce sens, la comparaison du PDU à un « cheval de Troie », que nous avons utilisée au début de cette thèse, ne correspond qu'imparfaitement à l'analyse du cas stéphanois. Si le PDU a été l'occasion de réinscrire à l'agenda politique local la question des déplacements urbains, la réponse finalement apportée par Saint-Etienne Métropole – c'est-à-dire le projet validé officiellement – ne légitime directement que les grands projets d'infrastructure que sont la réalisation de TCSP urbains, et la valorisation de l'étoile ferroviaire stéphanoise. Pour toutes les autres composantes du projet, et notamment les moins visibles, telles que la mise en place de nouveaux référentiels et leaderships, la difficulté de créer une « acculturation » large au discours et au projet PDU, invite à atténuer les vertus organisationnelles de cette démarche.

Nous pouvons faire l'hypothèse que si la scène PDU a produit un horizon stratégique globalement partagé, celle-ci n'a pourtant pas été suffisamment « armée », en termes méthodologiques et politiques, pour « affronter » les scènes et projets de niveau supérieur, et statuer sur leur cohérence par rapport au projet porté par le PDU.

Nous allons à présent tester cette hypothèse, en s'intéressant à trois exemples révélateurs de la faiblesse congénitale du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération stéphanoise.

## 6.2. UNE SCENE ET UN PROJET TROP FAIBLES POUR SE POSITIONNER A DES ECHELLES PLUS LARGES ?

A partir du chapitre 4, cette thèse a montré comment la création de la scène de négociation PDU a créé, dans l'agglomération stéphanoise, une « bulle » d'acteurs très investis dans la définition d'un projet de développement de l'agglomération, à partir de l'entrée sectorielle que sont les transports urbains.

Dès le chapitre 5, nous avons également entrevu que certains acteurs de rang supérieur (en terme de périmètre de compétence plutôt que par rapport à une hiérarchie entre collectivités locales, qui n'existe pas dans le système décentralisé français) sont restés à l'écart du cœur de la scène de négociation, tels la Région et le Département.

Nous allons à présent nous intéresser plus spécifiquement aux acteurs, aux projets et aux scènes qui dépassent le cadre territorial appréhendé par le PDU, c'est-à-dire l'agglomération stéphanoise. Cette « montée en échelle géographique » doit ainsi nous permettre de définir l'intensité du projet PDU et l'efficacité de sa scène de négociation, au-delà du « pré carré » que sont les transports collectifs urbains à l'échelle de 43 communes.

Pour cela nous allons successivement nous intéresser aux relations avec le Conseil général, avec la Région Rhône-Alpes, ainsi qu'au projet autoroutier A45, afin de tester notre hypothèse, qui est que la scène PDU et le projet qu'elle a élaboré perdent de leur force et de leur efficacité dès que sont abordés des projets et/ou des échelles qui ne sont pas directement « maîtrisées » par les acteurs les plus investis dans la démarche PDU.

## 6.2.1. Les relations entre Saint-Etienne Métropole et le Conseil général, un révélateur des tensions organisationnelles entre acteurs

Depuis les chapitres 3 et 4, nous avons pointé à plusieurs reprises le fait que les relations entre la Communauté d'agglomération et le Conseil général ont constitué la principale pierre d'achoppement au sein de la scène de négociation du Plan de Déplacements Urbains. A l'analyse de celle-ci, il est ressorti que l'on pouvait qualifier le Département « d'acteur satellite », alors que ses compétences en matière de voiries et de transport collectif interurbain auraient pu le placer au cœur même de la « bulle PDU ».

Ces tensions relationnelles et méthodologiques sont surtout perceptibles à partir de l'émergence du nouvel acteur qu'est Saint-Etienne Métropole, alors même que la Communauté d'agglomération cherchait à prendre le leadership sur la thématique, ainsi que le prévoit la législation.

Le Département a abandonné tout intérêt pour les transports urbains à la disparition du Syndicat mixte qui en avait la gestion, fin 1980, alors que se créait le SIOTAS, associant alors 13 communes. Jusqu'à l'adoption du premier PDU par ce syndicat en 2000, les relations entre ces deux institutions sont toujours restées informelles plutôt que contractuelles. La coopération, pour reprendre le terme de V. Kaufmann, s'est limitée à des partenariats ponctuels (aménagement du pôle d'échanges de Bellevue, achat de nouvelles rames de tramway au début des années 1990...)

Ces relations ponctuelles n'ont évidemment pas pu contribuer à l'émergence d'un projet de développement des transports collectifs qui soit partagé par les principales autorités organisatrices de transports, au cours des années 1980. C'est à partir de 2001, lorsque Michel Thiollière est réélu Maire de Saint-Etienne, et que Saint-Etienne Métropole devient une

Communauté d'agglomération, donc l'autorité organisatrice des transports urbains, que les relations se tendent entre le nouvel entrant et le « doyen » des acteurs<sup>264</sup> locaux.

On peut dénombrer trois faits qui expliquent ces difficultés relationnelles ; la première, d'ordre politique, n'ayant pas contribué à apaiser les deux suivantes, d'ordre technique. En premier lieu, il faut mentionner la rivalité entre le Président du Conseil général, Pascal Clément, et le Maire de Saint-Etienne, par ailleurs Président de la Communauté d'agglomération, Michel Thiollière. S'ils sont tous les deux membres de l'UMP depuis 2002, M. Thiollière est Secrétaire national du Parti radical valoisien, ancienne composante de l'UDF.

En second lieu, le transfert de la compétence « transports urbains » pour les Communes qui n'adhéraient pas au SIOTAS s'est opéré brutalement, en 2001-2002, lors de la transformation de Saint-Etienne Métropole en Communauté d'agglomération. A Saint-Héand et dans la vallée du Gier, trois lignes de cars, dont deux bénéficiant d'une fréquence proche d'un niveau de service « urbain » (les « Cars rouges ») sont ainsi devenues de compétence communautaire, alors que des contrats de délégation de service publics engageaient les transporteurs pour plusieurs années (jusqu'en 2007), et qu'une décision politique émanant du Conseil général stipulait le transfert immédiat de la compétence, sans que les services de Saint-Etienne Métropole aient eu le temps et les moyens d'assumer cette nouvelle charge.

Cette situation peut sembler aujourd'hui anecdotique ; elle a pourtant été mal ressentie à l'époque, par les acteurs techniques bien sûr, mais également par la clientèle, qui s'est retrouvée en quelques temps dépourvue d'abribus, d'informations horaires... et d'interlocuteur. Le même transfert de compétence conflictuel a eu lieu en ce qui concerne les ramassages scolaires, nécessairement nombreux dans les nombreuses communes rurales du Gier et de la Couronne nord-est de Saint-Etienne.

Ces faits témoignent d'un « passage de témoin » conflictuel entre l'acteur « historique » des transports dits interurbains et le nouvel entrant, cherchant une légitimité immédiate sur ses nouvelles compétences, sans disposer du temps et des moyens adaptés à une telle évolution,

---

<sup>264</sup> Le Conseil général étant une institution issue de la Révolution française (loi du 22 décembre 1789 instituant les assemblées départementales).

sur un territoire peu connu par ses services, où aucun des protagonistes (élus, techniciens, population) n'avait encore de repères sur la nouvelle donne institutionnelle. Ces éléments contribuent à prouver que la diffusion de la production de la scène PDU n'a été ni aisée ni linéaire, mais au contraire marquée par des tensions, des conflits, des blocages.

Ces derniers ont atteint leur paroxysme avec, c'est le troisième point de la démonstration, la volonté des membres du « cœur de la bulle PDU », tels que nous les avons définis au chapitre 4, de définir et d'appliquer une « nouvelle » méthodologie de hiérarchisation du réseau de voiries, sur le territoire de Saint-Etienne Métropole.

Influencés par ce qui avait été réalisé dans le cadre du PDU du Sytral et des PDS du Grand Lyon, l'Agence d'urbanisme Epures et Saint-Etienne Métropole ont en effet développé des principes méthodologiques adaptés à l'agglomération stéphanoise, prenant notamment en compte l'insertion urbaine des voies, la préservation des centres-villes du trafic de transit, et la cohérence entre le classement des voiries et les projets de transports collectifs et d'intermodalité.

Cet outil de réflexion sur la structuration d'une trame viaire est handicapé par son approche purement fonctionnaliste, et sa caractéristique de « construction mentale » (une voie que l'on souhaite voir devenir structurante peut correspondre, sur le terrain, à une petite route étroite, mal aménagée et peu jalonnée). Cette faiblesse a été en partie compensée par l'attention portée à l'environnement urbain des voies (quelle vitesse limite ? autorisation ou interdiction du transit ? place accordée aux piétons et vélos ? desserte de zone d'activité, ou bien de secteurs d'habitat ? etc.)

Cette méthode est entrée en conflit direct et frontal avec la vision départementale de la hiérarchisation des voies routières, qui préexistait à l'apparition de Saint-Etienne Métropole et à sa velléité d'acquérir un leadership méthodologique sur ce thème, au détriment du Conseil général. La méthode départementale se base sur l'écoulement du trafic de transit, à l'échelle de la Loire, et sur l'irrigation de tout le territoire au moyen « d'axes structurants », sans tenir compte de l'environnement urbain et de la cohérence avec l'offre de transport collectif. Le

traitement des engorgements routiers et des nuisances dues au transit est, dans ce cadre, traitées par la réalisation de rocadés et de contournements.

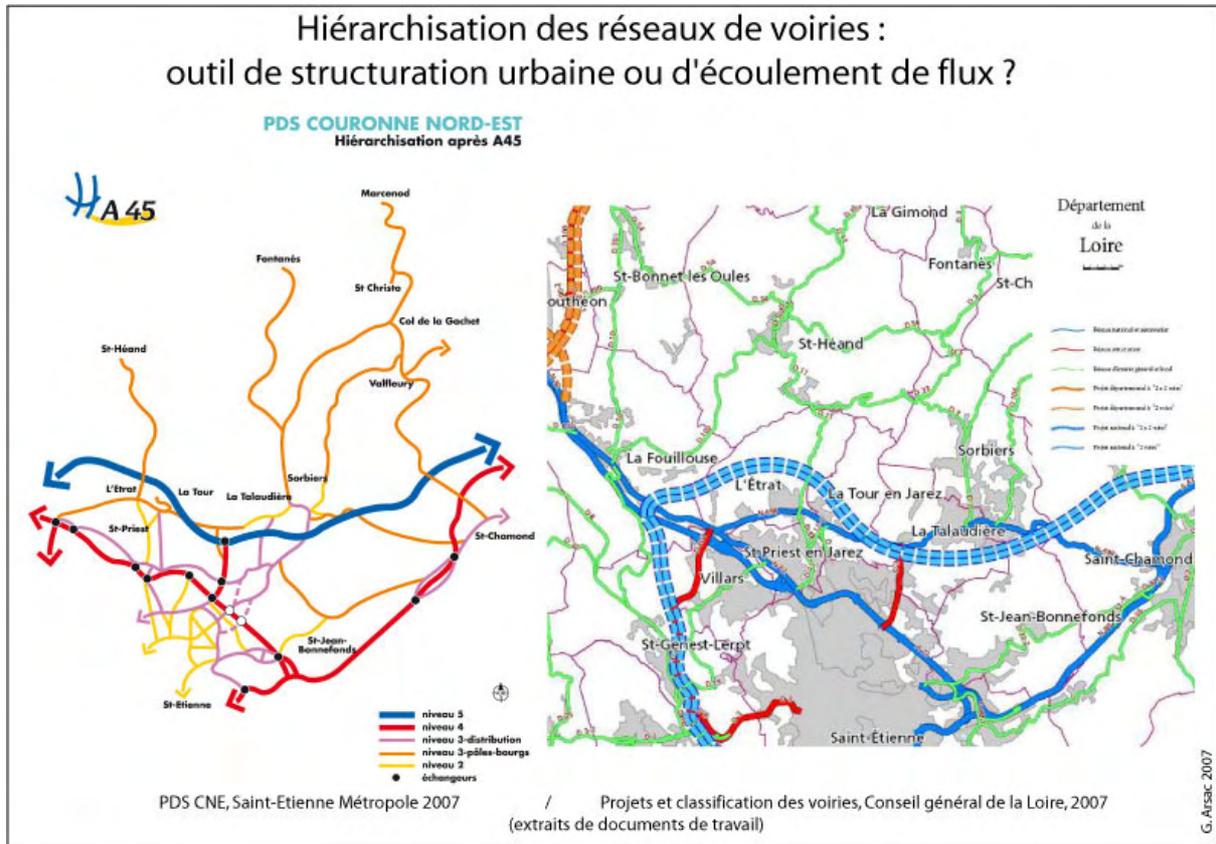


illustration 68

Mises côte à côte, les deux méthodes de classification des réseaux de voiries. A gauche, l'exercice réalisé par Epures pour Saint-Etienne Métropole, sur une base méthodologique en provenance du Grand Lyon ; à droite, le même secteur géographique vu par le Département de la Loire. Dans le premier cas, par exemple, la RD 1498 (axe transversal la Fouillouse – Saint-Chamond) est marqué par un classement cherchant à « couper » le trafic de transit est-ouest ; dans le second cas, ce flux est au contraire « encouragé » comme itinéraire d'évitement des voies rapides stéphanoises. Aucune de ces deux visions n'est « meilleure » ou « plus juste », mais elles transcrivent deux conceptions opposées du rôle d'un réseau de voiries...

L'illustration ci-dessus montre visuellement les différences conceptuelles et méthodologiques entre les deux exercices. Au-delà de leur incompatibilité, elles révèlent le différentiel de représentations et de symboles structurant les « imaginaires » et les horizons stratégiques de ces deux acteurs majeurs de la scène locale traitant des déplacements urbains. Ces différences sont le principal indice perceptible de la création, par la scène PDU – mais sous l'impulsion nette de ses membres les plus actifs, d'un nouvel horizon stratégique lointain, basé sur des méthodes et des outils « novateurs », en contradiction avec les pratiques et représentations antérieures. La cristallisation des tensions entre « cœur de la bulle PDU » et « l'acteur

satellite » qu'est le Conseil général sur la question d'une vision d'avenir du réseau de voiries démontre pourtant l'utilité de la scène PDU : si aucun « camp » n'a véritablement convaincu l'autre, un dialogue a pourtant été maintenu, chaque acteur ayant les « clés de compréhension » de la posture et des justifications des autres protagonistes.

Sur la différence de posture entre le Conseil général et la Communauté d'agglomération, les entretiens réalisés permettent d'apporter un éclairage qui montre que les difficultés de coordination sont imputables pour une large part à une coopération délicate entre acteurs. Voici, en de larges extraits, la vision du conflit, d'abord vue depuis le service Infrastructure du Conseil général :

*Quand les intercommunalités se créent, elles le font souvent aussi par opposition au Conseil général, en disant « on veut exister ! Si on veut exister, il faut tuer le cordon ombilical ! » Nous, on ressent ça assez fort, c'est assez curieux... C'est quelque chose que j'ai ressenti à travers les services, l'idée que même à travers les services de Saint-Etienne Métropole, il y avait des idées qu'il ne fallait pas dépendre des services du Conseil général en termes de réflexions, et qu'à la limite, si on n'était pas d'accords avec eux, c'était un bon moyen de dire qu'on était libres ! (...) « Il ne faut pas que Saint-Etienne Métropole ait l'air de dépendre du Conseil général ! (...)*

*Dans les relations entre collègues, on finit par se connaître, on a tous testé quelles étaient nos marges de manœuvre, on a tous occupé l'espace. Nous, on a dit ce qu'on avait à dire, en particulier sur le PDU, sur l'histoire de la hiérarchie du réseau de voiries. On a dit « là, on est concernés, il faut qu'on dise ce qu'on pense ! » Et même si on n'a pas pu le faire autant qu'on voulait avant, il y a un moment où il faut que le Conseil général assume sa responsabilité. Je pense que maintenant, on sait bien tous où on est, et je pense qu'on sait à peu près bien tous, qu'on doit travailler ensemble. (...) Mais nous avons sentis que clairement il fallait positionner le Conseil général comme un partenaire parmi d'autres, et surtout pas lui faire une place privilégiée...*

entretien avec A.C. Lieutaud (CG 42 Infra)

Du côté des membres du « cœur » de la scène PDU, Sylvain Liaume confirme quant à lui qu'une transition « musclée » a bien eu lieu entre les deux acteurs, révélant de profondes différences de méthodes et de représentations de l'horizon lointain poursuivi :

*Le Conseil général a été remis à sa place légitime, qui est la leur, et qui n'était pas la même avant qu'il n'y ait une AOT forte sur l'ensemble du territoire. Avec une AO compétente sur les transports mais*

*aussi sur la voirie, sur l'aménagement, forcément, cette structure a pris cette place. Et forcément, a remplacé le Conseil général sur ces missions. Donc effectivement, ils ont perdu la main sur tout ça. S'est greffé là dessus le transfert des compétences sur les TC, avec des bisbilles politiques avec P. Clément, et ils ont perdu la main parce qu'ils manquaient de compétence là dessus. On l'a bien vu avec le transfert des lignes TC : ils ne pouvaient pas discuter parce qu'ils n'avaient pas d'éléments. Et comme ils n'avaient pas de vision stratégique, qu'ils ne sont pas très nombreux techniquement, et peu outillés politiquement, ils n'étaient pas en capacité de négocier avec nous. Ils pouvaient négocier avec le SIOTAS qui faisait beaucoup d'informel, et qui négociait par petit bout, en réglant les petits problèmes les uns avec les autres. Nous, on a fait stratégie, validation de politique, enjeux, objectifs, actions, dans un cadre qui ne laisse pas de place à ce bidouillage, ce pilotage à vue. Et eux, ils sont restés dans ce pilotage à vue, c'est donc logique qu'ils soient perdus. Et puis derrière, il y a aussi des questions de personnes. Sur la voirie, on n'est pas d'accord sur la hiérarchisation, sur les traversées urbaines. Là, on s'est heurtés avec deux systèmes structurés, avec deux systèmes de hiérarchisation. Notre système était fait pour dialoguer, négocier. Eux, ils sont partis sur la notion de voie structurante. Ce n'est donc pas la même construction. Mais notre outil de dialogue, ils s'en sont emparés, ils l'utilisent pour nous dire qu'ils ne sont pas d'accord. Donc on sait au moins pourquoi on n'est pas d'accord !*

entretien avec S. Liaume (SEM ADT)

Depuis la période d'étude du PDU, les réunions d'élaboration des différents PDS ont à nouveau été l'occasion de confrontations entre ces deux représentations théoriques, fonctionnalistes, d'un même réseau de voiries. Depuis 2006, l'élaboration du SCOT Sud Loire et la mise en chantier d'un « Schéma Global des Déplacements » (sorte de « mini PDU » volontaire et non prescriptif) pour la Communauté d'agglomération Loire Forez ont chacune occasionné de nouvelles confrontations entre ces deux méthodes, l'Agence d'urbanisme ayant proposé de poursuivre l'utilisation de la méthode développée dans le cadre du PDU stéphanois.

On peut donc retenir de ce premier éclairage sur les difficiles relations institutionnelles et techniques entre Saint-Etienne Métropole et le Conseil général, que celles-ci dénotent la rupture méthodologique et politique que constitue la création de la Communauté d'agglomération et la révision du PDU, tous deux engendrés par les lois de la fin des années 1990. En quelques mois, le leadership local sur les déplacements échappe au Département, au

profit d'élus et de techniciens avides de légitimité et de visibilité de leur action. Cette période marque également la transition de rapports interinstitutionnels ponctuels et peu médiatisés, vers l'émergence d'un « proto-gouvernement d'agglomération » plus encadré méthodologiquement, où les rapports de force sont également plus visibles.

Pour autant, la lutte méthodologique entre services techniques sur la définition de voiries hiérarchisées, ou bien la concurrence d'influence politique et financière sur l'organisation de la desserte en transports collectifs interurbain et périurbain, dénote aussi l'échec du noyau central d'acteurs investis dans le projet PDU, d'intégrer le Conseil général dans ses « filets » méthodologiques, financiers et politiques. Cet échec a amoindri, dès la validation du document PDU final, la possibilité de faire vivre la démarche pendant une décennie auprès de l'ensemble des acteurs locaux concernés par les champs des déplacements urbains et de l'urbanisme.

## 6.2.2. Région / Agglomération, des « vases – hésitations » qui ralentissent la mise en œuvre du projet

Le Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération stéphanoise est, en terme de projet, centré sur deux idées phares : réaliser une deuxième ligne de tramway urbain, et renforcer considérablement l'offre de service sur les 4 branches de l'étoile ferroviaire stéphanoise, afin d'irriguer au mieux la « grande » agglomération stéphanoise (au sens où elle dépasse les strictes contours de la Communauté d'agglomération, dans le scénario C du PDU).

La deuxième ligne de tramway, projet scindé en deux phases dont une seule a, pour l'heure, été réalisée, a nécessité principalement la coopération et la négociation de la Communauté d'agglomération et de la Ville de Saint-Etienne. Si le maire de la ville-centre est également président de Saint-Etienne Métropole, il a néanmoins fallu que les autres élus et les techniciens accordent leurs positions sur ce projet. En tout état de cause, ce projet – solution, pour reprendre le terme de J.M. Offner, était centré sur une négociation correspondant à l'aire d'influence des acteurs investis dans le PDU.

Concernant l'étoile ferroviaire, la situation est très différente. Le document validé explique le choix de Saint-Etienne Métropole de renforcer l'intermodalité pour les déplacements au sein de l'agglomération, c'est-à-dire de favoriser l'usage du train pour les déplacements urbains, plus rapide et plus fiable que les transports urbains, évitant ainsi de créer un réseau à l'échelle de Saint-Etienne Métropole, qui viendrait doubler avec le réseau TER géré par la Région Rhône-Alpes<sup>265</sup>.

Mais au-delà de cet affichage, comment développer l'offre ferroviaire au sein de l'agglomération stéphanoise ? Concrètement, c'est le Conseil régional qui a compétence pour

---

<sup>265</sup> Cette situation existait auparavant dans la vallée de l'Ondaine : sur les liaisons Saint-Etienne – Firminy, on recensait, jusqu'en 2006, une ligne TER (avec des semi-directs et des omnibus), une ligne STAS « express » (ligne 15 par autoroute) et une ligne STAS « urbaine » desservant toutes les communes intermédiaires (ligne 1). Depuis l'électrification de la ligne en décembre 2005, le lancement de la gamme tarifaire combinée STAS + TER (« OÙRA ! ») et le renforcement de la fréquence des TER en 2006, la ligne 15 a été supprimée et la ligne 1 rabat la clientèle urbaine sur les gares TER).

l'achat des rames et la définition de la grille horaire. Les deux lignes qui desservent la plaine du Forez échappent, par ailleurs, complètement à l'influence de la Communauté d'agglomération. Aussi les enjeux de coopération des acteurs et de coordination des procédures se concentrent sur l'axe Firminy – Saint-Etienne – Rive-de-Gier.

Si l'offre TER semble, en 2007, satisfaisante<sup>266</sup> sur cet axe aux échelles de l'aire métropolitaine lyonnaise et de la Région, elle peut être perfectionnée à l'échelle de l'agglomération stéphanoise. La mise en service d'un matériel plus léger, plus proche d'un matériel urbain (d'où son appellation commune quoique ambiguë de « tramway ferroviaire léger ») permettrait de renforcer encore les cadences, tout en desservant plusieurs arrêts intermédiaires tout au long du parcours, d'où d'intéressantes interactions possibles avec le renouvellement urbain par ailleurs à l'œuvre.

Cette hypothèse, abordée dans les discussions entre partenaires depuis... les années 1990, soulève également l'hypothèse de l'interconnexion entre ces voies ferrées RFF et les lignes de tramway urbain exploitées par la STAS. Ce projet permettrait de desservir directement le centre de Saint-Etienne depuis Firminy et/ou Rive-de-Gier, répondant ainsi directement à l'un des objectifs initiaux du PDU, le renforcement de l'attractivité des centralités urbaines anciennes.

Tant techniquement<sup>267</sup> qu'institutionnellement<sup>268</sup>, ce projet de « tram-train » pose de nombreuses questions, qui n'ont été qu'effleurées jusqu'à présent lors des discussions entre Saint-Etienne Métropole (et au-delà la « bulle PDU ») et la Région, cette dernière devant lancer une étude globale de scénarisation des développements possibles de l'étoile ferroviaire stéphanoise depuis 2003 (celle-ci débute finalement en 2007).

Depuis le lancement de la révision du PDU en 2003, on peut observer, au sujet du développement de l'offre sur les voies ferrées stéphanoises et sur l'hypothèse d'une

---

<sup>266</sup> La quasi-totalité du matériel roulant circulant sur cet axe a été modernisée et/ou renforcé en capacité ; le cadencement global de l'axe est annoncé pour décembre 2007, prévoyant globalement un train au quart d'heure en heures de pointe, un train à la demi-heure tout le reste de la journée.

<sup>267</sup> Il s'agit principalement de questions d'écartement des rails et des voies, de gabarit des rames et des stations, d'alimentation électrique, etc.

<sup>268</sup> Savoir qui finance l'investissement puis l'exploitation, qui conduit les rames, quelle forme juridique gère le système, etc., sont autant de questions qui ne font pas consensus.

interconnexion, une série de « valse hésitations », où tour à tour la Région et la Communauté d'agglomération semblent attendre un engagement clair du partenaire institutionnel.

C'est ainsi que des non-choix sont opérés : la deuxième ligne de tramway urbain a été posée sur des traverses qui prévoient la pose de deux files de rails, rendues nécessaires si un tram-train entre sur le réseau urbain. Mais les rails n'ont, eux, pas été posés, nécessitant une reprise des plates-formes si le projet voit le jour !

Ce constat est corroboré par les dires des élus qui ont été interviewés, et Patrick Moreau, Directeur des études à la STAS, résume bien l'état d'esprit des techniciens impliqués dans le suivi du projet PDU :

*Aujourd'hui, j'attends de la part de la Région, qui est un partenaire important et indispensable, qu'elle clarifie sa position pour vraiment savoir ce qu'ils veulent faire, notamment sur le tram-train. Nous, nous avons pris les devants, techniquement, lors de la construction de la deuxième ligne. Mais je n'entends plus parler du tram-train, à la Région ! Je pense qu'ils calent sur les moyens financiers à mettre en œuvre, sur Grenoble, Lyon et Saint-Etienne.*

entretien avec M. Thiollière (Maire de Saint-Etienne, Président de Saint-Etienne Métropole)

*Moi, je n'ai pas de souci jusqu'à présent, avec nos interlocuteurs du Conseil régional, parce que je sais que leur volonté, c'est la même que la nôtre, d'aller vers un transport collectif efficace. Ils sont plutôt... prudents... plus prudents qu'on le souhaiterait, parce qu'ils ne voudraient pas se laisser entraîner dans des mesures qui les obligent après à les dupliquer, ou à les décupler, sur l'ensemble de leur territoire. C'est ce qui explique, de mon point de vue, leur côté un peu hésitant parfois. Mais je suis sûr qu'au fond on est sur les mêmes objectifs.*

entretien avec J. Frécon (VP Saint-Etienne Métropole)

*La Région, dans le PDU, s'est intéressée, mais avec deux phases. Une phase, qui paraissait très motrice, très attentive, montrant que par rapport à d'autres agglomérations, ici il y avait une effervescence, un peu de volonté, dans tout ce qu'on disait, ce qu'on pouvait écrire, ils avaient l'impression de s'y reconnaître. Mais comme on est un peu trop mous, trop laxistes dans la réalisation, eux ils ont fini par se lasser. Et puis au moment où nous on aurait eu besoin d'eux, manque de chance, ils nous ont un*

*peu mis des bâtons dans les roues, en tous les cas pas aidés, et finalement, c'est devenu presque une opposition, indépendamment des aspects politiques.*

entretien avec P. Moreau (STAS)

L'ensemble de ces observations et commentaires montre que le PDU stéphanois ne suffit pas à légitimer, ni à accélérer la réalisation des différents projets d'amélioration de l'offre sur les lignes RFF. A sa décharge, il faut rappeler qu'aucune étude technique, aucun choix politique n'avaient permis au document d'être clair dans les modalités de mise en œuvre du projet, tant en 2000 qu'en 2004.

La première phase, consistant à électrifier la voie jusqu'à Firminy et à moderniser les gares du parcours a bien été réalisée, mais celle-ci ayant été inscrite au Contrat de plan Etat Région 2000 – 2006, on ne peut donc affirmer que le PDU ait porté tout seul le projet. On peut noter à ce titre que cette première phase n'a été justifiée, en terme de rentabilité de l'investissement, qu'en référence à la deuxième phase, c'est-à-dire à la mise en service d'un tram-train interconnecté, dont l'horizon de réalisation apparaît aujourd'hui bien éloigné.

En tout état de cause, on peut retenir de ce second exemple que le PDU ne « catalyse » pas l'action autour d'un projet sur lequel il a pourtant un discours fort, quoique généraliste. Les « vagues – hésitations » entre la Région et la Communauté d'agglomération viennent confirmer le positionnement en retrait du Conseil régional au sein de la scène PDU et de la mise en œuvre opérationnelle du projet qu'elle défend. Une seconde fois, on peut donc conclure que la démarche locale de planification sectorielle parvient difficilement à atteindre les échelons géographiques et institutionnels supérieurs, au risque d'accroître l'écart entre les ambitions initiales du projet et sa mise en œuvre concrète.

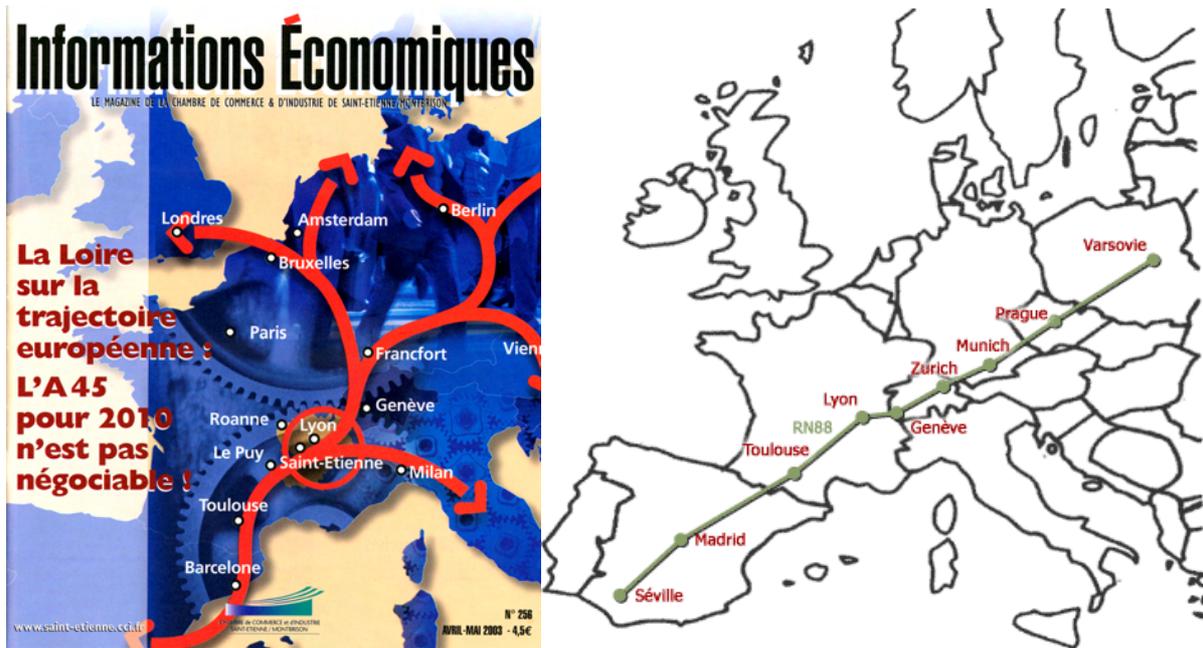
### 6.2.3. PDU et projet A45 : une disjonction de scènes nuisible à la cohérence de l'action publique

Cette thèse sur la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements ne peut avoir l'ambition d'analyser en détail le « serpent de mer » que constitue le projet autoroutier A45 entre Lyon et Saint-Etienne. Elle ne peut pourtant l'ignorer, tant ce dossier influe sur la vie politique stéphanoise et structure, en creux, le Plan de Déplacements Urbains de Saint-Etienne Métropole.

Nous avons déjà abordé brièvement ce projet dans le chapitre 5, en montrant comment les acteurs locaux investis dans le PDU et les PDS ont réintégré le projet A45 dans la démarche, alors que le document officiel prend grand soin de le laisser de côté. Il faut en effet rappeler que malgré les ambitions initiales du PDU de traiter l'ensemble des déplacements quotidiens de l'agglomération stéphanoise, de dépasser le périmètre des transports urbains, et de s'intéresser aux interactions entre mobilité et projet urbain, le document final enregistre sans les rediscuter les projets A45 et Contournement Ouest de Saint-Etienne (COSE), au nom de la cohérence avec le Dossier de Voiries d'Agglomération, alors étudié par les services déconcentrés de l'Équipement.

L'analyse conjointe des deux scènes de négociation montre clairement leur complète disjonction : les intervenants ne sont pas les mêmes, et la légitimation des projets s'opère à partir de registres et d'horizons stratégiques différents.

Le projet A45 correspond avant tout, en terme de trafic, aux échanges quotidiens entre les deux principales agglomérations de la Région Urbaine de Lyon, qu'il s'agisse d'hommes ou de fret. Pourtant une argumentation « rideau de fumée » a été développée, côté stéphanois, au fil des années d'étude de ce projet, en l'habillant d'une fonction de « maillon d'un grand axe européen », apte à « désenclaver » la région stéphanoise, pour résumer in extenso les discours développés par les élus locaux et les chambres consulaires (cf. illustrations ci-dessous).



illustrations 69 et 70

Le projet autoroutier A45, présenté comme le maillon d'un grand axe européen. A gauche, la couverture du journal de la CCI de Saint-Etienne / Montbrison (2003) : la région stéphanoise idéalement placée sur les axes Barcelone – Milan et Barcelone – Londres, au prix de quelques arrangements avec la géographie... ; à droite, l'A45 et la RN88 sur l'axe Séville – Varsovie, il semble ne manquer que la « banane bleue » de Roger Brunet pour arrimer Toulouse, Saint-Etienne et Lyon au cœur de l'Europe ! (document : Syndicat de l'axe Toulouse – Lyon).

La structure des trafics routiers actuels et prévisibles, étudiée tant par les services du Ministère de l'Équipement (CETE) que par l'Agence d'urbanisme Epures (modélisation « Cube »), démontrent pourtant la faiblesse du trafic de transit, confirmant implicitement que ce projet revêt avant tout la dimension d'une infrastructure de transport destinée aux flux internes à la RUL (que l'on peut évaluer à  $\frac{3}{4}$  du trafic total attendu, cf. cartographie n° 64). En ce sens, rien ne justifie que le PDU de Saint-Etienne Métropole avalise le projet, sans même mentionner ses conséquences sur la répartition modale des déplacements ou sur les (re)localisations périphériques d'habitat et d'activités économiques que ce projet pourrait amplifier (cf. chapitre 2 débattant des impacts d'une infrastructure de transport).

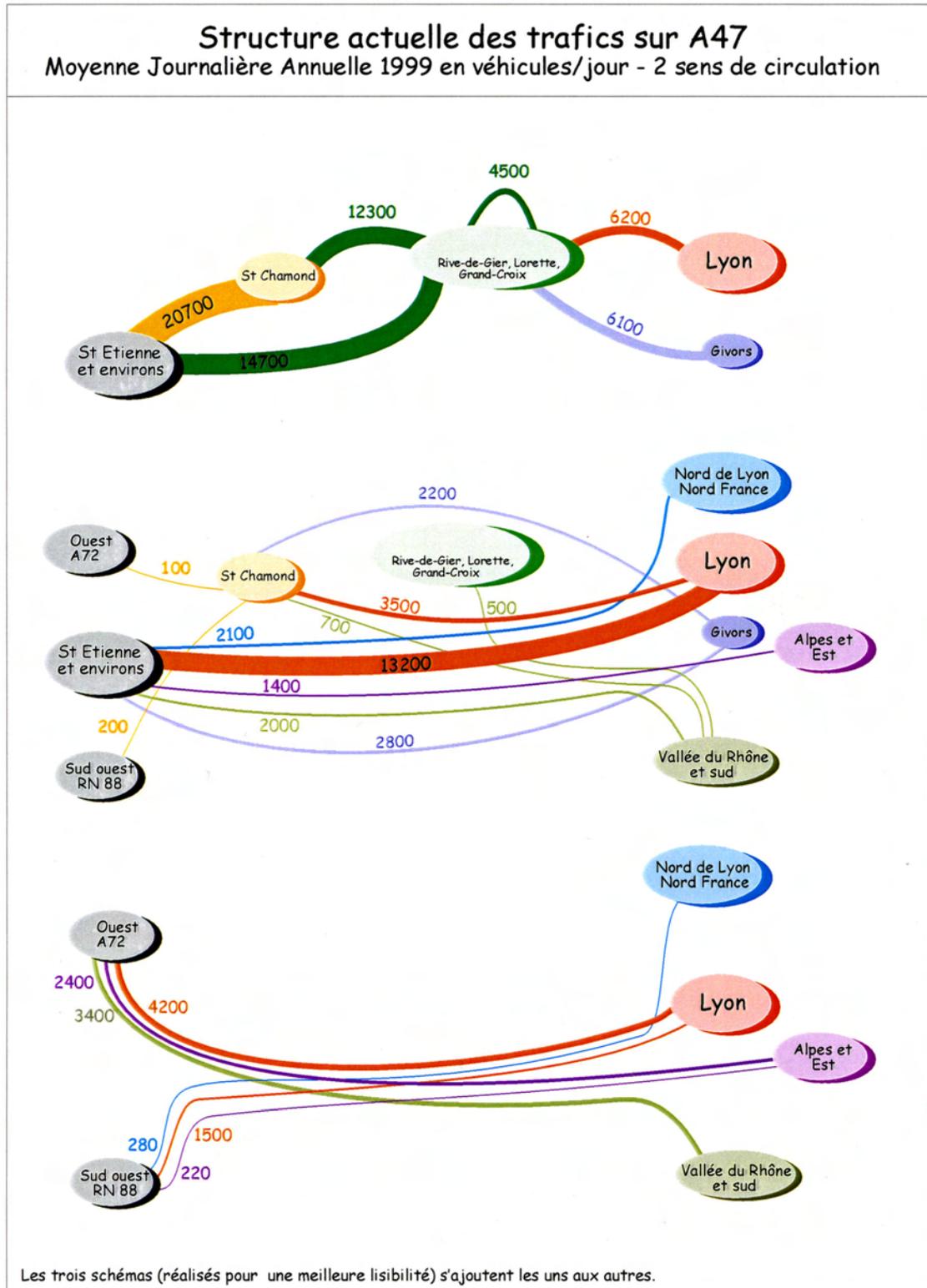
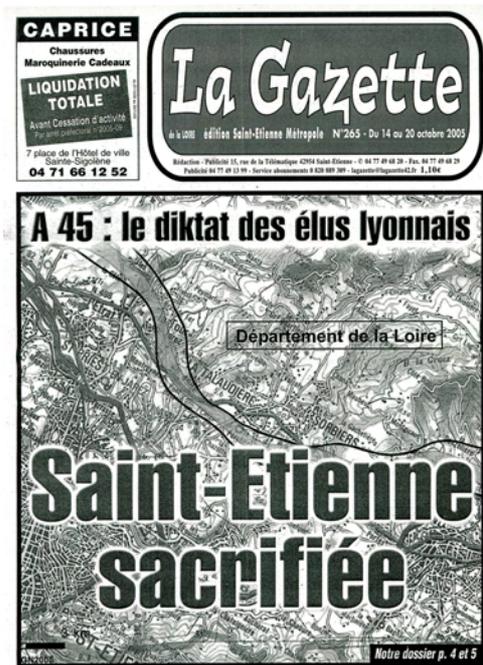


illustration 71

Trafics routiers relevés en 1999, figurant dans le dossier d'avant-projet sommaire élaboré par l'Etat en 2003. L'importance des flux internes au bassin stéphanois d'une part, entre Lyon et Saint-Etienne d'autre part, apparaît clairement, alors que les flux de transit ne dépassent jamais 10 000 véhicules / jour. On peut relever que le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, élaboré en 2006, ne présente pas de manière aussi détaillée la structure des trafics relevés sur A47.

Pourtant le PDU stéphanois avalise le projet. Nous sommes donc en présence, une nouvelle fois, d'une disjonction nette entre l'échelon de négociation du PDU, avant tout interne à l'agglomération, et celui du projet autoroutier, étudié par la DIR Rhône-Alpes, la DRE et le CETE à Lyon, avec des négociations financières nationales (choix d'un concessionnaire, débat sur la clé de répartition des participations financières de l'Etat et des collectivités locales). La réalisation du projet passe également par l'influence « parisienne » de l' élu qui en est le principal soutien, c'est-à-dire le Sénateur-Maire Michel Thiollière.



## Autoroutes 45 et 47: les polyphonies ligériennes

Un seul point réunit les élus ligériens. Ils sont d'accord pour parler d'une seule voix mais laquelle? Entre l'élargissement de l'une, l'aménagement de l'autre, la création d'une troisième, les avis divergent et il sera sans doute difficile de fédérer le projet.

illustrations 72 et 73

Deux extraits de l'hebdomadaire stéphanois « la Gazette » (2005), qui résument la vision locale de l'A45 : un projet qui dépend des élus et décideurs lyonnais ; un dossier qui ne fait pas consensus, y compris côté ligérien.

Ainsi que le montrent les illustrations ci-dessus, il apparaît que le projet A45 ne fait pourtant consensus ni chez les élus, ni au sein de la société civile : pour des motifs électoraux, environnementaux, financiers..., nombreux sont ceux qui appellent à un phasage du projet, ou à un renforcement des transports collectifs, ou à l'élargissement de l'A47 existante.

C'est en ce sens que l'on peut observer que le PDU n'a été l'occasion ni d'explicitier les intérêts attendus du projet, ni d'exprimer un discours fort sur les risques d'incohérence qu'il génère, tant en terme d'urbanisme que d'offre de transport.

Au final, il apparaît que la scène de négociation a réussi à structurer un réseau d'acteurs autour d'intérêts convergents et d'un horizon stratégique commun, à l'échelle intercommunale. En revanche, l'analyse des relations de ce groupe d'acteurs avec la Région (projets ferroviaires), avec le Département (transports scolaires, interurbains et hiérarchisation des réseaux de voiries) et avec l'Etat « régional » (DRE, SGAR, etc.) et « national » (Ministère de l'Équipement et des Transports) confirme notre hypothèse initiale de disjonction des scènes. Ces dossiers, ces débats échappent en grande partie à la scène PDU.

C'est pour cette raison qu'il nous faut à présent nous interroger sur les cohérences et incohérences qu'engendre le positionnement de la scène PDU stéphanoise avec les scènes supérieures d'élaboration de projets de territoire, que sont les SCOT, la DTA et les relations au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise.

## 6.3. DTA, SCOT, INTERSCOT : LES VOLETS « URBANISME » DU PDU STEPHANOIS ?

Par ce titre provocateur, il s'agit de s'interroger, alors que nous approchons de la fin de cette thèse, sur ce qu'il reste d'urbanisme et de référence au projet urbain dans le PDU de l'agglomération stéphanoise, puisque nous avons vu que, d'une ambition initiale très large (chapitre 3), la démarche a accouché d'un document finalement sectoriel et vague (chapitres 3 et 4), territorialisé surtout par l'intermédiaire de plans non prescriptifs, les PDS, et ne statuant que très peu sur les interactions avec l'urbanisme et sur les projets dépassant la scène de négociation créée (début du chapitre 6).

Si nous avons vu que la réponse locale apportée à l'injonction nationale de cohérence entre urbanisme et déplacements consiste essentiellement en un dépassement des exercices fonctionnalistes de cohérence sur plan au profit d'une structuration du réseau local d'acteurs, il n'en demeure pas moins que le volet urbanistique du PDU ne fait que renvoyer la question à d'autres démarches de planification.

C'est en ce sens qu'il apparaît nécessaire de s'intéresser à la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, au SCOT Sud Loire et à l'InterScot de la région lyonnaise pour tenter de déceler l'influence et les limites du PDU dans ces démarches de rang supérieur, quant à l'enjeu de recherche de cohérence.

### 6.3.1. LE SCOT SUD LOIRE : ULTIME TENTATIVE DE CREATION D'UN PROJET DE TERRITOIRE POUR LA REGION STEPHANOISE ?

Dans la réforme des outils de planification urbaine engagée dans la deuxième moitié des années 1990, le SCOT constitue, pour un territoire, le sommet de la « cascade » d'exercices prévus par la législation. Censé être élaboré avant tous les autres, c'est également le plus délicat à conduire, en ce qu'il correspond, dans l'esprit de la loi SRU, à l'échelle d'expression d'un projet de territoire, d'une stratégie de développement, traitant tous les thèmes, sur un périmètre vaste, c'est-à-dire ou moins un EPCI, et idéalement plusieurs.

Ce périmètre large, et la problématisation des choix de développement étendue à l'ensemble des secteurs traditionnels d'action publique (déplacements, habitat, développement économique, environnement, aménagement du territoire, etc.) rendent complexe l'étude des SCOT, d'autant qu'une nouvelle fois, l'Etat n'a pas véritablement fourni de « mode d'emploi » ni de « boîte à outils » pour que ces exercices de planification atteignent les objectifs fixés par la loi.

Même s'ils sont censés dépasser le cadre du zonage fonctionnaliste des sols tel qu'il était pratiqué dans les SDAU et Schémas Directeurs, les SCOT conservent une vocation de définition des secteurs à ouvrir à l'urbanisation, des zones urbanisées à renouveler, etc., avec une « arme » nouvelle prévue par la loi SRU : le conditionnement de l'urbanisation à la desserte – ou à la desservabilité – en transports collectifs.

Dans la pratique, aucun SCOT n'a été étudié et promulgué avant la validation des PLH et PDU intercommunaux, et des PLU communaux, renversant complètement l'ordre des compatibilités prévues entre documents de planification.



l'organisation institutionnelle du territoire couvert par le SCOT Sud Loire explique que seules 43 des 110 communes sont couvertes par un document de planification des déplacements (PDU de Saint-Etienne Métropole<sup>269</sup>).

S'il est encore prématuré d'analyser le contenu du futur SCOT, il est déjà possible d'observer que l'existence d'un PDU sur une partie du territoire entraîne une fracture pédagogique et réflexive entre les différentes entités territoriales qui le composent. La maturation des enjeux de déplacements urbains, la structuration d'une problématisation croisée transports / localisations / formes urbaines apparaît clairement plus forte chez les élus et techniciens des communes de Saint-Etienne Métropole que dans les autres territoires.

C'est un signe visible de l'impact « pédagogique » et organisationnel de la démarche PDU : une scène de négociation et un horizon stratégique commun ont été créés, un projet a été validé. Cette distinction a également un effet pervers sur les négociations au sein du SCOT : en l'absence de projet structuré sur les autres composantes territoriales du Syndicat mixte, les documents de planification, les argumentations, les projections du territoire sont marquées par un tropisme « Saint-Etienne Métropole », aggravé par la tendance de ses représentants à se placer « au-dessus » ou « en avance » par rapport à leurs interlocuteurs.

Ce constat est plus particulièrement valable sur les groupes de travail chargés des déplacements et des réseaux de transport au sein de l'étude du SCOT. Mais on peut également observer l'influence, en creux, du PDU stéphanois sur le traitement des interrelations entre urbanisme et déplacements.

L'absence de discours argumenté, de choix clair, de territorialisation du Plan de Déplacements Urbains sur ces interrelations dans les espaces urbains périphériques et en voie d'urbanisation, ne favorise pas aujourd'hui les groupes de travail SCOT à statuer sur les conditions de desserte des territoires et sur la délimitation de lieux dont l'urbanisation correspond aux « canons » de la loi SRU que sont les tissus urbains denses, caractérisés par de faibles distances entre habitat et services et par une bonne desserte en transport collectifs,

---

<sup>269</sup> Les deux Communautés de communes n'ont pas la compétence transport ; la Communauté d'agglomération Loire Forez a délégué l'essentiel de sa compétence déplacements urbains au Conseil général, et commence en 2007 une démarche volontaire de réflexion sur l'exercice de cette compétence et sur une offre de transport adaptée à ce territoire très marqué par les tissus périurbains d'une part, par la ruralité d'autre part.

c'est-à-dire hérités des propositions des « nouveaux urbanistes », telles que nous les avons présentées dans le chapitre 1.

Les entretiens réalisés avec les principaux protagonistes de la scène PDU confirment, en premier lieu, l'apport de celui-ci dans la recherche d'une « montée en généralité », qui dépasse son projet sectoriel. Chez les élus, Mme Chanal et M. Frécenon font ainsi le lien entre ces différentes scènes :

*C'est très dur de trouver une transversalité, de faire travailler les gens ensemble. Sur le SCOT, on voit très bien les limites de ce travail là, par secteur. (...) Donc il faut travailler avec l'attractivité résidentielle, avec le développement économique, la solidarité territoriale... J'ai bien vu, sur le transport, à un moment, qu'il n'y avait plus rien à dire – c'est vite dit... C'est tellement lié avec le reste !*

entretien avec A. Chanal (Adjointe VSE)

*Le PDU, c'est un véritable projet de territoire... C'est une armature d'un projet de territoire. (...) Et avec le SCOT, tout se tient. Les différentes lois qui se sont succédées et qui aboutissent à la loi SRU, qui est quand même le couronnement de l'édifice, ces différentes lois vont toutes dans le même sens.*

entretien avec J. Frécenon (VP SEM)

Les techniciens confirment, de leur côté, que l'hétérogénéité territoriale et institutionnelle des collectivités composant les SCOT Sud Loire complique la définition d'un projet stratégique partagé. A ce titre, le propos de J.G. Dumazeau, l'un des « pères » du PDU SIOTAS et actuellement Directeur du Syndicat Mixte du SCOT, rappelle la difficulté de « jongler » avec les échelles et les horizons temporels :

*Sur les 117 communes du SCOT, il y en a 100 qui sont rurales ou périurbaines. Ces maires, on leur demande beaucoup, et de plus en plus... et leur fonctionnement, c'est de dire qu'ils connaissent avant tout leur commune. Ce sont des gens disponibles, dévoués ; le travail de leur commune leur prend un temps énorme. Et ils ont fonctionné pendant 10 ans, 15 ans, avec un système relationnel qui est le guichet du Conseil général, donc du canton. On allait voir le Conseil général pour refaire la toiture de l'école... Maintenant, on leur dit « attention, vous avez un échelon intercommunal, Loire Forez ou Métropole. Métropole, je le mets à part. Mais Loire Forez n'a pas de projet de territoire. On demande à un maire de continuer au quotidien à être dans sa commune, de se retrouver dans une*

*intercommunalité, qui n'a pas encore d'image, de projet. Et on lui demande en plus de se situer à l'échelle du SCOT ! C'est trop rapide...*

entretien avec JG. Dumazeau (SIOTAS, SM SCOT Sud Loire)

Cette conscience de l'apport méthodologique de la démarche PDU, et des difficultés à en dépasser le projet et la scène de négociation pour aboutir à un niveau supérieur et plus transversal, fait consensus chez les techniciens interrogés :

*Est-ce qu'on peut imaginer que le SCOT aboutisse au même genre de dialogue collectif que le PDU ? Est-ce qu'au travers du SCOT on va arriver à faire ce qu'on n'était pas parvenu à faire, en prenant un chemin particulier qui était de passer par le PDU ? Sans doute. Je pense que le PDU a permis de faire travailler les gens ensemble, et ça c'était important, de créer un réseau de confiance de ce point de vue là. (...) Après, il ne faut pas qu'on se dise que ça va marcher automatiquement avec le SCOT.*

Entretien avec AC. Lieutaud (CG 42 Infra)

*On a élaboré les choses dans le mauvais ordre, finalement. A partir de là, c'est difficile de revenir à une réflexion supra, en disant qu'on va assembler des briques. Mais comment fait-on pour les homogénéiser ? Comment fait-on pour bâtir un projet de territoire qui soit forcément cohérent avec ces briques, qui ne le sont pas toujours entre elles ? On a fait les choses à l'envers. Cette première génération de DTA, de SCOT, on a du mal à y voir une grande cohérence, et surtout des idées-forces qui s'imposent véritablement, après tout ce qui s'est dit en deçà.*

entretien avec P. Adam (DDE 42)

En conclusion, il faut mentionner que le SCOT constitue une tentative supplémentaire de constituer un projet stratégique sur un territoire dont les institutions politiques ont toujours retardé l'avènement (cf. chapitre 3). Le pari des initiateurs du PDU de l'agglomération stéphanoise a été de relancer cette mise en projet, à partir de l'échelon intercommunal et sur une entrée sectorielle, les déplacements urbains, qui appelle néanmoins une transversalité et une montée en généralité, qui peut correspondre à un SCOT.

