

## Remerciements

Je tiens tout d'abord à exprimer mes plus vifs remerciements à la directrice de ce travail de recherche, Mademoiselle Frédérique Hernandez, docteur en urbanisme et maître de conférence au Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, à qui je dois nombres de pistes de réflexion et riches suggestions.

Tout au long de ce travail, beaucoup de personnes issus aussi bien du milieu universitaire que du monde professionnel, ont pris le temps d'accompagner cette démarche, malgré des emplois du temps chargés. Ce rapport doit à leur contribution, c'est pourquoi je tiens à remercier chacun chaleureusement :

Hervé Baptiste, Maître de Conférence au DA de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours ;

Gilles Pinson, maître de conférences en sciences politiques à la faculté de droit de l'Université de Saint-Étienne ;

G. Arsac, chargé d'études transports à l'Agence d'Urbanisme de la Région Stéphanoise ;

G. Bentayou, Chargé de mission au département urbanisme du CERTU ;

Pour la réalisation des entretiens sur Orléans, je tiens à remercier :

A. BELLAMY, Chargée de missions Etude et Développement du réseau à l'Agglomération d'Orléans ;

N. DOURLENS, Chargé de missions gares et accessibilité au Conseil régional du Centre ;

A. LEGER, Chargé de missions responsable de la mise place de CLEO (Concevoir la Ligne Est-Ouest), 2<sup>de</sup> ligne de tramway au service marketing de la SETAO ;

J.MOTHIRON, Chargé d'études transports, déplacements de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise.

Pour la réalisation des entretiens sur Toulouse, je tiens également à remercier :

J. CAPDEVILLE, responsable du service déplacements urbains au Grand Toulouse ;

S. MATHIEU, directeur adjoint du service circulation transport à la Ville de Toulouse ;

Ch. DOUCET, chef de projet PDU à Tisséo/SMTC ;

M. BONIFET, Chargée d'études à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine.

Je tiens enfin à remercier toutes les personnes ayant contribuées de près ou de loin à ce travail.



## INTRODUCTION

L'une des transformations majeures de la société française au cours ces cinq dernières décennies aura été le développement continu des villes, qui accueillent aujourd'hui la majorité de la population. L'organisation et la structuration de l'espace urbain, dans toute ses dimensions, sont devenues l'un des principaux champs des politiques publiques, en réponse aux changements de la ville. En effet, la croissance des grandes métropoles pose le problème d'une demande de plus en plus forte en matière de desserte du territoire et, plus globalement, de mobilité. C'est ainsi que, depuis une trentaine d'années, nous assistons au renouveau des transports publics urbains. Ceux-ci deviennent une question éminemment politique et stratégique pour les acteurs se partageant la compétence transport, tant les enjeux qui y sont associés sont structurants pour l'avenir des agglomérations (1).

Se sont ainsi développées des politiques visant au rééquilibrage des parts modales, la voiture étant devenue un outil de déplacement de moins en moins en adéquation avec les réflexions actuelles sur le développement durable, d'où, notamment, le développement de politiques en faveur des modes de transports alternatifs.

Mais pour que les transports en commun offrent une alternative crédible à la voiture particulière, la qualité du service offert est un élément clé. Or, l'une des solutions pour l'améliorer dans les transports utilisés pour les déplacements quotidiens réside dans le développement des pratiques intermodales - c'est à dire l'usage combiné des transports entre eux (y compris avec la voiture particulière). Or, cette complémentarité des différents modes de transport doit être aménagée, afin que les transferts s'effectuent dans les meilleures conditions possibles et soient attractifs pour le client. Dans ce contexte, les pôles d'échanges interviennent dans deux domaines en aménagement :

- Ils constituent un vecteur pour le réaménagement des espaces urbains. L'analyse de tels ouvrages est complexe et correspond à des structures de régulation individuelle difficile à cerner. En effet, l'un des responsables de l'étalement urbain, pouvant faire perdre de l'efficacité au réseau de transport en commun, vient par exemple de la stabilisation des temps de parcours au centre des agglomérations. Ces aspects définissent des enjeux primordiaux en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, mais permettent aussi d'aborder des thèmes associant comportement de déplacement, mobilité et pôles d'échanges. Ces thèmes ne pourront néanmoins être abordés dans le cadre de ce travail, ceux-ci étant jugés trop ambitieux pour sa bonne conduite dans le cadre imparti.

---

(1) A. HUET ; S. CHEVRIER ; M. SAVINA : Territoire-mouvements. Les pôles d'échanges de Saint-Denis et de Rennes ». LARES-PUCA, Janv. 2005.



- Les pôles d'échanges révèlent l'enjeu d'une conduite de projet particulièrement intéressante dans la mesure où ces projets urbains rassemblent les acteurs du monde des déplacements et sont présentés comme des solutions inscrites dans les PDU. Dans un contexte de développement durable, les pôles d'échanges constituent un outil prisé des acteurs institutionnels pour impulser une réorganisation des transports urbains (1).

### **Les résultats**

Partant du constat qu'à la base un pôle d'échanges a été représenté comme un projet sectoriel de transport, deux directions ont été prises, au regard de l'analyse des entretiens d'acteurs institutionnels ayant participé à ce type de projet :

- D'un côté, le pôle d'échanges a évolué vers des problématiques plus complexes mais en restant avant tout un projet technique de transport. Les notions d'intermodalité ou de multimodalité sont alors apparues au cours de la conception du projet;
- D'un autre côté, cet objet a changé de nature, en s'intégrant à même dans un projet urbain. Le pôle d'échanges est un projet multisectoriel, où sont également apparues les notions d'intermodalité, mais aussi celles d'intégration urbaine ou d'accessibilité.

En cherchant les responsables du changement ou non de la nature du projet, le management de projet est devenu la cible privilégiée des recherches dans le cadre de ce travail. Mais cette piste n'a pas pu être vérifiée et validée définitivement, même si différents éléments vont dans cette direction.

Sur le périmètre d'un pôle d'échanges, différentes Autorités Organisatrices (AO) de transports urbains se superposent, chacune ayant un périmètre d'intervention distinct :

- Les transports collectifs urbains (Autorité Organisatrice des Transports Urbains, AOTU). Cet acteur décide et finance les investissements et l'exploitation des transports en commun urbains que peut assurer, par délégation une entreprise ;
- Les lignes régulières d'autocars interurbains gérées par le Département qui est compétant pour leur organisation ;
- Les Trains Express Régionaux (SNCF, RFF et la Région). La région décide et finance les dessertes ferrées régionales pouvant jouer un rôle dans certains types de pôles d'échanges ;
- Les routes (l'Etat, le Département) et leurs connexions aux autres modes de transport par la mise en place de parcs-relais par exemple ;
- Les services à la personne (acteurs privés gérant commerces et autres services de location ou d'hébergement par exemple) ;
- Les associations ou comités de quartiers pouvant représenter la population, les riverains.

---

(1) CERTU : Suivi des PDU, 2001.



A cette imbrication d'échelles, il faut associer les représentations territoriales auxquelles correspondent des objectifs qui leur sont associés et qui sont propres à leur niveau d'intervention de chaque acteur. L'un des enjeux pour la réalisation d'un pôle d'échanges est de savoir comment les acteurs vont définir des solutions techniques permettant de répondre à ces objectifs. En fonction de l'échelle adoptée, et donc selon l'autorité organisatrice, les solutions techniques proposées peuvent être différentes.

### ***Le problème :***

#### ***Constat***

Un problème majeur se pose, résultant des études de terrain : les acteurs n'ont pas forcément la même définition d'un pôle d'échanges. Cela confirme l'observation faite lors de la première étape de ce travail (le recueil bibliographique) : il n'existe pas de définition universelle des pôles d'échanges et les fonctions prioritaires que les acteurs accordent à un pôle d'échanges sont variables d'un projet à un autre. Des enjeux en terme de conduite de projet se posent alors car ceux-ci font coïncider l'action d'acteurs se partageant la compétence transport. Dans ce cas, comment font-ils pour mettre en place un projet de pôle d'échanges les mettant en scène s'ils n'ont pas la même définition de cet objet ?

### ***La problématique :***

La multiplicité des acteurs, des échelles, des logiques techniques et politiques complexifie la mise en œuvre des pôles d'échanges (1). Il suffit d'observer le temps nécessaire pour leur réalisation (7 ans de gestation pour Orléans et la mutation d'un conglomérat de dessertes en transport ne s'est toujours pas transformées en pôle d'échanges). En posant comme base de travail la définition des pôles d'échanges de chaque acteur institutionnel et technique, l'enjeu principal de cette recherche est de savoir si ces acteurs se partageant la compétence transport définissent de la même façon un pôle d'échanges avant et après le montage d'une telle opération. Il s'agit donc de montrer de quelle manière les objectifs de chacun évoluent et d'observer comment d'une mutualisation d'objectifs, se construit au fur et à mesure de la conception, un objet singulier. Dans quel sens la conduite d'une opération permet de faire évoluer le projet dans son contenu ? La mise en place d'aménagements nouveaux apparaissant en cours de montage de projet démontre l'évolution des réflexions qu'ont les acteurs sur les pôles d'échanges, mais aussi l'évolution des représentations de la fonction du pôle d'échanges dans un système de déplacements.

C'est ainsi qu'une approche technique sera privilégiée pour la démonstration, en s'appuyant sur deux études de cas que sont les opérations « Gares d'Orléans » et station terminale de la ligne B du métro Borderouge à Toulouse. La première, initiée en 2000 sous un projet avant tout architectural (construction d'un nouveau hall de gare) a pris un tournant plus technique en 2003, avec l'arrivée dans l'opération de l'agglomération et de l'exploitant des transports en commun (SEMTAO). La seconde, située en bout de ligne en périphérie, est l'une des cinq stations (inaugurée le 30 juin 2007) aménagée en pôle d'échanges qui a pour singularité de faire partie d'une opération de ZAC. En effet, cette ligne a été construite sur des terrains vierges de toute construction.

---

(1) Ph. MENERAULT : les Pôles d'échanges en France, 2005



## Les hypothèses :

Afin de répondre à la problématique, il faudra vérifier un certain nombre d'hypothèses :

- **Les projets de PE qui évoluent au cours de leur phase de conception d'un projet sectoriel vers un projet multithématique.** En premier, l'objectif premier de cette hypothèse est de confirmer ou d'infirmer l'idée selon laquelle des aménagements, non prévus dans le cahier des charges initial, sont mis en place puis validés par la suite, en cours de projet. Deux éléments confirment cette évolution :

1°) D'un point de vue technique, l'observation des montages de projet de PE permettront, d'une part, de comprendre quelles sont les thématiques privilégiées dans le projet (transport, urbaine, architecturale, sociale...). On peut penser par exemple à l'augmentation de la capacité du stationnement du PE Borderouge à Toulouse, en vue d'anticiper la création d'un échangeur raccordant le périphérique toulousain avec cette station terminale de la ligne B du métro.

2°) D'autre part, il faut trouver les événements qui expliquent pourquoi tel ou tel aménagement est apparu au cours du projet et non dès l'origine. Les études préalables (comme celle sur l'accessibilité au pôle de la gare d'Orléans réalisée par le CODRA), révèlent des problématiques et donc des solutions techniques (des scénarii) non envisagées initialement par les acteurs (l'accès aux remontes charges du centre commercial de la Place d'Arc à Orléans, au sein même du futur projet de PE Gares, par exemple). Ces études sont de véritables outils de conduite de projet faisant évoluer les réflexions des acteurs.

