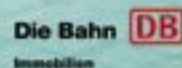
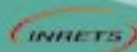
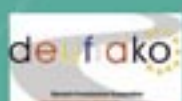




développement d'un urbanisme orienté vers le rail et intermodalité
dans les régions urbaines allemandes et françaises

Enseignements du PROJET **BAHN.VILLE**



Le projet Bahn.Ville a pu être mené à bien grâce à la participation de :

Hélène Pretsch, Gebhard Wulfhorst et Klaus J. Beckmann (ISB),
Patricia Goût, Alexander Spieshöfer, Herbert Kemming (ILS NRW),
Alf Hoinkis, Bernd Sahrbacher, Catherine Goudard (DB Imm),
Eric Tison, Gaëlle Le Roux, Emmanuel Siclet, Gérard Cambillau (SNCF),
Gilles Bentayou, Nicolas Crossonneau, Frédéric Lasfargues, Benoît Thomé (Certu),
Régis Leclercq, Frédéric Gautier, Jean-Jacques Duhayon (CETE de l'Ouest),
Benjamin Puccio, Michel Messelis (Adeus),
Claude Soulas, Francis Papon (Inrets).

L'équipe Bahn.Ville tient à remercier l'ensemble des personnes auprès desquelles les enquêtes ont été menées (usagers, riverains, acteurs locaux), ainsi que les experts, praticiens et chercheurs, ayant contribué à divers moments à la définition scientifique du projet.

Cet ouvrage a été écrit par Hélène Pretsch (ISB), Alexander Spieshöfer (ILS NRW), Benjamin Puccio (Adeus), Claude Soulas (Inrets), Régis Leclercq (CETE de l'Ouest) et Gilles Bentayou (Certu).

Il a bénéficié des relectures et remarques de Ulrike Reutter (ILS NRW), Klaus J. Beckmann (ISB), Yves Gendron (Adeus), Eric Tison (SNCF), Patricia Goût (DRE Alsace), Marc Ellenberg et Thierry Gouin (Certu).

Maquette et mise en page : Sophie Monnin (Adeus).

Traducteurs : Bettina Krüger, Caroline Dépierre et Julien Deroin.

Sources photographiques de la couverture : DB Station und Service, Adeus 2004, Hélène Pretsch 2002

Enseignements du projet **BAHN.VILLE**

Introduction

Dans un contexte de mobilité marqué par l'érosion des parts de marché des transports publics au profit de l'automobile et par l'augmentation des distances parcourues, l'amélioration et le développement des dessertes ferroviaires régionales ou péri-urbaines constitue un enjeu de premier plan. La recherche d'une meilleure intégration des politiques de l'urbanisme et des déplacements est ainsi au cœur des réflexions actuelles sur l'aménagement du territoire et le développement durable. Mais si ces principes généraux constituent la base des politiques d'aménagement en Allemagne depuis de nombreuses années, ce n'est que récemment qu'ils ont commencé à s'incarner en France dans des démarches volontaristes, suite notamment à la régionalisation du transport ferroviaire et aux récentes lois sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

De décembre 2001 à octobre 2004, le projet franco-allemand Bahn.Ville a permis d'étudier les conditions d'une meilleure intégration des politiques de développement urbain et des politiques de transport ferroviaire périurbain. Quelles sont les influences réciproques entre l'offre régionale ferroviaire, l'aménagement des gares et stations, les processus de planification et les stratégies de développement urbain ? Quelles sont à ce jour les expériences qui témoignent d'une synergie avérée entre ces différents leviers ? Quels sont a contrario les freins à une telle synergie, quels sont les principaux facteurs de blocage ? C'est par une analyse comparative de la situation en France et en Allemagne que le projet Bahn.Ville apporte des éléments de réponse à ces questions.

Le présent ouvrage synthétise les principaux enseignements de ces trois années d'études et d'enquêtes. Les aspects méthodologiques et techniques du projet Bahn.Ville ont été ici laissés de côté au profit d'une présentation illustrée des enseignements les plus significatifs¹. L'équipe Bahn.Ville a sélectionné ces résultats soit parce qu'ils montraient des résultats ou tendances similaires dans les deux pays, soit au contraire parce que les différences mises en évidence par la démarche comparative permettaient un échange fructueux et une meilleure compréhension des contextes nationaux.

Cet ouvrage s'adresse en priorité à tous les acteurs allemands et français soucieux d'une meilleure synergie entre transport ferroviaire périurbain, démarches de planification et projets de développement urbain. Il ne saurait pourtant être lu comme un guide de recommandations. Les études menées dans le cadre de Bahn.Ville ont en effet montré à quel point un développement harmonieux du ferroviaire et de l'urbain, un « développement urbain orienté vers le rail », reposait sur une congruence complexe et fragile entre des contextes réglementaires nationaux, des choix de mobilité et de localisation de la part de ménages et d'entreprises, des décisions politiques, des coopérations intercommunales parfois soumises à rude épreuve, et... une part non négligeable de stratégies et de volontés individuelles ! Rechercher la « méthode » universelle d'un urbanisme orienté vers le rail aurait dès lors été une entreprise vouée à l'échec. L'équipe Bahn.Ville espère plutôt que les enseignements présentés ici permettront de mieux connaître les pratiques de mobilité dans les régions françaises et allemandes les plus innovantes, de repérer les effets positifs – voire vertueux – et les bénéfices qu'on peut attendre d'une redynamisation conjointe de l'offre ferroviaire, des gares et des quartiers de gares, de mieux cerner les freins récurrents à une bonne intégration de l'urbanisme et des transports, en soulignant les tendances positives et les marges de manœuvre qui se font jour.

¹ Ces précisions méthodologiques sont consultables sur le site Internet du projet : www.bahn-ville.net.

Le premier chapitre livre tout d'abord un aperçu de la structure d'ensemble du projet Bahn.Ville. Il permet de présenter les principes généraux d'un urbanisme orienté vers le rail, ainsi que les différentes étapes du projet. Il présente succinctement les quatre sites ayant fait l'objet d'enquêtes approfondies et constituant le cœur des illustrations de cet ouvrage.

Les chapitres 2 à 4 abordent les résultats-clés des enquêtes menées auprès des habitants et usagers du ferroviaire sur ces quatre sites. Il s'agit de résultats relatifs à leurs pratiques de mobilité et critères d'appréciation de l'offre ferroviaire (ch. 2), aux raisons de leur choix de résider dans des zones bien desservies par le ferroviaire régional et aux qualités qu'ils vouent à ces quartiers (ch. 3), et enfin à leur propre évaluation de la qualité des services et de l'aménagement des gares et de leurs abords immédiats (ch. 4).

Ces résultats présentés, les chapitres 5 à 7 quittent le point de vue de l'utilisateur pour s'intéresser à celui des décideurs. Le chapitre 5 fait ainsi le point des tendances positives et – à l'inverse – contre-productives qui se font jour dans les contextes nationaux français et allemands. L'importance des coopérations intercommunales à l'échelle des régions urbaines est mise en évidence dans le chapitre 6. Enfin, le chapitre 7 permet de présenter quelques principes permettant de contourner les écueils récurrents qui se présentent dans la mise en œuvre d'un projet réussi de développement urbain orienté vers le rail.

**LE PROJET BAHN.VILLE A ETE FINANCE CONJOINTEMENT
PAR LE MINISTERE FEDERAL ALLEMAND DE L'ÉDUCATION ET DE LA RECHERCHE (BMBF)
ET LE MINISTERE FRANÇAIS DES TRANSPORTS
(DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES, DRAST)
DANS LE CADRE DE LA COOPERATION FRANCO-ALLEMANDE DEUFRAKO**

Il a été mis en œuvre par un consortium constitué par :

- **l'ILS NRW** (Institut d'études et de recherche sur le développement régional et urbain et les constructions du Land de Rhénanie - Nord Westphalie, Dortmund)
- **l'ISB RWTH Aachen** (Institut de recherche sur l'urbanisme et les transports urbains de l'Université d'Aix-la-Chapelle)
- **la DB SImm** (filiale qui assure la gestion du patrimoine foncier et immobilier de la Deutsche Bahn AG)
- **l'ADEUS** (Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, Strasbourg)
- **le CERTU** (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, Lyon)
- **le CETE de l'Ouest** (Centre d'études techniques de l'Équipement, Nantes)
- **l'INRETS** (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité)
- **la SNCF** (Direction du transport public).

Table des matières

Chapitre 1 – PRESENTATION GÉNÉRALE DU PROJET ET DE SON ENVIRONNEMENT	9
1.1 - Le contexte général : les interactions urbanisme / transport ferroviaire	10
1.2 - Le projet Bahn.Ville et son déroulement	11
Objectif du projet	11
Etapas du projet et méthodologie	11
1.3 - Présentation sommaire des quatre études de cas	13
Etude de cas : le Bodensee-Oberschwaben-Bahn (BOB)	13
Etude de cas : Etoile Ferroviaire de Strasbourg	14
Etude de cas : La Voreifelbahn	15
Etude de cas : L'axe Nantes - Saint-Nazaire - Le Croisic (MétrOcéane)	16
Chapitre 2 – DONNEES FERROVIAIRES	19
2.1 - Les données de cadrage	20
2.2 - Les fondamentaux de l'offre ferroviaire	21
Le système est plus que la somme de ses parties	21
Le niveau de l'offre	22
Le niveau de l'offre et le rabattement modal	24
Le rôle du cadencement et de l'amplitude horaire sur l'utilisation du train	26
2.3 - Les autres éléments de l'offre - importance du confort et de l'image sociale du transport ferroviaire	27
Un train confortable plutôt qu'un train rapide et pas cher - les éléments de concurrence avec la voiture	27
L'importance du marketing local pour l'image du ferroviaire et la fidélisation de la clientèle	29
Chapitre 3 – LA VILLE	31
3.1 - Un développement urbain orienté vers le rail à l'échelle de la région urbaine - concepts de base	32
Le modèle «idéal» de développement régional	32
3.2 - Les territoires de la ville du rail - la distance domicile-station	33
Le choix du mode de transport : grand pourcentage de piétons	33
Distance et choix modal – une prépondérance de la courte distance pas forcément associée à celle des modes doux	34
3.3 - Les déterminants du choix modal de rabattement, importance de la structure et de la hiérarchie urbaine	36
Le type de structure urbaine de la région urbaine – une clé essentielle pour le développement de l'usage du ferroviaire	36
La hiérarchie urbaine et le choix modal	38
L'importance du positionnement de la gare et de son insertion dans la commune	39
3.4 - L'attractivité résidentielle des communes desservies - rôle de l'offre transport et de la qualité urbaine dans les choix de résidence	40
Chapitre 4 – LES STATIONS	43
4.1 - La station comme élément du réseau - un élément clé de l'attractivité de l'offre ferroviaire	44
Les stations : une source importante d'amélioration de l'image du système ferroviaire dans son ensemble	44
Les effets de nouvelles stations : potentiel de passagers, choix du mode de transport, système ferroviaire	44
4.2 - La station comme interface entre l'urbain et l'offre ferroviaire	45
La mise en œuvre de projets urbains derrière la gare ou dans les quartiers de la gare	45
Les services en gare sont importants pour l'ensemble des résidents des environs des gares, qu'ils soient ou non utilisateurs de l'offre ferroviaire	45
Les principes d'un urbanisme orienté vers le rail à l'échelon communal	46
L'aménagement du parvis et des abords de la gare	46
L'offre ferroviaire et la pression sur l'espace public	47

Chapitre 5 – ÉLÉMENTS DE CONTEXTE INSTITUTIONNEL	49
5.1 - Les conditions-cadres de la planification conjointe des transports et de l'aménagement du territoire : des principes fondateurs nécessaires, mais insuffisants	50
La prise en compte du développement durable dans les politiques nationales d'aménagement du territoire	50
L'échelon des Länder et des Régions françaises : des marges de manœuvre encore trop peu exploitées	51
5.2 - La réforme du ferroviaire et la régionalisation comme pierre angulaire pour l'urbanisme orienté vers le rail : un constat en demi-teinte	52
Les nouveaux rapports entre autorités organisatrices et exploitants induits par la régionalisation du transport ferroviaire	53
Les effets pervers de la réforme ferroviaire	55
Chapitre 6 – LES FORMES DE COOPERATION INTERCOMMUNALE A L'ECHELLE DES REGIONS URBAINES	57
6.1 - Les formes institutionnelles récentes de coopération à l'échelle des régions urbaines : entre segmentation des domaines et expérimentation de nouveaux modes de faire	58
L'expérience allemande : des coopérations en quête de décloisonnement au sein de régions urbaines affirmées	58
Les SCOT en France : une forme de coopération émergente dans un territoire incertain	59
6.2 - Les coopérations volontaires : un rôle parfois inattendu pour impulser des projets d'urbanisme orientés vers le rail	61
Les solidarités mues par le souci de développer l'offre de transport	62
Le rôle des démarches de coopération volontaire initiées sur des thèmes autres	62
6.3 - Les bénéfices d'une coopération efficace : quelques enseignements	64
Une dynamique vertueuse d'échanges et de valorisation d'expériences	64
La valorisation de l'identité régionale pour dépasser les conflits d'intérêts	65
Chapitre 7 – LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS	67
7.1 - Les communes et leurs gares : une situation contrastée entre France et Allemagne	68
7.2 - Aménager les gares et leur environnement pour valoriser le transport ferroviaire : quelques obstacles récurrents	69
Comment valoriser des terrains longtemps considérés comme peu attractifs ?	69
La desserte de proximité à l'épreuve du rabattement automobile : quels arbitrages ?	72
7.3 - Aménager les gares et leur environnement pour valoriser le transport ferroviaire : les leçons des expériences réussies	73
Comment conduire le projet dans la durée ?	74
Le projet urbain pour concilier identité régionale et identité communale	74
De multiples médiations à accomplir : entre engagement personnel et innovation institutionnelle	76
Chapitre 8 – LES PRINCIPAUX RESULTATS DE BAHN.VILLE	77
8.1 - Principales conditions de développement de l'offre ferroviaire et politiques de développement urbain – Résumé des chapitres 2 à 7	78
Les effets des politiques de développement ferroviaire et de développement urbain	78
Les processus	79
8.2 - Conditions d'un développement urbain orienté vers le rail à l'échelle des régions urbaines, des communes et des abords des stations	80
A l'échelle des régions urbaines	80
A l'échelle des communes	81
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	84

1

Présentation générale du projet et de son environnement

Le projet de recherche Bahn.Ville a analysé les interactions et la coordination entre aménagement du territoire et développement des transports ferroviaires régionaux, en s'appuyant sur des études de cas, dans un contexte où le renforcement du rail et de l'interface urbanisme/rail constitue un aspect important du débat actuel sur le développement durable de la ville et des transports.

Les premières réflexions sur le contenu du projet avaient été présentées et discutées lors du séminaire DEUFRAKO «Urban Transport and Mobility» qui s'est tenu les 23 et 24 octobre 2000 à Strasbourg, elles ont ensuite été affinées lors du séminaire de lancement tenu à Bischofsheim en décembre 2001.

Le contexte général : les interactions urbanisme / transport ferroviaire

Le développement urbain, le développement des transports et les comportements de mobilité s'influencent réciproquement dans une large mesure.

La tendance à la création de nouvelles zones d'habitation et d'activité qui persiste depuis plusieurs décennies a fait de plus en plus empiéter les villes sur leur périphérie (étalement urbain). De manière générale il n'a pas été possible d'empêcher la ségrégation fonctionnelle, la baisse de la densité et l'augmentation des distances. De multiples concepts d'aménagement du territoire ont été élaborés pour contrecarrer cette évolution, plus particulièrement en Allemagne (par exemple «la ville des petits trajets» ou «la concentration décentralisée»), mais ils n'ont eu pour l'instant qu'un impact limité.

Des zones constructibles émergent souvent loin des lignes de chemin de fer et de leurs arrêts pour des raisons de disponibilité, de prix des terrains... ou tout simplement par manque de coordination. Ces zones présentent en règle générale une densité de population insuffisante pour justifier une desserte efficace par les transports en commun. La progression du phénomène d'étalement urbain va de pair avec la forte hausse du nombre de voitures particulières par habitant des dernières décennies. Les distances sont ainsi devenues, en particulier à la périphérie des villes, de moins en moins un obstacle à la mobilité grâce à des vitesses de déplacement élevées, et grâce à la possibilité de se rendre presque partout compte tenu de la tendance à relocaliser de nombreux lieux d'activités en fonction de l'accessibilité automobile.

Ces tendances, qui ont été renforcées par une évolution très inégale des infrastructures caractérisée par une extension massive du réseau routier contre un recul du réseau ferroviaire et une répartition des coûts induits (y compris des «coûts externes») pas toujours cohérente, ont largement favorisé la très forte croissance des transports individuels motorisés (TIM) des dernières décennies. Cette évolution a eu entre autres pour conséquence : l'augmentation de la consommation d'espace, (p. ex. un doublement des surfaces bâties et de l'emprise des voies de communication en Rhénanie-du-Nord-Westphalie ces cinquante dernières années), la dégradation de l'environnement causée par le bruit, les émissions de polluants et de gaz à effet de serre ainsi que des perturbations du trafic routier avec les conséquences économiques qui en découlent. A ces éléments s'ajoute la détérioration de qualité des espaces publics en de nombreux endroits du fait de l'accroissement des espaces dévolus à la voiture. Parallèlement, l'utilisation des infrastructures de transport en commun, et donc leur rentabilité, accusent une certaine baisse conduisant à une réduction ou à la suppression de l'offre sur des lignes déjà confrontées à une faiblesse de la demande. L'offre de transport ferroviaire a ainsi continuellement diminué à mesure même que le nombre de voitures par habitant augmentait.

De multiples efforts sont cependant entrepris depuis quelques années pour renforcer les transports en commun sur rail. En particulier la régionalisation des transports ferroviaires régionaux et un changement de paradigme dans la planification communale et régionale des transports ont permis la mise en place de quelques systèmes ferroviaires urbains, périurbains et régionaux attractifs. En Allemagne des projets comme la ligne de chemin de fer régionale Kaarst-Mettmann, le «Haller Willem» ou le réseau ferroviaire urbain de Karlsruhe reposaient non seulement sur l'amélioration du trafic ferroviaire mais aussi sur une meilleure intégration des gares et des arrêts dans l'environnement urbain ainsi que sur une amélioration de l'intermodalité (rabattements voiture par la dépose minute ou les parcs relais P+R mais aussi parcs vélos B+R, transports en communs du type bus ou car, chemins piétonniers). En France, plusieurs projets de tram-train (selon le «modèle de Karlsruhe») sont à l'étude, et de manière plus générale le TER (Transport Express Régional) a connu un regain d'intérêt dans de nombreuses régions avec la diffusion de nouveaux matériels.

Dans ce contexte, l'aménagement des zones bordant les voies de chemin de fer ainsi que l'organisation des corridors desservis prend à nouveau de l'importance au niveau régional et communal. A condition que la gamme des instruments de planification continue à être développée dans ce sens et que la coopération entre les acteurs pertinents progresse, le chemin de fer pourrait retrouver sa fonction de «colonne vertébrale» du développement régional et ainsi être employé beaucoup plus

Le projet Bahn.Ville et son déroulement

Objectif du projet

Le projet Bahn.Ville vise à mesurer l'importance et les potentialités que représente la prise en compte transversale de l'urbanisme et des transports pour le développement urbain durable, et à mettre au jour les « bonnes pratiques » dans les régions françaises et allemandes pour en tirer des enseignements utiles en vue des futures actions à mener.

Plusieurs lignes régionales de chemin de fer redynamisées ont été étudiées en tenant compte du contexte territorial sous l'angle :

- **des effets croisés et singuliers des politiques de développement des transport et de développement urbain**, par exemple : importance de la requalification des gares pour la qualité de l'offre et conséquences sur la demande,
- **et des processus de planification et de réalisation**, par exemple : coopération régionale, outils d'aménagement, jeux d'acteurs, programmes de financement,

et en matière de :

- Revalorisation (quantitative comme qualitative) de l'offre ferroviaire régionale - « **BAHN** »
- Développement urbain autour des axes de déplacement ferroviaire et requalification des abords de la gare - « **VILLE** »
- Transformation des gares en pôles intermodaux et en lieux de vie - « **.** » (= **Station**)

Il n'existe à ce jour que très peu de travaux consacrés à l'interface urbanisme/transports s'intéressant à la fois aux impacts des mesures et aux processus de planification et de réalisation (cf. Apel 1997/2000, Kutter 2001). Bahn.Ville tente de concilier ces deux aspects et d'en dégager des conclusions solides sur les interactions et les processus de réalisation.

L'étude comparative de cas français et allemands permet d'évaluer les avantages et les inconvénients des politiques transversales mises en œuvre et de d'en dégager des enseignements à l'intention des acteurs de la ville et des transports : communes, structures intercommunales, opérateurs et syndicats de transports.

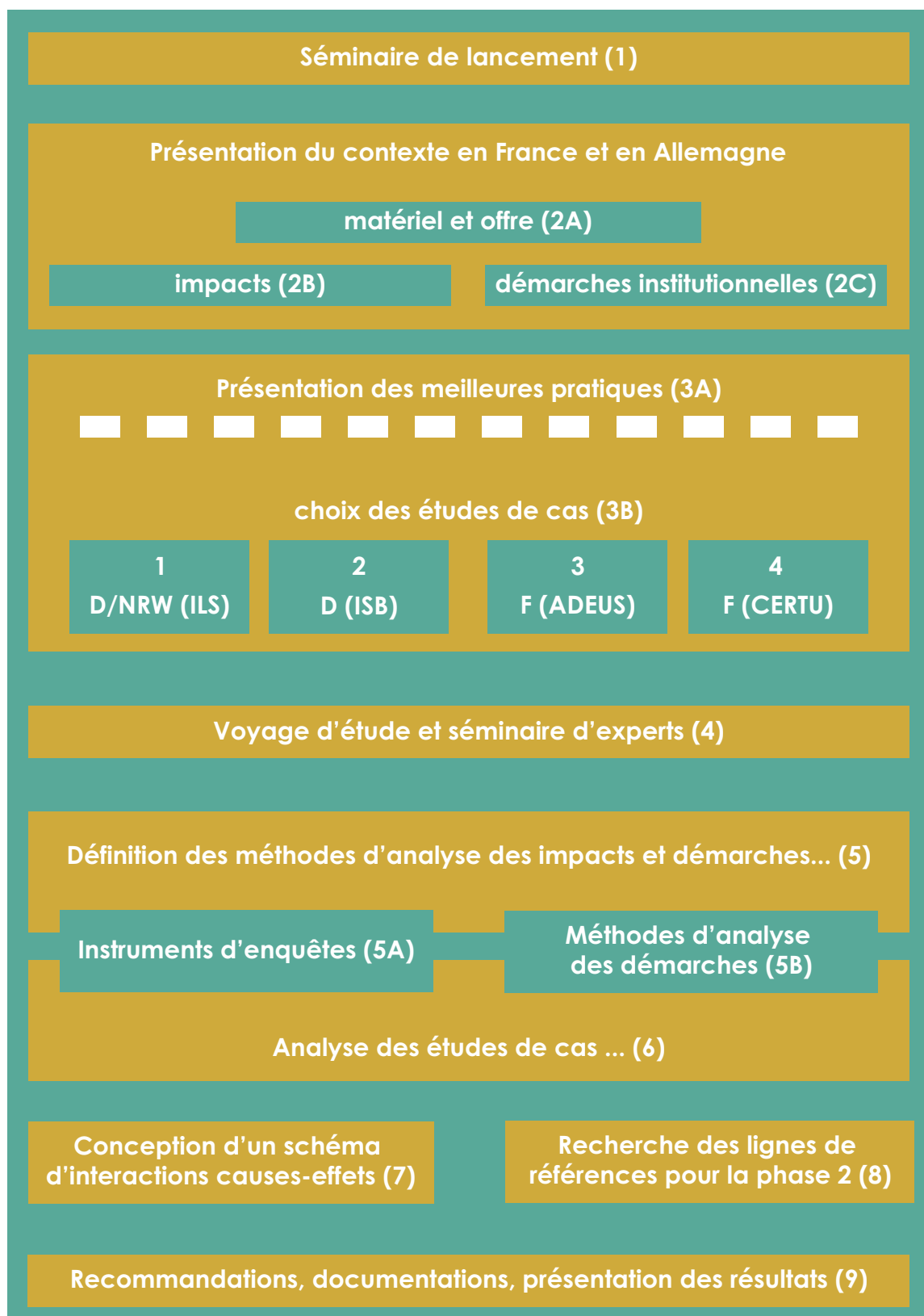
Étapes du projet et méthodologie

Le projet Bahn.Ville a été bâti en deux phases. Au sein de la première phase maintenant terminée le travail s'est concentré sur l'état actuel des connaissances, l'analyse des exemples de bonnes pratiques et la formulation d'enseignements clés. Dans une possible deuxième phase en cours de préparation, les conclusions issues de la phase ne pourront être mises en pratique pour les lignes de référence.

En termes de démarche méthodologique, la phase une a d'abord consisté à étudier le contexte général dans les deux pays, de différents points de vue : matériels et production de l'offre (étape 2A), interface urbanisme/rail (étape 2B) et cadre institutionnel et réglementaire (étape 2C). L'analyse rétrospective des exemples allemands et français de bonnes pratiques (recherches bibliographiques, interviews d'acteurs) a permis de dégager une première série de conclusions sur les interactions, les impacts et les processus (étape 3).

A partir de là, des **hypothèses** sur l'interface urbanisme/rail et sur les interactions processuelles ont été formulées avant d'être complétées et validées au cours d'un séminaire d'experts réalisé en mars 2003 à Dortmund (étape 4 et 5A/B). C'est sur cette base qu'a été élaborée la grille d'interview (étape 5) qui a été utilisée pour les **enquêtes empiriques** approfondies réalisées pour quatre des études de cas (étape 6). En particulier, pour approfondir l'étude des processus, une série d'entretiens avec les usagers et les résidents (étape 6A) a permis d'évaluer les impacts des mesures sur les domaines « Bahn », « Ville » et « Station » et sur leurs interactions. Les conclusions issues des étapes 3 et 6 ont été synthétisées et schématisées (étape 7), tout en mettant en évidence les limites d'une schématisation systématique des interactions.

Les **premiers enseignements du projet** ont été présentés lors du séminaire de clôture d'octobre 2004 à Bonn (en Allemagne / Rhénanie du Nord – Westphalie), et les lignes de références devant servir de base à la phase deux ont été identifiées et décrites (étape 8).



Présentation sommaire des quatre études de cas

Etude de cas : le Bodensee-Oberschwaben-Bahn (BOB)



La région du Bodensee-Oberschwaben (Lac de Constance-Haute-Souabe) est située dans un triangle formé par l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse. Le Bodensee-Oberschwaben-Bahn (BOB) relie les villes de Friedrichshafen, Ravensburg et Aulendorf (cf. carte). Sa zone de desserte est classifiée «grande ville décentralisée» par le Schéma directeur du Land : environ 100.000 habitants vivent dans un rayon d'un kilomètre autour des points d'arrêt.

Le territoire est structuré de manière polycentrique, autour des villes moyennes Friedrichshafen, Ravensburg et Weingarten. La répartition fonctionnelle entre les centres donne lieu à d'importants flux entre Friedrichshafen, où domine le secteur industriel, et Ravensburg et Weingarten, spécialisées dans le secteur des services.

Soucieuses de compenser la réduction progressive des prestations de la Deutsche Bahn dans la région, les collectivités territoriales ont créé en 1993 la ligne BOB, entreprise de transport communal. Le concept prévoyait la mise en place d'une offre attractive de transport ferroviaire de proximité grâce à une modernisation générale du système (fréquence, matériel roulant, stations). De nombreuses améliorations ont été réalisées, comme le passage progressif à une cadence d'une demi-heure, achat de nouveaux autorails (Regio-Shuttle). La promo-

tion de ces mesures et la définition d'une image régionale (corporate design) ont permis aux habitants de s'identifier à la ligne. La desserte a par ailleurs été améliorée grâce au doublement du nombre de points d'arrêt, «portes d'accès au rail», et à la modernisation des stations existantes.

De leur côté, les communes ont œuvré en faveur d'une meilleure intégration des gares au tissu urbain, par le biais d'opérations urbaines près de la gare, de requalifications d'espaces situés «derrière» la gare et/ou de réaménagements des accès piétons et cyclistes à la gare.

Ainsi par exemple, le quartier jusqu'ici peu attractif de «BahnStadt» à Ravensburg, qui s'étend de la gare au centre historique, a fait l'objet d'une mesure de réhabilitation et de requalification urbaine. Sur une surface de 10 hectares, des commerces et des services ont été implantés progressivement, et la liaison avec la gare a été réaménagée. Le quartier bénéficie aujourd'hui d'une image plus positive et plus urbaine.

A Friedrichshafen, la zone située derrière la gare, longtemps utilisée comme espace de stationnement «sauvage», a été réaménagée dans le cadre du programme «Nordstadt» pour accueillir de nouvelles fonctions. Des logements, une banque, des assurances, des services publics et une galerie commerciale se sont implantés dans un ensemble d'immeubles de 5 étages et demi. L'objectif était de remédier à la rupture produite par la voie ferrée et à la discontinuité entre la zone piétonne au sud et la rue commerciale au nord de la gare. Le creusement d'un tunnel sous les voies a par ailleurs permis d'optimiser les liaisons piétonnes entre la gare et la ville.