A l'heure actuelle, cette stratégie a réussi à lancer une telle démarche, sur un territoire très vaste et très hétérogène, ce qui constitue un succès indéniable. Mais l'acculturation très

différenciée entre les composantes territoriales du SCOT aux enjeux soulevés par la loi SRU, et le positionnement faible du PDU sur les questions d'urbanisme et de localisations, ne créent pas un climat propice à la co-élaboration d'un projet stratégique et à des choix politiques clairs. Les attendus de la loi SRU ne peuvent pourtant limiter l'apport de la mise en chantier d'un SCOT à l'échelle du Sud Loire à un « simple » approfondissement des interconnaissances entre acteurs de ce territoire. L'injonction nationale appelle une cohérence de résultat entre urbanisme et déplacements qui ne peut être esquivée dans un exercice de planification global tel qu'un SCOT...

## 6.3.2. INTERSCOT ET DTA : LA SCENE STEPHANOISE AU RISQUE DE L'AIRE METROPOLITAINE LYONNAISE

Deux démarches de planification stratégique sont en cours dans l'aire métropolitaine lyonnaise. Elles sont d'ordre très différent : la DTA a été voulue par l'Etat au sortir de la LOADT de 1995, afin de déterminer officiellement sa position et sa vision du développement de territoires à enjeux, dont celui de la métropole lyonnaise ; « l'InterScot » est une invention locale, initiée par le Grand Lyon, le SEPAL<sup>270</sup> et l'Agence d'urbanisme de Lyon pour créer un cadre de rencontre censé palier la multiplication des SCOT « défensifs » dans la région urbaine.

La région stéphanoise est intégrée aux périmètres de ces démarches, aussi est-il nécessaire de s'interroger sur l'articulation entre les projets de territoire formulés « en interne » à la région stéphanoise et ces projets stratégiques d'échelle très vaste, autrement dit d'ajouter un niveau supplémentaire dans l'analyse des coopérations entre acteurs et des coordinations entre procédures, engagée dans cette thèse.

La DTA, en premier lieu, peut être considéré comme un exercice de planification très particulier, par rapport à tous ceux que nous avons déjà abordés jusque là : si toutes les collectivités locales, si tous les partenaires institutionnels et civils ont été associés et consultés lors de l'étude de la DTA par les services de la Préfecture de Région et par la DRE, ce document demeure l'expression de la vision qu'a l'Etat (ou plus précisément la compilation des visions des différentes formes locales, régionales et nationales de l'Etat) d'un territoire spécifique, la conurbation formant la « région urbaine de Lyon », censé acquérir le statut de « grande métropole européenne ».

---

<sup>270</sup> Syndicat mixte d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise, organisme créé en 1985 qui avait conduit l'étude du Schéma Directeur de l'Agglomération Lyonnaise, approuvé en 1992, considéré comme le pionnier du renouveau de la planification urbaine stratégique après la crise des années 1970-1980 (cf. chapitres 1 et 2)



part, par les tensions d'ouverture à l'urbanisation liées à la création de voiries rapides nouvelles (A45, COSE, COL<sup>272</sup>, etc.)

On peut ainsi observer que DTA et PDU ont développé, concernant l'agglomération stéphanoise, un discours convergent et très général appelant au développement des transports collectifs tout en légitimant des projets autoroutiers, attirant l'attention sur le besoin de contrôler les espaces périphériques quant aux pressions urbanistiques dont ils font ou feront l'objet, sans édicter de prescriptions ou fournir d'outils de mise en œuvre concrets.

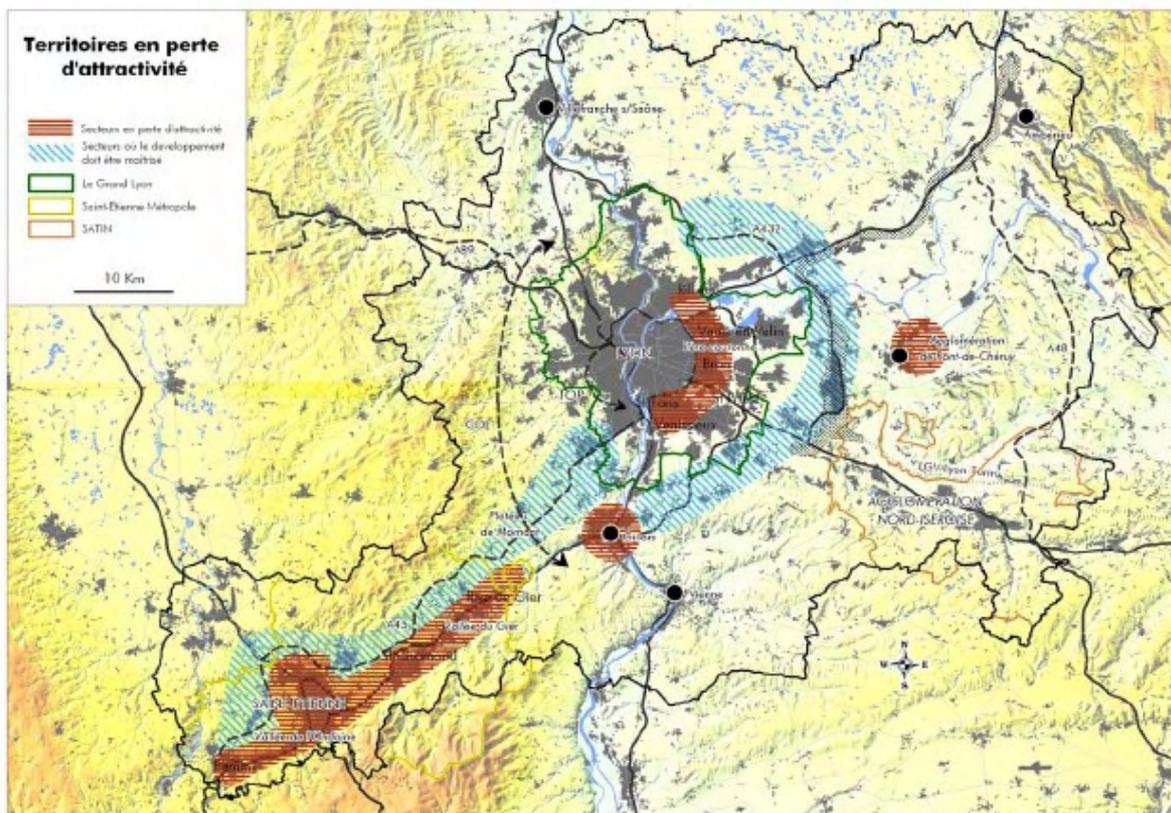


illustration 76

Le seul document graphique de la DTA qui matérialise les secteurs à enjeux d'urbanisation périphérique dans la région stéphanoise. On note l'absence de la « conurbation périurbaine » du sud de la plaine du Forez dans cette représentation. Par ailleurs, aucun document d'échelle plus grande (c'est-à-dire plus ciblé, au sens géographique du terme) ne vient préciser les conditions et moyens d'encadrement du développement dans les coteaux du Jarez, le long de l'A45 dans sa section ligérienne...

<sup>272</sup> Contournement Ouest de Lyon, projet autoroutier devant permettre le déclassement de l'axe A6 / A7 dans la traversée de Lyon d'une part, et d'améliorer la connexion de la région stéphanoise sur les grands axes autoroutiers européens

Ce constat est renforcé, dans la DTA, par le fait que l'Etat a édicté des prescriptions et élaboré une argumentation détaillée dans les « espaces à enjeux » que sont le plateau mornantais, le secteur de l'Arbresle et les alentours de Saint-Exupéry, abandonnant coteaux du Jarez et plaine du Forez à un discours plus généraliste, dépourvu d'orientations précisant les moyens de répondre aux enjeux qui ont été prédéfinis.

Au final, DTA et PDU sont « compatibles » : ces deux documents ont des constats et des objectifs convergents, et transcrivent un discours vertueux, cohérent « dans la lettre » avec les attendus de la loi SRU. Mais ni en termes opérationnels (comment bloquer ou encadrer l'urbanisation ? comment limiter les déplacements automobiles internes à l'aire métropolitaine ?), ni en termes organisationnels (la DTA se contente d'appeler à l'étude de « PDU métropolitains », c'est-à-dire supra-intercommunaux), cette démarche ne parvient pas à dépasser les « bonnes intentions ».

Il appartiendra donc à une future révision du Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération stéphanoise de mieux prendre en compte les enjeux cités dans la DTA, et en premier lieu ceux liés à la création de l'A45, du COSE et du COL. Quelle est alors l'efficacité de la DTA dans la région stéphanoise ? De quelle manière peut-elle appuyer la formulation locale d'une réponse à l'injonction nationale de cohérence ? Les élus interrogés sur ces questions ne considèrent pas que l'inversion de l'ordre de réalisation des documents de planification enrayer ce processus de définition d'un projet de territoire, et considèrent la DTA comme la création, par l'Etat, d'une « fenêtre de négociation politique » permettant à l'agglomération stéphanoise de légitimer sa présence et son positionnement au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise. M. Thiollière résume cette vision de l'utilité de la démarche et de son articulation avec les échelles de planification inférieures :

*Au niveau international, nous sommes aujourd'hui obligés de travailler ensemble, au sein de la RUL. C'est vrai qu'il y a des niveaux différents, mais d'une certaine manière, ça n'empêche pas de travailler ensemble. Si demain on doit travailler avec Lyon et l'agglomération lyonnaise, ça ne veut pas dire qu'on est au même niveau et qu'on est d'accord sur tout, mais c'est une obligation. Par contre, cette exigence n'est pas spontanée. Lyon a eu la chance d'être une agglomération qui n'a pas connu beaucoup de difficultés, économiques en tout cas, et qui vit sur une dynamique économique forte. Nous, on est sur une course à handicaps ! Le cheval stéphanois avait des kilos lourds à porter, ceux de la reconversion économique. Le fringant pur-sang lyonnais n'avait jamais connu ces difficultés là !*

*Peu à peu on se débarrasse de notre handicap, on prend confiance dans notre propre capacité à courir aussi vite que les autres, donc on se rapproche de ce qu'il faut faire, pour être au niveau de Lyon au sein de la RUL. La DTA nous oblige à un minimum de travail en commun, c'est bien. L'Etat a compris la nécessité d'avoir des agglomérations françaises de bon niveau, sans pour autant que ce soit une mégalopole au niveau informel. Le risque est là, de se dire que pour faire simple, on met tout le monde dans Lyon ! Ce serait la pire des choses. On ne répondrait pas au besoin de la population, et ce serait contre-productif en termes d'identité et d'aménagement du territoire. Le risque, c'est que Lyon, un peu trop sûre de son succès, néglige le travail à faire de partenariat. C'est comme si moi, maire de Saint-Etienne, je disais que Firminy me casse les pieds, et que je vais l'annexer et la traiter comme un quartier ! Il faut donc être vigilants. Nous, stéphanois, devons doper notre territoire et donc être au bon niveau, et aussi faire admettre à nos amis lyonnais qu'ils doivent avoir plus de considération pour notre identité qu'ils n'en n'ont spontanément... Lyon regarde du côté de Paris, de Londres, et se dit que ces stéphanois leur cassent les pieds !*

Entretien avec M. Thiollière (Maire de Saint-Etienne, Président de SEM)

La coopération entre acteurs stéphanois et lyonnais n'a, en effet, jamais été spontanée dans l'histoire de la planification urbaine française. L'enjeu est pourtant d'être en mesure de saisir les opportunités qui peuvent se présenter, à ce niveau d'aire métropolitaine, pour faire aboutir des projets opérationnels tout en concourant à faire converger les horizons stratégiques définis de part et d'autre de la limite départementale. Cet enjeu est sans doute le défi majeur qu'auront à relever, dans la décennie à venir, élus et techniciens lyonnais et stéphanois.

Au service de cette perspective encore peu affirmée existe également la démarche InterScot. A l'inverse de la DTA, celle-ci est d'initiative lyonnaise, créée pour amoindrir l'échec du SEPAL et du Grand Lyon à lancer un SCOT unique à une échelle vaste correspondant à l'aire métropolitaine de Lyon.

Les rencontres InterScot sont à l'heure actuelle, avec les forums organisés par l'association RUL, la seule scène de rencontre entre élus et entre techniciens à cette échelle métropolitaine, où peuvent être abordées les questions transversales. Le caractère volontaire, informel et non prescriptif de cette démarche peut ainsi participer à l'approfondissement de l'étude d'un projet de territoire métropolitain partagé par tous les acteurs.

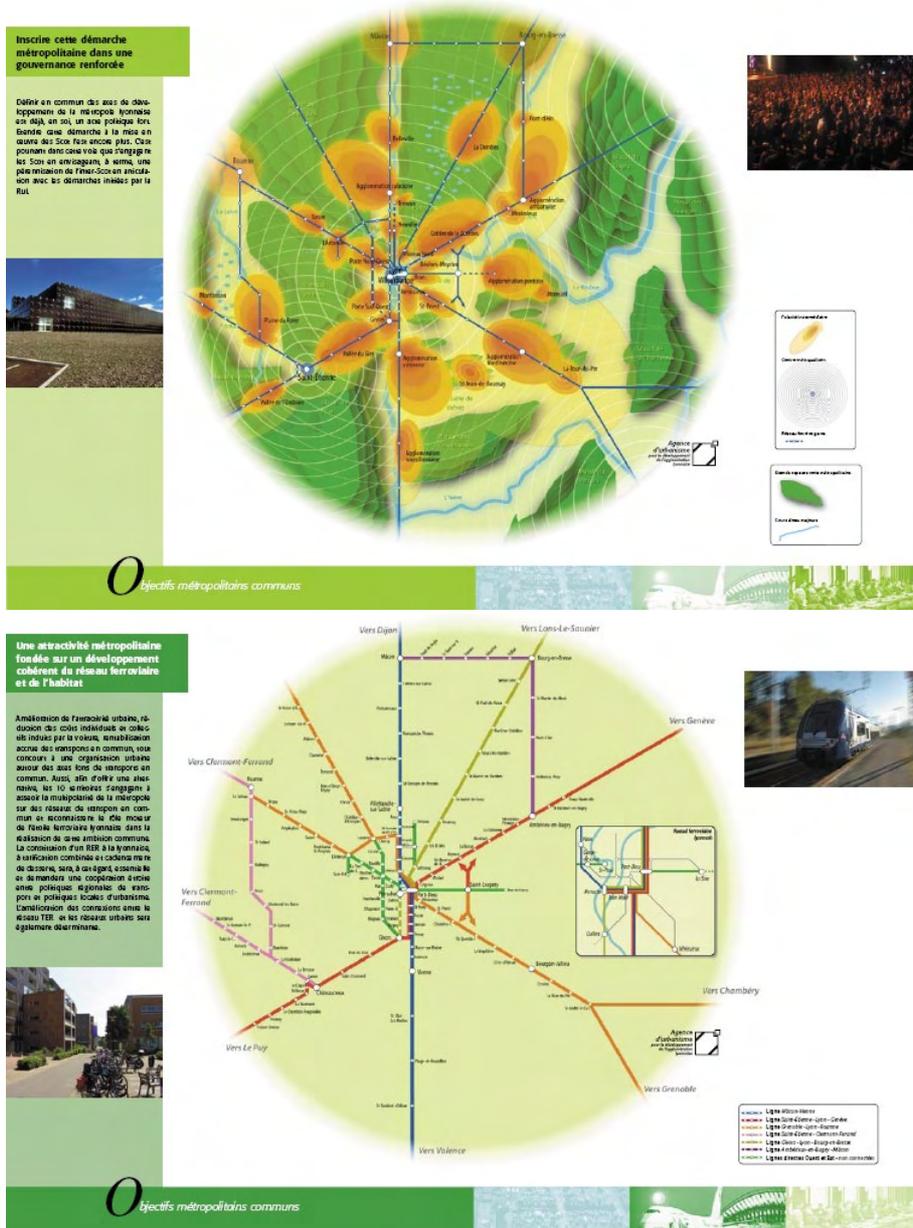
C'est en ce sens qu'un « chapitre commun » a été rédigé, ayant vocation à préciser l'appartenance à l'aire métropolitaine de chaque SCOT. Cette partie commune résume les caractéristiques majeures du territoire, et précise les enjeux de transport, d'étalement urbain, de développement économique et de préservation de l'environnement auxquelles l'aire métropolitaine est confrontée.



illustration 77

Les 10 SCOT fédérés dans la démarche InterScot (source : site internet [www.inter-scot.org](http://www.inter-scot.org)). Un outil d'articulation de scènes locales de planification stratégique à la hauteur des enjeux métropolitains ?

Par rapport à la recherche de cohérence entre urbanisme et déplacements, le chapitre commun des SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise se cantonne à proposer des cartographies résumant le caractère multipolaire de la structuration urbaine du territoire, et une vision de ce que pourrait être un futur RER lyonnais.



illustrations 78 et 79

Représentations graphiques de la cohérence spatiale entre tâche urbaine et réseau ferroviaire dans l'aire métropolitaine lyonnaise. On est loin du SDAU de l'OREAM des années 1970 ! Une reconnaissance – implicite – que le projet de développement et la recherche de cohérence sont désormais davantage organisationnels que liés au zonage des fonctions urbaines ?

C'est peu, mais pouvait-il en être autrement ? La loi SRU avait imaginé un processus descendant DTA > SCOT « métropolitain » > projet de développement EPCI + PDU + PLH > PLU, sans le rendre obligatoire. Le fonctionnement institutionnel local a répondu par un emboîtement montant PLU → PDU + PLH → projet de développement EPCI → SCOT « local » → InterScot + RUL.

Dans le cas de l'agglomération stéphanoise, la loi SRU a ainsi provoqué une réponse organisationnelle plutôt qu'opérationnelle, mais l'intensité diffère selon les échelles de négociation : celle-ci a été forte par rapport à la structuration d'un EPCI et à la coopération entre acteurs « locaux » (c'est-à-dire aux échelons communaux et intercommunaux). Dès que des acteurs et/ou des projets de niveau supérieur ont tentés d'être abordés, on peut constater une perte d'efficacité (cf. cas des projets ferroviaires et autoroutiers, et des relations avec le Département). Enfin les exercices de planification stratégique métropolitaine offrent des espaces de rencontre et de négociation qui peuvent préfigurer une « montée en généralité » plus définie et plus efficace, mais qui n'a pas encore produit de projet transversal partagé, soldant les questions de développement de nouvelles infrastructures, d'étalement urbain et de solidarités territoriales.

Il ne faut pourtant pas nier les avancées produites, au niveau local, par l'articulation de ces différents échelons de planification, même inversée par rapport à « l'esprit » de la loi SRU. Ainsi le Plan Local d'Urbanisme de la Ville de Saint-Etienne, actuellement en cours d'élaboration, intègre les enjeux soulevés aux niveaux de l'agglomération et de l'aire métropolitaine. C'est un symbole, forcément limité, mais qui montre qu'un horizon stratégique défini localement peut évoluer vers une cohérence plus grande entre réponses à un objectif défini au niveau national.

# Le projet Urbain



Faut-il encore répéter que la mutation de Saint-Étienne est engagée ? Non, il faut maintenant l'accélérer, l'accompagner, la nourrir. Ce fascicule est entre vos mains pour que vous participiez à ce mouvement, je vous en remercie très sincèrement.

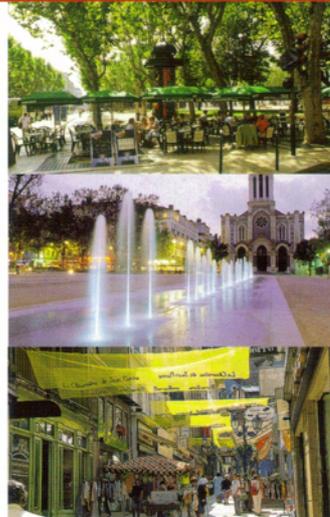
MICHEL THIOLLIERE

Saint-Étienne, ville symbole des révolutions industrielles des 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles, concentre tous ses efforts, à partir de la crise économique des années 60, sur les restructurations industrielles. Dans le même temps, son environnement urbain se détériore et ne correspond plus aux attentes de la population.

Cette perte d'attractivité urbaine se traduit par une érosion de la population : l'agglomération stéphanoise a perdu 28 000 habitants entre 1990 et 1999 et la ville centre 19 000, mais ces tendances changent.

Depuis plusieurs années, une action forte d'amélioration du cadre de vie est à l'œuvre. Le centre a été réorganisé, de nombreux espaces publics, la ligne de tram ont été rénovés, dans les quartiers de grands ensembles des restructurations ont été engagées...

La Ville et la Métropole défendent un projet urbain ambitieux qui vise à améliorer la qualité de vie des stéphanois et à redonner de l'attractivité, notamment au centre. Pour cela, il entend renouveler l'offre d'habitat, créer de nouveaux espaces publics, aérer les quartiers par la création de places et jardins, améliorer les services... Ce nouveau cadre de vie accompagne une mutation profonde de l'économie par l'innovation.



## Saint-Étienne se développe dans la Région Urbaine Lyonnaise

L'axe Lyon - Saint-Étienne constitue le cœur d'une région urbaine de 2,5 millions d'habitants. Diverses observations montrent que la proximité, la taille et les fonctions de ces deux aires urbaines en font un ensemble pertinent pour constituer un "espace métropolitain" majeur, compétitif avec les grandes métropoles européennes avec qui il est en concurrence.

Saint-Étienne entend participer au développement de la région Rhône-Alpes en construisant une métropole multipolaire à partir des potentiels des deux agglomérations.



## Saint-Étienne Métropole - une agglomération qui prend son destin en main

L'ambition de Saint-Étienne Métropole est de :

- réussir le positionnement économique du territoire et développer sa compétitivité
- développer son attractivité résidentielle et renforcer la qualité de ses villes
- mettre en œuvre un développement solidaire et durable

Pour cela, Saint-Étienne Métropole mène de grands projets à vocation économique, culturelle ou projets d'innovation, comme par exemple : la Cité Internationale du Design et le Pôle Optique Vision sur le site de GIAT à Saint-Etienne, le pôle universitaire stéphanois, l'église Saint-Pierre de Le Corbusier à Firminy, le parc technologique de Saint-Jean Bonnefonds, le Zénith à Saint-Étienne, le pôle d'échange intermodal au sein du quartier d'affaires de Châteaueux.

illustration 80

Brochure « grand public » sur le « projet urbain stéphanois », dans le cadre de la révision du PLU de la ville-centre : c'est sans doute la première apparition des enjeux intercommunaux et métropolitains dans la planification des sols de Saint-Etienne. Un signe que le dépassement des approches sectorielles et locales est en cours ?

## 6.4. CONCLUSION : la convention d'organisation produite par la scène PDU est-elle durablement efficiente ?

Arrivés au terme de cette thèse, nous avons souhaité réinterroger nos résultats de recherche des chapitres 4 et 5 sur la coalition d'acteurs et la convention d'organisation produits par l'injonction nationale de cohérence d'une part, et par la réponse locale d'élaboration d'un Plan de Déplacements Urbains d'autre part. Ce sixième chapitre a cherché à savoir ce qu'il pouvait rester de la production de la scène de négociation du PDU à d'autres échelles et dans d'autres démarches, alors que l'ordonnancement descendant des documents de planification, prévu par la loi SRU, s'est retrouvé totalement inversé.

La première sous-partie du chapitre a montré comment le PDU stéphanois peut être considéré comme une démarche « portail », comme un « cadre d'action » par lequel passe la quasi-totalité des projets d'urbanisme et de déplacements de l'agglomération stéphanoise, même si les négociations, les territorialisations, les mises en œuvres opérationnelles s'effectuent ailleurs. Le projet PDU est décliné en Plans de Déplacements de Secteurs ; il est mobilisé dans le positionnement de la Communauté d'agglomération vis-à-vis de ses politiques d'habitat et de renouvellement urbain, ainsi que par rapport aux révisions de Plans Locaux d'Urbanisme, qui demeurent de compétence communale.

Dans la deuxième sous-partie, il est apparu en revanche que la scène PDU et le projet qui en est issu n'ont pu statuer clairement sur un positionnement et un engagement politique et financier clair, vis-à-vis de scènes et de partenaires de niveau « supérieur<sup>273</sup> », tels que les projets autoroutiers et ferroviaires, la coopération interinstitutionnelle sur les transports collectifs interurbains, ou bien encore les principes méthodologiques de hiérarchisation des réseaux de voiries.

---

<sup>273</sup> même s'il faut rappeler qu'aucune collectivité locale n'a d'ascendance sur les autres, dans l'organisation institutionnelle française

Enfin, cette dernière sous-partie a permis d'aborder les relations entre le projet PDU et la coalition d'acteurs qui le porte d'une part, et les démarches de planification stratégique à l'échelle du Sud Loire et de l'aire métropolitaine lyonnaise d'autre part. Le PDU n'avait pas purgé les questions d'urbanisme et de localisations, pourtant intrinsèquement liées à l'offre multimodale de transports urbains ; il apparaît que la DTA, reprenant les mêmes objectifs généraux de relance des transports collectifs et des tissus urbains anciens tout en légitimant des projets qui risquent d'impacter négativement ceux-ci, ne parvient pas non plus à dégager des prescriptions susceptibles de rendre efficient le discours élaboré par les services de l'Etat.

Face à ces constats, le SCOT Sud Loire semble peu armé méthodologiquement et politiquement pour répondre aux enjeux transversaux qu'il est censé aborder. Le PDU stéphanois avait renvoyé toute action sur l'urbanisme au Schéma de Cohérence Territoriale, mais il apparaît que la production de la scène PDU (pédagogie, dégagement d'un projet politique à moyen terme et d'un horizon stratégique plus lointain) n'a pas irrigué suffisamment loin ni profondément, pour que le SCOT puisse véritablement répondre à l'injonction nationale d'une cohérence de résultat entre urbanisme et déplacements.

A l'issue de ce panorama sur les différentes scènes d'échelles inférieures et supérieures de planification et de négociation d'un projet de territoire pour l'agglomération stéphanoise au sens large, nous pouvons esquisser un bilan plus précis des portages de projet et des implications des acteurs entre la « scène portail » PDU et les autres démarches en cours.

Nous pouvons repartir des schémas, présentés au chapitre 4, détaillant le positionnement des acteurs au sein des instances créées pour la révision du Plan de Déplacements Urbains par Saint-Etienne Métropole. Le schéma ci-dessous rappelle ainsi les acquis des recherches menées sur l'analyse de la scène PDU, qui nous ont conduit à distinguer trois niveaux de positionnement : le cœur de la démarche, les « satellites » qui ont gravité autour, enfin les « périphériques », mobilisés de manière plus ponctuelle, moins directe et moins efficiente en terme de contenu.

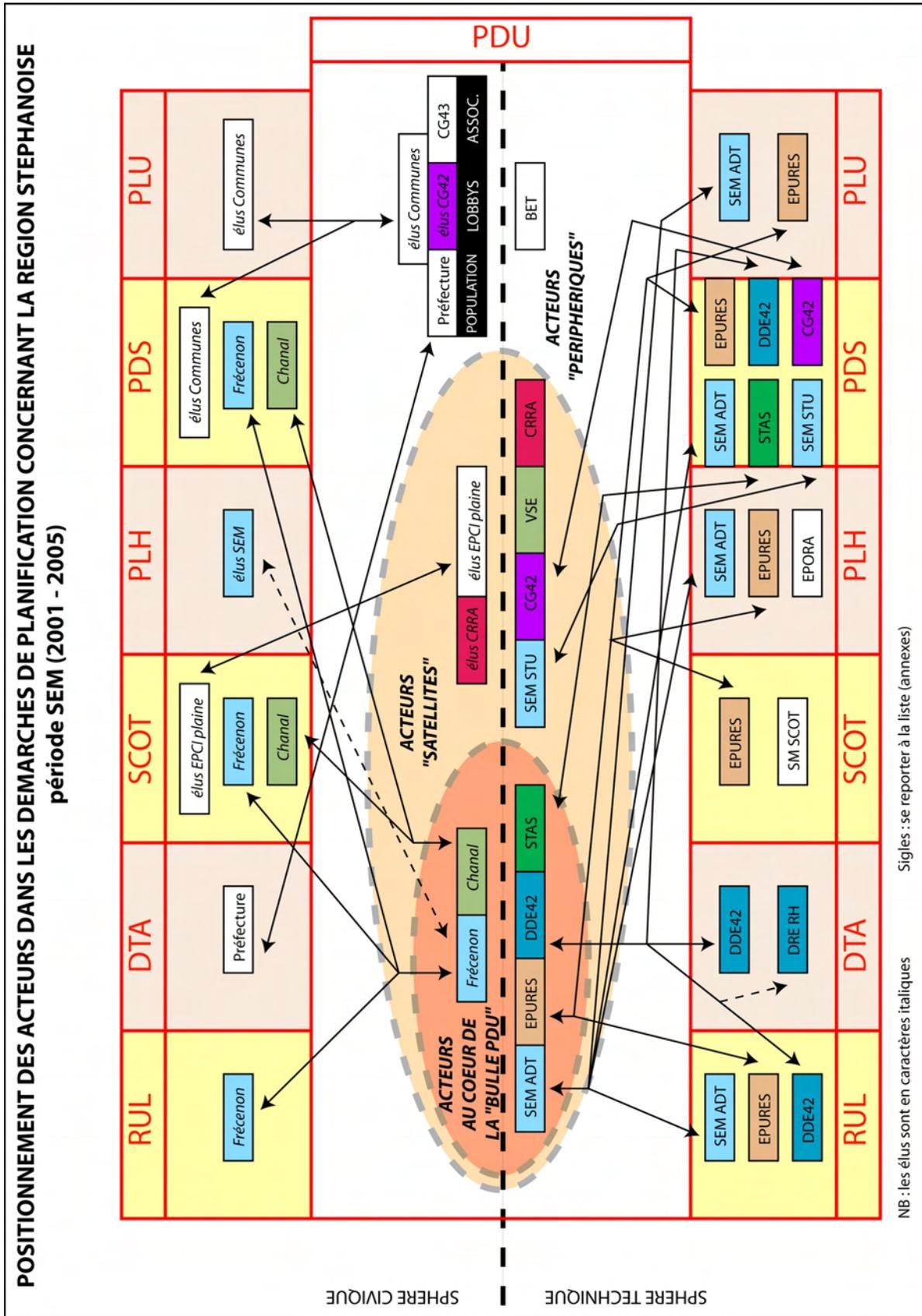


illustration 81

schéma de synthèse croisant l'implication des acteurs dans la démarche PDU et dans les autres scènes de planification concernant l'agglomération stéphanoise.

Nous avons ensuite cherché à synthétiser l'investissement des acteurs présents dans la démarche PDU, au sein des autres exercices de planification que sont les PLU, les PDS, le PLH, le SCOT, la DTA, et les rencontres d'élus au sein de la Région Urbaine de Lyon, que nous avons abordées dans ce sixième chapitre.

Ce croisement des observations des positionnements d'acteurs aboutit, graphiquement, à une schématisation assez complexe, mais représentative des imbrications de compétences, de la multiplication des acteurs et scènes de négociation, et du rôle important de quelques acteurs que l'on peut qualifier de « passerelles » ou de « pivots », car ils font le lien, humainement, politiquement et intellectuellement, entre les différentes scènes, entre les échelles de mise en projet du territoire.

On peut ainsi observer le rôle prépondérant, dans la « sphère civique », de Jacques Fréconon, présent dans la quasi-totalité des démarches aux échelles intercommunales et supérieures (de la territorialisation du PDU dans les PDS, aux rencontres interinstitutionnelles organisées au sein de la RUL), mais également des élus communaux, qui ont la possibilité d'intégrer les apports du projet PDU dans leur Commune, par l'intermédiaire des Plans de Déplacements de Secteur.

Au sein de la « sphère technique », on constate que l'Agence d'urbanisme est l'acteur qui « embrasse » l'ensemble des échelles et des démarches, même si son implication se révèle être plus forte et plus directe aux niveaux communaux et intercommunaux que métropolitains. De la même manière, le service Aménagement du territoire de la Communauté d'agglomération assure la transversalité entre plusieurs secteurs d'action publique (déplacements, logement...) et entre plusieurs échelles (de l'aire métropolitaine lyonnaise aux Communes, par l'intermédiaire des portés à connaissance communautaires rédigés pour les Plans Locaux d'Urbanisme).

Ce panorama nous renseigne également, en creux, sur le faible investissement de la Région et du Département au sein de ces démarches de planification, particulièrement en terme d'implication politique. Les services locaux de l'Équipement sont davantage investis dans les démarches métropolitaines d'initiative locale (RUL) ou étatique (DTA), tout en ayant été

présente dans l'ensemble des Plans de Déplacements de Secteur, prolongeant le volontarisme impulsé au niveau DDE à l'occasion de la révision du PDU par Saint-Etienne Métropole.

Le schéma ci-dessous cherche à résumer ces observations de manière plus simple, en se focalisant sur l'échelle territoriale de Saint-Etienne Métropole, c'est-à-dire sur le périmètre d'intervention du nouvel acteur majeur qu'est devenue localement la Communauté d'agglomération.

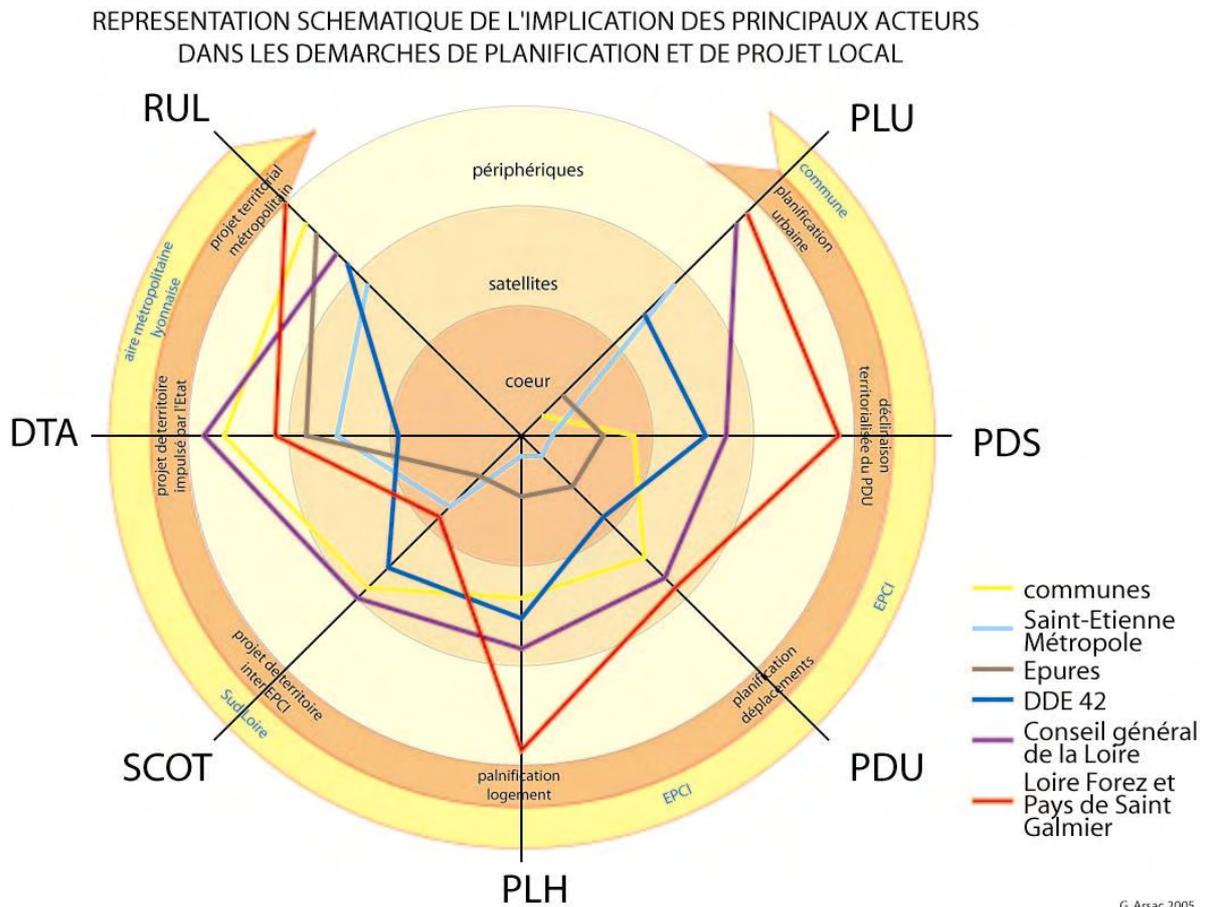


illustration 82

Représentation schématique et très simplifiée du positionnement des acteurs de la région stéphanoise dans les différentes scènes de planification urbaine et de négociation métropolitaine

Dernier acteur institutionnel arrivé, Saint-Etienne Métropole a rapidement légitimé son existence et son implication, au moyen des différents exercices de planification sectorielle que sont, en premier lieu, le PLH et le PDU. L'originalité de notre terrain d'étude est que cet acteur cumule ( à la différence de l'agglomération lyonnaise par exemple) les fonctions d'établissement de coopération intercommunale et d'autorité organisatrice des transports. En

ce sens, Saint-Etienne Métropole est l'acteur le mieux positionné pour répondre à l'injonction de cohérence entre urbanisme et déplacements.

Une réponse efficiente à celle-ci est avant tout d'ordre organisationnel, ainsi que l'a montré cette thèse. Aussi est-il primordial que la Communauté d'agglomération sache entretenir la convention d'organisation et la coalition d'acteurs qui a émergé au bout d'une décennie d'efforts (démarche initiée en 1995, révision du PDU validée en 2004), et mobiliser l'intelligence collective qui s'y est concentrée, afin de saisir les opportunités qui se présenteront tout au long de la « vie » du document validé (une décennie) et d'approfondir le sillon sectoriel initié alors, pour aboutir à une vision politique ambitieuse et partagée de l'agglomération stéphanoise au sens large.

Mais si la convention organisationnelle apparaît comme primordiale dans l'approche politique contemporaine du territoire de l'agglomération stéphanoise, il ne faut pourtant pas abandonner ce qui relève, plus classiquement dans l'optique de la planification urbaine française, de la convention d'action.

A ce sujet, et même si le recul manque encore pour opérer une analyse des apports substantiels, matériels de la démarche de projet initiée avec le PDU, quelques éléments d'observation commencent néanmoins à être disponibles, et conduisent à conclure avec prudence notre analyse de la réponse d'un milieu local à l'injonction nationale de cohérence entre urbanisme et déplacements.

On peut ainsi citer les premiers résultats de travaux menés par l'Agence d'urbanisme, dans le cadre de sa mission d'observation sur les déplacements, quant à l'évolution de la fréquentation du réseau urbain de transport collectif, et de la fréquence moyenne des lignes de ce réseau.

En terme de fréquentation, et si l'on laisse de côté les comptages de 2005 qui sont influencés négativement par 3 mois d'arrêt d'exploitation du tramway consécutifs aux travaux de construction de la seconde ligne, il apparaît que le réseau « historique » (c'est-à-dire ne prenant pas en compte l'élargissement de l'offre à la vallée du Gier) connaît un rattrapage

timide des niveaux de fréquentation observés dans les années 1990, sans qu'un palier ait manifestement été franchi, qui trancherait avec la période précédente, caractérisée par l'absence de démarche de projet ambitieuse et globale.

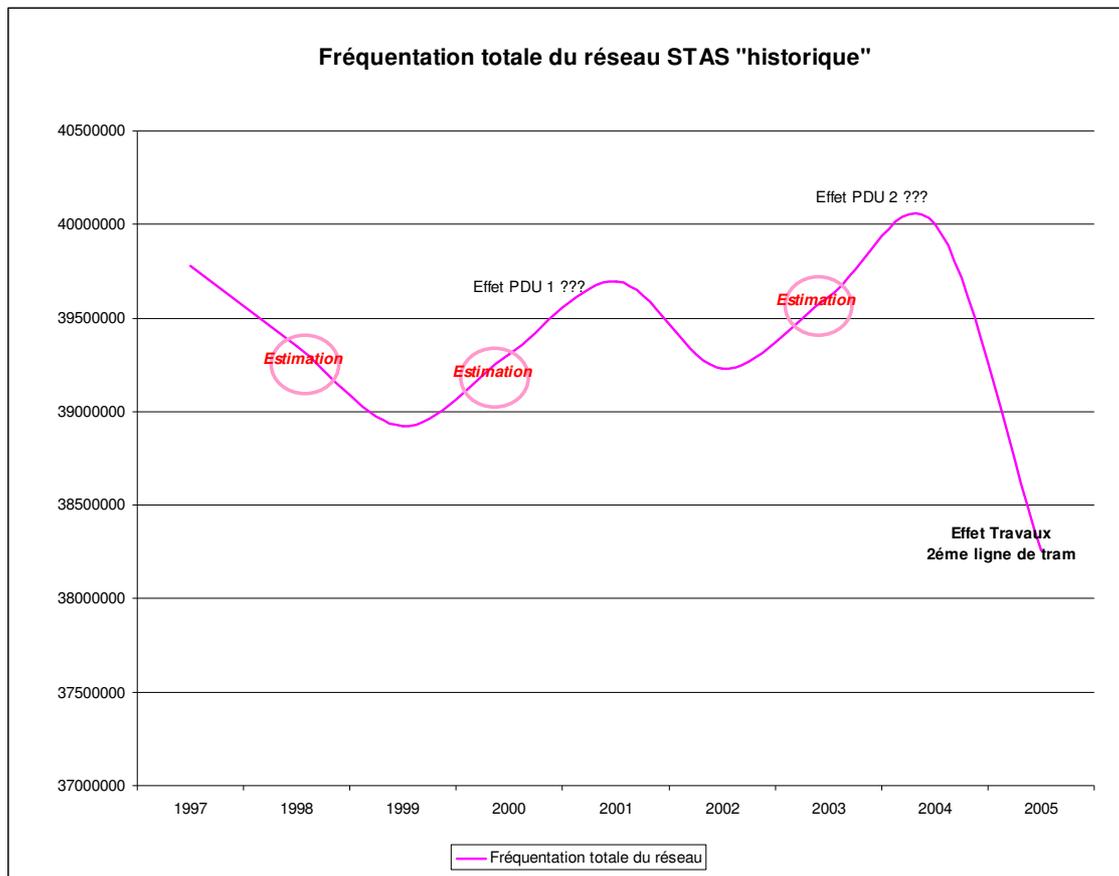


illustration 83

document de travail de l'observatoire des déplacements, élaboré par Epures à partir de données TPAS, ne prenant pas en compte l'offre TCU dans la vallée du Gier. On peut conclure à la fragilité du regain de fréquentation du réseau, qu'il conviendra de confirmer ou infirmer avec des données plus récentes, « gommant » l'effet provoqué par la phase travaux du tramway.

Cette « intuition » est, par ailleurs, abondée par l'analyse de l'évolution de l'offre du réseau STAS : depuis la mise en service de la deuxième ligne de tramway à Saint-Etienne en octobre 2006, on constate une nette dégradation de la fréquence du réseau de bus, particulièrement sur les lignes « structurantes » desservant la vallée de l'Ondaine et les quartiers principaux de Saint-Etienne .

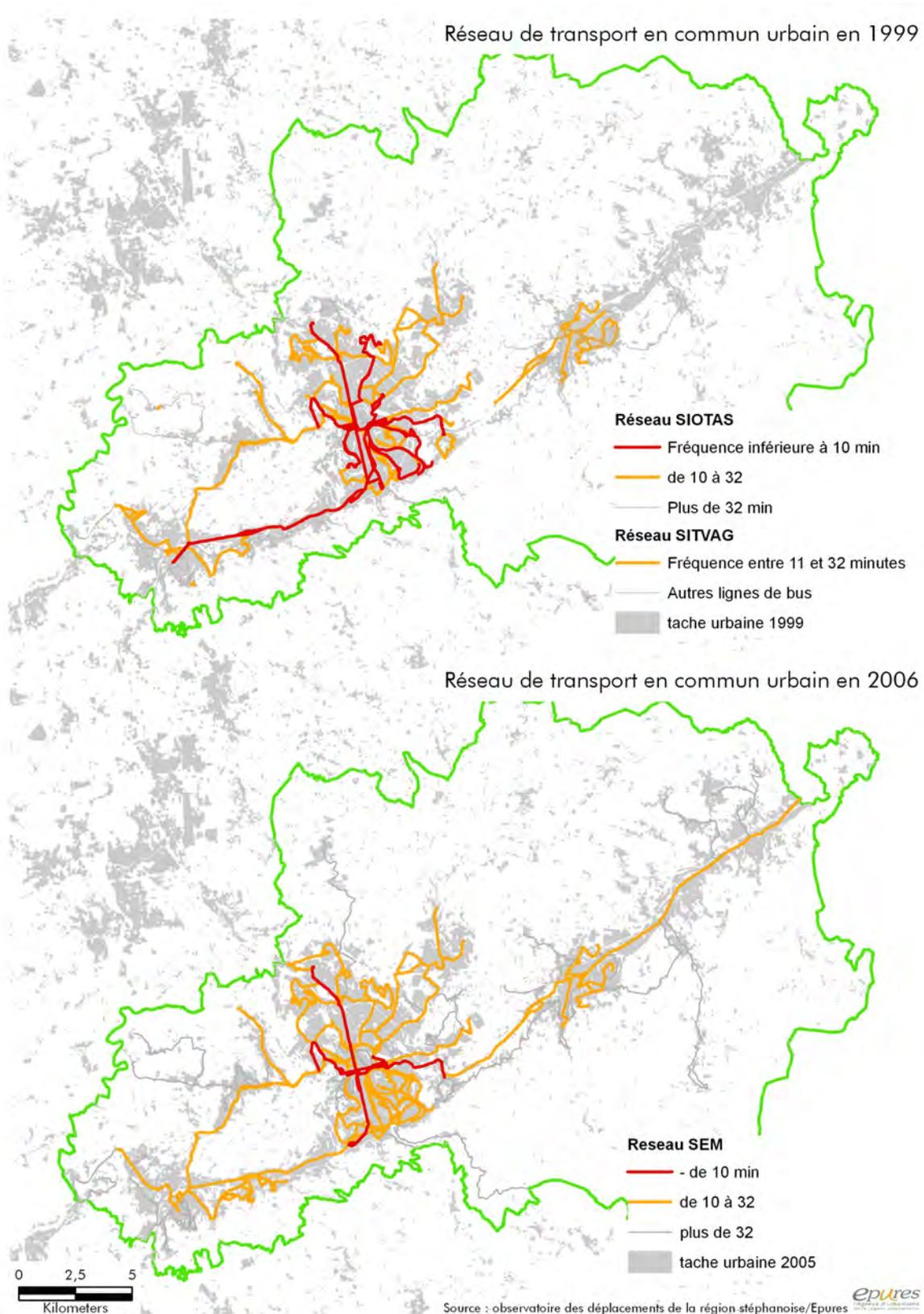


illustration 84

document de travail de l'observatoire des déplacements, élaboré par Epures à partir de données TPAS. D'un point de vue spatial, la dégradation de l'offre du réseau de bus – au profit des liaisons tramway entre le centre-ville et la gare principale de Saint-Etienne ? – est manifeste, et interroge sur la pertinence et la compétitivité du réseau STAS par rapport aux modes mécanisés individuels...

En conclusion de ce sixième chapitre, il ressort donc que le PDU stéphanois débouche sur une convention d'organisation bien réelle mais fragile, dès que sont abordés les échelles et projets de niveaux supérieurs, ainsi que sur une convention d'action, dont quelques projets phares (électrification de la voie ferrée jusqu'à Firminy, création de 2,5 km de tramway dans la ville-centre...) ne peuvent, à l'heure actuelle, masquer le fait que la réponse apportée par les acteurs locaux à l'injonction nationale de cohérence entre urbanisme et déplacements apparaît trop sectorielle et très pragmatique, concentrant l'ambition d'action publique et les moyens financiers disponibles sur quelques actions et territoires jugés prioritaires, qui constituent le socle d'une démarche plus globale, transversale et importante, mais qui semblent insuffisants face à l'ambition initiale de cohérence de résultat et de gouvernance d'agglomération affichés par la loi SRU.

# CONCLUSION GENERALE

La cohérence entre urbanisme et déplacements est une notion qui a beaucoup été mobilisée dans la pensée urbanistique française, des utopistes du XIXe siècle aux chercheurs contemporains travaillant sur la ville contemporaine dans une approche pluridisciplinaire.

Dans le même temps, cette notion a toujours été signifiante dans les pratiques opérationnelles de l'urbanisme, en structurant fortement les représentations des élus, praticiens, habitants. Lorsque l'on parle de Ville, on imagine encore un ensemble délimité, structuré, organisé, et desservi par plusieurs réseaux de transport.