La vérification de ces deux points a permis (à l'aide des deux études de terrain) d'aboutir à la conclusion suivante : les PE sont des projets d'aménagement et des outils dont la nature évolue au cours de la démarche de conception (et non seulement par la mise en œuvre successive d'aménagements pour optimiser leur fonctionnement, comme pour la station Arènes, à Toulouse).

Si le projet évolue techniquement, c'est parce que les objectifs que se fixent les acteurs évoluent.

- **L'ingénierie du projet fait évoluer le montage du pôle d'échanges.** D'une part, le statut des acteurs est à même d'influencer la nature du pôle d'échanges. D'autre part, avec des acteurs occupant des postes similaires, mais avec des pilotages d'opérations différents, le projet final n'est pas le même..

C'est au cours des rencontres entre acteurs (quel que soit la forme prise : groupe de travail, comité de pilotage... et en fonction de la fréquence de rencontre de ceux-ci) et de la qualité des relations (qu'ils entretiennent indépendamment du projet de PE) que cette évolution s'est faite. Plus précisément, si de nouveaux aménagements font leur apparition au cours de la conception du projet, c'est parce que les thèmes de réflexion abordés et les objectifs que se sont fixés chacun des acteurs au début du projet (indépendamment les uns des autres) ne sont plus exactement les mêmes à la fin (à la réception des travaux). Ainsi, la conduite d'opération conditionne le contenu même de celui-ci, par des représentations évolutives des fonctions des pôles d'échanges.

Pour répondre à cette hypothèse, il apparaît donc nécessaire de se pencher sur des questions portant sur l'organisation du travail entre acteurs et sur la conduite de projet, afin de savoir si elles impactent sur la définition qu'ont les acteurs des pôles d'échanges. Même si elles n'apparaissent qu'en second plan, cela justifierait d'aborder des thématiques de sciences politiques.

### ***Un protocole de travail détaillé en différentes phases de travail :***

#### **Etape 1 :** *Le recueil de données bibliographiques : une étape en constante réactualisation.*

La quantité et la précision des ressources documentaires n'ont cessé d'augmenter tout au long de ce mémoire. En partant des thématiques que sont celles des transports urbains, de la gouvernance et des politiques publiques, s'est constituée une grille recensant des auteurs associés ayant travaillé dans ces domaines.

Pour le thème des transports urbains, deux orientations ont été données :

- la recherche de documents normatifs produits par le Certu sur les pôles d'échanges (monographies, fiches thématiques sur les acteurs des pôles d'échanges...), avec une approche plus technique de cet objet.
- En même temps, les questions de transports publics ou de mobilité, associées à celles de l'environnement et du cadre de vie urbain ont été soulevées par des auteurs de renom comme J-P. Orfeuil ou F. Beaucire dans des documents devenus des références pour comprendre les problématiques actuelles dans ce domaine.

Pour les thèmes de gouvernance urbaine et de politiques publiques, la discipline des sciences politiques a été abordée dans sa relation avec les thématiques de transports publics. C'est ainsi que des auteurs tels que G. Pinson ou P. Le Galès, ont constitué des références bibliographiques pour évoquer les questions de projets urbains et de management de projet.

C'est par le croisement de ces champs d'analyse que la problématique a pu se développer, c'est-à-dire par l'interaction de deux champs disciplinaires que les pôles d'échanges font converger.

Le choix stratégique de ces thématiques répond à des thèmes de réflexion forts, que ce soit en aménagement du territoire-urbanisme ou en sciences politiques. Mais à l'issue de cette étape, il a été dressé un premier constat montrant un certain vide empirique sur la question de l'évolution de la définition d'un PE au cours du projet. En effet, quelques auteurs ont partiellement franchi le pont interdisciplinaire entre sciences politiques et aménagement du territoire mais sans se poser véritablement la question principale de ce travail.

#### **Etape 2 :** *La définition des mots clé : une étape essentielle pour la problématisation.*

L'objet de recherche a donc amené à réaliser des ponts interdisciplinaires entre deux disciplines, d'où la recherche de mots clé dans chacune d'entre elles. Pour la première, les recherches ont permis d'aboutir au constat suivant : il n'existe pas de définition universelle des pôles d'échanges. Cette remarque est alors devenue l'un des problèmes majeurs à la base de ce travail. Pour la seconde, l'observation que des acteurs ont des compétences en transport qui se superposent pour mettre en place un pôle d'échanges ont amené à s'appuyer sur des notions de jeu d'acteurs et donc de gouvernance.





### **Etape 3 :** *Un travail de terrain indispensable pour l'élaboration de la démonstration.*

Le travail de terrain est vite apparu comme l'élément central pour la démonstration. Celle-ci permet de mettre en valeur trois points pour répondre à la problématique :

- Connaître les étapes du projet ainsi que les aménagements qui ont été prévus pour mettre en place le pôle d'échanges ;
- Connaître les objectifs de chaque acteur institutionnel des pôles d'échanges ;
- Définir la conduite de projet de ces deux exemples pour, éventuellement, affirmer qu'elle est déterminante dans l'évolution de la définition des pôles d'échanges pour les acteurs. En effet, pour comprendre l'implication de tous ces acteurs autour d'un projet commun, il est indispensable de percevoir la nature des relations que ceux-ci entretiennent, surtout si une démarche de concertation élargie voire de démocratie participative est engagée.

Le choix des terrains d'études vient du fait qu'ils répondent à des thèmes de réflexion forts, que ce soit en aménagement du territoire ou en sciences politiques. Ils se caractérisent par :

- Une complexité du jeu d'acteurs à Toulouse mettant à rude épreuve la politique générale en terme de transport ;
- Une évolution des enjeux prioritaires des acteurs locaux mobilisés à Orléans ;

Mais ces observations ne sont pas propres à ces deux exemples, au contraire, ce sont des éléments que l'on retrouve en général dans ce type de projets d'aménagement. Ce sont ces critères qui ont prévalu au moment du choix des études de cas.

Le développement des premiers pôles d'échanges permet aujourd'hui des retours d'expériences, par l'intermédiaire notamment de monographies. A ce sujet, il est envisagé de s'appuyer sur la production d'articles ou d'études approfondies déjà réalisées. Le quartier Cœur la Défense a constitué, sur certains points, une référence qu'il a été jugée pertinente de confronter avec les études de cas afin d'entrevoir, par exemple, l'évolution du dispositif managérial mis en place. La réalisation d'un historique a permis de mettre en valeur un projet évolutif : les solutions techniques initiales n'ont pas toujours été retenues au final, les deux premiers projets ayant été jugés trop coûteux. Mais d'autres exemples ont volontairement ponctué l'argumentation, comme pour le réaménagement de la gare de Rennes.

Le recueil de données auprès d'acteurs institutionnels participant à la conception d'un pôle d'échanges a conduit à la réalisation d'une série d'entretiens personnalisés, précédée d'une recherche sur le contexte local du terrain d'étude.

Des thèmes importants ont été déterminés pour orienter le questionnaire :

- Rôle et enjeux du pôle d'échanges pour chaque acteur ;
- Caractéristiques techniques initiales du projet ;
- conduite du processus de conception du projet (groupes de travail thématiques par exemple) ;
- Objectifs des aménagements du pôle d'échanges ;
- Fonctions prioritaires que chaque acteur accorderait pour un pôle d'échanges théorique.

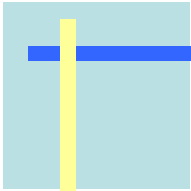
Enfin, il est à noter que pour cibler les recherches vers un volet technique de l'aménagement du territoire, il a été choisi de ne pas rencontrer les acteurs politiques, mais des chargés de mission ou des responsables de service transports étant intéressés par cette démarche.

#### **Etape 4** : analyse du processus décisionnel issue du travail de terrain

Une comparaison des objectifs initiaux et de ceux mis en place pour le PE dans sa configuration définitive est révélatrice de l'évolution du projet. C'est pour cela qu'une série de schémas (des échelles de temps) montrant l'évolution du projet a été construite pour aborder différents thèmes tels que :

- Les fonctions prioritaires du PE pour chaque acteur ;
- les aménagements prévus validés ;
- le jeu d'acteur montrant que l'arrivée ou le départ de nouveaux influence le contenu même du projet (ex : le départ du Conseil Général de Hte-Garonne) ;
- la représentation du temps du projet pour chacune des personnes interrogées.





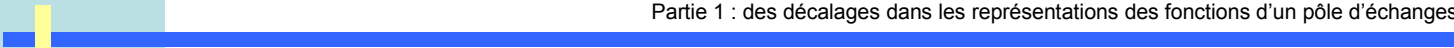
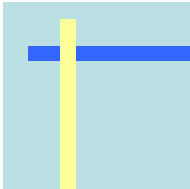


# Partie 1.

## Des décalages dans les représentations des fonctions d'un pôle d'échanges.

1.1 Un décalage entre la définition théorique des PE et celle des acteurs du milieu professionnel.

1.2 Un décalage qui se retrouve dans la mise en œuvre de pôles d'échanges : les réalisations de Gares d'Orléans et de Borderouge à Toulouse.



## **1.1 Un décalage entre la définition théorique des PE et celle des acteurs du milieu professionnel.**

### **Une étymologie pour comprendre les différentes natures disciplinaires d'un pôle d'échanges.**

L'origine étymologique de l'expression « pôle d'échanges » renvoie à une triple acceptation de cet objet :

- En premier lieu, en faisant référence au terme grec *polos/polein*, le pôle d'échanges représente un centre à partir duquel s'organise des circulations, et au terme *polis*, renvoyant à la cité. Dans cette perspective, un pôle d'échanges est représenté comme un point nodal pour l'organisation des flux de transport mais qui occupe aussi une fonction urbaine de structuration des espaces urbains.
- Dans un second temps, la racine polis renvoie au verbe *polein* qui traduit l'action de vendre, avec derrière la notion de services marchands et non marchands (1). La présence de commerces ou de services à la personne est de plus en plus remarquée en accompagnant le projet de pôle d'échanges. Par exemple, ce critère a été placé au rang des objectifs prioritaires pour faire de la Gare du Nord à Paris bien plus qu'un lieu fonctionnel pour les transports (2).
- Dans un dernier temps, l'association des termes « pôle » et « échanges » fait référence à une fonction de changement de direction, et désigne donc un lieu où l'usager peut organiser ces déplacements.

De part la diversité de ces acceptations – en renvoyant aux fonctions de structuration de l'espace, de commerces et d'organisation des transports – la définition d'un pôle d'échanges fait référence à plusieurs champs disciplinaires de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui révèlent combien cette notion est complexe.

### **L'émergence, puis le développement des pôles d'échanges en France.**

La multiplication des recherches touchant de près ou de loin aux pôles d'échanges est la preuve de l'intérêt porté à ces objets complexes. Cette observation est faite dès l'époque où l'on a constaté les premiers problèmes de circulation automobile en milieu urbain, c'est-à-dire au cours des années 70. En effet, dans un contexte d'urbanisation des espaces, les réseaux de transport atteignent une certaine complexité perçue de manière négative par les usagers. De plus, la crise pétrolière suscita aux Etats-Unis des interrogations sur « la durabilité de la civilisation motorisée » (3).

---

(1) M. LEFEBVRE ; B. LE CORRE : Méthodologie de création d'un pôle d'échanges multimodal en site urbain, rapport pour le PREDIT de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération nantaise, 1996.

(2) A. METTON : Caractéristiques et évolution commerciale des quartier de gares : étude appliquée à huit sites de 1974 à 1999, Programme Gares et quartier de gare, Université Paris XII Val-de-Marne.

(3) G. DUPUY : La dépendance automobile – Symptômes, analyses, diagnostic, traitements, coll. Villes éd. Anthropos, mai 1999.