Véhicule BOB à la station

Etude de cas : Etoile Ferroviaire de Strasbourg



L'étoile ferroviaire strasbourgeoise relie Strasbourg à l'ensemble des villes moyennes du département du Bas-Rhin. Dans un rayon de 35 Km autour de Strasbourg elle assure la desserte directe d'une population de 523 000 personnes et de 270 000 emplois.

Malgré la dimension fortement polarisante de l'agglomération strasbourgeoise (44 % de la population et 54 % de l'emploi) la région urbaine de Strasbourg présente une structure urbaine plus équilibrée que d'autres régions urbaines françaises. Le fort poids de Strasbourg concentre les flux d'emplois et d'études vers la capitale alsacienne.

La Région Alsace est impliquée depuis plus d'une quinzaine d'année dans la promotion du transport ferroviaire, mais c'est depuis 1997, avec la régionalisation du transport ferroviaire, que les mesures les plus significatives ont été mises en œuvre sur l'ensemble du territoire alsacien. L'ensemble des mesures a permis d'améliorer sensiblement l'image et l'usage du ferroviaire, en particulier sur les motifs liés à l'emploi et aux études. Si l'accroissement de l'offre a touché une grande majorité des arrêts, ce sont les communes moyennes qui en ont été les principales bénéficiaires.

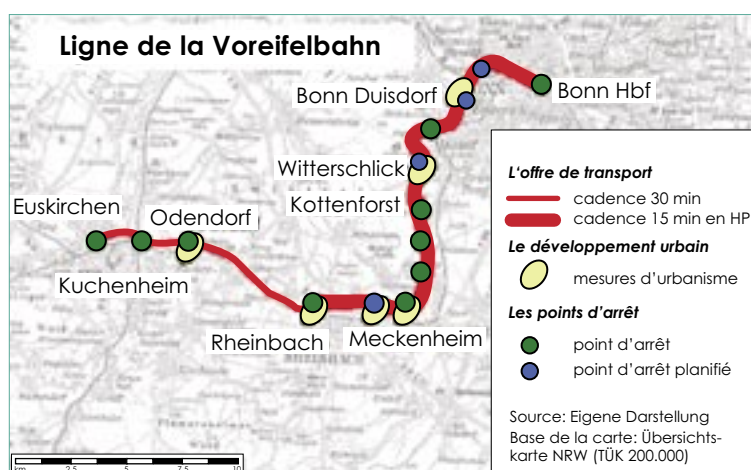
Ces mesures visant l'offre se sont accompagnées et ont été partiellement permises par des améliorations de capacité de l'infrastructure ainsi que par la mise en circulation de nouveaux autorails, certains circulant entre la France et l'Allemagne (X 73900). En addition de ces mesures d'offre, la Région Alsace a mis en place un programme d'aménagement des gares et de leurs abords comportant d'importantes aides financières et une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les communes désireuses d'en profiter. Enfin, la mise en place de comités de lignes, appelés à se transformer en comités de bassins, en créant un dialogue important entre l'autorité organisatrice, l'exploitant et les usagers a permis d'ajuster au mieux l'offre aux attentes des clients.



La mise en œuvre d'un programme d'aménagement des gares a été l'occasion pour quelques communes comme Herrlisheim ou Brumath de reconsidérer la place de la station dans la commune, principalement par le biais d'opérations d'aménagement de voirie. Du point de vue de la planification 140 communes composant la région strasbourgeoise sont organisées autour du SCOTERS (Schéma de Cohérence Territoriale de la Région Strasbourgeoise). Les orientations en cours de validation posent le principe d'un développement différencié du territoire en fonction de l'offre en transport collectif et de la hiérarchie urbaine. Ces orientations ont pour enjeux principaux une utilisation économe des espaces à urbaniser couplée à une va-

lorisation des espaces naturels et agricoles remarquables. La structuration des espaces à urbaniser autour des dessertes de transport collectif en site propre ainsi que la limitation du développement des infrastructures routières radiales en répondant à ces enjeux permet également de maximiser l'utilisation des transports collectifs afin de limiter le développement de l'usage de la voiture comme mode de déplacement.

Etude de cas : La Voreifelbahn



La ligne DB de 34 km qui relie Bonn à Euskirchen passe par 10 gares ou points d'arrêt. Bien que la ligne soit majoritairement à voie unique, la qualité de l'offre se rapproche progressivement de celles d'un S-Bahn depuis l'introduction en 1998 des autorails diesel Talent : horaire cadencé, fréquence élevée de passage des trains, accélération rapide et temps d'arrêt courts. Dans les années 90, l'amplitude de service a été fortement allongée et

la cadence est passée à un train toutes les 15 minutes aux heures de pointe sur la section Bonn–Rheinbach, mesure essentielle pour les migrants pendulaires. La fréquentation moyenne de la ligne en semaine est ainsi passée de 3 000 usagers par jour en 1979 à environ 13 000 en 2004. La qualité de l'offre doit encore être renforcée grâce à la création de quatre nouveaux points d'arrêt.

Face aux conséquences prévisibles du déménagement des institutions de Bonn à Berlin sur le marché immobilier du logement, 18 villes et communes de la région se sont réunies au sein d'une structure informelle de coopération régionale. Cette commission régionale (le Regionalarbeitskreis : RAK) s'est fixée comme principaux objectifs de développement l'urbanisme régional durable et la concentration décentralisée autour des dessertes ferroviaires. Ces objectifs communs, ainsi que les projets pilotes et le dialogue intercommunal au sein de la coopération régionale, contribuent à renforcer la coordination entre l'urbanisme et le développement ferroviaire au niveau régional.

Les autorités communales d'aménagement ont pris conscience du potentiel que représentent la desserte ferroviaire et l'urbanisation le long de la Voreifelbahn pour le développement futur de la région. Dans toutes les communes situées le long de la ligne, les aménagements en cours prévoient la création de zones résidentielles et industrielles autour de points d'arrêt existants ou futurs. Cette urbanisation concentrée autour des points d'arrêt est censée renforcer la clientèle du train. La coopération régionale au sein du RAK a joué un rôle essentiel dans la mise en place d'une dynamique de changement. Certains points d'arrêt ne sont ainsi créés qu'une fois l'urbanisation des abords amorcée. Dans le cadre d'une politique de renouvellement urbain, la ville de Rheinbach a implanté sur d'anciennes surfaces agricoles situées derrière la gare, des zones résidentielles et industrielles, ainsi qu'un IUT et un technopôle. Ce projet est exemplaire en termes de renforcement de l'attractivité ferroviaire.

Il est très important de densifier les quartiers de gare intégrés au tissu urbain, notamment en développant les vastes friches situées à proximité des gares, qui représentent un potentiel de développement urbain stratégique pour la Voreifelbahn.



Etude de Cas : L'axe Nantes - Saint-Nazaire - Le Croisic (MétrOcéane)



Le corridor Nantes – Saint-Nazaire, marqué par la double polarité de ces deux villes, concentre un volume très important de déplacements pour tous motifs. Sur l'ensemble des déplacements entre ces deux pôles, la part du transport ferroviaire est de 15%.

Les autorités locales se sont attachées, au début des années 1990, à encourager les modes alternatifs à la voiture, et en particulier le ferroviaire. Cette orientation s'inscrivait dans la perspective du développement économique et touristique du corridor et de la promotion de la métropole de NANTES - SAINT-NAZAIRE, dont l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire (ACEL), qui regroupe les principales collectivités et les chambres consulaires de l'Estuaire, est un outil majeur.

L'offre de transport a plus que doublé en dix ans et, depuis 1997, le matériel roulant de la ligne a été progressivement modernisé (X-TER et Z-TER) permettant de changer l'image du transport régional. Ces mesures se sont traduites par une densification de l'offre en période de pointe, une des mesures phare ayant porté en 2000 sur l'amélioration des dessertes des Chantiers de l'Atlantique (5000 emplois environs - premier train à 4h55 le matin, dernier train à 22h15).

En 1999, le titre intermodal MétroOcéane, comportant une intégration tarifaire des réseaux TER, Atlantic' (bus), SEMITAN (tramway et bus), STRAN (bus) a été mis en place par l'ACEL, permettant aux voyageurs de bénéficier de tarifs plus attractifs et d'un usage plus pratique.

La Communauté Urbaine de Nantes et la Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne ont mis en oeuvre un projet d'agglomération, dont les objectifs consistent à favoriser une organisation polycentrique et maîtriser les déplacements urbains afin de réduire le mitage de l'espace rural. Ces objectifs sont également inscrits dans le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) en cours d'élaboration.

La valorisation de l'étoile ferroviaire inscrite dans le Schéma directeur des transports collectifs 2002-2010 de la Communauté Urbaine de Nantes doit notamment lui permettre de favoriser l'implantation d'habitat collectif près des axes de transport en commun.

Les gares assuraient jusqu'à présent une unique fonction de transport. Depuis 1990, un certain nombre d'aménagements ou de rénovations des gares a été réalisé, financé par la Région, la SNCF et les Communes.



Source : CETE de l'Ouest

A La Baule, la gare de La Baule-Escoublac est un élément patrimonial remarquable que la commune souhaite valoriser pour en faire un site urbain majeur. Pour cela, la commune a déjà acquis 450 m² auprès de la SNCF avec pour objectifs la création d'un pôle d'échange multimodal et un développement urbain.

A Nantes, l'espace situé au sud de la gare actuelle est intégré à un vaste programme de renouvellement urbain visant notamment à ouvrir la gare sur le quartier environnant par le réaménagement d'une grande place publique et l'implantation d'équipements structurants et de programmes immobiliers neufs. Cette opération sera doublée par la réorganisation du pôle d'échange multi-modal.

2

Données ferroviaires

Ce chapitre aborde dans un premier temps les relations entre la structure et la consistance de l'offre ferroviaire et la façon dont la demande de transport ferroviaire se matérialise sur le territoire. Cette confrontation permet d'une part de dégager l'importance des différentes composantes de l'offre dans la satisfaction de la clientèle et d'autre part d'identifier les éléments de l'offre nécessaires à l'établissement d'une demande équilibrée. Enfin, la structuration de l'offre sur le territoire apporte une première série d'éléments sur le rôle de la structure urbaine dans le choix du train comme mode de transport.

La deuxième partie de ce chapitre permet d'aborder et d'identifier les éléments de l'offre ferroviaire qui constituent les principaux facteurs de concurrence avec la voiture en s'attachant en particulier à montrer l'importance de l'image sociale de l'un et de l'autre mode.

Les données de cadrage

Le tableau suivant présente pour les différents sites les principales données de clientèle et de types d'utilisation. Ces éléments ne sont pas exhaustifs, mais traduisent chacun le degré de performance et d'attractivité des lignes étudiées.

La part d'utilisateurs masculins est révélatrice de la représentation sociale que le transport ferroviaire régional renvoie. Une part élevée d'utilisateurs masculins traduit une représentation sociale positive, les hommes étant d'une manière générale plus sensibles à l'image renvoyée par le mode de transport qu'ils utilisent, comme ont pu le montrer les évolutions de clientèles par sexe lors de la (re)mise en place des différents réseaux de tramway en France comme en Allemagne². Les lignes étudiées se caractérisent par une part d'utilisateurs masculins relativement importante comparée aux standards habituels en la matière. Bien que dans le cas de Strasbourg la part d'utilisateurs masculins soit relativement proche des taux observés habituellement en matière de transport collectif, l'étude des migrants actifs laisse apparaître une part plus importante (46 %) d'utilisateurs masculins.

Les motifs de déplacement, au travers de la part des déplacements dits «obligés» (travail / études), permettent d'évaluer la liberté apportée par le transport ferroviaire, les déplacements obligés s'effectuant à des horaires déterminés pour une majeure partie des personnes. Les deux lignes allemandes sont desservies au moins une fois par heure et sont facilement utilisables pour des déplacements de loisirs aux heures de faible affluence. Dans le cas français, la desserte est assurée de façon plus irrégulière pendant les heures creuses, ce qui réduit d'autant les possibilités d'utilisation du train pour les autres motifs que ceux réputés «obligés».

La disponibilité d'une voiture s'entend comme le fait de pouvoir utiliser une voiture pour le déplacement enquêté. Cet indicateur permet de mesurer le degré de compétitivité du train sur la voiture, que ces raisons tiennent aux qualités intrinsèques de l'offre ou à la difficulté de circuler sur le réseau routier. Les régions de Nantes, Strasbourg et Bonn se caractérisent par une structure fortement polarisée induisant une congestion automobile parfois importante aux heures de pointe et une offre de stationnement limitée par rapport à la demande. La région desservie par la BOB présente une structure urbaine moins mono-polarisée et moins sujette à de forts problèmes de congestion que les trois autres.

La fréquence d'utilisation de l'offre par les usagers permet de dégager la part des utilisateurs réguliers et occasionnels. La part des utilisateurs occasionnels offre une indication de la facilité d'utilisation du train pour des motifs plus occasionnels.

La part des nouveaux utilisateurs permet d'avoir une évaluation de l'attractivité de la ligne, notamment en relation avec les améliorations récentes dont ont bénéficié toutes les lignes étudiées.

Une offre de qualité permet de diversifier la clientèle

Pour l'exploitant, un des intérêts d'une structure de clientèle plus diversifiée se situe non seulement au niveau de son équilibre financier et de son niveau de dépendance vis à vis des contributions publiques. Du strict point de vue de l'exploitation, cette diversité permet également d'assurer une meilleure répartition de charge dans la journée, et facilite l'introduction d'un cadencement sur une ligne.

² En règle générale, la distribution entre homme et femme parmi utilisateurs des transports collectifs donne 60 % pour les femmes et 40 % pour les hommes. La mise en place des tramways dans les agglomérations françaises s'étant accompagnées d'un rééquilibrage de la part des hommes, principalement portée par l'amélioration de l'image des transports urbains.

	BOB	VB	Nantes	Strasbourg
Sexe	- 55% d'utilisateurs masculins	- 45% d'utilisateurs masculins		- 42% d'utilisateurs masculins
Motif du déplacement	- 42% loisirs/achats - 41% travail - 14% école/formation	- 52% loisirs/achats - 27% travail - 19,5% école/formation	- 25% loisirs/achats - 49% travail - 26% école/formation	- 16% loisirs/achats - 50% travail - 30% école/formation
Disponibilité d'une voiture	- 70% ont tous les jours une voiture à leur disposition - 41% libres de choisir entre plusieurs moyens de transport pour le trajet considéré	- 68% ont tous les jours une voiture à leur disposition - 40% libres pour le trajet considéré	- 62% ont tous les jours ou occasionnellement une voiture à leur disposition	- 47% libres pour le trajet considéré
Fréquence d'utilisation	- 67% d'utilisateurs réguliers (> 1 jour/semaine)	- 73% d'utilisateurs réguliers	- 75% d'utilisateurs réguliers	- 80% d'utilisateurs réguliers
Part des nouveaux utilisateurs	- 51% de nouveaux clients (< 5 ans)	- 69% de nouveaux clients	- 41% de nouveaux clients	- 59% de nouveaux clients

source : enquêtes passagers Bahn.Ville 2003

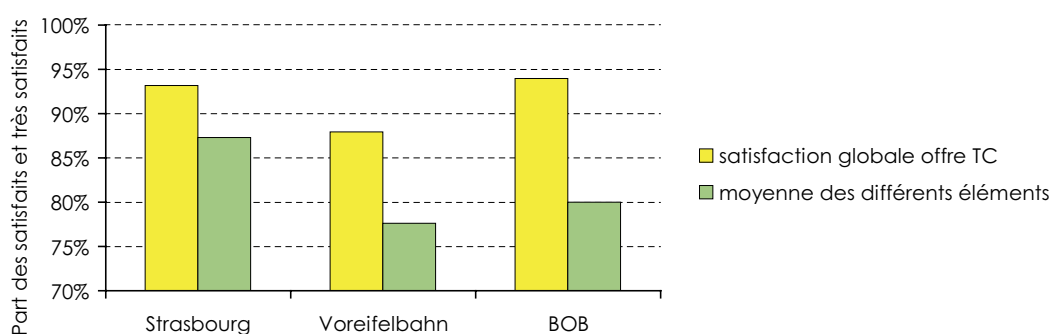
2.2. Les fondamentaux de l'offre ferroviaire

L'ensemble des exemples étudiés dans le cadre du projet indique une certaine unité quant aux mesures mises en œuvre. Toutefois, il est un élément de l'offre qui singularise fortement les exemples allemands des exemples français : il concerne la mise en place du cadencement et l'extension importante de l'amplitude horaire de fonctionnement de l'offre.

Les enquêtes menées en France et en Allemagne présentent, malgré des différences sensibles en matière d'offre, des résultats relativement proche concernant les attentes et éléments de satisfaction des usagers ainsi que des résidents.

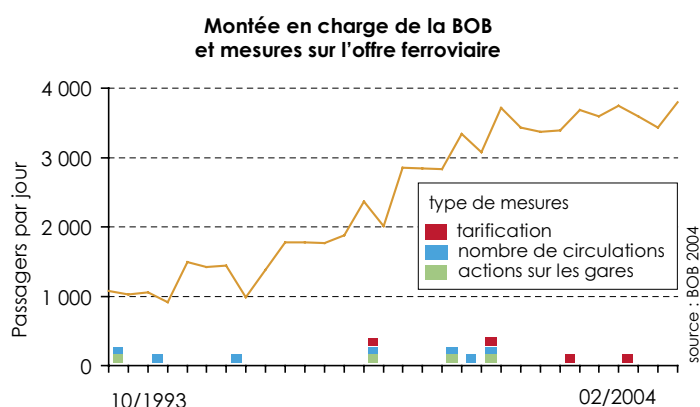
Le système est plus que la somme de ses parties

Dans tous les cas étudiés, on a pu constater un très haut niveau de satisfaction des systèmes ferroviaires régionaux pris dans leur ensemble. L'appréciation de l'offre dans sa globalité a été jugée plus positivement que la moyenne pondérée des notes attribuées à chacun des éléments du système de transport³. Cet écart montre les fortes synergies entre les différents éléments constitutifs d'une offre de transport ferroviaire de proximité perçue comme un tout.



³ Les parties du système telles qu'elles ont été présentées aux usagers sont le nombre de circulations, correspondances, offres tarifaires, informations sur l'offre ferroviaire, ponctualité, sécurité, propreté, confort des trains.

A l'instar du système ferroviaire dont le jugement global est meilleur que chacune de ses composantes prises individuellement, l'accroissement de clientèle consécutif aux améliorations successives se fait en référence à la qualité globale de l'offre après chaque amélioration plutôt qu'à l'amélioration proprement dite. Si l'on considère l'évolution du nombre de passagers sur une période donnée, on peut constater un accroissement du nombre en fonction des mesures effectuées. L'exemple de la BOB montre un accroissement considérable de clientèle après l'ouverture de nouveaux points d'arrêts, et la mise en œuvre d'autres mesures d'amélioration a permis un accroissement continu du nombre d'utilisateurs. Cependant, le tassement de l'accroissement de clientèle ces dernières années indique la difficulté à drainer de nouveaux clients à partir d'un certain seuil d'offre. La poursuite de l'accroissement de clientèle nécessite alors de sortir du champ de l'offre ferroviaire proprement dite. Les politiques de développement urbain privilégiant les espaces directement accessibles par le ferroviaire ainsi que celles visant à limiter le développement des infrastructures routières constituent les leviers principaux permettant d'aller dans le sens d'une augmentation de l'usage du ferroviaire.

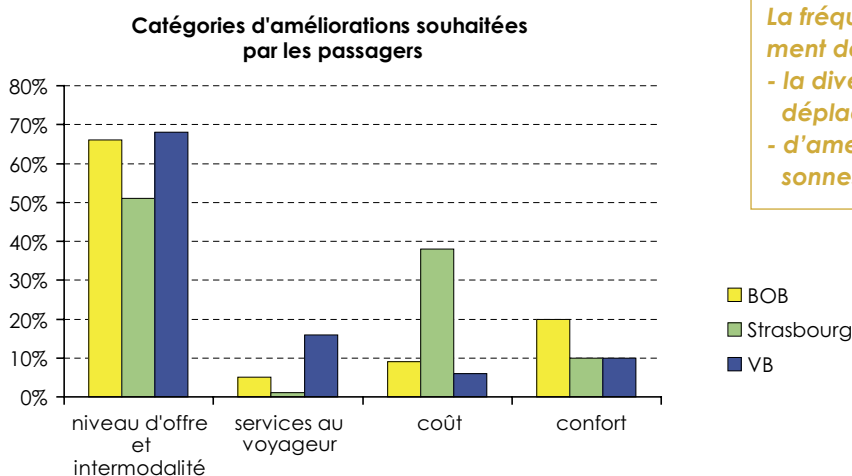


Il se dégage un principe de rendement décroissant des mesures d'amélioration de l'offre sur la demande. Ce principe fait apparaître la nécessité d'agir sur l'ensemble des champs de l'action publique, en particulier le développement urbain et les politiques d'infrastructures routières et de stationnement.

Le niveau de l'offre

L'importance quantitative du service ferroviaire est l'élément fondamental de la politique des transports, c'est celui qui est le plus remarqué et attendu par les utilisateurs ou résidents des espaces à proximité des gares. La déclinaison de cette offre présente, dans les quatre sites étudiés et enquêtés, des visages contrastés de part et d'autre de la frontière. Alors que pour l'ensemble des cas étudiés, l'offre ferroviaire a été accrue de manière sensible, les exemples allemands se caractérisent par la mise en œuvre d'un cadencement et l'élargissement de l'amplitude horaire de circulation. En France, l'accroissement du service s'est fait sur la majeure partie des dessertes mais en conservant des différentiels de desserte relativement important sur les deux lignes de référence.

Ces différences influent naturellement sur la façon dont les personnes utilisent le train et les raisons pour lesquelles elles l'utilisent.



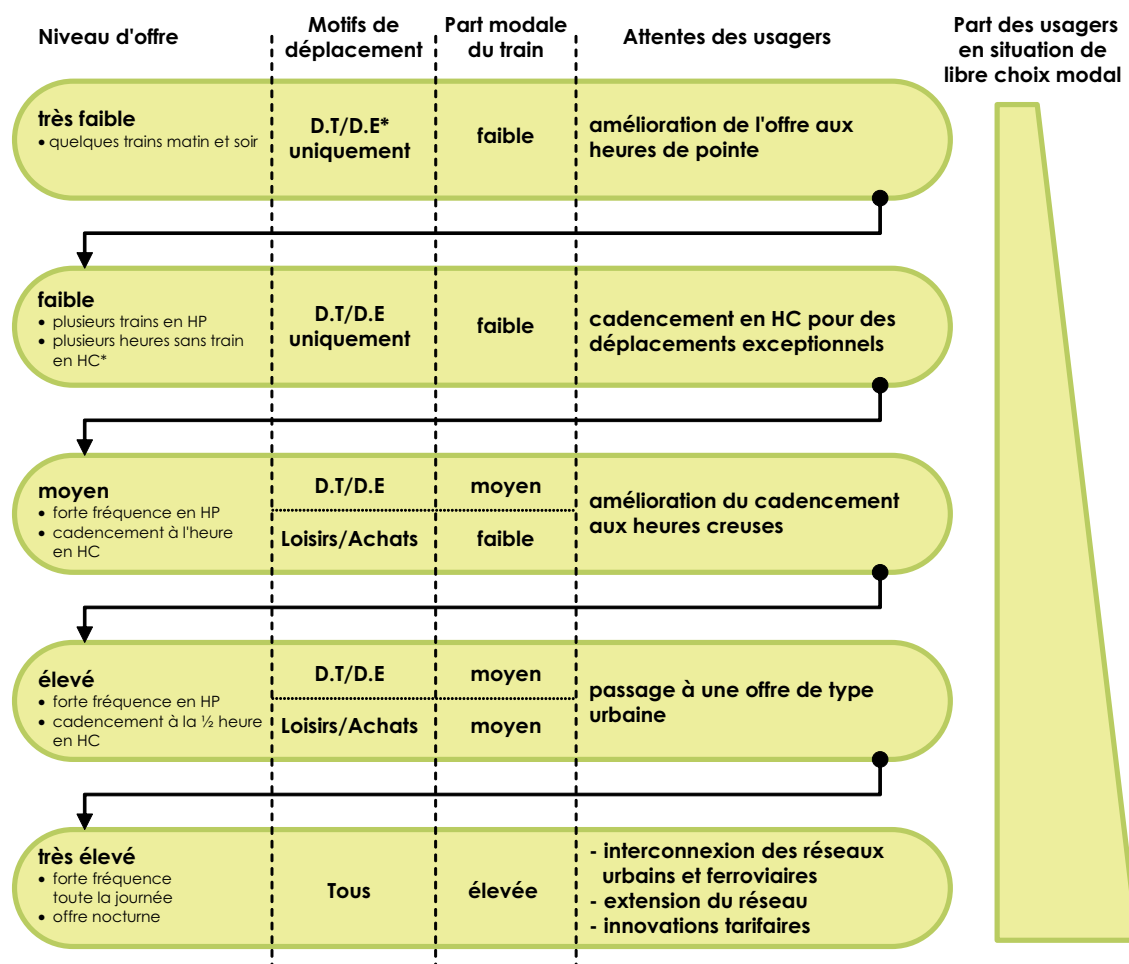
La fréquence et le cadencement de l'offre permet :

- la diversification des motifs de déplacement ;
- d'amener vers le rail des personnes libre de choix modal.

On note dans le graphique précédent que les attentes des utilisateurs se focalisent principalement sur la question de l'offre, ces résultats étant cohérents avec ceux des enquêtes réalisées auprès des ménages. Contrairement à ce que l'on pouvait penser, il n'y a pas de relation patente entre faiblesse de l'offre et importance de la revendication sur l'offre. C'est plutôt l'inverse que semblent indiquer les résultats. Alors que du côté strasbourgeois, l'offre représente 50% des revendications, les passagers de la BOB et de la Voreilfbahn expriment cet enjeu à hauteur de 65% et 68% respectivement alors même que le niveau d'offre y est globalement supérieur.

Ainsi, les utilisateurs des lignes bénéficiant de la meilleure desserte globale sont également ceux qui demandent le plus d'améliorations concernant l'importance de l'offre. Cette apparente contradiction reflète un accroissement global des attentes des utilisateurs en matière d'offre sur l'ensemble d'une ligne.

Le graphique ci dessous présente pour chaque niveau d'offre les types de déplacements réalisés par les usagers du train, la part modale du train pour ce type de déplacements ainsi que les attentes des usagers en matière d'accroissement de l'offre. La pyramide à droite représente quant à elle l'évolution de la part des usagers en situation de libre choix modal pour leurs déplacements. Il est à noter que si cette part est susceptible d'augmenter grâce à des améliorations de l'offre, les difficultés de circulation liées à une politique restrictive en matière routière et de stationnement jouent également fortement. Le schéma suivant s'entend donc à conditions de déplacement routier constantes.



* D.T : domicile-travail
 D.E : domicile-étude
 * HC : heure creuse

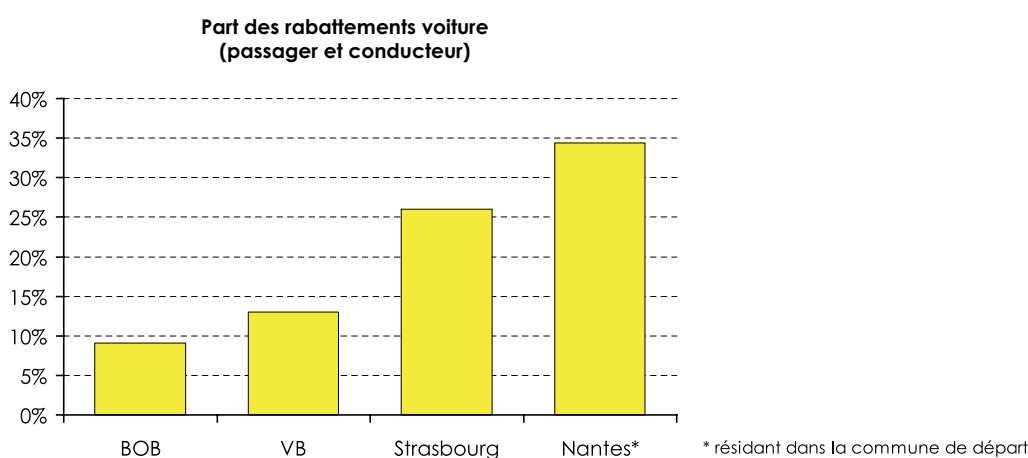
Réalisation graphique ADEUS 2004

Pour les personnes utilisant le train dans le cadre de motifs dits obligés, la demande d'accroissement de l'offre semble surtout centrée sur les horaires de retour, ces derniers ne laissant pas toujours la flexibilité désirée (possibilité de différer le retour d'un quart d'heure pour terminer une tâche au travail ou pour effectuer une course ou possibilité de le différer de façon plus substantielle pour pouvoir profiter des aménités de la commune de travail, dans la soirée par exemple).