**Cette représentation idéalisée de la Ville ne correspond pourtant plus à la réalité du fait urbain contemporain, ni à son fonctionnement.** Le mode de vie urbain s'est en effet affranchi de la compacité, de la densité et de la contiguïté de la Ville ancienne. Ce fait, loin d'être récent, caractérise les agglomérations françaises et européennes depuis la démocratisation de l'habitat individuel et de la possession d'automobile, dans un contexte d'amélioration de la solvabilité d'une majorité de la population au regard de ces projets d'acquisition, symboles de réussite sociale dans nos sociétés capitalistes contemporaines marquées par une frénésie de « consommation de masse. »

**Dès lors un malentendu conceptuel et méthodologique n'a pu que s'amplifier depuis les années 1970 au sujet de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements.**

En premier lieu, la législation française et les méthodologies d'urbanisme n'ont eu de cesse de revendiquer l'objectif politique d'une cohérence entre formes urbaines, modes de vie et mobilités quotidiennes. En second lieu, les théoriciens de l'urbanisme ont creusé un sillon fonctionnaliste à base de zonage des sols, de spécialisation socio-économique des territoires, d'habitat collectif répétitif, d'équipements et de réseaux de transport calibrés en fonction de

représentations des besoins d'un « urbain moyen », dont l'archétype décharné n'est autre que le « Modulator » du Corbusier. En troisième lieu enfin, notre civilisation occidentale contemporaine s'est caractérisée, dans la même temporalité, par une individualisation forcenée des modes de vie et des préoccupations quotidiennes, l'explosion des loisirs et la réduction du temps de travail, la disjonction spatiale entre lieux de résidence, de travail, de consommation et de loisirs, au prix d'un allongement sans précédent des distances parcourues quotidiennement par chaque « urbain », selon une logique « d'archipel » bien décrite par François Ascher.

**Les représentations liées à la cohérence entre urbanisme et déplacements sont donc fortes, mais elles concourent sans doute davantage à déstructurer la notion qu'à mieux la définir.** Dans une démarche de curiosité intellectuelle sur les dynamiques urbaines contemporaines et de recherche sur les concepts et notions qui les influencent et les représentent, il est donc heuristique de se pencher sur la récente injonction de cohérence que contient la loi Solidarité et Renouvellement Urbains.

Cette thèse a été le « prétexte » à tenter de requestionner les fondements de la notion et les représentations qui structurent les imaginaires des théoriciens et des praticiens de l'urbanisme, sans négliger ce qui en ressort en direction des citoyens et de leurs représentants élus dans les différentes institutions qui structurent notre système politique.

Le premier chapitre a ainsi été consacré à adopter une vision large des influences qui marquent la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements. Nous avons ainsi pu rappeler les racines progressistes et fonctionnalistes de la cohérence, qui ont fortement contribué à ancrer celle-ci comme l'un des mots d'ordre permettant d'aboutir à la Ville idéale, ultime, aboutissement de l'histoire de la Ville et de l'urbanisme en tant que discipline à prétention scientifique : en proposant différentes utopies urbaines à la cohérence spatiale et fonctionnelle parfaite, les idéologues progressistes qui ont fondé l'urbanisme ont en même temps enfermé la notion dans un carcan bien étroit, situation qui apparaît au grand jour avec les tentatives successives – car peu efficaces sur le terrain – qui jalonnent la législation française sur la planification urbaine.

**La cohérence a ainsi dû dépasser, laborieusement, les différentes tentatives fonctionnalistes d'envisager l'avenir de la Ville, avant d'être réutilisée comme mot d'ordre politique en haut des agendas nationaux et locaux, cette fois-ci dans une optique plus globale, plus politique et moins spatiale.**

Initié avec la loi sur l'air de 1996, qui replace l'injonction de cohérence dans une démarche environnementaliste, le vaste mouvement intellectuel de dépassement du fonctionnalisme trouve une apogée – provisoire ? – dans la promulgation de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, qui entend faire évoluer en profondeur les outils, méthodes et mots d'ordre qui régissent, au plan local, les pratiques de planification urbaine et de définition de projets de territoire.

**Faire, conceptuellement et méthodologiquement, « du neuf avec du vieux », telle a été, au début des années 2000, la gageure de la loi SRU.** Pourtant nous avons tenté de montrer, dans le chapitre 2, que l'on ne peut entendre cette injonction de cohérence entre urbanisme et déplacements, en conservant les représentations et héritages de la période précédente. Même si, sur le terrain, la loi attend une « cohérence de résultat », transcrivant spatialement une bonne adéquation – qui reste, et pour cause, à définir avec précision ! – entre localisations, fonctions urbaines et réseaux de transport, « l'ère SRU » pose une acception politique de la cohérence : **il s'agit désormais avant tout, pour un milieu local d'acteurs** – que l'on sait fragmenté, peu hiérarchisé et mal organisé depuis la décentralisation engagée dans les années 1980 – **d'organiser leurs interrelations, et de définir un « horizon stratégique » commun, ou à tout le moins convergeant, permettant de définir un projet de territoire partagé, où les réalisations soient « mises en cohérences » entre elles.**

C'est en ce sens que nous avons opté, dès le début de cette thèse, pour une recherche sur la mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de déplacements, plutôt qu'à continuer à se référer à la cohérence « réelle », sur le terrain, entre formes urbaines et réseaux de transport, ce qui nous renverrait inmanquablement vers les chimères fonctionnalistes qui structurent encore l'Urbanisme.

**Ce constat en forme de « profession de foi » de ce que l'urbanisme peut survivre aux utopies progressistes fondatrices et à l'idéologie fonctionnaliste ne demande pourtant pas de « jeter le bébé » – la réflexion sur les formes urbaines, les modes de vie et de déplacement quotidien avant leur mise en œuvre opérationnelle, qui est l'essence même de l'Urbanisme – « avec l'eau du bain » que constituent les acceptions héritées de la cohérence entre urbanisme et déplacements.** En témoignent ainsi les tentatives contemporaines, telle celle de David Mangin sur la « ville franchisée » de définir des grilles de lecture urbanistiques et des modèles de développement ayant « digéré » à la fois l'ère fonctionnaliste et les tentations libérales d'abandonner les dynamiques urbaines au chaos et/ou au marché économique.

Nous avons émis, à l'ouverture de cette thèse, l'hypothèse que l'injonction contemporaine de cohérence entre urbanisme et déplacements, était à entendre comme un appel à créer, à partir de l'échelle intercommunale, des conventions d'organisation.

Pour tester cette hypothèse, il a été nécessaire de s'intéresser à un terrain d'étude qui puisse être analysé avec suffisamment de précision pour en dégager les modalités de réponse à l'injonction nationale de cohérence entre urbanisme et déplacements, et la manière dont les acteurs ont pris part à la scène de négociation créée.

Le choix de l'agglomération stéphanoise, présentée en détail dans le chapitre 3, a présenté les particularités d'un milieu local longtemps dépourvu de coopération intercommunale et de planification urbaine stratégique, et dont la ville-centre, qui a connu un développement aussi fulgurant aux XVIIIe et XIXe siècles que l'a été la crise socio-économique qui l'a ébranlée à partir des années 1970, a connu une forme de cohérence spatiale remarquable entre localisations, formes urbaines et mobilité quotidienne lors de la révolution industrielle.

Après la présentation détaillée du contexte géographique, historique et socio-économique de notre terrain de recherche, nous avons ainsi pu nous focaliser, dans le chapitre 4, sur l'étude des évolutions du réseau local d'acteur mobilisé à l'occasion du Plan de Déplacements Urbains volontaire lancé en 1995 / 1996, puis de sa révision pour mise en conformité avec la loi SRU entre 2002 et 2004.

Le premier résultat de cette recherche est d'avoir validé notre hypothèse principale : **l'étude d'un PDU, sa révision et sa mise en œuvre ont bien engendré, dans l'agglomération stéphanoise, la création d'une convention d'organisation**, structurant des acteurs, des initiatives, des projets et des horizons stratégiques dans une démarche commune, autour d'un référentiel faisant globalement consensus – à quelques exceptions notables près, que nous avons pointé dans cette thèse (interconnexion entre réseaux de transports collectifs urbains et ferroviaires, définition de méthodes de hiérarchisation des réseaux de voiries...)

En second lieu, nous avons pu établir une **classification des positionnements des acteurs au sein de la scène de négociation**. Loin d'être homogène, cette coalition se révèle à l'étude être structurée en plusieurs degrés de coopération entre acteurs, selon les stratégies, les opportunités et les représentations de chacun de ses membres.

Ces rationalités et ces comportements différents ont pu être isolés par l'intermédiaire d'une observation participative directe dans le processus d'étude du PDU, complétée par des entretiens individuels avec ses principaux membres, en basant l'analyse sur la grille de lecture définie par Vincent Kaufmann en 2003, qui appréhende la cohérence à partir des facteurs qui influencent les attitudes de coopération au sein d'une scène locale de négociation (valeurs individuelles et collectives, organisations institutionnelles, caractéristiques du terrain d'étude, etc.)

Cette observation *in situ* du fonctionnement de la coalition de projet formée à l'occasion du PDU stéphanois et de sa révision SRU a permis de conclure que **celle-ci n'a pas réussi, à l'heure actuelle (2007), à se stabiliser de manière durable, c'est-à-dire à se transformer en véritable régime d'action, qui puisse dépasser la forte fragmentation de l'action publique dans la région stéphanoise**.

Cette impossible stabilisation révèle, d'une part, **le trop faible portage politique, dans la durée, des démarches de projet impulsées, à l'origine, par la « technostructure » locale**, et d'autre part, **la fragilité de cette coalition**, déjà ébranlée par des renouvellements de personnes au sein de la « sphère technique », alors même que se profilent à l'horizon des

élections municipales, donc une remise en cause des équilibres, majorités et leaderships politiques.

Notre troisième résultat de recherche est la vérification de notre hypothèse complémentaire, présentée en introduction et traitée au chapitre 5 : à la suite de notre travail de terrain, **il est possible d'affirmer que la définition d'un horizon stratégique « lointain » et commun à un large groupe d'acteurs locaux facilite, à plus court terme, la préhension d'opportunités politiques et techniques compatibles avec le projet global « ultime »**. Par l'intermédiaire, principalement, des Plans de Déplacements de Secteur, une légitimité a pu être dégagée collectivement sur des projets de parcs relais de proximité aux terminus de lignes de bus (pourtant pas envisagés dans le projet global PDU), de réaménagement de voiries « structurantes » ou sur la mise en place de prolongements et de créations de lignes de bus.

**Si des blocages sur l'horizon stratégique peuvent être observés** (cas des méthodes de hiérarchisation des voiries différentes entre Saint-Etienne Métropole et le Conseil général de la Loire), **le PDU stéphanois a ainsi permis de placer collectivement un groupe d'acteurs dans une logique de projet et une démarche partenariale** (qui ne préexistaient guère à Saint-Etienne, ainsi que l'a montré le troisième chapitre).

La reprise de l'échangeur de Firminy – centre sur la RN88, consécutif à l'aménagement de la gare de Firminy en pôle d'échanges multimodal, lui-même conséquence de l'électrification et de la modernisation de la voie ferrée de la vallée de l'Ondaine, souhaitée initialement par le SIOTAS et financée par le Contrat de plan Etat – Région, est un **exemple intéressant d'emboîtement d'échelles et de temporalités et de légitimation de sous-projets par un horizon stratégique beaucoup plus ambitieux** (qui d'ailleurs est très loin d'être atteint, puisqu'il prévoit une interconnexion tram-train entre Firminy et la Grand rue de Saint-Etienne !)

Cet exemple précis nous a révélé que **la cohérence contemporaine entre urbanisme et déplacements est davantage présente dans cette (ré)organisation des acteurs au sein d'une démarche unifiée, et dans l'emboîtement d'actions coordonnées, que dans des projets globaux envisageant, sur plan, une belle mais vaine cohérence spatiale à petite**

**échelle** (au sens géographique, c'est-à-dire à l'échelle d'une agglomération, d'une région urbaine toute entière.)

On peut ainsi conclure que **la production d'une convention d'organisation par la démarche PDU n'a pas entravé, dans le cas de l'agglomération stéphanoise, celle d'une convention d'action**, qui engage les partenaires institutionnels à agir concrètement dans le sens du projet global qui a été validé politiquement.

Bien évidemment, cette convention d'action ne se déroule pas, au quotidien, dans l'optimisme béat et le désintéressement stratégique et politique, que pouvait sous-tendre l'acception spatiale traditionnelle de la cohérence entre urbanisme et déplacements. **Le partage d'un référentiel, l'élargissement du réseau d'acteurs, les interférences électorales et financières, sont autant de freins et d'obstacles entravant la mise en œuvre du projet collectif défini pour répondre à l'horizon stratégique retenu.**

Alors, certes, **le terrain stéphanois montre que les référentiels d'action mobilisés dans le cadre du PDU et de ses scènes connexes n'ont que peu évolués, par rapport au « champ des possibles » ouvert par les lois de la fin des années 1990** (approche environnementaliste, développement durable, mixités sociale et fonctionnelle, nouvelles solidarités territoriales, etc.)

En d'autres termes, l'horizon stratégique dégagé par la coalition d'acteurs s'est concentré sur les actions (transports alternatifs à la voiture) et les lieux (zones d'urbanisations anciennes et centrales) jugés prioritaires, dans une logique générale de « discrimination positive » de l'action publique plutôt que d'un réel basculement conceptuel, méthodologique et politique en faveur de nouveaux paradigmes et de modèles de développement urbains, tels ceux médiatisés par David Mangin.

**De là viennent, notamment, des impasses intellectuelles et politiques, plus ou moins assumées au demeurant, nées de ce choix** : on peut citer le « tabou local » que constitue le projet A45, projet tout à fait recevable par certaines justifications politiques, mais en porte-à-faux avec le reste du discours développé dans la démarche PDU.

**Aussi peut-on nuancer, sans le remettre en cause, le constat opéré par Jean-Marc Offner sur le « bilan en demi-teinte » de la relance des PDU dans la seconde moitié des années 1990.** Et encore cette nuance tient-elle à un terrain d'analyse « spécifique », dépourvu de tradition d'intercommunalité et de logique de projet.

C'est la première ouverture que peut proposer cette thèse : le choix de concentrer l'analyse sur un seul terrain (en s'autorisant toutefois des incursions dans les démarches du voisin lyonnais) ne permet pas de généraliser directement nos résultats de recherche. Si certains travaux ont déjà exploré d'autres terrains, il nous semble pourtant souhaitable de pouvoir appeler d'autres approches fines des restructurations des réseaux d'acteurs liées aux lois des années 1990 / 2000.

Le dernier enseignement de cette thèse, et pas le moins important, est que **la nouvelle acception de la cohérence entre urbanisme et déplacements, et le « devoir d'invention et de coordination » qu'elle demande aux acteurs locaux, pose avec acuité la question du besoin de stabilité, de continuité, de persévérance de l'action publique consacrée à la recherche de cohérence.** Passé le temps fort que constitue l'étude et la validation du document PDU, le projet global, porteur de l'horizon stratégique, et sa mise en œuvre concrète, doivent vivre, c'est-à-dire s'entretenir, s'adapter, et rester en haut de l'agenda.

Notre sixième chapitre a pointé les multiples possibilités de perdre les acquis méthodologiques d'une animation partenariale d'un réseau local autour d'un horizon commun, passé la réalisation de quelque « grand projet – solution ». L'enjeu est pourtant important : **prévu pour une décennie, un PDU n'a de sens que s'il permet de maintenir, dans la durée, le volontarisme politique, financier et technique nécessaire au projet validé et, plus globalement, à la poursuite de l'horizon stratégique lointain, c'est-à-dire à stabiliser la coalition de projet en régime d'action.**

**Dans le cas de Saint-Etienne, ce premier enjeu se double d'une nécessaire « montée en généralité » : il s'agit de considérer les déplacements urbains comme un « cheval de**

**Troie » sectoriel, porte d'entrée vers une véritable démarche de projet de territoire à l'échelle du Sud Loire.**

Dans un cas comme dans l'autre, il apparaît aujourd'hui que les responsables politiques et techniques en place dans l'agglomération stéphanoise sont « au milieu du gué » : les nécessaires réponses à la loi ont été validées (PDU...) ou sont en voie de l'être (SCOT) ; les « carottes financières » étatiques ont nettement diminué ou disparu ; de grands projets – solutions ont été menés à terme. **Comment rebondir et poursuivre le sursaut amorcé, de manière sectorielle mais salvatrice, par le SIOTAS en 1995 ? Telle est la question qui est posée aujourd'hui aux structures institutionnelles de Saint-Etienne et de sa région.**

Quelle que soit la réponse qui y sera apportée dans les années à venir, elle méritera d'être à nouveau saisie par la recherche urbaine. La région stéphanoise a encore beaucoup à nous apprendre, et la mutation de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements n'est, de toute évidence, pas encore achevée.

# BIBLIOGRAPHIE

## OUVRAGES

- AMAR G., 2004, Mobilités urbaines. Eloge de la diversité et devoir d'invention, l'Aube, la Tour d'Aigues, 256 p.
- AMBLARD H., BERNOUX P., HERREROS G., LIVIAN Y-F., 1996, Les nouvelles approches sociologiques des organisations, le Seuil, Paris, 244 p.
- ARCHIVES MUNICIPALES DE LYON, 1997, Forma Urbis. Les plans généraux de Lyon du XVIe au XXe siècle, Publications des archives municipales, Lyon, 250 p.
- ASCHER F., 2001, Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour, l'Aube, Paris, 108 p.
- ASCHER F., 1995, Métapolis ou l'avenir des villes, Odile Jacob, Paris, 347 p.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1991, De la justification. Les économies de la grandeur, Gallimard, 483 p.
- BONILLA M., TOMAS F., VALLAT D., réed. 2005, Cartes & Plans. Saint-Etienne du XVIIIe siècle à nos jours, 200 ans de représentation d'une ville industrielle, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 182 p.
- BONILLA M., TOMAS F., VALLAT D., 1994, Saint-Etienne au XIXe siècle. De Pierre-Antoine Dalgabio à Pierre-Léon Lamaizière, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 209 p.
- BONNEL P. (s/s dir.), 2003, Evolution de l'usage des transports collectifs et politiques de déplacements urbains, PREDIT / La documentation Française, Paris, 82 p.
- CERDA I., réed. 2005, La théorie générale de l'urbanisation, éditions de l'Imprimeur, Besançon, 236 p.
- CHALAS Y, 2004, L'imaginaire aménageur en mutation. Cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques, l'Harmattan, Paris, 340 p.

## BIBLIOGRAPHIE

- CHALAS Y., 2003, L'invention de la ville, Anthropos, Paris, 199 p.
- CHOAY F., 1979, L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie, Points Seuil, Paris, 450 p.
- CLAVAL P., 1998, Histoire de la géographie française de 1870 à nos jours, Nathan, Paris, 543 p.
- COHOU M., 2000, Le destin d'une voie rapide. Jeu d'acteurs, enjeu de développement, Presses universitaires du Mirail, Toulouse, 168 p.
- CORCUFF P., 2002, Les nouvelles sociologies. Constructions de la réalité sociale, Nathan, Paris, 128 p.
- CRETIN C., 1995, Saint-Etienne n'est plus dans Saint-Etienne. Plaidoyer pour un Pays urbain, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 394 p.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., réed. 1992, L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective, Essais Seuil, Paris, 510 p.
- DORMOIS R., 2004, Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine. Une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001). Doctorat présenté sous la direction de Jean-Pierre Gaudin, Université de Montpellier 1, Montpellier, 504 p.
- DUPUY G., 1991, L'urbanisme des réseaux : théories et méthodes, A. Colin, Paris, 198 p.
- EMANGARD P-H., 1991, L'efficacité commerciale et financière des transports publics urbains provinciaux. Doctorat présenté sous la direction de Gabriel DUPUY, ENPC, Paris, 354 p. + annexes
- FOUCHIER V., 1998, Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Île de France et des villes nouvelles, Editions du SGVN, Paris, 212 p.
- GREMION P., 1976, Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans la ^politique française, le Seuil, 478 p.
- INSTITUT PAUL DELOUVRIER / PROGRAMME D'HISTOIRE ET D'EVALUATION DES VILLES NOUVELLES FRANCAISES, 2003, L'aménagement de la région parisienne (1961-1969). Le témoignage de Paul Delouvrier, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 220 p.
- JOBERT B., MULLER P., 1987, L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes, PUF, Paris, 242 p.
- JOUVE B., LEFEVRE C. (s/s dir.), 2004, Horizons métropolitains, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 274 p.

## BIBLIOGRAPHIE

- JOUVE B., LEFEVRE C.(s/s dir.), 2002, Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation, Elsevier, Paris, 203 p.
- JOUVE B., LEFEVRE C.(s/s dir.), 1999, Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique, Anthropos, Paris, 305 p.
- KAUFMANN V., SAGER F., FERRARI Y., JOYE D., 2003, Coordonner transports et urbanisme, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 220 p.
- KAUFMANN V., JEMELIN C., GUIDEZ J-M., 2001, Automobile et modes de vie urbains : quel degré de liberté ? , la Documentation française, Paris, 167 p.
- LAFAYE C., 1996, La sociologie des organisations, Nathan, Paris, 128 p.
- LARROQUE D., MARGAIRAZ M., ZEMBRI P., 2002, Paris et ses transports XIXe – XXe siècles. Deux siècles de décisions pour la ville et sa région, Focales / Editions Recherches, Paris, 400 p.
- LASSAVE P., 1987, L'expérience des Plans de Déplacements Urbains 1983-1986, CETUR, Paris, 136 p.
- LEBRETON J., BEAUCIRE F., 2000, Transports publics et gouvernance urbaine, Milan, Toulouse, 128 p.
- LE CORBUSIER, réed. 1994, Urbanisme, Champs Flammarion, 296 p.
- LEFEVRE C., OFFNER J-M., 1990, Les transports urbains en question. Usages – Décisions – Territoires, Celse, Paris, 222 p.
- MANGIN D., 2004, La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine, Editions de la Villette, 398 p.
- MERLIN P., CHOAY F., 1996, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Presses Universitaires de France, Paris, 864 p.
- MERLIN P., 1991, Géographie, économie et planification des transports, Presses Universitaires de France, Paris, 480 p.
- MERLIN P., 1984, La planification des transports urbains. Enjeux et méthodes, Masson, Paris, 222 p.
- MONTES C., 2003, Les transports dans l'aménagement urbain à Lyon, Géocarrefour, Lyon, 264 p.
- OFFNER J.M., 2006, Les plans de déplacements urbains, PREDIT / la Documentation Française, Paris, 92 p.

## BIBLIOGRAPHIE

- OFFNER J-M, PUMAIN D. (s/s dir.), 1996, Réseaux et territoires : significations croisées, Editions de l'Aube, la Tour d'Aigues, 280 p.
- ORFEUIL J.P., 2001, L'automobile en questions, Problèmes politiques et sociaux n° 851-852, la Documentation Française, Paris, 120 p.
- ORFEUIL J-P., 2000, Stratégies de localisation. Ménages et services dans l'espace urbain, PREDIT / la Documentation Française, Paris, 76 p.
- ORFEUIL J-P., 1994, Je suis l'automobile, Editions de l'Aube, la Tour d'Aigues, 95 p.
- PAQUOT T. (s/s dir.), 2000, La ville et l'urbain. L'état des savoirs, La Découverte, Paris, 444 p.
- PINSON G., 1997, Le mot d'ordre de cohérence dans les politiques locales de déplacements urbains : les exemples de Nantes et de Rennes, Mémoire de DEA de l'IEP, Rennes, 174 p.
- PLASSARD F., 2003, Transport et territoire, PREDIT / La documentation Française, Paris, 98 p.
- RAGON M., 1991, Histoire de l'architecture et de l'urbanisme modernes. Tome 1 : Idéologies et pionniers 1800-1910, Points Seuil, Paris, 378 p.
- RAGON M., 1991, Histoire de l'architecture et de l'urbanisme modernes. Tome 2 : Naissance de la cité moderne 1900-1940, Points Seuil, Paris, 352 p.
- RAGON M., 1991, Histoire de l'architecture et de l'urbanisme modernes. Tome 3 : de Brasilia au post-modernisme 1940-1991, Points Seuil, Paris, 408 p.
- RAHON J.P., 1993, Un désir nommé tramway. Les transports urbains de Saint-Etienne et de sa région (1881-1993), Siotas, Saint-Etienne, 338 p.
- RONCAYOLO M., 1997, La ville et ses territoires, Essais Seuil, Paris, 290 p.
- SFEZ L., réed. 1994, La décision, QSJ Presses Universitaires de France, Paris, 128 p.
- SOLEIL C., 2006, La pierre et l'encre. Un défi pour Saint-Etienne, Actes graphiques, Saint-Etienne, 240 p.
- VELTZ, 2004, Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation, l'Aube, Paris, 158 p.
- VELTZ P., 1994, Des territoires pour apprendre et innover, Editions de l'Aube, la Tour d'Aigues, 93 p.

- WALDMANN R., 1993, Les charmes de Maggaly, Editions Lyonnaises d'art et d'histoire, 311 p.
- WALDMANN R., 1991, La grande traboule, Editions Lyonnaises d'art et d'histoire, 243 p.
- WIEL M., 2002, Ville et automobile, Descartes et Cie, Paris, 146 p.
- WIEL M., 1999, La transition urbaine, ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée, Mardaga, Sprimont (Belgique), 160 p.

## ARTICLES ET PARTICIPATIONS A DES OUVRAGES COLLECTIFS

- ARSAC G., 2006, « La cohérence entre urbanisme et transports. Une notion au service du gouvernement local de l'agglomération stéphanoise ? », *Recherche – Transports – Sécurité*, n° 92, p. 233-244.
- BOINO P., 2007, « Lyon : le territoire comme facteur de métropolisation », p. 42-61, *in* MOTTE A. (s/s dir.), Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains, l'Harmattan, Economica – Anthropos, Paris, 272 p.
- BOINO P., 2005, « L'intégration fonctionnelle des centres urbains périphériques dans la métropole lyonnaise », p. 150-164, *in* NAVEZ-BOUCHANINE F. (s/s dir.), Intervenir dans les territoires à urbanisation diffuse, Editions de l'Aube, la Tour d'Aigues, 348 p.
- BOURG D., 2002, « Le développement durable exige un changement de civilisation », *Urbanisme*, n° 324, p. 39-40.
- CASTEL J-C., 2001, « La SRU », *Séminaire planification urbaine MELT-ENPC 2001-2002*, 36 p.
- CORCUFF P., SANIER M., 2000, « Comment se prend une décision aujourd'hui ? Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçus d'un processus décisionnel « après la bataille », *Annales Histoire Sciences Sociales*, 07-08/2000 n°4, p. 845-869.
- CORCUFF P., 1998, « Justification, stratégie et compassion : apports de la sociologie des régimes d'action », *Correspondances*, n° 51, Tunis.

## BIBLIOGRAPHIE

- DIEBOLD M-C., 2003, « La dialectique urbanisme – déplacements », *Diagonal*, n° 159, p. 14-18.
- DUHEM B., 1994, « Densité urbaine et développement durable », *Les cahiers du génie urbain*, 12/94, p. 17-20.
- DUPUY G., 2005, « Ville et automobile : du libre-choix à la dépendance », *Pouvoirs locaux*, n° 66, p. 79-84.
- FAVEREAU O., 1999, « Salaire, emploi et économie des conventions », *Cahiers d'Economie politique*, n° 34
- FOUCHIER V., 1997, « La planification urbaine peut-elle conduire à une mobilité durable ? », *site Internet de l'Institut Français d'Urbanisme*, 9 p.
- FREBAULT J., 1983, « L'interface urbanisme – déplacements – transports : horizontalité et logiques sectorielles ; pour un décloisonnement des approches », *Transports – Urbanisme – Planification*, n° 2, p. 7-23.
- GALLEZ C., 2005, « Les transports urbains face à la structuration du pouvoir d'agglomération », *Pouvoirs locaux*, n° 66, p. 70-74.
- HERNANDEZ F., 2004, « Le tramway, cheval de Troie du PDU : la construction d'un modèle de ville par les projets techniques », p. 37-52, *in* YERPEZ J. (s/s dir.), *Le Plan de Déplacements Urbains, un processus sous le regard des chercheurs. Actes du colloque des 12 et 13 juin 2003 (Aix-en-Provence)*, Collections de l'Inrets, Paris, 188 p.
- JOUVE B., 2002, « L'innovation dans les politiques de déplacements urbains : rhétoriques et dynamiques du changement », *2001 plus*, n° 58, p. 5-19.
- JOUVE B., 2002, « Expertise technique et décision politique, histoire d'un mariage de raison : le Plan des Déplacements Urbains de Lyon », *2001 plus*, n° 58, p. 47-51.
- KAUFMANN V., BARBEY J., 2005, « Les absences de la politique des transports en France », *Pouvoirs locaux*, n° 66, p. 38-43.
- KAUFMANN V., 2002, « La périurbanisation n'est pas une fatalité », *Urbanisme*, n° 324, p. 56-61.
- KAUFMANN V., 2001, « Pourquoi il faut réinventer la banlieue », *La Vie du Rail et des Transports édition professionnelle*, n° 207, p. 4-5.

## BIBLIOGRAPHIE

- LABORIE J. P., 1997, « L'étalement urbain et le retour de la domination des infrastructures de transport dans la planification urbaine », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 72, p. 153-158.
- LACOSTE Y., 2001, « Géopolitique des grandes villes », *Hérodote*, n° 101, p. 3-9.
- LAFAYE C., 1989, « Praticiens de l'Équipement et légitimités quotidiennes », *Annales de la recherche urbaine*, n° 44-45, p. 94-100.
- LAUER A., 2001, « Regards sur la ville en mutation », *Collections du CERTU*, Lyon, 144 p.
- LEGAL Y., MANGIN D., WIEL M., 2006, « La planification spatiale française est-elle dans l'impasse ? », *Urbanisme*, n° 347, p. 21-23.
- LOUVET N., 2004, « Le plan de déplacements urbains. Un processus participatif », p. 103-113, *in* YERPEZ J. (s/s dir.), *Le Plan de Déplacements Urbains, un processus sous le regard des chercheurs. Actes du colloque des 12 et 13 juin 2003 (Aix-en-Provence)*, Collections de l'Inrets, Paris, 188 p.
- MENERAULT P., YERPEZ J., TIRA M., 2004, « Le renouveau des outils de planification locaux à l'échelle européenne : éléments de comparaisons entre PDU français, PUT italiens et LTP anglais », p. 71-86, *in* YERPEZ J. (s/s dir.), *Le Plan de Déplacements Urbains, un processus sous le regard des chercheurs. Actes du colloque des 12 et 13 juin 2003 (Aix-en-Provence)*, Collections de l'Inrets, Paris, 188 p.
- MOTTE A., 2004, « Les pouvoirs locaux devant l'évolution des villes et des territoires », p. 17-28, *in* YERPEZ J. (s/s dir.), *Le Plan de Déplacements Urbains, un processus sous le regard des chercheurs. Actes du colloque des 12 et 13 juin 2003 (Aix-en-Provence)*, Collections de l'Inrets, Paris, 188 p.
- MENY Y., 1992, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n° 60, p. 17-24.
- NEWMAN P., KENWORTHY J., 1996, « Formes de la ville et transports : vers un nouvel urbanisme », *Cahiers de l'IAURIF*, n° 114, p. 99-120.
- NEWMAN P., KENWORTHY J., 1991, « Transport and urban form in thirty-two of the world's principal cities », *Transport reviews*, vol. 11 n° 3, p. 249-272.
- OFFNER J-M., 2004, « Planification territoriale et processus politiques », p. 31-35, *in* YERPEZ J. (s/s dir.), *Le Plan de Déplacements Urbains, un processus sous le regard des chercheurs. Actes du colloque des 12 et 13 juin 2003 (Aix-en-Provence)*, Collections de l'Inrets, Paris, 188 p.
- OFFNER J-M., 2004, « L'Etat a son mot à dire », *Rail & Transports*, n° 338, p. 32-34.

## BIBLIOGRAPHIE

- OFFNER J-M., 2002, « Plans de Déplacements Urbains : bilan controversé », *Pouvoirs locaux*, n° 53, p. 47-49.
- OFFNER J-M., 2001, « Raisons politiques et grands projets », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°99, p. 55-59.
- OFFNER J-M., 1995, « Effet structurant, optimum dimensionnel. Du mauvais usage politique des mots faussement savants », *Métropolis*, n° 103, p. 169-170.
- OFFNER J-M., 1993, « Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique », *Espace géographique*, n°3-1993, p. 233-242.
- PINSON G., 1998, « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine », *Politiques et Management public*, n°16 (4), p. 119-150.
- SCHNETZLER J., 1969, « Pour un nouveau Saint-Etienne », *La vie urbaine dans le Département de la Loire et ses abords*, p. 228-234.
- SFEZ L., 1998, « Le train et le scarabée », *Métropolis*, n° 106-107, p. 25-28.
- THOENIG J.C., 1992, « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, n° 60, p. 5-16.
- VANIER M., 1999, « La recomposition territoriale. Un « grand débat » idéal », *Espaces et sociétés*, n° 96 « infrastructures et formes urbaines ; tome 2 : architecture des réseaux », p. 125-143.
- VANIER M., 1995, « La petite fabrique de territoires, en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, p. 93-103.
- VANT A., 1998, « A propos des formes de régulation de la tache urbaine stéphanoise », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 73, p. 151-160.
- VANT A., GAY G., 1997, « Saint-Etienne Métropole ou le découpage du territoire minime », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 72, p. 177-190.
- VANT A., 1995, « L'agglomération stéphanoise en quête de territoire », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, p. 115-124.
- VERHAGE R., BAKER M., BOINO P., 2007, « Strategic spatial planning at the metropolitan level », p. 83-98, in BOOTH P., BREUILLARD M., FRASER C., PARIS D. (s/s dir.), *Spatial planning systems of Britain and France*, Routledge, London, 229 p.
- VERHAGE R., BOINO P., 2006, « La planification territoriale au niveau des aires métropolitaines en France et au Royaume-Uni », p. 43-58, in BACHELET F.,

## BIBLIOGRAPHIE

- MENERAULT P., PARIS D. (s/s dir.), *Action publique et projet métropolitain*, l'Harmattan, Paris, 378 p.
- WIEL M., 2003, « Quelle place donner à la maîtrise de la vitesse automobile en ville ? », *XXXIXe colloque de l'ASRLDF*, 28 p.
- WIEL M. 2003, « Les gagnants et les perdants de la transition urbaine », 14 p.
- WIEL M., 1994, « La planification des déplacements, moteur de la planification urbaine ? », *Les cahiers du génie urbain*, 12/94, p. 37-41.

## ETUDES, RAPPORTS, DOCUMENTS

NB. : tous les documents et comptes-rendus élaborés dans le cadre de l'étude du PDU du SIOTAS puis de sa révision par Saint-Etienne Métropole, ainsi que les archives (institutionnelles ou personnelles) ne peuvent être listés ici, mais ont constitué un matériau de recherche de premier rang.

- ADEUPA de Brest, 1999, *Forme et intensité de la périurbanisation et aptitude à la canaliser*, Brest, 85 p.
- BEAL V., 2006, *L'évolution du gouvernement municipal dans une ville en crise : le cas de Saint-Etienne*, Université de Saint-Etienne, 19 p.
- BEAUCIRE F., 2001, *Orienter la recherche sur les relations entre mobilité et urbanisme. Eléments de cadrage*, PREDIT / Territoires et mobilités, Pontoise, 52 p.
- BOINO P., DESJARDINS X., 2006, *Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, PUCA / Université Lumière – Lyon 2, Paris, 88 p.
- CENTRE JACQUES CARTIER – UNIVERSITE LYON 2, 2005, colloque international *A la recherche de la cohérence territoriale : la planification urbaine à l'épreuve du développement métropolitain dans le monde*, Lyon.
- CERTU, ADEME, 2004, *SCOT et déplacements. Problématiques et méthodes*, Références du CERTU, Lyon, 336 p.

## BIBLIOGRAPHIE

- CERTU, 2002, *Planification et gouvernance : influence sur le périurbain ? Monographies du Nord Stéphanois et de l'Ouest Lyonnais*, Lyon, 98 p.
- CERTU, DGUHC, 2002, *Le projet d'aménagement et de développement durable du PLU*, Références du CERTU, Lyon, 90 p.
- CERTU, 2001, *L'analyse des systèmes d'acteurs. Diagnostics de territoires*, cahier n°1, Collections du Certu, Lyon, 100 p.
- CERTU, IUL, IUG, 2001, *Vers un nouveau positionnement de l'Etat local ? L'exemple des DTA. Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs*, cahier n°2, Collections du Certu, Lyon, 90 p.
- CERTU, 2000, *La forme des villes. Caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'actions*, Collections du CERTU, Lyon, 182 p.
- CERTU, 1996, *Plans de Déplacements Urbains : Guide*, Lyon, 264 p.
- CETE LYON, GEP DDE LOIRE, EPURES, 1973, *Région stéphanoise. Etude Préliminaire d'Infrastructures de Transport*, 176 p.
- EPURES – CERTU, 2005, *Le pôle d'échanges de Firminy : un projet à l'épreuve du partenariat et de la coordination*, Lyon, 4p.
- EPURES, 1994, *Eléments de réflexion pour un schéma directeur de la région stéphanoise*, Saint-Etienne, 106 p.
- EPURES, 1971, *Saint-Etienne vers l'avenir. Le livre blanc de la région stéphanoise*, Saint-Etienne, 136 p.
- FNAU, 2000, *Vers une approche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations françaises. Les apports du nouveau contexte législatif*, Paris, 40 p. + annexes.
- FNAU / PREDIT, 1999, *Les outils de planification urbaine au service de la relation urbanisme / transport. Lectures croisées des documents d'urbanisme : approche dans la perspective du développement durable*, FNAU, Paris, 218 p.
- FNAU / A' URBA, 1999, *Ville en mouvement. Stratégies urbaines et transports. Contributions à la 19e rencontre nationale des agences d'urbanisme*, Bordeaux, 250 p.
- GALLEZ C., GUERRINHA DOS SANTOS C., 2004, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain. Etude de cas de la région stéphanoise*, INRETS / ADEME, Marne-la-Vallée, 55 p.

## BIBLIOGRAPHIE

- GART / CERTU, 2000, *Suivi national des Plans de Déplacements Urbains*, Paris, 97 p.
- IRT, 1983, *Etudes et décisions. La ligne C du métro lyonnais*, Arcueil, 96 p.
- MIGNOT D., AGUILERA A., BLOY D., 2004, *Permanence des formes de la métropolisation et de l'étalement urbain. Synthèse de la recherche*, Ademe / Inrets / LET, 10 p.
- OFFNER J-M., 2003, *L'élaboration des Plans de Déplacements Urbains de la loi sur l'air de 1996 : le nécessaire renouveau des politiques locales de transport. Synthèse de la recherche*, LATTS, 25 p.
- PROSPECTIVE RHONE – ALPES – MEDITERRANEE, 2003, Hors-série Saint-Etienne, porte ouest de Rhône-Alpes. 42 acteurs pour une agglomération qui s'ouvre : état des lieux et propositions, 56 p.
- PUCA, FNAU, LATTS, 2001, *Transports collectifs / urbanisme... des ratios pour comprendre et débattre. Synthèse de recherche exploratoire*, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 29 p.
- SYTRAL, 2004, *Evaluation du PDU 1997 de l'agglomération lyonnaise cinq ans après*, Lyon, 15 p. + annexes.
- VILLE DE SAINT-ETIENNE – TALLER DE ARQUITECTURA RICARDO BOFILL, 1991, *Saint-Etienne, horizon 2020*, Saint-Etienne, 24 p.

NB. : Sauf mention contraire, les photos figurant dans cette thèse ont été prises par G. Arsac.

# LISTE DES SIGLES

|            |                                                                                                   |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A          | Autoroute                                                                                         |
| ADEME      | Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie                                          |
| ADTLS      | Association Améliorer les Déplacements et les Transports en Loire Sud                             |
| AO         | Autorité Organisatrice                                                                            |
| AOT        | Autorité Organisatrice de Transport                                                               |
| AOTU       | Autorité Organisatrice des Transports Urbains                                                     |
| BET        | Bureau d'Etudes Techniques                                                                        |
| CA         | Communauté d'Agglomération                                                                        |
| CC         | Communauté de Communes                                                                            |
| CCI        | Chambre de Commerce et d'Industrie                                                                |
| CDRA       | Contrat de Développement Rhône-Alpes                                                              |
| CERTU      | Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports et l'Urbanisme                                    |
| CETE       | Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement                                                        |
| CFDL       | Compagnie des Chemins de Fer Départementaux de la Loire                                           |
| CFVE       | Compagnie des Chemins de Fer à Voie Etroite de Saint-Etienne, Firminy, Rive-de-Gier et extensions |
| CG42       | Conseil général de la Loire                                                                       |
| CG42 Infra | Délégation aux Infrastructures du Conseil général de la Loire                                     |
| CG43       | Conseil général de la Haute-Loire                                                                 |
| CGD        | Contrat Global de Développement Rhône-Alpes                                                       |
| CHU        | Centre Hospitalier Universitaire                                                                  |
| CIAM       | Congrès Internationaux d'Architecture Moderne                                                     |
| COL        | Contournement Ouest de Lyon                                                                       |

## LISTE DES SIGLES

|        |                                                                                                          |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| COSE   | Contournement Ouest de Saint-Etienne                                                                     |
| CPER   | Contrat de Plan Etat - Région                                                                            |
| CRRA   | Conseil régional Rhône-Alpes                                                                             |
| CTAS   | Compte Transport d'Agglomération Sommaire                                                                |
| CU     | Communauté Urbaine                                                                                       |
| <br>   |                                                                                                          |
| DDE    | Direction Départementale de l'Équipement / Directeur Départemental de l'Équipement                       |
| DDE42  | Direction Départementale de l'Équipement de la Loire                                                     |
| DG     | Direction Générale                                                                                       |
| DIR    | Direction Interdépartementale des Routes                                                                 |
| DRE    | Direction Régionale de l'Équipement / Directeur Régional de l'Équipement                                 |
| DTA    | Directive Territoriale d'Aménagement                                                                     |
| DVA    | Dossier de Voiries d'Agglomération                                                                       |
| <br>   |                                                                                                          |
| EPCI   | Etablissement Public de Coopération Intercommunale                                                       |
| EPIT   | Etude Préliminaire d'Infrastructures de Transport                                                        |
| EPORA  | Etablissement Public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes                                                      |
| EPURES | Etudes des Plans d'Urbanisme de la REgion Stéphanoise / puis Agence d'urbanisme de la région stéphanoise |
| ENTPE  | Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat                                                            |
| <br>   |                                                                                                          |
| FEDER  | Fonds Européen de DEveloppement Régional                                                                 |
| FNAT   | Fédération Nationale des Artisans - Taxis                                                                |
| FNTR   | Fédération Nationale des Transports Routiers                                                             |
| FNTV   | Fédération Nationale des Transports de Voyageurs                                                         |
| FRAPNA | Fédération Rhône-Alpes de Protection de la NAture                                                        |
| FS     | Forez Sud (Communauté de communes)                                                                       |
| <br>   |                                                                                                          |
| GART   | Groupement des Autorités Responsables de Transports Publics                                              |

## LISTE DES SIGLES

|        |                                                                                                                 |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GT     | Groupe de Travail                                                                                               |
| INRETS | Institut National de REcherche sur les Transports et leur Sécurité                                              |
| INSEE  | Institut Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques                                                  |
| IRT    | Institut de Recherche sur les Transports                                                                        |
| LATTS  | Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (UMR CNRS 8134)                                                 |
| LAURE  | Loi sur l’Air et l’Utilisation Rationnelle de l’Energie (loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996)                    |
| LET    | Laboratoire d’Economie des Transports (UMR CNRS 5593)                                                           |
| LF     | Loire Forez (Communauté d’agglomération)                                                                        |
| LOADDT | Loi d’Orientation pour l’Aménagement et du Développement Durables du Territoire (loi n° 99-533 du 25 juin 1999) |
| LOADT  | Loi d’Orientation pour l’Aménagement et le Développement du Territoire (loi n° 95-115 du 4 février 1995)        |
| LOF    | Loi d’Orientation Foncière (loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967)                                                 |
| LOTI   | Loi d’Orientation des Transports Intérieurs (loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982)                                |
| MDP    | Monts Du Pilat (Communauté de communes)                                                                         |
| NIMBY  | « Not In My Back Yard », littéralement « pas dans mon jardin »                                                  |
| OTL    | Compagnie des Omnibus et Tramways de Lyon                                                                       |
| PADD   | Projet d’Aménagement et de Développement Durables                                                               |
| PADOG  | Plan d’Aménagement et D’Organisation Générale                                                                   |
| PDA    | Plan de Déplacements d’Administration                                                                           |
| PDE    | Plan de Déplacements d’Entreprise                                                                               |
| PDS    | Plan de Déplacements de Secteur                                                                                 |

## LISTE DES SIGLES

|        |                                                                                                                         |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PDU    | Plan de Déplacements Urbains                                                                                            |
| PLH    | Programme Local de l'Habitat                                                                                            |
| PLU    | Plan Local de l'Urbanisme                                                                                               |
| PME    | Petites et Moyennes Entreprises                                                                                         |
| POS    | Plan d'Occupation des Sols                                                                                              |
| PREDIT | Programme national de REcherche et D'Innovation dans les Transports terrestres                                          |
| PS     | Parti Socialiste                                                                                                        |
| PSG    | Pays de Saint-Galmier (Communauté de communes)                                                                          |
| PTU    | Périmètre des Transports Urbains                                                                                        |
| PUD    | Plan d'Urbanisme Directeur                                                                                              |
| RCEA   | Route Centre - Europe - Atlantique                                                                                      |
| RD     | Route Départementale                                                                                                    |
| RER    | Réseau Express Régional d'Ile de France                                                                                 |
| RFF    | Réseau Ferré de France                                                                                                  |
| RGP    | Recensement Général de la Population                                                                                    |
| RN     | Route Nationale                                                                                                         |
| RSCI   | loi relative au Renforcement et à la Simplification de la Coopération Intercommunale (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) |
| RUL    | Région Urbaine de Lyon                                                                                                  |
| SCJ    | Association Sauvegarde des Côteaux du Jarez                                                                             |
| SCOT   | Schéma de COhérence Territoriale                                                                                        |
| SD     | Schéma Directeur                                                                                                        |
| SDAL   | Schéma Directeur de l'Agglomération Lyonnaise                                                                           |
| SDAU   | Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme                                                                           |
| SDD    | Schéma Directeur des Déplacements                                                                                       |
| SDEC   | Schéma Directeur d'Equipement Commercial                                                                                |
| SDT    | Schéma Départemental des Transports                                                                                     |

## LISTE DES SIGLES

|         |                                                                                                    |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SEDL    | Société d'Equipeement du Département de la Loire                                                   |
| SEM (1) | Société d'Economie Mixte                                                                           |
| SEM (2) | Communauté de communes, puis Communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole                    |
| SEM ADT | Service Aménagement Du Territoire de la Communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole         |
| SEM STU | Service des Transports Urbains de la Communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole            |
| SEPAL   | Syndicat mixte d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise                           |
| SEPAS   | Syndicat d'Etudes Pour l'Agglomération Stéphanoise                                                 |
| SGAR    | Secrétariat Général aux Affaires Régionales (Préfecture de Région)                                 |
| SICOS   | Syndicat Intercommunal de la COuronne Stéphanoise                                                  |
| SIOTAS  | Syndicat Intercommunal pour l'Organisation des Transports urbains de l'Agglomération Stéphanoise   |
| SIPG    | Syndicat Intercommunal du Pays du Gier                                                             |
| SITVAG  | Syndicat Intercommunal des Transports du VAL du Gier                                               |
| SIVO    | Syndicat Intercommunal de la Vallée de l'Ondaine                                                   |
| SM      | Syndicat Mixte                                                                                     |
| SNCF    | Société Nationale des Chemins de fer Français                                                      |
| SRADT   | Schéma Régional d'Aménagement Durable du Territoire                                                |
| SRT     | Schéma Régional des Transports                                                                     |
| SRTC    | Syndicat du Réseau de Transports en Commun de la région stéphanoise                                |
| SRU     | loi Solidarité et Renouvellement Urbains (loi n° 2000-1028 du 13 décembre 2000)                    |
| STAS    | Société des Transports de l'Agglomération Stéphanoise / puis réseau exploité par l'entreprise TPAS |
| SYTRAL  | SYndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise                           |

## LISTE DES SIGLES

|        |                                                              |
|--------|--------------------------------------------------------------|
| TC     | Transports Collectifs                                        |
| TCNU   | Transports Collectifs Non Urbains                            |
| TCSP   | Transport en Commun en Site Propre                           |
| TCU    | Transports Collectifs Urbains                                |
| TER    | Transport Express Régional                                   |
| TGV    | Train à Grande Vitesse                                       |
| TPAS   | Transports Publics de l'Agglomération Stéphanoise            |
| TPU    | Taxe Professionnelle Unique                                  |
| TVR    | Transport sur Voie Réservée (Bombardier)                     |
| UDF    | Union pour la Démocratie Française                           |
| UH     | Loi Urbanisme et Habitat (loi n° 2003-590 du 3 juillet 2003) |
| UMP    | Union pour un Mouvement Populaire                            |
| VP (1) | Voiture Particulière                                         |
| VP (2) | Vice-Président                                               |
| VSE    | Ville de Saint-Etienne                                       |
| ZA     | Zone d'Activités                                             |
| ZAC    | Zone d'Aménagement Concerté                                  |
| ZAIN   | Zone d'Activités d'Intérêt National                          |
| ZUP    | Zone d'Urbanisation Prioritaire                              |

# ANNEXES

| <b>LISTE DES ANNEXES</b> |                                                                                                      |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Annexe 1                 | Urbanisme, Déplacements : 15 ans d'action politique dans la région stéphanoise (frise chronologique) |
| Annexe 2                 | Les compétences des EPCI du Sud Loire, situation 2005 (tableau de synthèse)                          |
| Annexe 3                 | Compilation des entretiens réalisés                                                                  |





# ANNEXE 2

## Les compétences des EPCI du Sud Loire

|                                                          | Communautés de Communes |     | Communautés d'Agglomération |                    |    |
|----------------------------------------------------------|-------------------------|-----|-----------------------------|--------------------|----|
|                                                          | CC type                 | PSG | CA type                     | SEM                | LF |
| <b>Développement économique</b>                          |                         |     |                             |                    |    |
| actions de développement économique                      | si TPU                  |     |                             |                    |    |
| ZA d'intérêt communautaire                               |                         |     |                             |                    |    |
| <b>Aménagement de l'espace</b>                           |                         |     |                             |                    |    |
| aménagement de l'espace communautaire                    |                         |     |                             | sites stratégiques |    |
| SCOT et schémas de secteurs                              |                         |     |                             |                    |    |
| ZAC d'intérêt communautaire                              |                         |     |                             |                    |    |
| harmonisation des PLU                                    |                         |     |                             |                    |    |
| transports urbains                                       |                         |     |                             |                    |    |
| pôles d'échanges avec ferroviaires                       |                         |     |                             |                    |    |
| voies d'intérêt communautaire                            |                         |     |                             |                    |    |
| stationnement                                            |                         |     |                             |                    |    |
| éclairage public                                         |                         |     |                             |                    |    |
| tourisme                                                 |                         |     |                             |                    |    |
| réseaux et NTIC                                          |                         |     |                             |                    |    |
| équipements culturels et sportifs                        |                         |     |                             |                    |    |
| équipements sociaux (matern + prim)                      |                         |     |                             |                    |    |
| équipements sociaux, touristiques, loisirs               |                         |     |                             |                    |    |
| fourrière animaux                                        |                         |     |                             |                    |    |
| développement agricole                                   |                         |     |                             |                    |    |
| identité communautaire Design                            |                         |     |                             |                    |    |
| événements sportifs nationaux / internat.                |                         |     |                             |                    |    |
| Plan Lumière                                             |                         |     |                             |                    |    |
| actions en faveur de l'enseignement supérieur            |                         |     |                             |                    |    |
| <b>Equilibre social de l'habitat</b>                     |                         |     |                             |                    |    |
| actions logement d'intérêt communautaire et cadre de vie |                         |     |                             |                    |    |
| PLH                                                      |                         |     |                             |                    |    |
| réserves foncières                                       |                         |     |                             |                    |    |
| logement des personnes défavorisées                      |                         |     |                             |                    |    |
| accueil des gens du voyage                               |                         |     |                             |                    |    |
| <b>Politique de la ville, action sociale</b>             |                         |     |                             |                    |    |
| dispositifs contractuels                                 |                         |     |                             |                    |    |
| prévention de la délinquance                             |                         |     |                             |                    |    |
| PLIE                                                     |                         |     |                             |                    |    |
| jeunesse (assist matern, ludothèque, manif cult sport)   |                         |     |                             |                    |    |
| aides aux associations cult, sport, enviv, sociales      |                         |     |                             |                    |    |
| <b>Environnement, cadre de vie</b>                       |                         |     |                             |                    |    |
| environnement                                            |                         |     |                             |                    |    |
| ordures ménagères                                        |                         |     |                             |                    |    |
| assainissement                                           |                         |     |                             |                    |    |
| eau                                                      |                         |     |                             |                    |    |
| aménagement des rives de la Loire                        |                         |     |                             |                    |    |
| contrats de rivière                                      |                         |     |                             |                    |    |
| agenda 21                                                |                         |     |                             |                    |    |

PSG  
 MDP  
 SEM  
 LF

Pays de Saint-Galmier  
 Monts du Pilat  
 Saint-Etienne Métropole  
 Loire Forez

compétence obligatoire  
 compétence facultative  
 compétence inscrite dans les statuts officiels des EPCI

G. Arsac 2005

# ANNEXE 3

## G. ARSAC

### THESE COHERENCE URBANISME / DEPLACEMENTS

#### compilation des entretiens

Des entretiens ont été menés avec les élus et les techniciens les plus impliqués dans la démarche des PDU SIOTAS puis Saint-Etienne Métropole. Il s'est agi de 10 entretiens semi-directifs, menés en 2006, et effectués avec une forte liberté de parole de la part des différents intervenants, explicable par la préexistence de relations professionnelles entre le chercheur et les interviewés.