La montée des préoccupations écologiques dans les pays développés entraîna une remise en cause partielle de l'utilisation de la voiture particulière jugée responsable de risques et de nuisances à l'échelle locale (le smog), à l'échelle régionale (les pluies acides) et à l'échelle mondiale (gaz à effet de serre) .

Même s'il aura fallu attendre quelques années avant de voir mûrir des réflexions issues de ces observations, les pôles d'échanges sont devenus progressivement des solutions concrètes pour développer des politiques de transports où s'établit de plus en plus visiblement un consensus affirmant la priorité au développement de transports publics et aux modes de déplacements alternatifs à l'automobile. D'abord abordée dans les grandes agglomérations, la notion de pôle d'échanges est aussi développée dans des villes moyennes : à Auch, un pôle multimodal est créé autour de la gare ferroviaire en articulant, des dessertes de transports collectifs routiers régionales, départementales et urbaines. Cette dernière se caractérise par la mise en place d'une navette reliant en boucle la gare et le centre-ville situé sur un plateau, avec une fréquence de 20 minutes (1).

Aussi, force est de constater le nombre conséquent de définitions sur ce qu'on a appelé « nœud d'interconnexion », « nœud d'échanges » ou encore « complexe d'échanges urbain » pour faire référence aux pôles d'échanges (2), avec des définitions en évolution, car ne répondant pas toujours prioritairement aux mêmes enjeux (voir plus loin) (3).

Durant les années 70, la notion de rupture de charge était considérée comme un véritable casse-tête pour les gestionnaires des transports publics. L'une des solutions mise en œuvre alors consistait à améliorer la desserte sur l'ensemble du Périmètre des Transports Urbain (PTU). Mais cette approche se modifia dans les années 80, avec l'émergence de nouvelles problématiques liées à l'étalement urbain et à l'isolement des fonctions urbaines les unes par rapport aux autres (4). A cette époque, de nouvelles solutions se sont développées pour palier l'allongement des distances avec l'arrivée de modes de transports collectifs dits « lourds » tels que les tramways (le premier étant celui de Nantes, ouvert en 1985). Emergent alors des lieux de connexions entre modes permettant de démultiplier l'accessibilité des transports urbains et de réduire les temps de parcours globaux des usagers.

Dans les années 90, les pôles d'échanges sont perçus différemment en fonction de l'échelle adoptée : pour les uns, il s'agit d'un projet de transport qui permet la connexion d'un réseau régional avec un réseau national et international, il désigne alors le nœud d'un réseau inscrit dans un territoire régional reliant des agglomérations. Pour d'autres chercheurs, il s'agit d'un pôle au sein d'un espace urbanisé. Mais en réalité, il n'est pas seulement la connexion privilégiée de plusieurs réseaux ou de plusieurs modes de transports car il joue un rôle important dans le tissu urbain (5).

(1) S. PAILLARD : Un pôle d'échanges en ville moyenne : la gare d'Auch, fiche n° 2, juin 2005.

(2) G. AMAR : Complexe d'échange urbain, du concept au projet, le cas de la Défense in Les Annales de la recherche urbaine, juin 1996, n°71, pp93-100.

(3) A. MOSNAT ; M. SAHABANA : Bibliographie commentée sur l'intégration urbaine des pôles d'échanges, CERTU, juillet 2002, 107 p.

(4) R. RIES (dir.) : Transports urbains : quelles politiques pour demain ?, rapport du Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, nov 2003.

(5) H. DIEBOLD ; V. DOLLFUS ; S. LASSALE : Les pôles d'interconnexion multimodale – Les voyageurs en transit, in Les Annales de la Recherche Urbaine n°57-58, 1993.)

Pour d'autres encore, les pôles d'échanges sont des outils pour inciter à l'intermodalité et à un nouveau partage de l'espace urbain. En effet, là où l'espace est rare, c'est-à-dire dans la partie centrale des agglomérations, l'automobile est le mode de transport qui est de moins en moins pratique. Le transfert modal s'impose lentement malgré la multitude de méthodes pour réduire l'usage de la voiture dans ces espaces devenus inadaptés. L'intermodalité consiste à favoriser l'abandon de la voiture en périphérie, là où son efficacité diminue, au profit des transports collectifs. Des parcs-relais sont alors installés aux abords des gares ou adossés à des pôles d'échanges avec un tramway et des bus (1).

***La nouvelle dimension des PE dans les politiques urbaines d'aménagement : l'opérationnalité accrue de la SRU dans l'élaboration des pôles d'échanges.***

La constitution d'un pôle d'échanges révèle la préoccupation des acteurs locaux pour réorganiser les réseaux de transports urbains et inter urbains dans l'objectif de répondre aux orientations d'un Plan de Déplacements Urbains (PDU). En effet, rares sont les plans de déplacements urbains (récents) qui ne font pas référence à l'aménagement de pôles d'échanges, ne serait-ce de façon implicite. Dans un paysage institutionnel encore marqué par la segmentation des différents réseaux de transport, parler de pôles d'échanges, c'est reconnaître que le regard porté sur la « rupture de charge » a considérablement changé. Ces lieux sont désormais amenés à jouer un rôle significatif en matière d'intermodalité, mais aussi de structuration et d'accessibilité des territoires des agglomérations (2).

Les PDU de la loi SRU renforcent implicitement la coopération entre les différents échelons institutionnels se partageant la compétence transport en vue d'améliorer la qualité de l'intermodalité. Cela sous-entend des conditions législatives plus propices à l'élaboration de pôles d'échanges.

- En premier, est inscrit dans la loi SRU « *la mise en place d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie, favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes* ».

La nécessité d'inclure le stationnement en périphérie dans la problématique tarifaire vise à faciliter le changement de mode dans la chaîne des déplacements, par exemple d'un réseau de transport collectif à l'autre, mais également entre la voiture ou le vélo et les transports collectifs (art. 96). Dans ce cas de figure, les parcs-relais font office de pôle intermodal, comme la station terminus de la future ligne B du métro toulousain. Sur l'agglomération de Montpellier, la fréquentation de l'ensemble des parkings tramway ne cesse de croître. Avec une augmentation de 12% par an, elle a dépassé les 350 000 voitures en 2006 sur l'ensemble des parkings. D'où ces projets d'extension de capacité des parkings tramway, déjà saturés, aux extrémités de la ligne 2 du tramway (avec 100 places supplémentaires à St Jean le Sec, soit une capacité de 250 places).

(1) F. BEAUCIRE : Les transports publics et la ville, coll. Les essentiels Milan, éd. Milan, 1996.

(2) Ph. MENERAULT (dir) : Les Pôles d'échanges en France, État des connaissances, enjeux et outils d'analyse CERTU 2006.



- En second, La loi SRU impose aux autorités des transports urbains de mettre en place à la fois un service d'information multimodale et un conseil en mobilité : « *L'autorité compétente pour l'organisation des transports publics dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci, met en place (...) un service d'information multimodale à l'intention des usagers, en concertation avec l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les entreprises publiques ou privées de transport* » (art. 123).

L'information multimodale a pour objectif de donner, à toute personne devant effectuer un déplacement, toutes les informations nécessaires pour lui permettre de choisir le mode et l'itinéraire les plus adaptés.

L'un des enjeux d'une telle mesure peut être d'informer les usagers sur les avantages, en terme d'accessibilité, des combinaisons intermodales sur des lieux d'échanges identifiés.

- Enfin, dans un dernier temps, La loi SRU (art. 105) élargit l'affectation du versement transport : « *le versement transport est également affecté au financement des opérations visant à améliorer l'intermodalité transports en commun – vélo* ».

Cette disposition permet de financer les mesures du PDU favorisant l'intermodalité entre ces deux modes de transport et peut encourager, au niveau des pôles d'échanges et des itinéraires y conduisant, une attention plus grande à cette interface.

Cette évolution législative permet de stimuler un rapprochement entre les représentations des pôles d'échanges vues précédemment et le milieu professionnel qui se doit d'orienter sa politique transport en suivant ces prescriptions plus normatives. Ce contexte montre explicitement que les pôles d'échanges sont devenus des objets stratégiques dans le cadre des politiques de déplacements à l'échelle nationale. En effet, dans les scénarii présentés dans les PDU, on voit se développer un modèle réticulaire d'organisation des transports publics nécessairement générateur de pôles d'échanges (1). C'est ainsi que dans le cadre de son PDU, l'agglomération nantaise a souhaité placer au rang de ces objectifs prioritaires le développement d'une démarche de management global de la mobilité, objectif dans lequel il est prévu de favoriser l'émergence de services collectifs de déplacement intégrant l'ensemble des modes réunis dans un même lieu (2). Le pôle d'échanges apparaît alors au cœur des réflexions des acteurs locaux de l'agglomération nantaise.

Par ce rappel législatif, cette définition semble se résumer à un lieu hautement technique basé sur des enjeux purement liés aux réflexions sur l'intermodalité. Mais en réalité, d'autres enjeux doivent répondre aux développements des réflexions sur les pôles d'échanges et leurs mises en œuvre complexes.

- **Les pôles d'échanges doivent répondre à des enjeux liés aux transports et de développement durable** en vue de rendre plus attractifs les transports combinés comme alternative au « tout automobile » ; la proximité des points d'arrêts diminuant le temps des ruptures de charge. Les pôles d'échanges sont des outils visant à réduire au maximum les nuisances générées par les transports, et en particulier par le trafic automobile (engorgement de l'espace public, congestion, insécurité, bruit et pollution atmosphérique).

(1) Cette approche se voit par exemple dans les PDU du Grand Nancy, de Reims Métropole ou de Nantes Métropole par exemple.

(2) District de l'agglomération nantaise ; AURAN : PDU de l'agglomération Nantaise 2000-2010, oct. 2000.

Ce sont des points de réseau qui intègrent différentes échelles de distance et modes de transports (de la marche à pied au RER ou/et TGV voire, plus rarement, au transport aérien). Cependant, « ces complexes d'échanges ne doivent pas être réduits à une vaste machine fonctionnelle de flux et de rentabilité de l'espace dans laquelle les dimensions humaine et affective seraient oubliées » (1).

- **Ils doivent également répondre à des enjeux de développement urbain.**

Pour éviter que ce pôle ne tourne le dos à son environnement et donc à son quartier, il est nécessaire de travailler sur son intégration urbaine en faisant de ce site une nouvelle centralité urbaine. La question de la composition architecturale et des aménagements créés sont des éléments de mise en valeur du pôle d'échanges aussi bien pour une meilleure fonctionnalité du site que pour son insertion paysagère par exemple.

- **Les pôles d'échanges permettent d'expérimenter une dimension publique nouvelle répondant à de multiples logiques.**

Les pôles d'échanges ne sont pas uniquement des lieux - support de flux de voyageurs. L'observation de pôles d'échanges déjà réalisés montre qu'il s'agit de lieux de services aussi bien pour les personnes en transit que pour les riverains. Les pôles d'échanges ne jouent donc pas uniquement un rôle pour l'organisation des transports, mais participent également au fonctionnement de la ville en répondant à des enjeux d'ordre économique. En effet, ils sont des lieux où se conjuguent à la fois des logiques de transport, de commerces et de services. Cette conjugaison révèle la dimension publique de ces espaces. Les enjeux sur ces objets complexes portent sur leur articulation à l'espace public et au contexte urbain.

En définitive, l'élaboration d'un pôle d'échanges ne doit plus être conçu comme le fruit d'une réflexion purement technique car elle est aussi l'une des clés du développement durable et de la maîtrise de l'usage de la voiture. C'est dans ce contexte qu'ils constituent un outil répondant à des enjeux pour la mise en place de politiques de déplacements comme solution face aux réflexions actuelles sur les mobilités.