Pour les motifs non obligés, la liberté souhaitée s'applique au déplacement aller et retour, et concerne plus spécifiquement les heures creuses où la desserte peut rester, même dans les stations cadencées à l'heure, insuffisante du point de vue de l'usager.

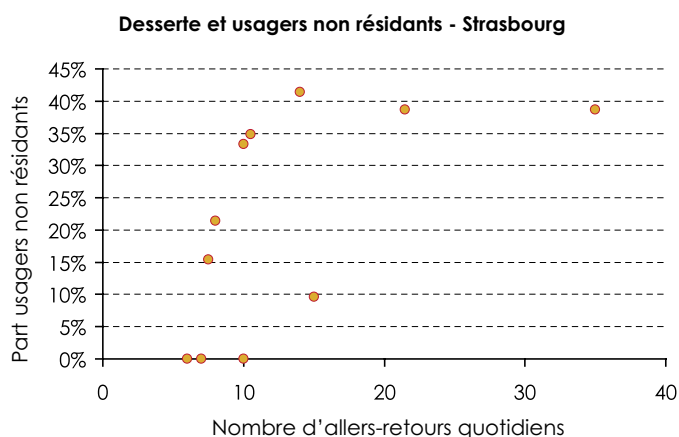
Le niveau de l'offre et le rabattement modal

L'Allemagne et la France se singularisent par des niveaux de desserte sensiblement différents. Il apparaît au regard des résultats obtenus sur les différents sites que si les stratégies de rabattement privilégient majoritairement la marche à pied et ce dans l'ensemble des cas étudiés, de fortes disparités de l'offre, révélatrices de la structure et de la hiérarchie urbaine⁴ ainsi que des politiques choisies, se répercutent localement sur la répartition modale dans l'accès aux stations.



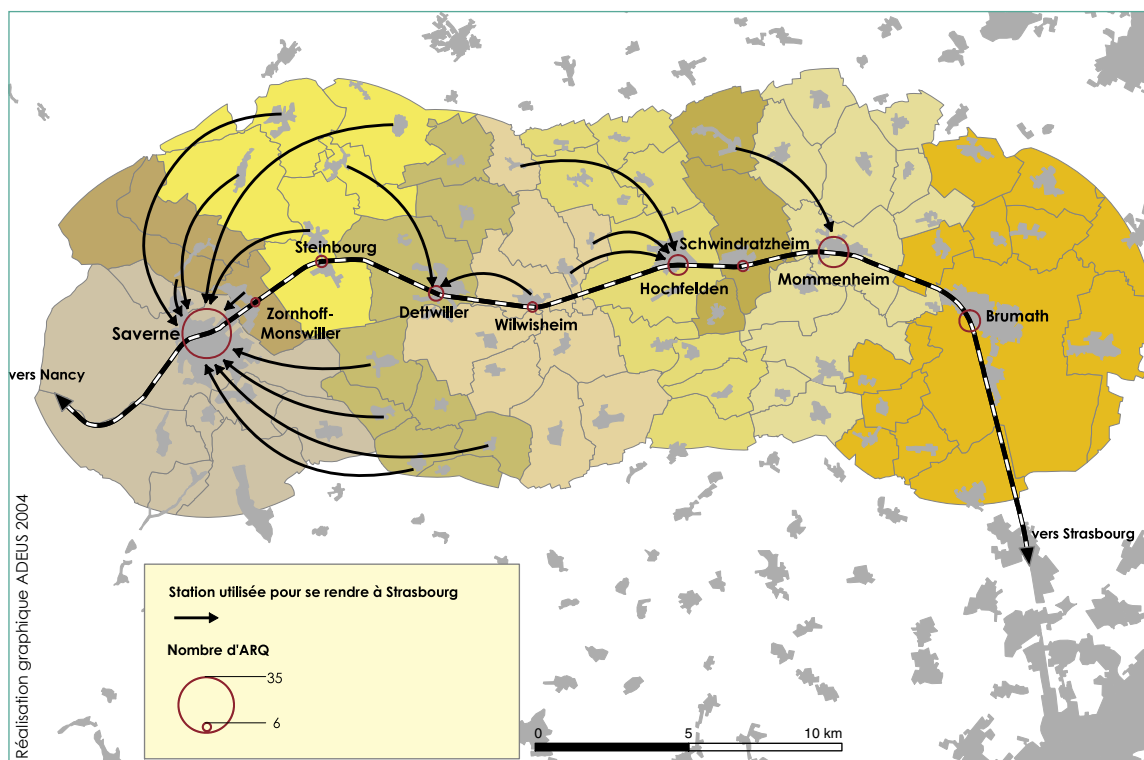
En Allemagne les différences de choix modal dans l'accès à la station entre les différentes stations tiennent principalement à la position de la gare dans la commune. En France, plus que la position de la station par rapport au tissu urbain, ce sont les niveaux de dessertes, et la pression automobile pour l'accès aux pôles urbains qui sont prépondérants dans le choix modal pour le rabattement.

L'importance de la part modale de la voiture dans les rabattements tient principalement aux différentiels de desserte entre stations puisque les mieux desservies tendent à avoir un bassin de clientèle plus étalé, alors que la clientèle des communes les moins bien desservies reste largement locale, comme le montre le graphique suivant issu de l'analyse du cas strasbourgeois.



Une analyse plus fine des stratégies de rabattement liées à l'offre montre qu'un certain nombre d'usagers résidant dans une commune mal desservie et se rendant à Strasbourg choisissent de prendre le train dans une commune proche bénéficiant d'une meilleure desserte (voir carte).

⁴ L'importance de la structure et de la hiérarchie urbaine est évoquée plus en détail dans le chapitre suivant.



Les bassins de rabattements des stations en fonction de la distance comparés aux pratiques effectives des usagers

Dans les situations de forte contrainte automobile sur des trajets périurbain-urbain, des aménagements importants en matière d'offre sur les plus petits arrêts puissent avoir tendance à augmenter la distance moyenne de rabattement compte tenu de l'accroissement du nombre d'utilisateurs résidant dans une autre commune que celle de la station. On a ainsi observé que l'amélioration de l'offre sur une ligne de l'étoile ferroviaire strasbourgeoise (l'ensemble des arrêts en ayant bénéficié) avait suscité une augmentation de la part des clients ne résidant pas dans la commune de départ, induisant de fait une augmentation des distances moyennes de rabattement.

D'une manière globale, l'amélioration de l'offre tend à induire un accroissement des modes doux par l'augmentation de la part des utilisateurs ayant une station à leur lieu de résidence. Dans le même temps, l'amélioration de l'offre (à condition de déplacement VP analogue) conduit à une augmentation du nombre d'usagers venant de communes non desservies, pour les stations les plus faiblement desservies et une diminution de leur part pour les stations les mieux desservies.

De la même manière que l'on peut parler de mur tarifaire dans le cas de la région parisienne avec des choix de rabattement se portant sur la première station inscrite dans le périmètre de la carte orange plutôt que sur la station la plus proche, il semble que le cas strasbourgeois indique que l'on peut parler de «mur de niveau de desserte».

Une offre équilibrée sur une ligne induit des rabattements plus courts et l'accroissement de la part des modes doux.

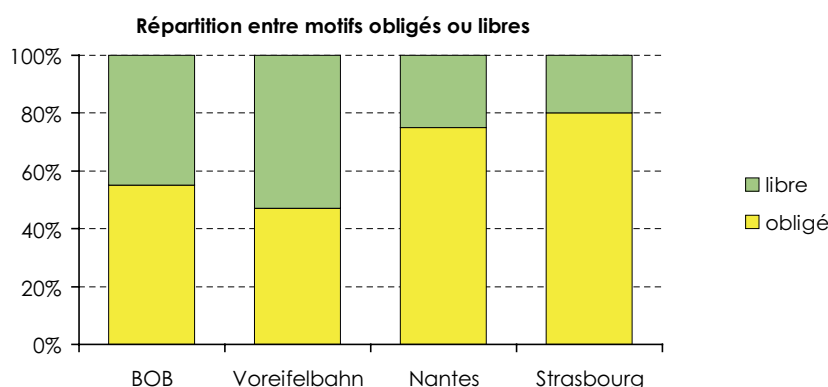
Fréquence		
	Arrêts principaux	Arrêts intermédiaires
Regionalbahn	1 train par heure	1 train par heure
Regionalexpress	1 train par heure	-
	2 trains par heure	1 train par heure

Pourtant, les exemples allemands et les principes de desserte entre Regionalbahn et Regionalexpress permettent d'améliorer la quantité d'offre tout en maintenant un différentiel de desserte et montrent qu'il est possible d'éviter des effets de concentration des rabattement sur les stations les mieux desservies, en remplaçant la distance comme mode de rationalisation des déplacements de rabattement. Cet exemple ainsi que le graphique sur la part des usagers non résidents en fonction du niveau de desserte⁵ indiquent que ce niveau n'a pas besoin d'être extrêmement important pour produire des effets significatifs sur les stratégies de rabattement.

Le rôle du cadencement et de l'amplitude horaire sur l'utilisation du train

Au-delà de la question du niveau de l'offre d'une manière globale, la façon dont cette offre est répartie, apparaît au travers des études de cas comme un élément de différence fondamentale permettant d'expliquer des stratégies d'utilisation fort différentes.

Les cas français se caractérisent du point de vue des motifs d'utilisation du train par une nette prédominance des motifs «obligés»⁶ (autour de 80 %) et fatalement une part de déplacements pour d'autres motifs inversement proportionnelle et basse. Cette proportion tourne autour de 40 à 50 % pour les cas allemands.



La grande lisibilité de l'offre qu'apporte le cadencement du service ferroviaire joue un rôle important dans la distribution des motifs et permet d'expliquer une partie importante du fort différentiel franco-allemand en matière de déplacements pour des motifs non «obligés». Il est à noter que le cadencement est perçu comme particulièrement important par les personnes en situation de choix modal.

Pour autant, l'offre ne saurait à elle seule expliquer cette différence. La structure urbaine des sites allemands se caractérise par de fortes centralités locales assurant une demande de transport au-delà du schéma périurbain – agglomération que l'on retrouve fréquemment en France. Dans un schéma polycentrique, une offre ferroviaire cadencée permet au train de jouer un rôle de mode de proximité, ce qu'il n'a pour l'instant pas en France, à l'exclusion de la région parisienne où une forte densité sur une large partie du réseau RER permet ce mode de fonctionnement. Du point de vue de l'exploitant, une desserte plus homogène ainsi qu'une structure urbaine plus équilibrée permettent une meilleure répartition de la charge de passagers le long de l'itinéraire.

⁵ Cf. graphique page 24

⁶ La notion de motifs obligés qui semble plus propre au vocabulaire français regroupe les déplacements effectués pour des motifs dont les horaires sont imposés, ceci concerne exclusivement le travail et les études.

Les autres éléments de l'offre – importance du confort et de l'image sociale du transport ferroviaire

Malgré la prééminence au niveau de l'offre comme levier d'amélioration de la part modale du transport ferroviaire régional, d'autres leviers comme le confort apparaissent comme particulièrement importants. Sur les trois sites pour lesquels nous disposons de données comparables, le train est plus rapide et moins cher que la voiture.

Malgré ces avantages, une part importante des migrants continue d'opter pour la voiture. Pour ces derniers, ce n'est pas tant l'avantage comparatif qu'apporte l'offre ferroviaire par rapport à la voiture en termes de performance qui sera important, mais plutôt l'image sociale positive que le train réussit à acquérir à force de progrès. L'amélioration de l'image rend ainsi l'usage du train source de valorisation sociale de l'utilisateur, cet aspect de valorisation restant aujourd'hui largement monopolisé par la voiture. La perception de la compétitivité du train par rapport à la voiture illustre clairement cette relation à l'image.

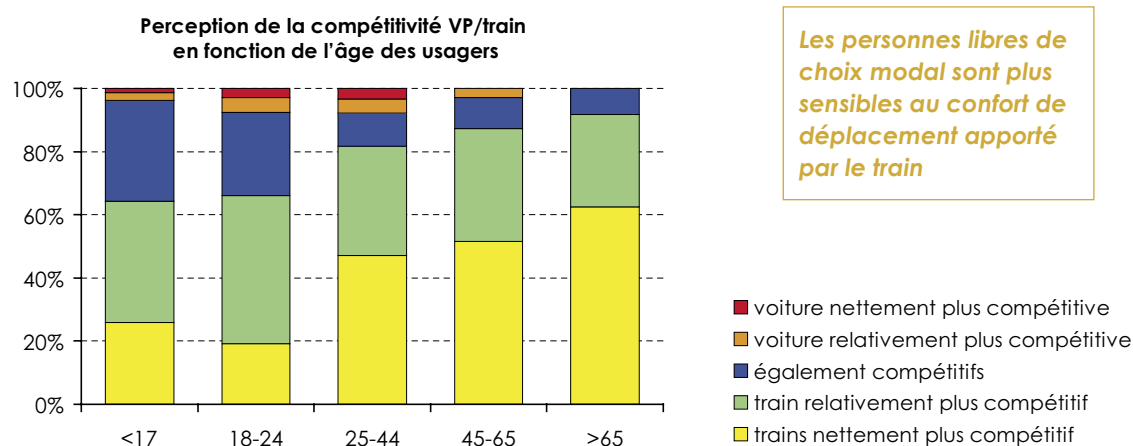
Un train confortable plutôt qu'un train rapide et pas cher - les éléments de concurrence avec la voiture

Sur la série de questions liées à la perception de la concurrence entre train et voiture, un certain nombre d'éléments apparaissent comme particulièrement intéressants et illustrent clairement l'importance de la relation des utilisateurs aux performances du transport ferroviaire et à son image.

Les personnes en situation de choix modal pour le déplacement sur lequel ils ont été enquêtés indiquent une perception de la compétitivité comparée de la voiture et du train plus largement en faveur du train que les personnes n'étant pas en situation de choix modal.

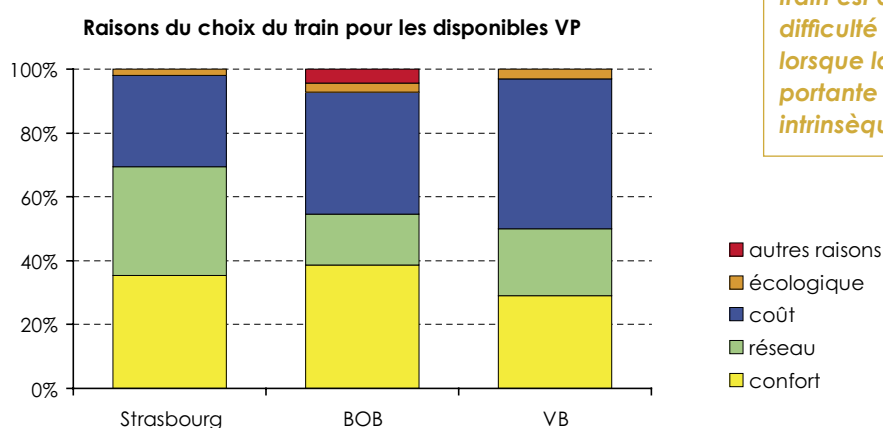
Pour ces dernières, la connaissance des conditions de concurrence entre les deux modes ne sont appréhendées que partiellement, les déplacements effectués en voiture sont ceux pour lesquels le confort, la flexibilité et la rapidité de déplacement restent à l'avantage de la voiture.

L'incidence d'un mode subi sur la perception de la compétitivité se reflète à travers l'âge des utilisateurs puisque plus on avance en âge, plus la perception de la compétitivité du train par rapport à la voiture est importante.



La perception de la compétitivité de la voiture tend ainsi à se renforcer à mesure que les individus sont confrontés à des situations de déplacement plus contraintes. Pour autant, le fait que même parmi des individus confrontés à des situations analogues (même activité, mêmes types de déplacements) la perception de la compétitivité varie avec l'âge, indique également l'importance des temps de modification de l'image. Ce résultat montre toutefois qu'il semble possible de convaincre des personnes libres du choix - qui sont aussi conscient des désavantages de l'utilisation de la voiture - des avantages du transport ferroviaire.

Ainsi, au-delà des performances réelles d'un mode par rapport à l'autre, la perception de la compétitivité comparée semble liée à d'autres éléments. Sur les trois sites enquêtés, la question était posée des raisons du choix du train lorsque les utilisateurs disposaient d'une voiture pour le déplacement qu'ils étaient en train d'effectuer.



Pour les personnes libres de choix modal, l'utilisation du train est autant le fait de la difficulté à utiliser la voiture lorsque la congestion est importante que celui des qualités intrinsèques du ferroviaire.

Les éléments de réponses font apparaître l'importance du confort, du coût et dans une bien moindre mesure de la dimension écologique du train aux côtés des questions liées aux performances. Les personnes utilisant le train bien qu'elles possèdent une voiture ont indiqué comme principales raisons de ce choix le «confort» et les «prix avantageux» (30 à 50%). Les embouteillages, les problèmes de stationnement et une vitesse de déplacement inférieure avec les transports individuels motorisés dans les trois cas étudiés (facteurs répulsifs) ne représentent qu'environ 20% des réponses. Ces facteurs n'ont joué un rôle qu'aux heures d'affluence et que pour les déplacements à destination des grandes villes. Ces résultats indiquent également que la vitesse du mode n'est pas un élément fondamental de l'offre, ce résultat un peu surprenant étant à mettre au compte du temps de déplacement limité qu'impliquent les échelles des régions urbaines. En Allemagne, la question du confort apparaît particulièrement importante pour les plus de 40 ans et le coût pour les jeunes bi-actifs. Cette dernière relation se vérifiant également en France et s'expliquant par une monomotorisation de ces ménages.

L'importance du facteur confort dans le choix modal en faveur du train reflète également le rôle joué par le matériel qui apparaît dans l'ensemble des cas comme un élément central dans la perception du confort, l'élément le plus révélateur de l'importance de ce facteur étant l'importance de la part des utilisateurs masculins⁷.

Si la tarification apparaît comme centrale dans le choix du mode de déplacement pour les usagers libres de choix modal, elle reste un élément «impossible» à prendre en compte tant les réponses sont contradictoires. En effet, bien que le coût apparaisse ponctuellement comme un élément important du choix du train face à la voiture (environ 15 – 20 %), il constitue également la revendication majeure d'amélioration de l'offre pour les usagers comme pour les résidents non utilisateurs du train. Un prix attractif semble donc important et probablement à même de gagner une nouvelle clientèle. Pour autant la part importante (environ 40%) d'utilisateurs en situation de libre choix modal, indique que le rapport service rendu/coût reste acceptable. Ici, plus que la baisse effective des prix, un marketing ciblé sur le caractère compétitif du train par rapport à la voiture en termes de coût pourrait constituer un levier d'amélioration de l'image du train à cet égard.

⁷ Cf. données de cadrage page 21

L'importance du marketing local pour l'image du ferroviaire et la fidélisation de la clientèle

Les efforts en matière de commercialisation de l'offre de transport ferroviaire régional et les mesures d'amélioration réalisées semblent avoir été perçus par les utilisateurs comme par les non utilisateurs dans les cas étudiés, en particulier là où la stratégie marketing participe de la promotion de l'identité de la région urbaine (MétrOcéane, Bodensee-Oberschwaben-Bahn). Les habitants des régions concernées ont en grande partie connaissance tant du nom que de l'existence de l'offre de transport.

La reconnaissance des mesures de marketing et la connaissance de la marque sont positivement liées à la satisfaction de la clientèle, les clients ayant perçu les actions promotionnelles et le logo sont en même temps ceux qui apportent globalement le meilleur jugement par rapport à l'offre. Le marketing régional contribue ainsi à la fidélisation de la clientèle en renforçant positivement l'image sociale renvoyée par le train. Le fait de s'inscrire à l'échelle régionale semble également permettre aux utilisateurs de s'identifier plus fortement à l'offre en renforçant le sentiment d'ancrage local. Cependant les enquêtes n'ont pas permis de conclure avec certitude à un accroissement de la clientèle grâce au marketing et/ou à l'utilisation d'une identité visuelle inspirée des caractéristiques régionales.

Le marketing peut servir à accompagner l'évolution de l'image du train avec un discours plus axé sur le confort, la liberté et la dimension locale et collective, que construit sur l'opposition des performances rail/route.

3

La ville

Le chapitre précédent montre le rôle capital d'une offre de qualité satisfaisant à un certain nombre de critères minimaux à la fois qualitatifs et quantitatifs afin de permettre au transport ferroviaire de gagner en compétitivité par rapport à la voiture. Une offre ferroviaire attractive constitue en effet le socle d'une stratégie de développement urbain orienté vers le rail.

Le présent chapitre vise d'une part à présenter l'influence de l'organisation urbaine sur les formes d'utilisation de l'offre ferroviaire et d'autre part à aborder l'importance de cette dernière sur les choix de résidence des individus.

L'organisation urbaine s'entend à la fois comme le positionnement de la commune par rapport à la desserte ferroviaire, en mettant en avant le rôle des distances de rabattement dans l'utilisation de l'offre, mais également comme la structure de la région urbaine, en insistant sur l'importance jouée par des organisations polycentriques ou monocentriques sur l'utilisation du ferroviaire.

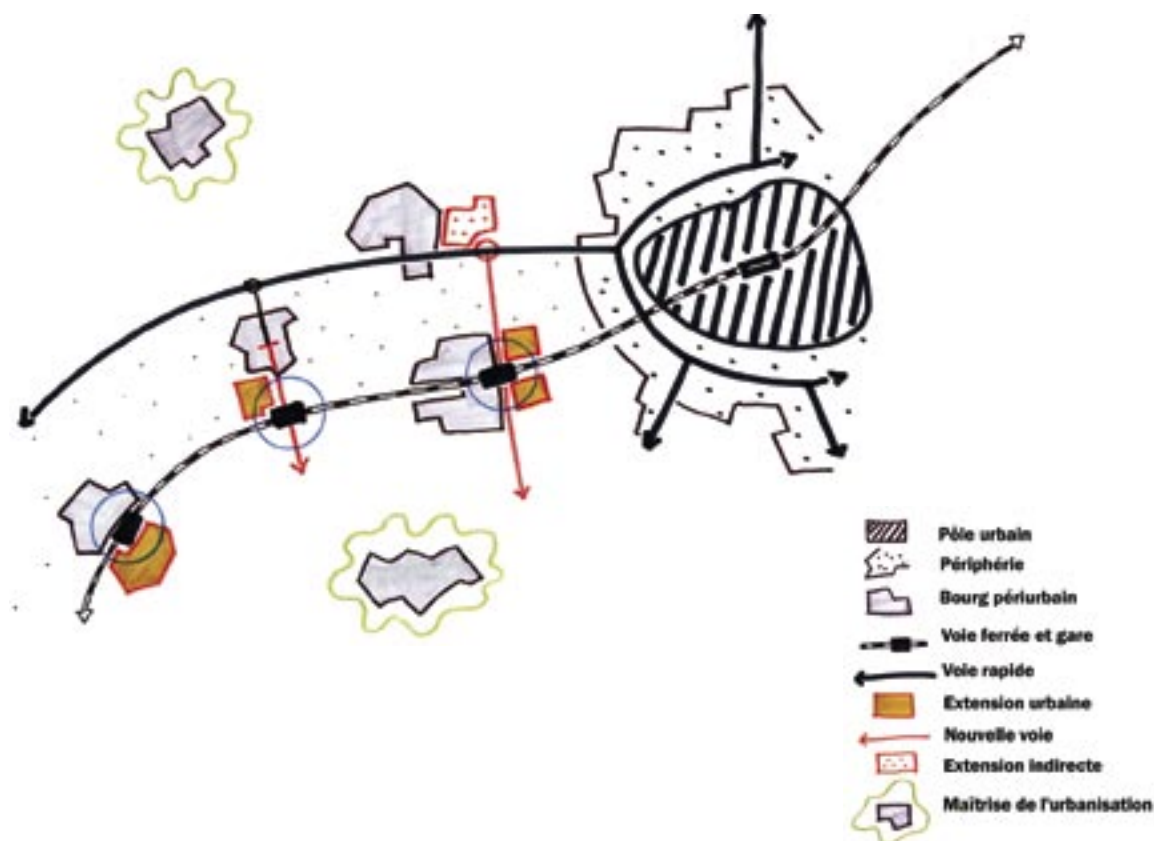
La question posée par le projet Bahn.Ville est bien d'appréhender dans quelle mesure un développement de l'offre ferroviaire peut contribuer à faciliter un développement urbain orienté vers le rail et quelles sont les difficultés qui peuvent se présenter dans ce type de stratégie. La contribution de l'offre à la structuration du développement urbain est difficile à appréhender dans la mesure où les choix des ménages, s'ils peuvent être dictés par la présence d'une offre ferroviaire, restent largement déterminés par d'autres facteurs. C'est donc bien avec cette limite qu'il faut considérer la mise en relation de ces deux éléments.

Un développement urbain orienté vers le rail à l'échelle de la région urbaine – concepts de base

Le modèle «idéal» de développement régional

Le schéma suivant reprend pour une région urbaine disposant d'un axe de transport ferroviaire, le développement urbain qui, d'un point de vue théorique, permet de maximiser l'usage du transport collectif. Ce schéma est basé sur trois principes majeurs :

- le développement urbain à l'échelle de la région urbaine doit privilégier au maximum le développement des communes directement desservies par l'infrastructure de transport collectif et maîtriser le développement des communes non desservies ;
- l'accès aux communes desservies à partir des autres communes doit être facilité avec le souci de privilégier les modes non motorisés et les transports collectifs comme modes de rabattement ;
- Enfin, et peut être le plus important, on se déplace principalement pour faire quelque chose, les équipements et les services doivent donc, dans la mesure du possible, être localisés dans des communes desservies, en assurant une répartition équilibrée le long de l'axe permettant aux communes les plus importantes de conserver leur rôle central et aux plus petites communes desservies de gagner en centralité, en conservant un différentiel de polarité tout en le réduisant.



Un développement différencié du territoire à l'échelle d'une région urbaine tel qu'il est sommairement ébauché dans le modèle précédent suppose de la part des collectivités composant cette région un fonctionnement coordonné en matière de planification basé sur une vision partagée des enjeux de développement du territoire.

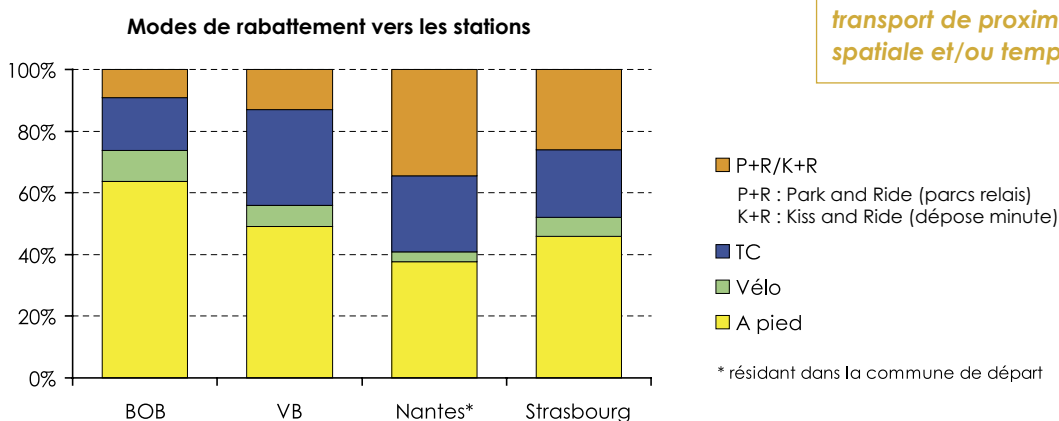
Il suppose également des formes de solidarité importantes permettant à l'ensemble des communes de fonctionner non seulement correctement mais mieux, que ce soit pour les communes desservies ou pour les communes dont l'objectif est la maîtrise de leur développement.

Bien que l'on puisse catégoriser certaines formes de structures urbaines, toutes les régions urbaines présentent des visages singuliers qui sont le fruit de leur évolution propre. Ainsi, si l'on parle de rabattement vers les dessertes ferroviaires, les principes préconisés ne sauraient s'appliquer de façon uniforme dans toutes les régions urbaines de France et d'Allemagne. En fonction des structures de coopération existantes, en fonction également des capacités financières des collectivités, différentes manières de faire sont possibles.

Les territoires de la ville du rail - la distance domicile-station

Le choix du mode de transport : grand pourcentage de piétons

Dans tous les cas étudiés, la marche à pied représente un mode de transport particulièrement important pour se rendre à la gare, même si les pourcentages varient selon les cas. Les modes doux sont utilisés pour plus de la moitié des trajets tandis que 10-35 % des personnes interrogées utilisent les modes de transport individuel motorisé. Il est frappant de constater les différences sensibles de pratiques des systèmes de stationnement et de dépose dans les différentes régions étudiées. En Allemagne, seuls 10 à 15 % des clients utilisent les parc-relais ou la dépose, tandis qu'à Nantes et Strasbourg, cette part s'élève à 30-35 %.