Cette caractéristique est donc également une limite à cet exercice, dans le sens où elle peut influencer, non pas les faits eux-mêmes, mais leur narration et leur mise en perspective. Pour cette même raison, on remarquera qu'il n'a pas été réalisé d'entretiens avec les protagonistes de la scène PDU issus de l'Agence d'urbanisme Epures.

|                                                             | <b>ELUS</b>                           | <b>TECHNICIENS</b>                                               |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>Saint-Etienne Métropole<br/>+ Ville de Saint-Etienne</b> | Michel Thiollière<br>(8 août 2006)    | ---                                                              |
| <b>Saint-Etienne Métropole</b>                              | Jacques Frécenon<br>(13 février 2006) | Ludovic Meyer (21 février 2006)<br>Sylvain Liaume (5 avril 2006) |
| <b>Ville de Saint-Etienne</b>                               | Agnès Chanal (3 février 2006)         | ---                                                              |
| <b>SIOTAS</b>                                               | Jacques Frécenon<br>(13 février 2006) | Jean-Guy Dumazeau<br>(24 mars 2006)                              |
| <b>DDE 42</b>                                               | ---                                   | Pierre Adam (2 février 2006)                                     |
| <b>STAS</b>                                                 | ---                                   | Patrick Moreau (1 <sup>er</sup> février 2006)                    |
| <b>Conseil général de la Loire</b>                          | ---                                   | Anne-Cécile Lieutaud<br>(13 février 2006)                        |

## 1. le PDU du SIOTAS

### 1.1. Comment s'est lancée la démarche PDU du SIOTAS en 1995 ? Crise du SIOTAS ?

Le SIOTAS était arrivé à la croisée des chemins, en 1995. Le gros mérite du SIOTAS, c'est qu'il existait. C'était un syndicat intercommunal qui regroupait 15 communes, donc c'était déjà une avancée significative, par rapport à d'autres projets intercommunaux qui eux n'existaient pas, et qui n'étaient pas organisés. Donc, c'était le socle à partir duquel on pouvait bâtir la suite des événements. Après 1995, j'ai créé la communauté de communes, qui est devenue communauté d'agglomération. Ca nous a donné un périmètre plus large, dans lequel on retrouve la compétence transport, et donc de fait, le SIOTAS ayant été apporté en dot à la communauté de communes, ça a permis de commencer à 22 communes et aujourd'hui 43, un travail qui est un vrai travail de transport sur l'agglomération. Donc le PDU de l'époque, son idée de départ était bien de partir de ce qui existait au SIOTAS pour irriguer l'agglomération, et d'imaginer l'évolution des transports. Mais je pense que la première des choses dans ma tête à l'époque, ça a été d'abord de structurer le périmètre, passer des 15 communes du SIOTAS aux 22 puis à la quarantaine de la Communauté d'agglomération, de manière à avoir un périmètre qui soit cohérent en terme d'aménagement du territoire, donc de transport.

### 1.2. Liens (ou pas) avec la démarche de projet urbain de Ricardo Bofill ? et avec le plan de circulation de VSE ?

Bofill, c'est plus ancien que le PDU. Je n'étais pas encore maire. Mais j'avais proposé au maire de l'époque, Monsieur Dubanchet, de réfléchir à une ambition urbaine qui n'était pas forcément dans l'air du temps, à l'époque ! J'avais rencontré Ricardo Bofill, grâce à son Directeur d'agence, Bertrand Julien – Laferrrière, qui était stéphanois. Comme je l'avais rencontré et qu'il connaissait la ville, il m'avait dit « si ça vous intéresse, je pourrai en parler à Ricardo Bofill, et on pourrait travailler ensemble ». Donc l'intérêt de Ricardo Bofill, ça a été de cristalliser en quelque sorte un certain nombre de vues, de visions, de conceptions, qui étaient dans l'air du temps, mais qui n'avaient pas été fédérées dans un document unique. Donc ça a permis notamment de visualiser des perspectives. Elles étaient stéphanoises, ce n'était pas l'agglomération. Elles ont permis de donner trois axes de travail. Le premier, c'est de requalifier le centre-ville, avec l'ensemble des places Jaurès – Hôtel de Ville – Dorian ; ensuite, de structurer de façon plus marquée, l'axe principal, de la grand rue, et de marquer plus fortement le « ring », le boulevard urbain circulaire, avec ses portes d'entrées. Schématiquement, c'était ça le plan Bofill. Ca nous a donné une forme de ligne de conduite, qu'on a appliqué d'ailleurs.

Le plan de circulation, qui est venu après, découle quand même du plan Bofill. L'idée du plan Bofill, c'était de dire « on protège l'hypercentre », c'est-à-dire les anneaux, les places de centre-ville à débarrasser d'une circulation polluante qui n'a rien à faire en centre-ville... ça a été un petit peu la suite. Alors, ça a été fait au niveau de la Ville de Saint-Etienne, encore une fois, puisqu'il n'y avait pas encore d'agglomération. Je pense que maintenant on est dans une dimension d'agglomération où justement on peut passer à d'autres étapes.

1.3. Comment percevoir le PDU : plan de mandat, planification sectorielle, document de négociation avec partenaires, amorce de projet de territoire ?

C'est un outil qui me paraît utile parce qu'il permet une réflexion à long terme. Donc ça ne se limite pas au temps d'un mandat, ça dépasse les limites des calendriers de nos mandats, donc ça inscrit une logique d'aménagement du territoire, au niveau des déplacements. Ensuite, ça oblige à une méthode de travail, donc au rapprochement des partenaires. Déjà, travail avec la population, travail avec les élus, avec les partenaires économiques, avec les autres communautés, avec le Département, la Région et l'Europe, donc ça profile un travail à long terme, ça permet une forme de travail en équipe et donc ça oblige de travailler ensemble, et puis ensuite on en décline un certain nombre de mesures concrètes. Après, dans le temps, il faut travailler sur des phases successives.

1.4. PDU = nécessité (problème à résoudre), aubaine (financement) ou contrainte (réponse à la loi) ?

Le PDU, comme tous les plans, que ce soient des DTA, des SCOT, des PLU, tous ces plans ont un atout énorme, c'est de nous obliger à réfléchir à long terme, et dans l'espace avec nos partenaires. Ils ont une force qui permet de recueillir l'adhésion du plus grand nombre, parce qu'il y a de la concertation, du dialogue, de l'information. Et après, quand on arrive à la phase opérationnelle, bien sûr que c'est là où doivent s'articuler le plan, en l'occurrence le PDU, avec ses différentes tranches opérationnelles. Là, c'est un exercice qui est celui des décideurs que l'on est, qui est de savoir quels sont les moyens qu'on peut dégager pour le faire. Ces moyens, je regrette toujours que l'Etat n'en mette pas suffisamment sur ces PDU notamment. Je pense qu'il faut que l'Etat s'engage davantage là-dessus, parce qu'il est évident que plus les villes sont en difficulté économique, et nous en faisons partie, moins elles ont de chances de réaliser leur PDU. Donc, à un moment donné, il faut que la solidarité régionale et nationale s'exerce au profit des villes comme la notre. Il faut donc voir, dans le PDU, ce que nous sommes capables de faire de façon opérationnelle, en mettant sur la table les moyens dont on dispose. Et en fonction de cela, on va plus ou moins vite, pour parler concrètement ! On a été capables de faire une deuxième ligne de tramway, c'est un projet lourd à 75 millions d'euros, mais c'est beaucoup moins lourd que ce que font d'autres villes qui ont plus de moyens. La question qui va se poser pour la suite, c'est qu'il y a des hypothèses de travail. Le PDU prévoit d'autres choses, on peut continuer. Mais il arrivera forcément un moment, dans les mois qui viennent, où pour poursuivre le travail sur le PDU, il faudra que je réunisse l'Etat, la Région, le Département, la Communauté d'agglomération, pour voir les moyens dont on dispose. Sachant qu'on peut difficilement augmenter la fiscalité, elle est déjà lourde ; on peut difficilement exiger davantage de la clientèle : les abonnements et les tickets sont déjà à un certain niveau ; on peut difficilement exiger beaucoup plus des entreprises, à travers le versement transport. Donc on voit bien que quand on fait le tour de ces possibilités, la seule possibilité, c'est la subvention. Seul le budget de la Ville ou de la Communauté d'agglomération peut verser. Donc c'est assez facile, même si un travail complexe techniquement ! Donc on ne peut mettre plus que ce qui est possible de faire...

1.5. PDU SIOTAS : fort investissement de J. Fréconon (élus) et de F. Duval et JG Dumazeau (techniciens). Implication personnelle ? Décisions « clés » lors de quelques rencontres « officielles » ?

Je fais confiance aux gens qui me paraissent compétents. Je travaille comme ça ! Vous avez cité trois personnes compétentes et en qui j'ai toute confiance. Jacques Fréconon a toute ma confiance pour mener à bien les projets

de déplacements. Bien entendu, il arrive des moments où on a besoin de faire des points d'étape. On se rencontre, pour voir si l'on est bien en phase l'un par rapport à l'autre, si l'on est bien d'accord pour savoir ce que l'on veut faire. Moi, je suis là en tant que président de l'agglo, pour dire selon moi quelles sont les orientations à suivre, et on en discute avec Jacques Fréceon, en fonction du PDU d'ailleurs. C'est le PDU qui est notre cadre de travail. Ensuite on voit quelles sont les priorités et quels sont les moyens à mettre en place.

Prenons un exemple concret, avec la deuxième ligne de tramway. Et après, que fait-on ? Quelle est la priorité ? Alors il y a des choix multiples. Le matériel roulant, à Saint-Etienne, est particulier. On a une possibilité, sans doute, dans dix ou quinze ans, d'imaginer la suite du réseau, avec d'autres rames que celles qu'on a aujourd'hui. Faudra-t-il acheter, à ce moment là, des rames à voie étroite ou à voie normale ? En France, on est sous l'emprise Alstom / Bombardier. Mais je reviens de Slovaquie : là bas il y a du métrique ! A Genève aussi.

Et comment faut-il s'y prendre pour étendre l'étoile ferroviaire ? Comment va-t-on au nord de l'agglomération ? Comment gère-t-on le réseau tram-train, sachant que la Région nous a beaucoup poussé et qu'elle retient maintenant le mouvement, faute de moyens financiers ? Voilà de quoi l'on parle avec Jacques Fréceon.

Pour le PDU du SIOTAS, on s'est vus directement avec Jean-Guy Dumazeau. C'est une méthode qui n'est pas originale, mais à un moment donné, je suis là pour donner des orientations, ou pour trancher, c'est-à-dire arbitrer. C'est le rôle d'un directeur de service de dire quelles sont les hypothèses, et de demander quel est le choix retenu. Ca c'est mon travail : faire confiance aux gens et arbitrer à un moment donné.

#### 1.6. un autre scénario que le BB' pouvait-il vraiment être choisi ?

Le scénario au fil de l'eau n'est pas enthousiasmant, on peut toujours le choisir pour éviter des grincements de dents. Mais je suis convaincu que le rôle d'un élu, c'est aussi de prendre des décisions risquées, et de conduire le changement. Le fil de l'eau, c'est être pantouflard. Ca peut satisfaire à court terme, mais ça n'est pas comme ça qu'on prépare l'avenir d'une agglomération !

Le scénario le plus ambitieux, le plus jusqu'au-boutiste, ça peut être très casse figure, si les populations n'y sont pas préparées : si demain on dit qu'on interdit toutes les voitures dans l'agglomération, ça peut être un scénario « généreux » mais peu réaliste : on fera fuir tout le monde à la périphérie, et on n'aura rien gagné ! Il faut donc trouver un équilibre pour tirer suffisamment de l'avant et donc entraîner la population dans le bon sens – il y a eu avant des réticences, sur le plan de circulation et la deuxième ligne de tramway ; aujourd'hui, plus personne ne me demande à quoi ça sert ! Les gens se rendent compte aujourd'hui de la nécessité de le faire. Ca demande donc du temps, de la pédagogie, de la conviction, pour entraîner le mouvement et faire comprendre à la population que quand on parle de développement durable, c'est Kyoto ou Johannesburg, mais c'est aussi au coin de la rue. Si on joue local, il faut faire comprendre que ce n'est pas que l'affaire des autres : il faut accepter que le transport public ait un peu plus de place, que le centre-ville soit un peu plus apaisé... Mais ça ne se fait qu'en faisant de la pédagogie, et en offrant les moyens d'aller dans ce sens là. Je pense qu'on a choisi un scénario à la fois ambitieux et responsable. Il va de l'avant, mais on se donne les moyens de convaincre nos concitoyens ; il est aussi responsable financièrement : on n'a pas mis en péril les finances de l'agglomération.

1.7. la 2<sup>e</sup> ligne de tram pouvait-elle se faire sans le PDU ? Le PDU pouvait-il se faire sans grand projet type tram ?

S'il ne s'agit que du tram, oui, j'aurai pu le faire sans PDU. Avant le PDU, on faisait déjà le tram ! Avant moi, il n'y avait pas de PDU, ça n'a pas empêché les municipalités successives de prolonger le tram. Le PDU n'a donc pas fait le tram. Mais le PDU, il met en perspective la construction du tram par rapport au reste. Il donne un ensemble cohérent. C'est vrais que le tram en est l'élément phare, le plus visible. Mais c'est surtout une mise en réseau, et la création d'une étoile ferroviaire. C'est un plan cohérent. Si on avait fait ça il y a 20 ans, avec le SIOTAS mais sans le PDU, je pense que les élus de l'époque auraient prolongé le tram, à court terme, sans autre considération.

Un PDU sans grand projet, ça paraît un peu difficile ! Mais je pense qu'on peut imaginer la suite du PDU sans forcément le tram. Je ne sais pas quelle hypothèse on retiendra, mais on peut imaginer que le tram est performant quand il est très structurant et lorsqu'il est très efficace en terme de déplacements. En deçà de 30 000 à 40 000 voyageurs, le tram ne se justifie pas forcément. Donc pour éviter de gaspiller de l'argent public, et pour avoir les moyens de se constituer un vrai réseau, je pense qu'on peut imaginer l'avenir avec des sites propres qui ne soient pas tramway mais bus ou trolleybus, on peut imaginer des TER plus performants qui utilisent davantage les lignes existantes, ce qui est intéressant d'un point de vue écologie et développement durable. On l'a vu jusqu'à Firminy. On peut pousser plu loin cette logique là, et aller en direction de Barrouin, du nord, vers la plaine du Forez. Il y a là des voies ferrées peu utilisées ! Donc ça ne veut pas dire qu'il faudra toujours créer de nouvelles voies de tram. En ville, sur le sud-est, je ne pense pas que le tram soit forcément la meilleure hypothèse de travail. En revanche, on peut voir un mode de transport en site propre. Et puis on peut pousser les industriels à innover : le trolleybus a sa qualité énergétique, de propreté dans la ville, qui lui permettrait d'être un bon compromis entre le tram et le bus.

Donc jusqu'en 2010, je pense qu'il faut organiser le réseau et le stabiliser, en lui donnant le maximum de rentabilité, faire que les gens l'utilisent le mieux. Peut-être remonter certaines lignes du réseau, améliorer certains services. C'est valoriser le réseau. Et pendant ce temps, réfléchir à l'avenir, les lignes à faire. Il y a une extension possible après Châteaureux, vers le Technopôle. Ce sont des hypothèses, pas encore tranchées. Il y a le site propre de la Métare. Faut-il organiser avec le Conseil général l'accès vers la plaine du Forez ? Le PDU esquisse tout ça, il faudra remettre les gens au travail, pour qu'ils nous fassent des propositions concrètes.

**2. le PDU de SEM**

2.1. PDU SEM = élargissement projet SIOTAS (nouveau territoire, nouvelles compétences). Analyse : élaboration mieux partagée avec les partenaires, meilleur investissement de VSE (élus et techniciens). Est-ce vrai ?

Je pousse beaucoup. C'est difficile, ça demande beaucoup d'organisation, beaucoup d'implication, de la part des techniciens, de la part des élus. Ça demande une évolution de ce qu'on appelle aujourd'hui la gouvernance. Il était un temps pas si éloigné où tout se décidait en haut lieu, et on considérait que le travail était fait. Quand un ingénieur considérait dans son coin qu'il fallait faire de telle manière, il l'expliquait à un élu qui donnait son accord, et on le faisait. Le monde moderne ne fonctionne plus comme ça. La gouvernance, aujourd'hui, nous oblige, est c'est très bien comme ça, à une forme de collégialité. Collégialité au niveau des collectivités et des

administrations, mais également dialogue permanent avec la population. Rien ne peut marcher aujourd'hui sans le soutien de la population, soutien au moins indirect. Mais il faut que les gens comprennent ce qu'on veut faire, adhèrent globalement au projet, et ensuite soient régulièrement sollicités au moment de la mise en place du projet. Ça a nécessité un changement de faire dans les mentalités, chez tout le monde. Chez les élus bien entendu, mais aussi chez l'ingénieur, chez le chef de service, le technicien et même l'ouvrier sur le terrain doivent accepter de discuter avec la population. Même s'il n'en a pas l'habitude. On l'a vu avec les entreprises et les chefs de projet pour la deuxième ligne de tram.

2.2. quel rôle du PDU dans le projet de territoire de SEM ? quel rôle pour les PDS : pédagogie a posteriori ou co-élaboration d'un projet ?

Les déplacements et le PDU, c'est un domaine qui marche bien. Le PDU a permis de fédérer des communes qui n'étaient pas au même niveau de service, entre le Gier et le SIOTAS. Le PDU a permis de faire partager une vision générale et commune, et ensuite de dégager des priorités. Ça ne s'est pas fait du jour au lendemain, mais c'est un des points forts de l'agglomération. C'est avec quelques compétences fortes, avec le traitement des ordures ménagères et l'assainissement, que se fédère l'agglomération. Je ne vois pas d'élus qui s'opposent à notre politique de transport. Il y en a qui voudraient plus de services, ou moins de versement transport, mais globalement, personne ne me dit d'arrêter le transport public !

2.3. PDU et PDS = réussite en terme de structuration d'un réseau d'acteurs (scène de négociation efficiente). Comment la maintenir dans la durée ?

J'ai l'impression que le PDU et notre projet d'agglomération à 43 communes tiennent dans la durée, alors qu'il n'y avait rien il y a 10 ans. Aujourd'hui, c'est moins dur de travailler sur les transports publics. Tout le monde est d'accord pour la modernisation du tram, ça n'aurait pas été les cas il y a cinq ou six ans. Le niveau de départ est positif, donc la discussion pour la suite se fera sur ces bases, tant au niveau général qu'est le PDU, que par secteurs géographiques avec les PDS. Notre travail en sera facilité.

2.4. PDU = relance attractivité ville-centre, relance TCU. Réactions et relations avec le Département ? avec la Région ? avec EPCI Plaine ?

Heureusement qu'il reste des choses à améliorer ! Mais il est vrai qu'il n'y a pas, de la part du Conseil général de la Loire ou des Communautés de la plaine du Forez, d'expérience, d'histoire du transport public. Donc on en est encore à un degré faible d'implication dans les transports publics. Je fais le pari, aujourd'hui, que ça ne peut pas durer, tout simplement parce que les populations vont exiger un certain nombre de choses. Chez nous, dans l'agglomération stéphanoise, elles prennent l'habitude d'un niveau de service. Comme il n'y a pas de frontière étanche entre Saint-Etienne Métropole et la plaine du Forez, et que les gens font la navette 2 ou 4 fois par jour entre leur domicile et leur lieu de travail, il est probable qu'ils auront des exigences fortes dans les années à venir dans la plaine du Forez. Donc il faut espérer que les Communautés et le Conseil général, se rendant compte que le « monde Sud Loire » est assez homogène en termes économique, social, urbain, il faudra que nous travaillions ensemble. Je ne suis pas inquiet, parce que je sais que ça se fera, d'autant plus que ça se fait déjà spontanément dans le Rhône, dans l'Isère. La prise de conscience n'est pas encore faite, j'espère qu'elle se fera dans les années

qui viennent ! A l'évidence, dans toutes les grandes agglomérations, il ne peut en être autrement qu'un partenariat entre le Département et l'agglomération.

Avec la Région, c'est un peu plus difficile. La Région est dans une période de son histoire où son exécutif, que je connais bien, avec Bernard Soulage et Jean-Jack Queyranne, avait de grandes ambitions pour les transports, mais tout simplement se heurte à l'expérience de la gestion. Donc, à un moment donné, on peut avoir de grandes idées, mais il faut voir si l'on a les moyens de ses grandes idées ! Donc aujourd'hui, j'attends de la part de la Région, qui est un partenaire important et indispensable, qu'elle clarifie sa position pour vraiment savoir ce qu'ils veulent faire, notamment sur le tram-train. Nous, nous avons pris les devants, techniquement, lors de la construction de la deuxième ligne. Mais je n'entends plus parler du tram-train, à la Région ! Je pense qu'ils calent sur les moyens financiers à mettre en œuvre, sur Grenoble, Lyon et Saint-Etienne.

### **3. du PDU au projet de territoire**

#### 3.1. PDU = planification très sectorielle et très techniciste. Quelle articulation avec les projets urbains ?

##### Quelle place pour la ville rêvée ?

On revient de loin ! Il n'y avait pas vraiment de projet urbain, pas vraiment de vision cohérente au niveau de l'agglomération. Elle n'existait même pas ! Tout ça se met en place progressivement. Moi je suis par nature, par goût, très sensible à tout ce qui peut être visions de l'avenir, grands projets, rêves partagés d'une ville et d'une agglomération... C'est intéressant, mais ça ne va pas très loin si je le fais tout seul. Donc à un moment donné, il faut qu'on ait les moyens de porter un projet collectif. Ca veut dire que les élus soient à un bon niveau de conscience de tout ça, d'autant qu'on est d'horizons et de territoires différents. C'est pour ça que j'emmène mes collègues de temps en temps voir ce qui se passe ailleurs : Glasgow, Bilbao... Ca laisse des traces, c'est bien ! C'est mon côté pédagogue, il faut que je fasse non seulement mon travail, mais que je fasse adhérer à cette vision d'avenir. Ce ne servirait à rien que je pense à la ville rêvée si je suis tout seul... Donc il faut que je prépare les esprits de l'agglomération, et notamment les élus. Ensuite, il y a un problème de compétence : les élus sont comme ils sont, les reflet d'un territoire avec ses difficultés et ses disparités. Les techniciens sont aussi comme ça : il manquait des compétences, des volontés, des ambitions. Peu à peu, on a structuré la Ville et l'agglomération, avec des compétences nouvelles. Il faut se rappeler que Monsieur Achou était tout seul il y a dix ans ! Aujourd'hui on a structuré les compétences, avec quelques autres... Et puis il y a ce fameux G7 qui s'est constitué, et qui est sympathique parce que c'est une sorte d'émergence spontanée de quelques leaders, qui ont pris conscience de cette nécessité d'un travail collectif. L'Etat nous aide, les esprits sont prêts, les compétences techniques n'ont jamais été aussi forts que maintenant, donc on est à un bon niveau, je dirais qu'on en est où Bilbao devait être il y a 15 ou 20 ans ! Et moi, dans tout ça, oui, j'ai une posture d'entrepreneur. C'est mon rôle ! J'impulse des idées nouvelles, des stratégies. Ensuite, il faut fédérer, rassembler le maximum de partenaires autour de ces stratégies. Ce qui me comble, aujourd'hui, même s'il reste beaucoup à faire, c'est de voir l'adhésion suscitée par ce projet d'agglomération, de la plupart des élus, quelles que soient leur sensibilité politique et leur origine géographique. Et de voir également le soutien de l'Etat, de la Région, du Département. Tout le monde va dans le même sens. Parfois, je souhaiterais que ça aille plus vite, plus loin... et puis quand je regarde dans le rétroviseur, je me dis que c'est déjà pas mal ! On a déjà fait du chemin. J'espère qu'on pourra accélérer et densifier ce travail, il faut donc continuer à entraîner le mouvement. Si je sens que l'équipe est

réactive, il faut que j'en demande encore un peu plus ! Il ne faut pas que j'aille trop loin non plus, parce que c'est tendu ! On voit bien que les services sont « charrette » !

### 3.2. SCOT, RUL : nouvelles échelles politiques et planificatrices. Peut-on reproduire la « méthodologie PDU » ? Nombreux échecs de SDAU et SD : comment s'en prémunir pour le SCOT ?

Il y a une dynamique. Au niveau international, nous sommes aujourd'hui obligés de travailler ensemble, au sein de la RUL. C'est vrai qu'il y a des niveaux différents, mais d'une certaine manière, ça n'empêche pas de travailler ensemble. Si demain on doit travailler avec Lyon et l'agglomération lyonnaise, ça ne veut pas dire qu'on est au même niveau et qu'on est d'accord sur tout, mais c'est une obligation. Par contre, cette exigence n'est pas spontanée. Lyon a eu la chance d'être une agglomération qui n'a pas connu beaucoup de difficultés, économiques en tout cas, et qui vit sur une dynamique économique forte. Nous, on est sur une course à handicaps ! Le cheval stéphanois avait des kilos lourds à porter, ceux de la reconversion économique. Le fringant pur-sang lyonnais n'avait jamais connu ces difficultés là ! Peu à peu on se débarrasse de notre handicap, on prend confiance dans notre propre capacité à courir aussi vite que les autres, donc on se rapproche de ce qu'il faut faire, pour être au niveau de Lyon au sein de la RUL. La DTA nous oblige à un minimum de travail en commun, c'est bien. L'Etat a compris la nécessité d'avoir des agglomérations françaises de bon niveau, sans pour autant que ce soit une mégalopole au niveau informel. Le risque est là, de se dire que pour faire simple, on met tout le monde dans Lyon ! Ce serait la pire des choses. On ne répondrait pas au besoin de la population, et ce serait contre-productif en termes d'identité et d'aménagement du territoire. Le risque, c'est que Lyon, un peu trop sûre de son succès, néglige le travail à faire de partenariat. C'est comme si moi, maire de Saint-Etienne, je disais que Firminy me casse les pieds, et que je vais l'annexer et la traiter comme un quartier ! Il faut donc être vigilants. Nous, stéphanois, devons doper notre territoire et donc être au bon niveau, et aussi faire admettre à nos amis lyonnais qu'ils doivent avoir plus de considération pour notre identité qu'ils n'en n'ont spontanément... Lyon regarde du côté de Paris, de Londres, et se dit que ces stéphanois leur cassent les pieds !

### 3.3. comment articuler le discours du PDU (TC et ville-centre) avec les projets (auto)routiers du Sud-Loire ? Risque de concurrence et d'incohérence ou pas ?

Dans le cadre du SCOT Sud Loire, il faut entreprendre un travail lourd de reconquête des centres urbains, et de repositionnement de Saint-Etienne comme la ville-centre du Sud Loire. Notre projet de territoire, c'est aussi éviter l'étalement urbain, parce que c'est une source de gaspillage. Les liaisons avec Lyon, c'est une autre échelle, celle de l'aménagement du territoire. Ce n'est pas que Lyon – Saint-Etienne, c'est Lyon – façade atlantique et Lyon – Toulouse. On est obligés, nous stéphanois, parce que c'est notre intérêt et aussi la géographie, d'être un point de passage entre Lyon et le sud-ouest, Lyon et le centre de la France. Sauf que notre infrastructure n'est pas un niveau des besoins ! Donc ce qu'on demande, ce n'est pas de créer quelque chose qui n'existe pas, c'est simplement mettre à niveau une infrastructure d'aménagement du territoire. L'A 45, c'est une logique d'aménagement du territoire, qui sert des territoires. Ce n'est pas antagoniste d'un projet urbain. Ce sont deux niveaux de territoire qui ne sont pas les mêmes. Il sont complémentaires !

#### 4. La cohérence urbanisme – déplacements

##### 4.1. Notion revenue sur le devant de la scène, liée au DD. Mais loi SRU l'affirme comme une injonction, sans définir précisément de méthodes, d'objectifs. Pour vous, est-ce une notion abstraite ou concrète ?

Je dirais qu'il y a une sorte de ligne de conduite que nous donne l'Etat à travers la loi SRU. Il y a une forme d'injonction. Maintenant, comme toujours dans notre pays, si ça reste au niveau des injonctions, si ça reste au niveau des lois – cadres, ça n'a pas de réalité locale. Donc je crois que ce qu'il faut faire, pour être concret, c'est s'inspirer de ce cadre général, parce qu'il va dans le bon sens, quand on dit qu'il faut respecter l'environnement, ne pas gaspiller l'énergie, rendre les territoires cohérents, éviter l'étalement urbain, tout ça, ça va dans le bon sens ! Après, ce qu'il faut trouver, c'est la recette locale, qui fasse que ça devienne quelque chose de concret. Donc, la formule c'est « penser global, agir local », moi je dirais que c'est presque « penser local, agir local »... Parce que si on pense que ça se passe ailleurs, ça ne se passe pas ! Donc il faut que ça se pense ici... Il faut qu'on s'inspire de ces lois, de ces règlements, qui franchement ne sont pas toujours admis et compris par les élus locaux. Moi, j'ai des services qui m'aident, mais je me mets à la place d'un élu de ville moyenne : il n'en peut plus de recevoir des lois, donc il les laisse de côté ou les met à la poubelle, et donc, on n'a rien gagné ! Il faut donc laisser de l'initiative locale, tout en s'inspirant du cadre général, pour trouver les bonnes solutions localement.

##### 4.2. Quelle utilité de cette notion pour vous dans la réflexion ? dans la décision ? plutôt une notion théorique, déconnectée, ou bien mot d'ordre qui renvoie à un objectif poursuivi ?

En tant qu'élus, la cohérence, on n'y pense pas de façon conceptuelle ! On n'est pas des techniciens, ça n'est pas notre métier... Notre travail à nous élus, c'est d'être un bon interface entre ce à quoi réfléchissent les techniciens, ce que demande l'Etat et les lois, et le terrain, ce que vivent et demandent nos concitoyens, que nous représentons. On n'est pas des super-techniciens, on représente la population. Mais avertis par les techniciens, alertés par les lois, il faut éclairer la population, lui expliquer qu'on ne peut pas laisser les choses en l'état. On fait donc remonter l'information, on met en œuvre ce que souhaite la population, mais on a aussi un rôle de pédagogie pour faire naître un projet collectif. Un élu, c'est l'articulation entre ces différentes sphères. Personne ne m'a jamais fait de pétition pour avoir la deuxième ligne de tramway ! Par contre j'en reçois tous les jours me demandant une ouverture de classe ou le déplacement d'un abribus ! Donc je ne peux pas être que le représentant de la population, sinon on ne fait pas de projet urbain... Mais c'est la démocratie, on ne peut pas non plus négliger tout ça. Mais quand on explique et qu'on fait réfléchir les gens, finalement, ça ne se passe pas si mal.

##### 4.3. Cohérence loi SRU très différente cohérence dans docs de planification des années 1970 : approche plus organisationnelle, plus pragmatique, mais aussi plus floue. Pourtant, injonction assez directive de cohérence DE RESULTAT, sur le terrain.

La loi est-elle bien faite ? Peut-on localement aboutir à un système urbain cohérent sans mode d'emploi ? Qu'est-ce qui importe le plus : l'organisation des acteurs, ou la transcription spatiale d'une politique ?

Je pense que votre intuition est bonne ! Je pense que ce qui est plus important que la loi au sens littéral du terme, c'est, pour le coup, l'esprit de la loi. C'est-à-dire qu'il faut en dégager l'essence même, ce qui fait qu'on en

## ANNEXES

retient la volonté générale. La volonté générale, ici c'est d'organiser un territoire plus cohérent, moins gaspilleur, moins dispendieux, plus solidaire à tous points de vue. L'esprit de cette loi oblige à travailler ensemble, à se fédérer, à construire ensemble, à dialoguer et se concerter... Donc on en retirera forcément quelque chose de positif ! Même si ce n'est pas de la manière précise souhaitée par la loi... En tant que parlementaire, je vois bien que bon nombre de lois partent d'une générosité initiale. La proposition de loi faite par un parlementaire n'est pas là pour dire ce qu'il faut faire au quotidien de manière précise, mais elle est là pour indiquer un cap. Parfois, l'administration centrale a tendance à vouloir mettre en musique tout ça... Et quand on est parlementaire, on essaie justement de se défaire de ce carcan trop rigide. Ce qui est important, c'est de fixer un cap, et que tout le monde soit obligé de s'y conformer. On le voit avec les 20 % de logement social : ce qui compte, ce n'est pas les chiffres de 20 %, mais le fait que chacun doive participer à l'effort... Mais je reconnais que si on ne met pas un objectif chiffré, on ne fait rien... Mais à l'époque, c'était Gayssot, j'avais trouvé l'esprit de cette loi plutôt intéressant. Et rendre plus cohérent le travail urbain / déplacements, ça me paraît une exigence nécessaire ! Si on y arrive en 10 ans, tant mieux, s'il faut 20 ans, c'est mieux que rien !

G. ARSAC

juillet 2006

**compilation synthétique des entretiens (hors M. Thiollière)****1. Le PDU stéphanois****Comment le percevoir : plan de mandat, planification sectorielle, document de négociation avec partenaires, amorce de projet de territoire ?****A. CHANAL**

Le PDU a le mérite de planifier les choses. Pour moi, c'est une suite logique. Ce qui est inscrit dans le PDU, c'est ce qui doit se faire pour l'aménagement du territoire. Bien sûr, le PDU se fait en concertation, parce que les problématiques, entre l'Agglomération, qui est organisatrice des transports collectifs, qui pourrait avoir une démarche relativement rigide. Mais après, l'élu de la collectivité, on doit arriver à partager les choses. C'est trouver l'équilibre. Il y a une agglomération qui est porteuse d'un objectif, c'est normal, c'est son rôle, l'élue de terrain, après, c'est très difficile d'être dans la même lignée. Nous, après, c'est plutôt l'intérêt des concitoyens, et trouver un équilibre.

**J. FRECENON**

Je pense que c'est un peu tout à la fois. La seule tendance que j'aurais tendance à récuser, c'est celle d'un plan de mandat, parce que ça ne correspond pas à un mandat, c'est au-delà, c'est au moins dix ans, ça fait suite à une étude qui a duré quatre ans, entre 1996 et 2000. On va à 2010-2015, donc, non, ce n'est pas un plan de mandat. Pour le reste, oui, c'est un peu tout ça.

C'est la première démarche, aussi. Elle a précédé la démarche SRU, avec la loi SRU qui dit que tout ça doit être cohérent, donc il faut intégrer les plans de déplacements dans la loi SRU. Le PLH aussi bien entendu, mais je crois quand même qu'à la suite de la loi sur l'air et de la LOTI, c'est quand même un document précurseur.

**AC LIEUTAUD**

Pour la petite histoire, la première fois que je suis venue à Saint-Etienne, pour mes entretiens de recrutement ici, je suis arrivée au moment où ils mettaient en place le plan de circulation. De partout, dans Saint-Etienne, on voyait « plan de circulation »... Donc je me suis dit « Tiens, il se passe quelque chose dans cette ville ! » On sentait l'effervescence... L'environnement qui changeait... Tout ça pour dire qu'il y a effectivement une composante politique, qui était importante, moi j'ai senti ça. Il y avait une démarche de la commune, vis-à-vis des acteurs... Mais ce n'était pas Saint-Etienne Métropole, c'était la commune... dans un contexte où, j'imagine que c'était cohérent, quand même, avec la réflexion du PDU. La réflexion du PDU, après, moi je l'ai sentie plus, après, dans le cadre de mon travail, en m'occupant des études sur la voirie départementale, j'ai été associée à un certain nombre de groupes de travail. Donc pour moi c'est devenu effectivement un espace de réflexion sur l'évolution du trafic routier, en particulier. Même si on ne peut pas parler que de ça, c'est quand même une des questions essentielles qui est posée actuellement. Donc un espace de réflexion thématique, un en jeu politique, certainement, ça c'est clair. L'enjeu politique, à mon avis, il était surtout pour la commune de Saint-Etienne, beaucoup moins sur l'agglomération, parce que la relation de l'agglomération avec ses « citoyens » est beaucoup moins directe.

Par contre, au niveau de l'agglomération, un enjeu de reconnaissance, de positionnement, de dire « j'ai un rôle à jouer, et le PDU me donne le moyen d'affirmer mon rôle stratégique, de réflexion globale... »

### **JG DUMAZEAU**

Au départ, quand s'est lancé le PDU, ça n'était pas uniquement pour satisfaire aux obligations de la loi, puisqu'on n'était pas encore contraint de le faire. C'était aussi pour donner au territoire un premier document de planification, en terme de transport. A l'époque, on s'était assez strictement limité à la problématique transports, la seule chose qu'on avait fait, c'était aller au-delà des frontières. On avait déjà pris conscience que ce n'était pas Saint-Etienne tout seul, ou avec sa proche couronne, qui étaient la bonne échelle pour réfléchir à ça. Donc il y avait le souci d'avoir un premier document, d'abord de réflexion, je dirais de cadrage. Après, comme on s'est bien rendu compte qu'il n'y avait pas de tradition de planification, avec l'échec aussi du schéma directeur, je m'étais dit qu'on se planterait un peu si on restait dans la philosophie d'un document de planification. Donc on l'a transformé, c'est toujours un document de planification, mais l'idée a été de descendre assez concrètement, de manière à ce que les élus, et Michel Thiollière pour être clair, puisse un jour en retrouver un bénéfice. Ça, c'était la première chose. La seconde, c'était qu'à travers les transports, surtout sur la ville-centre, on doit pouvoir faire l'amorce d'un projet urbain. Alors c'est vrai que les 15 communes du SIOTAS étaient assez peu concernées par le réaménagement urbain du centre de Saint-Etienne. Pour moi, à ce jour, sur le premier PDU, il me semble qu'on a assez bien réussi dans cette logique là. D'une manière assez concrète, il y a quand même plusieurs grands chantiers qui ont été réalisés ou qui sont en cours, l'électrification jusqu'à Firminy, le tram en centre-ville, c'est des projets phares qui vont dans cette logique transports ; le tram, ça a quand même permis au Maire de Saint-Etienne de faire pas mal de choses, de redonner un élan, et de compléter de manière assez pertinente tout ce qu'il voulait faire sur le centre-ville... L'avenir proche le dira...

### **P MOREAU**

Le PDU reste un document de planification. Je le vois plus comme un élément dont la vertu essentielle était d'arriver à un équilibre entre de la planification et le fait de subir complètement les choses. La planification n'est pas quelque chose de très simple ; entre les grosses planifications et les toutes petites ; il n'y a pas vraiment de modèle complet entre la conception anglo-saxonne de la planification et une conception plutôt française ; il y avait pour moi l'idée de remettre à jour, de moderniser et de rendre un peu plus efficace cette notion de planification. Dans le PDU, la notion la plus importante pour moi est effectivement celle de plan. Quelque part, on est avec une version pragmatique, actuelle, pas dogmatique, avec l'idée qu'on prend le temps de réfléchir, on se donne un horizon et on essaie de respecter cet horizon. Appliqué au domaine des déplacements, on ne peut plus avoir une approche mono modale ou trop rapport de force entre certains qui ont vraiment la compétence transport et d'autres, essayer de réharmoniser la voirie, les automobiles, les autres transports, les modes doux, bref, essayer que tout le monde ait sa reconnaissance. Et puis urbain, parce qu'effectivement, on est dans le champ où ça concerne le plus de monde, avec bien sûr toute la problématique de l'urbain d'aujourd'hui, par rapport à l'urbain d'il y a vingt ans, ces notions d'urbain / périurbain, avec des modes de vie urbains dans des espaces qui le sont moins. Sachant qu'après, de la planification affectée aux déplacements pouvait venir une réflexion sur la planification des autres domaines et secteurs, et plus généralement d'organiser le fonctionnement urbain, d'aller sur d'autres champs.

### **P ADAM**

Au niveau de l'implication dans les phases d'élaboration, de suivi du PDU, en ce qui concerne le service Transports dont je fais partie, nous n'avons pas une entrée avec une approche loi SRU. C'est-à-dire que notre souci premier – même si c'est présent - n'est pas la cohérence urbanisme – déplacements, mais c'est vraiment une entrée déplacements. Et en cela, on est plus dans l'esprit de l'application des textes initiaux, qui ont institué les PDU, donc la LOTI et surtout la LAURE, avec les objectifs de la LAURE. Donc ça c'étaient nos objectifs premiers, même si, et ça va peut être aller en grandissant, les préoccupations de cohérence entre urbanisme et déplacements sont forcément présentes. J'en veux pour preuve l'association aux démarches du SCOT, où ce ne sont pas seulement les services urbanisme et environnement qui participent, mais on est bien présent sur les thématiques de mobilité. Et en termes organisationnels, le fait qu'on rejoigne à terme le service environnement et urbanisme, un peu par défaut, et dans la mesure où le service transports et infras n'existera plus –puisque les compétences routières correspondantes passent au Département et surtout à la Direction Interrégionale à Lyon. Donc on a d'abord un souci mobilité et déplacements. Après, par rapport à la classification, dans quel type de démarche on classe le PDU stéphanois, je dirais que c'est un peu tout ce que vous évoquez. C'est une démarche de planification prospective, sectorielle forcément, c'est aussi un plan de mandat où politiquement on affiche quelques objectifs – pas beaucoup, je trouve – quelques orientations, qui finalement donnent un cap, et permettent après, même si le document reste évolutif et a cette souplesse que vous évoquez, de garder un cap. Après, je trouve qu'il est peut-être trop flou, justement, ou trop vague, pour considérer que c'est vraiment un document qui permette d'asseoir une politique, avec des choses très précises, où après on a plus qu'un cap, on a un programme.

### **S LIAUME**

Ce PDU, c'est un peu tout ça ! C'est tout à la fois, suivant les époques et les configurations, plus l'un ou plus l'autre. C'est une amorce de projet de territoire dans le sens que la première structuration de l'intercommunalité, c'était le SIOTAS, et que le premier document de cadrage réalisé sur cette agglo, c'est un PDU. Donc c'est le premier exercice de projection concrétisé, puisqu'il y en a eu d'autres pas concrétisés. Donc c'est le premier exercice de planification, qui forcément a fait le lien avec les questions d'urbanisme et de déplacements, comme il n'y avait rien d'autre auquel se rattacher. C'est un peu un plan de mandat, mais qui échappe quand même à la temporalité électorale, puisqu'on s'est calés sur les échéances électorales, non pas sur les questions de plan de mandat, mais pour préparer les autres mandats, en se disant qu'il fallait que nos décisions soient quasiment prises avant les élections, puisque – on l'a vu pour le tram – c'est très difficile de réaliser des grosses opérations dans le temps d'un mandat. Document partenarial de négociation : oui, puisque ça a été le support de négociation de la DSP. Et c'est aussi le support de dialogue avec les différents acteurs en charge des déplacements dans l'agglomération, qui sont plus ou moins contents de ce qu'il y a dans le PDU. Mais ils ont eu un espace pour intervenir. Aujourd'hui, ils ont une connaissance du document : il y a eu une expo, une enquête publique ; ils savent ce qu'il y a dedans, ils connaissent ses limites, donc ils peuvent s'en emparer comme ils veulent. D'ailleurs, aujourd'hui, personne ne s'en est vraiment emparé !

**L MEYER**

En premier lieu, je dirai planification sectorielle. Dans ce qu'on a fait, il n'y a pas vraiment de projet de territoire, qui devrait prendre en compte plein d'autres politiques, comme l'habitat... Les choses ne sont pas forcément très liées, ça reste un projet de transport collectif, abordé sous l'angle transport collectif, et pas forcément sous l'aspect aménagement du territoire, aménagement des villes. C'est tout le temps sous-jacent, mais ça n'est pas vraiment exprimé. Je pense que c'est un peu normal, parce que ce n'est pas le rôle d'un PDU de faire ça, il y a d'autres schémas, comme le SCOT. Moi mon grand regret, c'est qu'on n'ait pas pu infléchir, par rapport à la priorisation qu'on a faite de certains axes de TCSP par exemple, c'est vraiment une priorisation faite par rapport à un système de transport, et à la rentabilité de ce système : on va chercher les gens là où ils sont, et donc la priorité est d'aller dans des quartiers déjà structurés. Ce n'est pas le PDU qui apporte une réflexion urbaine. Sur le Nord-est, si on disait qu'il y a un grand projet urbain sur le nord-est, peut-être que la priorité ne serait pas d'aller sur le sud-est, là où c'est « facile » parce qu'il y a les emplois et les habitants... là, ça n'est pas un outil d'urbanisme. C'est pour ça que je pense que c'est plutôt de la planification sectorielle.

**le PDU stéphanois apparaît-il volontariste ou pragmatique ?**
**J. FRECENON**

J'ai tout entendu sur le PDU. On a dit quelquefois qu'il manquait de..., qu'il n'était pas assez volontariste, qu'on n'était pas assez ambitieux... Bon, qu'il soit pragmatique... Moi, je me définis toujours comme pragmatique, donc... A mon avis, je ne saurais pas manipuler... J'ai toujours un peu de mal avec les concepts. Je ne suis pas un homme de concepts, je préfère être un homme de réalités et de terrain.

Donc je crois qu'il est suffisamment ambitieux, parce que c'est quelque chose qui n'avait jamais été fait, parce qu'on était quand même dans une situation où on va dire que les années 70, 75, 80, 90, c'est des années où on a un peu laissé tout faire ! Et c'est là où la voiture a envahi tous les espaces, le transport par route a pris toute la place du ferroviaire... Sans peut-être que ça ait été voulu. Je me souviens simplement du Président Pompidou, qui avait tendance à encourager un peu l'individualisme, on va dire, la maison individuelle, la voiture, c'était les années 70. Et puis entre les années 70 et les années 90, ça a été un peu le fil de l'eau. C'est pour ça qu'à un moment donné, il faut bien essayer de restructurer. C'est pour ça que je dis que le chemin est long, difficile, tortueux. Et que ceux qui disent qu'il manque d'ambition, peut-être, mais on peut toujours proposer plus, mais il faut tenir, après !

**AC LIEUTAUD**

Moi qui ne suis pas là depuis longtemps, j'ai l'historique ! Je sais qu'il n'y a pas de SDAU dans l'agglomération stéphanoise, pour un tas de raisons, et que donc il y avait un contexte initial des acteurs locaux qui fait que c'était dur de faire de la planification sur Saint-Etienne, visiblement... Un SDAU qui n'existe pas, il y en a un à Roanne, il n'y en a pas à Saint-Etienne, quand même, c'est bizarre, alors qu'apparemment il y avait un besoin que je pense personne ne contestait. Donc du coup, le PDU a quand même eu ce mérite là, sans faire un SDAU, de faire un document de planification qui a trait à l'urbanisme – ce n'est pas un document de planification de l'urbanisme, mais qui y a trait... De ce point de vue-là, c'est très ambitieux. Sur le plan d'avoir une stratégie partenariale, c'était très ambitieux. Après, le contenu... pour moi, il est un peu standard... Les angles d'attaque,

on les connaît, on regarde les grands paramètres... Ce qui est arrivé dans les réflexions sur les déplacements, c'est l'idée qu'il fallait réintroduire le transport collectif. Voilà... Pour moi, ce n'est pas ambitieux... C'est une réflexion qu'on connaît depuis dix ou quinze ans dans les réflexions sur les déplacements. Ca a commencé à Strasbourg... C'est une évolution normale de la façon dont on réfléchit à l'heure actuelle les déplacements.

Dans ces cas là, tout est ambitieux, par rapport à un contexte initial. Par rapport à une démarche théorique, ça n'est pas vraiment novateur.

### **JG DUMAZEAU**

Je pense qu'il est plutôt pragmatique. Volontariste, oui, par certains objectifs, mais on avait quand même essayé de cerner ce qui était faisable dans les délais de validité du PDU.

### **S LIAUME**

Il est volontariste par rapport au contexte de l'agglomération stéphanoise, dans ses idées et concepts. Le scénario qui est présenté dans le PDU, axé sur l'étoile ferroviaire, avec des parcs relais, la hiérarchisation de la voirie qui est en fait un moyen de réfléchir à comment on optimise le système existant, ça a tout du scénario assez volontariste, qui va a contrario des idées de faire toujours plus de voiries, par exemple. Là, on optimise. Après, il est pragmatique dans sa mise en œuvre. Il n'y a pas de jusqu'au-boutisme dans sa mise en œuvre, il est plutôt sur une tactique de renégocier, à chaque fois, la mise en application, notamment via les PDS, avec à chaque fois un calendrier pour chaque opération. Après, on évaluera deux choses : il y a quand même un calendrier d'étude, donc on fera une évaluation du pragmatique, de la méthode annoncée, c'est-à-dire la déclinaison en PDS. Et puis il y aura l'évaluation des objectifs.