***Une autre représentation des pôles d'échanges : le point de vue normatif défendu par le CERTU.***

Le Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) édite régulièrement de la documentation destinée au milieu professionnel, notamment en direction des services techniques des collectivités. Leurs recherches ainsi que leur approche, se voulant être proche de celle du milieu professionnel, influencent les pratiques sur le terrain. Il fait figure de référence dans ce domaine en apportant conseil ou retour d'expérience par exemple.

---

(1) T. ROTY: Conception et management de projets de pôles d'échanges. La question des parcours des usagers : La Défense, Massy, Val d'Europe, PREDIT, dec. 2000.



Le CERTU propose une définition qu'il a intégré dans le cadre d'un guide pour un management de projet des pôles d'échanges (1). La différenciation des pôles d'échanges se fait en fonction de :

- **L'importance du pôle**, c'est-à-dire son niveau de fréquentation, comme critère de différenciation fondamental. Il permet de dimensionner le réseau, le site... mais il est également déterminant pour la définition de programmes d'équipements de services aux voyageurs à mettre en place. Des services d'accompagnement, de nature commerciale ou non peuvent également être implantés. De cela, dépend la mise en place d'une offre de service ; si celle-ci n'apparaît pas à la hauteur du potentiel que représente l'offre, l'interrogation sur les raisons de décalage peut conduire à détecter des lacunes dans le fonctionnement du pôle ;
- **Sa localisation dans le tissu urbain régional**, ce qui permet de distinguer la partie dense de l'agglomération de la grande couronne (où les objectifs du pôle d'échanges seront forcément adaptés). Dans le premier cas, la densité en terme de population peut favoriser l'attractivité des transports collectifs. Les accès au réseau principal doivent être optimisés et hiérarchisés, en plus de mener des réflexions autour du rabattement en voiture vers des parcs-relais.

En grande couronne, les pôles d'échanges ont une aire d'influence plus étendue et le rabattement en voiture est incontournable car il s'agit d'espaces urbains très largement favorable à la voiture. Les pôles d'échanges remplissent la fonction d'élément déclencheur du report modal d'un mode de déplacement individuel vers des transports collectifs. Les terminus des axes lourds de transport sont des nœuds de localisation stratégiques pour capter les flux automobiles radiaux.

- **Son insertion dans le tissu urbain** où se distinguent les pôles insérés dans des espaces urbains anciens denses, comme c'est le cas des stations de métro du Théâtre des Arts à Rouen par exemple. La clientèle potentielle à portée de marche ou de vélo est généralement importante. Le traitement des accès pour piétons et cyclistes est alors primordial pour rendre attractif le site. Enfin, l'aménagement du pôle par le traitement des accès et des abords doit évidemment tenir compte des politiques urbaines que la collectivité veut appliquer à ces quartiers dans lequel est situé le pôle.

Pour résumer, l'approche tenue par le CERTU est très opérationnelle et technique. Les questions de flux, de trafic mais aussi de report modal sont les questions traitées au sujet des pôles d'échanges.

### ***Les conditions techniques de réussites d'un PE.***

Il apparaît donc que l'organisation de la mobilité et des lieux d'échanges soient étroitement liés. Ces derniers doivent donc faire l'objet d'une attention particulière dans leur conception urbanistique et fonctionnelle pour répondre aux attentes et aux exigences des usagers, que ce soit pour la gestion de leur temps de parcours au sein du pôle ou de leur mobilité. Quel que soit le type d'interface, la réussite est donc conditionnée par le soin apporté au traitement de l'aménagement du pôle et à la mise en œuvre de l'intermodalité.

(1) DREIF – STIF : Guide méthodologique et technique sur les pôles d'échanges, La Documentation Française, sept. 2001.



Différents critères, non hiérarchisés peuvent améliorer l'efficacité et la performance du pôle d'échanges :

- Une localisation géographique pertinente comme par exemple en amont des zones de forte congestion en heure de pointe pour les interfaces périphériques urbaines, et un raccordement au réseau routier de qualité ;
- Des liaisons de rabattement qui permettent l'accès au pôle pour tous les modes de transports et évitent les points de conflits entre ces modes ;

Des aménagements internes de qualité constituant des points de repère pour les usagers, ainsi qu'une distribution ordonnée des services transports, voyageurs et annexes ; les éléments concernant la sécurité ne sont pas à négliger. Par ailleurs, le transfert d'un mode voiture à un autre mode dépendra non seulement de l'aménagement du pôle d'échanges, mais surtout des conditions de circulation en voiture et de stationnement en centre-ville.

Néanmoins, en ce qui concerne la mise en œuvre de l'intermodalité, les points suivants doivent être impérativement traités :

- Le développement d'une offre de transport collectif de qualité, par l'articulation avec une ligne de transport en commun performante et la possibilité pour l'usager d'utiliser d'autres modes (train, vélo, bus, autocars, taxis...) et en facilitant le rabattement des lignes de bus vers un axe lourd de transport par exemple.
- La prise en compte de la rupture de charge, en minimisant l'attente de l'usager et en facilitant le passage d'un mode à un autre soit par un changement de quai à quai, soit par des cheminements directs, aisés et bien signalés (passerelles, escalators, escaliers...).
- Le temps d'attente, la façon dont il est vécu par l'usager conditionnent à terme l'utilisation régulière ou non du mode. Il est donc important de proposer à l'usager un certain nombre de services directement liés au transport (informations en temps réel et sur les différents modes, billetterie...), et annexes (commerces, publicité...). Un confort et une performance dans le déplacement doit être maintenu (bonne fréquence et synchronisation des horaires entre les différents modes).

Les nombreux paramètres à prendre en compte pour définir un pôle d'échanges montre bien qu'il s'agit d'un objet complexe. L'approche théorique traite d'un nombre important de préoccupations multisectorielles (liées au développement durable, aux enjeux de développement urbain ou en terme de politique publique) sans les hiérarchiser.

L'approche du CERTU, quant à elle, est plus précise dans l'analyse technique de cet objet, d'où ce sensible décalage.

En analysant ces conditions, une seule semble avoir été sous estimée, et qui de ce fait, revêt un intérêt majeur dans le cadre de ce travail de recherche : celle de la nécessité de trouver des voies de coopération et de coordination technique, institutionnelle, économique et spatiale entre acteurs. C'est cette optique qui va être privilégiée car elle est celle qui devrait nous permettre de répondre à la problématique.



## 1.2 Un décalage qui se retrouve dans la mise en œuvre de pôles d'échanges : les réalisations de Gares d'Orléans et de Borderouge à Toulouse.

***Les acteurs rencontrés ont une définition d'un PE « parfait » ayant quelques similitudes avec une définition théorique...***

A la question « Comment représenteriez vous un PE « parfait », en théorie ? », question posée en guise de conclusion des entretiens, l'objectif était de connaître leur représentation d'un pôle d'échanges et les critères prioritaires qu'ils mettraient en place lors de sa conception. Suite à cela, des thèmes et des éléments de définition récurrents sont apparus. De là, ces critères ont été hiérarchisés en fonction de l'ordre dans lesquels ils ont été cités par l'acteur (seuls les 3 premiers critères de chacun des acteurs ont été retenus dans ce tableau) :

- **Tableau n°1** : « Un PE comme projet d'urbanisme ».

Acteur interrogé	Ordre dans lequel ce critère a été cité au cours de l'entretien
Conseil Régional Centre	1
AUAT	1
Ville de Toulouse	1
Grand Toulouse	2

- **Tableau n°2**: « Complémentarité des modes de transports, promotion de l'intermodalité ».

Acteur interrogé	Ordre dans lequel ce critère a été cité au cours de l'entretien
AUAO	1
Conseil Régional Centre	2
Ville de Toulouse	2
AUAT	2
Agglomération d'Orléans	1

• **Tableau n°3** : « Des cheminements internes dans le PE de qualité ».

Acteur interrogé	Ordre dans lequel ce critère à été cité au cours de l'entretien
SMTC	1
AOAT	3
Agglomération d'Orléans	2
Conseil Régional Centre	3
SEMTAO	1

Le premier thème qui est revenu au cours des entretiens a été celui montrant que les représentations d'un pôle d'échanges ont évolué : il est un projet d'urbanisme avant tout. Parmi les acteurs ayant évoqué en premier ce critère, 3 sur 4 participent au projet toulousain de Borderouge (ce sont l'agence d'urbanisme, la Ville de Toulouse et le Grand Toulouse). Il est à noter que pour la Ville de Toulouse, il est normal que l'acteur rencontré ait placé ce critère en premier, l'influence du projet de ZAC situé sur sa commune devant se faire ressentir.

Les réflexions sur les pôles d'échanges de ces acteurs vont au-delà même des simples problématiques transport pour aborder ce type de projet. Parmi les acteurs rencontrés sur Toulouse, seul le SMTC (dont le rôle est, en partie, la gestion du réseau des transports en commun), préfère privilégier un critère plus technique et fonctionnel (« des cheminements de qualité », tableau n°3), tout comme pour l'exploitant de l'agglomération orléanaise, la SEMTAO.

Le second critère intitulé complémentarité des modes de transport est un critère technique prioritaire pour l'Agence d'Urbanisme d'Orléans et l'agglomération d'Orléans pour définir et mettre en place un pôle d'échanges. Il apparaît que cette approche normative est privilégiée par des acteurs qui ont piloté un projet technique (démonstré en 2.1). Il y a donc un rapprochement à faire entre les réflexions des acteurs et la conception du projet.

Les acteurs qui ont cité en second ce critère sont également ceux qui ont classé en premier le pôle d'échanges comme un projet d'urbanisme. Ils ont donc minorer l'importance de la représentation d'un pôle d'échanges comme objet technique.

Le troisième critère le plus évoqué pour construire un pôle d'échanges « parfait » concerne la qualité de ses cheminements internes. Cette fonction du pôle d'échanges renvoie aux préoccupations de rupture de charge. Derrière ce critère, la question du temps de parcours et de la facilité des déplacements sont abordées. D'ailleurs, en citant ce critère la SEMTAO fait des références au réaménagement du Centre bus, à titre d'exemple. De son côté, le SMTC illustre ses propos en prenant l'exemple de la Gare du Nord à Paris. Une représentation technique définit ce critère mais le thème du confort d'attente des usagers est également abordé par la SEMTAO.

Ce critère place l'utilisateur au centre des préoccupations de l'acteur. Il est donc logique de constater que les exploitants des transports en commun (le SMTC et la SEMTAO) ont classé cet élément de définition d'un pôle d'échanges « parfait » en premier. Les conflits d'usages (piétons-cyclistes) sous le Centre bus, l'accès à l'information (par des panneaux d'information dynamique par exemple) et la qualité de service aux points d'arrêts des TCU vers la station Borderouge sont alors des thèmes prioritaires liés, il est vrai, à leur compétence.

Mais la qualité des cheminements représentent un enjeu moins important pour les autres acteurs rencontrés, l'agglomération d'Orléans plaçant ce critère en second, l'AUAT et le Conseil Régional du Centre en troisième.

Au final, en abordant le pôle d'échanges commun outil d'aménagement au profit d'un projet d'urbanisme, des similitudes s'observent avec une définition actuelle des pôles d'échanges (vu précédemment dans le 11.). Mais ce constat n'est valable que pour quelques acteurs (4 des 8 acteurs rencontrés). D'autres thèmes n'ont que très peu été évoqués : le développement d'une gouvernance pour répondre à la complexité managériale qui caractérise ce type d'opération par exemple. Seul le Grand Toulouse a abordé ce sujet au cours de l'entretien, en affirmant le rôle d'animateur que son institution doit mener.