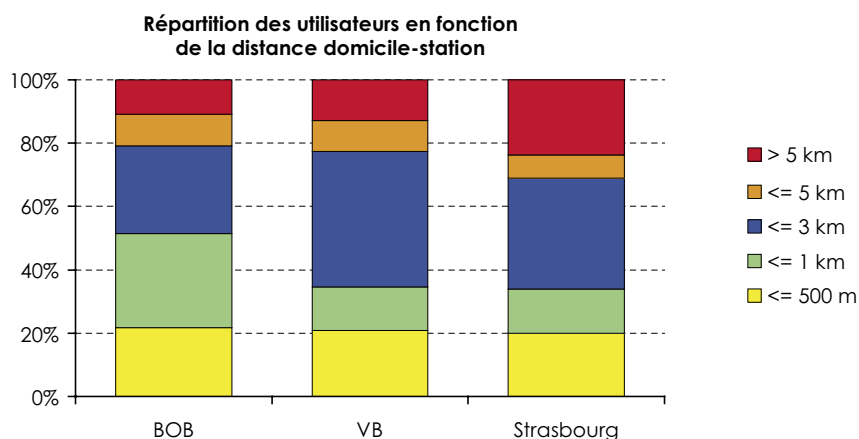
Le train est un mode de transport de proximité spatiale et/ou temporelle.

L'analyse fine des lignes allemandes étudiées a montré que ce sont les clients captifs qui parcourent les distances de rabattement les plus importantes. Pour les personnes en situation de libre choix modal, le train ne semble constituer une alternative intéressante que dans mesure où la distance pour se rendre à la gare est rapide à parcourir. Les enquêtes ont montré qu'une distance de 2 Km ou 10 minutes constitue une limite concernant les rabattements pour les personnes en situation de libre choix modal. En France, si la distance-temps reste limitée tout en étant plus élevée qu'en Allemagne avec un seuil à 15 minutes (à l'exclusion des rabattements en transports collectifs), la relation entre distance et liberté de choix modal est à l'inverse de celle observée en Allemagne, puisque plus la distance domicile-station est importante, plus la part des disponibles VP est importante. Cette différence marquée est principalement le fait d'une situation de pression automobile plus importante dans l'accès des pôles d'emplois en France. Cette congestion se traduit par des choix au profit du ferroviaire alors même que la distance avec la station est importante.

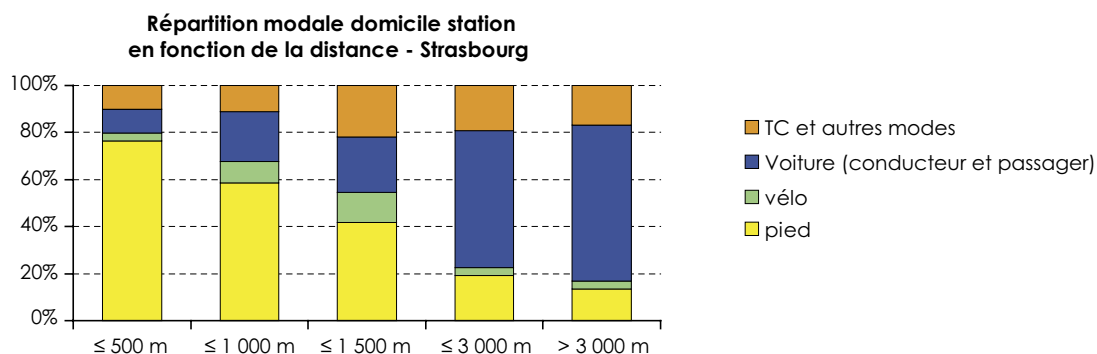
Distance et choix modal – une prépondérance de la courte distance pas forcément associée à celle des modes doux

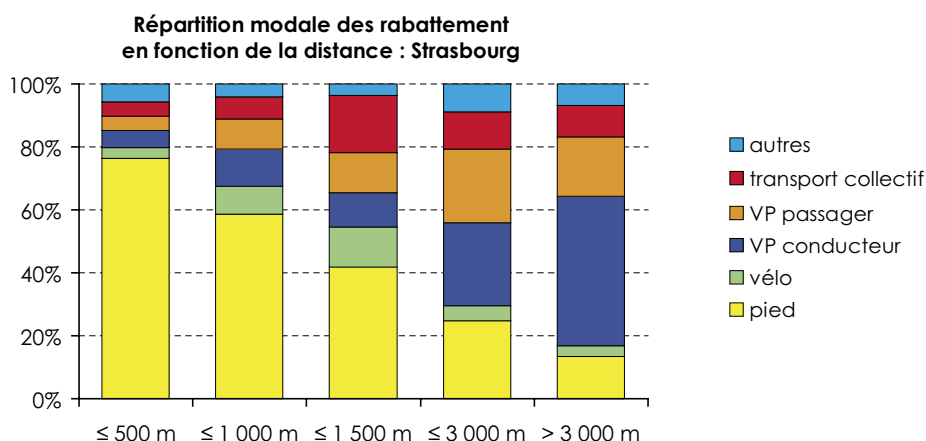
La distance exerce une double influence sur les choix modaux. D'une part, elle agit sur le choix modal entre le train et la voiture, les cas allemands indiquant que les personnes résidant à proximité de la ligne utilisent plus fréquemment l'offre ferroviaire. D'autre part, et ce dans les deux pays, la distance à la station joue un rôle considérable dans les choix modaux de rabattement.

L'étude des distances de rabattement domicile - station montre que la majorité des passagers parcourent une distance de moins de 2 km pour se rendre à la gare. Dans le cas de la BOB, un passager sur deux parcourt une distance inférieure à 1 km, les trois-quarts des passagers résidant à moins de 3 km de leur station.



La prépondérance des usagers résidants à une courte distance de la station induit de fait une prépondérance, sinon une large part de marche à pied. D'une manière plus générale, la logique modale est fortement associée aux distances de rabattement comme le montrent les deux graphiques suivants sur les cas de la BOB et de Strasbourg.



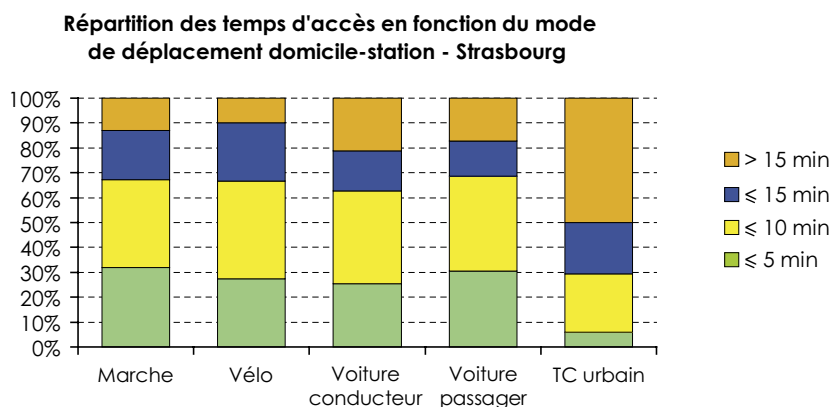


On remarque bien à la lecture de ces graphiques que chaque mode trouve sa logique propre ; cela est particulièrement flagrant dans les données strasbourgeoises mais transparait également largement dans l'exemple de la BOB. On peut ainsi caractériser ces logiques modales en fonction de la distance :

- la part de la marche à pied décroît à mesure que la distance augmente, mais reste majoritaire jusqu'à une distance de 1000 – 1500 mètres, distance supérieure à celle communément admise de 700 – 800 mètres correspondant à un temps de trajet d'une dizaine de minutes ;
- la part du vélo suit quant à elle une logique un peu différente, puisqu'il faut atteindre une distance d'environ 1 km pour que le vélo soit utilisé, son usage semblant s'accroître jusqu'à 1500 – 3000 mètres pour diminuer ensuite. Ces résultats sont relativement cohérents avec les distances de référence pour le vélo (environ 2500 mètres pour une dizaine de minutes de déplacement) avec toutefois une part maximale des utilisateurs du vélo sur des distances sensiblement inférieures dans le cas strasbourgeois ;
- les modes motorisés deviennent majoritaires dès 1500 mètres avec une distribution entre voiture et transports collectifs très contrastée entre la France et l'Allemagne, révélatrice des fortes différences en matière d'organisation des transports dans les deux pays.

Alors que la distance physique influe de façon très forte sur le choix modal, avec des expressions propres à chaque pays voire même à chaque site, l'utilisation des différents modes se fait sur des durées très similaires, à l'exclusion des transports collectifs.

L'importance des territoires de la marche à pied et du vélo indique que les mesures d'aménagement mises en œuvre doivent dépasser le strict cadre des abords de la gare et englober l'ensemble de la commune.



Indépendamment du moyen de transport utilisé, deux tiers des passagers du train ont un trajet de rabattement inférieur à 10 minutes et 80 % de ces trajets ne dépassent pas 15 minutes. Cette homogénéité observée dans la répartition des temps de rabattement concorde avec l'hypothèse admise de la stabilité des budgets-temps transport. La distance par rapport à la gare constitue ainsi un critère pour le choix du mode de rabattement en fonction des temps de déplacements permis. Toutefois, il est intéressant de noter que les limites de temps ne sont pas les mêmes pour les différents sites étudiés. La situation de chaque site au regard de la congestion automobile, constitue à cet égard le facteur dimensionnant comme cela a déjà été évoqué précédemment. Ainsi, le temps de rabattement accepté est d'autant plus important que le temps de déplacement effectué intégralement en voiture est long.

L'importance des distances de rabattement nécessite la prise en compte de vastes territoires dans la mise en œuvre de stratégies de développement urbain à l'échelle des régions urbaines.

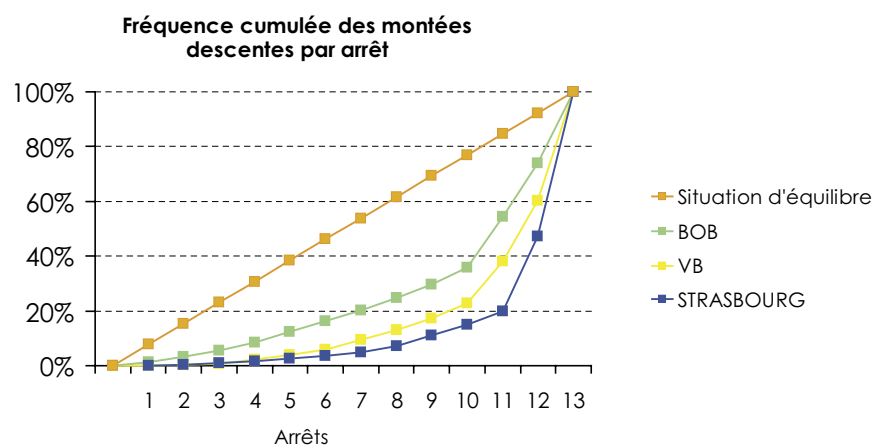
Cette constance du budget-temps en matière de rabattement implique que le potentiel commercial d'une offre de transport ferroviaire de qualité reste limité à un certain couloir d'attraction, même si l'épaisseur de ce couloir peut varier en fonction des différentes situations locales. Ceci implique également qu'une offre de rabattement performante en termes de temps d'accès pourrait être à même de concurrencer la voiture sur ce type de déplacements.

Plus que la distance, cela semble bien être le temps de déplacement qui permet d'expliquer la forte différence des parts modales des TC et de la voiture sur les distances de rabattement les plus longues entre Strasbourg et la BOB. Ces temps différents étant eux-mêmes largement conditionnés par des structures urbaines et des contraintes de déplacement différentes.

Les déterminants du choix modal de rabattement, importance de la structure et de la hiérarchie urbaine

Le type de structure urbaine de la région urbaine – une clé essentielle pour le développement de l'usage du ferroviaire

La structure des déplacements en termes d'origine-destination est plus équilibrée dans les cas allemands que dans les cas français et cet équilibre est particulièrement remarquable pour la BOB. Le graphique suivant présente le cumul de la part des passagers supplémentaires apportée par chaque arrêt.



Les cas étudiés en Allemagne, et en particulier la BOB, se caractérisent par une répartition relativement équilibrée du nombre de passagers montant et descendant à chaque arrêt. Un tel équilibre de flux caractérise des structures urbaines polycentriques telles qu'elles existent effectivement dans la région de la BOB et dans une moindre mesure dans celle de la Voreifelbahn⁸. Pour l'exploitant ferroviaire, un flux de voyageurs réparti de façon relativement homogène le long de la ligne représente l'opportunité de pouvoir utiliser un même type de véhicule (même capacité) pour la majeure partie du service et permet d'instaurer plus facilement, tout au moins du point de vue matériel, une offre cadencée. Les structures urbaines polycentriques peuvent ainsi permettre de contribuer à améliorer la qualité et la rentabilité de l'offre ferroviaire régionale.

Si l'on considère en revanche le cas strasbourgeois, le déséquilibre de la montée en charge des passagers le long de la ligne est symptomatique d'une structure urbaine fortement polarisée. Ce type de structure génère des phénomènes importants de congestion routière, ces contraintes fortes entraînent, comme cela a été vu précédemment, des reports modaux de la voiture vers le ferroviaire même pour des personnes résidant à des distances relativement éloignées des dessertes ferroviaires. Pour l'exploitant, ce type de structure urbaine conduit à la construction d'une offre principalement ajustée sur les besoins des actifs et des scolaires.

Les relations entre structure urbaine, structure de la demande et offre de transport qui ont été mises en évidence sont synthétisées dans le tableau suivant.

Le rôle essentiel de la structure urbaine dans l'utilisation du transport ferroviaire indique l'importance des outils de planification à l'échelle des régions urbaines dans les stratégies de développement urbain orienté vers le rail.

Avantages et inconvénients de structures urbaines multi ou mono polarisées du point de vue de l'offre ferroviaire et de l'étalement urbain

		Multipolarisé	Mono ou bi polarisé
Effet sur les distances de rabattement	Positif	Raccourci les distances de rabattement et réduit ainsi la part de la voiture	Allonge le rayon de pertinence des stations accroissant ainsi la part des TC pour des communes
	Négatif	Raccourci le rayon de pertinence des stations	Allonge les distances et favorise l'usage de la voiture comme mode de rabattement
Effet sur la localisation de la demande de transport	Positif	Distribue la demande de façon plus uniforme sur l'axe permettant ainsi de meilleures performances en termes de remplissage des véhicules avec une diminution de l'effet de pointe	
	Négatif		Génère des problèmes de place dans les trains en période de pointe et de faiblesse des niveaux de clientèle en contrepointe.
Effet sur le rôle du transport ferroviaire	Positif	Rôle de cabotage, le transport ferroviaire assure la mission d'un transport de «proximité».	Effet important sur les déplacements obligés en terme d'aire de rabattement. Le transport ferroviaire, du fait de la congestion importante dans le ou les pôles draine des utilisateurs venant de plus loin.
	Négatif	Rôle de desserte circonscrit aux communes desservies et celles directement limitrophes, les communes plus éloignées restant non captives à l'offre ferroviaire	Du fait des faibles demandes de transport sur les communes de taille modeste, le rôle du transport ferroviaire se limite principalement à la desserte des principaux pôles.

⁸ Malgré le poids très important de Bonn, les autres communes situées le long de la ligne ne présentent pas le même degré de différence que dans le cas strasbourgeois.

Ainsi, une bonne offre ferroviaire peut se traduire par des phénomènes de micro-étalement urbain centré autour des stations. Malgré le caractère relativement marginal des stratégies de localisation en lien avec le ferroviaire à l'écart des lieux de desserte, l'existence même de ce phénomène constitue un problème potentiel de gestion des déplacements à l'échelle des communes.

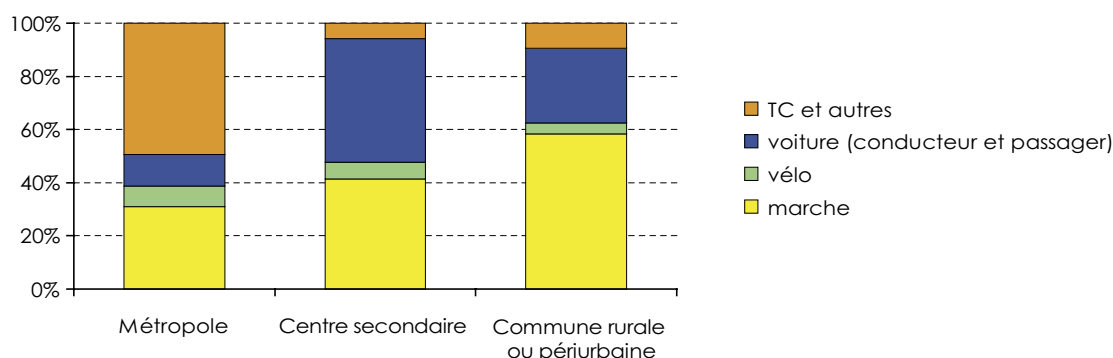
La planification territoriale et réglementaire, aussi radicale soit-elle, ne parviendra pas à interdire aux ménages qui en ont l'envie et les moyens de s'installer à la périphérie des dessertes ferroviaires tout en les utilisant. En revanche, les collectivités et régions urbaines peuvent articuler un projet de développement régional favorisant le développement des communes desservies et restreignant celui des communes non desservies de façon à limiter les effets pervers d'une politique de développement du ferroviaire. Toutefois, une telle démarche s'inscrit dans un temps relativement lent. Afin de limiter le recours à la voiture comme mode d'accès à la station, la mise en place de rabattements constitue une solution intéressante, mais souvent difficile à mettre en œuvre. Cette difficulté peut tenir soit à la structure urbaine qui rend le service trop cher par rapport à son utilité globale, soit à l'absence de structures ad hoc en matière de conception d'une offre de transport collectif à l'échelle d'une région urbaine, ce qui est le cas en France⁹ mais non en Allemagne avec les Verkehrsverbund.

La hiérarchie urbaine et le choix modal

Le niveau de centralité des communes présente un lien avec les distances parcourues pour se rendre à la gare. Les pôles de second rang ou les petites villes se caractérisent souvent par de courtes distances aux gares qui sont donc bien accessibles à pied tandis que des clients résidant dans les pôles de premier rang utilisent très souvent les moyens de transport motorisés. En France comme en Allemagne, il s'agit en premier lieu des transports publics (bus/tramway) tandis que les moyens de transport individuels jouent un rôle moins important. En France, une partie significative des clients résidant dans les pôles secondaires utilise des systèmes de rabattement de type parc-relais (P+R) ou dépose minute (K+R). Dans les villes moyennes allemandes, le choix du mode de rabattement varie fortement et est lié à la structure urbaine. Dans les petites villes centrales caractérisées par une bonne mixité de fonctions urbaines (habitations, magasins) ainsi que par des cheminements piétons attractifs, on peut constater la part importante occupée par les modes non motorisés ; dans les villes moyennes moins attractives du point de vue de la mixité, des aménagements ou de la structure urbaine, les transports publics ainsi que la voiture jouent un rôle important

La qualité des aménagements piétons et cyclables est essentielle à la valorisation conjointe des espaces à proximité des gares et de l'offre ferroviaire. Les conflits d'usages potentiels de l'espace public dans les villes moyennes font de la qualité des aménagements un enjeu majeur pour ce type de communes.

Répartition modale domicile station - Strasbourg



⁹ La loi SRU a toutefois prévu cette possibilité avec la possible mise en œuvre de syndicats mixtes de transports entre différentes autorités.

L'importance du positionnement de la gare et de son insertion dans la commune

Il existe également des différences de distribution modale dans l'accès à la station en fonction de la position de la gare vis-à-vis du centre urbain. Dans les communes où la gare est bien située par rapport au centre urbain et où les utilisateurs du train n'ont à parcourir que de courtes distances pour se rendre à la station, les usagers sont en majorité des piétons. Pour se rendre aux gares situées à l'écart du centre urbain, les moyens de transport motorisés sont plus souvent utilisés.

Répartition modale des rabattements et situation de la station par rapport à la commune pour la BOB

Stations	Mode utilisé ^a				Situation de la gare par rapport au centre de l'agglomération
	Marche	Vélo	K+R & P+R	Bus	
Aulendorf ^b	34	5	13	2	Fortement excentrée
Mochenwangen	81	4	14	0	Au centre de l'agglomération
Niederbiegen	38	26	36	0	Éloignée de 2 km
Weingarten ^c	49	3	14	34	Éloignée de 1 à 2 km
Ravensburg ^c	54	8	10	25	A 400m de la zone piétonne
Weißenu	84	5	5	6	Dans la zone urbaine, un peu à l'écart
Oberzell	74	15	11	0	Dans la zone urbaine, un peu à l'écart
Meckenbeuren	58	19	19	3	A env. 400 m de l'ancien centre de l'agglomération
					A 2km de Buch, le nouveau centre
Kehlen	68	22	10	0	Dans la zone urbaine, un peu à l'écart
FN Löwent	88	10	3	0	Dans un quartier d'habitation
FN Stadt ^{bc}	48	7	6	20	A bord de la vieille ville, à 400m de la zone piétonne
FN Hafen	75	2	0	9	En centre-ville, dans la zone piétonne

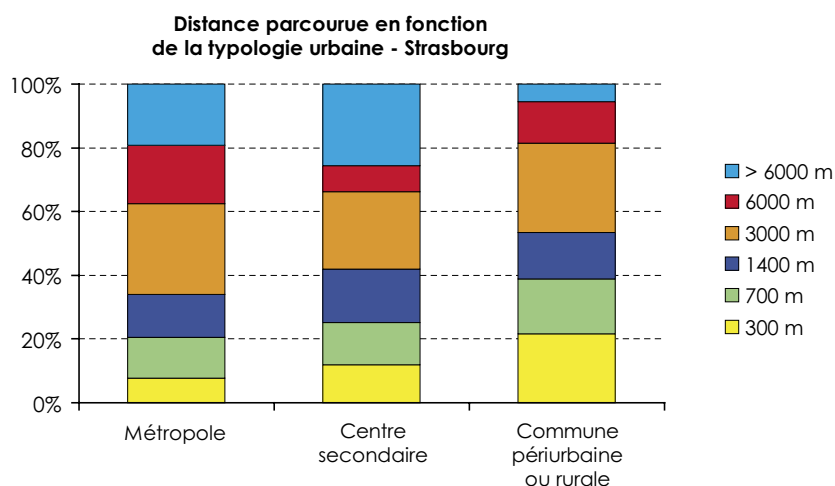
^a : ce tableau n'indique pas le taxi, le bateau, les deux roues motorisés et l'avion

^b : gare de correspondance

^c : Stadtbussystem – desserte cadencée de bus interurbains

En influant sur la longueur des trajets de rabattement, le niveau de centralité des communes joue également un rôle dans la distribution modale des accès aux stations. Les petites communes sont en général caractérisées par des trajets de rabattement relativement courts du fait de la taille limitée de la zone urbanisée, tandis que dans les centres plus importants, les trajets parcourus sont plus longs. Dans les régions françaises étudiées, la hiérarchie urbaine se reflète par ailleurs dans la qualité des dessertes ferroviaires¹⁰ plus importantes dans les centres principaux que sur les autres arrêts. Cette différence a comme effet pervers de drainer vers les stations les mieux desservies des usagers venant de communes desservies, mais dont le niveau de desserte est jugé insuffisant.

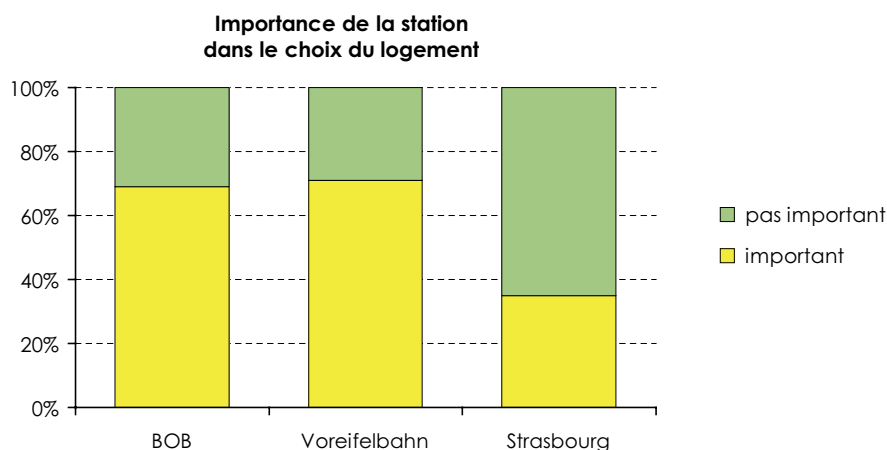
¹⁰ cf chapitre Bahn



Compte tenu des relations entre distances de rabattement et choix modal, l'utilisation de la voiture est privilégiée sur d'autres modes. Ce surcroît de part modale voiture dans le rabattement entraîne, dans les centres urbains secondaires, des problèmes accrus de circulation et de stationnement. Comme le montrent les résultats des enquêtes réalisées auprès des résidents dans le cas strasbourgeois, ces préoccupations sont au cœur des améliorations souhaitées du point de vue de la station et de ses environs qui correspondent au lieu de résidence des enquêtés. En effet, sur l'ensemble des souhaits exprimés, près de 50 % sont directement liés à la place de la voiture, que ce soit en termes d'aménagements, de circulation ou de capacités de stationnement.

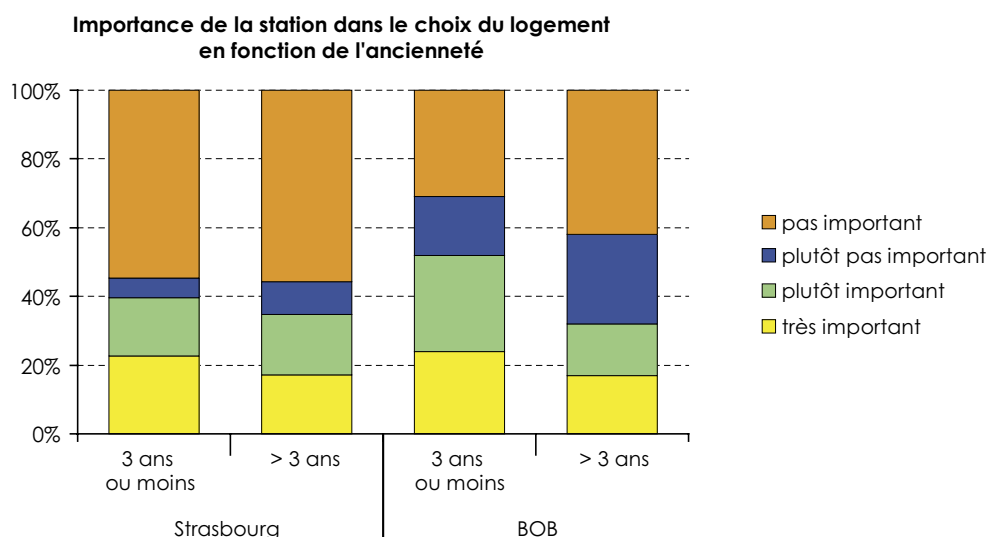
3.4. L'attractivité résidentielle des communes desservies - rôle de l'offre transport et de la qualité urbaine dans les choix de résidence

Les cas étudiés en France et en Allemagne révèlent l'importance de la proximité de la gare comme critère de choix du lieu de résidence, même si l'on peut constater des différences sensibles de degré. En Allemagne, 70% des ménages interrogés considèrent la proximité de la gare comme «un critère important» ou «un critère parmi d'autres» ; en France, seuls 20-40% des ménages ont cité ces critères.



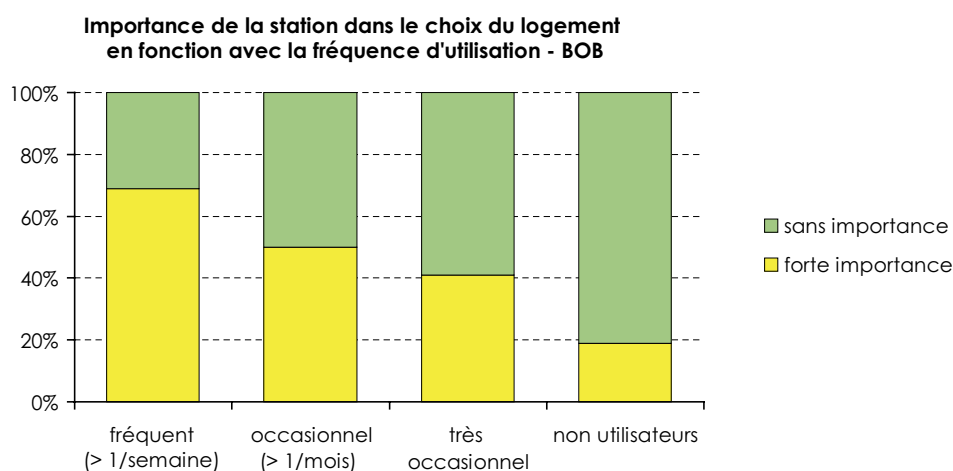
Alors que les cas allemands présentent une large majorité de choix de localisation en lien direct avec l'offre ferroviaire, ce cas de figure reste minoritaire dans l'exemple strasbourgeois. Il apparaît toutefois, et ce pour le cas strasbourgeois, que l'importance de la présence d'une station dans le choix du logement devient un critère plus important pour les ménages arrivés les plus récemment. En effet, pour ces derniers, la présence d'une station a constitué pour 41 % un facteur important contre 35 % pour les résidents installés depuis plus de 3 ans.