### **L MEYER**

Il est volontariste dans le sens où son échelle d'affichage politique est plus importante, par rapport au Gier et à la plaine. On dit plus de choses, et on le dit avec plus de force. Mais il reste teinté de pragmatisme parce qu'on n'a pas pu inscrire un certain nombre de choses qu'en tant que techniciens on aurait bien aimé. Le pragmatisme, c'est plutôt les élus qui nous l'ont amené. Il reste quand même très volontariste en termes d'affichages financiers, parce que quand on regarde tout ce qui est inscrit... L'engagement de Métropole inscrit dans le PDU, c'est plus de 100 millions d'euros. Les partenaires extérieurs, c'est 100 millions d'euros aussi. Donc ce n'est pas un PDU « petits bras ». Ca l'est peut-être par rapport à d'autres agglos, mais pour Saint-Etienne, c'est beaucoup, par rapport au contexte financier de l'agglo.

|                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PDU = nécessité (problème à résoudre), aubaine (financement) ou contrainte (répondre à la loi) ?</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### **A.CHANAL**

Je dirais que c'est une opportunité, parce que, du fait qu'il y a la contrainte, on n'est pas tous du même avis sur ces questions là, ça permet à l' élu en charge des transports, qui est certainement plus ouvert sur ces questions là, de pouvoir avancer. Je me fais comprendre ? Il y a des élus qui sont très pro-voitures. Donc ça permet, en disant qu'il y a la loi, de donner un cadre.

**JG DUMAZEAU**

Au départ, la contrainte par la loi ne nous concernait pas. Elle ne s'est greffée qu'après. Mais au départ, quand même, on a pu convaincre le pouvoir politique de faire quelque chose qui n'était pas obligatoire... On a pu expliquer, et après les élus ont pu y réfléchir entre eux, et se sont dit « à travers ce PDU, on peut faire d'autres choses ». Il me semble que ça a permis de relancer un projet pour Saint-Etienne, mais aussi toute une série d'autres démarches institutionnelles, comme la DTA, qui avaient perdu de leur substance. Ca a été un facteur déclenchant d'autres choses, peut-être une prise de conscience pour les élus stéphanois qu'on pouvait faire quelque chose pour la ville, en complément des autres actions. Et ça me semble assez bien partagé par les élus. Pour le reste, au niveau pragmatique, franchement, ce n'est pas avec le PDU qu'on a modifié de manière sensible le contrat de la STAS. Ca n'engage que moi, mais je trouve que le contrat actuel, négocié l'année dernière, c'est un contrat qui n'offre pas d'objectifs à moyen et long termes. C'est un contrat de gestion... on retombe dans une logique de gestion quotidienne et une logique financière... A titre personnel, je trouve que ce n'est pas bien. Tous les contrats de France ont à peu près les mêmes problématiques. Après c'est de la négociation entre le pouvoir politique et l'exploitant. Par contre, ça me gêne un peu que dans ce contrat qu'il n'y ait pas d'ouverture plus grande sur l'avenir. Dans le contrat précédent, il y avait la mission de gérer le réseau, et aussi celle de faire de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, vis-à-vis des projets du PDU.

**ressemble-t-il aux autres PDU français ?****JG DUMAZEAU**

Dans la démarche, on était parti sur un document de planification, à la fois reflet de l'actuel et vision techno et utopique. Et on avait un peu lassé le monde, surtout les élus, il faut être clair. Après, on lui a donné un tour plus opérationnel, c'est un choix... C'est vrai que le premier PDU, il était ambitieux à moyen terme. Le scénario C pour aller dans la plaine, on ne s'était quand même pas cantonnés dans des limites réglementaires ou autres. Il y avait aussi un certain niveau d'ambition en terme d'ouverture vers les autres. L'idée c'était bien de dire que Saint-Etienne ne s'en sortirait pas tout seul. Et l'agglomération non plus. Elle seule ne fera pas vivre un tel réseau de transport.

Original, le document ne l'a sans doute pas vraiment été... léger, sur certains thèmes, oui... Il y avait des thèmes qu'on avait cité un peu pour mémoire, presque uniquement pour que l'Etat ne nous fasse pas les gros yeux ! Mais on ne les avait pas travaillés assez à fond, l'idée étant, dans un deuxième PDU ou ailleurs, d'approfondir ça.

La relance du transport collectif, qui était le problème à résoudre, c'était de dire aux élus « attention, on ne pourra pas vivre seuls ». Tourner en autarcie entre Saint-Etienne et les 14 communes autour, ça n'était pas raisonnable. Ca n'était plus du tout à l'échelle des problématiques posées.

**P MOREAU**

Je pense qu'il se rapproche du PDU moyen. Il a simplement quelques caractéristiques d'opportunité. Il y avait cette question de deuxième TCSP, dans une agglo en fort déclin. Dans sa forme, il ne semble pas si original que ça, il est un peu bateau, il touche un peu à tout, il affiche pas des vraies volontés, certains sont allés plus loin dans l'affichage. Il ne passe pas la tête au-dessus de la moyenne. La seule chose, c'est que rapporté aux

conditions dans lesquelles certaines villes ont fait des PDU plus intéressants, dans des contextes plus porteurs, nous, qu'on soit arrivé à accrocher un peu l'intérêt des gens, alors qu'il y a tellement d'autres soucis sur l'agglo que la mobilité, puisque le réseau est plutôt bien classé, avec des ratios plutôt bons par rapport à d'autres agglos mais qui se fragilisaient, les gens auraient pu se dire « ça se passe encore très bien, donc on peut encore attendre pendant dix ans, avant de se mettre à réfléchir ».

#### **P ADAM**

Là j'aurai du mal à me prononcer, parce que je n'ai pas directement lu de PDU. J'ai lu des synthèses, notamment sur le PDU lyonnais, qui est proche de nous, j'ai entendu parler du PDU de Grenoble... J'aurai du mal, sur le plan formel, à dire s'il y a une typologie, et si le PDU stéphanois rentre dedans ou pas.

#### **L MEYER**

Il y a des similitudes. Celui que je connais le mieux, c'est celui de Lyon. On n'est jamais dans des situations comparables, mais à Lyon on sent qu'il y a des choix plus nets, plus clairs, des engagements politiques plus fermes, et la mise en place de moyens effectifs. Je ne sais pas comment c'est vécu tous les jours dans le microcosme lyonnais, par ceux qui l'ont fait, mais on sent quand même que dans la mise en œuvre des actions, il y a une logique, ce qu'il n'y a pas forcément encore aujourd'hui à Saint-Etienne.

Par rapport à d'autres PDU que je connais, comme celui de Metz, je trouve qu'on n'est pas si mauvais que ça. On a des aspects assez novateurs en terme de méthode, qu'on a piqué par ailleurs, mais qui nous ont aidés et ont été repris ailleurs. Quand les gens de l'extérieur le lisent, ils disent toujours que si on fait tout ce qui y est marqué, ce sera vraiment pas mal. Mais quand on est le nez dans le guidon, on se demande ce qu'on va arriver à faire de tout ça ! Mais sur les vélos, par exemple, c'est vrai qu'on est vraiment pas bons...

**le contenu du projet (les réponses) correspond-il aux objectifs (enjeux initiaux) et aux questions (problèmes à résoudre) ?**

#### **A. CHANAL**

Il y a eu un filtre. Sur des secteurs que j'ai identifiés, il y a un filtre. Mais je dirais que c'est une démarche pragmatique. On sait très bien qu'on ne peut pas tout réaliser. Il y a les finances qui rentrent en ligne de compte. On sait très bien qu'on ne peut pas tout faire. Alors après, c'est vrai que ce qui est fait, il y a des choix. Il y a certaines choses que moi en tant que collectivité centre, j'aurais bien aimé qu'elles débouchent, mais bon, si elles ne bougent pas, je comprends parfaitement pourquoi. Les déplacements à vélo, c'est une compétence de l'autorité organisatrice, dans le cadre du PDU. Là dessus, bon, il n'y a rien. Les livraisons, c'est vrai que c'est aussi une problématique de la ville-centre, mais c'est la ville-centre qui va porter le projet, puisque au niveau de l'agglo... on peut l'expliquer, hein, je veux dire que ce n'est pas... mais ça n'avance pas. Donc c'est un entonnoir, c'est sûr.

Mais je dirais que malgré tout, l'essentiel y est. Je crois que l'essentiel, c'est quand même le déplacement des personnes. Après, le déplacement par vélo, c'est quand même minoritaire. En plus, chez nous... on serait dans une autre région... chez nous, c'est quand même beaucoup plus minoritaire. Même si c'est quelque chose que je veux absolument pousser. Les livraisons, c'est dommage, mais bon, c'est comme ça !

**J. FRECENON**

Pour moi, oui, le contenu correspond aux objectifs. Moi, j'aurais signé... quand on demande aux sportifs après un bon match nul, s'ils n'auraient pas préféré la victoire... Si ! Mais on leur dit finalement « si on vous avait dit que vous feriez match nul contre une des premières équipes du championnat... » Oui, c'est un peu ma façon de penser... Je crois qu'honnêtement, il correspond à notre territoire, il correspond à ce qu'il fallait faire à un moment donné. Après, on verra bien les ambitions plus grandes, ce qu'on peut en faire.

**AC LIEUTAUD**

A partir du moment où il y a des choses qui se font, et qu'elles étaient prévues, ça répond au moins à cet objectif de faire. De mettre en avant le transport collectif, alors ça, oui, vraiment. Si on interviewait les gens il y a vingt ans, ils ne parlaient pas du tramway. Il y avait un tram à Saint-Etienne, historiquement. Personne n'imaginait que c'était un objet phare ! Maintenant, on est fiers de son tramway ! On dit « on est la seule commune qui a gardé son tramway, qui l'a pas enlevé ! » Il y a eu un renversement du transport collectif, au moins sur le plan théorique. Sur le plan pratique, bon, il y a Saint-Etienne – Firminy qui est en œuvre... Est-ce que c'est maintenant qu'on va pouvoir évaluer si les gens montent dedans ? Evaluer l'efficacité réelle, c'est trop tôt ; l'efficacité sur le plan évolution des modes de penser, oui ! Est-ce que c'est bien, est-ce que c'est suffisant ? Ça c'est encore autre chose... Si l'objectif c'était de mettre en avant les transports collectifs, on a gagné ! Mais ça n'est qu'un petit bout : plan de déplacements urbains, il n'y a pas que le transport collectif.

**JG DUMAZEAU**

Au moment où on a recadré la démarche dans un sens plus opérationnel, je pense qu'on a tenu ces objectifs. Est-ce qu'on répond à la philosophie d'un PDU telle qu'il avait été décrit à l'époque par la ou les lois, je ne sais pas... Mais c'est comme pour le SCOT : il y a toujours des idées, des grandes choses... mais je n'ai jamais vu l'Etat critiquer un PDU ou un document de planification, au seul motif qu'il est trop opérationnel ! La loi définit un cadre, et heureusement, au niveau local, on a quand même une certaine latitude pour l'orienter sur les besoins propres, un peu identifiés.

Pour moi la réponse est claire, c'est non. Pour moi, il n'y a pas de continuité dans cette problématique de départ, dans cette logique. Il y a eu à un moment divergence, rupture où l'on s'est écarté de ces éléments. Moi, j'étais dans une logique de bilan. L'équivalent des PDU existait, ils n'étaient pas obligatoires mais cela montrait bien qu'avant, seuls les gens très motivés, qui avaient la volonté de s'intéresser à ce genre de sujet pouvaient la faire. Ils avaient déjà la possibilité, puisque les plans de déplacements pouvaient exister ; la même logique existait depuis une dizaine, une quinzaine d'années. Manifestement, ça ne démarrait pas, et il y a un problème, à un moment, d'évaluation de l'action publique. Pour moi, l'évaluation de l'action publique était quelque chose qui était très faible. Il fut un temps où je voulais m'orienter vers cela. Il y a peu d'endroits où on peut le faire sérieusement. Soit c'est au niveau Etat, mais alors c'est très haut, et après, il n'y a pas d'endroit où cela pouvait être fait. Donc, en ayant une logique de dire planification plutôt à court terme, dix ans, ce n'est rien par rapport au sujet qu'on évoque, je pense que là dessus on a failli vis-à-vis de cela. Indépendamment du contenu du projet, ayant pris le temps nécessaire – 4ans, jusqu'en 2000, pour le voter, par rapport à la plupart des BET qui nous

disaient « en un an, un an et demi, on peut vous le faire, votre PDU » - on a quand même pris quatre ans – deux ans côté techniciens, deux ans pour le faire partager-, quatre ans pour une action qui serait sur dix ans, ça n'est quand même pas neutre. Après, c'est « on fait » ; mais j'ai bien senti que là dessus, dès qu'on a commencé à se préparer, il n'y avait personne qui prenait cet exercice suffisamment au sérieux. Donc, depuis, moi j'estime qu'on gère ça, le jour où il y aura une évaluation – si évaluation il y a, pour moi, si on est logique, si on se repositionne bien au moment où l'on est parti, c'est-à-dire 1996 et les deux premières années qui ont nourri les réflexions, à mon avis, on sera très loin du compte, dans les délais impartis.

#### **P ADAM**

Je ne sais pas si on peut parler de rupture, mais en tout cas, c'est vrai que les objectifs étaient insuffisamment affichés, à partir du moment où on finalise un diagnostic, et en regard d'objectifs généraux qui ont été fixés par la loi, ceux où la Communauté d'agglomération avait délibéré au début, il fallait à mon sens passer à une phase d'enjeux un peu plus précis. Donc on partait d'objectifs généraux, régionaux, et locaux, et derrière il y avait une phase d'enjeux qui à mon sens aurait mérité d'être plus formalisée. Et cette phase, il me semble qu'elle manque. Après, on a effectivement quelques grands projets structurants, qui sont évoqués et figurent au PDU stricto sensu. Mais derrière, tout ce qui peut vivre pendant dix ans, on n'a pas suffisamment une matérialisation, une objectivation de ces enjeux, qui permette dans cinq ans, quand on sera sorti de l'extension du tram, qu'on aura vu clair sur l'extension sud-est et sur le tram-train, qu'on se dise maintenant que l'on poursuit les choses, et par rapport à ça, qu'on ait effectivement un cap décliné de manière assez précise. Là ça n'est peut-être pas forcément le cas.

Mais je n'ai pas beaucoup d'expérience sur les autres PDU dans d'autres agglomérations, mais j'ai quand même l'impression, pour en discuter avec les collègues des réseaux Equipement, que c'est un défaut un peu récurrent.

#### **S LIAUME**

Je ne suis pas sûr qu'on ait oublié tant de choses que ça entre le début et la fin de la démarche ! Sur le PDU 2004, on est sur un PDU outil, dans le sens où il est pragmatique. Dans le diagnostic, effectivement très large, on a posé plein de questions. Certaines ont amené directement des réponses. Mais les réponses des uns et des autres n'étaient pas forcément les mêmes. Mais on a identifié les chemins, les modalités de travail en commun, pour arriver au projet partagé, sur chacune des questions. Le PDU est resserré, parce qu'on sait qu'on a la capacité, la légitimité pour mettre en place des choses chez nous. Sur les déplacements avec les territoires périphériques, ça ne nous appartient pas, donc on a clairement identifié des responsables, mais ça n'est pas nous. Si on se pose en tant que responsable alors qu'on en n'a pas la légitimité, c'est le meilleur moyen pour faire échouer un travail, par exemple en direction de la plaine. Moi, j'estime que le travail qui a été fait avec la lointaine périphérie et avec la plaine a quand même débouché sur une idée, certes pas neuve, d'utiliser l'étoile ferroviaire. Depuis, pour nous, les déplacements avec la plaine, c'est deux pôles d'échanges. Le reste, ce n'est pas à nous de l'organiser. Les TC de périphérie à périphérie, ça n'est pas pertinent partout, mis ça ne veut pas dire qu'on l'exclue d'une réflexion, pour en étudier la faisabilité plus tard, dans les PDS par exemple.

#### **L MEYER**

On en a forcément perdu en route : quand il faut inscrire des actions, Métropole s'est recentrée sur ses propres compétences. Ce qui manque peut-être – et qui manque dans les autres PDU que je connais, c'est qu'on ne sent

pas l'implication des autres maîtrises d'ouvrage, sauf celle de la Région, qui a sans doute été plus forte dans la révision du PDU qu'elle n'avait été précédemment. Je trouve que la Région a plus imprimé sa marque. Pour autant, pour eux, le PDU, ils n'en ont pas grand choses à faire... Leur but, c'est de mettre en place des opérations, après... Ca c'est un peu regrettable. Après, le Conseil général, il s'en fout complètement.

Je ne pense pas qu'on ait perdu tant de choses en route. Il y a des choses qui ne sont plus du ressort de Métropole, en termes de maîtrise d'ouvrage ou de pilotage. Je pense à la plaine. Aujourd'hui, nous on a tendu la main aux gens de la plaine, parce qu'ils avaient regretté de ne pas être là dans le premier PDU. Politiquement, il y a eu accord sur un certain nombre d'affichages. Mais on ne sent pas aujourd'hui la plaine rebondir sur cet affichage-là. Aujourd'hui, ils sont en position d'attente, alors qu'ils devraient être en position de demandeurs. A mon avis, ce serait à eux maintenant de prendre ce qui a été dit dans le PDU de Saint-Etienne Métropole, et de nous dire « allez, chiche, on le fait ». Je pense qu'ils auraient un accueil qui ne serait pas forcément mauvais. Nous, après, on s'est recentrés sur notre territoire, c'est assez logique. On a présenté un projet global de transport à l'échelle d'une région qui est vaste, et après on s'est recentrés sur nos propres compétences.

|                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>un autre scénario que le BB' pouvait-il vraiment être choisi ?</b></p> |
|------------------------------------------------------------------------------|

**JG DUMAZEAU**

Le A était repoussoir, et le C impossible... il dépassait le cadre institutionnel. Si on est honnête, il n'y avait pas beaucoup de choix. Mais au départ, on pouvait faire 6 ou 7 scénarios... Mais en accord avec Jacques Fréconon, pour être clair, on en a gardé 3, pour avancer, et parce qu'on a aussi un peu cédé à la facilité, avec un schéma habituel chez les techniciens : un scénario repoussoir, un impossible et un médian. C'était assez classique. Mais avec le recul, en gardant 3 scénarios, on aurait pu en bâtir un quatrième. La méthode des scénarios est assez rassurante, puisqu'on arrive à qualifier un certain nombre de visions des choses. Après, est-ce que les décideurs lisent tout intégralement ? Non, ça c'est clair... mais ça permet de faire travailler les élus, et de définir une dizaine d'enjeux.

**P MOREAU**

Les trois scénarios avaient leur chance. De fait, celui qu'on fait aujourd'hui, c'est le A, on ne fait pas le B. Ca prouve bien que le A avait de l'existence, puisqu'on en est resté à ce niveau là, si ce n'est qu'on est passé d'une ligne forte de bus à un tramway. Le C avait des possibilités, sauf que si on se rappelle bien l'histoire, à l'époque il n'y avait pas d'intercommunalité, donc des possibilités dans les limites du périmètre de l'époque. On pouvait très bien imaginer prolonger la ligne, comme c'était le souhait de François Duval, c'est-à-dire de faire la gare biface et de mettre comme priorité dès le début, dès qu'on arrive à la gare de Châteaureux, de faire sa traversée pour aller au moins 100 mètres plus loin, mais de l'autre côté. Les trois avaient leur chance, mais encore une fois, c'est l'attitude frileuse des élus et des décideurs, qui ont choisi une solution intermédiaire, pour ne pas choquer : le A n'apparaissait pas assez ambitieux, le C, du fait de ses conséquences éventuellement territoriales avec Saint-Chamond, qui était déjà amorcé dans le B, mais qu'on a transformé en B', montrait qu'on entrait d'emblée dans un périmètre de plus grande ampleur, sans connaître à l'époque vers quoi on pouvait aller. Si on avait eu la garantie que l'intercommunalité allait se faire, que la loi SRU allait se mettre aussi vite en branle, dès

le début, il y aurait peut-être eu la volonté de faire le C, au bémol près des aspects financiers, puisqu'à chaque fois il y a ce problème des finances.

### **P ADAM**

Je pense qu'on n'avait pas trop les moyens d'aller vers un autre scénario que celui choisi à l'époque. Donc c'était un peu fixé d'avance. Après il y avait des modalités de finalisation du scénario, mais dans l'esprit, il y avait quand même une volonté d'aller vers quelque chose d'un peu ambitieux, donc le A semblait exclu ; le C était visiblement hors de portée, et on l'a justifié, peut-être de manière assez facile, par le fait qu'institutionnellement, il y avait un problème. Alors aujourd'hui, c'est vrai que par rapport à des choses qui semblaient actées, dans le premier PDU, et qui ont été réaffirmées dans le second, on n'est pas du tout sûr d'avoir enclenché quelque chose de définitif, et qu'on n'ait pas des reculs, notamment vers le fait qu'à l'époque, on avait quand même montré que pour la deuxième ligne de tramway, le projet en cours n'en était que la première phase. Donc il était véritablement admis et entendu qu'on allait, sur le scénario en « H », ça allait être réalisé avec un réseau de tramway. Ca, aujourd'hui, c'est complètement remis en question, et je ne suis pas certain du tout qu'on ait une réponse qui aille dans ce sens là.

Sur le tram-train, on continue d'avoir un flou, qui a tendance à s'accroître encore, avec un recul du partenaire qui était censé être moteur sur cette question. Donc aujourd'hui on a une visibilité qui finalement... on se pose des questions qui auraient dû être complètement purgées, dès l'instant qu'on avait approuvé ce scénario. C'est pour ça qu'après, on peut avoir des documents qui sont très volontaristes, qui sont approuvés ; ça n'est pas pour autant que les choses sont enclenchées de manière irréversibles.

Si je me souviens bien de l'avis que j'avais rédigé à l'époque, cela disait qu'il y avait un problème vis-à-vis de l'accompagnement financier de l'Etat, c'était le niveau de rentabilité socio-éco, qui était particulièrement faible, et qui ne se justifiait que parce qu'on pouvait avoir un phénomène de renversement, à l'échelle de la mise en place de la fin de la deuxième ligne de tram, enfin de TCSP à l'époque. Ca peut être interprété différemment aujourd'hui, mais c'est vrai qu'on liait ça. Aujourd'hui, on n'a plus cet argument, puisqu'on a plus de visibilité sur le fait que des subventions reviennent un jour. Mais c'est effectivement une réserve qu'on avait mise dans l'avis. D'ailleurs, on avait mis la même réserve au niveau de l'instruction mixte pour la ligne Saint-Etienne – Firminy, en disant que l'intérêt économique de la ligne n'est pas forcément justifié, là encore, c'est bien une étape vers un scénario tram-train interconnecté – on l'avait bien précisé – pour qu'on puisse finalement, avoir un système qui apporte tout son retour sur investissement.

### **S LIAUME**

Sur la révision de 2004, on est tributaires du premier PDU, c'est clair. Les scénarios du premier PDU étaient très empreints d'une culture DDE, qui fait qu'il y a toujours le scénario mirifique, impayable, celui vraiment mauvais, et puis un autre au milieu. Et puis un jour, à un comité de pilotage PDU, qui se tenait à la STAS, je ne sais plus qui a dit « ah, mais en fait, ça n'est pas 3 scénarios différents, c'est trois scénarios qui s'emboîtent dans le temps. Si on est *petit joueur*, on fait le A, si on a un peu plus d'argent, on fait le B, et si on gagne l'*euro-million*, on fait le C ». Et spatialement, c'est pareil. C'est financier et spatial. Donc la création de la Communauté d'agglomération a permis de passer du B au B', sans avoir à retravailler le dossier. Donc on s'est appuyé là-dessus pour faire la révision. Notre ambition, c'est « comment on fait pour élargir le PDU pour arriver au C », qui, à

l'époque, mais je n'en suis pas sûr, était tout empreint d'une volonté de création d'un syndicat mixte. Il y avait ça qui était sous-jacent. L'outil qui permet de rejoindre à toute vitesse le périmètre pseudo-pertinent. Moi je préfère la vision hiérarchique de dire qu'à partir du réseau le plus puissant, en TC ou en voiture, il donne des portes d'entrées dans des territoires, qui après s'organisent. En ce sens là, ça permet de dire qu'on n'a pas forcément besoin d'un syndicat mixte qui englobe la planète entière ! On sort de chez nous par une porte, on y rentre par une autre, et chacun organise son territoire comme il veut...

Le premier PDU avait dit qu'en 2000, il fallait passer à l'échelle de tout Saint-Etienne Métropole : c'est fait. On a même deux zones, une tarification intégrée. Il avait dit : optimisation des infrastructures ferroviaires, au moins sur le périmètre de Métropole. Sur l'Ondaine, c'est fait. La Région a accepté les zones tarifaires, et il y a une tarification négociée, déjà en place. Il y a 400 places à Châteaueux pour 15 € par mois. Le parking de l'Egallerie est ouvert, avec une tarification combinée. Et on a quand même mis, peu ou prou, 120 millions d'euros sur les modes lourds. 120 millions, c'était le coût annoncé du COSE au départ, même si ce chiffre était erroné. On a mis sur l'agglomération stéphanoise, avec tous les autres partenaires, 120 millions, avec le tram et l'électrification jusqu'à Firminy. Ça veut dire que... Il faut voir d'où on venait ! C'est la question du verre : moitié plein ou moitié vide. On a toujours envie d'aller plus vite... Mais derrière, personne n'avait anticipé le positionnement des parcs relais, le besoin de foncier... Donc pour moi, le B', il est quasiment mis en place ! Bien sûr, on n'est pas à 100 % partout ! Mais aucun aménagement routier majeur ne s'est fait à l'encontre du PDU depuis son adoption.

## **L MEYER**

Aujourd'hui, c'est un peu le scénario A qu'on est en train de faire, par certains côtés ! Aujourd'hui, on est un peu sorti du BB', dans la réalisation au moins. Mais ça peut se comprendre. Il y a des choix politiques qui sont faits. On a scindé le projet de tram en deux : il y avait à la fois des oppositions et des problèmes financiers. On aurait pu le faire, mais on aurait pas pu faire plein d'autres choses. Malheureusement, dans cette agglo, il n'y a rien qui marche tout seul, donc on ne peut pas mettre tout notre argent dans les transports. Là-dessus, les élus ont raison. Il y a l'habitat, l'économie, la politique de la ville... Il y a des équipements qui manquent, et qui doivent être faits. Si on était grenoblois, ce retard ne serait pas normal, on aurait à peu près les moyens de tout se payer... A Saint-Etienne, c'est plus explicable ! Ce n'est pas un retour en arrière, c'est un retard. Il n'y a jamais eu de remise en cause du projet initial, depuis le premier PDU. Au contraire, il y a même eu un affinement du projet global. On est allés plus loin. C'est la durée de mise en œuvre qui change. Mais le retard, on ne l'a pas pris ces 10 dernières années, mais ces 40 dernières années ! Aujourd'hui, c'est irrécupérable dans le contexte des finances actuelles de Métropole.

En 2004, moi je pensais que ça allait embrayer très vite sur le scénario C, avec les élections régionales. Des gens auraient pu prendre le relais, mais ils ne l'ont pas pris. Métropole ne peut pas tout faire, notamment pour la plaine. Mais ça reviendra. Il ne faut pas sous-estimer le fait qu'il y a des élections cantonales, avec la possibilité que le Département bascule. Ce n'est pas la bascule qui nous intéresse. Mais si elle se produit, ça veut dire qu'il y a un projet alternatif qui a été mis sur la table. Si la gauche veut se faire élire dans ce Département, il va falloir qu'ils proposent des choses fortes, notamment sur les transports, là où sont les gens, c'est-à-dire dans le Sud Loire et pas dans le rural. Les deux – trois cantons qui peuvent basculer, ce n'est pas en zone rurale...

**la 2<sup>e</sup> ligne de tram pouvait-elle se faire sans le PDU ? Le PDU pouvait-il se faire sans grand projet type tram ?**

**A.CHANAL**

Je suis embêtée, parce que moi j'ai été élue en 2001. Le PDU existait. Dans le projet de mandat de Michel Thiollière, on en parlait. On en parlait. Quand j'ai été élue, Michel Thiollière m'a dit « tu reprends le dossier, tu réfléchis, tu vois, tu pars sans idée préconçue, tu vois ce qui est bien, pas bien, tu te fais ta propre idée ». Donc, je n'ai pas l'historique, je ne sais pas s'il y avait des freins à l'époque, moi, quand j'ai été élue en 2001, il n'y aurait pas eu le PDU, ça n'aurait rien changé. Si j'avais été élue au mandat précédent, peut-être que j'aurais dit « oui, il me fallait le PDU pour y arriver ».

Par contre on peut différer la question dans le temps, par rapport à ce qui devrait se faire sur le sud-est et le nord-est. Et là, si je me positionne à ce niveau là, j'essaie de me mettre à la place de certains collègues, je pense que oui, le PDU peut nous aider. C'est ce que je disais au début. Le fait qu'on ait un contour un peu contraignant, nous permet d'avancer malgré tout.

Mais on pourrait tout à fait imaginer un PDU sans projet tram. Le PDU, pour moi, ça n'a pas une utilité fondamentale, parce que je suis dans une option où je me dis qu'il faut qu'on améliore, que la ville ne soit plus traversée par les voitures, il faut améliorer la qualité de vie des habitants, essayer d'avoir moins de nuisances phoniques, moins de pollution, donc je suis dans cette démarche. Donc, il n'y aurait pas de PDU... Mais il n'y aurait pas de projet de transport collectif, ça voudrait dire qu'ils sont déjà tous faits. Après, on pourrait continuer comme je disais, il y a plein de choses dans le PDU qu'on ne fait pas, qu'on pourrait travailler à ce moment-là.

**J. FRECENON**

La deuxième ligne de tram sans le PDU ? Non ! Non, je ne pense pas... Non, déjà que ceux qui font le reproche de manque de volonté ou d'ambition, ils disent qu'évidemment, on n'a fait que la moitié, puisque dans le PDU, c'était Métare – Châteaureux. Donc on a déjà réalisé la moitié, on s'aperçoit déjà combien c'est difficile de mettre tout ça en route. Moi, je suis assez satisfait de voir que c'est déjà une étape, et que cette étape, à mon avis, elle est sans retour. Mais là, peut-être je suis plus volontariste qu'on ne croit, mais ce qui a été fait, on en parlait encore ce matin avec la priorité aux feux pour les bus, pas seulement pour les trams, je crois que c'est une page d'écrite... Cette page, elle n'est pas énorme, pas immense, mais elle préfigure la suite, c'est-à-dire une ville qui s'organise - la ville et l'urbanisme, c'est lié – autour d'un réseau de transport collectif, et non pas l'inverse, puisque jusqu'au PDU, il fallait que les transports en commun se fraient un chemin parmi toute la circulation, qui ne cessait de croître. A un moment donné, il faut dire « stop ! »

Je pense quand même que le tram c'est l'une des extrémités du ferroviaire. Je crois que l'idée principale de PDU, c'est de dire qu'on est dans une agglomération... moi, l'idée m'est venue en suivant le schéma régional des transports, qui à l'époque était piloté par Pierre Dumas, donc c'est très ancien... C'était le début des années 1995. Quand j'ai vu que la Région commençait à réfléchir au retour du fer, je me suis dit que sur l'agglomération stéphanoise, on a tout ce qu'il faut pour le faire.

Donc pour moi, l'orientation majeure du Plan de Déplacements Urbains, c'est l'étoile ferroviaire. Et l'étoile ferroviaire, elle avait besoin effectivement de la deuxième ligne de tram, qui maille le réseau et la complète. Mais le tram est devenu emblématique pour tous ceux qui aller vite et faire simple... Pour moi, quand même,

c'est l'étoile ferroviaire et l'intermodalité. C'est ça les principaux outils du PDU. A tel point qu'aujourd'hui on me pose la question « est-ce qu'il faut continuer les autres grandes lignes en direction du sud-est et en direction du nord-est ? Est-ce que ça doit être du tram obligatoirement ? » Ma réponse personnelle est que ça n'est pas forcément un tram. Mais en tous les cas, c'est du site propre.

### **AC LIEUTAUD**

Je ne sais pas. Pour moi, vraiment, le PDU, ça a effectivement introduit cette réflexion collective sur les déplacements, et ça, sans doute que le tramway n'aurait pas pu le faire. Mais je parle du PDU comme étant le nom de cette réflexion collective. Après, ce qu'il y a dedans...

Pour moi, le projet, c'est le besoin... S'il y avait un besoin, le projet est adapté. Est-ce que le tramway répond bien aux projets de l'agglomération, je ne suis pas capable de savoir si c'est la bonne réponse technique. Maintenant, est-ce que, dans l'absolu, il y a besoin d'un projet phare ? C'est peut-être plus facile politiquement, mais c'est aussi plus risqué... Je ne suis pas sûre...

### **JG DUMAZEAU**

Dans ce qui se fait actuellement en grand projets, oui, on n'avait pas besoin d'un PDU pour faire ça. L'utilité du PDU, à condition qu'on aille au bout de la décision, c'est de dire qu'on structure, à travers une deuxième ligne de tram, un second axe s'ajoutant à l'axe historique. Mais ça a permis de le faire plus facilement. Ma crainte, c'est qu'on s'arrête là. Si le PDU révisé n'accouche que du tram entre la gare et le centre-ville, on aura perdu... Perdu pas par rapport à la ville de Saint-Etienne, mais par rapport à l'intercommunalité. On aura perdu sur le plan financier, parce qu'on risque de pénaliser économiquement et durablement le fonctionnement du réseau, là c'est clair et net. Les projections avaient été faites. Quel avenir on va donner à ce réseau si on ne fait pas le deuxième TCSP ? C'est pour ça que ça me gêne qu'on n'en parle pas dans le nouveau contrat avec l'exploitant. Ma crainte est donc qu'on se referme sur soi et qu'on n'aille pas plus loin. Et là, les gens ne s'en rendent pas compte, mais financièrement, on aura fait une bêtise...

On ne fait pas tout à fait le scénario A actuellement... mais c'est peut-être pire ! Mais la renégociation du contrat avec l'exploitant, la révision rapide du PDU, et le fait qu'on ait à la tête de Saint-Etienne Métropole – je parle de techniciens, soyons bien d'accord, je ne critique pas les élus – des gens qui ont des qualités de gestion administrative et financière, mais qui n'a pas de vision d'avenir, et que le service des transports soit aussi dans cette logique-là, ça n'est pas une bonne chose... Et pourtant, c'est des gens que je connais bien. Je n'ai pas été très malin de le dire à l'époque comme je l'ai dit. On m'a dit d'aller voir ailleurs, je pense qu'ils ont eu raison. Mais ma crainte, c'est que les techniciens aux commandes n'ont pas compris tout ça. Ce n'est pas une critique des personnes en place, mais je pense que les personnes aux commandes se referment sur une gestion administrative et financière à haut niveau, et se referment sur des questions très pragmatiques au quotidien, sur la tarification par exemple... Mon intime conviction, c'est que ce n'est pas avec ça qu'on va tirer le réseau stéphanois...

Le PDU aurait eu du mal à se faire sans grand projet : à partir du moment où on a essayé de donner une vraie priorité aux transports collectifs au sens large, ferroviaire et urbain, on ne pouvait pas. Je ne vois pas comment on aurait pu donner un certain dynamisme au réseau de transport, uniquement avec des lignes de bus, surtout que toutes ces lignes ont leur légitimité historique, mais pas plus. On pouvait imaginer de faire une mini révolution.

**P MOREAU**

Je pense que la deuxième ligne ne serait pas apparue dans les délais en question, même en ayant pris du temps pour la valider. Elle n'aurait certainement pas pu pouvoir aboutir dans cette période là, peut-être qu'elle aurait fini par aboutir, mais je ne sais par quel mécanisme.

Dans la réalité, non, le PDU n'aurait pas pu se faire, c'était pour trancher la question de ce deuxième axe que le PDU avait été légitimé, c'était pour reprendre une dernière fois la question « est-ce qu'on fait une deuxième ligne de tram à Saint-Etienne, est-ce qu'il y a la place pour une deuxième ligne de tram, est-ce que c'est pertinent et cohérent. Je crois qu'il aurait eu du mal à s'amorcer sinon. Mais étant rendu obligatoire, il y aurait eu une réflexion PDU, et peut-être que dès le début, on aurait pu écarter cette notion, quand on voit concrètement le peu d'intérêt que cela a motivé. Finalement, on ne fait qu'une portion, et on voit bien qu'il y a de grosses hésitations pour savoir si on doit prolonger ou pas. Donc il n'y a pas une attache aussi forte à un projet phare TCSP. Manifestement, ça n'a pas joué. Le PDU aurait très bien pu accoucher, si à l'époque il n'y avait pas eu cette question préalable de savoir si on finit par en faire un, d'un projet sans deuxième ligne. Le PDU se serait fait par obligation, peut-être qu'il n'aurait pas conduit à faire cette deuxième ligne. Si beaucoup de gens ont été motivés pour faire aboutir le PDU, si on a pu à l'époque y arriver avec le directeur de l'agence d'urbanisme, de convaincre d'aller faire le PDU pour trancher le nœud gordien et s'il n'y avait pas eu la perspective que le PDU allait devenir obligatoire, je pense qu'on aurait trouvé aucun levier pour le faire. On aurait continué, et comme derrière il y a beaucoup de gens qui ne sont pas spécialement porteurs, je pense que les opposants auraient été plus nombreux que les partisans.

**P ADAM**

Ca dépend si on raisonne sur le dernier PDU, la révision, ou le premier. Parce que la ligne de TCSP est inscrite de longue date. Est-ce que la ligne de tram peut se faire hors PDU ? Moi j'ai l'impression que dans d'autres agglomérations où on a eu l'émergence de projets de tramway, ça a toujours été l'élément fort du PDU, forcément. Si la question est de dire « est-ce que quand bien même, malgré qu'il n'y ait pas de projet phare inscrit au PDU, il est inenvisageable de construire une ligne structurante », j'ai un peu peur que la réponse soit non. Est-ce qu'on peut avoir un PDU sans tramway ? Il faut quand même, pour le coup, considérer la particularité stéphanoise, avec la seule agglomération française où la ligne de centre-ville a été conservée, et avec un attachement fort, l'image importante du tram dans l'esprit collectif stéphanois. A partir de là, ça aurait été dommage de se priver de cette ossature existante, pour imaginer d'autres choses. On aurait pu, notamment pour des questions de budget, imaginer un réseau structurant sur des lignes de bus à haut niveau de service. Mais cette dorsale tramway, ça aurait été dommage de ne pas la valoriser. Donc dans le cas particulier de Saint-Etienne, je pense qu'il est difficile de vouloir booster le réseau de transport collectif sans s'appuyer sur le tram.

**L MEYER**

Je manque peut-être de recul là-dessus. Franchement, je pense que le tram aurait pu se faire sans le PDU. S'il y a une volonté politique, on doit pouvoir se passer de plan. Mais le plan permet d'asseoir la décision. Aujourd'hui, ça aide pas mal les élus à expliquer pourquoi on réalise une deuxième ligne de tram. Ça la légitime. S'il n'y avait pas eu le PDU, le Maire de Saint-Etienne aurait dit « je vais faire une ligne de tram ». Et ça aurait pu être

attaqué. On aurait pu dire « le Maire veut se faire plaisir, il fait un tram ». Il y en a d'ailleurs qui ont tenté de dire ça. Mais tout de suite, ils sont revenus au PDU en disant que le projet de tram était intégré au projet plus vaste du PDU, et qu'il a été voté ensemble, à Saint-Etienne Métropole. Et relier la gare au centre-ville, c'est un maillon essentiel de ce projet global. C'est encore plus vrai pour l'électrification Saint-Etienne – Firminy. S'il n'y avait pas eu de PDU, il n'y aurait pas eu d'électrification : elle ne se justifiait pas. Alors que le tram, c'est une décision, une volonté locales. Le PDU a légitimé ces projets. Est-ce que c'est le cas ailleurs ? Je ne sais pas si G. Frêche, à Montpellier, justifie ses 20 km de tram par le PDU. Mais c'est une autre configuration : c'est un despote !

A l'inverse, je ne sais pas si on peut imaginer un PDU sans grand projet. Sans tram, oui, mais pas sans TCSP. Dans ce genre de document, tu es obligé de frapper assez fort. S'il s'agit de réorganiser le réseau de bus sans changer grand chose, il n'y a plus besoin de PDU. Mais pour porter des projets importants comme le tram, des TCSP, du ferroviaire nouveau, c'est essentiel.

**est-ce un PDU « à 2 vitesses » centre (attractivité + TC) / périphérie (accessibilité routière) ?**

#### **A. CHANAL**

Si on parle des communes très éloignées, malheureusement oui. C'est toujours pareil, il y a un côté pragmatique. A un moment, on se demande s'il y a intérêt à desservir en transport collectif les communes éloignées, qui n'ont pas forcément beaucoup d'habitants. On sait très bien que les transports collectifs, pour que ça marche, il faut aussi que ce soit un gain de temps en transport. Là dessus, la voiture est prédominante. Par contre, c'est la problématique après, on ne peut pas tout vouloir. Il faut commencer étape par étape. C'est utopique de tout vouloir couvrir, ou alors il faut avoir des possibilités financières énormes. Mais par contre, sur l'agglo, nous on bloque sur les parkings relais, et c'est vraiment une chose... parce que ces gens qui sont dans des communes rurales... après il y a la possibilité de desserte par fer, et là, on peut apporter une réponse. Donc soit il faut organiser un rabattement sur les gares, soit s'ils ne peuvent pas prendre le train, il faut organiser de vrais parkings relais, dans les centres de grandes activités, c'est pas forcément que la ville-centre. Des villes comme Saint-Chamond ou Firminy attirent pas mal de monde aussi, il peut y avoir ça également qui se met en place.

#### **J. FRECENON**

Ca ne me choque pas, il faut voir comment est faite l'agglomération stéphanoise, et comment tout ça s'est construit ! Il y a un réseau de transport urbain qui date des années 75 – 80. C'était le SITRAC d'abord, qui est devenu le SIOTAS, qui a cédé la place à Métropole. On a un réseau urbain qui est parti, je crois, de onze ou douze communes, qui s'est étendu à quinze. Et ça, on a 25 – 30 ans derrière nous, donc il n'est pas étonnant que les cinq ans de Métropole en tant que Communauté d'agglo n'aient pas permis de faire la même chose. Et puis de toute façon, comme ça n'est pas le même territoire, comme la densité démographique n'est pas la même, il n'est pas question, de mon point de vue, de faire la même chose. Ceux qui réclament à corps et à cris – je ne citerai aucune commune, mais enfin... - « quand est-ce que vous allez aller à tel ou tel endroit ? », je dis qu'il faudrait d'abord voir comment on y va. Mais de toute manière, s'il n'y avait pas l'épine dorsale, et encore une fois, je préfère qu'on parle d'étoile ferroviaire plutôt que du tram, c'est vrai que tout le reste perdrait beaucoup de son sens... C'est à partir de l'étoile ferroviaire qu'il faut penser le nouveau réseau. D'ailleurs, c'est comme ça

que fait le PDU. Alors, est-ce qu'on pouvait faire plus vite, moins vite, aller dans toutes les directions, je crois qu'aujourd'hui il faut – j'en suis sûr parce que j'en ai parlé avec la Président, c'est sa pensée – il faut qu'on développe un réseau un peu plus homogène, un peu plus cohérent, mais pas avec les mêmes moyens que ce qui a été fait jusqu'à présent.

### **AC LIEUTAUD**

Ce qui se joue à Saint-Etienne, ça touche à un autre ressort. La ville étant plus ou moins en crise, historiquement, Saint-Etienne c'est une ville qui s'est mise à bouger en même temps ou avec le PDU, quelque part. Moi je sens ça, je suis arrivée à ce moment là, donc on se retrouve dans un système où, si ça a été surtout focalisée sur Saint-Etienne, c'est qu'aussi, il y avait un gros besoin sur Saint-Etienne. Dans Saint-Etienne Métropole, c'est comme dans toute agglomération, il faut que la ville-centre fonctionne bien, pour que le reste fonctionne bien. Il y a eu un phénomène de rattrapage au travers du PDU. Donc je ne pense pas que c'était un phénomène théorique qui était de dire qu'on ne veut s'occuper que de la ville, mais je pense qu'il y avait, en terme d'évolution collective, d'évolution d'image, il y avait un besoin absolument important de « faire virage », de dire « Saint-Etienne bouge ! Saint-Etienne bouge ! » Et ça, ça a marché, c'est le bénéfice... Thiollière peut être fier de ça. Alors, évidemment, dans Saint-Etienne Métropole, ils disent tous « Saint-Etienne s'est accaparé la démarche à son bénéfice ! » C'est sans doute un peu vrai, il ne faudrait peut-être pas que ça dure, mais je pense que pour Saint-Etienne c'était assez vital, d'inverser la vapeur. Le PDU, pour moi, a été un instrument. Ça correspond aussi au fait que c'est la partie la plus facile à traiter, quelque part. Saint-Etienne était dans une configuration où il y avait plein de choses à faire, il y avait sans doute des arriérés en termes de réflexions, de faire évoluer la ville, et que voilà, on avait un contexte un peu compliqué – tout est compliqué ! – mais aussi assez simple sur Saint-Etienne, qui était de dire « on va faire de l'évolution des modes de déplacements, un facteur de régénération urbaine ».

### **JG DUMAZEAU**

Je crois que c'est un peu vrai. Comment on est arrivés à ça ? Je ne sais pas. Si je peux formuler un reproche à ce PDU, c'est qu'on a peut-être pas suffisamment parlé d'une restructuration du réseau à cette nouvelle échelle. Des choses ont été dites, mais sans vraiment vouloir s'engager dans un calendrier. A l'époque, je crois qu'on a été un peu trop influencés par les exploitants de l'époque et par l'approche qu'on avait des élus, qu'un réseau se gère, qu'un réseau ne se développe pas forcément. Un réseau ne se développe uniquement que si on a eu une demande supplémentaire pour faire Saint-Etienne – quelque part... En fait, l'approche commune était de dire que le réseau ne se développerait qu'au coup par coup, quand il y aurait des demandes. Donc là, on a manqué un peu d'ambition, pour le droit au transport. C'est vrai qu'il y avait pas mal de besoins sur la ville-centre. Mais ces besoins sont légitimes... les villes de première ou de deuxième couronne ont besoin d'une ville-centre forte.

Pour la révision du PDU, on l'a faite un peu à la hussarde, et là, franchement, collectivement, on a eu tort. Il fallait la faire pour des questions de périmètre, mais je pense que là, on a cédé un peu trop vite à la pression des élus, je le dis après coup, qui disaient de ne pas repartir dans des études longues, mais de la mener rapidement, en ajoutant quelques trucs, et après on verra... Là, au niveau techniciens, on a eu tort de rentrer trop vite dans ce moule-là. Il aurait fallu quelques mois de réflexion.

Dire aujourd'hui qu'on ne peut pas traiter certains points aujourd'hui, dans la période où on fait des PDS, et où l'on s'aperçoit qu'il manque un cadrage général pour faire des choses dans les PDS, ça s'appelle se mordre la queue ! Donc ça n'est pas un bon discours...

### **P MOREAU**

Ca peut être une lecture. Moi je ne l'interprétais pas comme deux vitesses. Je dirai deux espaces différents, avec des logiques fonctionnelles, financières, comportementales différentes. On a fait effectivement la priorité, les espaces en déclin par rapport aux espaces prospères. Donc la double vitesse était plutôt là. Nous, on a retravaillé les espaces qui ne nous semblaient pas problématiques au sens des déplacements, à condition d'être dépendant de la voiture. On a fait ce constat, on ne pouvait pas le remettre en cause facilement, on n'avait pas de point d'appui fort pour aller dire ce qu'on pouvait faire sur des espaces périphériques. En revanche, les espaces en déclin, pour moi qui devenaient vraiment problématiques – soit on entérine encore le déclin, après tout ce qui était industriel, même au niveau du transport, on laisse filer ça, et je ne vois pas bien comment le renversement pouvait vraiment se mettre en place si ce n'est que de prier un jour que tout ça allait se faire naturellement. Donc c'est de la planification corrective, c'était « bon maintenant on se remonte les bras, on a peut-être des possibilités d'agir, et on pourra en même temps, en tirant la pelote, à travers les déplacements, revoir les espaces de proximité, les espaces publics, l'habitat, redynamiser, en partant dans cette logique là ». De fait, on a fait le choix, assez naturel, de dire, là où ça va mal, c'est dans ces endroits là, ayons une réflexion sur comment on les restructure, quelles sont les adaptations. Il y a des espaces à enjeux dans ces zones en déclin, sur lesquels il faut quand même qu'on restructure les choses. Ca me semblait normal. En faisant ça, on privilégie et on abandonne. Mais c'est pas à deux vitesses. On a dit que tous les espaces n'ont pas le même positionnement vis-à-vis de la mobilité, et donc il y a des espaces où la voiture est un mode aujourd'hui relativement pertinent, même si on déplore que beaucoup de gens utilisent les voitures et font de la pollution. Mais on n'a pas de solution alternative satisfaisante. Donc laissons les encore un certain temps à la voiture, et voyons après, une fois qu'on a mieux structuré les espaces où c'est pertinent d'y mettre d'autres modes.

### **P ADAM**

Pour moi, le fait qu'on ait des réseaux à deux vitesses, et dans d'autres agglos aussi, je ne trouve pas ça forcément choquant, sur le principe. Parce qu'il y a quand même une typologie de secteurs périurbains assez différente. Je trouve que le périmètre de transports urbains, tel qu'il est défini par la loi, le pourtour de la Communauté d'agglomération, ne correspond quand même pas à une réalité urbaine. A partir de là, vouloir établir un niveau de service qui soit à peu près homogène sur le PTU, ça me semble illusoire, et pas forcément pertinent.

Il serait pourtant dommage de ne pas avoir un seul PDU de l'Ondaine au Gier, parce qu'il y a quand même une continuité. Il y a quelques ruptures si on regarde l'approche INSEE, mais en termes de cohérence et par rapport aux flux de déplacements, on a un deuxième périmètre intérieur sur lequel il est plus intéressant de mettre le paquet en terme de TC, au moins au sens classique du terme, sur les services réguliers.

Après, que l'on n'ait pas suffisamment pris en compte les impacts du phénomène de périurbanisation, et que finalement, on laisse un peu le terrain à la voiture, également sur ce deuxième périmètre intérieur, c'est quand même un peu vrai. On a un atout, localement, qui peut être à double tranchant, c'est le fait qu'on ait une étoile

ferroviaire qui soit propice pour organiser la distribution entre les pôles principaux de l'agglomération. Cela étant, aujourd'hui et pour quelques années encore, on sait que le niveau de service, sur cette étoile, ne sera pas optimal. Et donc dans l'attente, il me semble qu'on aurait pu imaginer des solutions complémentaires. Là, des lignes de bus à haut niveau de service, un petit peu comme le réseau express que développe l'agglomération grenobloise, me semble une bonne idée. Et on a pas du tout abordé cette question là, et je trouve ça dommage. Donc on a aujourd'hui une concurrence très forte de la motorisation individuelle, là où potentiellement on aurait pu apporter d'autres réponses.