Par ailleurs, la question de l'intermodalité a été un thème développé régulièrement durant ces rencontres. Pour les acteurs du projet Gares d'Orléans, cette notion est apparue comme un objectif prioritaire et s'est retrouvé comme étant le critère le plus souvent cité pour définir un pôle d'échanges « parfait ». Les réflexions de ces acteurs sont donc orientées vers des problématiques techniques qui ne se retrouvent pas comme une finalité en soi pour les acteurs toulousains. En effet, aujourd'hui, l'intermodalité n'est plus l'unique critère au centre des réflexions des acteurs, la recherche de l'urbanité dans cet objet est devenu au moins tout aussi important. Ainsi, un décalage empirique dans la définition d'un pôle d'échanges s'observe surtout chez les acteurs de l'étude de terrain orléanais.

Enfin, ce point de démonstration montre qu'en réalité, les acteurs n'arrivent pas à appliquer tous les thèmes qu'ils aimeraient voir pour concevoir un PE.

***... Mais leur représentation théorique d'un pôle d'échanges marque un décalage plus important avec leur projet respectif.***

Cette étape consiste à comparer des définitions théoriques avec les projets étudiés de Gares d'Orléans et de Borderouge à Toulouse pour comprendre les différences de représentations. (1)

La représentation actuelle du pôle d'échanges Gares d'Orléans correspond seulement à 2 des 6 acceptations de ce terme, selon les recherches effectuées par I. Joseph (2) sur les gares et leur mutations en pôles d'échanges. Ils font directement références au pôle d'échanges comme un outil d'aménagement au service des transports :

- « C'est une plaque tournante dont l'architecture originale doit résoudre des problèmes de flux et offrir une image de qualité et parfois de prestige ». La superposition des deux projets présents sur le site de la gare répond à ce premier point, avec le projet architectural Espace Gare d'Orléans et la fonction de lisibilité des flux de la liaison Tram-train.
- « c'est un système d'activités qui implique la coopération de plusieurs opérateurs de transport et prestataires de services ». Le développement de commerces devraient suivre l'ouverture au public du hall de gare et de la liaison.

(1) Toutefois, il faut savoir que ces deux études possèdent des caractéristiques qui leur sont propres. Il apparaît difficile de les comparer ne serait-ce que par leur localisation (le premier se situe en centre-ville d'une agglomération et le second en périphérie), ce qui leur permet de remplir des enjeux en urbanisme et en transport par exemple, parfois différents.

(2) I. JOSEPH : Gares intelligentes, accessibilité urbaine et relais de la ville dense, RATP. Décembre 1999 Contrat DRAST N° 97MT58.





Les actions et les aménagements de l'exemple orléanais correspondent à ces deux acceptations. Pour le premier point, on retrouve des aménagements tels que la liaison permettant de rapprocher les usagers transitant entre la gare SNCF et les transports en commun. Hors, aujourd'hui les fonctions des aménagements des pôles d'échanges doivent aller plus loin et doivent répondre à d'autres enjeux, plus transversaux.

Les autres acceptations que préconise ce chercheur sont :

- « C'est un morceau de ville qui joue un rôle décisif dans l'environnement territorial ». A l'inverse de l'exemple orléanais où ce point n'est pas traité, Borderouge est appréhendé dans son intégration dans le quartier. La ville de Toulouse accorde une importance à ce que ce projet constitue un équipement public, notamment à l'échelle d'un futur quartier.
- « C'est un système d'activités qui implique la coopération de plusieurs opérateurs et prestataires de services ». Aujourd'hui, l'implantation de commerces et de services à la personne ne sont des suggestions faites par l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine, pour faire de Borderouge un « lieu de vie ». Seul des distributeurs de billets et un local d'accueil pour le public sont réalisés.

Le point de vue du PREDIT (1) est un peu différent et mérite d'être confronté avec nos deux exemples.

Pour le PREDIT, un pôle d'échanges est un ensemble d'installations ou de lieux permettant aux usagers des transports d'accéder à plusieurs modes de déplacement (marche à pied, vélo, bus, voiture, train...), et de passer de l'un à l'autre. C'est un lieu de rupture de charge pour les voyageurs : ils cessent d'utiliser un moyen de transport pour en prendre un autre.

Le pôle d'échanges est aussi un équipement structurant du fait de la place qu'il occupe dans un espace urbain. Il propose une meilleure lisibilité du territoire au sein duquel il se trouve.

Pour cet organisme habilité à piloter des recherches à but scientifique, cet espace doit notamment répondre aux objectifs suivants :

- Fédérer des espaces marchands et des services qui répondent aux attentes des voyageurs et des riverains (espace de vie intégré au quartier qui l'entoure). Cette idée, même si elle a été évoquée par le représentant de la Ville de Toulouse et par l'AUAT, n'apparaît pas dans le projet actuel Borderouge dont l'une des fonctions est de créer un espace public intégré au quartier en construction. Mais ces deux acteurs regrettent en effet que celui-ci ne soit pas davantage tourné pour remplir le rôle de lieu de vie.
- Faire du lieu de vie un argument commercial de manière à inciter l'implantation de points de vente. Ce point n'est défendu dans aucun des deux exemples étudiés.
- Penser que le pôle d'échanges est d'abord un espace au service de l'utilisateur et non un lieu des exploitants des transports. Mis à part les deux exploitants, aucune discussion n'a été engagée pour que les aménagements programmés améliorent les conditions de circulation des usagers au sein de cet espace (excepté pour le projet architectural, où le hall de la gare doit permettre de renforcer l'ambiance générale).

(1) Groupe opérationnel n°2 « services de mobilité » du PREDIT : Programme de Recherche et d'Innovation dans les transports terrestres.





- Faire du PE une vitrine de la ville et du quartier environnant (animations, spectacles, ...). Hors, l'image de la Place d'Arc, ensemble commercial situé sur une dalle abritant le Centre bus et adossée à la gare SNCF est perçue de manière négative du fait d'une ambiance générale peu attractive (sentiment d'insécurité lié au manque d'éclairage) (2).

En d'autres termes, le discours du PREDIT se base sur une prise par rapport à un pôle d'échanges définis comme un objet technique de transport (et répondant au second critère de définition d'un pôle d'échanges « parfait » des acteurs rencontrés). Le discours de cet organisme sur les pôles d'échanges le montre :

*« réussir un pôle d'échanges c'est transformer ce site intermodal en un lieu de vie intégré à la ville mais aussi en un lieu d'informations, d'échanges, de commerces et de services. L'objectif est de fournir une réponse aux attentes et aux exigences des consommateurs pour la gestion de leur temps et de leur mobilité : c'est leur rendre plus efficace et plus agréable le temps passé dans les transports ou à attendre les transports (gain de temps avec les services proposés), afin d'obtenir une fréquentation volontaire et non subie des transports collectifs. »*

### **Conclusion.**

Le décalage empirique entre une définition théorique et les projets des acteurs rencontrés est de même nature que celui vu précédemment (entre définition théorique et représentation d'un pôle d'échanges « parfait »). Il existe un lien entre réflexions des acteurs et projets mis en place. C'est en effectuant cette comparaison avec l'exemple de Gares d'Orléans que l'on retrouve une nouvelle fois les différences les plus marquées : n'apparaissent pas les questions d'intégration urbaine, de lieu de vie (excepté pour le projet architectural d'Espace Gare d'Orléans).

Alors que l'on retrouve la notion d'espace intégré à la ville dans le projet Borderouge, l'approche soutenue a été élargie pour s'affranchir des problématiques transports stricto sensu. Des liens peuvent être effectués entre représentation théorique d'un pôle d'échanges, définition théorique actuelle et le projet Borderouge.

---

(1) CODRA : Etude d'aménagement du pôle d'échange de la gare d'Orléans - Rapport de diagnostic, juillet



# Partie 2.



## D'un objet sectoriel du domaine des transports vers un outil d'urbanisme aux représentations diversifiées.

2.1 Aujourd'hui, les fonctions des aménagements proposés visent à différents domaines de compétences.

2.2 La promotion de l'intermodalité n'apparaît plus uniquement comme principal fonction des PE.

2.3 Conclusion de l'analyse des objectifs des acteurs.

## 2.1) Aujourd'hui, les fonctions des aménagements proposés sont tournées pour répondre à différents domaines de compétences.

Comme le souligne G. AMAR, le temps que prend la conception d'un projet est en partie le reflet d'une dynamique en faveur des transports (1).

Pour la mise en œuvre d'un pôle d'échanges, la majorité des aménagements proposés se retrouvent d'un projet à l'autre. Mais l'importance accordée à certains plutôt qu'à d'autres traduit les orientations et les fonctions que les acteurs souhaitent leur accorder.

Nous avons vu auparavant qu'initialement, pour mettre en place un projet de pôle d'échanges, la définition de celui-ci passe par la préconisation d'aménagements comme traduction des orientations et des fonctions de chaque acteurs. En tant que projet de transport, de nombreux aménagements peuvent être regroupés en différentes catégories, chacune d'entre elles répondant à des thématiques que l'on associe aux pôles d'échanges :

- La création ou la restructuration d'un bâtiment central de voyageur pour offrir une meilleure visibilité et lisibilité du site et pour favoriser les cheminements en son sein même. Au final, les liaisons entre les lieux de stationnements et de dessertes sont facilitées ;
- La création de passerelles, de cheminements piétons pour améliorer l'accessibilité. A ce titre, la loi du 11 février 2005 pour « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », oblige à prendre des mesures pour favoriser l'accessibilité des personnes handicapées. Par exemple, le nivellement a pour objectif de rendre les pôles d'échanges accessibles à tous, mais aussi de garantir la sécurité et le confort des déplacements (au-delà de son rôle plus technique de définition des pentes pour l'écoulement et le ruissellement des eaux). Les notions d'accessibilité et de lisibilité sont les maîtres mots pour permettre des parcours de qualité et efficaces.



Photo n°1 : le pôle d'échanges de la gare du Mans.

(1) G. AMAR : Complexes d'Echanges Urbains - Du concept au projet, le cas de la Défense , in Les Annales de la Recherche Urbaine n° 71, Juin 1996.

De ces thématiques, sont issues des exemples concrets d'aménagements urbains ayant subi au fil du temps des évolutions techniques, eux-mêmes issus des réflexions des acteurs partenaires d'un projet de pôle d'échanges comme au Mans ou pour la station Arènes à Toulouse. Reste à confirmer que les fonctions accordées aux aménagements ne sont pas les mêmes d'un projet sur l'autre.

Le projet initial de la station Arènes à Toulouse (1) a été modifié pour devenir plus qu'un complexe d'échanges, dans l'objectif affirmé des acteurs de l'époque (début des années 90), d'aboutir à une opération globale d'aménagement. Cette station devient un nœud important dans l'organisation des transports de la SEMVAT (2) car elle voit la connexion de :

- La ligne A du métro (la 6ième en nombre de montées-descentes) ;
- 7 lignes de bus de passage ;
- Une desserte ferrée périurbain reliant Toulouse à Colomiers ;
- Une ligne ferroviaire régionale (la ligne Toulouse-Auch) ;

Le nouveau projet s'est focalisé sur l'objectif de densification du tissu urbain, la commune de Toulouse ayant acquis des terrains pour accueillir des constructions nouvelles. En effet, est mis en place un projet de développement social. C'est dans le cadre d'une ZAC située autour de la station avec qu'ont été développés :

- Des locaux commerciaux ;
- des logements sociaux (en locatif) réhabilités dans le cadre d'une OPAH, des résidences étudiantes ;
- Des services à la personne
- des bureaux pour accueillir des entreprises tertiaires...