Au-delà de l'opportunité de se déplacer en train qu'offre les projets de développement ou de renouvellement urbain à proximité des stations, ces opérations se justifient également par l'émergence d'une demande de localisation des ménages à proximité de l'offre ferroviaire.

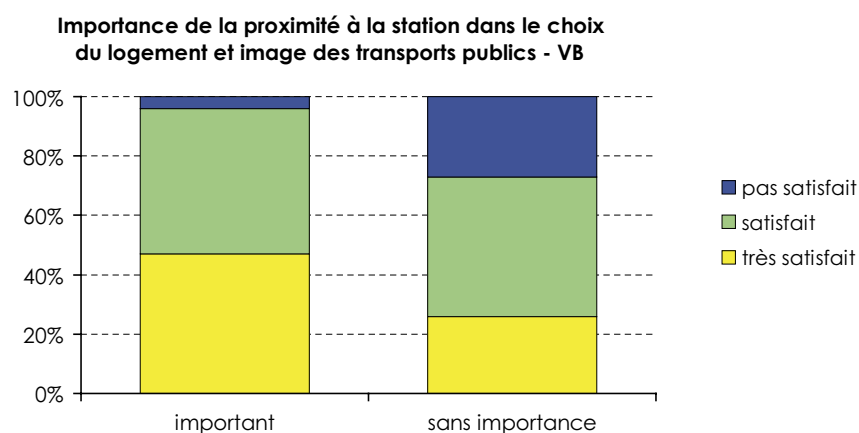


L'importance de la proximité de la gare apparaît comme plus forte pour certaines personnes que d'autres, reflétant la dimension sociale du déplacement. Dans les cas d'études, la proximité de la gare s'est avérée attractive pour des jeunes couples bi-actifs disposant d'une seule voiture, pour des personnes âgées ou des personnes à mobilité réduite.

Les projets d'extension ou de renouvellement urbain à proximité des stations doivent se faire sur des segments de l'offre de logement privilégiant les logements de taille intermédiaire.



Pour les lignes allemandes, on a pu constater une corrélation significative entre l'importance de la proximité de la gare lors du choix du lieu de résidence et la fréquence de l'utilisation de l'offre ferroviaire, les usagers réguliers accordant une plus grande importance à la proximité de la gare que les usagers occasionnels ou les non-usagers.



Il est intéressant de remarquer l'importance de la proximité de la gare pour le choix du lieu de résidence soit indépendante de la disponibilité d'une voiture, c'est à dire que la proximité de la gare est attractive non seulement pour les clients captifs mais aussi pour les personnes libres de choisir leur mode de transport.

4

Les stations

Les stations ferroviaires remplissent une double fonction : elles sont à la fois la porte d'entrée du système ferroviaire et constituent dans le même temps un élément du tissu urbain.

En leur qualité de points d'accès au réseau de transport, les stations représentent une composante fondamentale pour le transport ferroviaire. Le nombre d'arrêts situés sur une ligne a une influence décisive sur l'accessibilité des communes desservies. Un des objectifs des enquêtes menées auprès des passagers et des ménages était de déterminer dans quelle mesure l'augmentation du nombre de stations pouvait accroître le potentiel de passagers. Ces enquêtes devaient de plus déterminer si le niveau de satisfaction à l'égard des stations se reflétait sur le niveau de satisfaction du système ferroviaire dans son ensemble.

Concernant la dimension urbaine des stations, il s'agissait de répondre à deux questions. Premièrement, quels sont les critères principaux régissant le développement des gares considérées comme sites commerciaux? Deuxièmement, comment peut être réalisée l'intégration spatiale et fonctionnelle des gares dans leur environnement urbain afin de minimiser l'effet de séparation induit par le passage des voies?

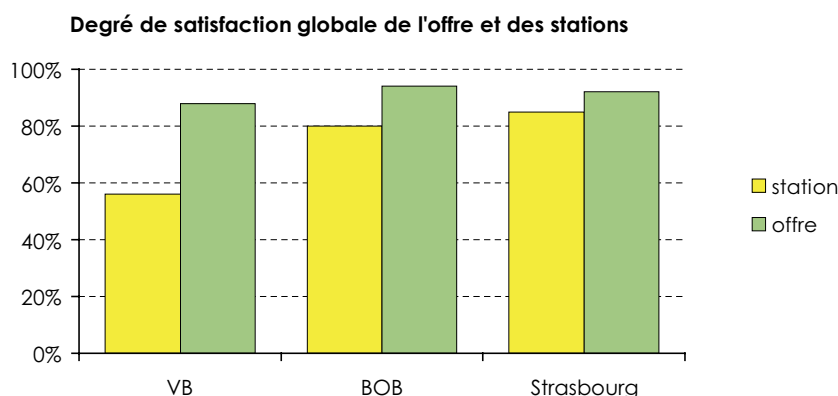
Les diverses formes de mise en valeur des gares et de leurs abords se traduisent par différentes exigences relatives à l'aménagement des stations de chemin de fer. Dans les exemples étudiés, le principal défi consistait à accorder les exigences de chacun et à parvenir à un équilibre entre la fonction de nœud de communication et la fonction de site économique que remplissent les gares et ce dans un espace limité.

Les projets d'aménagement des gares réussis se caractérisent par la recherche d'une solution résolvant la triangulation : spécificités locales, nœud de transport et site urbain.

La station comme élément du réseau - un élément clé de l'attractivité de l'offre ferroviaire

Les stations : une source importante d'amélioration de l'image du système ferroviaire dans son ensemble

Les stations étudiées ont été souvent jugées plus négativement que l'offre ferroviaire. Cette évaluation a cependant des conséquences différentes dans les deux pays.



Dans les cas d'études allemands, on a pu constater des corrélations significatives entre la perception de la gare du lieu de résidence et l'évaluation globale du système ferroviaire : les personnes interrogées qui ont porté un jugement négatif sur leur gare ont également jugé négativement le système ferroviaire dans son ensemble. La rénovation des gares présente donc un enjeu important, non seulement d'image urbaine, mais également d'image du système dans son ensemble.

Dans le cas strasbourgeois, c'est plus particulièrement la qualité des accès à la station qui est fortement corrélée à la perception globale du système ferroviaire pour les résidents.

Parmi les critères négatifs, les espaces d'attente (équipement) occupent la première place, la propreté et la maintenance des stations occupent la deuxième. Dans les cas d'études français, une évaluation négative de la gare ne semble pas influencer directement le degré de satisfaction global du système ferroviaire. Il faut cependant prendre en compte les effets de l'insatisfaction existante qui concerne l'achat de billets et les relations intermodales, notamment les parcs-relais.

Les effets de nouvelles stations : potentiel de passagers, choix du mode de transport, système ferroviaire

Sur les lignes étudiées, la création de nouvelles stations ou leur réouverture a exercé des influences significatives sur le système ferroviaire à trois égards.

L'ouverture de points d'arrêts supplémentaires a permis de gagner une nouvelle clientèle au mode ferroviaire. En ce qui concerne les montées et descentes aux nouveaux points d'arrêts, 60% des passagers de la BOB n'auraient pas effectué le trajet considéré en l'absence de la station.

Par ailleurs, la création de nouvelles stations peut densifier le réseau des points d'arrêts, raccourcir les trajets à destination de la gare et améliorer l'accès piétonnier aux stations. En Allemagne, 80-90% des clients qui utilisaient déjà l'offre ferroviaire avant l'ouverture des nouvelles stations, utilisent maintenant le nouveau point d'arrêt du fait de sa plus grande proximité. Dans les exemples français, l'intermodalité est considérée comme un critère important et concerne surtout le développement de parcs-relais.

Enfin, comme les clients, les non usagers de l'offre ferroviaire ont dans une large mesure remarqué les nouveaux points d'arrêts. Comme pour les rénovations, la création de nouvelles stations influence considérablement l'évaluation du système ferroviaire global.

La densification des points d'arrêt rend l'offre ferroviaire plus attractive et ce particulièrement grâce aux nouveaux matériels ferroviaires permettant d'accroître le nombre d'arrêts sans trop péjorer les temps de parcours.

4.2. La station comme interface entre l'urbain et l'offre ferroviaire

La mise en œuvre de projets urbains derrière la gare ou dans les quartiers de la gare

Dans les deux pays, tant les utilisateurs que les non-utilisateurs de l'offre ferroviaire ont dans une large mesure remarqué les améliorations dans le quartier de la gare. Selon le cas d'étude, 50 à 80% des personnes interrogées ont remarqué, dans les dernières dix années, un accroissement de l'attractivité des abords de la gare. Dans quelques communes, l'amélioration des arrières de gare ainsi que la création de liaisons entre les zones résidentielles situées derrière la gare et la station ont été perçues comme très importantes. Il ressort des interviews réalisées auprès des ménages que pour 60-70% des personnes interrogées, ces réalisations ont rendu le trajet vers la station ou la zone résidentielle située au-delà de la ligne ferroviaire plus agréable et/ou l'a raccourci. L'exemple de la BOB, indique à ce titre qu'un projet de franchissement de voie, en l'occurrence le prolongement du souterrain à Friedrichshafen, peut être perçu à la fois comme un projet d'urbanisme améliorant les liens inter-quartiers et comme un projet d'amélioration d'accessibilité de la station.

L'intégration de la station dans les projets urbains réalisés à proximité permet de rapprocher la ville et la station, et, lorsque la ville est située de part et d'autre de la station, cette dernière peut ainsi jouer le rôle de lien entre les deux parties de la ville.

Les services en gare sont importants pour l'ensemble des résidents des environs des gares, qu'ils soient ou non utilisateurs de l'offre ferroviaire

Il était frappant de constater que l'ouverture de services en gare ait été perçue par tant de personnes et que les services soient si importants pour les utilisateurs de la gare. Selon les interviews réalisées auprès des ménages, les services en gare sont importants à la fois pour ceux qui sont utilisateurs du ferroviaire et à la fois pour les non-usagers. Les usagers mettent en premier lieu l'accent sur l'amélioration des conditions d'attente tandis que les non-usagers accordent beaucoup d'importance au complément de l'offre commerciale (élargissement, meilleure diversité de l'offre) ainsi qu'à l'amélioration de l'image et à l'effet sécurisant dans le quartier de la gare. Environ un tiers de la clientèle des magasins utilise l'offre commerciale sans faire un voyage en train, ce chiffre s'élevant à près de 50% dans les enquêtes ménages strasbourgeoises.

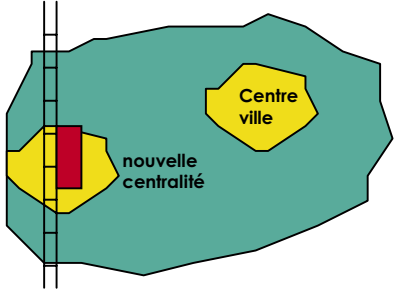
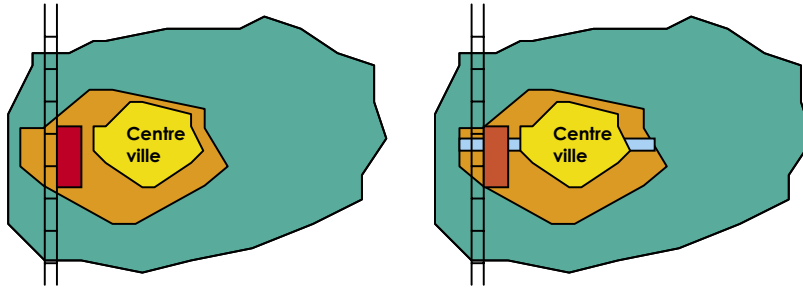
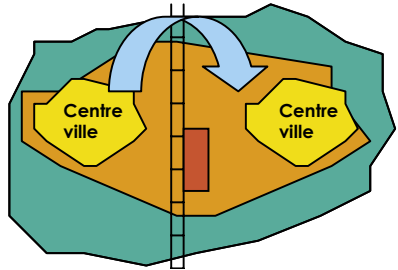
La présence de services en gare constitue donc un double intérêt. Pour l'exploitant et pour la commune. Pour cette dernière l'existence d'une centralité commerciale au niveau de la station peut permettre d'atténuer l'effet de coupure engendré par la ligne ferroviaire.

Si une grande part de la clientèle est non utilisatrice, la rentabilité des services en gare peut être ainsi assurée sans que le nombre d'utilisateurs du train soit nécessairement élevé. Bien entendu, le succès de ces services dépend, à la fois de la position et du lien existant entre la gare et le tissu urbain d'une part et des concurrences existantes, d'autre part.

La présence de services dans la station constitue à la fois un enjeu de qualité de l'offre de transport mais également un enjeu de qualité urbaine.

Les principes d'un urbanisme orienté vers le rail à l'échelon communal

Pour les communes desservies, le principe de maximisation du transfert modal des déplacements voiture vers le ferroviaire dans les déplacements intercommunaux implique également des orientations particulières en matière de développement et d'aménagement. Le schéma suivant synthétise ces orientations en fonction des typologies de situation de la station par rapport à la commune les plus courantes.

	Etablissement d'une nouvelle centralité autour de la gare
	1 - Elargissement du centre ville en incorporant les services autour de la gare 2 - Prolongation de l'axe de la zone piétonne, la gare formant un point d'attrait au bout
	Surmonter le découpage spatial causé par la ligne, en reliant les deux parties urbanisées via la gare

L'aménagement du parvis et des abords de la gare

Dans les deux pays, les personnes interrogées souhaitent le (ré-) aménagement des quartiers et du parvis de la gare, mais l'accent est mis sur différents critères. En France, le développement des parcs-relais aux stations et la gestion des circulations douces et motorisées sont jugés prioritaires. Les passagers demandent de meilleures relations intermodales tandis que les résidents revendiquent un stationnement réglementé dans les zones résidentielles voisines. En Allemagne, la création de parkings est considérée comme moins importante et concerne surtout la dépose. En revanche, les personnes interrogées accordent plus d'importance à la réduction des espaces consacrés à la voirie et à la création d'espaces verts. La demande de réduction d'espaces de voirie s'applique tant aux voitures qu'aux transports collectifs puisque les résidents critiquent les vastes gares routières et demandent plus de place pour les piétons. Ces remarques illustrent la difficulté liée à la gestion des espaces des abords de la gare. Chaque type d'utilisateurs désire le meilleur accès possible, l'optimisation de l'accès de chacun des modes pris séparément réduisant plus ou moins fortement la qualité des accès des autres modes.

L'offre ferroviaire et la pression sur l'espace public

Les distances parcourues pour se rendre du domicile à la station correspondent majoritairement à des déplacements de proximité, que l'on soit en France ou en Allemagne. Le niveau de desserte joue un rôle important, à la fois dans les stratégies de rabattement mais également de localisation. Il apparaît que dans le cas strasbourgeois, les communes les mieux desservies sont également celles pour lesquelles la part des usagers non résidents est la plus importante¹¹. Cela est particulièrement le cas pour les communes jouant un rôle de centralité secondaire et qui, de par leur importance démographique à l'échelle de leur territoire, bénéficient d'une desserte plus intéressante que d'autres communes moins importantes.

Pour ces communes, à la part des résidents utilisant leur voiture¹² s'ajoute celle des personnes ne résidant pas sur la commune, cette proportion pouvant parfois être relativement élevée (jusqu'à 40% dans le cas de Saverne ou Mommenheim sur la ligne Strasbourg-Saverne). L'importance de l'usage de la voiture comme mode de rabattement sur un nombre limité de stations constitue une source de mécontentement pour les usagers comme pour les résidents. Les premiers parce qu'ils trouvent difficilement une place pour stationner ou que le stationnement ne s'effectue pas dans de bonnes conditions et les seconds parce que le surcroît de circulation et les pratiques de stationnement sur l'espace public hors parking dégradent leur cadre de vie.

De par la mobilisation de surfaces stratégiques qu'il implique, l'accroissement répété des capacités de stationnement est problématique. Parallèlement, l'atteinte au cadre de vie des résidents n'est pas plus acceptable. Face à ce dilemme, différentes solutions se présentent, ces solutions trouvent leur pertinence à différentes échelles de temps et sont résumées dans le tableau suivant.

En l'absence de système efficace de rabattement en transport collectif vers les dessertes ferroviaires, la présence de stationnement est nécessaire au bon fonctionnement de l'offre. Toutefois, les espaces dévolus au stationnement doivent être considérés comme des réserves foncières à moyen et long terme, à mesure qu'une offre alternative de rabattement se crée.

Horizon de temps	Solutions envisageables	
	Offre en transport collectif	Développement et aménagement urbain
Court terme	Accroissement de l'offre ciblé sur les arrêts les moins bien desservis permettant une modification des stratégies de rabattement au profit des «petites» stations.	Développement limité des capacités de stationnement dans les petites stations en privilégiant les espaces contraints pour le développement de l'habitat et/ou de l'activité et possibilité de stationnement pour les vélos.
Moyen terme	Développement d'offres de rabattement en transport collectif des communes non desservies vers les communes desservies.	Aménagements urbains favorisant les circulations douces pour se rendre à la station : - aménagements de voirie, raccourcissement des itinéraires piétons notamment par le travail sur les impasses ; - création de nouveaux tronçons piétons/cyclistes ; - création et aménagement de passages de voies ferrées.
Long terme	Création de nouvelles infrastructures ferroviaires	Planification au sein des régions urbaines privilégiant un développement urbain à proximité des dessertes ferroviaires et le maîtrisant ailleurs.

¹¹ Cf. graphique page 24

¹² Mis à part Strasbourg, aucune des communes de l'axe Strasbourg – Saverne ne bénéficie de transports publics urbains.

Le fait de développer une offre ferroviaire plus équilibrée, par le biais d'un accroissement de l'offre sur les plus petits arrêts, que l'offre soit cadencée ou non, permet de répondre partiellement aux deux enjeux. L'offre de stationnement dans les petites communes doit ainsi être conçue pour permettre d'absorber l'accroissement de demande induite par les modifications de l'offre; elle doit également se positionner dans un rayon de proximité de la station sans toutefois péjorer les capacités de développement des environs de la gare. A cet effet, l'utilisation d'espaces contraints pour le développement de l'habitat peut être mise à profit.



Dans les communes de plus grande importance, la construction de parking en ouvrage, comme cela est le cas à Ravensbourg, peut constituer une solution intéressante car ménageant d'importantes capacités tout en étant plus économe en espace.

5

Les éléments de contexte institutionnel

La coordination entre aménagement urbain et aménagement ferroviaire peut être améliorée par différents moyens en France et en Allemagne, à l'échelon étatique comme à celui des Länder et des Régions. Le système de planification allemand se caractérise par son fédéralisme, alors qu'en France, l'intervention de l'Etat est en cours de redéfinition dans un système en mutation depuis la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains) de décembre 2000.

Le contexte économique et social des deux pays est par ailleurs plutôt défavorable à l'interface rail/ville. Ainsi en Allemagne, des incitations fiscales comme par exemple la «prime d'accès à la propriété individuelle» (Eigenheimzulage) ou le «forfait navetteurs» (Pendlerpauschale) conduisent dans et autour des agglomérations à une croissance permanente des déplacements (en nombre et en distance) dont le rail ne profite guère. En France aussi, les pavillons individuels ne cessent de se développer dans des zones rurales éloignées des centres urbains. La présence d'une desserte de transport public ferroviaire est rarement déterminante pour le choix d'implantation des ménages, alors que l'acquisition d'une deuxième, voire d'une troisième voiture est une pratique de plus en plus répandue.

Le texte qui suit présente de manière succincte les aspects importants du contexte institutionnel pour Bahn.Ville. Le projet de recherche a permis de mettre au jour dans quelle mesure le contexte législatif et administratif favorise la mise en place d'une offre ferroviaire attractive pour les ménages et donc la concentration du développement urbain près du rail, afin d'offrir une alternative aux pratiques de mobilité et d'urbanisation liées à l'automobile. La première partie porte sur les principes généraux d'aménagement du territoire et d'articulation avec les transports, et la seconde sur la restructuration administrative du transport ferroviaire de voyageurs.

Les conditions-cadres de la planification conjointe des transports et de l'aménagement du territoire : des principes fondateurs nécessaires, mais insuffisants

Compte tenu du thème central du projet Bahn.Ville, les éléments saillants du contexte national dans chaque pays peuvent être abordés selon deux prismes. Quels sont, tout d'abord, les grands principes des lois nationales relatives à l'aménagement du territoire ? Comment contribuent-ils à créer les conditions favorables à une prise en compte conjointe des transports et du développement urbain ? Quelles en sont les limites ? Quel est ensuite le rôle des Länder et des Régions françaises, ces deux niveaux de gouvernement étant dotés de compétences fortes en la matière ? Et quelles sont les marges de manœuvre dont ils disposent ?

La prise en compte du développement durable dans les politiques nationales d'aménagement du territoire

En matière de coordination entre transports et aménagement du territoire, l'Allemagne se distingue par l'ancienneté de ses prescriptions réglementaires. Ensemble de principes en faveur d'un maillage urbain et d'une gestion économe des espaces, le modèle de la «concentration décentralisée»¹³ défini par la Loi fédérale sur l'aménagement constitue le cadre juridique de la coordination entre urbanisme et transports. Ce principe agit de longue date comme une sorte de référentiel des politiques d'aménagement du territoire. Le développement des infrastructures doit s'harmoniser avec la structuration urbaine du territoire. Mais les modalités de concrétisation de ces objectifs sont variables, si bien qu'ils se traduisent de manière inégale dans les décisions d'aménagement. Les schémas d'aménagement des régions et des Länder permettent de déterminer les pôles urbains, les zones non bâties, les axes de transports, et dans beaucoup de Länder, les «zones d'urbanisation régionales». Mais la planification des Länder se contente souvent d'édicter des objectifs d'ordre général, et on ne saurait surestimer son efficacité.

Dans le **Bade-Wurtemberg**, en vertu de la loi régionale d'aménagement du territoire, l'affectation de pôles régionaux de développement urbain est prioritairement liée à l'existence d'un axe de transports en commun performant. Ce principe a été appliqué le long de la BOB lors de la planification du nouveau centre Meckenbeuren-Buch. A cet endroit, l'affectation d'un nouveau pôle de développement urbain coïncide avec la construction prévue d'un arrêt supplémentaire pour le transport ferroviaire régional.

En France, c'est très récemment que la loi SRU (loi «Solidarité et renouvellement urbains» de décembre 2000) a promu cette notion de développement durable, et donné une base légale à l'objectif de cohérence entre le développement urbain et la desserte en transports en commun. Cette loi permet aux services de l'État de rappeler ces principes aux partenaires impliqués dans une démarche commune de planification à l'échelle des régions urbaines (SCOT).

Ici aussi, cette loi agit d'abord comme un moyen d'introduire ces principes dans les débats, à l'occasion d'une démarche plus locale d'élaboration ou de concertation. Mais le caractère de la loi SRU et la mise en œuvre des SCOT ne permet pas encore de conclure sur l'acceptation de ce principe de cohérence urbanisme / transport et de développement durable, sur sa mise en application par des déclinaisons précises, et sur sa pérennité.

Dans le cadre de l'**élaboration du SCOT de la Région Strasbourgeoise**, en sa qualité de personne publique associée, l'État suit la totalité des travaux. Son rôle a été tout à fait important dans le cadre de l'élaboration du diagnostic territorial. Sa participation active à la construction du diagnostic, au côté des autres personnes publiques associées (Région, Département), a permis, lors des séances publiques d'éclairer les éléments de diagnostics et leurs implications, notamment du point de vue de la relation entre le SCOT d'une part et les PLU d'autre part.

¹³ Ce principe de «déconcentration décentralisée» se décline à plusieurs échelles dans l'aménagement du territoire allemand : à grande échelle, on privilégie un développement multipolaire pour délester les grandes agglomérations et réduire leur croissance excessive ; au niveau local, on concentre le développement autour de petits centres complémentaires situés en dehors du pôle principal.

L'échelon des Länder et des Régions françaises : des marges de manœuvre encore trop peu exploitées

Malgré ces perspectives favorables, l'échelon étatique ne peut créer que les conditions-cadres du développement urbain durable et concerté avec le rail. Ainsi en Allemagne, mais aussi en France depuis les lois de décentralisation de 1982 et suite aux récentes lois Voynet (1999) et SRU (2000), l'aménagement des transports et du territoire est pris en charge par des instances intermédiaires, Régions françaises et Länder allemands.

Il serait inexact de mettre sur un pied d'égalité les Régions françaises, collectivités récentes qui s'affirment et gagnent de nouvelles compétences depuis une vingtaine d'années, et les Länder allemands, états dotés de budgets et de compétences historiques sans commune mesure. Pourtant, ces deux instances ont connu des avancées importantes dans le contenu et les ambitions de leurs documents de planification territoriale et des transports. Les Régions françaises et les Länder agissent d'ores et déjà dans les deux pays en faveur de la coordination de ces deux domaines, et notamment en faveur de la requalification de l'offre de transport ferroviaire de voyageurs. Mais bien davantage que leur capacité à créer des cadres performants de planification, aussi perfectionnés soient-ils, le rôle incitatif des Régions et Länder pour porter des projets innovants reliant urbanisme et transport ferroviaire mérite d'être accentué.

En France tout d'abord, la loi Voynet de 1999 a transformé la vocation des Schémas régionaux de transport (SRT), qui doivent désormais être intégrés aux Schémas régionaux d'aménagement durable du territoire (SRADT) et constituer les «volets Transport» de ce document général. Ainsi, les nouveaux SRT sont l'un des outils permettant de penser le territoire régional dans sa cohérence, et d'affirmer le rôle des transports dans sa structuration. Les Régions sont par ailleurs incitées à dépasser l'ancienne approche trop centrée sur la seule planification des infrastructures de transport, au profit d'une logique de définition d'offre de services. Au côté de ces évolutions notables du contexte de planification, les contrats de plan État-Régions (CPER) conclus entre chacune des Régions et l'État français pour une durée de six ans continuent à garantir les engagements pris pour le développement des infrastructures de transport concernées. Mais force est de constater que leur poursuite se heurte depuis peu, malgré cette base contractuelle, au désengagement financier de l'État en matière de transports publics. Il apparaît toutefois que certaines Régions particulièrement innovantes en matière de transport ferroviaire ont su compléter ces dispositifs en développant des programmes capables de dynamiser l'implication des communes en faveur du développement du ferroviaire ou de l'aménagement des gares. A l'heure de la montée en puissance de la régionalisation du transport ferroviaire, le rôle de tels programmes ne doit pas être minoré.



La **Région Alsace** a mis en place un programme d'aménagement des gares, aujourd'hui dénommé fonds d'aménagement des gares et de leurs abords. Mis en œuvre à l'initiative des communes qui adressent un dossier à la Région, ce programme offre un cofinancement de la Région pour les travaux d'aménagement des stations à hauteur de 50 %, le reste étant financé à parts égales par la commune et la SNCF. L'intérêt de ce programme, qui ne se substitue pas aux modernisations d'axes dont une partie des financements sont inscrits au CPER, est de fonctionner sur la base d'une initiative communale en répondant aux besoins propres des communes ou de leurs groupements.

En Allemagne, depuis la réforme ferroviaire et la régionalisation des transports en commun, l'organisation et le financement des transports ferroviaires régionaux incombent aux Länder ; quelques Länder ont délégué cette compétence au niveau communal (plus précisément à des syndicats de communes, voir V-2). Quelques Länder allemands ont de plus essayé, par le biais de projets-pilotes et de programmes d'aides, de conférer un rôle plus actif aux communes en matière d'intégration du développement urbain et des transports. En Rhénanie du Nord-Westphalie, par exemple, un fonds régional de financement du logement social permet de verser aux communes des subventions, à condition qu'elles développent des zones bien desservies par les transports collectifs. Par ailleurs, l'organisation de concours interrégionaux permet d'encourager et de développer l'innovation venant «d'en bas», de renforcer le sentiment d'appartenance communale/régionale et le dialogue intercommunal (voir notamment chapitre VI). De telles initiatives méritent d'être mentionnées, tant leur rôle apparaît crucial pour favoriser la coordination effective du développement urbain et du transport ferroviaire régional.



Le **Forum Bahnflächen NRW** et la **Société de développement des zones ferroviaires** (Bahnflächenentwicklungsgesellschaft) initiés par le **Land de Rhénanie du Nord – Westphalie** font se rencontrer les intérêts des communes et de la Deutsche Bahn AG. Ils permettent une utilisation judicieuse d'anciens biens immobiliers de la Deutsche Bahn dans la perspective d'un développement

urbain durable. Plusieurs Länder dont la Rhénanie du Nord-Westphalie, le Brandebourg et, depuis peu, la Basse-Saxe encouragent aujourd'hui la valorisation des gares comme interfaces entre le train et la ville par de vastes programmes de modernisation (p. ex. «Niedersachsen ist am Zug»).