### **S LIAUME**

Le PDU a toujours clairement affiché qu'il n'était pas anti-voiture. Jacques Fréconon l'a toujours dit. Il remet la voiture à sa place, en fonction d'une typologie de territoire. Donc la voiture en ville est réservée aux résidents et à l'accès aux commerces. Sur les territoires périphériques, on a quand même proposé des améliorations : l'ouverture des cars scolaires à tout le monde, c'est une vraie offre de transport. Après, c'est la loi de Pareto : si on prend les questions de pollution de l'air et celles d'urbanisme, d'engorgement, de qualité de vie, on traite les 80 %, et on laisse tomber les 20 autres %, où les résultats seraient médiocres. Les 20 communes rurales de Saint-Etienne Métropole représentent 15 000 habitants. Les 20 communes urbaines représentent 360 000 habitants : voilà, il y a une logique d'action. Avec les PDS, l'objectif c'est de ne passer à côté de rien, de faire remonter des demandes qui ne sont pas dans la ville-centre, et de définir un calendrier de réalisation. Mais c'est intéressant, parce que ça fait réfléchir les petites communes. Et l'enjeu des PDS c'est que tout le monde doit se mobiliser derrière le même objectif. Ce n'est pas l'agglomération, comme autrefois l'Etat, qui est responsable de tout. Si nous on n'avance pas, il ne faut pas que les autres ne nous attendent comme le Messie ! Tout le monde a sa part à prendre... C'est de la coproduction, c'est clair ! Et qui dit construction collective dit appropriation, donc pédagogie. Donc ce n'est pas le PDU de Saint-Etienne Métropole, mais celui de tous les partenaires. Globalement, les communes nous disent qu'elles sont contentes de retrouver une partie de leurs demandes dans les PDS, fruit d'une négociation. Les communes débattent, ça prouve qu'ils retrouvent des choses à eux. Ils ne s'en sont peut-être pas totalement emparés, mais c'est un début d'appropriation.

### **L MEYER**

On a essayé de répondre à toutes les questions. On a essayé de hiérarchiser les choses, sans dire qu'on allait mettre des bus partout. Pour chaque territoire, dans notre projet, on trouve quelque chose. Dans le Gier, il y a des retards très importants qui devront être réglés, mais c'est dans le PDU. Mais pour les élus, c'est plutôt de la gestion courante. On ajoute 3 ou 4 lignes à Rive-de-Gier, c'est important, mais c'est déjà en cours. On a essayé de toucher un certain nombre de publics : le domicile – travail, le domicile – école... On l'a hiérarchisé. D'où l'importance du schéma ferroviaire porté par le PDU. Nos lignes de tram à nous, c'est les lignes de trains !

|                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>rupture forte communal / intercommunal : rôle du PDU ? (coïncidence, accompagnement, impulsion)</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### **A. CHANAL**

Là, c'est une question plus politique. On a un territoire de 43 communes. Il n'y a absolument aucune raison de ne pas réfléchir sur ces 43 communes.

Je crois que pour tout projet, si au départ il n'y a pas quelques personnes qui sont là pour pousser le projet, les projets n'avancent pas. Donc, est-ce que la ville-centre, comme tous les gens viennent y travailler, du coup les techniciens et les élus avaient plus la perception de la problématique déplacements, avant les autres... C'est sûr qu'une commune rurale, même si ça évolue aujourd'hui, dans les années précédentes, une commune rurale, ce qui la préoccupait, c'était de pouvoir attirer des nouvelles familles, des constructions, sans se préoccuper de se dire comment ils allaient travailler. A la limite, ils se préoccupaient de l'école, des équipements sportifs. Mais le fait que les gens prennent leur voiture pour aller travailler, c'était vraiment pas leur problème. Sur la ville-centre, c'est sûr que les problèmes sont beaucoup plus accrus, c'est la ville-centre qui doit créer des parkings. Aujourd'hui, sur l'ensemble de l'agglomération, je crois que c'est la seule ville qui ait du stationnement payant. Parce que justement on a eu ces problèmes là bien avant. Entre la ville-centre qui à une époque avait 200 000 habitants par rapport aux autres communes, il y avait un tel écart de population, les problèmes étaient beaucoup plus vifs chez nous. Donc c'est peut-être la ville-centre qui a porté certains projets. C'est sûr qu'il y a encore des reproches, qu'on dit que la deuxième ligne de tram c'est un projet stéphanois, non, ce n'est pas un projet stéphanois.

### **J. FRECENON**

Ca ne peut pas être une coïncidence. Si vous regardez l'histoire de l'agglomération stéphanoise, elle a eu beaucoup de mal à se mettre en route et à s'organiser, et en fait, parmi les précurseurs de l'intercommunalité, le réseau de transport – j'ai cité le SITRAC tout à l'heure, qui était la première Autorité organisatrice, créée d'ailleurs par la loi qui a institué les versements transports pour les collectivités qui dépassaient les 100 000 habitants – donc ce sont bien le SITRAC et le SIOTAS qui ont été les précurseurs de l'intercommunalité.

Donc dans mon esprit, c'est plutôt les réseaux de transport qui ont été en quelque sorte les précurseurs. Alors, l'intercommunalité a évidemment donné, d'une façon très sensible, un autre élan. Tout à l'heure, vous parliez de projet de territoire. Effectivement, le PDU, c'est un véritable projet de territoire. Dans tous les cas, c'est une armature d'un projet de territoire. Quand aujourd'hui on regarde comment se transforme la ville de Saint-Etienne, ceux qui disent que la deuxième ligne de tram favorise beaucoup la ville, d'une certaine manière, c'est vrai, mais en même temps, on ne pouvait pas faire autrement. Et il n'y a pas de raisons de faire autre chose. Quand on prend le bus dans la vallée du Gier, bien sûr qu'on peut aller à Rive-de-Gier ou à Saint-Chamond, mais la plupart du temps, la destination c'est Saint-Etienne. Et je dirais la même chose quand on vient de l'Ondaine.

Et avec le SCOT, tout se tient. Les différentes lois qui se sont succédées et qui aboutissent à la loi SRU, qui est quand même le couronnement de l'édifice, ces différentes lois vont toutes dans le même sens.

### **AC LIEUTAUD**

Pour moi, le PDU est venu se substituer au SDAU. Je vis la même chose à Roanne, il y a un SDAU, on a une planification à la fois de l'urbanisme et des réseaux de déplacements, hors transports collectifs puisque c'était dans les années 90. Mais la logique était là. A Saint-Etienne, le PDU est venu remplacer un vide, de ce point de vue là.

Il y a donc un manque, il y a eu la loi qui est venue proposer cet instrument, il y a un réseau d'acteurs, Thiollière, adjoint de la ville-centre, qui avait besoin d'évoluer, quelqu'un qui était capable de le porter, une mayonnaise qui prend... Effectivement, le PDU a été un élément clé dans la mayonnaise, je pense !

**JG DUMAZEAU**

Je ne pense pas qu'il y ait eu de vrai lien de réflexion entre le PDU et le renforcement de l'intercommunalité. Si on a révisé le PDU, c'est qu'il fallait adapter le périmètre, et mieux traiter certains thèmes. Mais je ne pense pas que le PDU ait forgé l'intercommunalité. Mais plutôt, je pense que le SIOTAS était une institution qui fonctionnait relativement bien, avec des élus déjà maires ou élus dans 15 communes. Historiquement, le SIOTAS a toujours donné l'exemple d'un fonctionnement consensuel entre élus de tous bords politiques. Et je pense que c'est plutôt ça que les gens voulaient mettre en exergue, pour dire qu'il fallait essayer de retrouver, dans une structure intercommunale plus importante et avec des compétences plus étendues, ce fonctionnement consensuel. Personnellement, j'en suis convaincu. Le modèle de consensus était là. Cela dit, c'est plus facile de trouver un consensus sur les transports que sur les ordures ménagères ! Les élus n'ont pas voulu extrapoler le système, mais ont quand même dû dire à leurs collègues qu'on pouvait arriver à se mettre d'accord et à travailler pendant vingt ans sur le thème du transport.

**2. acteurs dans la scène de négociation PDU**

**quel rôle pour les débats « informels » par rapport aux rencontres « officielles » ?**

**A.CHANAL**

Entre le moment où l'Autorité organisatrice peut être rigide, et l'application... parce qu'honnêtement, sur le PDU, chez nous, il y avait quand même de fortes contraintes. Il a fallu quand même que les stéphanois digèrent tout ce qu'on leur a fait subir, et c'est quand même pas toujours facile, même si c'est pour le bien...

Alors cette négociation, par exemple la vitesse commerciale du tram... Si Métropole me donne les moyens humains et financiers de mieux gérer la ville. Mais la Ville ne peut pas tout supporter, il y a des contraintes budgétaires. Donc il faut arriver à un consensus.

Mais oui, il y a des discussions avant la validation du PDU.

**JG DUMAZEAU**

Qu'est-ce qu'on a décidé en dehors des structures ? Ca tient une place certaine ! J'exagère un peu, mais le déroulement de la procédure... on n'a pas mobilisé les foules, soyons clairs ! Ce qui m'avait gêné, c'était de façonner ce PDU avec une absence certaine de la ville-centre...

Il y a eu 3 voire 4 réunions politiques, en présence de Michel Thiollière. Ces réunions n'ont pas de compte-rendu... Donc oui, il y a eu des réunions informelles, très importantes.... J'ai des documents annotés de la main de Michel Thiollière. Il y a eu des réunions avec Michel Thiollière, Jacques Fréconon, Claude Marder et un autre élu du SIOTAS si je me souviens bien. Là, clairement, ces réunions avaient été élaborées avec Estelle Filippini et avec Patrick Moreau.

**S LIAUME**

Pour le premier PDU, Jean-Guy a un mode de fonctionnement très bilatéral... beaucoup d'informel, de discussions... ce que tout le monde fait. Mais je pense que dans la révision du PDU, on a eu un mode de

production beaucoup plus ouvert. Même si le premier PDU avait l'apparence d'une organisation en plusieurs niveaux de comités de pilotage, il s'est fait à 3 : F. Duval, J.G. Dumazeau, E. Filippini. Ils référaient à Jacques Fréconon. Sur ce lien là, dans la révision, il a été plus étroit au niveau de la maîtrise d'ouvrage, ce qui a certainement clarifié l'informel. Clairement, le couple pilote, ça a été Jacques Fréconon – Ludovic Meyer, mais qui avaient la légitimité complète pour être tous les deux. Et les autres partenaires ont été associés à leur place. Les échanges se sont faits entre eux deux, au sein même de la maîtrise d'ouvrage. Ils ne se sont pas faits dans un réseau informel qui associerait moult personnes... Donc les espaces de dialogue, d'échanges, de négociation, de remontée de l'information, ils se sont faits dans des groupes bien identifiés, où chacun disait ce qu'il avait à dire... L'agence d'urbanisme, la STAS... et tout ça remontait en comité de pilotage.

Nous, on n'a pas travaillé comme Jean-Guy pour le premier PDU. Parce que travailler comme ça, c'est s'asservir complètement au politique, demander une carte blanche, se ranger auprès d'un élu. Nous, on est obligés de fonctionner en ouverture totale, de ne pas faire d'informel, sinon on finit par se faire démasquer, puisqu'on n'a aucun lien privilégié avec les élus. Il suivent leur carrière, et n'ont rien à faire de la nôtre.

A l'époque du SIOTAS, le Président c'était P. Chauvet, qui avait été placé là par Michel Thiollière. Jacques Fréconon faisait le boulot, mais sans avoir été légitimé patron de l'affaire, un côté « grognard », donc. Dans le nouveau contexte institutionnel, Jacques Fréconon a toute la légitimité pour porter la démarche.

**comment définir votre implication dans la démarche ? motivation personnelle ? motivation institutionnelle ?**

#### **A. CHANAL**

Quand j'ai été élue en 2001, que j'ai eu cette délégation là, j'étais très surprise, je n'ai absolument aucune compétence technique, sur ça, vraiment aucune. Honnêtement, j'avais déjà deux enfants qui commencent à être un peu plus grands mais qui étaient en bas âge, c'est vrai que j'utilisais ma voiture... j'ai commencé à utiliser de temps en temps le tram avec eux, quand ils marchaient, c'était déjà un peu plus facile... Je n'ai jamais pris le tram avec une poussette !

Donc c'est vrai qu'il y a plein de choses que j'ai complètement découvert ! Je n'étais ni écolo, il y a plein de questions que je ne m'étais jamais posées... Et du coup, d'arriver dans cette délégation, ça m'a vraiment fait réfléchir à des tas de choses. Et je me suis rendu compte des incohérences, et puis qu'on avait pas tout saisi... je veux dire que la majorité, 90 % de la population ne comprenait pas certaines choses. C'est pour ça qu'il y a eu certains blocages. Moi, j'ai bien vu l'évolution des mentalités entre 2001 et 2005, où quand je discutais avec les gens de certains projets, où j'avais des freins, et où maintenant, sur des projets où on a réussi à faire un équilibre entre la voiture et les transports collectifs, maintenant il y a des gens qui disent « il faut être encore plus sévère, plus strict par rapport à la voiture ! » Donc, en quatre ans, j'ai vraiment vu avancer les mentalités. Et moi, quand j'ai pris en main ce dossier là, du coup ça m'a fait réfléchir, et je me suis dit que sur certaines choses, on n'est pas bons du tout ! Et moi la première... J'étais très contente là dessus, parce ce que j'ai vraiment découvert des tas de choses. Après, pourquoi je m'y suis impliquée, parce que vraiment je me suis rendue compte de l'importance du dossier. Après c'est aussi un peu plus personnel : à partir du moment où on me confie une tâche, c'est pour que j'essaie de la remplir correctement.

Mais la démarche PDU, je pense qu'elle correspond à un vrai besoin là dessus. Parce que si on était resté que dans la loi, si on avait pas fait un PDU, ça aurait été beaucoup plus dur. Le fait qu'il y ait cette contrainte... ça permet de réagir plus vite.

#### **J. FRECENON**

En vous écoutant, vous me faites penser que je suis peut-être là depuis trop longtemps ! J'aurais bien aimé, à titre personnel, que ce ne soit pas forcément moi qui assure le suivi et la suite des PDU. J'aurais bien aimé qu'il y ait d'autres vocations, qui se dévouent...

Ce qui m'a manqué, honnêtement, pendant l'élaboration du premier PDU, entre 1995 et 2000, ça a été une véritable implication de la grande ville, que j'ai n'ai pas eue. Les raisons sont multiples. Parce que c'est vrai qu'on ne peut pas organiser des choses comme ça sans que la grande ville soit très présente. Ce qui n'est plus du tout le cas aujourd'hui, c'est totalement différent. Je le vois, le Président lui-même est parfaitement motivé, parfaitement au courant de ce qui se fait, et puis il y a des relais maintenant à Saint-Etienne, parce que c'est vrai qu'un projet de déplacements, c'est aussi un projet d'urbanisme. Et puis finalement, c'est un projet de ville, c'est clair. Aujourd'hui, quand on voit la ligne de tram qui descend vers Châteaureux, qui prend les voies de Bérard qui étaient des espaces complètement abandonnés au stationnement anarchique des voitures ; quand on regarde le cours Victor Hugo, avec les perspectives tracées par le tram ; quand on regarde la place Fourneyron, on sent bien que... les gens l'ont compris. Au début, ils ont critiqué. Ils ont dit « le tram on connaît, on en a déjà un, pourquoi nous ramener ça ? il y a des bus, ça va très bien », aujourd'hui, dans toutes les annonces de ventes d'appartements, la présence du tram est un atout important.

#### **AC LIEUTAUD**

La vision du Conseil général... Nous on dit « il y a un domaine que le Conseil général connaît bien, c'est la route ! » Au moins à la voirie départementale... Après, qu'il y ait une dimension Conseil général par rapport au devenir de l'agglo, plus portée par les affaires économiques, c'est-à-dire l'idée que le Conseil général peut apporter son soutien parce que c'est l'agglo, parce que c'est Saint-Etienne, parce que c'est la première agglo du Département, parce qu'il y a des questions d'aménagement du territoire...

Au travers de la question des déplacements, la porte d'entrée c'est effectivement le réseau routier départemental, et dans ce cas là, nous... c'est très important d'être associés à la réflexion collective, c'est aussi important que chacun sache parler de ce qu'il connaît ! Donc, on vit les deux ! Dire qu'on n'était pas dedans, je ne sais pas quel était le noyau dur, mais on a toujours répondu présents ! Un Conseiller général, il ne s'occupe pas que de ses agglos... Après, il y a tout un système... Un Conseiller général risque toujours d'être accusé de ne prêter qu'aux riches, et en particulier qu'aux agglos, vis-à-vis du reste du territoire. Ca, c'est le premier truc. Donc le Conseil général fait très attention d'accorder autant « d'importance » aux agglos qu'au reste. L'inverse est sans doute vrai aussi. Quand les intercommunalités se créent, elles le font souvent aussi par opposition au Conseil général, en disant « on veut exister ! Si on veut exister, il faut tuer le cordon ombilical ! » Nous, on ressent ça assez fort, c'est assez curieux... C'est quelque chose que j'ai ressenti à travers les services, l'idée que même à travers les services de Saint-Etienne Métropole, il y avait des idées qu'il ne fallait pas dépendre des services du Conseil général en termes de réflexions, et qu'à la limite, si on n'était pas d'accords avec eux, c'était un bon moyen de dire qu'on était libres ! Moi je me dis que c'est plutôt de l'ordre de la crise de croissance, de la maturation... ça

va se faire ! Mais nous, on a ressenti ça, en tant que service... « Il ne faut pas que Saint-Etienne Métropole ait l'air de dépendre du Conseil général ! » Et ça, pour moi, c'est un peu dommage, parce que ça donne une clé de lecture qui n'est pas celle qu'on souhaite... Alors peut-être qu'au Conseil général, les gens sont arrogants ! Enfin je ne sais pas, mais il y a un axe de réflexion, sur la démarche du Conseil général, qui est un peu biaisée par ça, par l'idée qu'il faut s'affranchir de l'éventuelle tutelle.

Dans les relations entre collègues, on finit par se connaître, on a tous testé quelles étaient nos marges de manœuvre, on a tous occupé l'espace. Nous, on a dit ce qu'on avait à dire, en particulier sur le PDU, sur l'histoire de la hiérarchie du réseau de voiries. On a dit « là, on est concernés, il faut qu'on dise ce qu'on pense ! » Et même si on n'a pas pu le faire autant qu'on voulait avant, il y a un moment où il faut que le Conseil général assume sa responsabilité. Je pense que maintenant, on sait bien tous où on est, et je pense qu'on sait à peu près bien tous, qu'il faut qu'on doit travailler ensemble. Et que ce n'est pas en disant « je suis grand, je suis majeur, je suis vacciné, je n'ai pas besoin de quelqu'un pour me dire ce qu'il faut que je pense ! », que les choses avanceront...

Sur la hiérarchisation, moi je suis arrivée il y a sept ans... Et je me souviens que Jean-Paul Scalliet me disait qu'ils avaient été assez impliqués dans la phase initiale du PDU, en particulier pour monter le modèle. Il y avait eu des réunions, des validations... Il y avait eu à ce moment là un partage entre techniciens réel, dans l'idée qu'il y avait un instrument à monter, et que chacun apportait sa valeur. Il n'y avait pas du tout à ce moment là d'enjeu, de rapport de force... Et ça m'a frappé, parce qu'il y avait vraiment là une démarche... Et puis, quand on est arrivés dans l'utilisation du modèle, et dans les résultats, on a senti qu'on n'était plus dans ceux qui étaient identifiés comme pouvant participer à l'analyse des résultats... C'était Saint-Etienne Métropole qui menait son destin. Il posait les questions, il avait les outils pour y répondre, et dans les outils, il y avait éventuellement le Conseil général... Mais on n'était plus dans le noyau dur. Je ne crois pas qu'on n'ait pas voulu y être ! Mais nous on a senti que clairement il fallait positionner le Conseil général comme un partenaire parmi d'autres, et surtout pas lui faire une place privilégiée...

Il y a quelque chose d'important aussi, c'est sur la façon de conduire les démarches. C'est vrai qu'au Conseil général, on dit souvent qu'on ne décide pas de grand chose, ici, à la voirie. On fait de l'aide à la décision, et on y tient énormément. On sait qu'une décision qui n'est pas portée par les élus, qui n'est pas la leur, a une espérance de vie très limitée. Donc, souvent, on dit que ce n'est pas parce qu'on va en réunion qu'on décide. La décision, in fine, du Conseil général, quand elle est stratégique comme pour la hiérarchie du réseau, ça ne peut pas être une décision de techniciens, qui gèrent la route. Donc c'était du niveau assemblée départementale, niveau Pouquet. Ça, on a eu le sentiment que ça n'entraînait pas du tout dans le calendrier de la démarche. Donc on se retrouve avec des choses qui étaient très avancées, on nous demandait notre avis, mais c'était trop tard, parce que ça avait été validé par les instances politiques de Saint-Etienne Métropole, et du coup, on nous demandait de porter ça... c'était compliqué ! Il y avait un problème de vision de ce qu'était la démarche collective... mais je pense que ça va s'arranger.

## **JG DUMAZEAU**

Il y a une ou deux familles de raisons. La première, c'est que je suis intimement persuadé que dans les collectivités, si on ne fait que gérer le quotidien sans donner de vision d'avenir aux gens, outre l'aspect routinier,

on est sûrs de ne pas faire grand chose. Moi, je ne vois pas comment travailler sans un minimum de vision d'avenir, pour que les gens arrivent à se resituer dans un cadre qui dépasse leur quotidien.

Après, quand on veut manager un service ou une entité, il faut toujours avoir dix ans d'avance sur ceux qui sont avec vous. Après les gens vous font des reproches... mais si on continue à gérer les cars rouges au quotidien, autant régler ça autour d'un casse-croûte ! Il faut y croire, aussi...

Si je n'y avais pas cru, si Jacques Fréconon n'y avait pas cru, si Estelle Filippini n'était pas arrivée à un moment stratégique pour inverser certaines méthodes de travail... Je crois que c'était bien qu'on y ait cru tous au même moment. A l'époque, au SIOTAS, Bernard Dupas n'y croyait pas, au PDU... Mais si on ne croit pas en l'avenir, est-ce qu'on peut gérer le quotidien ?

## **P MOREAU**

Sans doute la motivation personnelle peut expliquer un peu la motivation institutionnelle. Là, on ne peut pas faire abstraction du fait que les choses étaient atypiques par rapport à d'autres agglos, parce que, de fait, on ne peut pas dire qu'à l'époque, la STAS existait vraiment dans la démarche en tant qu'entreprise. Ce n'est pas la STAS qui savait qu'elle rentrait dans un PDU. C'était plutôt certaines personnes. A l'époque, STAS et SIOTAS, pour moi, c'était un couple qu'on pouvait difficilement séparer. Il y avait une sorte de continuité dans ce système là. Alors effectivement, il y avait bien le SIOTAS en tant qu'élus, avec ses techniciens, mais les quelques techniciens STAS et SIOTAS, c'était quasiment la même finalité, le même fonctionnement. C'était de faire tourner le réseau, l'adapter, et simplement c'étaient les techniciens du SIOTAS qui faisaient la courroie de transmission avec les élus, et les techniciens de la STAS qui faisaient la transmission côté entreprise. Sachant que dès qu'on basculait, c'était l'entreprise, au sens vraiment de tous les jours, des conducteurs et des chauffeurs. Ce que beaucoup souhaitent, c'est que l'exploitant soit un peu aux ordres ; quand l'AO l'a beaucoup travaillé, il n'y a pas de difficulté à ce qu'on dise que l'exploitant a sa feuille de route, mais sa feuille de route, elle est cohérente parce qu'avant elle a été relativement préparée par des gens soit en direct dans des AO, soit avec des bureaux d'études qui savent de quoi ils parlent, donc effectivement il n'y a plus trop de doutes. Il y a des versions où l'entreprise est un peu présente pour que les choses soient moins unidirectionnelles. Mais là c'était ce mode de fonctionnement, ça se passait par ces relations étroites quasiment quotidiennes, toutes les semaines, les quelques techniciens étaient en relation avec Saint-Etienne Métropole.

On ne peut pas dire qu'il y avait la STAS d'un côté, et le SIOTAS. Il y avait les deux, pour le PDU, comme étant pour moi la clé qui pouvait permettre de dépasser les blocages dans lesquels on était, vis-à-vis des plans de circulation de la Ville de Saint-Etienne, qui n'aboutissaient pas alors que ça faisait des années qu'ils en parlaient ; blocages sur la restructuration du réseau, dont on voyait bien qu'il perdait des clients, mais on ne savait pas par quel bout le prendre, et puis blocage sur la question de faire ou pas un deuxième tramway. L'entreprise était très intéressée, à un moment, à mon avis, comme un beau joujou supplémentaire, avoir un tramway supplémentaire, c'est toujours une motivation pour entraîner une entreprise, pour faire évoluer les gens, et puis parce que c'est un outil qui aussi, commercialement, pouvait répondre un peu à cette difficulté d'attirer les gens vers le transports collectif. Ça paraissait un bon outil, plus la culture, ici on est près du tramway, au sens où les conducteurs, les gens qui l'entretiennent, y sont attachés, l'agglomération y est attachée, les gens qui le pratiquent y sont attachés, donc il y avait cette perspective de voir le dossier évoluer, puisqu'on était dans l'impasse. Mais ça c'était une opération STAS – SIOTAS. On était tous dans le même bateau, et on pouvait pas

distinguer ceux qui étaient STAS ou SIOTAS. Alors après, le PDU s'est lancé comme ça, entre temps, on était content du démarrage de l'intercommunalité, parce qu'on voyait bien que le périmètre des quinze communes n'était pas pertinent, donc le PDU permettait d'aller à un périmètre plus intéressant, sauf que là on commençait à échapper à ce que l'on maîtrisait. Dans cette perspective, les débats ont été d'abord à Saint-Chamond, après, encore plus de communes, aller jusqu'au bout avec le Rhône, enfin tout ça a évolué, et plus il y avait ce débat là, sur les aspects territoriaux, plus le PDU, qui était au départ un élément montrant un certain consensus sur les transports et l'urbanisme, mais aussi l'économique pour essayer de redynamiser l'agglomération, d'essayer d'être un peu « vitrine », de montrer que les choses redémarrent, que des grands projets existent, la communication... toutes ces dimensions là, pour montrer l'exemple, pour dire aux gens « si on se regroupe et si les communes qui sont autour adhèrent à une entité plus importante, ça nous donnera une force plus importante ». Ca a été un élément pari d'autres pour dire « regardez, il y a des démarches qui marchent », à l'époque on était dans la phase un peu euphorique du démarrage et que tout le monde pouvait voir que ça aidait à solutionner des problèmes qui traînaient depuis des années. Ca a eu au moins cette vertu d'essayer de dire « il y a des trucs qui marchent, donc si vous venez, vous verrez que ça marchera aussi pour vous ».

Après on est arrivé avec une opération différente, l'aspect des relations contractuelles entre l'AO et l'exploitant ont été revues avec des hésitations : système local, système classique de délégation, ou ce qu'ils ont accouché, le marché public, qui n'existe nulle part en France, ça c'est venu casser un peu le mode de fonctionnement. Saint-Etienne Métropole est quand même née d'une structure qui, au départ, traitait de deux – trois domaines de compétences ; d'un seul coup, on en récupère des tas d'autres. Sur certaines comme le transport, il y a des personnes qui manifestement n'y connaissent pas grand chose. Donc on a hérité de cela, bilan positif, négatif, je n'en sais rien, mais ça a changé le mode de fonctionnement. On se cherche encore. On est revenus à la délégation. Mais tout le monde veut le beurre et l'argent du beurre.

A titre plus personnel, effectivement, moi je suis venu pour faire de l'aménagement, au sens aménagement de réseau, c'est-à-dire architecture de réseau mais aussi aménagement de l'espace. Je voulais faire de l'urbanisme, à travers les réseaux de déplacements. Je serai un peu de l'école Gabriel Dupuy, pour moi l'urbanisme ça démarre d'abord par les réseaux. Pour moi, ne travailler qu'à un zonage, et puis à la configuration de ces espaces, ça n'est pas de l'urbanisme. L'urbanisme, c'est l'espace. C'est la gestion de la localisation et de la mobilité. Et d'autant plus la mobilité dans nos pays développés, où le plus important c'est de se déplacer dans son territoire, dans son espace, qui n'est pas toujours homogène. Donc pour moi c'était un peu l'expérience rêvée de remettre en condition l'espace urbain avec la mobilité. Malheureusement, on est arrivés dans un endroit où aujourd'hui, les gens ont une vision de l'urbanisme vraiment restreinte. Il y a l'exemple de Cluzet. En tout cas, ils n'ont rien compris de ce qu'on essayait de faire. Et donc après, c'est la frilosité. Les gens n'ont pas compétence de parler d'aménagement ou d'urbanisme. C'est les gens du service urbanisme de la Ville de Saint-Etienne qui peuvent traiter de l'urbanisme. Les autres, ils ne sont pas compétents. Des gens comme Charbonneau, c'est pareil. C'est des gens qui maintenant ont leur pré carré. Ce sont des incontournables. De temps en temps, ils disent des choses très intéressantes, c'est pas qu'ils sont incompetents, mais dans d'autres villes, ils seraient parfois plus ouverts. Ici, ils sont chapeautés par des gens qui ne veulent pas que les choses leur échappent. Quitte à faire des choses stupides. Mais ils préfèrent des choses qu'ils ont faites eux-mêmes stupidement, plutôt que des choses qui seraient un peu plus intelligentes, mais qui seraient partagées.

Alors le cercle, il s'est bien élargi, mais en s'accommodant de consensus, de « oui, on verra », « on va temporiser », et tout ça, ça a fait que ça perdait de cet intérêt là. Mais enfin, il en restera quelque chose.

## **P ADAM**

Je ne ferais pas forcément de différence entre la motivation de la maison DDE et de motivations personnelles des techniciens qui ont pu être présents sur le dossier, dans la mesure où ça résultait vraiment d'une stratégie, d'un positionnement qui avaient été élaborés de concert, avec un aval, une volonté forte, au départ, de la direction. Donc par rapport à ça, on était vraiment à l'aise quant au fait d'essayer de promouvoir des politiques assez volontaristes, alors que c'est vrai, dans certains cas, les techniciens qui sont présents dans certains groupes n'ont pas forcément le sentiment d'être suivis, et que même les positions soient partagées par le reste de l'institution. Là, cette difficulté, on ne l'a pas eue, donc c'était vraiment un avantage, et c'est ce qui a conduit à ce qu'on puisse s'impliquer, sans retenue finalement, on était très très à l'aise.

Après, il y a toujours deux niveaux d'implication, c'est d'abord un niveau régalien, puisqu'un certain de textes précise que l'Etat est présent à un certain nombre de moments au fil de l'élaboration, de l'approbation et de la mise en œuvre du PDU. Le fait, d'ailleurs, qu'on ait accompagné le plan de financement, n'est pas neutre, non plus là dessus.

Et puis après, il y a une participation beaucoup plus volontariste, qui là est à géométrie vraiment variable, suivant les agglos et les DDE. Ca résultait aussi du fait qu'en 2002, je suis venu dans la Loire pour monter cette cellule Déplacements – Transports, donc il y avait, au plan stratégique, la volonté de mettre en place des moyens, humains, du temps, de la compétence sur ce type de dossier, donc ça tombait bien. Ca a permis de rentrer tout de suite dans quelque chose d'opérationnel, d'appliqué. On a eu une conjonction de facteurs qui étaient favorables, là dessus. Avec, encore une fois, l'équipe de direction, qui sans retenue était pour s'impliquer dans ce dossier là, avec un choix stratégique très clair, qui était de dire « la DDE n'est plus sur ses prés carrés de défense et de promotion de grandes infras. Il y a certains projets qui sont portés par l'Etat. On les revendique, on les porte également, mais pour autant, il y a un objectif fort, qui est de dire que la DDE, aujourd'hui, se bat pour qu'on réduise le volume de circulation automobile sur l'agglomération stéphanoise, et qu'on fasse toute promotion pour les modes alternatifs ».

[Malgré les évolutions gouvernementales récentes], je crois que sur le fond, le discours n'a pas véritablement changé. Dans les intentions, le gouvernement est à peu près cohérent sur les cinq – six dernières années. Ce qui a changé, c'est quelque chose qui est souvent décisif, à la fois pour faire émerger des projets et pour asseoir le partenariat avec l'Etat, qui est le financement. Le financement, je crois qu'il ne faut jamais considérer que c'est forcément définitif. On a déjà eu dans le passé ces revirements, en 1986, il y a eu un retour en arrière, et puis ça a mis le temps mais c'est remonté en puissance. Après, ça s'inscrit dans un cadre un peu différent de celui de l'époque, c'est celui de la mise en œuvre d'une nouvelle phase de décentralisation. Clairement, on fait assumer à chacun, au plan financier, ses responsabilités, ses compétences institutionnelles. Ca participe assez directement de ce grand mouvement.

Après, on n'est pas non plus réduits à dire que côté financement, il n'y aura jamais plus rien de l'Etat. Simplement, je pense qu'on va se recentrer sur des objectifs plus limités, il restera toujours a priori des volets ferroviaires aux contrats de plan, donc des projets du type de celui de Saint-Etienne – Firminy, ça peut continuer à être accompagné par l'Etat, peut-être sur des niveaux moins élevés. Sur des subventions ou des aides plus

directement en lien avec le transport public urbain, ça ira plus sur des opérations innovantes, ou bien à forte plus-value par rapport à un projet de tram classique. Donc je pense en particulier au tram-train interconnecté pour Saint-Etienne, qui me semble pouvoir être défendu auprès des instances nationales.

[Avec le transfert des routes nationales aux Départements], on a mélangé des contraintes et des soucis de court terme, sur une vision plus de long terme, et une évolution, c'est vrai, vers une structure à plusieurs niveaux, qui mettait notamment en évidence les Régions et les grosses intercommunalités. On a été plombés par le fait qu'en terme de budget, l'Etat avait envie de se débarrasser rapidement de toute une partie de son réseau routier, et que la solution technocratique, c'était de pouvoir refiler ça aux Départements, qui avaient une compétence et des structures... et là, on a un peu brouillé les cartes...

### **S LIAUME**

En même temps, on a écrit le projet d'agglo, on a fait le PLH, le PDU. On a jeté les bases d'un schéma commercial. Le PLH a un retentissement aussi important que le PDU. Mais on n'a pas privilégié le PDU par rapport au reste. C'est vrai qu'on avait une base, donc ce n'était pas très très compliqué... Jacques Fréconon portait bien le dossier. Le PLH, adopté à la même époque, on parlait de rien : les communes avaient toujours refusé d'en faire un.

Et à titre personnel, c'est pareil : je ne l'ai pas privilégié par rapport à d'autres dossiers.

### **L MEYER**

La motivation des services de Métropole par rapport à ce projet est évidente. Sur le fond, on est tous en phase, sur le plan technique. Politiquement, il y a eu consensus aussi, ça n'a pas été très attaqué. La motivation de la structure ? On est une structure encore jeune. Au niveau de la direction générale, le PDU correspond plus à une obligation légale, qu'on est contents de sortir à chaque fois. C'est un peu un bouclier qui justifie les actions et les protège. C'est une ligne directrice qui rassure. Mais c'est des gens qui tombent après trop vite dans l'opérationnel : la seule chose qui compte, c'est la réussite des trous qui sont dans les rues. Il n'y a pas encore cette hauteur de vue par rapport à ces procédures-là, qui doivent être portées, soutenues. Au niveau des services, on est un peu seuls à essayer de porter ça, par exemple quand on va dans les communes avec les Plans de Déplacements de Secteur.

Nous, on est jeunes, on n'a peut-être pas encore la notion du temps politique, mais ce qui est grave, c'est que les élus ont ce temps dans la tête, et que certains techniciens veulent les faire ralentir. Ca c'est inadmissible, c'est désespérant. Nous, on vit avec le projet PDU. Mais dans les esprits, les idées n'avancent pas tant que ça. On vit encore avec les projets en cours, on n'a pas passé l'étape. On la prépare, mais il faut des décisions qui fassent avancer, même si on a la programmation pluriannuelle du budget de Métropole, qui a permis d'inscrire des projets du PDU. Ce qui coince, c'est les grands projets de TCSP.

Personnellement, la révision du PDU m'a appris beaucoup de choses en management de projet et des gens. Beaucoup de travail avec les politiques, c'est intéressant et formateur. Aujourd'hui, on fait avancer les choses via les PLU, le PLH, le SCOT. C'est l'intelligence du service d'allier le prospectif et le très concret. On peut influencer sur certaines choses. Il faut qu'on accompagne le projet, mais il faut aussi accepter de se dessaisir au profit de services plus opérationnels. Sur les grands projets comme le tram, le chef de projet a un rôle considérable. Sa personnalité est cruciale. Je reste persuadé qu'à Saint-Etienne, il y a des personnes qui font une ligne de tram et

qui ne savent même plus pourquoi ils la font ! Ils 'occupent des commerçants et des trous, mais ne savent plus pourquoi il faut la faire. D'où des décisions prises qui vont à l'encontre du schéma général...

**le PDU est-il plutôt un événement ponctuel, ou une approche au long cours ?**

**A. CHANAL**

Ce PDU, il doit vivre, il doit évoluer, là il est prévu pour 10 ans. Mais à la limite, si en 2010, ça me semblerait logique, si en 2010 on se rend compte que le PDU il a besoin d'encore évoluer, mais dans le bon sens, eh bien il faudra peut-être encore faire une révision. On n'est pas obligés d'attendre 2013. Moi, je le vois comme ça.

**J. FRECENON**

Je pense que c'est une démarche au long cours, parce que s'il y avait un retour en arrière, d'abord, ce serait vraiment mépriser les dépenses qui ont pu être faites, et puis ce serait un retour en arrière que les gens ne comprendraient pas. Là aussi, c'est un peu le problème de tous les élus, il faut savoir dépasser les craintes ou les réactions des uns ou des autres : des riverains, qui ont du mal pendant la période de travaux, des commerçants, qui à tort ou à raison – à tort à mon avis, mais ça n'engage que moi ! - pensent que le client ne vient que dans son véhicule personnel... C'est ce qu'on leur dit : promenez-vous dans toutes les villes d'Europe et du monde, vous verrez que toutes les villes importantes se sont en quelque sorte protégées de l'invasion automobile. La ville est faite pour le piéton, pour le cycliste, pour les poussettes, et bien sûr pour le transport collectif. Dans une ville, il faut quand même pouvoir se déplacer !

Moi je ne crois pas au retour en arrière. Bien entendu, il peut y avoir des aléas, une volonté plus forte ou moins forte à un moment ou à un autre. Tout retour en arrière sera un retard très important.

**AC LIEUTAUD**

Le PDU, c'est un point de départ... à mon sens, il y a un PDU qui a essentiellement été axé sur les déplacements collectifs, mais qui du coup n'a répondu qu'à une partie de la question. Même si on pense que c'est ceux-là qu'il faut mettre en valeur, la ville centre est quand même envahie tous les jours par les bagnoles, de ce point de vue là à mon sens c'est un PDU qui est très partiel. Sur le plan technique, il a eu un mérite, c'est de promouvoir les transports collectifs, sur le plan politique, il a le mérite de promouvoir la réflexion politique, mais sur le plan technique, il y a des dimensions qu'il n'a pas abordées. Il y a effectivement l'histoire de ce qui se passe en périphérie par rapport à ce qui se passe dans l'agglomération, mais surtout, les problèmes de circulation... ce n'est pas le PDU qui a permis de reposer cette question là, à mon sens, de façon magistrale... Peut-être aussi parce qu'il y avait déjà des partenaires. Il y a déjà eu un Dossier de Voiries d'Agglomération, il y a déjà eu des lieux, des structures...

**JG DUMAZEAU**

On est toujours dans la durée, au moins parce que des gens comme Michel Thiollière et Jacques Fréconon y croient. Et il vaut mieux que les gens qui sont aux commandes y croient ! On est toujours dans un processus, mais il faut l'encourager, le maintenir, le développer. J'espère que dans l'Ondaine, dans le Gier, on a réussi à parler d'ambition pour le territoire, tout en le déclinant localement.

### **P MOREAU**

Le PDU a été plus ponctuel que dans la continuité, dans ma vision à moi. Ca nous a surpris qu'il soit le point de passage obligé d'un certain nombre de problèmes qui existaient, et dans lesquels on a dit « c'est le PDU qui va nous permettre à la fois de rassembler un peu tout le monde, de remettre un peu les choses d'aplomb, ça fait pas mal d'années que des gens réfléchissent sur des trucs où on arrive pas à aboutir. Maintenant, si on annonce qu'on aura des comités de pilotage, qu'on devra rendre un document, qu'on est dans quelque chose qui va se formaliser, ça a relativement bien marché, même si ça n'inondait pas grand monde. ceux qui étaient dedans, ceux qui participaient, avaient vraiment l'impression que ça allait régler les problèmes, que ça allait servir de cadre, qu'il y avait une certaine légitimité. On a profité de cette inertie là pour que ça prenne une consistance, quitte à parfois être un peu surpris que tout le monde se rallie assez bien à ce qui était évoqué, ça permettait d'entériner, ça tournait dans un noyau de gens, techniciens qui étaient assez peu nombreux, élus assez présents, j'ai l'impression que ça, ça a bien marché. Ce qui après, m'étonne moi, c'est le fait que le PDU, malgré le vide de résultat, continue à être un élément évoqué, et qu'il rayonne sur un nombre de gens plus important, même si pour eux ça n'est qu'un document dont ils ne saisissent pas encore les mêmes choses, je crois que la greffe existe, en revanche, il n'y a pas la vertu pour laquelle il a été fait, c'est-à-dire un document de référence, astreignant pour tous ces gens là. Le PDU me semble donc ponctuel, dans sa vraie dimension, sa dimension complète. Ca a bien marché pendant la phase d'instruction du dossier, parce que là il y avait une certaine proximité. En revanche, il aurait pu s'éteindre, il ne s'éteint pas, on le prend quand même comme élément de référence, mais dans une version minimale, qui ne me satisfait pas, parce que ça devient un peu l'alibi. Puisque tout ce qu'on fera figure au PDU, ça donne bonne conscience, et en fait, personne ne regarde concrètement, si ce que l'on est en train de faire c'est bien prévu comme tel, si ça motive les gens pour dire « l'année prochaine, ce problème devra être réglé ». Il a cette fonction de référent, mais aux vertus qu'on pouvait imaginer avec la définition que moi j'ai d'un PDU, d'un schéma directeur. On a dit des choses, il ne faut pas se contenter de les dire. C'est pas un document pour dire « il y a eu un temps fort, on s'en rappelle historiquement ».

### **P ADAM**

C'est un peu les deux. Les énergies ont été mobilisées à un moment précis, le PDU sera connoté, avec une date de finalisation. Mais il y a eu une volonté, et ça c'est nouveau par rapport au PDU initial, de le faire vivre, avec un esprit partenarial qui est celui de son élaboration. Deux choses le traduisent bien : le fait qu'on ait mis en œuvre des PDS, qui avaient été déjà voulus à l'issue du premier PDU mais qui avaient du mal à se concrétiser. Là, on a vraiment embrayé au moment de la finalisation du PDU sur les déclinaisons sectorielles, avec une approche là aussi partenariale. Et puis, on a quand même l'installation d'un comité de pilotage du PDU, avec une formalisation de programme annuel ; ça, ça n'existait pas, il y a encore deux ans. Donc il y a un progrès.

### **L MEYER**

Ca a forgé pas mal d'idées, au niveau des élus décideurs. Tout le monde ne sait pas ce qu'il y a dans le PDU, mais chez 4 –5 élus, il y a des idées fortes, et elles restent. Quand on les interroge aujourd'hui, ils ont une véritable vision de ce qu'il faut faire en matière de transport. Ils connaissent les objectifs qu'il faut atteindre. A charge pour eux de faire les bons choix, dans le temps, sur les modes... Les fenêtres de choix sont assez

ouvertes. Mais c'est tout le temps là. Le Président sait ce qu'il y a dans le PDU. Il a une vision politique. Après il a une vision plus large que les transports. Mais on sent, avec les prémices de la campagne qui se prépare, qu'il y a une vraie vision de ce qu'il reste à faire.

On a beaucoup travaillé la présentation du projet avec Jacques Fréconon, très peu avec le cabinet du Président – un peu plus sur la fin, sur l'aspect financier, mais quand il s'agit de le défendre, le Président le fait. Devant le Conseil de communauté, en toute connaissance. Il n'a pas laissé le Vice-président le présenter. Il s'est impliqué, il est rentré dans l'arène. Il tient un discours sans qu'on ait préparé quoi que ce soit. Il a de toute façon, qu'on soit pour ou contre ses idées, une vraie culture urbaine, une vraie vision de la ville – il n'est pas le seul, mais il en a une, c'est important, il a ses objectifs... Il restera comme le Maire de Saint-Etienne qui a fait une deuxième ligne de tram dans la ville. C'est pas tous les jours ! Il y en a un qui est resté dans l'histoire pour avoir sauvé le tram, et là, symboliquement, M. Thiollière, qui sort l'axe historique de la grand rue, et part à Châteaureux. C'est une dimension urbanistique très forte ! Techniquement, ça fait sourire. Mais politiquement, c'est déjà dangereux par rapport à la réaction des stéphanois !

### **3. du PDU au projet de territoire**

#### **comment passe-t-on du PDU (sectoriel, programmatique) au SCOT (stratégique, partenarial) ?**

##### **A. CHANAL**

Je pense qu'on est sur la bonne voie. Mais il faut un vrai portage politique. Sur tous les dossiers. Ca implique des coûts, et tout le monde n'est pas d'accord, donc il y a toujours un « danger politique ». Mais si quelqu'un s'y implique et explique, avec un peu de concertation...

##### **AC LIEUTAUD**

Est-ce qu'on peut imaginer que le SCOT aboutisse au même genre de dialogue collectif que le PDU ? Est-ce qu'au travers du SCOT on va arriver à faire ce qu'on était pas parvenu à faire, en prenant un chemin particulier qui était de passer par le PDU ? Sans doute. Je pense que le PDU a permis de faire travailler les gens ensemble, et ça c'était important, de créer un réseau de confiance de ce point de vue là. Je pense ceci-dit que les questions posées par le SCOT sont quand même d'un autre ordre aussi, en particulier sur les compétences communales et tout ! Là, on commence à rentrer dans l'urbanisme... Une route, ça ne fait que passer ; un transport en commun, surtout quand ça concerne principalement l'agglomération, c'est un peu loin... mais quand on commence à parler aux gens de leur territoire propre... Donc l'essentiel apporté par le PDU c'était de savoir qu'on pouvait travailler ensemble. Après, il ne faut pas qu'on se dise que ça va marcher automatiquement avec le SCOT.

##### **P MOREAU**

Pour moi, il y aurait pu y avoir un PDU de l'agglomération stéphanoise historique, Saint-Etienne et l'Ondaine, et puis un PDU sur le reste. On aurait eu des logiques de PDU. Après, quand on a un territoire aussi important et qu'on commence à regarder la plaine du Forez, on passe sur des échelles territoriales qui ne sont plus les mêmes, ça pourrait légitimer l'équivalent d'un PDU, mais c'est plus un PDU, c'est un schéma métropolitain, les deux se combinant. Plus on étale les espaces, plus on associe des partenaires, plus on retrouve quelque chose d'insipide.

On est tous d'accord sur des généralités, mais le moteur disparaît, c'est édulcoré car plus compliqué. Alors c'est un peu le SCOT, mais il part après, et un peu trop vite, alors qu'on a pas fait des PDU vrais, disant « voilà mon espace d'intervention, voilà mes projets tels que je les fais, je vous informe, mais j'ai des réalités, des tendances à renverser sur ce territoire là », là, on commence à avoir des jalousies, on n'a plus de consistance car on ne sait plus qui pilote, qui fait quoi, on veut la participation de tout le monde, mais tout le monde ne peut pas participer. Quand on le vivait, on ne se rendait pas spécialement compte, mais avec le recul, je dirai que ça a été un élément un peu négatif : même si ça a permis d'initier ces territoires et de leur faire comprendre qu'ils avaient aussi à réfléchir en termes de déplacements, et qu'ils pouvaient anticiper, il manque le background au niveau des personnes, des réflexions et des moyens, et tout ça fait des délais qui viennent pénaliser le PDU, au sens d'un système qui en dix ans devait faire des choses. Dès le début, on devait verrouiller. Tout ce qui n'est pas dans le PDU, ça fait des réflexions pour produire un futur PDU, mais ça ne vient pas polluer le débat de celui-ci. Je le vois avec l'exemple du deuxième TCSP, où on dit « on fait une partie puis on refait plus tard ». Non, c'est un mauvais choix, il fallait dire qu'on ne parle de rien d'autre tant qu'on a pas atteint l'objectif. Les autres objectifs sont intéressants, mais on a fait un choix de privilégier ces espaces, on veut redéfinir la centralité, on veut redynamiser. On ne peut pas tout faire. Le reste, on est prêt à discuter, on prend trois – quatre ans pour réfléchir avec les territoires qui ont quelque chose à dire. Là c'est l'inverse : les territoires qu'on est allés chercher, ils nous ont pratiquement empêché de décliner notre action. C'est compliqué, il y a des aspects financiers là dedans, mais indépendamment, on n'a pas été logique dans ce travail. On a cru qu'on avait fait l'essentiel du travail en ayant programmé.

Avec le SCOT, on est trop dans une vision où l'on a pris un étage supplémentaire, et l'on retombe dans nos mêmes travers d'impossibilité. Les deux dimensions sont à traiter, mais l'on peut difficilement les traiter de front parce que ce n'est pas facile d'agir en même temps sur l'aspect déplacements et sur l'aspect aménagement dans la même temporalité, il faut à un moment que les séquences s'enchaînent si on veut arriver à y travailler. Sinon, et c'est ce qui se passe, on ne fait rien sur les deux. Les deux de front, c'est trop lourd à porter.

## **P ADAM**

On est sur des échelles qui ne sont pas les mêmes, et sur des enjeux et des orientations pas forcément toujours cohérentes. On est pas sur les mêmes enjeux. Là encore, je ne suis pas certain qu'on ait pu faire l'exercice de manière complètement harmonieuse sur d'autres secteurs du territoire. Et ce qui se passe, c'est qu'on a élaboré les choses dans le mauvais ordre, finalement. A partir de là, c'est difficile de revenir à une réflexion supra, en disant qu'on va assembler des briques. Mais comment fait-on pour les homogénéiser ? Comment fait-on pour bâtir un projet de territoire qui soit forcément cohérent avec ces briques, qui ne le sont pas toujours entre elles ? On a fait les choses à l'envers. Cette première génération de DTA, de SCOT, on a du mal à y voir une grande cohérence, et surtout des idées-forces qui s'imposent véritablement, après tout ce qui s'est dit en deçà.