Les acteurs ont pris le parti pris d'optimiser le fonctionnement de la station par le développement d'une opération d'urbanisme étalée sur plus de 5 ans (95 - 2000), date à laquelle 400 places de stationnement ont été ajoutées aux 1 600 existantes, en plus de l'opération privée pour développer les services à la personne (dont un centre commercial ouvert en 1998).

Initialement construit comme une desserte de transports en commun, le site s'est transformé en un projet évolutif devenu plus global. En d'autres termes, se sont accumulées sur ce site des fonctions qui se sont complétées, apportant de la transversalité au site. Cette station définissait d'abord un espace de transport dont les aménagements donnaient un ensemble architectural en cohérence avec des espaces publics environnants. C'est cela qui a contribué à définir des cheminements de qualité permettant des flux rapides (aidés par une bonne signalétique). Il en ressort, au début de l'existence du site, une ambiance générale neutre, minérale et révélateur qu'il s'agissait d'un projet dont l'objectif était de le rendre fonctionnel. Mais les questions de cadre de vie semblaient occultées. C'est de ce constat que s'est greffé le projet d'urbanisme Arènes permettant à la station à aux espaces environnants de répondre à de nouvelles fonctions autre qu'une desserte en transport (sociales par exemple, pour les captifs en surreprésentation dans le quartier).

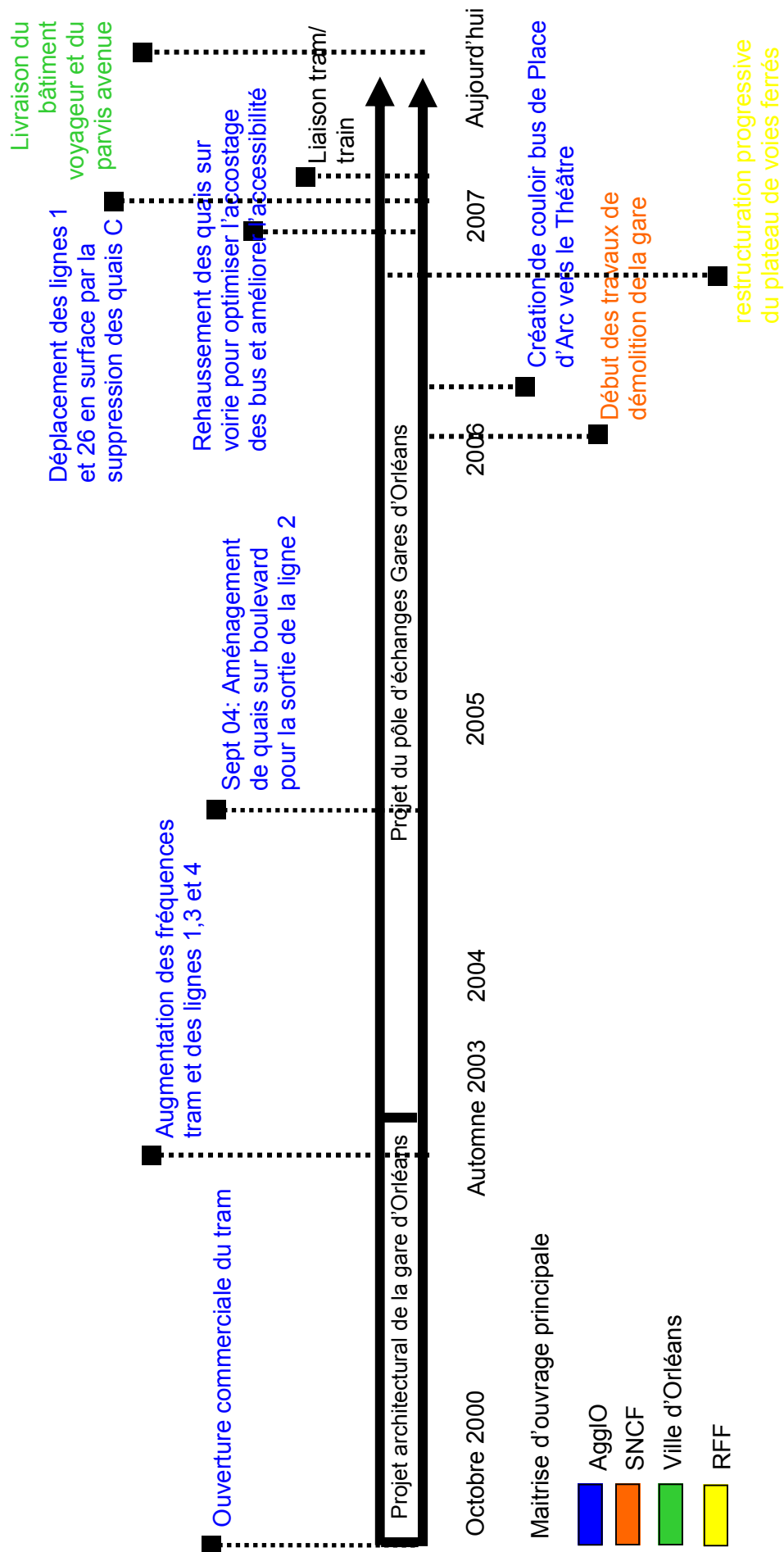
---

(1) S. PAILLARD : Intégration urbaine des pôles d'échange - Etude de cas de la station des Arènes à Toulouse, CERTU, août 2002.

(2) SEMVAT : Société d'Economie Mixte des transports Publics de Voyageurs de l'Agglomération Toulousaine.



## Schéma n°1 : Evolutions techniques du projet Gares d'Orléans





Ainsi, l'étude d'impact menée sur ce site a défini le métro comme un facteur de développement urbain en relation directe avec les prescriptions du Schéma Directeur en matière d'urbanisme : une complémentarité est recherchée entre les projets urbains et les stations de métros de la ligne. La notion de pôle d'échanges est alors adossée à cette relation entre projet de transport et aménagements urbains.

Par cet exemple, le constat suivant est clair : le pôle d'échanges est devenu plus qu'un projet de transport. Ces caractéristiques le rapproche de la définition universitaire des pôles d'échanges. Mais nous n'avons pas encore vu comment évolue des aménagements prévus pour le développement d'un pôles d'échanges.

***Les fonctions des aménagements révèlent l'évolution des représentations d'un pôles d'échanges.***

- L'aménagement de l'Espace Gare d'Orléans.

Porté par le Conseil Régional du Centre, la SNCF, RFF et la Ville d'Orléans, le projet Espace Gare d'Orléans a pour objectif d'améliorer l'accueil des voyageurs SNCF par la création d'un hall de gare de qualité.

En effet, celui-ci a fait l'objet d'un concours architectural, remporté par une entreprise locale (basée à Saumur). Constitué de 6 arches d'acier cintrées sous-tendues, ce toit prendra la forme d'une double vague qui surplombera l'avenue de Paris. Elle définira la charpente de cet édifice. Ce toit incliné et dédoublé se terminera sur cette avenue, pour en améliorer l'esthétisme et la fluidité des lignes de ce bâtiment. Il représente un challenge architectural et technique important et son insertion paysagère a été travaillée : son armature sera peinte en blanc, tout comme l'ensemble de la structure principale et secondaire. Cette dernière

permettra d'abriter le hall de gare d'une superficie de plus de 3 000m<sup>2</sup>.

Cette présentation permet de voir qu'il s'agit d'un projet architectural fort pour l'image de la ville. La gare définissant une entrée de ville pour les voyageurs, ce projet est symbolique et emblématique pour les acteurs qui porte et participe à ce projet. Mais les entretiens effectués auprès des différents acteurs cités auparavant n'ont pas permis de déceler des références au domaine technique des transports, preuve qu'il s'agit d'un projet de nature architectural.



**Photo n°2:** l'Espace Gare d'Orléans vu de l'Av. de Paris.

Mais derrière cette volonté d'améliorer l'accueil des voyageurs par la construction de cet édifice, d'autres aménagements se sont rattachés ultérieurement au projet architectural initial.

- La liaison tram-train

Cette liaison consiste à réaliser un plateau piétonnier pour relier la gare ferroviaire au Centre bus. Cet aménagement a été pensé ultérieurement aux premières réflexions sur la conception du projet Espace Gare. En imaginant cette liaison, le périmètre du projet initial a dû s'étendre et va au-delà de l'objectif initial porté par les acteurs principaux.

Dans le phasage de projet, le bâtiment voyageur et la liaison tram-train seront finis en même temps pour l'aspect fonctionnel du site uniquement (d'autres aménagements tels que des locaux pour héberger des services à la personne, commerces seront prêts à l'horizon 2008). Seul l'aspect fonctionnel des aménagements a été traité dans un premier temps, pour des questions techniques mais aussi pour des questions de priorités des objectifs, afin de garantir la fluidité des déplacements entre la gare et Centre bus.

Mais les acteurs se sont accordés pour réceptionner les travaux à la même date (Fin Septembre 2007) : cela prouve que le projet a évolué puisqu'il ne répond plus uniquement à des enjeux architecturaux liés à un hall de gare. Les relations entre ces deux aménagements sont devenues plus intimes et la nature du projet s'est donc modifiée par la réalisation de cette liaison. Le projet intègre alors des préoccupations architecturales mais également des problématiques de transports et de circulation des flux piétons. Mais l'approche technique reste prédominante dans les fonctions de ces aménagements. Pour résumer, jusqu'en 2003, ces deux projets comprennent les actions suivantes :



**Photo n°3:** entrée de l'actuelle liaison reliant le Centre bus à la gare via le centre commercial.

- La libération partielle des locaux de la Poste la démolition de ces bâtiments ;
- Le transfert de l'attente taxi et des services voyageurs de la SNCF
- La démolition de la gare ;
- La construction de l'Espace Gare d'Orléans ;
- La réalisation de la liaison tram-train.

La fonction de ces aménagements contraste avec ceux prévus ultérieurement, dans une tranche 2, et ont été à l'origine de l'élargissement du périmètre initial du projet. En réalité, deux extensions ont été imaginées pour répondre à de nouveaux enjeux de transports urbains :

L'intégration du Centre bus dans le projet. L'intégration d'un autre mode de transport dans le périmètre du projet vise à anticiper l'arrivée de la seconde ligne de tramway à proximité du site.

Le Centre bus est un espace à fort enjeu en matière de transports urbains puisqu'il est situé sur les Mails (boulevards ceinturant le centre ville historique), constituant un axe fort de la desserte en TCU. En effet, plus de 1 000 bus passent quotidiennement (au cumul des deux sens) (1)

- Les aménagements situés avenue de Paris et Albert 1er (2), de part et d'autre du terminus de la gare. Dans le protocole d'accord signé en octobre 2005 sur le « Centre d'échange de la Place d'Arc - Gare d'Orléans » entre les différents partenaires du projet, la seconde phase de travaux (tranche 2) prévoit différentes solutions techniques pour « l'aménagement de l'intermodalité ». Derrière cette expression, sont prévus les actions suivantes :
  - ⇒ La restructuration du plateau de voies ferrées, notamment la libération des emprises occupées par l'actuelle voie 7 située le long de l'avenue de Paris ;
  - ⇒ La démolition des bâtiments administratifs de la SCNF ;
  - ⇒ La réalisation d'un parking en ouvrage de 3 niveaux le long de l'avenue.