La réforme du ferroviaire et la régionalisation comme pierre angulaire pour l'urbanisme orienté vers le rail : un constat en demi-teinte

Les réformes ferroviaires en Allemagne et en France trouvent toutes deux leur source dans la réglementation européenne. Cette unité d'origine a produit une certaine cohérence dans la mise en œuvre de cette réforme. Pour autant, un certain nombre de différences modifient la portée soit de la séparation entre réseau et exploitation, soit du volet régionalisation de la réforme. Il est également à noter, comme élément préliminaire, que la mise en œuvre de ces deux éléments ne s'est pas faite dans les mêmes temps : la régionalisation et la séparation entre infrastructure et exploitation a débuté en 1994 en Allemagne et en 1997 en France.



Consécutivement à la réforme ferroviaire, la régionalisation a produit, d'un point de vue strictement formel, une organisation plus autonome en Allemagne qu'en France. Selon le même système qu'évoqué précédemment, l'exploitation des services régionaux allemands a été séparée des autres missions de l'exploitant par la création d'une société distincte, la DB Regio AG, regroupée, avec les autres sociétés ferroviaires, sous la Holding DB AG. En France, les missions liées au trafic régional sont assurées localement par les Directions Régionales de la SNCF, placées sous l'autorité de la Direction Générale de la SNCF.



Source : Adeus 2004

Les nouveaux rapports entre autorités organisatrices et exploitants induits par la régionalisation du transport ferroviaire

En Allemagne, il paraît indéniable que la régionalisation du transport ferroviaire a permis d'instaurer (et de formaliser) les relations d'autorité organisatrice à exploitant ferroviaire. De manière générale, les collectivités assument aujourd'hui pleinement leur rôle de donneur d'ordre («Bestellen»), et contribuent à définir de manière précise les prestations demandées à leurs exploitants. Les relations entre ces deux acteurs sont influencées par différents facteurs, déterminants pour la mise en place d'une concurrence saine. Une autorité organisatrice peut par exemple se montrer innovante et rompre la situation de monopole sur son territoire en ouvrant le marché à d'autres prestataires ayant une réelle chance de s'imposer.

Les partenaires de la BOB

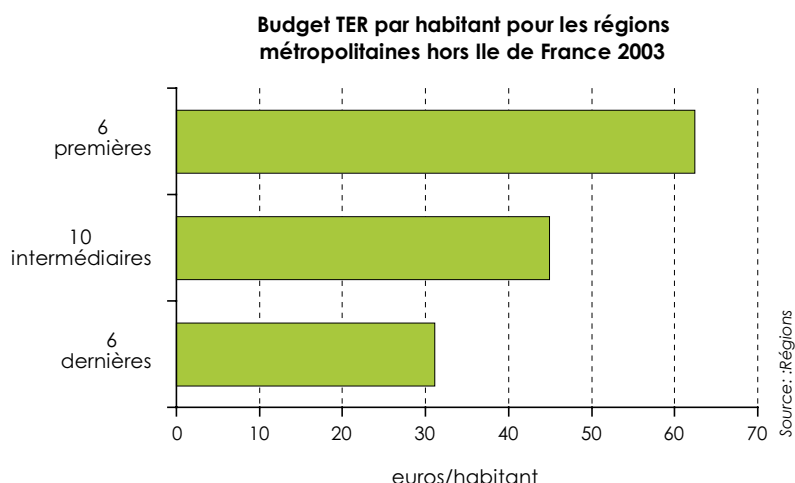
	Part
Services Techniques de Friedrichshafen	27,5%
Ville de Ravensburg	25%
Landkreis Bodensee	20%
Landkreis Ravensburg	17,5%
Commune de Meckenbeuren	10%

Il existe plusieurs exemples de démarches volontaires portées par les collectivités locales allemandes avant la régionalisation ferroviaire (cf. la Dürener Kreisbahn en 1993). Le **cas de la BOB** constitue un exemple emblématique, car la régionalisation du transport ferroviaire est ici venue conforter une expérience préalable particulièrement innovante. C'est en effet au tout début des années quatre-vingt-dix que les collectivités de la région, face au déclin du service et de la fréquentation sur la ligne Friedrichshafen – Aulendorf tout au long de la décennie quatre-vingt, ont décidé de mettre en place un groupe de travail afin de contrecarrer cette tendance. C'est grâce à cette initiative et à l'engagement financier des communes qu'a pu être créée la BOB. Cette société co-exploite la ligne avec une filiale de la DB, au prix d'un montage institutionnel assez complexe et insolite (la BOB ne possède pas de personnel propre, et recourt aux services d'une société privée pour la maintenance des véhicules), mais jugé efficace par l'usager. Cette expérience a anticipé le mouvement national de régionalisation du transport ferroviaire, mouvement qu'elle a d'ailleurs contribué à inspirer.

Dans la **région de Bonn**, la **ville de Bonn** et le **district Rhein-Sieg** ont fait montre d'un engagement continu et soutenu pour initier une augmentation de l'offre sur la ligne Bonn - Euskirchen. Cet engagement a pris forme au tout début des années quatre-vingt-dix, dans un contexte antérieur à la réforme ferroviaire, et alors que la ligne était promise de longue date à une fermeture programmée (cf. l'expérience d'augmentation de la fréquence menée en 1979, progressivement couronnée de succès).

Il est vrai que la réforme ferroviaire en 1994 et la régionalisation du transport ferroviaire deux ans plus tard ont conduit à une très nette amélioration du service sur cette ligne : dès 1995, et grâce à l'effort financier des deux collectivités qui ont dès lors pleinement joué leur rôle de donneur d'ordre, un cadencement de 15 minutes était mis en place sur la section Bonn - Rheinbach. De nouveaux matériels ont pu être mis en service après la mise en concurrence de l'exploitation d'une partie du réseau ferré de la région. Suite à l'appel d'offres, le contrat passé entre la communauté de transports (VRS) et une filiale régionale de la DB AG a permis à cette dernière de moderniser son matériel grâce à une durée de concession suffisamment longue pour permettre ce genre d'investissement (15 ans), et grâce aux économies d'échelle et à la rationalisation de l'exploitation permises par l'octroi d'un réseau suffisamment important (Voreifel-Bahn + Réseau Diesel Colonais).

En France, la loi SRU a renforcé le rôle des conseils Régionaux en matière de transport, en leur conférant le statut d'autorité organisatrice depuis le 1er janvier 2002. Cette évolution est de nature à renforcer les liens entre les départements et l'exploitant ferroviaire qu'est la SNCF.



Dans la pratique, cette redistribution des cartes est source d'importantes disparités d'une Région à l'autre. Les Régions les moins dotées en personnel, disposant de services transports peu étoffés, et dans lesquelles l'expérience de conventionnements ferroviaires antérieurs à la régionalisation est la plus mince, n'ont pas encore pu prendre pleinement leur place. Pour d'autres Régions en revanche, ce type de relation autorité organisatrice – exploitant génère des avancées très positives pour l'amélioration du service ferroviaire (fréquence, matériel, aménagement des gares).

Cette grande hétérogénéité des modes de relation entre SNCF et Régions françaises est notamment à imputer aux différences d'implication (politique et organisationnelle) de ces collectivités récentes en matière de transport ferroviaire, autant qu'aux grandes disparités financières entre les Régions. L'Association des Régions de France semble ainsi appelée à jouer un rôle majeur dans l'instauration de relations durables, et plus homogènes, entre ces collectivités et la SNCF.

Les **Régions Alsace** et **Pays de Loire** entrent dans la catégorie des Régions qui assument pleinement leur rôle d'autorité organisatrice du transport ferroviaire. Comme 4 autres régions, elles ont toutes deux pu bénéficier d'une phase préalable d'expérimentation de la régionalisation ferroviaire dès 1997 avant sa généralisation par la loi SRU à l'ensemble des régions françaises en janvier 2002. C'est dans ce cadre qu'une acculturation progressive

aux enjeux des deux parties en présence a pu se mettre en place, ce qui explique la longueur d'avance dont bénéficient aujourd'hui généralement les Régions dites «expérimentatrices» en matière de dialogue avec la SNCF.

La **Région Alsace** se distingue de surcroît par l'antériorité de ses réflexions en la matière ; la présence au sein de l'exécutif régional d'Adrien ZELLER, Président du Conseil régional et ardent défenseur du ferroviaire comme outil d'aménagement du territoire, et de Hubert HAENEL, père de la régionalisation ferroviaire, explique ce positionnement historiquement fort de l'Alsace vis-à-vis de la SNCF.

Les effets pervers de la réforme ferroviaire

En Allemagne, la privatisation de la Deutsche Bundesbahn a conduit à un véritable émiettement des compétences sur plusieurs sociétés distinctes entre 1994 et 1999 (DB Netz, DB Stmm, Vivico, Aurelis, Bundeseisenbahnvermögen). Cette répartition complexe rend les négociations particulièrement longues pour le montage de certains projets. De nombreuses difficultés de coopération entre la DB AG et les communes ou des investisseurs résultent de cette multiplication des interlocuteurs, en particulier dès lors que les questions de foncier ou d'immobilier se posent avec une certaine acuité.

A ce problème d'éparpillement des domanialités s'ajoute la tendance à la concentration territoriale de chacune des filiales impliquées, dont les agences locales sont souvent inexistantes. Ainsi, la situation s'est nettement dégradée pour les communes en quête de partenariats efficaces : alors qu'auparavant le propriétaire d'une parcelle était facile à identifier et représenté par une agence locale, on est aujourd'hui dans une situation où les interlocuteurs potentiels sont plus nombreux, et d'autant plus difficiles à rechercher que leurs bureaux sont éloignés¹⁴.

Même si aujourd'hui les différentes propriétés foncières sont en général clairement identifiées, bien des terrains inutilisés à proximité immédiate des gares et infrastructures sont l'enjeu de longues négociations entre les acquéreurs potentiels et les différentes filiales intervenant dans le domaine foncier ou immobilier : surestimation fréquente du prix des terrains, absence de cadre juridique réglant les devoirs incombant aux propriétaires, etc.

L'exemple de la **BOB** est révélateur des changements intervenus suite à la réforme ferroviaire et à la privatisation de la Deutsche Bundesbahn. Avant cette réforme, plusieurs communes de la ligne avaient déjà entrepris d'ambitieux projets de réaménagement des quartiers de leurs gares, projets qui ont pu être menés à bien dans un contexte où l'interlocuteur ferroviaire était à la fois unique, et bien représenté localement. En revanche, des projets plus tardifs dans certaines communes sont désormais plus complexes et plus délicats à mettre en oeuvre du fait des multiples négociations à mener avec les divers intervenants en présence. Par exemple à Friedrichshafen et Ravensburg, les zones anciennement occupées par la gare de marchandise recèlent de vastes surfaces que chacune des communes souhaiterait utiliser pour la construction de logements de grande valeur. En raison de l'absence de déclarations de la DB quant à l'utilité de ces terrains pour elle et/ou de litiges sur des questions de cessation de terrains publics, les communes sont entravées dans la réalisation de leurs projets.

Dans la région de Bonn, le long du Voreifelbahn, l'efficacité de la coopération entre la ville d'Euskirchen et les gestionnaires de la gare a permis une revalorisation esthétique et fonctionnelle du parvis de la gare. Dans d'autres communes, la multiplicité des interlocuteurs et des propriétaires fonciers rend le dialogue plus difficile. Par exemple à Bonn-Duisdorf, la reconversion d'un poste d'aiguillage en musée est freinée par des irrégularités de procédures.

La question du péage des infrastructures (sillons et arrêts en gares) donne lieu à des controverses depuis la réforme ferroviaire. Le manque de clarté de la DB Netz AG quant à l'évolution prévue des coûts de péage et de leur mode de prélèvement alourdit le travail de planification des exploitants privés et des autorités organisatrices.

¹⁴ A titre d'exemple, la DB Netz dispose actuellement de 4 antennes dans le Bade-Wurtemberg, contre une vingtaine en 1998. Notons toutefois que la DB semble depuis peu chercher à réimplanter certaines filiales à l'échelle des régions urbaines (c'est le cas pour la DB Regio).

Avant l'ouverture du nouveau point d'arrêt **Cologne-Blumenberg** de la ligne de **S-Bahn S11**, les acteurs ont dû se mettre d'accord sur la répartition des surcoûts engendrés par la station, ce qui a failli retarder son ouverture.

L'exemple de la **BOB**, compte tenu du statut particulier de cette société, représente un cas particulier en matière de péages d'infrastructures. En effet, la BOB ayant été créée préalablement à la régionalisation ferroviaire, l'absence de véritable encadrement juridique des relations entre de telles sociétés privées et la DB la rend très dépendante des décisions de péage de cette dernière.

En France, la question de l'imputation des coûts d'usage des infrastructures aux différents types de desserte ferroviaire s'est toujours posée, bien qu'elle soit longtemps restée un problème interne à la SNCF. Mais la régionalisation et la récente séparation entre exploitation et propriété des infrastructures ferroviaires est de nature à générer de nouvelles difficultés pour les années à venir. Suite à la création de Réseau ferré de France en 1997 et à l'obligation faite à ce nouvel établissement public (devenu propriétaire des infrastructures ferroviaires) d'équilibrer ses comptes, la tendance est à l'augmentation du coût des sillons pour le transport ferroviaire régional. De plus, l'instauration par RFF en 2004 d'une redevance à l'arrêt pèsera lourdement sur le bilan économique des services omnibus cadencés ou des projets de tram-train, au risque de freiner leur développement.

Là encore, l'Association des Régions de France est amenée à jouer un rôle majeur afin de clarifier les règles de négociation locales. Des solutions financières ont pu être trouvées grâce à son initiative (prise en charge par l'Etat d'une partie de l'augmentation des barèmes, traitement spécifique pour les projets de tram-train qui sont les premiers fragilisés par la mise en place d'une redevance à l'arrêt). Mais il demeure que ces évolutions économiques laissent craindre de très fortes disparités entre les Régions : selon l'importance de leurs ressources financières, leurs priorités d'investissement et la dynamique ferroviaire, certaines pourront continuer à développer l'offre tandis que d'autres peineront à maintenir les niveaux de service actuels.

En **Région Pays de Loire**, les élus ont ainsi été amenés à limiter le développement de l'offre ferroviaire, hormis pour certaines opérations phares pour lesquelles des engagements avaient été pris auparavant. Pour la ligne Nantes – Saint-Nazaire, l'objectif est pour l'instant de se limiter aux moyens financiers actuels, quitte à renoncer aux projets de développements portés entre autres par l'ACEL (Association communautaire de l'estuaire de la Loire).

Enfin, le partage du foncier entre RFF et SNCF reste un problème épineux. Même s'il se pose en des termes moins complexes que dans le contexte allemand, force est de constater que les dossiers des projets d'aménagement des gares prennent bien souvent du retard de ce fait, et impliquent que des solutions soient trouvées au cas par cas.

C'est par exemple le cas à Savenay, sur la ligne Métrocéane, qui constitue un important noeud de communication et en particulier une interconnexion ferroviaire de portée régionale, au croisement des lignes Nantes-Saint-Nazaire-le Croisic et Nantes-Rennes. Dès 2001, la SNCF avait réalisé une étude de réorganisation du stationnement. La commune, qui projette de réaliser un pôle d'activités tertiaires au Sud de la gare, avait proposé d'acquérir l'ensemble des terrains disponibles autour de celle-ci, mais s'était très vite trouvée confrontée aux méandres administratifs de la définition précise de la propriété foncière de la SNCF d'une part et de RFF d'autre part.

Trois ans après, alors que le projet d'aménagement, de modernisation de la gare et d'amélioration de son fonctionnement a fait l'objet de nouvelles préconisations par le bureau d'études AREP, le document soumis à la concertation en Juin 2004 indique en note en bas d'une carte de la répartition du domaine ferroviaire que «la répartition RFF/SNCF du domaine ferroviaire est donnée à titre indicatif, sous réserve de validation par les deux établissements publics» .

6

Les formes de coopération intercommunale à l'échelle des régions urbaines

L'objectif de mieux coordonner développement urbain et transport ferroviaire périurbain fait incontestablement de l'échelon des régions urbaines un territoire de réflexion pertinent. Le développement d'un urbanisme orienté vers le rail suppose en effet une forte coopération intercommunale à cette échelle, tant en matière d'organisation des transports et de l'intermodalité qu'en ce qui concerne la planification territoriale.

Force est de constater cependant qu'en la matière, la France et l'Allemagne ne bénéficient pas des mêmes conditions ni d'expériences similaires.

En France tout d'abord, et en dépit de l'homonymie trompeuse, il convient de distinguer clairement cet échelon des régions urbaines du territoire institutionnel des Régions, collectivités territoriales. Les régions urbaines constitueraient plutôt des territoires fonctionnels (déterminés par les aires d'attraction des bassins d'emplois) intermédiaires par leur taille entre ceux des Régions et ceux des agglomérations ou des périmètres de transport urbain.

En Allemagne, la région constitue depuis longtemps un échelon juridique intermédiaire entre les communes et les Länder. Le territoire national est ainsi divisé en plus de cent régions d'aménagement, dotées de structures institutionnelles qui élaborent des schémas régionaux adaptant les schémas d'aménagement fédéraux ou des Länder.

La première partie de ce chapitre aborde ces formes institutionnelles de coopération que sont les régions allemandes ou les SCOT en France. Il convient également de ne pas minorer d'autres démarches de coopération, parfois plus anciennes, parfois informelles, transversales ou bien sectorielles. Les exemples étudiés dans Bahn.Ville montrent qu'elles peuvent jouer un rôle dans la mise en œuvre de projets innovants, parce qu'elles permettent d'asseoir de précieuses régulations intercommunales à l'échelle des régions urbaines. C'est là l'objet de la deuxième partie. Enfin, la dernière partie permet d'illustrer les principaux bénéfices tirés des coopérations ayant pris place dans les régions étudiées. Car l'échelon régional, bien que pluriel et dépendant de l'implication effective des communes, est amené à jouer un rôle de premier plan pour la valorisation des dessertes ferroviaires et la coordination des transports et de l'urbanisme, en tant qu'espace institutionnel de planification ou en tant qu'espace de coopération entre collectivités.

Les formes institutionnelles récentes de coopération à l'échelle des régions urbaines : entre segmentation des domaines et expérimentation de nouveaux modes de faire

La coopération intercommunale au niveau des régions urbaines joue un rôle essentiel pour mener à bien des projets coordonnant urbanisme et transport. Mais les formes institutionnelles de ces coopérations restent encore trop marquées par le cloisonnement thématique. En France comme en Allemagne cependant, des avancées récentes permettent d'apporter une meilleure cohérence entre ces deux domaines.

L'expérience allemande : des coopérations en quête de décloisonnement au sein de régions urbaines affirmées

Les formes institutionnelles de coopération existant en Allemagne au niveau des régions urbaines présentent un grand intérêt. Plusieurs grandes agglomérations urbaines sont par exemple dotées de structures à même de planifier le développement territorial (Regionalverband, agences régionales de planification, etc.), sur un périmètre élargi intégrant les espaces périurbains de leur aire d'attraction. En matière de transports, les coopérations au sein des régions urbaines sont très dissemblables d'un Land à l'autre. Dans ceux des Länder qui ont choisi de ne pas intervenir directement dans la définition des prestations de transport ferroviaire local et régional, cette mission est transférée à des groupements de communes, syndicats ou communautés de transport. Cette évolution est particulièrement avancée en Rhénanie-Westphalie, où les deux grands syndicats de transports, le VRR¹⁵ et le VRS¹⁶, ont été créés dès les années quatre-vingt et ont pu faire office de précurseurs pour l'organisation des transports ferroviaires régionaux. A la suite de la régionalisation, la responsabilité de l'organisation des transports collectifs a été déléguée dans l'ensemble du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie à des syndicats de communes, aujourd'hui au nombre de neuf.

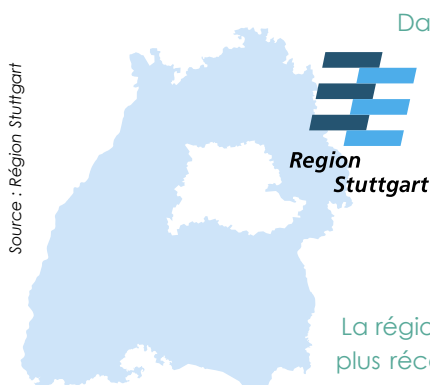


Le fait que la ligne de la Voreifelbahn relève entièrement de la compétence du syndicat de transports Rhein-Sieg (VRS) s'est avéré positif pour l'amélioration de l'offre de transport. Les communes situées le long de la ligne avaient ainsi un interlocuteur unique à leur disposition. De plus, le VRS est chargé d'élaborer le plan local de transport pour la région urbaine, de telle sorte que l'offre de la Voreifelbahn est intégrée dans la planification de l'ensemble des transports ferroviaires régionaux.

¹⁵ Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (région de Düsseldorf, Dortmund, Essen, Bochum, Wuppertal...).

¹⁶ Verkehrsverbund Rhein-Sieg (région de Cologne, Bonn).

Parallèlement aux formes institutionnelles de coopération dans les domaines de la planification territoriale ou de la planification des transports au niveau régional, quelques régions ont fusionné leurs compétences en matière de développement urbain et de planification des infrastructures (de transport) et mis en place, grâce à cette innovation, une forme très efficace de coopération.



Source : Région Stuttgart

Dans la grande agglomération de Stuttgart, l'autorité régionale (Verband Region Stuttgart) est à la fois chargée de l'aménagement du territoire et de l'organisation des transports publics régionaux (S-Bahn, lignes de bus régionales). Cette structure existe depuis 1994, et a acquis la compétence d'autorité organisatrice du transport public régional en 1996.

La région de Hanovre constitue un exemple similaire, quoique plus récent (elle est autorité organisatrice du transport public régional depuis 2001 seulement) de structure de coopération intercommunale détenant les deux compétences de transport et d'aménagement sur un territoire élargi. Les représentants à l'assemblée de la région sont de surcroît élus au suffrage direct.

Mais à l'exception de ces rares cas, l'articulation entre développement territorial et développement des transports reste en général fragile compte tenu de la nature sectorielle de ces formes de coopération institutionnelle. Les autorités en charge exclusivement de la définition du transport public se contentent de définir l'offre ferroviaire sans tenir compte des potentialités offertes par les zones futures de développement urbain, et restent aux prises avec une logique de court terme. Quant aux schémas régionaux d'aménagement du territoire, ils ont certes la possibilité théorique de jouer sur différents leviers à l'interface entre transport et urbanisme, par exemple en prévoyant des « zones d'urbanisation régionales »¹⁷ uniquement – ou en majorité – le long des axes ferroviaires, et au contraire des « zones de développement restreintes »¹⁸ dans les zones non desservies¹⁹. Mais en pratique, beaucoup de ces préconisations restent générales et se limitent à des principes rarement explicités et hiérarchisés. Enfin, même dans les régions urbaines les plus dynamiques et ayant tâché de décliner ces principes sous forme de critères précis d'urbanisation et de qualité de desserte, la mise en application de telles préconisations se heurte à la souveraineté et à la volonté des communes (« kommunale Planunghoheit »). C'est ainsi parfois à d'autres niveaux, plus locaux, ou bien grâce à des formes de coopération intercommunale en apparence fort éloignées du thème de l'interface transport / urbanisme, que la prise en compte conjointe du développement urbain et du transport ferroviaire a pu être menée de façon réussie (cf. 6-2).

Les SCOT en France : une forme de coopération émergente dans un territoire incertain

En France, où l'échelon des régions urbaines n'a pas de fondement politico-administratif, l'élaboration des SCOT suite à la loi SRU de décembre 2000 constitue une avancée importante en matière de coopération à l'échelle des régions urbaines. Les établissements intercommunaux chargés de leur élaboration sont supposés définir en effet un véritable projet de territoire qui remporte l'adhésion des communes impliquées, et fixer ensuite les conditions de sa mise en œuvre. Par rapport aux anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, le SCOT doit aller beaucoup plus loin qu'une indication sur la destination des sols. Parmi les thèmes devant être pris en compte, l'équilibre entre urbanisation et desserte en transport collectif devient un objectif important. Autre fait novateur, les structures intercommunales chargées de l'élaboration des SCOT ont également un rôle de suivi du document et de son application, avec une évaluation obligatoire tous les dix ans au maximum. La démarche représente donc une réelle innovation, et suppose l'expérimentation de nouvelles démarches, notamment en vue d'améliorer la cohérence entre des politiques sectorielles.

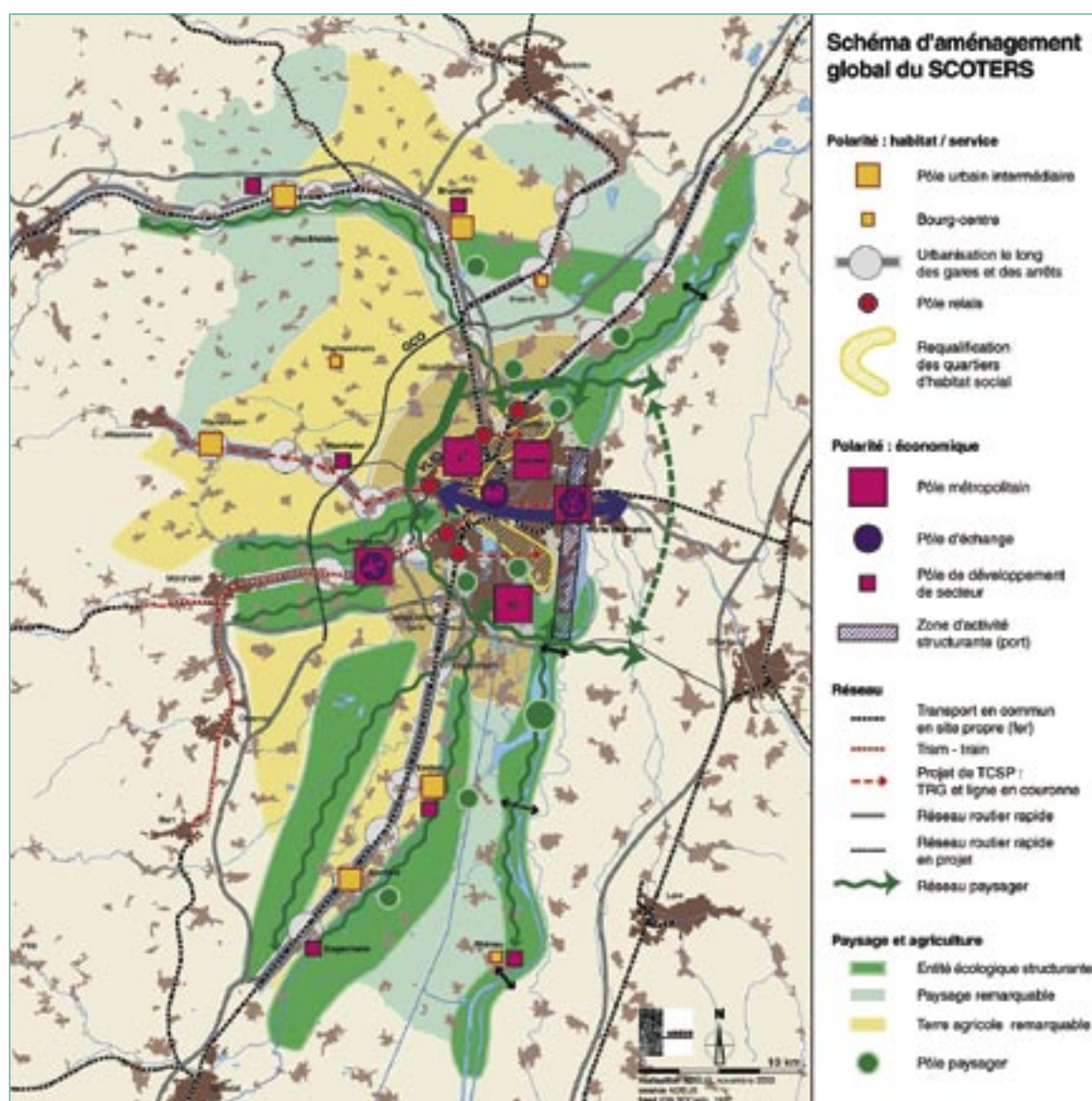
¹⁷ « Regionale Siedlungsschwerpunkte ».

¹⁸ « Eigenentwicklerkommunen ».

¹⁹ Là encore, ces leviers sont utilisés de manière très différente d'un Land à l'autre, d'une région d'aménagement à une autre.

Pour favoriser un développement urbain orienté vers le rail, les SCOT possèdent donc plusieurs intérêts. Il s'agit d'abord d'un mode de coopération intercommunale, mais également entre communes, autres collectivités (Régions, départements) et État. C'est ensuite une démarche censée s'initier à partir d'un diagnostic partagé du territoire ; l'expérience semble montrer que cette première étape joue un rôle de premier plan pour aider à construire une vision commune autour des principaux enjeux d'avenir. C'est enfin un exercice de planification qui porte sur un périmètre censé pouvoir largement dépasser les limites politico-administratives des agglomérations urbaines.