Passer du PDU au SCOT, au plan technique, ça a pu aider, on a un diagnostic un peu fouillé, on a des enjeux qui ont été esquissés, puis on a des réponses. Mais je pense que ce n'est pas fait dans le bon ordre. Et à la limite, une approche presque iconoclaste disant « certes, il y a des PDU, des documents de planification qui existent, mais on va faire l'exercice en mettant un peu ça de côté au début », me semble intéressant.

Au plan politique, sur la collaboration, on a peut-être pour la première fois mis en œuvre une réflexion qui permettait de faire converger des vues, et puis d'élaborer un document qui soit à peu près universellement

partagé. En ce sens, c'est un progrès, et ça a permis d'avoir un terrain plus favorable à des niveaux de réflexion plus complexes, qui sont ceux du SCOT, voire à l'échelle supérieure.

### **S LIAUME**

La plaine du Forez a validé le PDU par voie de courriers officiels ; ils sont au courant de notre démarche et de nos objectifs. Les autres acteurs sont aussi légitimes que nous, mais ils ne sont pas encore au même niveau. Et ce n'est pas à Saint-Etienne Métropole de résoudre leurs problèmes de déplacements. Là, le SCOT est une bonne échelle pour mettre en commun. Nous, on répètera nos enjeux. J'espère qu'on n'est pas trop donneurs de leçons dans le SCOT. Mais il faut qu'ils avancent ! Que ce soit Forez Sud, Pays de Saint-Galmier ou Loire Forez, ils se sont créés en même temps que nous, donc à eux de se bouger pour arriver à faire quelque chose à la même vitesse que nous. C'est vrai que quelques syndicats de coopération préexistaient ici, alors que là haut, le territoire était sous la coupe réglée et rangée du Conseil général, qui encore aujourd'hui...

A l'échelon métropolitain, on a le projet d'e lancer, dès cette années, un plan de déplacements métropolitain, avec le Grand Lyon.

**relations entre les EPCI, entre SIOTAS / SEM et le conseil général, les autres partenaires : peut-on renforcer les liens ? comment ?**

### **A. CHANAL**

Je crois qu'il faut un pilote, un chef de projet politique, c'est absolument indispensable. Je vois dans le cadre du SCOT, les discussions avec les Communautés de la plaine. Honnêtement, sur les déplacements, ça se passe pas mal. Même si à un moment on réfléchit tous par rapport à son propre territoire, je crois qu'on est tous dans la même problématique, qu'on a tous compris l'intérêt, au moins pour ceux qui sont présents au niveau du SCOT. Et le Conseil général, on entame aujourd'hui une réflexion avec le Conseil général qui je pense va déboucher. Je crois que jusqu'à aujourd'hui, personne n'avait eu le temps de travailler sur ces sujets là. On a tous nos propres problématiques. C'est Paul Salen, au niveau du Conseil général, on l'a vu une fois, on va commencer à travailler, mais je pense que ça part mieux. Alors est-ce qu'auparavant il y avait des blocages politiques, je crois que... Je crois que dans le transport, on a la chance d'avoir un relatif consensus... que le côté politique des choses ne rentre pas trop en ligne de compte. C'est vraiment nos concitoyens, nos territoires qui sont au cœur de la problématique.

Malheureusement, on ne peut pas tout faire. Si je prends mon cas personnel, entre la deuxième ligne de tram, les voiries, le boulevard urbain, honnêtement, j'étais déjà à 100 % là-dessus. Je ne pouvais absolument pas dégager de temps pour autre chose. Maintenant que la deuxième ligne de tram arrive à échéance, maintenant, au titre du SCOT, on peut commencer... Alors c'est vrai que le SCOT, c'est aussi un cadre, des contraintes, au niveau du Sud Loire. Ca nous impose un cadre, c'est peut-être ce qui nous fait avancer plus vite. Les lois nous permettent d'avancer un peu plus vite que si on pouvait se dire qu'on a un peu de temps. Tandis que là, on se met volontairement des contraintes, donc ça nous permet d'avancer. Mais aujourd'hui je crois que si on arrive à discuter dans le cadre du SCOT, en associant aussi Métropole et le Conseil général, je pense qu'on devrait aboutir... ça va pas se faire en six mois, mais... là je suis positive.

## **J. FRECENON**

Vous voulez que je les cite ? Je ne veux faire de la peine à personne !

Si on a envie de ne pas être trop critique, on peut dire que le Conseil général de la Loire gère un Département qui est relativement compliqué, avec une partie nord, une partie sud, et évidemment une partie centrale qui est moins marquée. Le Conseil général est là, à assurer des lignes de marché, autrefois des lignes scolaires... En plus il a un argument qui compte en effet, en disant que la compétence transports sur le territoire métropolitain est à l'agglomération, donc que c'est à l'agglomération de le faire. Donc il ne faut pas compter sur lui pour prendre des initiatives sur notre territoire. Par contre, honnêtement, chaque fois qu'on a des initiatives fortes, contrats de plan Etat-Région, pôles d'échanges, contrat territorial avec Métropole, le Conseil général est quand même à nos côtés. Les engagements du Conseil général sont tenus.

Par rapport à d'autres départements, il faut voir ce qu'on compare : si on compare avec le Rhône et l'Isère, où il y a de grandes villes, Lyon et Grenoble, où traditionnellement, le Conseil général, peut-être pour ne pas perdre la main, pour garder un certain pouvoir, était naturellement associé aux autorités organisatrices de transport... Ce n'était pas le cas dans la Loire. Il faut peut-être tenir compte... Moi j'ai décidé depuis longtemps, après avoir été un peu critique, de plutôt considérer que le Conseil général peut être un partenaire quand il le veut, quand il l'a décidé, et à hauteur où il l'a décidé. Ce n'est pas à moi de lui dire ce qu'il faut faire, s'il fait bien ou s'il fait mal. Pour la plaine, c'est quand même différent, parce que, là aussi, je le dis sans mépris aucun, et sans vouloir faire preuve de suffisance, on n'est quand même pas au même niveau de développement. La forme urbaine n'est pas la même, la présence d'une agglomération de 200 000 habitants n'existe pas, donc, on ne pouvait pas avoir de ce côté-là la même démarche. Et puis alors, il y a un obstacle de taille, c'est tous les problèmes de financement. Et on ne fait pas un réseau de transport collectif assez fort sans mettre en place les moyens financiers, qui passent par le versement transport. Et je ne sais pas si nos collègues de la plaine sont décidés à le mettre en place. Certains oui, peut-être ceux qui sont les plus avancés, mais je ne suis pas sûr que ça aille très vite. Par contre, on discute quand même avec la Région, et l'étoile ferroviaire peut s'étendre dans la plaine du Forez. Et à partir du moment où elle s'étendra du côté d'Andrézieux et du côté de Montbrison, on peut aussi, en travaillant à l'intérieur du SCOT, imaginer que le système de la Métropole soit mis en place, peut-être sous des formes différentes, plus légères, peut-être avec une intervention plus forte du Département, ça je ne le sais pas. Mais je ne suis pas forcément pessimiste là-dessus.

Avec la Région, une valse-hésitation... Si vous le dites ! Je crois que sur l'aire urbaine de Lyon, il y a onze autorités organisatrices... sur Rhône-Alpes, je ne sais plus combien... Pour la Région, ça fait quand même quelque chose d'important. Moi, je n'ai pas de souci jusqu'à présent, avec nos interlocuteurs du Conseil régional, parce que je sais que leur volonté, c'est la même que la nôtre, d'aller vers un transport collectif efficace. Ils sont plutôt... prudents... plus prudents qu'on le souhaiterait, parce qu'ils ne voudraient pas se laisser entraîner dans des mesures qui les obligent après à les dupliquer, ou à les décupler, sur l'ensemble de leur territoire. C'est ce qui explique, de mon point de vue, leur côté un peu hésitant parfois. Mais je suis sûr qu'au fond on est sur les mêmes objectifs.

## **AC LIEUTAUD**

Il y avait une démarche initiale avant que j'arrive. Les gens étaient très proches, peut-être parce que ça s'établissait entre des gens qui se connaissaient bien par ailleurs. Et puis le groupe était peut-être moins

important ; après il y a eu une phase un peu plus politique, même dans la démarche technique. Je pense qu'il y a eu une phase politique de la démarche technique. Du coup ça a introduit un certain nombre de « tirages »... Moi, je n'y mets pas d'acrimonie, je sais très bien que les réseaux d'acteurs, c'est compliqué... C'est ce que j'appelle plutôt le mûrissement. Maintenant, on est peut-être en train de se repositionner dans des démarches plus équilibrées, plus standards, techniques et politiques, que chacun mène en parallèle.

### **S LIAUME**

Le Conseil général a été remis à sa place légitime, qui est la leur, et qui n'était pas la même avant qu'il n'y ait une AOT forte sur l'ensemble du territoire. Avec une AO compétente sur les transports mais aussi sur la voirie, sur l'aménagement, forcément, cette structure a pris cette place. Et forcément, a remplacé le Conseil général sur ces missions. Donc effectivement, ils ont perdu la main sur tout ça. S'est greffé là dessus le transfert des compétences sur les TC, avec des bisbilles politiques avec P. Clément, et ils ont perdu la main parce qu'ils manquaient de compétence là dessus. On l'a bien vu avec le transfert des lignes TC : ils ne pouvaient pas discuter parce qu'ils n'avaient pas d'éléments. Et comme ils n'avaient pas de vision stratégique, qu'ils ne sont pas très nombreux techniquement, et peu outillés politiquement, ils n'étaient pas en capacité de négocier avec nous. Ils pouvaient négocier avec le SIOTAS qui faisait beaucoup d'informel, et qui négociait par petit bout, en réglant les petits problèmes les uns avec les autres. Nous, on a fait stratégie, validation de politique, enjeux, objectifs, actions, dans un cadre qui ne laisse pas de place à ce bidouillage, ce pilotage à vue. Et eux, ils sont restés dans ce pilotage à vue. c'est donc logique qu'ils soient perdus. Et puis derrière, il y a aussi des questions de personnes. Sur la voirie, on n'est pas d'accord sur la hiérarchisation, sur les traversées urbaines. Là, on s'est heurtés avec deux systèmes structurés, avec deux systèmes de hiérarchisation. Notre système était fait pour dialoguer, négocier. Eux, ils sont partis sur la notion de voie structurante. Ce n'est donc pas la même construction. Mais notre outil de dialogue, ils s'en sont emparés, ils l'utilisent pour nous dire qu'ils ne sont pas d'accord. Donc on sait au moins pourquoi on n'est pas d'accord !

|                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>brassage d'échelles : PLU – PDS – PDU – SCOT – RUL : qui fait le lien entre ces échelles et ces démarches ?</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### **JG DUMAZEAU**

Pour moi, il y a un truc de base qui doit être fait, c'est admettre qu'il faut arrêter de créer des périmètres qui se chevauchent. C'est indispensable, parce que, outre que depuis les lois de décentralisation, on a offert la possibilité de créer une multitude de structures intercommunales à compétences diverses et variées, pour moi, la grosse erreur dans tout ça, c'est de ne pas avoir pu imposer – là, je pèse mes mots – des limites, des frontières qui se recoupent avec les limites existantes. Au jour d'aujourd'hui, ça devient... Déjà, la dispersion des compétences entre les institutions est devenue incompréhensible. Et après, toutes ces structures intercommunales qu'on a créées, elles n'ont pas leur pérennité financière assurée, il suffit de voir le rapport de la Cour des comptes de l'année dernière. Ca veut dire qu'on est dans l'erreur, à la fois dans la dispersion des compétences et le fait qu'on n'arrive pas à recouper les frontières.

Il y a les Départements, c'est un premier périmètre. On a dit pendant longtemps qu'on allait les trucider, mais on ne les a pas trucidés. Historiquement, c'est d'ailleurs peut-être une bonne chose. Après, les intercommunalités, le

deuxième noyau. Mais il y a les cantons, qui ont une importance historique et politique. Et puis il y a la Région, au-dessus. Il faudrait diviser le Département de la Loire en X sections, qui se recoupent avec les intercommunalités et les SCOT.

Mais je ne pense pas qu'il y ait à travers ça une volonté de diviser pour mieux régner.

#### **4. conséquences sur la conduite de projet**

#### **bilan des coopérations entre acteurs ?**

##### **A. CHANAL**

Pour moi, lors de la révision du PDU, les services de la Ville ont été bien impliqués. Sachant que sur les dossiers transversaux comme celui-ci, il y a des blocages institutionnels. Je ne sais pas pourquoi... Ca aussi, ça tend à s'effacer, ça s'améliore. Peut-être parce que les gens apprennent à se connaître... Là où certains techniciens peuvent penser que les services ne se sont pas impliqués, c'est toujours par rapport à une idée faussée... par rapport au fait qu'ils pensent qu'ils ont la science infuse... et que les techniciens de la Ville sont chargés de transmettre notre sensibilité, à nous élus de la Ville. Les techniciens Ville ne suivent pas ne suivent pas une façon complètement... enfin, une idée sans réflexions... voilà... je me fais comprendre, non ? Il faut que les techniciens réalisent... Une fois, j'ai eu un technicien qui était venu dans une réunion publique, pour la première fois, et qui m'a dit qu'il n'aurait pas cru que ça se passe comme ça... Le problème, c'est que les techniciens, hormis quelques-uns, généralement, c'est derrière les bureaux, on réfléchit sur les grandes idées... Il le faut, à un moment, il faut qu'on ait des idées, de la matière à réflexion. Mais quand vous confrontez ça au public, c'est là qu'on se rend compte...

Je trouve que c'est formateur. On a fait des réunions publiques par exemple sur la rue du onze-novembre, sur les aménagements tram, maintenant, ça y est, tous les stéphanois l'ont intégré, ils savent à quoi s'attendre, mais les premières réunions publiques... je m'en rappelle de la première, on y est allés... après on a plus préparé, ça allait mieux ! Mais ça permet de ne pas se déconnecter du terrain. Même si ça n'empêche pas que les techniciens doivent avoir cette vue plus haute.

##### **JG DUMAZEAU**

Je pense que beaucoup de gens, techniciens et élus, ont compris qu'il fallait coopérer. Mais peu, à mon goût, font suffisamment d'efforts pour travailler ensemble. Mais sur les périmètres, c'est un réflexe animal : chaque animal a son territoire ! L'homme est un animal un eu évolué, mais la notion de territoire conditionne intimement le fonctionnement...

Quand on réunit 3 ou 4 acteurs, ça va très bien. Quand on veut passer à une échelle supérieure, qui est quand même celle demandée par les lois, on y arrive beaucoup plus difficilement. Au niveau des techniciens, il y a une culture de travail en petite équipe, et pas en grandes équipes. Mais c'est de la faute des facs et des grandes écoles !

Dans la décennie écoulée, le réflexe du repli sur son pré carré, chez les techniciens, s'est quand même atténué. C'est vrai pour les techniciens, mais pour les élus, je serai moins optimiste... Sur les 117 communes du SCOT, il y en a 100 qui sont rurales ou périurbaines. Ces maires, on leur demande beaucoup, et de plus en plus... et leur

fonctionnement, c'est de dire qu'ils connaissent avant tout leur commune. C'est des gens disponibles, dévoués ; le travail de leur commune leur prend un temps énorme. Et ils ont fonctionné pendant là ans, 15 ans, avec un système relationnel qui est le guichet du Conseil général, donc du canton. On allait voir le Conseil général pour refaire la toiture de l'école... Maintenant, on leur dit « attention, vous avez un échelon intercommunal, Loire Forez ou Métropole. Métropole, je le mets à part. Mais Loire Forez n'a pas de projet de territoire. On demande à un maire de continuer au quotidien à être dans sa commune, de se retrouver dans une intercommunalité, qui n'a pas encore d'image, de projet. Et on lui demande en plus de se situer à l'échelle du SCOT ! C'est trop rapide... Il y a des maires qui ont compris, ça me rassure beaucoup ! Je prends l'exemple de la plaine : j'ai entendu pas mal de maires dire qu'ils se sont décidés pour une intercommunalité, qu'il faut aller jusqu'au bout, et qu'ils ont besoin d'aide en ce sens, d'avoir un projet commun. Ca demande donc de la souplesse, il va falloir 10 ou 15 ans... Mais je ne pense pas qu'il y ait d'élus de mauvaise volonté. Si, il y en a quelques-uns !

### **P MOREAU**

Il reste quelque chose de toute cette période. Au niveau des noyaux durs, ça reste, mais tout ça étant lié à l'intensité de la partie réflexion. Puisque ce qui nous nourrissait, c'était la mise au point du programme. Donc pour un certain nombre de gens du noyau dur de l'époque, pour moi, l'Agence d'urbanisme, le SIOTAS, la STAS, auxquels on peut ajouter la DDE, relativement présente tout le temps, mais c'est très lié aux personnes qu'il y avait là.

Donc le noyau dur reste, il peut s'activer à n'importe quel moment, mais qui n'a plus son temps fort aussi important, puisqu'on a basculé dans l'opérationnel, et c'est moins nous qui pouvons faire.

Après, je pense que le gros point négatif reste pour moi la Ville de Saint-Etienne, parce que quelles que soient les personnes qu'on a eues sur la durée, je ne les ai pas vues s'intéresser vraiment. Encore une fois, c'est même l'inverse. Sur les gros dossiers, comme la démolition de la « muraille de Chine », comme sur Bellevue, comme sur les cliniques, comme sur le reconditionnement du GIAT, chaque fois, alors qu'on les interrogeait sur les pistes, sur le devenir, jamais de réunion nous expliquant ce qu'ils voulaient faire. Non, ils venaient aux réunions, ne donnaient aucune info, avec l'impression que systématiquement, ils gardent leurs secrets, et dès qu'on a des idées un peu nouvelles, on n'y voit pas adhérer grand monde. Sur toute la période, moi je reste un peu déçu, étant donné tout ce qu'on a essayé. Tous, que ce soit l'Agence, le SIOTAS, la Stas, étaient prêts à aider la Ville de Saint-Etienne pour essayer de se redonner une certaine prestance, une certaine dynamique, et on n'était pas là pour les embêter. Mais on a toujours l'impression qu'ils le prenaient dans ce contexte là, et ça c'est un peu dommage. Sans la ville centre, faire ce genre de démarche sans avoir l'adhésion et la volonté de s'investir là dedans, on a l'impression qu'il y a toujours une rivalité. Si tout passe par le PDU, de fait, on va pas les reconnaître. Je sais pas si on les reconnaîtra beaucoup dans ce qu'ils auront fait. Mais je suis un peu déçu pour une ville d'une taille comme ça, je suis un peu étonné.

Le Conseil général, je n'en parle même pas, c'est pour mémoire. Les relations se passent avec eux, mais c'est un puits sans fond.

La Région, dans le PDU, s'est intéressée, mais avec deux phases. Une phase, qui paraissait très motrice, très attentive, montrant que par rapport à d'autres agglos, ici il y avait une effervescence, un peu de volonté, dans tout ce qu'on disait, ce qu'on pouvait écrire, ils avaient l'impression de s'y reconnaître. Mais comme on est un peu trop mous, trop laxistes dans la réalisation, eux ils ont fini par se lasser. Et puis au moment où nous on aurait

eu besoin d'eux, manque de chance, ils nous ont un peu mis des bâtons dans les roues, en tous les cas pas aidés, et finalement, c'est devenu presque une opposition, indépendamment des aspects politiques. Même si avant, des élus d'ici étaient très présents dans les instances régionales, avant le changement de bord. Enfin, c'est du fait qu'on a trop dérapé dans le temps. Si on avait pu mettre cette dynamique en route, quitte à leur concéder des choses, à essayer d'obtenir des choses de manière beaucoup plus concrète, on a pas su s'y prendre. Et de quelqu'un qui aurait pu être assez moteur, avec des positions tranchées, et qui manquaient un peu... ça peut se réactiver. Mais pour moi, la dernière année [2005], me paraît très difficile.

### **P ADAM**

On a pas forcément réussi à ce que tout le monde ait une implication aussi forte. C'est vrai que le cas de la Région, et même du Département, au moins pour leur compétence transport, ont été quasi-absentes lors de la phase d'élaboration, même s'il y a eu plus d'échanges avec la Région, dans les phases de finalisation, mais c'est toujours un peu tard. C'est pas là que ça se joue.

Sur les communes, et la Ville de Saint-Etienne, au début on avançait un peu sans eux. Et puis j'ai l'impression qu'au niveau de l'équipe d'élus, on a pris en compte différemment, par rapport au premier PDU, le fait qu'il fallait être présent sur ce sujet, parce qu'on s'est peut-être rendu compte des impacts potentiels sur les compétences qui restaient à la Ville. A partir de là, il y a des moyens techniques qui ont été mis en place. En ce sens, ça a quand même facilité les choses. On voit qu'à présent que l'on est sur des phases pré-opérationnelles, les discussions sont quand même facilitées par le fait qu'il y a eu cette association. Donc ça, c'était plutôt bien joué quand même.

Mais c'est quand même dommage qu'on n'ait pas eu d'apport ni du Département ni de la Région dans les phases de diagnostic et de détermination des enjeux.

### **L MEYER**

Il y a, c'est sûr, un problème d'étagement des acteurs, surtout dans le domaine des transports, où les compétences sont vraiment très éclatées. Mais je ne suis pas angélique au point de penser que si Saint-Etienne Métropole était une communauté urbaine, ça se passerait mieux. La différence que l'on a entre l'agglomération et les communes, on la retrouverait entre les services prospectifs et opérationnels de la communauté urbaine. Donc c'est bien une question d'adhésion à un projet, de travail ensemble.

Sur l'adhésion au projet, il y a les communes, à part une ou deux, qui n'accepteront jamais, pour des raisons diverses et variées, que l'agglomération vienne leur dire des choses sur leur territoire. Mais je trouve qu'il y a une adhésion globale au projet... Bon, le Conseil général n'adhère à rien du tout, le but du jeu c'est qu'il a un plan d'aménagement du réseau de voirie depuis des lustres dans la tête, et qu'il l'applique quoi qu'il arrive ! Tempête du pétrole ou pas, il fera ses voiries ! C'est tout le temps les mêmes litanies... On dira peut être la même chose de Métropole dans quelques années ! On dira qu'on est en 2025, et qu'on est toujours avec notre PDU qui n'a pas bougé ! Mais je pense que c'est une question de génération. On n'est pas des bétonneurs, on n'est pas des routiers, même si je n'ai rien contre eux... mais on n'a pas la culture ingénieur des routes, à se faire plaisir à faire de beaux ponts ! Il reste qu'on a l'impression qu'ils se gargarisent d'objets techniques, en fait... Mais leur manière de communiquer, c'est un discours de satisfaction technicienne. On ne fait pas un pont pour que les gens circulent bien, on fait un grand pont sur la Loire, un beau pont, qui soit une satisfaction technique,

de construction. Une fois, à une réunion, je l'avais dit, en plaisantant : avant, les départements, c'était de pouvoir se rendre à la Préfecture en une journée de cheval. Bientôt, ce sera en 10 minutes de voiture ! Ce qui est curieux, c'est la hiérarchie des priorités et les coûts. Quand ils vont recalibrer une voirie qui va à Saint-Hilaire – Cusson – la Valmitte, je n'ai rien contre, mais au bout d'un moment, on se demande si c'est prioritaire... Je ne suis pas anti route. Mais quand on voit ce que coûte la reprise de trois virages, et que l'on nous dit qu'il n'est pas possible de retaper des bretelles d'autoroute ultra dangereuses...

Sur leur réseau de bus, c'est pareil. Là, ils sont enfin en train de le refaire... mais ils n'en parlent à personne, ça va être un copier – coller du précédent... A l'échelle de la Région, on voit bien que ce n'est quand même pas très novateur ! Sur ces questions-là, c'est quand même un des départements les plus en retard... Bientôt on va être derrière l'Ardèche ! Par rapport aux choix politiques en Isère ou dans le Rhône d'aider les territoires urbains... La Loire a toujours refusé de le faire. Ils ne sont jamais moteur, mais toujours à la remorque. Et pas qu'avec nous, avec la Région aussi, pour la tarification. Nous, on est à la traine, pour des raisons financières, mais le Conseil général est toujours le « vilain petit canard ». Il le fera, à la fin, mais ce sera toujours le dernier. Il aura toujours fallu les tirer.

Avec la Ville de Saint-Etienne, on sent qu'il y a des habitudes de travail qui se mettent en place, des objectifs fixés et partagés, même au niveau des DG. Il y a une adhésion au projet. Mais ça n'est pas idyllique quand même ! On est encore beaucoup dans le pré carré du fait du prince... Ca va évoluer. Il faut que Métropole se structure, et que la DG porte le projet PDU. C'est donc un problème de relais.

Avec le STU, il n'y a pas de problème sur le fond, mais un problème de répartition des rôles. C'est un problème de structuration des services.

|                                                               |
|---------------------------------------------------------------|
| <b>rôle des PDS : négociation ou pédagogie a posteriori ?</b> |
|---------------------------------------------------------------|

**J. FRECENON**

Je reprends volontiers le mot de pédagogie : on fait de la pédagogie avec le PDS. On décline le PDU à une échelle très inférieure. On a adopté les PDS de l'Ondaine et du Gier. Je ne sais pas jusqu'où va leur implication, mais j'ai l'impression que les collègues... J'ai beaucoup insisté pour que chaque conseil municipal adopte le PDS, sous une forme libre puisqu'il n'y a pas de contrainte ni d'obligation légale, ce n'est pas ça l'intérêt, mais qu'ils en fassent bien leur affaire, et que chaque maire se dise que sur sa commune, le plan de secteur a prévu ça, même si c'est modeste, par exemple un parking de vingt places... Mais il n'y a pas besoin de grandes ambitions pour que ça fonctionne.

**AC LIEUTAUD**

C'est sans doute un peu les deux. Ce qui est vrai, c'est que tous les partenaires ne sont pas au même niveau. Il y a quand même un partenaire qui porte, c'est Saint-Etienne Métropole. Il est à la fois moteur et demandeur, que les autres acceptent. Ceci dit, ça reste des espaces où on peut parler de cette thématique-là, et du coup ça reste un espace de partage où chacun peut à la fois de s'approprier et dire ce qu'il en pense. Donc je pense que ça a les deux effets. Mais ça me paraît essentiel de dire que ce n'est pas un espace de réflexion où chacun est au même niveau. Il y en a un qui porte son projet, c'est Saint-Etienne Métropole. Pour qu'il puisse faire avancer son projet, le mieux, c'est que les autres soient d'accord, adhèrent aux principes, adhèrent à la validation, ou alors

qu'ils acceptent de faire évoluer leurs projets pour qu'ils soient compatibles avec les autres. Je pense que les PDS font ça. Des choses qui n'avaient pas été vues au niveau du PDU, sans doute pour des questions de taille – on ne peut pas se pencher sur toutes les questions, notamment sur les voiries, et des questions de temps, du coup, on se retrouve à les reposer à ce moment là.

### **P MOREAU**

Ca reste pour moi un bon outil, dans le principe. Dans le principe, dans l'utilité, c'est bien complémentaire au PDU, c'est quelque chose qui complète, qui le démultiplie, qui repose ou réinterroge sur un certain nombre de choses, sur des cohérences qu'on ne peut pas toujours voir, donc pour moi ça reste quand même cet outil.

Mais concrètement, après, je vois la difficulté de passer ces différents étages, entre la grande efficacité de quelques acteurs en noyau dur, des gens qui peuvent définir les grands principes, et qui voient vers quoi ils veulent aller, mais qui ne suffisent pas, il faut aussi que ça redescende au niveau très concret du terme. Dans le PDU, ça ne tient pas.

Mais la difficulté, c'est d'enchaîner les actions. Ce que je crains, c'est que l'on n'ait pas la dynamique d'intervention dans l'espace qui soit suffisante. Si l'on pouvait avoir qu'une bonne partie des projets soit en cours, sur chacun des territoires, et qu'on puisse imaginer faire des réunions, dans le cadre des PDS, tous les mois, pour dire « voilà, là on a tel projet, là on en est à telle phase, une espèce d'interactivité à échéances régulières, et qu'on puisse resituer toutes ces réunions PDS dans un cadre de l'ensemble des PDS, sans parler du PDU, mais de dire de l'inter-PDS, que les gens appartiennent à ces deux niveaux. Le niveau PDS, parce que là, c'est des choses qui vont les concerner sur leur territoire, mais aussi qu'ils appartiennent à l'ensemble des PDS, donc au PDU, mais on est pas encore dans cette dynamique là. Je ne sais pas si on y viendra. La liste des choses qui sont à faire, et dont certaines sont encore à étudier, là j'ai un peu peur. Je sais qu'on ne pouvait pas bien faire mieux, sinon on tombe trop dans « les réunir pour dire des choses ». On est assez limité, dès qu'on va dans des espaces où il n'y a pas de problématiques aussi importantes, on a du mal à motiver tout le monde.

Je reste donc persuadé que c'est un bon compromis entre le PDU et les PDS, qui sont le PDU à taille humaine. Le premier PDU était plutôt pour quinze communes. Quinze par quatre secteurs, on est à peu près dans l'ordre de grandeur. On ne pourrait plus faire un PDU de 43 communes. Donc c'est correct, mais ça manque de basculer plus dans l'opérationnel.

### **P ADAM**

Les PDS, c'est un peu une séance de rattrapage, notamment pour l'échelon communal. Mais ce n'est pas une critique. Si on avait pas cette instance des PDS, on aurait beaucoup plus de mal à trouver la cohérence descendante avec l'échelon communal. Donc ça me semble intéressant, notamment pour ça.

Après, le fait que ce soit une déclinaison volontariste, ça en limite un peu la portée. Ceci étant, ça permet d'aborder des phases et des niveaux de précision qui, j'imagine, sont rarement précisés dans les documents de PDU. En ce sens, essayer de mettre autour de la table l'ensemble des projets des partenaires, c'est vraiment intéressant. Après, il faudra voir comment on fait vivre ces PDS, on est en phase d'approbation pour quasiment tous les PDS. Il faudra vraiment s'assurer au niveau politique qu'on continue à avoir un portage de l'esprit présent au départ, et puis un pilotage qui permet d'avoir, comme pour le PDU, une déclinaison programmée, annuelle, avec des interactions avec le comité de suivi du PDU.

Que les projets routiers et communaux soient plus mis en avant, ça n'est pas surprenant : sur les points forts, les pierres angulaires du PDU, ce sont des aspects qui avaient été suffisamment déclinés au niveau du PDU, pour que ce soit davantage un élément de contexte qu'on ne remet pas en question, dont on laisse la maîtrise de la mise en œuvre à l'AOTU.

Les communes abordent l'exercice avec un œil neuf. Elles n'ont pas en tête le PDU. Elles laissent complètement sous la responsabilité de Saint-Etienne Métropole le fait que le cadrage de l'exercice soit effectivement cohérent avec ce que dit le PDU. Il n'y a pas de revendication des communes par rapport à ça.

### **L MEYER**

Dans le Gier, on a fait un travail de fond avec les communes. On a réussi à négocier, même avec les maires en désaccord. Celui de l'Ondaine est marqué par l'historique des réflexions sur ce secteur. Sur le centre, il y a eu un vrai travail avec la Ville de Saint-Etienne. C'est l'une des premières fois où les services de l'agglo et de la Ville ont autant travaillé main dans la main. On verra ce qu'il en ressort. Sur la Couronne, j'ai toujours pensé que c'est le plus délicat, le plus compliqué, lié à un projet autoroutier controversé là-bas. L'enjeu, c'est donc la mise en œuvre, l'implication des autres services. C'est ça qu'il ne faut pas manquer, sinon on aura travaillé pour rien.

**retour à la cohérence : comment faire le lien avec l'urbanisme, la programmation urbaine ? comment dépasser le discours PDU et SCOT ? Y a-t-il une vraie volonté de transversalité ?**

### **S LIAUME**

Pour le PDU, la volonté de Jean-Guy Dumazeau, c'était qu'il ne soit pas porté par le service des transports urbains, qui est celui de l'exploitation, comme cela s'est fait dans beaucoup d'agglos, comme à Grenoble par exemple. Chez nous, c'est le service Aménagement, donc celui de toutes les études de l'agglomération, hormis l'économie, qui a porté le PDU. Donc c'est dans ce même service, dirigé par une personne, que s'est fait l'habitat, le tourisme, les déplacements, le projet d'agglomération. Donc la transversalité, quelque part, elle existe à ce niveau-là. Et elle a existé en interne : les rares présentations qui ont pu avoir lieu en comité de cadres portaient sur le PLH, le PDU, et on a fait pas mal d'échanges sur ces points là. Ensuite, les services voiries, transports, sont des services opérationnels, donc ils n'ont pas de mission de conception. Donc logiquement, l'architecture fait que la prospective est faite chez nous, et après, eux, ils déclinent. D'où les PDS, avec des maitres d'ouvrages, internes ou externes, différents. La transversalité, elle est donc gérée comme ça. Et c'est donc dans cette logique que le développement durable vient chez nous. Quand on regarde les travaux de l'Agenda 21, 80 % des données viennent de chez nous, à l'aménagement du territoire. Et même avec l'économie, on a quand même fait du travail en commun, sur le schéma de localisation des activités économiques, où on a pu réintroduire des éléments de hiérarchisation de voiries par exemple. Donc la transversalité, c'est moi !

**comment articuler discours SRU (via PDU) et problématique du désenclavement autoroutier ? Est-on sur la même scène de négociation ?**

**A. CHANAL**

On aurait une très bonne ligne de chemin de fer... est-ce qu'on pourrait espérer reporter plus de monde sur le train ou pas ? Je n'en suis pas persuadée. C'est vrai qu'on voit que la voiture progresse continuellement. Donc il ne faut pas qu'on oublie la route.

C'est vrai que ça peut être complètement anachronique... Mais aujourd'hui notre agglomération est très mal desservie par le mode routier. J'entends le discours – c'est vrai qu'on peut se poser des questions-, quand la RN 88 est bloquée, c'est affolant, les voitures... Dès qu'il y a un accident sur une route, le problème sur notre agglomération, c'est qu'on n'a aucune alternative. On aurait un autre axe... Saint-Etienne est complètement bouchée dès qu'il y a un accident. Je crois qu'il nous faut forcément un axe routier qui soit confortable, où ça roule, où ça dégage. Pour moi, l'A 45, le COSE aussi, c'est vraiment un axe pour dégager, c'est pas pour faire ce qu'on appelle le cabotage. Une fois qu'on a ces grands axes structurés, la RN 88 qui traverse les quartiers, et l'A 72 aussi pourquoi pas un jour, pour moi on reconfigure en boulevard urbain – à fort trafic ou pas, ce n'est pas le problème. Mais je veux dire qu'à ce moment-là, on peut en faire une voirie de desserte de la ville. La ville de Saint-Etienne est configurée de telle sorte qu'on a le cours Fauriel à 2x2 voies... on n'a pas 36 axes. Je l'ai vu quand on a voulu faire les contournements, réfléchir à la circulation sur Châteaureux, c'est vraiment très très contraignant. Quand dans une rue on dit qu'on aimerait élargir le trottoir, c'est forcément qu'on supprime le stationnement, mais les riverains en ont besoin aussi. On a une vraie problématique, ce que n'ont pas d'autres villes. C'est vraiment purement local.

Donc je crois qu'on est obligés d'avoir le contournement ouest et l'A 45, parce qu'on n'y arrive pas. Les Stéphanois n'ont pas à subir que tout le trafic se déverse en ville dès qu'il y a un accident sur la RN. Ou alors la ville, on en fait vraiment un échange routier...

Ca n'empêche pas qu'on mène en parallèle le rabattement sur les fameux pôles d'échanges, après c'est une politique de temps en transport collectif, c'est une politique tarifaire, ça n'empêche pas. Pour moi, ça n'est absolument pas contradictoire. Notre territoire a besoin d'un meilleur axe routier. Le reste, on peut le mettre en place malgré tout.

**J. FRECENON**

Moi je n'y vois pas de contradiction. Ce qu'il faut bien gérer, c'est le temps. Je crois que les projets pour lesquels nous avons des demandes fortes – et moi je soutiens bien entendu le projet d'A 45- il se passera beaucoup de temps d'ici à ce que tout ça avance. L'essentiel pour moi, c'est qu'il n'y ait pas de recul. Voilà ce qui serait dommageable, qu'on dise à un moment que finalement, on va laisser les voitures rentrer en ville comme elles veulent... Mais je pense que les gens auront longtemps besoin, sans doute, d'avoir tous les modes de transport... Et puis là, on est dans un domaine où ce n'est pas nous qui maîtrisons. Si le pétrole double, les choses peuvent changer. Mais puisque je suis un adepte du ferroviaire, je le dis clairement, en matière de transport ferroviaire, de transport combiné rail – route, c'est entre une et deux générations... en décidant maintenant, c'est entre une et deux générations ! Entre temps, on aura besoin d'un peu tous les modes.

Sur l'A 45, moi je suis clair, je sais que j'ai de bons amis qui y sont autant farouchement opposés que moi j'y suis favorable, parce qu'ils se disent qu'on n'a pas besoin de ça, on peut vivre sans ça... Moi, je pense qu'une agglomération comme le nôtre, dans la vision que j'ai, c'est-à-dire qu'elle doit être parfaitement articulée avec la capitale régionale, je pense qu'on a besoin d'une autoroute assez rapide, qui permette d'ailleurs d'aller au-delà de Lyon. Et puis on a besoin d'une voirie urbaine, qui serait l'A 47, là avec des vitesses relativement lentes...

Dans mon esprit, ce n'est pas contradictoire. Et ceux qui disent que c'est contradictoire, c'est la même démarche que quand on demande si on a besoin d'un aéroport à Bouthéon, puisqu'il y a Saint-Exupéry. Ce ne sont pas les mêmes avions qui vont atterrir à Saint-Exupéry ! Et si les entreprises nous disent que c'est important pour elles, quand elles ont des visiteurs, d'avoir un aéroport, même s'il n'est pas énorme, et d'avoir quelques charters qui viennent, ça peut suffire... Je ne vois pas d'incohérence. Qu'on pointe la contradiction, à un moment ou à un autre, c'est de bonne guerre... Quand on est écologiste et qu'on met l'écologie avant tout le reste, bon, effectivement, on ne veut plus de pollution atmosphérique, très bien ! Si en sortant d'ici, je prends mon vélo pour rentrer chez moi, je serai fondé... Comme ça n'est pas encore le cas... je prends encore ma voiture... Saint-Jean-Bonnefonds est très près de Saint-Etienne. Chaque fois que j'ai intérêt à prendre le bus pour venir au centre-ville parce que je n'ai pas besoin de garer ma voiture, que j'y trouve une certaine forme d'économie, je le fais, et je pense que mes concitoyens font comme moi... Mais personne n'est parfait ! Moi je défends le ferroviaire et le routier de la même manière.

#### **AC LIEUTAUD**

S'il y a concurrence, c'est sur les moyens. Moi, ma façon de vivre ça, c'est qu'il y a ce qu'on voudrait, et puis la réalité. La route, ça nous rattrape toujours en terme de réalité. On peut tous rêver d'autre chose, la réalité s'impose. Après, on se dit qu'on ne peut pas simplement subir la réalité, il faut être capable de la faire évoluer. Mais c'est déjà poser la question différemment : ce n'est pas nier la réalité, c'est dire « où est-ce que je peux la faire évoluer ? » La logique actuelle, c'est de dire que la route et le transport collectif sont concurrents, et que si on fait l'un, on ne fait pas l'autre. Je crois qu'on a tort de poser les questions comme ça. Il y a des choses que fait le transport collectif assez bien.

A Saint-Etienne, on sait très bien que la ligne Lyon – Saint-Etienne est saturée et limitée. Et l'A 47, on dit toujours saturation, problèmes, accidents... un axe qui avait le mérite d'être précurseur quand il a été créé. Arrivé trop tôt, il vit aussi les problèmes avant les autres. Donc Saint-Etienne est mal desservie. Il faut parler de fiabilité des temps de parcours, surtout avec les gens qui le vivent très mal. Il y a un problème d'image. L'autoroute a mauvaise image, et puis la ville s'est construite autour... donc si on veut l'améliorer, en fait, il faut en faire une autre, et du coup, on passe dans des espaces vierges. Donc Saint-Etienne n'a pas un problème de route ou un problème de fer, elle est enclavée ! Les moyens de transport qui desservent Saint-Etienne sont arrivés à saturation, technique et quantitative. S'il y avait un moyen simple d'améliorer la voie ferrée et de faire du rabattement... mais la voie ferrée, on sait très bien que quand on arrive à Lyon, elle n'est pas efficace. Le principe de réalité, c'est dire qu'il ne faut pas oublier la route. Il vaut mieux prévoir la route, quitte à ne pas la faire, sinon, Saint-Etienne va être asphyxiée. Dans la région parisienne, il y a plein d'endroits qui sont saturés, et tout le monde vit très bien. La seule chose, c'est que je pense que pour Saint-Etienne, c'est beaucoup plus néfaste que pour n'importe quel endroit. En région parisienne, tout le monde a l'habitude. Il n'y a pas un endroit qui est moins bien desservi que l'autre. Tout le monde vit dans cette espèce de marée, où on dit que c'est normal

de mettre deux heures pour aller à Paris. A Saint-Etienne... Moi, j'entends les entrepreneurs, on sent qu'il y a un moment où, si l'on n'est pas capables de leur assurer un temps pour rejoindre la vallée du Rhône, ils auront envie d'aller ailleurs.

### **JG DUMAZEAU**

Il y a un problème de fond. Si on prend les autoroutes et le ferroviaire, les autoroutes, je serais curieux de voir, il y a des plans autoroutiers qui avaient été élaborés il y a un certain nombre de lustres... Ces plans ont été mis en œuvre, mais la décision de réaliser tel ou tel barreau relève beaucoup plus du charisme de l'élu local, de son poids...

Si on prend l'A 45, qu'est-ce qui est réaliste à l'époque actuelle ? L'A 89, c'est Pascal Clément, l'A 45 c'est Michel Thiollière... c'est un peu ça, non ? Je ne suis pas intimement convaincu que du nord de Lyon jusqu'au sud, on ait besoin de 3 axes transversaux est-ouest. Je suis par contre sûr que Saint-Etienne a besoin d'être désenclavée, ça me paraît assez évident. Je trouve qu'on a donc perverti sur deux ou trois décennies perverti ce plan initial, parce qu'il aurait fallu l'adapter à de nouvelles réalités économiques, de nouvelles réalités de développement de nouvelles centralités. Derrière la réalisation d'A 45, du coup, il y a la satisfaction d'un certain nombre de besoins qui ne sont pas crédibles...

Et politiquement, le PDU ne peut pas prendre position. Le SCOT ne prendra pas position non plus. Le PDU et le SCOT devraient être plus énergiques là-dessus. Mais je n'aime pas taper non plus sur les élus, parce qu'ils sont dans un registre d'intervention où on leur demande d'abord d'être connus au niveau national pour pouvoir défendre au niveau local un certain nombre de projets ! Ils font leur métier... Mais je suis plus méchant avec les hautes fonctionnaires : à un moment donné, on est sortis collectivement de notre devoir d'analyse, d'expertise et de conseil. Quand on fait un PDU et qu'on se rend compte 3 ans après qu'on a oublié des choses, il faut avoir le courage de conseiller une révision, des évolutions. Mais sur des projets comme l'A 45, pour moi comme pour le commun des mortels, au bout de 20 ans, ces projets ne deviennent plus crédibles, même s'ils ont une nécessité. C'est là où ça ne va plus ! Le risque c'est de décrédibiliser l'élu et porteur et le projet de territoire. C'est pour ça que je dis que notre système de décision des grandes infrastructures est perverti.

### **P MOREAU**

Ca pose un vrai problème de fond depuis le début. Les choses étaient un peu séparées du fait du DVA, donc on avait pas trop à se poser la question au départ, dans le sens où les rôles étaient séparés. Les grandes agglomérations extérieures étaient du domaine du DVA, si les DVA étaient montés en puissance, peut-être qu'ils auraient réglé eux-mêmes ces aspects, en disant d'office « là, il n'y a plus vocation à faire des trucs pendant vingt ans », moratoire avant d'avoir clarifié les espaces urbains avec la redynamisation de certains modes, et qu'on voie après si c'est pertinent.

Après, on a essayé de s'en accommoder, les choses étaient parties comme ça. Au départ, dans le PDU, on ne parlait pas trop de voiries. Aujourd'hui, c'est le rôle inverse. Pratiquement, tout ce qu'on a fait l'année dernière, c'est de la voirie. Le transport disparaît. Donc, une fois qu'on a parlé modes doux et voiries, il ne reste plus grand chose. Les DVA n'ont pas d'existence.

Au fur et à mesure que les approches qui avaient été lancées ont été modifiées, il aurait fallu que ça s'accompagne d'un certain nombre de recommandations, qui fassent qu'on ne soit pas dans un flou aussi

important. C'est-à-dire qu'on dise que la problématique d'une voirie du type A 45 est conditionnée à tels critères, qu'il y ait des éléments qui viennent lever cette ambiguïté. Si on fait cette A 45, c'est qu'en mettant autant d'argent, sur la balance, on met en même temps une partie des clés qu'on accepterait dans le futur, au sens qu'il y ait un rééquilibrage fondamental de toutes les sommes consacrées à la mobilité, entre les grands modes. Pour moi, il ne devrait plus être question aujourd'hui de dire « quand je dépense un million en voiries, si je ne mets pas, mettons 20 % pour des transports collectifs, alors je ne fais pas le projet ». Et on ferait la même chose dans l'autre sens. Et alors on n'interdit pas à quelqu'un de faire un projet routier s'il a une justification, s'il répond aux critères de rentabilité de l'Etat.

Donc là, il y a un paradoxe. On est dans deux champs différents. Les gens le réclament à corps et à cris, tout en nous disant qu'ils veulent aussi le PDU. Et je ne vois pas comment on va avoir les deux, et faire que les comportements changent, si on leur dit qu'il y a moins de place pour la voiture, mais qu'on leur offre une autoroute pour aller à Lyon. Mais à notre niveau, à notre échelle, on ne pouvait pas trancher ces questions là. Soit on avait des gens assez intelligents pour le comprendre, et ne pas rentrer dans ce débat là, dix ans après, Saint-Etienne ne disparaîtra pas si elle vient un peu plus tard. Soit, inversement, puisqu'on fait l'autoroute, il y a un certain nombre de principes dans le PDU. Là, c'est une logique un peu stupide, parce qu'on reporte tout, en disant que demain, on aura mis beaucoup de moyens partout, donc ça coûte quand même cher, pour attendre de savoir ce que les gens vont choisir.

#### **P ADAM**

Il y a plusieurs approches. Selon les interlocuteurs, à la DDE par exemple, on n'aura pas la même justification de ces projets. En ce qui me concerne, j'en reste à une approche véritablement problématique des déplacements. Je pars du problème... il y a une problématique des déplacements partagée par l'ensemble des acteurs, sur les déplacements entre les deux agglomérations de Lyon et de Saint-Etienne. Quelles solutions va-t-on apporter pour y remédier ? A 45 est le scénario retenu par l'Etat. Ceci étant, l'Etat le porte comme maître d'ouvrage, mais pas forcément comme un maître d'ouvrage très revendicatif. Il s'inscrit complètement dans un contexte réglementaire, qui est de dire « on va, de manière la plus honnête possible, mettre en avant les intérêts du projet, et ses inconvénients. Et dans le cadre de l'enquête publique, on aura une expression, et derrière, au plan gouvernemental, on aura un choix assumé ». Donc on porte de manière loyale A 45, par rapport à l'orientation gouvernementale, mais on reste ouverts par rapport au fait qu'éventuellement A 45 ne se fasse pas. A Partir de là, il y aura d'autres solutions qui seront à imaginer et à élaborer. Moi je suis assez partagé, finalement, A 45 c'est une réponse, qu'on peut essayer d'élaborer en étant la moins contradictoire possible par rapport aux autres problématiques et autres politiques de déplacements qu'on peut porter, notamment sur l'agglomération stéphanoise... Mais on peut très bien avoir des solutions différentes, la preuve en est, c'est qu'on a jamais perdu de vue des aspects de requalification au sens large de l'A 47, par exemple.

Sur le COSE, c'est un peu pareil. Un COSE oui, mais un COSE à tout prix, dans n'importe quelles conditions. Pour le choix de tracé, on a véritablement essayé de définir un tracé qui soit le moins favorable à tout ce qui est extension de la périurbanisation, et aussi à la concurrence avec le projet Saint-Etienne – Firminy. Ca c'était quand même très présent. Aujourd'hui, on est vis-à-vis de soucis financiers pour boucler le plan de financement du COSE. Le phasage, on l'examine véritablement par rapport à l'impact plus ou moins négatif qu'il peut y avoir sur l'accroissement des déplacements de véhicules particuliers. Ca nous a conduits à proposer au Ministre un

phasage qui n'est pas le plus facile au plan technique, vers lequel on se serait engouffrés avec notre casquette de technicien de la route, parce que l'on sait qu'il peut avoir des impacts qui peuvent être difficiles sur les politiques de l'agglo. Il n'y a pas trop d'états d'âme en se disant qu'il y a deux casquettes, et qu'il faut faire attention à quel moment on parle...

Il y a un élément de contexte A 45, on le voit dans les PDS, on l'assume. Si demain, au niveau de l'enquête publique, on montrait que la solution combinant les préconisations du bureau TTK sur le développement vraiment volontariste des trams-trains sur Lyon – Saint-Etienne avec une approche de niveau de service sur A 47 sans vraiment augmentation de capacité – qui est aussi celle qui est développée dans l'option élargissement... Au plan financier, on se rend compte que c'est à peu près kif-kif par rapport à une A 45, sauf à avoir de très bonnes surprises sur les niveaux de concession. En termes de fonctionnement, on peut arriver à des choses qui ne sont pas si catastrophiques que ça.

### **S LIAUME**

On ne sait pas, en fait, grand chose sur ces projets d'infrastructures. Personne n'a jamais écrit là-dessus. Chaque acteur a sa vision, tout le monde en parle, mais moi, je ne sais pas ce que c'est. Je sais qu'il y a en projet un nouveau tuyau entre un axe nord-sud vallée du Rhône et un autres axe nord-sud par la Massif central. Je sais que le DVA a été adopté sans rechigner par l'Etat post 1996, donc post – loi sur l'air, avec une modélisation des flux de trafic qui conduit à une augmentation du trafic automobile global sur l'agglomération stéphanoise, à la suite de la mise en place de l'A 45 et du COSE. Voilà. Donc, quelque part, l'Etat n'a pas respecté la loi !