Comparée à la définition de l'intermodalité dans son acceptation universitaire actuelle vue dans la 1<sup>ère</sup> partie de ce travail, les aménagements proposés ne représentent pas des fonctions pour la promotion de l'intermodalité. Les acteurs ayant signé ce document ont une autre vision de ce que représente l'intermodalité dans son acceptation théorique.

Il existe un décalage temporel entre la volonté de promouvoir l'intermodalité et les actions en sa faveur. Aujourd'hui, il y a convergence sur la priorité à accorder à cette notion entre les différents acteurs orléanais, même si ce constat est atténué dans la conception du projet. Il y a superposition de projets transports puisque chacune des étapes du projet correspond à des aménagements pour un mode de transport, sans vision intermodale :

- Tranche 1 : elle est dédiée aux piétons et à ces déplacements par la réalisation de la liaison Tram-Train ;
- Tranche 2 : les aménagements pour l'amélioration de la desserte des transports collectifs urbains sont au centre de cette phase du projet, par la restructuration partielle des lignes passant par le Centre bus (cette étape est prévue à court terme, mais sera effectuée alors que les travaux de l'Espace Gare seront terminés). Cela est dû en partie parce que la prise en compte de cette thématique transports urbains a débuté après, dans le cadre du projet Gares d'Orléans initié par l'Agglo et dans le cadre du projet Espace Gare piloté par la Ville.

Comme le montre le schéma sur les évolutions techniques du projet, les différents travaux de restructuration du réseau bus sont progressifs et étalés dans le temps :

- Septembre 2004 : report de la desserte des lignes en passage du Centre bus vers les boulevards situés à proximité. Ce sont la rue Albert 1er (quai I et J) et le boulevard Martin (quai L et M). En terme de fréquentation, 8 700 montées s'effectuent quotidiennement au Centre bus (dont 6 000 montées Tram) et 5 500 sur les arrêts situés en dehors du Centre bus.

(1) Source : SETAO

(2) plan du site en annexe.



- Septembre 2007 : suppression des quais C et D situés dans le Centre bus (lignes 1 et 26) pour laisser place à la création de la partie sud de la liaison Tram-train et le plateau piétonnier.



**Photo n°4:** quais C et D supprimés en septembre 2007. (arrivée de la liaison Tram-train sur la droite).

Cette planification des travaux de restructuration et l'étalement de ceux-ci dans le temps a pour objectif d'éviter de trop fortes perturbations vis-à-vis de la clientèle.

En parallèle, un réseau cyclable traversant le périmètre du pôle d'échanges sera mis en place, les aménagements pour promouvoir l'usage du vélo faisant l'objet de fortes ambitions pour l'agglomération orléanaise depuis environ 2 ans (1). Ce programme de développement du réseau répond à un constat : il existe peu d'aménagements cyclables à proximité du pôle d'échanges, et les pistes existantes sont de qualité et de sécurité très variables (1). Par exemple, la bande cyclable sur les mails passant par le Centre bus est peu sûr (conflit d'usage important) et est peu confortable (bande étroite et cohabitation cycle/piétons perfectible car le marquage au sol manque à certains endroits).



**Photo n°5:** des pistes cyclables sur les mails peu sûrs.

(1) avec un budget multiplié par deux entre 2006 et 2007.

(2) CODRA : Etude d'aménagement du pôle d'échange de la gare d'Orléans - Rapport de diagnostic, juillet 2006. Bureau d'étude mandaté pour la réalisation d'une étude sur l'accessibilité au pôle d'échanges.

Sur le court terme, les aménagements prévus répondent à des enjeux sectoriels, où chaque aménagement a pour objectif de résoudre les problèmes mis en valeur pour tel ou tel mode de transport comme le récapitule le tableau suivant :

**Tableau n°4:** aménagements prévus autour de Gares d'Orléans.

constat	Solution technique	Domaine du projet
- Peu d'itinéraires cyclables aménagés et pas de maillage entre les aménagements existants	- Création d'un itinéraire cyclable bidirectionnel sur la rue Albert 1er (court terme)	- Transport (deux roues)
- Peu d'intermodalité - Ambiance et confort d'attente perfectible	Sortie de deux lignes de bus du Centre bus (allant contre l'idée de concentration des dessertes TC). - aménagement d'un plateau piétonnier	- Transports (TCU)
Des itinéraires de déplacements peu lisibles	- Liaison Tram-Train	- transport (piétons)

De nombreux projets sont prévus aux abords du pôle d'échanges, en réponse à cette politique communautaire qui se veut volontariste. Ceux-ci sont inscrits dans le document de propositions du CODRA (1). Dans ce document, pour répondre au 3ième objectif principal issu du diagnostic, est projeté « la réalisation d'un ensemble maillé d'itinéraire cyclable ». Cet objectif arrive en 3ième place, dans la conclusion du rapport, indépendamment de celui proposant de « renforcer l'intermodalité. Cela revient à dire que les aménagements prévus pour promouvoir les deux roues ne sont pas perçus pour développer l'intermodalité.

Un décalage empirique est à souligner puisque les aménagements pour promouvoir l'intermodalité devraient contenir, entre autre, ceux pour la promotion des deux roues. Un problème de représentation des fonctions de ces aménagements est donc observable à travers ce document cosigné par l'ensemble des acteurs du projet Gares d'Orléans.

Dans la tranche 2, issue des premières réflexions sur le projet gares d'Orléans, les fonctions de ces aménagements répondent à des problématiques transports. Mais aussi bien au cours des entretiens que dans ces documents de travail, il n'a été possible d'observer de fortes relations entre la tranche 1 et le projet architectural. La liaison Tram-train est réalisée pour deux fonctions distincts servant aux deux projets :

- Faciliter les flux de voyageurs SNCF et le Centre bus par l'amélioration de la lisibilité et l'intuitivité des flux en reliant ces deux modes de transports (projet piloté par la Ville d'Orléans et la SNCF) ;
- Promouvoir les deux roues (la suppression des 2 quais de bus permettra de laisser place à cette liaison et au passage d'un itinéraire cyclable dans le Centre bus (fonction du projet piloté par l'agglomération).

(1) CODRA : Etude d'aménagement du pôle d'échange de la gare d'Orléans - Propositions d'aménagement, aout 2006.

La présence, à proximité du pôle d'échanges, de la gare routière interurbaine ne constitue aujourd'hui encore qu'une potentialité. En effet, étant donné son retrait du projet Gares d'Orléans (pour des raisons politiques que les acteurs rencontrés n'ont su clairement expliquer), le Conseil Général du Loiret a développé un projet pour le réaménagement de sa gare routière, indépendamment de celui évoqué ci-dessus. Que ce soit en terme d'aménagement que de coordination des horaires, mener en parallèle deux projets de cette nature va à l'encontre de la notion d'intermodalité soutenue par l'agglomération. D'autant plus que le Conseil Général prévoit dans son projet (4<sup>ème</sup> orientation) de disperser des arrêts sur le territoire intercommunal, ayant pour possible conséquence une baisse du report de clients des bus interurbains sur les transports collectifs urbains.



**Photo n°6:** entrée de la gare routière interurbaine (rue Albert 1er).

En définitive, le périmètre actuel du pôle d'échanges Gares d'Orléans regroupe deux projets distincts (un de transport et un architectural), leurs caractéristiques techniques ont certes mûri mais dont la finalité et leurs fonctions n'ont que très peu évolué. Ces fonctions, visant à répondre à des domaines sectoriels du transport, révèlent que le changement des représentations d'un pôle d'échanges a été faible : ce projet est resté un objet technique de transport mais aussi de prestation de service.

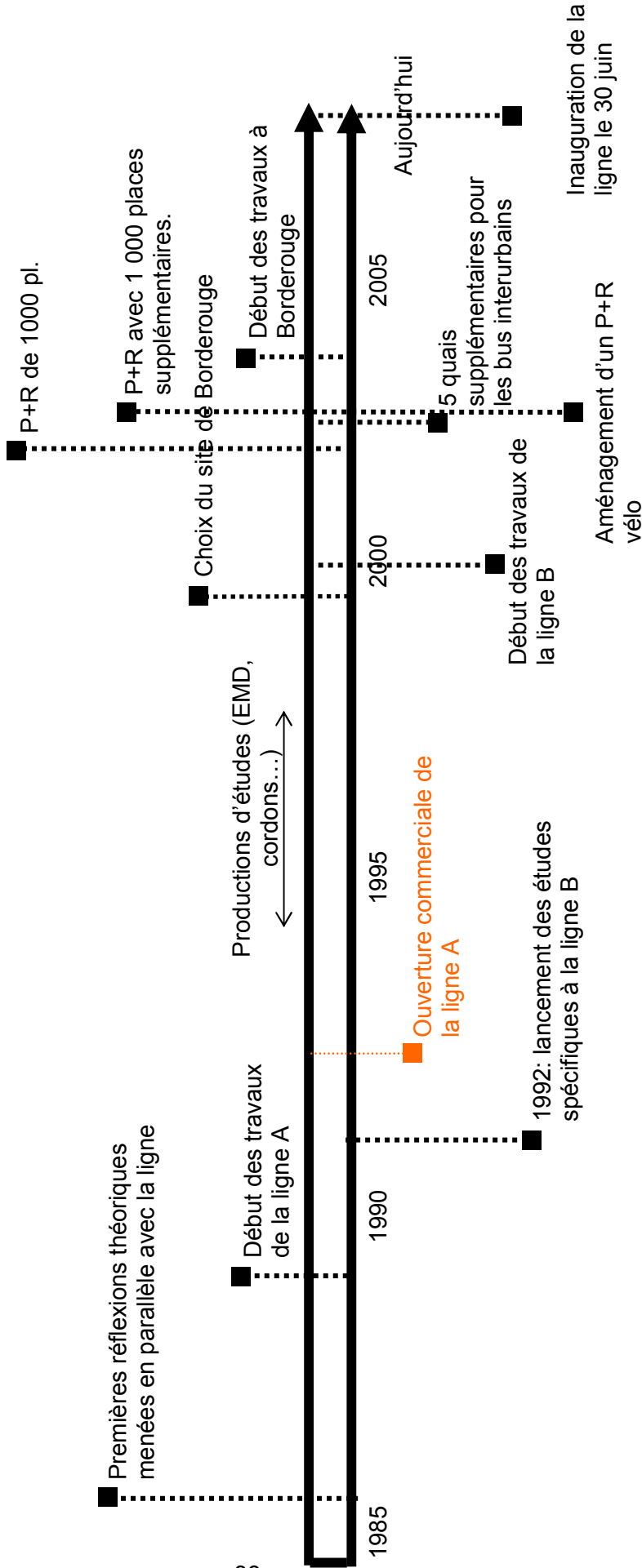
***L'évolution des fonctions des aménagements de Borderouge est issue d'une réflexion ayant dépassée des problématiques sectorielles de transports.***

- Les caractéristiques singulières du réseau de transports en commun toulousain.

Le réseau urbain dessert Toulouse et les 83 autres communes de son agglomération compris dans le PTU.

Conséquence de la forte implication de la Ville de Toulouse : le réseau hérité du début du XX<sup>ème</sup> siècle, et renforcé dans les années 70, était bien adapté à l'échelle spatiale et à la structure des mobilités de l'époque. Mais en 1999, l'aire urbaine s'étend bien au-delà des limites du PTU. Le cœur de l'agglomération est devenu multipolaire (le centre historique et 4 pôles de mobilités périphériques). Paradoxalement, l'analyse du réseau actuel révèle une structure radiale avec des lignes de bus convergeant vers l'hypercentre de Toulouse, principal financeur et actionnaire du SMTC. Les pôles de mobilité ne sont pas tous connectés entre eux et apparaissent mal desservis par les transports en commun. De plus, il n'existe aucune transversale ou de rocade en dehors de la ligne 1 faisant le tour de l'hypercentre, sur les boulevards circulaires du XIX<sup>ème</sup> s.