En pratique, l'expérience française en matière de SCOT est bien trop récente pour que soient évaluées les avancées potentielles évoquées ici. Si certains SCOT en voie d'approbation prévoient des mesures innovantes en matière d'articulation urbanisme / déplacements, il est encore bien trop tôt pour apprécier la mise en application de telles mesures, autant que leur pérennité. Enfin, et c'est bien là une dimension cruciale pour la problématique développée par Bahn.Ville, si les SCOT permettent en théorie de dépasser les frontières disciplinaires, leur capacité à s'affranchir des frontières territoriales traditionnelles pour traiter des problèmes à l'échelle des régions urbaines est en pratique peu probante. Faute d'une véritable capacité d'arbitrage de l'État dans le choix du périmètre définitif, les solidarités plus anciennes ou plus conventionnelles piment. Plusieurs SCOT sont ainsi calqués sur les périmètres des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines, obligeant les acteurs à travailler sur la jonction entre le SCOT des communes centrales de l'agglomération et les SCOT périurbains.



Dans le cadre de l'élaboration du SCOT de la région strasbourgeoise (SCOTERS), l'émergence d'orientations visant à un développement différencié du territoire en fonction notamment des dessertes en transport collectifs en site propre a été permise par la construction progressive d'un discours sur les enjeux du territoire. Dans ce cadre, la collaboration entre les services de l'Etat et ceux de la Région Alsace ont été décisifs dans la mesure où leur parti pris de départ était la construction d'un discours commun afin de parler d'une seule et même voix, en leur qualité de personnes publiques associées. La collaboration entre les deux institutions s'est notamment matérialisée au travers d'une série de commandes passées à l'Agence d'urbanisme pour lesquelles les cahiers des charges avaient été rédigés en commun. Toutefois, si le discours sur un développement différencié du territoire a bien été reçu par les élus, ces orientations restent à mettre en œuvre. Par ailleurs, la question de l'articulation des différents SCOT ou SDAU entre eux reste posée et nécessitera d'importants efforts de coordination (à titre d'exemple, le projet de tram-train Strasbourg – Bruche – Piémont est couvert par deux SCOT et un SDAU).



Le SCOT de la Métropole Nantes – Saint-Nazaire réunit cinq structures intercommunales : la Communauté urbaine de Nantes, la Communauté d'agglomération de la région nazérienne et de l'estuaire (CARENE), et trois communautés de communes rurales, totalisant 760 000 habitants. La volonté de mettre en œuvre un projet de développement sur ce vaste territoire marqué par les deux

grandes agglomérations de Nantes et Saint-Nazaire mérite ainsi d'être saluée. Ce périmètre ne permet toutefois pas d'aborder dans une même réflexion les principales questions d'aménagement dans leurs rapports avec la réalité des déplacements. Par rapport à la ligne ferroviaire Métrocéane, on peut regretter par exemple que les communes de la Presqu'île guérandaise aient préféré opter pour une intercommunalité propre et n'aient pas rejoint la CARENE. Ensuite, sans qu'il y ait de lien direct avec Métrocéane mais pour illustrer une autre faiblesse du périmètre retenu pour le SCOT de la Métropole, l'absence de prise en compte de certains territoires du sud de la Loire, où l'urbanisation se développe à un rythme soutenu, peut également être relevée.

6.2. Les coopérations volontaires : un rôle parfois inattendu pour impulser des projets d'urbanisme orientés vers le rail

En plus des formes institutionnelles de coopération intercommunale, il existe bien d'autres formes de coopération au sein des régions urbaines. Parfois informelles (groupes de travail, par exemple), transversales ou au contraire mues par la volonté partagée de traiter d'une question très sectorielle, ces coopérations peuvent être amenées à jouer un rôle de premier plan pour porter des projets innovants.

Les solidarités mues par le souci de développer l'offre de transport

Les expériences allemandes étudiées dans Bahn.Ville montrent que des groupes de travail ou des sociétés créées à l'origine pour améliorer l'offre de transport, dans un contexte de dégradation aggravée de l'offre ferroviaire, peuvent rétrospectivement être considérées comme les véritables « chevilles ouvrières » d'actions ayant permis d'enrayer ce déclin du service, voire d'impulser des projets d'urbanisme orienté vers le rail. On trouve une dynamique assez proche en Alsace, avec l'implication soutenue de la Région pour améliorer l'offre de transport, au plus près des usagers, et à l'échelle des lignes régionales. Par ailleurs, la loi SRU offre la possibilité de créer des syndicats mixtes de transport permettant une approche globale de l'offre du transport collectif et unissant plusieurs autorités organisatrices sur un même périmètre. Pour l'instant, cette possibilité reste très marginalement exploitée.



BOB

Les collectivités territoriales touchées dans les années 80 par la dégradation de l'offre de transport ferroviaire régional virent dans cette évolution une menace pour leur accessibilité. Pour y faire face, le groupe de travail «Verkehr» fut créé en 1990. Celui-ci a joué un rôle décisif pour l'amélioration du service ferroviaire alors menacé ainsi que pour la diffusion de principes d'urbanisation auprès des communes.

Voreifelbahn

Un groupe de travail ad hoc constitué de représentants de la Deutsche Bundesbahn, du VRS (communauté de transport) et de communes situées le long de la ligne a été créé en 1988 ce qui a permis de trouver un consensus et d'améliorer l'offre ferroviaire.

Alsace

Le dialogue qui s'est instauré entre les utilisateurs, l'autorité organisatrice et l'exploitant dans le cadre des comités locaux d'animation de ligne mis en place par la Région dès 1997 (date de l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire) a permis de faire évoluer le service ferroviaire en tenant compte à la fois des attentes des usagers, des contraintes techniques et d'organisation de l'exploitant et des limites budgétaires de la Région. Ces comités ont également permis localement la création de nouveaux points d'arrêts en fonction des besoins des usagers. Ces comités de lignes sont appelés à se transformer en Comités Locaux de Transport dont l'objectif est la prise en compte sur le même mode de dialogue de l'intégralité de l'offre de transport.

Le rôle des démarches de coopération volontaire initiées sur des thèmes autres

Plus éloignées – en apparence – des questions de transport, d'autres formes plus anciennes de coopération intercommunale ont pu également jouer le rôle d'ensemblier, en renouvelant les solidarités territoriales au profit d'une stratégie de développement conjoint du ferroviaire et du développement urbain.

Voreifelbahn

Au début des années 90, la décision de déménager le gouvernement à Berlin obligea à anticiper les profonds changements structurels pour la région de Bonn. Ainsi, les communes concernées constituèrent un groupe de travail régional, le «rak», pour formuler en commun des stratégies pour le développement économique et territorial futur. Cette coopération put se développer avec succès, au-delà des limites de son objectif initial.

Nantes – Saint-Nazaire

De par sa forme associative indépendante des découpages institutionnels et son rôle de plate-forme d'échanges entre acteurs politiques et économiques d'un même territoire, l'**ACEL** (association communautaire de l'estuaire de la Loire) a pu être à l'initiative d'approches et de démarches nouvelles. Dans bien des domaines (développement économique et portuaire, aménagement harmonieux de l'estuaire, etc.), ces initiatives ont pu se concrétiser grâce à la coopération volontaire entre les dirigeants des institutions importantes de l'aire métropolitaine.



Source : ACEL

L'exemple de Métrocéane est une excellente illustration du succès de ces coopérations. Il est aussi symptomatique des limites de cette démarche, dès lors que les projets entrent dans une phase plus opérationnelle et que les institutions et organismes dont c'est la compétence – au sens légal du terme – reprennent directement en main tout ou partie du projet. En l'occurrence, une fois bâtie l'architecture globale du projet Métrocéane, ce sont la SNCF et les différentes autorités organisatrices de transport qui ont pris le relais pour organiser l'offre de services et les conditions tarifaires. Actuellement, c'est la SNCF qui, à la demande de la Région, étudie le cadencement de la ligne. Enfin, s'agissant de la définition des orientations du développement urbain, ce sont les collectivités locales et leurs groupements qui, à travers l'élaboration des SCOT et PLU, sont en position de décision. Il reste cependant que les membres politiques de l'ACEL étant précisément à la tête de ces collectivités, on peut escompter une continuité dans la recherche des objectifs (de la conception à la mise en œuvre), et dans les documents de planification.

Bas-Rhin : dans le cadre de son contrat partenarial, l'Agence d'urbanisme de Strasbourg a initié en 2003 un **groupe de travail «Développement Durable»**. Ce groupe interinstitutionnel (Communauté urbaine de Strasbourg, Conseil général du Bas-Rhin, Région Alsace, État) s'est fondé sur la volonté partagée de donner une signification commune à un concept dont les contours restent encore flous aujourd'hui, alors même que chacune de ces institutions a en charge des documents de planification ou de programmation qui s'appuient sur cette notion. Le premier travail de ce groupe a consisté à dégager des outils communs permettant d'aboutir à des diagnostics territoriaux transversaux.

Les bénéfices d'une coopération efficace : quelques enseignements

Les coopérations au sein des régions urbaines, pour essentielles qu'elles soient, impliquent que les communes soient prêtes à s'investir et, dans certains cas, à renoncer à la défense de leur propres intérêts au profit de l'action concertée. La motivation des communes est donc indispensable pour la réussite de la coopération au niveau régional, quelle que soit la forme de coopération dont il s'agit. Les exemples étudiés ont montré que de nombreux bénéfices peuvent être tirés des coopérations, pour l'ensemble de la région mais aussi pour chacune des communes.

Une dynamique vertueuse d'échanges et de valorisation d'expériences

La coopération intercommunale permet en premier lieu de résoudre en commun les problèmes liés aux projets de développement concernant l'ensemble de la région et ne pouvant être résolus au seul niveau communal. Ceci est vrai aussi bien pour le développement urbain que pour le développement des transports et en particulier pour un développement intégré de ces deux domaines.

Dans la région de Bonn, un consensus a été trouvé au sein du rak (groupe de travail régional) autour du modèle de concentration décentralisée prioritairement axé sur le rail. Des normes de qualité concrètes ainsi que des engagements volontaires sur la base d'accords régionaux ont été définis. Un développement intégré de l'urbanisme et des transports a ainsi été encouragé qui n'aurait pas vu le jour sous cette forme si chaque commune avait agi seule.

Parallèlement, la coopération donne lieu à des échanges d'expériences entre les communes, ce dont pourraient profiter justement les petites communes disposant de peu de moyens. Un fonds commun d'expériences se constitue dans la région. Lors de la mise en œuvre de mesures ponctuelles innovantes, tous les acteurs impliqués peuvent tirer profit de ces expériences et de cette dynamique de valorisation.

Voreifelbahn

Le dialogue intercommunal et l'amélioration de la circulation des informations entre les communes ont joué un rôle décisif pour la réussite de la coopération. Les petites communes, en particulier, ont pu en tirer profit. La réalisation de projets pilotes (« projets moteurs ») a été couronnée de succès visibles et a constitué une motivation pour la poursuite de la collaboration.

BOB

La participation au concours « Régions d'avenir » a permis d'élargir la coopération intercommunale et de dépasser les « querelles de clochers ». Différentes commissions pluridisciplinaires ont permis de renforcer le sentiment d'appartenance régionale.

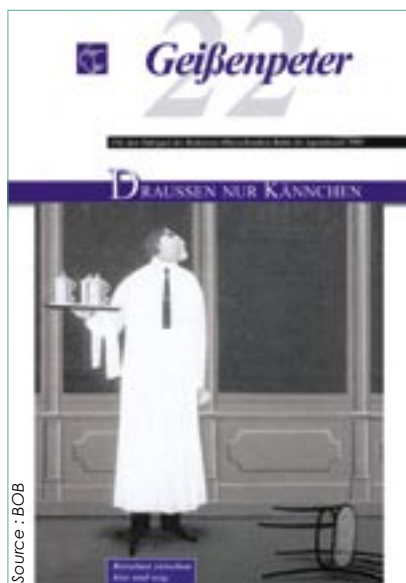
Enfin, une telle synergie peut s'avérer gagnante sur un plan financier. L'exemple de la Voreifelbahn montre qu'une coopération efficace permet d'utiliser de façon ciblée les aides publiques dans la région. L'utilisation efficiente des moyens financiers est de rigueur en raison de la situation difficile des finances publiques. Grâce aux effets de synergie, les coopérations transversales peuvent permettre d'atteindre une efficacité maximale.

Voreifelbahn

Dans le cadre d'un projet pilote, les aides régionales à la construction de logements ne sont plus versées directement aux communes par le Land mais au groupe de travail régional (rak) qui décide de leur utilisation.

La valorisation de l'identité régionale pour dépasser les conflits d'intérêts

Par ailleurs, la coopération intercommunale permet de surmonter les problèmes de concurrence et de dispersion des compétences au sein de la région. Elle rend possible une concertation constante et structurée ainsi que des accords entre les communes et entre les acteurs locaux. Les conflits d'intérêt ainsi que les questions de compétences ou de financement peuvent être réglés lors des réunions se tenant régulièrement entre tous les acteurs impliqués. Le dialogue est par ailleurs la base de la coopération : le respect mutuel, la dynamique de groupe, la meilleure circulation de l'information, le renforcement de l'identité régionale et du sentiment d'appartenance jouent un rôle essentiel.



Source : BOB

La **BOB** s'appuie sur une identité visuelle d'inspiration locale pour contribuer au renforcement du sentiment d'identité régionale. À cela s'ajoute le déploiement d'une large stratégie marketing ainsi que la mise en place de trains spéciaux à destination des grandes manifestations régionales.

Dans la **région de Bonn**, les activités du rak et la formulation d'idées directrices et d'objectifs communs ont permis de créer un sentiment d'appartenance régionale renforçant d'une part la solidarité à l'intérieur de la région, et soutenant d'autre part le positionnement de cette région vis à vis de l'extérieur.

Le **projet Métrocéane** s'inscrit dans une dynamique identitaire et politique d'un territoire qui revendique son statut de métropole. Par ce type de projets, l'ACEL, qui est née d'une affirmation du pouvoir po-

litique local face à la puissance du Port autonome en matière de développement économique et d'aménagement de l'estuaire, a contribué à forger progressivement le discours identitaire de la Métropole Nantes – Saint-Nazaire. Ce rôle est d'autant plus important que les rapports entre ces deux agglomérations sont plutôt marqués par un héritage historique fait de concurrence. Nécessité faisant loi, et du fait de la réalité économique (fin des activités de construction navale à Nantes, concentration de celles-ci sur Saint-Nazaire, plus grande fluidité des bassins de main d'œuvre, etc.), l'idée de métropole bi-polaire s'est progressivement affirmée, au point de devenir le concept central du SCOT en cours d'étude.

7

La mise en œuvre des projets

Les chapitres précédents ont permis de montrer que le contexte institutionnel, et en particulier les compétences des institutions situées aux échelons supérieurs en matière d'aménagement du territoire, a connu des avancées récentes et importantes dans les deux pays. Cette évolution ne doit cependant pas susciter d'espoirs excessifs : parallèlement aux progrès significatifs réalisés en matière de développement durable, divers facteurs, dans le sillage de la réforme ferroviaire, entravent la poursuite de cette évolution (chapitre 5). Au niveau des régions urbaines, les formes innovantes de coopération intercommunale sont d'une importance capitale pour la planification coordonnée du développement urbain et du développement des transports ferroviaires. Bien que les expériences dans ce domaine ne puissent faire l'objet d'un jugement définitif, en particulier en France en raison de leur caractère récent, de tels modèles de coopération semblent en pratique faire la preuve de leur efficacité (chapitre 6). Mais il demeure au bout du compte que quelle que soit la qualité des prescriptions et principes de planification promus par ces échelons centraux ou intermédiaires, l'implication directe et active des communes constitue la clé de voûte de la valorisation des quartiers de gare et des lieux desservis par le ferroviaire régional.

Il est important de mentionner que le succès de la mise en œuvre des mesures de développement urbain orienté vers le rail dans les régions allemandes et françaises suppose en premier lieu l'existence d'une offre de transport efficace, et de qualité. Les exemples de la BOB et de la Voreifelbahn montrent que contrairement à leurs homologues françaises, les communes allemandes peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de l'offre de transport ferroviaire (cf. chapitre 5.2). Ce dernier chapitre permet désormais de présenter le rôle joué par les communes dans le développement des gares, y compris des bâtiments d'accueil des voyageurs, et de leurs alentours.

Il convient tout d'abord de mieux cerner les principales différences entre les deux pays dans l'intérêt que l'on voue aux gares (7-1). Malgré ces différences, la réalisation des mesures d'urbanismes aux abords des gares se heurte cependant dans les deux pays à problèmes similaires compliquant la mise en œuvre (7-2). Enfin, en prenant pour exemple des initiatives allemandes, il est possible de montrer quelles conditions doivent être réunies pour surmonter ce type d'obstacles. Dans les cas décrits, l'implication active des communes a contribué de manière décisive à la réussite du réaménagement des gares et de leurs abords dans le cadre d'un développement urbain orienté vers le rail (7-3).

7.1

Les communes et leurs gares : une situation contrastée entre France et Allemagne

L'intérêt que portent les communes à la modernisation de leur gares varie fortement d'un pays à l'autre. En Allemagne, les acteurs ont pris conscience que les gares et des bâtiments d'accueil des voyageurs jouent un rôle essentiel comme élément de liaison entre la ville et les transports ferroviaires et accordent déjà beaucoup d'importance à l'aménagement de ces lieux. Dans ce contexte, les gares sont de plus en plus considérées comme «vitrines du système ferroviaire». Les résultats des enquêtes réalisées prouvent le bien-fondé de cette conception des gares qui contribue fortement au succès et à l'amélioration de l'image du train chez les passagers. En conséquence, aussi bien les communes que les régions et divers Länder tentent, à l'aide de projets innovants et de programmes de soutien, de créer des accès aux transports ferroviaires qui soient modernes et attractifs et de renforcer le rôle des gares. En particulier, le Land de Rhénanie du Nord - Westphalie a fait de l'amélioration des gares et de leurs alentours une des priorités de sa politique de soutien à l'urbanisme («intégrer les surfaces ferroviaires et les gares dans la ville»).

L'objectif est d'améliorer la circulation de l'information et l'échange d'expériences entre les acteurs ainsi que d'encourager les projets s'inscrivant dans cette logique. Les communes allant dans ce sens, qui souvent ne disposent pas de moyens suffisants, peuvent ainsi bénéficier d'aides financières considérables (Chapitre 5.1). Pour les mesures de rénovation limitées au seul domaine des transports, les communes peuvent de plus bénéficier des fonds prévus par la loi de financement des transports communaux (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz). De nombreuses communes situées sur les lignes de chemin de fer se montrent également très intéressées par l'achat et l'aménagement des bâtiments d'accueil des voyageurs, et ce d'autant plus que les sociétés du groupe DB AG souhaitent se défaire d'une partie de leur patrimoine.

Hanovre

Ces dernières années, les transports ferroviaires de proximité ont été considérablement améliorés dans la région de Hanovre. En revanche, les gares et leurs alentours mériteraient encore dans de nombreux cas d'être réaménagés. La région d'Hanovre, à la fois autorité organisatrice du transport ferroviaire et instance de planification territoriale, a donc organisé un concours auquel les communes intéressées pouvaient prendre part. Les concepts de mise en œuvre pour chacune des communes sont essentiellement axés sur l'aménagement des gares et l'utilisation ou la réutilisation des bâtiments d'accueil des voyageurs.

Voreifelbahn

Sur la Voreifelbahn, la ville de Rheinbach essaie d'acquérir le bâtiment d'accueil des voyageurs de la gare avec le soutien de la société pour le développement des surfaces ferroviaires de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (BEG) en vue de procéder à sa rénovation dans le cadre du développement de l'arrière de la gare. La réintroduction de guichets de vente des billets, par exemple, est un projet actuellement porté par la ville.

BOB

L'exemple de la BOB a montré qu'il était possible de mieux s'adapter aux besoins et aux capacités des territoires de petite taille en déléguant la gestion des stations aux communes. Au lieu de faire usage de produits standardisés (comme la famille des «DB-Plus-punkt»), les communes situées le long de la ligne de la BOB ont essayé de créer des synergies par des actions en apparence triviales, mais bel et bien effica-



ces (comme exemple l'arrosage des fleurs par des habitants riverains des stations). Ceci n'est aujourd'hui plus possible suite à la réforme ferroviaire qui a modifiée la répartition des compétences pour les gares et les arrêts de la BOB au sein du groupe DB et empêche les solutions locales particulières.

La situation française sur ce point est très différente. Si des projets de privatisation des gares reviennent régulièrement sur l'agenda politique national, les gares (notamment les bâtiments – voyageurs) restent la propriété de la SNCF. Pour une commune française soucieuse de réaménager les abords de sa gare et de rénover le bâtiment – voyageurs, l'accomplissement d'un tel projet suppose une négociation étroite avec la SNCF et la Région. Outre que les communes auront in fine peu de prise sur l'implantation de services et l'animation de la gare proprement dite, mettre au point un projet d'en-



Source : Gebhard Wulforth 2001

semble cohérent suppose donc une synergie étroite entre des opérations relevant de partenaires, de financements et de priorités distincts. Certaines Régions françaises ont choisi de mettre au point des modes originaux de régulation de ces divers arbitrages (y compris financiers) par le biais de programmes permettant une contractualisation des différentes parties.

En Région Alsace, les communes peuvent bénéficier d'aides financières issues du Programme pour la modernisation des gares mis en place par la Région. La Région prend en charge 50% des coûts de modernisation des stations, le montant restant étant supporté à parts égales par les communes et la SNCF (voir aussi chapitre 5.1).

En l'absence de tels programmes, comme sur la ligne Métrocéane en Région Pays de Loire, les relations entre SNCF et communes au sujet des gares sont à construire au cas par cas. La pratique montre cependant que l'entreprise nationale s'efforce de plus en plus de faire converger ses propres intérêts et ceux des communes.

Aménager les gares et leur environnement pour valoriser le transport ferroviaire : quelques obstacles récurrents

L'utilisation qui est faite des surfaces environnant les gares est d'une importance capitale pour créer un lien entre le train et la ville. Mais tout projet d'aménagement ou de réaménagement des gares et de leurs abords pose un certain nombre de problèmes récurrents qu'il convient de ne pas sous-estimer : le recyclage d'anciennes emprises jusqu'alors peu valorisées, et l'arbitrage à effectuer entre une logique de « proximité » (la recherche d'une meilleure qualité des accès à la gare par les modes doux) et une logique de rabattement automobile.

Comment valoriser des terrains longtemps considérés comme peu attractifs ?

Le développement des abords des gares s'avère très souvent difficile car ces surfaces ont en général longtemps été considérées comme peu attractives en dehors de la sphère industrielle. En Allemagne comme en France, le recyclage de ces anciennes emprises pose de nombreux problèmes. Rechercher des investisseurs, des entreprises ou des ménages prêts à s'y installer, est une tâche d'autant plus délicate qu'est grande la concurrence d'autres terrains moins chers, plus aisés à aménager, et ce même s'ils sont plus éloignés du réseau ferroviaire.

Réutiliser d'anciennes surfaces ferroviaires suppose dans les deux pays d'identifier les propriétaires actuels. En France, si le problème du partage SNCF/RFF semble toujours parvenir à se régler localement, l'effort de coordination qui résulte ralentit bien souvent les démarches de projet. Il est alors nécessaire de trouver des solutions permettant d'articuler les priorités et les stratégies de ces deux propriétaires afin d'éviter les longues rétentions de certains terrains, et de tomber d'accord sur le montant des transactions avec les collectivités. En Allemagne, ce problème est aggravé d'une part par le manque de clarté dans la répartition des compétences au sein de la DB AG, d'autre part par les prix excessifs demandés par ses filiales (voir aussi chapitre 5.2). De plus, les prérogatives fédérales en matière d'affectation des sols qui s'appliquent au patrimoine foncier des chemins de fer entravent l'exécution de projets d'origine communale. Lorsqu'un terrain ou un bâtiment n'est plus nécessaire au fonctionnement des transports ferroviaires, rien ne s'oppose à un changement de son affectation par l'office fédéral des chemins de fer : le terrain ou le bâtiment en question n'est alors plus assujéti aux prérogatives fédérales en matière d'urbanisme, les communes pouvant décider de sa destination future. Mais il arrive souvent que des terrains nécessaires au fonctionnement des transports ferroviaires (et donc non « libérés » de cette affectation) doivent être intégrés dans une opération de développement urbain et économique d'un site. Cette situation juridique est alors source de problèmes considérables pour la mise en œuvre de projets urbains. En Rhénanie du Nord – Westphalie, la création de la Société pour le développement des surface ferroviaires de Rhénanie du Nord – Westphalie (Bahnflächenentwicklungsgesellschaft NRW) par le Land s'est avérée utile pour résoudre ce type de problèmes (chapitre 5.1).

En ce qui concerne l'urbanisation ou le réaménagement d'autres terrains situés aux abords des gares, les choses ne sont pas nécessairement plus simples. Rendre ces terrains attractifs aux yeux d'investisseurs potentiels suppose une stratégie foncière et pré-opérationnelle très active de la part des communes, a fortiori lorsqu'il s'agit de terrains pollués par d'anciennes industries lourdes, ou de parcelles qu'il convient au préalable de regrouper. Il existe cependant en Allemagne de nombreux exemples de développement des alentours des gares menés avec succès.



Source : Adeus 2003



Source : Adeus 2003



Source : Adeus 2003

Voreifelbahn

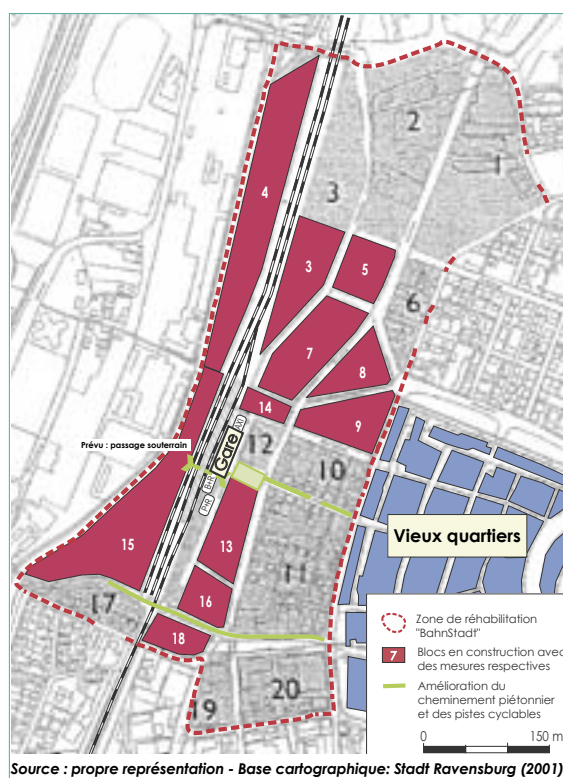
La ville de Rheinbach a créé de nouvelles zones d'habitation et d'activité à proximité directe de la gare à l'aide de mesure de développement urbain visant à mieux intégrer l'arrière de la gare dans le tissu urbain. Dès le départ, l'objectif de la ville était d'offrir des maisons individuelles attractives et bon marché destinées à de larges couches de population en dépit des prix fonciers élevés dans la région. Pour cette raison, la ville a acquis très tôt les terrains nécessaires et la construction a été réalisée dans le cadre d'une opération spécifique. Ce projet a été financé pour l'essentiel par le Fond de soutien à l'urbanisme du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie et par les aides financières versées par la ville de Bonn en compensation du déménagement de la capitale à Berlin. Le prix des terrains



a ainsi pu être réduit, passant des 250 à 300 euros par m² (1999) usuels dans la région à 150 euros par m². Il a été de plus possible d'ouvrir un nouvel établissement d'enseignement supérieur technique (Fachhochschule) sur ce terrain. La liaison (piétonnière) avec la gare a été améliorée en utilisant d'anciennes surfaces ferroviaires.

BOB

Dans le cadre de sa politique de développement urbain basée sur l'utilisation d'anciennes zones ferroviaires, la ville de Ravensburg exécute des mesures de rénovation de grande ampleur à proximité directe de la gare. La réalisation de ce projet, dénommé «Bahnstadt», a pu être nettement accélérée grâce aux efforts importants de la ville pour créer des conditions favorables pour les investisseurs potentiels (achat anticipé de terrains constructibles, proposition de surfaces adaptées, avances de fonds aux investisseurs, etc.). La Fédération et le Land ont soutenu la réalisation des projets urbains en accordant des aides financières pour la rénovation urbaine et des aides issues du fonds prévu par la loi de financement des transports communaux.



Ravensburg : zone de réhabilitation «BahnStadt»

- 3 Ancienne gare de marchandises : café de jeunes dans la partie sud
- 4 Terminal à conteneurs : parc-relais, revalorisation du derrière de la gare
- 5 Terrain de l'abattoir : démolition, construction d'un centre de technologie et de services
- 7 Terrain de services de la ville : élargissement
- 8 Terrain Bausch : rénovation des bâtiments, renforcement de l'usage commercial
- 9 Terrain Sommer : établissement d'un grand magasin libre-service
- 13 Poste, établissement de prestataires de services
- 14 Nouvelle gare routière
- 15 Installation de parc-relais après déblocage
- 16 Parc de stationnement à plusieurs niveaux (P7)
- 18 Heimberger-Center : commerce de détail, prestataires de services, bureaux

Toulouse

L'opération d'aménagement menée autour du «complexe de transport» de la station Arènes (pôle d'échanges entre train, métro et bus) a permis la création d'équipements, de logements et de services directement en relation avec l'offre de transport. La création de la ZAC sur laquelle se sont opérés les aménagements comprenait à la fois des terrains de la SNCF, ainsi que des surfaces privées. L'opération, au départ limitée au pôle d'échanges, a été impulsée par la décision d'implanter un lycée à proximité du pôle transport. Sa réalisation a été permise par la création d'une société en nom collectif, regroupant l'ensemble des partenaires de la ZAC et agissant en délégation de l'aménageur d'ensemble de la ZAC. Toutefois, cette opération a été menée à terme avant la création de RFF, donc sans problèmes majeurs de domanialité pour les emprises ferroviaires.