Il y a des problèmes de circulation automobile, sur des voies obsolètes. Il y a différents moyens de répondre à ça. Gestion de vitesse, transfert modal, améliorations ponctuelles des niveaux inférieurs... On n'arrivera jamais à la fluidité attendue par tout le monde. Dès qu'on dépasse les 50 000 véhicules / jour sur une voie, on commence à être en situation dangereuse. Donc le vrai confort que tout le monde attend, c'est entre 30 000 et 50 000 véhicules / jour... Et les nouveaux tuyaux, si on a les moyens de se les payer, faisons de nouveaux tuyaux ! Par contre, ce qu'on n'a pas aujourd'hui, c'est les moyens de mettre le trafic qu'on veut voir sur ces nouveaux tuyaux, et non pas un mélange de trafics... donc ça rejoint les préoccupations de tarification des usages des voiries, non pas comme outil pour remplir les caisses de l'Etat ou des collectivités locales, mais comme outil pour réguler l'utilisation des routes, pour gérer les « robinets »...

Bien sûr que ce projet, pour le moment, il a un côté « rideau de fumée », pendant qu'on parle de ça, on ne pense pas à autre chose... Mais si on réfléchit à un système global de transport, au fait qu'une aire métropolitaine va générer de plus en plus de trafics, que plus Lyon s'engorge et repousse ses voitures à l'extérieur, plus nous on va être gênés pour rejoindre les grands réseaux pour aller en Italie, au sud ou au nord... A partir du moment où nous, on positionne de nouveaux tuyaux pour aller se connecter à ces réseaux là, pourquoi pas ?

### **L MEYER**

Moi je suis passé par toutes les étapes là-dessus. Aujourd'hui je pense qu'il y a un intérêt à ce que cela se fasse, mais pas en termes de déplacements urbains. Le PDU est très « faux-jeton » sur ça, en disant qu'on met les projets autoroutiers parce qu'ils sont dans le DVA. Aujourd'hui, même l'Etat ne parle plus du DVA, qui ne sert à rien. Même en 2000, je ne suis pas sûr que les deux aient été faits en concordance. Les routiers ont fait leurs projets pour justifier un certain nombre d'aménagements. Qu'on soit pour ou contre l'autoroute, c'est une autre

question. On peut contrer ce projet sur des enjeux environnementaux, paysagers... Mais ce n'est pas l'autoroute qui nous empêchera d'avoir des trains. La position de la Région, en cela, est très politique. En termes de déplacements, ça n'est pas si antinomique que ça : ça nous permet de faire sur les autoroutes existantes des choses qu'on ne peut pas se permettre de faire aujourd'hui.

Là où je rejoins les réflexions techniques prudentes, c'est sur le niveau de financement public nécessaire : l'argent qui sera mis là ne pourra pas être mis sur autre chose. Donc c'est une question de priorité de financement. Cette autoroute se justifie pour Saint-Etienne comme accès au réseau national. Pour les déplacements urbains, ça ne règlera pas l'accès à Lyon.

## **5. La cohérence urbanisme – déplacements**

### **notion abstraite ou concrète ? quelle utilité ?**

#### **A. CHANAL**

Pour moi, la cohérence urbanisme – déplacements, c'est concret. L'urbanisme et les déplacements, c'est complètement lié. On ne peut pas réfléchir à l'urbanisme sans avoir la réflexion sur les déplacements. De toute façon, l'urbanisme devrait intégrer les déplacements.

C'est très dur de trouver une transversalité là dessus, de faire travailler les gens ensemble. Sur le SCOT, on voit très bien les limites de ce travail là, par secteur. Là, on fait une réunion croisée avec l'attraction résidentielle, avec R. Chancrin. On ne se connaissait pas. On se rencontre avec la plaine du Forez. Une fois qu'on se rend compte qu'on est à peu près d'accord sur les grandes idées, après il faut le mettre vraiment en place sur le terrain, mais c'est terminé, nous, on ne peut plus travailler tout seuls. Donc il faut travailler avec l'attractivité résidentielle, avec le développement économique, la solidarité territoriale... Mais j'ai bien vu, sur le transport, à un moment, qu'il n'y avait plus rien à dire – c'est vite dit... Mais c'est tellement lié avec le reste !

Disons que cette notion qui est dans la loi force les acteurs à se rencontrer entre eux, et derrière il y a des projets qui devraient en sortir. Mais s'il n'y avait pas la loi, sur des territoires aussi larges, ce serait dur... ou ça avancerait beaucoup moins vite. Là, on a un cadre législatif. Il y a une prise de conscience. Je crois que les élus l'ont tous compris. Dans le SCOT, on va voir, on en est aux premières inter-commissions... Après, ça va être des batailles à l'intérieur de chaque territoire, où il y aura encore quelqu'un qui voudra construire... Au niveau du SCOT, la Commission dérogatoire a certainement soulevé quelques problèmes... Je sais que la Ville va bientôt y passer son PLU. Cet exemple là, c'est Claude Marder, mais j'ai suivi un peu aussi. Les réflexions du PLU, je crois qu'on a travaillé intelligemment, c'est que le SCOT est pris en compte. Autant qu'on ait les bonnes alertes. Là, c'était le bon niveau pour dire attention.

#### **J. FRECENON**

Je suis peut-être un peu sévère, mais je crois que l'échelon qui manque de cohérence aujourd'hui, c'est l'Etat. Il a dit à un moment donné qu'il faut absolument mener une politique préconisée par la loi sur l'air et par la loi SRU, et il avait un peu de logique puisqu'il encourageait ça. Aujourd'hui, il continue à prôner, mais il n'aide plus. Donc faites ce que je dis, mais faites-le avec vos propres moyens ! Je pense que c'est à l'Etat de faire ses choix, de dire qu'on ne peut pas tout faire, je ne pense pas que la France puisse continuer à accumuler des

déficits, je ne lui demanderai pas d'être efficace partout, mais je préférerais que l'Etat assure bien ses missions : l'Education Nationale, la Police...

Peut-être que sur les transports, il fasse confiance aux collectivités, et que les collectivités prennent ça en main.

De mon point de vue, l'Etat sera de moins en moins pesant. Il continue encore aujourd'hui à dire ce qu'il faut faire, mais comme il n'a plus les moyens... Mais il ne vous aura pas échappé qu'il y a des échéances en 2007, peut-être ces débats-là vont ressurgir !

Il y a au moins un échelon de trop dans le mille-feuille administratif français. Quand je dis ça et que mes collègues du Conseil général se sentent visés, ils me disent que je ne me rends pas compte du rôle du Conseil général pour toute la ruralité. Je n'ai pas l'habitude de critiquer ce que je ne connais. Donc s'ils ont raison, ils ont raison ! Mais en tous les cas, du côté du pouvoir central, il faudrait clarifier les choses...

Sur la cohérence, quand je vois, dans le SCOT, qu'on gomme un peu certains effets contraignants de la loi SRU et qu'on ne remet pas en cause certaines choses, on brouille un peu les pistes. Mais ça, c'est la cohérence au niveau politique... ça n'est pas mon niveau, ça. Mais ce n'est pas une raison, parce que moi je me considère comme un élu de la base, un élu de terrain, pour ne pas dire ce qui de notre point de vue est raisonnable, et essayer de convaincre nos concitoyens : Agenda 21, développement durable... une fois que les gens partageront vraiment ça, on ne pourra pas leur imposer autre chose.

Je me donne peut-être une importance que je n'ai pas : je n'ai qu'un mandat. Je ne suis maire, qu'uniquement... Je ne souhaite pas une élection à la Communauté d'agglomération ! La situation actuelle me va bien, je ne vois pas pourquoi on la changerait. Je ne vois pas pourquoi on viendrait créer une collectivité qui viendrait s'ajouter au mille-feuille, sous prétexte que des élus gèrent des budgets pareils, qui ont tant de responsabilités, ils n'ont pas de légitimité... Eh bien si, ils ont une légitimité, celle de leurs concitoyens !

Moi je trouve bien qu'une intercommunalité, en tout cas celle de l'agglomération stéphanoise, soit une intercommunalité de projet. Ca, c'est ce qui permet de booster un territoire. Ca surpasse les questions individuelles et politiques. On est là pour bâtir des projets qu'aucun de nous, au fond, même pas la ville-centre, ne pourrait bâtir ! Ce coup de fouet qu'on entend souvent dans les assemblées comme celles-ci, en quelque sorte reprocher au Président de tout accaparer sur Saint-Etienne... d'une certaine manière, c'est logique ! C'est logique que beaucoup de choses aillent à une ville-centre... On ne peut pas construire une agglomération si elle n'a pas un cœur, un point fort ! Tout le monde sait que la ville de Saint-Etienne était en mauvaise posture... Ceux qui se rassemblent aujourd'hui pour donner un coup de fouet à la ville de Saint-Etienne, aujourd'hui, à l'étape où on en est, ça me semble logique. Mais il faut qu'ils voient qu'après, c'est tout le territoire... Quand la ville-centre est suffisamment organisée, forte, avec ses universités, ses hôpitaux, ses administrations, le secteur périurbain, lui, peut jouer son rôle, accueillir des agriculteurs, des touristes... Parce qu'il y a une mise en commun du territoire.

## **AC LIEUTAUD**

Pour moi, la notion de cohérence, c'est très concret. Ici à la voirie, on gère des permissions de voirie. Quand les gens veulent un accès sur voirie départementale, on donne notre avis. Donc on sait très bien qu'un urbanisme qui développe les demandes d'accès, c'est quelque chose qui impacte. Donc pour nous, on a une approche très concrète.

Il n'y a pas de fumée sans feu. Si la loi le redit, c'est que c'est difficile à faire. L'Etat reconnaît qu'il n'y arrive pas, et que donc au moins, on peut l'inscrire dans la loi. Ça donne l'impression qu'il faut que l'Etat en fasse son cheval de bataille pour que les gens en prennent conscience. Sauf que je pense que la conscience, elle est prise. Contrairement à ce que peut penser l'Etat ou ses services, ça n'est pas une question de savoir si les gens comprennent ce qui se passe, de l'utilité, de l'importance... Les gens sont très conscients. Mais la question, opérationnellement, sur le terrain, au quotidien, c'est très dur ! Mais heureusement que l'Etat ne donne pas le mode d'emploi de la cohérence ! Moi, ça me paraît assez normal. La loi peut trouver des modes opératoires, essayer de mettre en place des instruments qui sont incitatifs, comme elle l'a fait pour l'intercommunalité. Il faut que l'Etat soit facilitateur, pas prescripteur. L'enjeu, l'ancrage, il est bien territorial. Mais il faut se demander comment l'Etat peut se donner les moyens de faire confiance aux collectivités.

Le discours ambiant, c'est de dire que les Conseils généraux s'occupent des voitures, génèrent des routes, ce qui a un impact sur l'urbanisme, et qu'une fois que les routes sont faites, les autres collectivités subissent le fait que les gens vont habiter loin, alors qu'elles n'ont pas demandé ces routes que le Conseil général a faites. Je crois qu'en grande partie, il y a une façon de retourner le propos qui est un peu facile. Le Conseil général ne s'occupe pas des gens qui habitent à un endroit, il s'occupe des gens qui passent. Son rôle c'est ça. La route, ça a été un facteur de développement national très important, on vit encore sur cette lancée là, et on n'a pas encore inventé autre chose. Le fait de pouvoir bouger, de gagner du temps, de faire des économies sur les temps de parcours... Mais ce n'est pas en restreignant les capacités d'écoulement qu'on résoudra ces questions... Il y a aussi le souhait des gens qui veulent avoir leur pavillon... Il faut regarder les dynamiques de fond qui génèrent ça. La vérité se joue sans doute sur les deux niveaux. Mais agir seulement sur le robinet, ça ne résout pas les dynamiques de fond. Qu'on dise au Conseil général que les routes génèrent de l'étalement urbain... Non, les routes permettent l'étalement urbain, ce n'est pas la force initiale qui leur donne envie d'aller habiter ailleurs, ni la force initiale qui donne aux entreprises des envies de gagner des coûts de transport par tous les moyens. Après, le Conseil général peut dire qu'il va être vertueux, et dire qu'il va obliger les gens à arrêter de vouloir vivre à la campagne... Mais s'il dit ça, c'est qu'il veut faire mourir son espace : les gens n'auront plus envie d'y habiter, et les entreprises ne voudront plus y rester. Et le Conseil général n'est pas chargé de suicider son propre territoire ! Je crois donc que c'est comme ça qu'il faut poser la question... Après, ça n'empêche pas de réfléchir ensemble aux capacités offertes par la route de développer le territoire. Mais la question essentielle, sur ce sujet, c'est qu'au niveau communal, c'est dur de résister à un permis de construire... C'est vraiment ça qui se joue au quotidien.

Et puis on dit que l'étalement urbain, ça n'est pas eau. Moi ce qui me gêne le plus dans l'étalement urbain... On consomme de l'espace naturel. Il y en a qu'il faut conserver, et interdire à tout le monde. Mais tous ne sont pas comme ça. On a une marge sur laquelle on peut consommer de l'espace, sans que ça ne remette en cause la pérennité générale. Mais la question c'est de savoir quels espaces on crée. Pour moi la vraie question angoissante sur l'étalement urbain est là. Quelle est la ville qu'on crée ? Et malheureusement on ne l'a pas posé comme ça. A force d'accuser la route, on ne pose pas la vraie question. Nous on le voit bien dans les communes. Le nombre d'endroits où l'on se bat, en disant qu'il ne faut pas faire trop d'impasses, de ne pas créer des « camps d'indiens retranchés », où on mettra des miradors à l'entrée... ça socialement, on sait qu'on n'est pas en train de créer de la société, on est en train de créer de l'anti-société. C'est ça la principale question : le type d'espace qu'on crée.

**JG DUMAZEAU**

S'il y a une chose à laquelle je crois au quotidien, c'est bien ça... on ne va pas refaire le « digest » des lois SRU et UH, et des problèmes que les gens commencent à avoir lorsqu'ils habitent à 20 km de leur travail... Moi je pense que là, on est à la croisée d'un certain nombre de constats, qui vont rendre la vie très difficile aux gens dans les 10 à 15 ans qui viennent si on ne les traite pas. Ca c'est clair. Il n'y a d'ailleurs pas que des déterminants financiers. On va entrer dans une ère où aller habiter à 30 km de la ville, à la campagne, ça va obligatoirement être remis en question. Donc obligatoirement, il va falloir qu'on traite ça. Je pense qu'on est assez bien parti pour le traiter correctement dans le cadre du SCOT.

On a maintenant toute une série de formes urbaines qui peuvent devenir accessibles, y compris sur le plan financier, à une majorité de gens. A Bonson, c'est l'exemple que j'ai en tête, on est capable d'offrir du collectif ou du semi-collectif de qualité à proximité de la gare et des écoles, tout en étant à 10 – 15 minutes de la campagne. On a maintenant suffisamment d'exemples concrets pour voir qu'on peut faire, donc il faut faire. Quand je vois les maisons Borloo à 100 000 €, coincées entre un périphérique et une voie ferrée, si on les fait là... Il y a une exigence de qualité de vie, il y a une exigence de services, il y a une exigence de commerces... Je crois qu'on ne peut plus entraîner les gens malgré eux vers cette fuite à l'extérieur ! Sinon, je pense qu'on est coupables... Donc, tout ça, c'est du concret, c'est très concret ! Et les coûts... mettre aux normes tous les réseaux, toutes les voiries de toutes les communes qui ont ouvert à l'urbanisation à outrance depuis 20 ans, est-ce que les gens ont seulement conscience de ça ? Est-ce que les gens qui habitent Saint-Christo ou Marcenod se rendent compte qu'ils ont de la chance d'habiter à la campagne, mais que dans 4 ou 5 ans, la station de lagunage sera obsolète ? On est dans une situation pas encore critique, mais à problème ! Et on n'incite pas les gens à être raisonnables... Mais tout le monde n'en a pas encore conscience. Donc je suis convaincu que la puissance publique doit avoir un rôle moteur.

**P MOREAU**

Je suis mal placé, parce que là, c'est mon thème, mon sujet, depuis que je fais des études. Je suis venu de l'urbanisme pour faire du transport. Au départ, je suis urbaniste ; je considère que dans l'urbanisme, ce qui pose le plus de problème, c'est comment on intègre ou pas ces logiques, et ces espaces dédiés à la mobilité, par rapport aux autres espaces. Le cœur du problème de l'aménagement dans l'espace, de l'action dans l'espace, est lié à ça. On sent bien qu'on aménage des espaces parce qu'il faut les relier à d'autres, ou parce qu'on a des opportunités de terrains qu'on va valoriser, qu'on a des pressions... Aujourd'hui, on fonctionne en ayant un univers d'action opérationnel qui passe par les répartitions administratives, les échelles territoriales, on cherche toujours quels sont les bons niveaux. J'étais dans la perspective qu'on révolutionnait le découpage territorial, d'un côté les régions et les aggloms, les communes et les départements disparaissant. Dans cette évolution là, il y avait de la place pour redéfinir des choses. Mais comme on garde tout en même temps, c'est évident que chacun a encore son mot à dire, son pré carré, sa justification. Je trouve anormal, en même temps qu'on ait ces évolutions, que la déclinaison administrativo-politique ne se réforme pas. Aujourd'hui, on va vers le gaspillage complet et la contre-productivité de la décentralisation si on va là dedans. C'est évident. Pour moi, il n'y a plus de notion de maire. Il y a une notion de président de communauté. Et surtout pas les deux casquettes ! C'est complètement antinomique. Il faut élire des maires d'arrondissements, avec des compétences très limitées et un pouvoir consultatif. On ne pourra pas être efficaces, c'est impossible. On va s'apercevoir dans quelques années

de la paralysie dans laquelle on va être. Les gens ne prendront pas de décision, ils ont trop de pouvoirs communaux, par rapport à l'intérêt général. On a l'exemple sur Firminy [pôle d'échanges], sur tout ce qu'on a nous dans le PDU. Au-delà de ce côté un peu décevant, c'est qu'on voit bien ce qui manque dans la fusée. On avait l'étage du PDU, mais ça ne suffit pas. Aujourd'hui je suis un peu atterré par les rebondissements de ces dernières années. Les départements récupèrent des voiries...

Par rapport à la cohérence, moi ce que j'attendais des PDU sur cette notion était peu importante, mais c'était très lié à ce qu'on travaille depuis deux – trois ans, sur l'accessibilité. Derrière la notion de déplacements, il manque pour moi une carte qui spatialise es niveaux de service que l'on doit avoir en terme de mobilité, qu'on cartographie tout ça, et qu'on donne à la population cette information, pour leur dire à l'avance le niveau de desserte dans les dix ans qui viennent. C'est connu de tout le monde, ça accompagne les PLU, les documents officiels... Et on fait une interface transports – urbanisme comme ça, sur quelque chose qui est connu, simple... un vrai outil qui est une bonne information pour la population. J'attendais qu'on puisse accoucher ça après le PDU, qui serve aussi d'évaluation. Mais je n'ai pas vu grand monde s'y intéresser.

## **P ADAM**

Il y a deux niveaux. Il y a ce qu'on constate, qui est un niveau d'intentions, de discours, un peu incantatoires parfois, y compris du côté de l'Etat, mais qui ne correspond pas beaucoup à des réalités et à des éléments qui peuvent déboucher sur des prescriptions de mise en œuvre, par exemple pour des plans d'urbanisme.

La deuxième approche, qui à mon avis doit être vraiment celle vers laquelle on doit arriver, qui est quelque chose de très concret, très pragmatique. Quitte d'ailleurs à se détacher des grands discours, et des principes affichés, et à travailler sur des échelles assez réduites, avec du concret.

Pour éviter ce hiatus, le choix qu'on a fait au niveau de la cellule, c'est d'être assez actifs sur les porteurs à connaissances et les avis de l'Etat, en se disant « pourquoi n'alimenterait-on pas les avis de l'Etat sur un volet spécifique déplacements ? », en ayant une entrée très concrète, et en faisant une analyse au niveau de la commune pour les PDU, avec des propositions les plus pratiques et les plus illustrées possibles. Ca, c'était l'envie qu'on avait de développer ça. Après, comment fait-on pratiquement ? Ca nous a conduit à mettre en place une approche de type gestion de SIG, des choses un peu en cascade, qui nous ont conduit à nous dire que cet outil est intéressant. On a passé pas mal de mois à mettre en place l'outil et aujourd'hui, on s'astreint, pour l'ensemble des réflexions, du type PLU, PLH, PDU, Schémas de déplacements, d'avoir un discours sur un volet déplacements assez détaillé, à la fois au niveau de l'association de l'Etat, et puis sur les avis. C'est un peu récent, aujourd'hui, j'ai du mal à voir un véritable retour des partenaires et un recul en ce qui nous concerne, mais il y avait bien ce souci d'être concrets, parce que les principes généraux, on n'ira pas loin.

Il n'y a pas de réponse universelle. On a essayé de raisonner en termes de typologies de communes, de groupements de communes. C'est difficile d'avoir des grilles qui permettent d'avoir une approche qui soit cohérente sur une typologie de commune donnée. On n'aboutira pas à des recettes universelles, qu'on pourra appliquer...

Concrètement, l'impact du PDU dans les révisions de PLU... aujourd'hui, on ne le sent pas encore véritablement.

Sur l'évaluation du PDU, on pourra mettre en place des approches qui permettront d'en sortir une évaluation, quand bien même on n'ait pas d'objectifs suffisamment nombreux, précis, quantifiés au départ. Là je ne me fais

pas trop de soucis. Mais c'est vrai qu'intellectuellement, ce serait beaucoup plus simple d'avoir des objectifs précis.

### **S LIAUME**

Oui, la cohérence, ça guide l'action, je ne pense pas que ce soit une valeur creuse, déconnectée, désuète... Dans le discours des élus, tout est déjà verrouillé pour que tout soit cohérent ! Ceux qui ont une vision politique de leur territoire, donc pas ceux qui cherchent à faire plaisir à telle ou telle catégorie d'électeurs, mettent en œuvre des développements assez cohérents de leur commune. Pour les agglos, c'est la même chose.

Dans le travail technique, la cohérence chez nous, on en revient à l'organisation de notre service : c'est un travail d'échanges communs. Si on veut de la cohérence, il faut de la connaissance, c'est-à-dire être capable de faire circuler l'information, que tout le monde se comprenne et soit au même niveau. Ça renvoie donc aux questions de référentiels, dont on parlait tout à l'heure. C'est aussi une question de méthode, repositionner les acteurs au bon endroit, avoir les outils de construction d'action et de projet qui soient très clairs, qu'on ne mélange pas, comme on le voit dans certains dossiers, l'action avec l'objectif, l'enjeu avec l'objectif. Donc c'est toute une culture, une méthodologie de projet à avoir, qui permet d'avoir une cohérence. Alors, bien sûr, il y a plein d'écueils ! Tout le monde a un avis sur la circulation routière : c'est redoutable ! A nous d'avoir les outils, à chaque fois, pour reconstruire à partir d'une méthode, mais où les élus ont leur mot à dire. Si on devient trop rationnels, on ne fait plus qu'adapter le système, et n'avoir plus de capacité d'innovation. Donc il faut rester à l'écoute des désirs d'élus ! Donc la cohérence, c'est par l'organisationnel qu'on peut l'avoir. Derrière, il y a des conséquences sur le territoire : où on met les logements prévus au PLH, par exemple ?

### **L MEYER**

Le problème, c'est que la loi a évolué. SRU bloquait la constructibilité dans les zones non desservies ; la loi UH a assoupli tout ça. Donc plus personne ne sait ce qu'il y a précisément dans la loi. Donc ça l'affaiblit.

Il y a de la place pour tout le monde. Ce n'est pas au PDU de traiter la question de la cohérence. Il y a un chapitre, très bien, mais c'est au SCOT de statuer là-dessus. Imposera-t-il beaucoup de choses aux communes ? Je ne le pense pas.

Donc si on n'a pas les moyens d'appliquer la demande de cohérence entre urbanisme et transports, elle n'existera jamais, pas plus à Saint-Etienne qu'ailleurs. Quand elle existe ailleurs, c'est plutôt je pense, par la force des choses. Ici, on n'a pas la compétence urbanisme. Ça, c'est le SCOT. Il ne doit pas aller réinventer un système de transport, ça a déjà été fait par le PDU, même si des territoires restent à traiter. Mais il faut sortir des mots, et donner des outils très concrets. Donner la priorité à la densification autour des gares, et ne pas pointer le négatif. Ça ne marche pas. Aujourd'hui, les critères des commissions de dérogation du SCOT, c'est l'aspect paysager, et l'atteinte à l'économie agricole. Il n'y a pas de critères liés aux déplacements ! Donc on peut bien invoquer l'esprit de la cohérence...

La semaine dernière, j'ai rencontré les gens de l'EPA, ils avaient l'air de découvrir le PDU. Il y a donc bien un problème de relais chez nous. Ils tiquaient sur la priorisation accordée au TCSP sud-est, parce que je pense que le « G7 » avait du leur dire que le nord-est est prioritaire. OK techniquement, s'il y a choix politique. Mais il faut

## ANNEXES

habiller ce projet. Pas seulement pour l'affichage, mais il faut un vrai projet d'urbanisme sur le Soleil. Sinon on ne peut pas justifier ce tram pour le technopôle !

L'emboîtement des documents du haut vers le bas, n'existe sans doute que dans l'esprit de ceux qui ont rédigé la loi... Et encore ! Si on avait fait le PDU sans faire derrière les PDS, où en serait-on aujourd'hui ? Sinon, la seule solution, c'est d'imposer les choses. Mais l'Etat est trop déliquescant aujourd'hui. Et les élus, la classe politique, sont ruraux et pas urbains, en France. Pour le moment, le SCOT Sud Loire ne crée pas un projet, il effectue des dérogations. Que l'on débattenne d'un projet ! Même si derrière on nous demande de réviser le PDU, pas de problème... Mais s'il n'y a pas de débat...

# TABLE DES ILLUSTRATIONS

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>illustration 1</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 33 |
| <p>Dessin de Tony Garnier présentant le centre de la <i>cité industrielle</i>. On y distingue des constructions monumentales, signifiant la centralité, accueillant équipements et commerces. Point de convergence, la gare est desservie par les tramways urbains et de larges avenues plant es, menant aux différents secteurs d'habitat et d'emploi. _____</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |    |
| <i>illustration 2</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 34 |
| <p>« Première étude du plan de site de la <i>cité industrielle</i> », réalisée par Tony Garnier en 1901. On décèle aisément le principe de zonage des fonctions : l'habitat et les équipements, au centre du plan (avec le centre-ville et sa gare), sur une trame viaire orthogonale et étirée, qui rappelle les « villes linéaires » de Arturo Soria y Mata (1882) ; à l'est, la zone industrielle ; entre les deux, la gare des marchandises et le port. Le barrage hydroélectrique, au nord du plan, montre que le projet de Garnier est conçu comme un système « fermé », autosuffisant : l'eau et l'énergie sont approvisionnés localement, « gommant » les éventuelles dépendances de l'extérieur. _____</p> |    |
| <i>illustration 3</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 35 |
| <p>La gare centrale de la <i>cité industrielle</i>, point de convergence des avenues, des cars, des tramways et des trains, placée au centre de la ville. Ce « pôle multimodal » avant l'heure constitue également le point d'échange avec « l'extérieur », pour le trafic passagers. (« gare vue de l'ouest », dessin de Tony Garnier, 1917) _____</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
| <i>illustration 4</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 36 |
| <p>Maquette de la <i>ville contemporaine</i> pensée par le Corbusier (présentée à la Saline royale d'Arc-et-Senans). On distingue aisément le parti pris géométrique des formes urbaines, de l'habitat et de la trame viaire. Modèle basé sur la répétitivité et la symétrie, la pensée corbuséenne crée une monumentalité du centre-ville à partir de tours à redents, mais le centre lui-même est vierge de toute implantation. _____</p>                                                                                                                                                                                                                                                                         |    |
| <i>illustration 5</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 37 |
| <p>Le « centre-ville » de la cité corbuséenne. Un échangeur autoroutier est dissimulé sous la dalle centrale, qui abrite également un « centre d'échanges » entre modes aériens et routiers. La trame viaire est hiérarchisée, les axes sont dénivelés en fonction du mode de transport : les piétons ne sont jamais au même niveau que les automobiles. _____</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |    |
| <i>illustrations 6 et 7</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 38 |
| <p>L'analogie corbuséenne entre le fonctionnement du corps humain et celui du système urbain. Le cœur est alimenté par des artères, elles-mêmes « approvisionnées » par des ramifications de plus en plus fines. Le Corbusier transpose cette approche biologiste à la ville contemporaine : 7 niveaux hiérarchisent les axes de circulation, de l'autoroute urbaine à la « voie verte » consacrée au repos du piéton. (illustration 7 : schéma réalisé par D. Mangin, in Mangin, 2004) _____</p>                                                                                                                                                                                                                   |    |
| <i>illustration 8</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 39 |
| <p>Un exemple de diffusion des préceptes du Corbusier sur la hiérarchisation des voiries et le détournement du transit sur des rocades. Il s'agit d'un des premiers exercices de structuration fonctionnaliste d'un réseau viaire, le « plan de circumliaison des voies d'accès à Lyon », élaboré en 1935 par C. Chalumeau, ingénieur en chef de la Ville de Lyon (in Archives municipales de Lyon, 1997, planche 27). _____</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                    |    |
| <i>illustration 9</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 41 |

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Une « zone environnementale » (ici stylisée par David Mangin, *in* Mangin, 2004). Plusieurs « cellules » autonomes sont aménagées autour de voies de desserte, elles-mêmes maillées autour d'un réseau autoroutier (en rouge) orthogonal. Urbanisme des « poches », où les fonctions s'organisent autour des échangeurs et giratoires. \_\_\_\_\_ 41

*illustration 10*..... 42

Un secteur de Chandigarh (dessin *in* Mangin, 2004). Comparé au schéma de l'illustration précédente, on relève la proximité des schémas proposés par le Corbusier et le rapport Buchanan : fonctionnalisme, hiérarchisation des voies, logique « d'alvéoles ». Mais Chandigarh est une ville nouvelle, alors que la ville cellulaire est un modèle qui peut s'adapter à la ville héritée. \_\_\_\_\_ 42

*illustration 11*..... 44

L'un des tableaux de synthèse des résultats de recherche obtenus par P. Newman et J. Kenworthy, à l'Université de Perth, dans les années 1990 : une approche environmentaliste des interrelations entre forme urbaine et mobilité quotidienne. \_\_\_\_\_ 44

*illustration 12*..... 45

Synthèse des principes de développement cohérent entre urbanisme et desserte en transports promu par le nouvel urbanisme. La mixité des fonctions est organisée dans des zones où les faibles distances rendent possible les « mobilités douces ». Chacune de ces zones est desservie par des transports collectifs de proximité, et par des réseaux plus lourds, rapides et « structurants », qui assurent les échanges entre zones. Il s'agit donc d'un croisement entre les logiques de « collier de perles », de desserte maillée des territoires, et de la ville cellulaire. \_\_\_\_\_ 45

*illustration 13*..... 46

Esquisses d'Ebenzer Howard (*in* Ragon, 1991, volume 2 page 23) pour le réaménagement du territoire par l'aménagement de « cités – jardins », publiées en 1898, proposant un système urbain basé sur les courtes distances, la desserte par voie ferrée et la mixité fonctionnelle. Le « nouvel urbanisme » n'est pas une pensée urbanistique *ex-nihilo* ! \_\_\_\_\_ 46

*illustrations 14 et 15* ..... 49

L'*urbanisme du fantasme*, à gauche, ou l'illusion de la cohérence fonctionnelle. A droite, l'*urbanisme du réel*, ou la « ville franchisée », résultat de l'échec de la planification urbaine « à la française ». \_\_\_\_\_ 49

*illustration 16*..... 49

L'*urbanisme du possible*, transcription sur plan des propositions de David Mangin. Une approche véritablement post-fonctionnaliste de la cohérence entre urbanisme et déplacements ? \_\_\_\_\_ 49

*illustration 17*..... 52

Un très bel exemple de composition urbaine centré sur la géométrie, l'embellissement, où l'on ressent l'influence des dessins de Cerdà ou Garnier. Il s'agit ici du projet présenté par Claudius Condamine, 8<sup>e</sup> prix au concours organisé en 1925 par la Société d'embellissement de Lyon (*in* Archives municipales de Lyon, 1997, planche 26). \_\_\_\_\_ 52

*illustration 18*..... 53

Le PUD de Lyon, dit « plan Joseph Maillet », étudié en 1956 et publié en avril 1960, exemple représentatif du zonage des sols et de la hiérarchisation des voies routières mis en place à partir de 1958 dans la planification urbaine française (*in* Archives municipales de Lyon, 1997, planche 28). \_\_\_\_\_ 53

*illustration 19*..... 57

Plan d'extension de Barcelone par Ildefonso Cerdà, tel qu'il fut présenté publiquement en octobre 1859 (in Cerdà, réédition 2005, p. 14) \_\_\_\_\_ 57

*illustration 20*..... 58

Illustration de la pensée urbanistique de Cerdà visant la « viabilité universelle », où résidence et communication sont intimement liés, dépassant le « simple » exercice de composition urbaine. (in Cerdà, réédition 2005, p. 25) \_\_\_\_\_ 58

TABLE DES ILLUSTRATIONS

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>illustration 21</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>66</b>  |
| Vision schématique de la définition du développement durable, tel qu'il apparaît dans le rapport Brundtland de 1987 : une approche du développement censée réconcilier le social, l'économique et l'environnemental, sans obérer l'avenir. _____                                                                                                                                                                                                        |            |
| <b>illustration 22</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>85</b>  |
| Transcription fonctionnelle des effets engendrés par trois types d'infrastructures de transport, selon P. Merlin. Un exemple d'approche développant un lien de causalité directe entre transports et urbanisme (source : Merlin, 1991) _____                                                                                                                                                                                                            |            |
| <b>illustration 23</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>86</b>  |
| Préconisations de développements d'échangeurs, selon que l'on cherche à encourager ou non le développement des périphéries suburbaines (source : Merlin, 1991). Une vision pédagogique, mais très marquée par une approche « centre – périphérie » et une causalité directe entre urbanisme et transports. _____                                                                                                                                        |            |
| <b>illustration 24</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>113</b> |
| Les deux entrées proposées par l'approche territoriale de la cohérence, sous l'influence des lois des années 1990 _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |            |
| <b>illustration 25</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>114</b> |
| Synthèse de l'évolution du positionnement des différentes démarches prévues dans la législation française. Cette schématisation permet de montrer le passage d'une approche spatiale de la planification urbaine à une démarche territoriale, en parallèle à un glissement des exercices purement programmatiques (tels qu'ils étaient définis dans la LOF) en direction de documents davantage « stratégiques » (sur la base de Paulhiac, 2005). _____ |            |
| <b>illustration 26</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>116</b> |
| (d'après Kaufmann et al., 2003) _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |            |
| <b>illustration 27</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>122</b> |
| Carte du réseau routier rapide envisagé en 2000 par l'Epit en 1973. L'idéologie de « ville cellulaire » (cf. chapitre 1) enserrée à l'intérieur des mailles dessinées par les voies rapides urbaines transparait clairement (source : Epit, 1973, p. 92). _____                                                                                                                                                                                         |            |
| <b>illustration 28</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>125</b> |
| « Une rue, un tram » : carte du projet de modernisation de « l'axe lourd » que constitue le tramway stéphanois, épine dorsale de la « ville linéaire industrielle » que constitue Saint-Etienne. Etude Epures, dont la première version, publiée en 1975, prévoit déjà la mise en site propre, la facilitation des échanges entre train et tram, l'embellissement des espaces publics, et les prolongements nord et sud de la ligne ! _____             |            |
| <b>illustration 29</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>127</b> |
| Le SDD de la Ville de Saint-Etienne contenait 5 scénarii à l'envergure limitée à la ville-centre, mais dotés de propositions assez différenciées. Le scénario 3 figuré ici est sans doute le plus proche des projets réintégrés dans la démarche PDU à partir de 1996 (source : SDD, 1995, planche 26). _____                                                                                                                                           |            |
| <b>illustration 30</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>129</b> |
| La « croix » de Ricardo Bofill, reprenant les deux axes structurants historiques de Saint-Etienne. En bleu, le tramway ; en rouge, les rings ou boulevards urbains de préservation du centre ; en jaune l'hypercentre et ses espaces publics stratégiques. Source : Ville de Saint-Etienne, Taller de Arquitectura Ricardo Bofill, 1991 _____                                                                                                           |            |
| <b>illustration 31</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>137</b> |
| Le scénario A, poursuite des « coups partis » à l'échelle du SIOTAS : une focalisation sur l'amélioration de la desserte ferroviaire entre Firminy et Saint-Etienne. _____                                                                                                                                                                                                                                                                              |            |
| <b>illustration 32</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>138</b> |

TABLE DES ILLUSTRATIONS

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Le scénario B, une démarche de projet associant relance des centralités urbaines et des transports collectifs, à l'échelle étriquée du SIOTAS. _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 138 |
| <i>illustration 33</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 139 |
| La variante BB', qui décline le projet en y intégrant la vallée et les coteaux du Gier. _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 139 |
| <i>illustration 34</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 140 |
| Le scénario C, une tentative d'ouverture vers la plaine du Forez et la valorisation intégrale de l'étoile ferroviaire stéphanoise: un projet intégrant l'ensemble de la région stéphanoise mais une impasse politique ? _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 140 |
| <i>illustrations 35 et 36</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 151 |
| logotypes du Conseil général de la Loire (toujours en fonction en 2007) et du Conseil régional Rhône-Alpes (abandonné en 2006). _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 151 |
| <i>illustration 37</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 152 |
| Vue en 3D de l'agglomération stéphanoise (source : <i>Google Earth</i> ). Une urbanisation ancienne guidée par la topographie, une contrainte dont s'affranchit l'urbanisation de ces vingt dernières années, au profit des coteaux et espaces ruraux. _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 152 |
| <i>illustration 38</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 153 |
| vue en 3D de Saint-Etienne (source : <i>Google Earth</i> ). On distingue aisément l'axe presque nord-sud de la « Grand rue ». Les collines ont été urbanisées progressivement, d'abord par les passementiers au XIXe siècle, puis par les tours et barres en béton des années 1960. A l'exception du puits Couriot au Clapier et des crassiers de Michon et de Méons, l'activité d'extraction minière a disparu du paysage. _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 153 |
| <i>illustration 39</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 159 |
| Carte du réseau ferroviaire de la région stéphanoise à son apogée, dans les années 1920. Source : Rahon, 1993 _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 159 |
| <i>illustration 40</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 160 |
| Coupe transversale de la « ville linéaire » de Soria y Mata, basée sur une voie de circulation de 40 à 50 m. de large accueillant une ligne de tramway transportant les voyageurs le jour et les marchandises la nuit. « Tous les problèmes de l'urbanisme découlent du problème de la circulation » écrit cet Ingénieur des travaux publics en 1882, à Madrid (Ragon, 1991, vol. 2, p. 36) _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 160 |
| <i>illustration 41</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 164 |
| Chiffres des recensements de la population entre 1975 et 1999 (Aire urbaine 1999 : 41 communes de la Loire et de la Haute-Loire ; arrondissement : 74 communes au sud du Département de la Loire) __                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 164 |
| <i>illustration 42</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 165 |
| De la ville industrielle à l'étalement périurbain, des tentatives de rénovation urbaine ont pourtant été menées après la seconde guerre mondiale pour tenter de moderniser le modèle urbain stéphanois. Ici, illustration du projet « Firminy Vert », imaginé par Le Corbusier et Eugène Claudius-Petit, Maire de la Commune. Celui-ci déclarait dans les années 1960, pour expliquer le projet de grands ensembles : « A l'extrémité de cette rue sans joie, presque ininterrompue, qui, de Rive-de-Gier en passant par Saint-Etienne, emprunte la vallée de l'Ondaine [sic], Firminy présente ses maisons noircies par les fumées des usines et usées par le temps. (...) Le site où la ville aurait pu s'étendre est occupé par les usines ; et c'est bien normal. Ici, le travail et la vie de chaque jour sont intimement mêlés. (...) Le sous-sol, aussi, commande. Son exploitation a dominé le développement de la cité... » ( <i>texte et illustration visibles à la Maison de la Culture de Firminy</i> ). _____ | 165 |
| <i>illustration 43</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 166 |
| Carte de l'étalement urbain de la région stéphanoise entre 1955 et 1990 ; échelle approximative : 1 / 280 000° (source : Agence d'urbanisme Epures) _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 166 |
| <i>illustration 44</i> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 168 |

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

|                                                                                                                                                                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Carte de la consommation foncière en Sud Loire entre 1991 et 2003 (source : Agence d'urbanisme Epures) _____                                                                                                                      | 168        |
| <b>illustration 45</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>172</b> |
| Carte de synthèse des principales propositions d'aménagement élaborées dans le <i>livre blanc</i> de 1971                                                                                                                         | 172        |
| <b>illustration 46</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>173</b> |
| Carte de synthèse des principaux éléments de diagnostic constatés dans le <i>livre blanc</i> de 1994 _____                                                                                                                        | 173        |
| <b>illustration 47</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>176</b> |
| Etat de l'intercommunalité dans la région stéphanoise au début des années 1990 _____                                                                                                                                              | 176        |
| <b>illustration 48</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>184</b> |
| Evolution de l'offre et de la demande de transport collectif urbain dans l'agglomération stéphanoise (collectées d'après données annuelles Certu) _____                                                                           | 184        |
| <b>illustration 49</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>186</b> |
| (d'après Certu, 1996) _____                                                                                                                                                                                                       | 186        |
| <b>illustration 50</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>187</b> |
| (d'après Certu, 1996) _____                                                                                                                                                                                                       | 187        |
| <b>illustration 51</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>194</b> |
| Schéma de synthèse des compétences théoriques des acteurs dans les champs de l'urbanisme et des déplacements ; situation 1995. _____                                                                                              | 194        |
| <b>illustration 52</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>197</b> |
| Schéma de synthèse des compétences théoriques des acteurs dans les champs de l'urbanisme et des déplacements ; situation 2000. _____                                                                                              | 197        |
| <b>illustration 53</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>200</b> |
| Schéma de synthèse des instances officielles conçues pour la démarche PDU ; situation 1996 – 2000 (SIOTAS). _____                                                                                                                 | 200        |
| Schéma de synthèse des instances officielles conçues pour la démarche PDU ; situation 2001 – 2004 (Saint-Etienne Métropole). _____                                                                                                | 201        |
| <b>illustration 55 (2 pages)</b> .....                                                                                                                                                                                            | <b>206</b> |
| Tableau de synthèse de l'implication des acteurs dans les instances d'élaboration des PDU stéphanois entre 1996 et 2005, hors comités syndicaux SIOTAS et conseils de communauté de Saint-Etienne Métropole (116 réunions). _____ | 206        |
| <b>illustration 56</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>208</b> |
| Schéma de synthèse de l'implication des acteurs dans la démarche PDU entre 1996 et 2000 (SIOTAS). _____                                                                                                                           | 208        |
| <b>illustration 57</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>213</b> |
| Schéma de synthèse des compétences théoriques des acteurs dans les champs de l'urbanisme et des déplacements ; situation 2005. _____                                                                                              | 213        |
| <b>illustration 58</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>217</b> |
| Schéma de synthèse de l'implication des acteurs dans la démarche PDU entre 2001 et 2005 (Saint-Etienne Métropole). _____                                                                                                          | 217        |
| <b>illustration 59</b> .....                                                                                                                                                                                                      | <b>223</b> |
| Synthèse du positionnement des acteurs au sein de la « coalition PDU » entre 1996 et 2001 (SIOTAS). _____                                                                                                                         | 223        |

TABLE DES ILLUSTRATIONS

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>illustration 60</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 224 |
| Synthèse du positionnement des acteurs au sein de la « coalition PDU » entre 2001 et 2005 (SEM). _                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |     |
| <b>illustration 61</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 252 |
| Rappel des instances officielles d’animation de la scène PDU, définies par le SIOTAS au lancement de la démarche _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |     |
| <b>illustration 62</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 253 |
| Schéma de synthèse des postures adoptées par les acteurs au sein de la scène de négociation du PDU stéphanois. Celle-ci n’embrasse qu’une partie d’un champ plus global, et est structurée par la posture officielle, « volontariste et réaliste », qui correspond à peu près au scénario BB’. Le A correspond au « fil de l’eau » repoussoir, et le C est l’une des projections d’un horizon stratégique lointain, dont tous les acteurs de la scène se réclament. Une posture plus informelle permet la négociation, principalement pour tester des hypothèses et des marges de manœuvre. _____                                                                                                                                                              |     |
| <b>illustration 63</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 259 |
| Travaux de la deuxième ligne de tramway, place Fourneyron, décembre 2005 _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |     |
| <b>illustration 64</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 261 |
| Tract de l’association de lobbying « priorité A 45 » : l’autoroute, planche de salut du Sud Loire ? _                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |     |
| <b>illustration 65</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 269 |
| La RN 88 dans la traversée de Saint-Etienne. Un bon exemple d’axe cumulant des fonctions : trafic national Lyon – Toulouse, axe d’agglomération entre les vallées de l’Ondaine et du Gier, voie structurante pour la ville de Saint-Etienne, et desserte locale de quartiers et de zones commerciales. Un mélange de flux à traiter ? _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |     |
| <b>illustration 66</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 275 |
| Le pôle d’échanges multimodal de Firminy en cours d’aménagement. « Volet ferroviaire » achevé, « volet urbain » en cours de finition, « volet routier » en plein travaux. Une difficile coordination des démarches... _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |     |
| <b>illustration 67</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 297 |
| Cartographie du « projet urbain » de la Ville de Saint-Etienne, extraite d’un document de communication édité à l’occasion de la « Biennale de la ville » organisée en 2005, concomitamment au lancement de la révision du PLU de la ville-centre de l’agglomération. _____                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |     |
| <b>illustration 68</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 305 |
| Mises côte à côte, les deux méthodes de classification des réseaux de voiries. A gauche, l’exercice réalisé par Epures pour Saint-Etienne Métropole, sur une base méthodologique en provenance du Grand Lyon ; à droite, le même secteur géographique vu par le Département de la Loire. Dans le premier cas, par exemple, la RD 1498 (axe transversal la Fouillouse – Saint-Chamond) est marqué par un classement cherchant à « couper » le trafic de transit est-ouest ; dans le second cas, ce flux est au contraire « encouragé » comme itinéraire d’évitement des voies rapides stéphanoises. Aucune de ces deux visions n’est « meilleure » ou « plus juste », mais elles transcrivent deux conceptions opposées du rôle d’un réseau de voiries... _____ |     |
| <b>illustrations 69 et 70</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 314 |
| Le projet autoroutier A45, présenté comme le maillon d’un grand axe européen. A gauche, la couverture du journal de la CCI de Saint-Etienne / Montbrison (2003) : la région stéphanoise idéalement placée sur les axes Barcelone – Milan et Barcelone – Londres, au prix de quelques arrangements avec la géographie... ; à droite, l’A45 et la RN88 sur l’axe Séville – Varsovie, il semble ne manquer que la « banane bleue » de Roger Brunet pour arrimer Toulouse, Saint-Etienne et Lyon au cœur de l’Europe ! (document : Syndicat de l’axe Toulouse – Lyon). _____                                                                                                                                                                                       |     |
| <b>illustration 71</b> .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 315 |

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Trafics routiers relevés en 1999, figurant dans le dossier d'avant-projet sommaire élaboré par l'Etat en 2003. L'importance des flux internes au bassin stéphanois d'une part, entre Lyon et Saint-Etienne d'autre part, apparaît clairement, alors que les flux de transit ne dépassent jamais 10 000 véhicules / jour. On peut relever que le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, élaboré en 2006, ne présente pas de manière aussi détaillée la structure des trafics relevés sur A47. \_\_\_\_\_ 315

*illustrations 72 et 73* ..... 316

Deux extraits de l'hebdomadaire stéphanois « la Gazette » (2005), qui résument la vision locale de l'A45 : un projet qui dépend des élus et décideurs lyonnais ; un dossier qui ne fait pas consensus, y compris côté ligérien. \_\_\_\_\_ 316

*illustration 74*..... 320

Un SCOT pour 4 EPCI et une commune. Le PDU correspond au seul PTU existant dans la région stéphanoise, c'est-à-dire au périmètre de Saint-Etienne Métropole. (NB : le titre de la cartographie renvoie aux illustrations 32 et 33 du chapitre 3) \_\_\_\_\_ 320

*illustration 75*..... 326

Lyon et son aire métropolitaine, capitale régionale européenne ? Cartographie extraite de la DTA, version définitive octobre 2006, p. 8 \_\_\_\_\_ 326

*illustration 76*..... 327

Le seul document graphique de la DTA qui matérialise les secteurs à enjeux d'urbanisation périphérique dans la région stéphanoise. On note l'absence de la « conurbation périurbaine » du sud de la plaine du Forez dans cette représentation. Par ailleurs, aucun document d'échelle plus grande (c'est-à-dire plus ciblé, au sens géographique du terme) ne vient préciser les conditions et moyens d'encadrement du développement dans les coteaux du Jarez, le long de l'A45 dans sa section ligérienne... \_\_\_\_\_ 327

*illustration 77*..... 330

Les 10 SCOT fédérés dans la démarche InterScot (source : site internet [www.inter-scot.org](http://www.inter-scot.org)). Un outil d'articulation de scènes locales de planification stratégique à la hauteur des enjeux métropolitains ? 330

*illustrations 78 et 79* ..... 331

Représentations graphiques de la cohérence spatiale entre tache urbaine et réseau ferroviaire dans l'aire métropolitaine lyonnaise. On est loin du SDAU de l'OREAM des années 1970 ! Une reconnaissance – implicite – que le projet de développement et la recherche de cohérence sont désormais davantage organisationnels que liés au zonage des fonctions urbaines ? \_\_\_\_\_ 331

*illustration 80*..... 333

Brochure « grand public » sur le « projet urbain stéphanois », dans le cadre de la révision du PLU de la ville-centre : c'est sans doute la première apparition des enjeux intercommunaux et métropolitains dans la planification des sols de Saint-Etienne. Un signe que le dépassement des approches sectorielles et locales est en cours ? \_\_\_\_\_ 333

*illustration 81*..... 336

schéma de synthèse croisant l'implication des acteurs dans la démarche PDU et dans les autres scènes de planification concernant l'agglomération stéphanoise. \_\_\_\_\_ 336

*illustration 82*..... 338

Représentation schématique et très simplifiée du positionnement des acteurs de la région stéphanoise dans les différentes scènes de planification urbaine et de négociation métropolitaine \_\_\_\_\_ 338

*illustration 83*..... 340

document de travail de l'observatoire des déplacements, élaboré par Epures à partir de données TPAS, ne prenant pas en compte l'offre TCU dans la vallée du Gier. On peut conclure à la fragilité du regain de fréquentation du réseau, qu'il conviendra de confirmer ou infirmer avec des données plus récentes, « gommant » l'effet provoqué par la phase travaux du tramway. \_\_\_\_\_ 340

TABLE DES ILLUSTRATIONS

***illustration 84*..... 341**  
**document de travail de l’observatoire des déplacements, élaboré par Epures à partir de données TPAS. D’un point de vue spatial, la dégradation de l’offre du réseau de bus – au profit des liaisons tramway entre le centre-ville et la gare principale de Saint-Etienne ? – est manifeste, et interroge sur la pertinence et la compétitivité du réseau STAS par rapport aux modes mécanisés individuels...\_\_\_\_\_ 341**