La desserte de proximité à l'épreuve du rabattement automobile : quels arbitrages ?

Le rabattement automobile vers les gares et l'aménagement de places de stationnement est une question épineuse. Comme l'ont montré les exemples de Nantes et de Strasbourg, l'existence de capacités de stationnement répond à une demande qui dépasse largement le cadre des communes desservies compte tenu de la pression existante en matière d'accès automobile aux principaux pôles d'emplois. Pour autant, si cette offre est largement légitimée en l'absence de systèmes efficaces de rabattement en transports collectifs, la question de la taille de ces parkings et leur permanence constituent un enjeu majeur.

Pour des opérateurs de transport soucieux de drainer vers le ferroviaire une nouvelle clientèle, l'aménagement de vastes emprises dévolues au stationnement automobile apparaît bien souvent comme une forme de valorisation minimale – et à court terme – d'espaces non utiles au fonctionnement ferroviaire. Il est pourtant dommage que des communes soucieuses de tisser de nouveaux liens entre leur centre et leur gare abondent dans une stratégie similaire, sans nécessairement construire une réflexion permettant de choisir la destination de ces espaces en fonction des besoins observés en matière de stationnement, en préservant ceux pouvant d'ores et déjà s'inscrire dans un projet de développement urbain.

Les exemples allemands montrent que d'autres stratégies de développement ont été préférées dans certains endroits. On a par exemple amélioré la desserte de proximité par la recherche de meilleurs cheminements entre les gares et les zones d'urbanisation, par la création de nouveaux arrêts, et par la priorité donnée aux modes doux et au rabattement par les transports collectifs.

Pour autant, les exemples allemands et français diffèrent sur deux points majeurs qui conditionnent très largement la capacité de mobilisation des espaces à proximité des stations à d'autres fins que le stationnement. Les exemples allemands se singularisent par l'existence d'une offre efficace de rabattement en transports collectifs sur une partie importante des



points d'arrêts. Ceci autorise la restriction des capacités de stationnement sur d'autres arrêts, du fait de l'existence d'une alternative crédible à la voiture pour le rabattement vers les stations. Les exemples français se caractérisent par des structures urbaines fortement dominées par des agglomérations importantes, pour lesquelles les accès en voiture sont rendus très difficile du fait de la congestion. Ceci draine vers les communes desservies par le train une population à la fois nombreuse et venant de communes parfois très éloignées des stations. Ces stratégies de déplacement induisent de fait une demande en stationnement très importante à proximité des stations de rabattement.



Source : Agentur Bahnstadt 2002

Le cas de la **BOB** montre qu'on surestime souvent le pourcentage d'utilisateurs du train utilisant les parkings de rabattement. Lors de la construction de nouvelles stations sur la ligne, on a ainsi volontairement limité le nombre de places de stationnement pour les véhicules motorisés. La décision a été prise à l'inverse de favoriser la construction de garages à vélo, ainsi que l'aménagement de cheminements piétons conduisant à la gare. Sur cette ligne, marquée, il est vrai, par une structure urbaine nettement polycentrique et par la présence de nombreux arrêts, l'analyse du nombre des passagers montre que cette stratégie urbaine a également été payante en terme de clientèle.

À l'exception des quelques exemples où l'on a opté pour l'une ou l'autre des solutions, force est de constater que les arbitrages à opérer entre rabattement automobile et desserte de proximité sont trop rarement considérés comme une question cruciale des projets d'aménagement des quartiers de gare. Cette question mérite d'être abordée à plusieurs échelles territoriales : elle a des implications locales (quels usages souhaite-t-on sur les parcelles proches de la gare ?), mais elle nécessite aussi d'être posée à l'échelle de la ligne (où sont situés les arrêts ? faut-il en déplacer ? en créer de nouveaux ? quels sont les plus propices au rabattement automobile ? quels sont les autres modes de rabattement à valoriser ? etc.). Elle nécessite également que l'on dépasse les stratégies de court terme, et que l'on se confronte à la délicate articulation des temporalités différenciées du transport et de l'urbanisme : comment assurer le succès de la ligne ferroviaire en tenant compte des perspectives plus longues de développement urbain des communes ?

Aménager les gares et leur environnement pour valoriser le transport ferroviaire : les leçons des expériences réussies

Les cas étudiés dans le projet Bahn.Ville montrent que la mise en œuvre réussie de projets d'urbanisme orientés vers le rail suppose une implication effective des communes. Rappelons toutefois qu'une telle implication, au service d'un aménagement réussi de la gare et de ses abords, nécessite au préalable que l'offre ferroviaire soit performante et compétitive. Les expériences allemandes montrent que les difficultés évoquées précédemment peuvent être levées pour peu que l'on parvienne à inscrire et à conduire les projets dans la durée, que l'on s'attache à les médiatiser et à les valoriser, et que l'on ne sous-estime pas le travail de médiation nécessaire pour susciter et conforter l'implication des communes.

Comment conduire le projet dans la durée ?

Si les actions de redynamisation de lignes ferroviaires peuvent souvent être mises en œuvre sur une échelle de temps relativement réduite, il n'en est en général pas de même pour les mesures touchant à l'urbanisme et au réaménagement des quartiers des gares. Acquérir et libérer des terrains bien souvent peu amènes, négocier les prix et délais des transactions avec leurs propriétaires, trouver des investisseurs comme des entreprises ou des ménages désireux de bénéficier de la proximité d'accès au système ferroviaire, définir un projet d'ensemble puis aménager les terrains et espaces publics, etc., toutes ces actions recèlent autant d'écueils et nécessitent qu'un travail de longue haleine puisse connaître des réussites ponctuelles, mais régulières, afin d'être un couronné de succès.

Les exemples allemands les plus réussis montrent qu'on a su jouer sur le registre du projet de long terme clairement affiché, tout en ménageant une grande souplesse et en garantissant l'évolutivité des programmes. Sur la BOB ou la Voreifelbahn, la force de ces projets réside donc dans leur inscription dans un cadre (ou concept) général, approuvé par l'ensemble des acteurs et par la population, et dans la recherche pragmatique de solutions à court terme permettant que des aménagements voient régulièrement le jour. Les principaux acteurs de ces projets ont par ailleurs su utiliser les événements marquants de la région (quitte parfois à les créer) pour fixer des échéances intermédiaires concourant à médiatiser les réussites ponctuelles²⁰.

BOB

Le projet « Bahnstadt », que la ville de Ravensburg met en œuvre sur d'anciennes zones ferroviaires à proximité de la gare, est un exemple réussi d'articulation entre un projet urbain défini à long terme et la conduite régulière d'actions ponctuelles. Ce projet se concrétise ainsi en plusieurs étapes permettant de profiter des opportunités et de préserver la flexibilité d'aménagement des différentes parcelles. À plus long terme, ce projet ambitionne de constituer un exemple réussi de mixité fonctionnelle et de mise en œuvre du concept de « ville des petits trajets ». À Friedrichshafen, la réhabilitation « Nordstadt », conduite bâtiment par bâtiment, constitue un autre exemple de la concrétisation (et de la valorisation) d'un important projet urbain par la succession d'actions ponctuelles régulières.

Le projet urbain pour concilier identité régionale et identité communale

Les exemples de la Voreifelbahn et de la BOB montrent que la revitalisation des lignes ferroviaires est dans chaque cas étroitement liée au souci de renforcer l'attractivité et le dynamisme de la région urbaine. D'ailleurs, ces lignes portent une dénomination spécifique²¹, et ont fait l'objet de stratégies de communication pouvant jouer sur le registre de l'identité régionale (cf. le nom Bodensee-Oberschwaben-Bahn). Il faut également constater, toujours pour ces cas allemands, que ces stratégies fédératives et identitaires portées à un niveau intercommunal n'empêchent pourtant pas qu'à plus petite échelle, les communes puissent adopter un positionnement similaire dans la mise en œuvre de leurs projets d'urbanisme orienté vers le rail. Au sein d'une région urbaine qui joue (entre autres) sur le ferroviaire pour affirmer sa compétitivité et son attractivité, des projets d'aménagement des gares et des quartiers de gares ont permis à des petites communes de se distinguer et de mettre en avant leur identité propre. Ceci montre que des aménagements réussis autour des points d'arrêts du réseau ferroviaire peuvent être astucieusement combinés avec des opérations plus larges de requalification d'espaces publics, de sauvegarde ou de mise en valeur du patrimoine bâti, de création de nouvelles zones dédiées à des activités spécifiques, le tout au service d'un véritable projet urbain à l'échelle communale. Dans la plupart des cas, cependant, un soutien financier de la part des Länder est nécessaire, les communes ne pouvant à elles seules réunir les moyens nécessaires.

Sur les lignes françaises étudiées, et en dehors des communes-centres des agglomérations, de tels constats paraissent encore embryonnaires. Rares sont, en effet, les petites communes ayant réussi à formaliser un véritable projet urbain intégrant le quartier de la gare.

²⁰ La célébration des « 10 ans de la BOB » est un événement qui a permis de resserrer les liens entre les différents partenaires impliqués. Événement d'une tout autre ampleur, l'organisation de l'Expo 2000 à Hanovre constitua un contexte privilégié que les acteurs du transport mirent à profit pour introduire le S-Bahn dans cette agglomération.

²¹ Ce qui est aussi vrai dans le cas de Nantes – Saint-Nazaire (ligne « Métrocéane »).

Au sein d'une région urbaine qui a su mettre en avant l'innovation que représente la mise en œuvre de la ligne BOB, les villes de Ravensburg et de Friedrichshafen ont su également transformer les aménagements des abords de leurs gares en véritables projets phares. Le projet « Bahn-Stadt » (promu par la ville de Ravensburg) est ainsi le point de rencontre entre des préoccupations d'urbanisme (reconquérir une friche de la DB et permettre de ce fait une meilleure liaison entre la gare et le centre-ville) et d'attractivité économique (ouvrir ainsi une vaste zone marquée par la diversité des fonctions et l'excellente accessibilité de ses logements, commerces et emplois). Autre exemple: le projet Franziskusplatz (à Friedrichshafen) permet d'une part d'atténuer la coupure ferroviaire entre une zone piétonne et le quartier commercial de Nordstadt, et d'autre part d'envisager l'implantation de services publics. De surcroît, ces projets portés par la commune, ont ici su rencontrer les intérêts propres de la DB qui réfléchissait parallèlement à l'amélioration des accès à la gare de Friedrichshafen. L'intégration de cette mesure dans le programme de soutien fédéral aux mesures de rénovation était nécessaire à sa réalisation. C'est cette combinaison gagnante des intérêts de chacun, au service d'une double stratégie de valorisation de la ville et de la gare, qui a permis que les difficultés techniques soient levées avec succès.

Près de Bonn, la ville de **Rheinbach** a su profiter de la dynamique créée par la revitalisation de la ligne Voreifelbahn. La mise en valeur et le réaménagement de la gare, et surtout la construction à proximité d'une vaste zone d'habitat, d'un institut de formation et d'un parc d'emplois dédiés à la haute-technologie, constituent aujourd'hui un projet très emblématique du dynamisme de la commune.



Source : Adeus 2003

À plus petite échelle, la commune de **Herrlisheim** en Alsace a choisi de profiter du réaménagement de sa gare pour améliorer la qualité des liaisons piétonnes avec son centre-ville. Anticipant ainsi les prochaines améliorations de la desserte ferroviaire en direction de Strasbourg, l'on a ici su trouver des synergies intéressantes entre le réaménagement de la gare et de ses abords immédiats, la mise en valeur du patrimoine communal et la recherche d'une meilleure qualité des cheminements pour les modes doux.

Située sur la **ligne Métrocéane**, jouissant d'une très bonne accessibilité ferroviaire depuis la région de Nantes-Saint-Nazaire comme depuis Paris du fait de son attrait touristique, la ville de La Baule se lance aujourd'hui dans un important projet urbain qui touche les abords immédiats de la gare. Sur un vaste site aujourd'hui très peu valorisé, la commune souhaiterait développer un pôle d'habitat et d'emplois tertiaires. Ce projet serait accompagné d'une profonde requalification des espaces publics afin de mettre en valeur le bâtiment de la gare comme élément remarquable du tissu urbain. Ce projet urbain autour du ferroviaire s'inscrit dans une stratégie de diversification du statut de la commune, qui cherche ainsi à dépasser sa vocation balnéaire pour affirmer un rôle majeur de pôle d'emplois tertiaires et de centre de congrès.

De multiples médiations à accomplir : entre engagement personnel et innovation institutionnelle

Enfin, le succès des projets conduits dans les communes traversées par la BOB ou la Voreifelbahn tient aussi au rôle crucial joué par certains acteurs-clés. La mise en œuvre réussie de projets d'urbanisme orientés vers le rail suppose en effet un intense travail de médiation et de coordination, qui doit s'accomplir à plusieurs niveaux : entre les structures régionales et les communes ; entre villes-centres et communes périphériques ; entre les univers professionnels des transports et de l'urbanisme, d'ordinaire fortement cloisonnés ; entre autorités définissant l'offre ferroviaire et exploitants des lignes ; entre pouvoirs publics et intervenants privés (à l'occasion d'un réaménagement de gare, par exemple), etc. Les deux exemples allemands montrent dès lors que des personnalités de premier plan ont su « occuper » très tôt et de manière active ces espaces nécessaires de médiation, en contribuant à les faire vivre de façon constructive, puis à les institutionnaliser et à les pérenniser lorsque c'était nécessaire.

Voreifelbahn

Le succès des travaux du groupe de travail régional (rak) repose sur l'engagement de quelques personnes ayant soutenu continûment la collaboration interdisciplinaire entre les communes jusqu'à ce qu'émergent des structures autonomes. Les contacts étroits entretenus entre les équipes chargées de la gestion de la gare et le service d'urbanisme municipal dans le cadre de la modernisation de la gare de Euskirchen et des ses alentours constituent un autre exemple de cas où la mise en œuvre d'une mesure a pu être nettement accélérée grâce à la coopération entre les acteurs.

8

Les principaux résultats de Bahn.Ville

Ce dernier chapitre présente les principaux résultats de l'analyse des contextes nationaux, de l'étude des «bonnes pratiques» et des enquêtes réalisées auprès des passagers, des ménages et des acteurs des quatre études de cas. Ces résultats sont, dans un premier temps, présentés selon la logique interne du projet, en s'attachant d'abord aux éléments ayant trait aux effets croisés des politiques de développement de l'offre et des politiques de développement urbain, puis à ceux qui concernent les processus et stratégies de mises en œuvre de ces politiques.

Pour autant, ces résultats n'existent que sur des territoires déterminés, soit parce que ces derniers supportent les effets de ces politiques, soit parce qu'ils les suscitent. La seconde partie de ce chapitre s'attache ainsi à resituer ces résultats au niveau des régions urbaines, puis au niveau communal, afin de préciser les conditions d'une valorisation mutuelle de l'urbain et du transport ferroviaire régional.

Principales conditions de développement de l'offre ferroviaire et politiques de développement urbain – Résumé des chapitres 2 à 7

Effets des politiques de développement ferroviaire et de développement urbain

Bahn – offre ferroviaire

L'amélioration quantitative de l'offre de transport ferroviaire régional (fréquence / cadence / amplitude journalière) permet de diversifier les motifs de déplacement en train et accroît l'attractivité du transport ferroviaire pour les personnes libres de choix modal.

L'amélioration qualitative de l'offre de transport ferroviaire régional (confort, services, modernité du matériel) joue un rôle fondamental dans l'amélioration de l'image du transport ferroviaire et ainsi dans le report modal vers le rail de personnes en situation de libre choix modal.

L'absence de différentiels de desserte important le long d'une ligne permet de raccourcir les distances de rabattement vers les stations, conduit à un renforcement de la part des modes de rabattement non motorisés et, du point de vue de l'exploitation, permet une meilleure répartition de la montée en charge des véhicules.

Ville

L'importance des rabattements piétons vers les stations implique une attention particulière aux aménagements des accès aux gares.

L'importance de la proximité (physique et/ou temporelle) à la station dans l'utilisation de l'offre ferroviaire souligne l'intérêt d'un développement urbain à proximité des stations.

L'existence d'une desserte ferroviaire peut constituer un facteur important dans le choix du lieu de domicile : les enquêtes conduites montrent que ceci est particulièrement vrai pour les jeunes ménages bi-actifs mono motorisés, et implique de concevoir des extensions urbaines ou des programmes de renouvellement offrant une large diversité d'habitat.

Station

L'accroissement du nombre des stations par l'ouverture de nouveaux points d'arrêt permet d'accroître le potentiel de passagers, et conduit à la réduction des distances de rabattement ainsi qu'à l'accroissement des modes de rabattement non motorisés. Si l'accroissement du nombre d'arrêts a tendance à diminuer la vitesse commerciale des services ferroviaires, l'amélioration des caractéristiques techniques des matériels ferroviaires permet d'en diminuer l'impact.

Les mesures de réaménagement et de modernisation des gares concourent à améliorer l'image d'ensemble des quartiers où elles sont situées en même temps qu'elles constituent un outil de revalorisation de l'offre ferroviaire.

Lorsque la ville se situe de part et d'autre de la voie ferrée, la gare peut constituer un élément de liaison en limitant l'effet de coupure urbaine causé par l'infrastructure ferroviaire.

L'offre de services à l'intérieur et aux abords des stations est utilisée à la fois par les utilisateurs et les non utilisateurs de l'offre ferroviaire. En cela, les services constituent pour les utilisateurs du ferroviaire un vecteur d'amélioration des conditions d'attentes. Pour les non utilisateurs, ils contribuent à valoriser les gares en permettant une meilleure intégration urbaine de ces dernières.

La multiplicité des fonctions assumées par la gare impose une gestion économe des espaces situés à proximité et implique en particulier un principe de limitation des espaces dévolus au stationnement automobile. Cette limitation est rendue possible par l'existence d'une alternative en transport collectif pour les rabattements vers la gare.

Les processus

Conditions cadres

Les principes de développement durable et de coordination urbanisme/transport promus par les documents de planification à l'échelle des régions urbaines doivent être précisés au niveau communal et accordés, en particulier pour des projets d'infrastructure, avec les prévisions budgétaires et financières.

Les projets modèles et les programmes de soutien initiés au niveau des Länder ou des Régions peuvent donner une impulsion durable aux projets communaux. Toutes les institutions impliquées doivent faire preuve d'un engagement continu afin d'assurer la réussite du projet.

La résolution des questions de domanialité du domaine ferroviaire ainsi que la permanence des interlocuteurs en matière de foncier ferroviaire constituent des enjeux majeurs en matière de développement urbain des abords de gare.

Les systèmes de tarification de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ne doivent pas mettre en danger le développement d'une offre ferroviaire régionale de qualité.

Coopération dans les régions urbaines

Le regroupement de compétences au sein d'un même organisme permet d'améliorer la coordination des politiques menées à différentes échelles. Ceci est vrai en matière de transport par l'organisation de l'ensemble des modes de transports au sein d'une même institution, mais également par l'intégration des thématiques urbanisme et transport.

Les coopérations informelles peuvent également donner une impulsion décisive au développement urbain orienté vers le rail – même si celles-ci n'avaient pas au départ pour objectif de coordonner la politique d'urbanisme et la politique des transports. Il importe ainsi de tirer parti des formes de coopération ayant permis d'asseoir des solidarités intercommunales fortes.

Mise en œuvre des projets

Les communes jouent un rôle de premier plan dans la mise en œuvre d'un développement urbain orienté vers le rail, car, en dernière analyse, même les programmes et les projets les plus innovants initiés aux échelons supérieurs requièrent l'implication active des communes pour être mis en œuvre efficacement.

En dépit des difficultés liées à l'exploitation des surfaces aux alentours des gares, les communes et les sociétés de transport et/ou gestionnaires d'infrastructure devraient chercher ensemble des solutions permettant d'acquérir les surfaces ferroviaires indispensables à la réalisation d'un développement coordonné de la ville et des transports. L'intégration des différents projets d'une commune dans un projet urbain cohérent constitue un atout important pour impulser des stratégies valorisantes de concertation et de communication mais également pour mobiliser des ressources externes, techniques et/ou financières d'autres institutions. Par ailleurs, l'accompagnement des communes dans leur projet par l'institution d'un responsable du transport ferroviaire permet d'assurer un lien parfois difficile entre la commune et l'exploitant ou le gestionnaire de l'infrastructure.

La permanence des acteurs sur la durée des projets est d'une importance capitale pour une mise en œuvre efficace. Par ailleurs, il apparaît judicieux de fractionner un projet global en plusieurs projets partiels plus faciles à maîtriser et suffisamment souples pour s'adapter aux évolutions.

Conditions d'un développement urbain orienté vers le rail à l'échelle des régions urbaines, des communes et des abords des stations

A l'échelle des régions urbaines

Politiques de transport

Le développement de l'offre de transport ferroviaire au sein de la région urbaine constitue le socle d'un développement urbain orienté vers le rail.

Un très faible niveau de desserte sur certaines communes d'un axe ferroviaire diminue l'attrait du rail auprès des populations résidentes. Il suscite par ailleurs des stratégies de rabattement qui, en privilégiant les arrêts les mieux desservis plutôt que les plus proches, génère un allongement des distances de rabattement et un recours plus important à la voiture comme mode de rabattement. Un niveau de desserte minimal pour l'ensemble des dessertes d'une ligne constitue donc un enjeu important pour la valorisation de l'offre.

Enfin, un bon niveau de desserte associé à des perspectives d'amélioration constitue un argument central dans la promotion de stratégies de développement urbain orienté vers le rail vis-à-vis des élus et techniciens des communes.

La réduction de la part de la voiture dans les déplacements périurbains nécessite de ne pas accroître les capacités des infrastructures routières

L'organisation du maintien des capacités des principales infrastructures routières des agglomérations permet d'accroître l'attractivité globale du système ferroviaire. Ce type de politique concerne à la fois les intercommunalités d'agglomération, notamment au travers des PDU dans la gestion des accès à l'agglomération, mais également les communes périurbaines dans l'application du principe de capacité constante pour la création de contournements routiers. Ce principe appliqué aux contournements de communes périurbaines permet à la fois de satisfaire le besoin des communes contournées en terme d'amélioration du cadre de vie, tout en maintenant la vitesse d'accès à un niveau constant afin de ne pas susciter un accroissement de la circulation globale.

Le rabattement en transport collectif vers les stations ferroviaires doit être performant

Le maintien des capacités routières parallèlement à l'accroissement des niveaux de desserte a tendance à accroître le rayon de rabattement des stations. En l'absence de services de rabattement en transport collectif, l'accroissement des distances se traduit par une augmentation de la part de la voiture dans les rabattements. L'organisation de services de rabattements calqués sur les horaires de desserte constitue donc un enjeu général de réduction de la part de la voiture d'une part, mais représente également un enjeu plus local de restriction de l'espace accordé au stationnement aux abords des stations.

Politiques de développement urbain

Structuration du développement urbain autour des dessertes ferroviaires

La part du transport ferroviaire dans les déplacements est plus importante pour les personnes résidant à proximité des stations. Pour autant, l'accroissement des niveaux d'offre conjointement au maintien des capacités routières tend à augmenter le rayon d'attraction des dessertes ferroviaires. Afin d'accroître les potentiels de clientèle et de limiter le recours aux modes motorisés pour le rabattement vers les stations, il est donc important de mettre en œuvre des stratégies de développement à l'échelle des régions urbaines privilégiant les espaces proches des dessertes ferroviaires. La principale difficulté de ce type de stratégie réside dans le traitement des communes de la région urbaine éloignées des dessertes ferroviaires. Ce point est particulièrement crucial dans la mesure où une stratégie de développement structurée

autour des dessertes nécessite une adhésion de l'ensemble des communes de la région urbaine pour être efficace à long terme. Cette adhésion passe par la mise en avant d'une série d'arguments :

- valorisation des solidarités communales existantes (groupements économiques, solidarités écologiques et de gestion des risques, équipements mutualisés, ...) ;
- mise en avant de la rareté de la ressource foncière à proximité des dessertes et de la nécessité d'optimiser cette ressource ;
- valorisation de l'offre ferroviaire comme mode de structuration du territoire autour de centres secondaires permettant le développement d'une structure urbaine hiérarchisée ;
- mise en avant de la nécessité de réduire les atteintes au cadre de vie causées par la voiture, ainsi que le besoin de réduire la contribution de la voiture à la pollution.

Le diagnostic territorial préalable à l'élaboration des documents de planification à l'échelle de la région urbaine doit ainsi permettre de faire émerger tout ou partie de ces éléments. Le diagnostic nécessite par ailleurs d'être partagé et construit en collaboration avec l'ensemble des partenaires impliqués dans l'exercice de planification, à la fois les communes mais également les personnes.

A l'échelle des communes

Organisation du développement urbain, organisation de l'accroissement de population

Lorsque les stations sont incluses dans un tissu urbain existant, l'accroissement des potentiels de population à proximité des stations doit se faire en privilégiant la densification du tissu existant, par exemple par la reconversion de corps de fermes ou d'anciens bâtiments industriels. Lorsque les stations se situent à l'écart du tissu urbain, le développement communal, tout en privilégiant le renouvellement des tissus existants peut également se faire par extension en direction des dessertes ferroviaires. L'enjeu de densification attaché aux espaces autour des stations est à la fois commandé par le caractère limité de ces espaces, de même que par l'importance de préserver des marges de développement.

Les principaux outils de gestion de ces développements se situent au niveau de la planification locale; pour autant, la réalisation d'opérations de développement en extension ou en renouvellement dans le cadre de projets urbains présente un fort intérêt. En effet, le projet urbain, bien que de caractère plus ponctuel que la planification, permet de créer des synergies avec d'autres institutions (Etat, Länder, Régions, Départements, ...).

Organisation du développement urbain, organisation de la structure urbaine

Les entretiens et enquêtes menés sur les différents sites indiquent un attachement fort des résidents à la structure urbaine existante et en particulier au centre ville. Les opérations de développement menées aux alentours des stations doivent accroître le caractère central de la station tout en étant conçues dans la continuité et comme complément du centre existant plutôt qu'en concurrence avec celui-ci.

Développement et amélioration de l'image des points d'arrêt et de leur environnement

Les résultats du projet montrent la relation directe existant entre la qualité perçue de la station et de ses accès et la qualité perçue de l'offre ferroviaire dans son ensemble. Les utilisateurs considèrent la chaîne de transport comme un tout et la qualité de chaque maillon de cette chaîne contribue à l'appréciation globale de l'offre de transport. Pour les résidents des environs de la gare non utilisateurs de l'offre, la qualité de la station et de ses accès contribue à valoriser leur quartier. La revalorisation des points d'arrêt ainsi que la réalisation d'aménagements urbains de qualité contribue ainsi à la valorisation mutuelle de l'offre de transport et des quartiers à proximité des stations.

Création de nouvelles stations

Les exemples allemands montrent que la création de nouvelles stations constitue un levier important de gain d'attractivité du ferroviaire. De plus, la densification des stations sur un axe ferroviaire permet un accroissement de la part des modes non motorisés dans les rabattements. Les résultats d'enquêtes tendent enfin à montrer que l'allongement du temps de parcours qui résulte de l'accroissement des arrêts peut en partie être compensé par d'autres facteurs qui concourent à forger l'image d'un mode de transport moderne, fiable, et confortable (qualité et performances du matériel, bon niveau d'intermodalité et d'information, aménagement réussi des gares et de leurs abords, etc.).

Bibliographie indicative

Collectif, 2004, **SCOT et déplacements. Problématique et méthodes**, Lyon, CERTU / ADEME, 336 p.

JOUBE Bernard (dir.), 2003, **Les politiques de déplacements urbains en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes**, Paris, L'Harmattan, 191 p.

KAUFMANN Vincent (et alii), 2003, **Coordonner transports et urbanisme**, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 220 p.

NÉGRIER Emmanuel et JOUBE Bernard (dir.), 1998, **Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales**, Paris, L'Harmattan, 336 p.

OFFNER Jean-Marc, 1997, **Transport et Urbanisme, un régime matrimonial ambigu**, Les cahiers du génie urbain, n°13, pp. 25-27.

OFFNER Jean-Marc, 1993, **Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique**, L'Espace Géographique, n°3, pp.233-242.

ROUXEL Françoise et RIST Dominique, 2000, **Le développement durable : approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux**, Lyon, CERTU, 147 p.

WIEL Marc, 1999, **La transition urbaine**, Liège, Mardaga, 149 p.

ZEMBRI Pierre, 2004, **La planification des transports au niveau régional. Une lecture des évolutions de ces 25 dernières années**, Lyon, CERTU, 198 p.

Achevé d'imprimer en janvier 2005
Imprimerie GIROLD, Gresswiller