## Schéma n°2 : Évolutions techniques du projet Borderouge



Les données statistiques confirment que le réseau ne capte qu'une part limitée des déplacements quotidiens effectués sur l'aire urbaine toulousaine : environ 13% des flux motorisés et 8% tous modes confondus, même si la zone d'influence de la ligne A du métro permet d'atteindre la part de 20% des déplacements motorisés (dans un rayon inférieur à 600m d'une station), ce qui représente environ 25% des 1 906 000 déplacements mécanisés enregistrés quotidiennement sur l'agglomération en 1996 (1). Par ailleurs, la confrontation des fréquences entre ligne de métro et lignes de bus met à jour une offre sans unité qualitative, observation renforcée le week-end où l'offre varie du simple au double selon que l'on considère le réseau de bus ou celui du métro (le dimanche ce rapport passe de 1 à 4).

En définitive, les caractéristiques du réseau toulousain sont issues de deux grandes catégories :

- Une première issue du jeu d'acteurs où le SMEAT (2) favorise le renforcement des pôles de mobilités périphériques et le cœur de l'agglomération.

En effet, la structure politique du SMEAT garantit le leadership de la Ville de Toulouse, leadership que l'on retrouve également dans la gestion du SMTC où 50 % des sièges (soit 9 personnes) sont occupés par des élus de la commune (contre respectivement 6 et 3 sièges pour le Conseil Général et le SITPRI (3), regroupant les communes périphériques. D'où un rôle majeur joué par la Ville de Toulouse dans la définition des grandes orientations en matière de la politique de transport. D'un autre côté, les communes périphériques et le Conseil Général expriment leur mécontentement sans véritablement pouvoir jouer un rôle de contrepoids.

- Une seconde catégorie de caractéristiques, basée sur des préoccupations techniques : la commune de Toulouse cumule une offre de stationnement très développée et des activités spatialement éclatées sur la vaste commune-centre, ce qui limite la massification des flux.

D'où la plus grande difficulté à rendre attractif le réseau de transports collectifs. Comme à Grenoble, l'agglomération toulousaine se distingue par une offre « à deux vitesses » : très performante le long du corridor emprunté par le VAL, mais nettement moins sur le reste du réseau, qui souffre notamment faibles fréquences de passage.

- Le Métro : la ligne structurante du réseau de TC, comme principal axe lourd de transport de la Ville de Toulouse.

La ligne A du métro traverse Toulouse du Nord Est au Sud Ouest sur une distance de 12,5 km. Inaugurée en 1993, elle est souterraine sur la majeure partie de son tracé et le système choisi, un métro du type VAL (Véhicule Automatique Léger), explique un lourd investissement d'environ 450 millions d'euros. Sur les 18 stations que compte la ligne, seules celles de Jolimont et de Basso Cambo (lieu du poste de Commande Central du VAL) sont aériennes. Mais malgré cela, les élus se réjouissent d'un investissement qui va révolutionner la vie des usagers et favoriser le recul de la voiture (4).

(1) : SMTC – AUAT : Qui, Pourquoi, comment, où les toulousains se déplacent dans l'agglomération en 1996 ?, fév. 1998.

(2) SMEAT : *Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine*.

(3) SITPRI : *Syndicat Intercommunale des transports Publics de la Région Toulousaine*.

(4) G. JOURDAN : *Transports, planification et gouvernance urbaine, étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur*, coll. Villes et territoires, éd. l'Harmattan, av. 2003.



Mais cette idée sera vérifier que pendant une courte période, la faute à une baisse générale de la fréquentation des transports collectifs : en effet, l'année 1992 correspond au minimum historique de fréquentation du réseau depuis 1945 car les travaux engendrés ont pénalisé les bus et le nouveau système de billettique a vu son tarif augmenté de 26% pour l'abonnement mensuel par exemple (1).

Sur cette ligne, sont aménagés 5 pôles d'échanges multimodaux, comprenant des parkings mis à disposition des automobilistes afin de favoriser le transport combiné. Mais comme nous l'avons vu dans la première partie de ce travail de recherche, ces sites (2) peuvent être considérés comme des pôles d'échanges car ces stations permettent aussi la correspondance entre le bus et le métro.

- Localisation et Présentation du pôle d'échanges Borderouge

Située au nord de l'agglomération dans le quartier portant le même nom, la station Borderouge est le terminus de la ligne B, qui a été inaugurée le 30 juin 2007. Cette station est l'une des plus porteuses de la ligne B, et ce, à plus d'un titre.

En observant le schéma retraçant les évolutions techniques du projet, différentes remarques sont formulées, regroupées en deux groupes :

- **A l'échelle de la ligne B**, les premières réflexions sur sa création date de plus de 20 ans. En réalité la ligne B s'intégrait dans un projet de réorganisation du réseau de transports avec basé sur deux axes forts disposés en croix. Mais dans les années 80, le cout financier de ce programme a eu raison de cette seconde ligne. En effet, le retard pris par la ligne B est en partie causé par une incapacité des acteurs à pouvoir financer conjointement deux axes de transport de cette ampleur. Globalement, le temps des réflexions et des études préalables est longue, comparé à la durée des travaux déjà importants (environ 7 ans), surtout vis-à-vis à des projets d'axes lourds mis en place dans d'autres agglomérations (Bordeaux par exemple).
- **A l'échelle du site Borderouge**, ce schéma révèle une accélération des modifications avant le début des travaux de la ligne pour parer à de nouvelles donnes :  
⇒ le site de la station terminus a changé au profit de Borderouge, la Ville de Toulouse ayant développé un projet de ZAC sur ce quartier.

---

(1) : SMTC – AUAT : bilan des études de suivi du métro entre 1992 et 1996, 1999.

(2) : Ce sont les stations de Balma-Gramont (1200 pl.), Argoulet (460 pl.), Jolimont (350 pl.), Arènes (780 pl.), Basso Combo (690 pl.).



- ⇒ La capacité du P+R a été augmentée en 2004 pour parer à l'évolution de la fréquentation globale des autres parkings relais de l'agglomération. En effet la hausse de leur fréquentation a conduit le SMTC à vouloir accroître la capacité du parking de Borderouge. Mais c'est surtout le projet de bretelle périphérique reliée à la station pour renforcer le rabattement des voitures vers le métro qui a incité à cet agrandissement. La capacité du parking sera la plus importante de l'agglomération, avec celui de la station Balma-Gramont (avec 1 000 places). Il en résulte une accessibilité de très bonne qualité permettant les combinaisons métro, bus, voiture et marche à pieds.



**Photo n°7:** aperçu du P+R de Borderouge (traversée de l'œuvre architecturale).

- ⇒ Le nombre de quais bus a été revu à la hausse (5 quais supplémentaires) pour accueillir les bus interurbains du Conseil général de Hte-Garonne. Pour la gare routière, un échangeur et un pont, sont construits pour relier le quartier au périphérique, situé plus au nord, afin de faciliter l'accès des communes limitrophes au quartier.



**Photo n°8:** quais qui recevront bus urbains et interurbains (au premier plan le TCSP en construction).

Par l'ensemble des aménagements prévus pour cette station terminale de la ligne B, les fonctions ont été les suivantes :

Domaine des transports	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un rabattement pour renforcer l'attractivité du PE et de la ligne B ;</li> <li>- Une accessibilité simplifiée au centre-ville ;</li> <li>- Des aménagements articulés et pensés en vu de limiter le temps des ruptures de charge.</li> </ul>
------------------------	---

Mais les fonctions de ces aménagements ou le choix d'une localisation stratégique ne s'arrêtent pas à ces représentation du domaine des transports urbains. En réalité, ils répondent à des enjeux réciproques de transport et d'urbanisme :

- D'un point de vue technique, le choix même du site apporte des facilités pour la conception et la réalisation des aménagements (il est toujours plus facile de construire sur des terres vierges de constructions. Dans cette situation, les contraintes spatiales sont moins importantes, mais cela ne veut pas dire que les contraintes foncière le soient toutes autant.

D'un point de vue urbanistique, le choix du site permet de répondre aux éventuels problèmes d'enclavement sinon d'accessibilité du quartier au reste de l'agglomération ; sachant que ce dernier sera composé majoritairement de logement locatif sociaux, où la part des captifs est généralement surreprésentée. La vision technique de ce projet ne doit donc pas faire abstraction d'un effort d'intégration urbaine du site non seulement pour répondre à la législation en vigueur (au titre du 1% architecture) mais aussi par la pose d'éléments de verdure pour rendre le site plus agréable aux futurs utilisateurs. Le projet de pôle d'échanges fait partie intégrante d'un projet urbain et le pôle d'échanges constitue un enjeu fort, structurant pour le développement du quartier en construction. Dix mille voyageurs par jour transiteront par le terminus Borderouge ;

- ils emprunteront également les bus, leur voiture, leur vélo ou marcheront. Aujourd'hui situé sur l'emplacement d'anciennes terres maraîchères, ce terminus sera au centre d'un nouveau quartier d'habitations, où 3 700 logements sont en cours d'aménagement, et d'activités. Mais en même temps, le projet de pôle d'échanges a conditionné l'organisation urbaine de l'ensemble du quartier, en définissant l'élément moteur pour l'urbanisme du quartier.

L'intérieur de la station a également été pensé, non seulement pour répondre à des préoccupations architecturales importantes mais aussi et surtout pour faciliter les cheminements des usagers (que ce soit pour la salle des billets, les quais et la place située au dessus de la station du VAL).

L'accès vers les distributeurs de billets et le local d'accueil du public est aisé. Pour les piétons et les vélos, l'arrivée à la station est rassurante grâce à un mail ombragé mis en place vers le boulevard Nettwiller et reliant la station au Nord du quartier, et aux secteurs au-delà du périphérique. Le parking délimité par une bande de verdure s'articule en deux parties autour de ce mail. Le stationnement des véhicules des personnes handicapées a été prévu à proximité du local de la gare routière ; un accès indépendant de celui du parking, situé directement depuis le boulevard Nettwiller, lui est dédié (1).

(1) Tisséo info n°14 et 10 ; L'express: Toulouse : dans quel quartier vit-on le mieux ? dossier du 08/12/05.







Quais du TCSP et des  
bus interurbains

Emplacement du P+R

Sortie de la station

**Photo n°9:** vue aérienne du  
quartier Borderouge, 2004.

## 2.2) La promotion de l'intermodalité n'apparaît plus uniquement comme l'unique principale fonction des pôles d'échanges.

En tentant de définir ce qu'est un pôle d'échanges dans la première partie, on a vu que les modes de déplacements associés et les contraintes que leur articulation apporte sont complexes tant sur le domaine technique qu'organisationnel. La démarche descriptive retenue pour identifier les objectifs de chaque acteurs en présence devra permettre de connaître la qualité relationnelle qui les unit. Mais surtout, cette approche montrera qu'il est les objectifs de chacun des partenaires peuvent évoluer, diverger ou converger.

La notion de pôle d'échanges traduit une évolution de la conception des espaces de transport. Initialement perçu et conçu en terme de lignes puis de réseau (avec un changement d'échelle) et de points de réseau, l'aménagement et le management des espaces de transport en commun nécessite aujourd'hui une problématique qui dépasse la simple fonction du transport (1). L'exemple de Borderouge est là pour aller dans ce sens. D'abord conçu comme un outil au service du transport, les pôles d'échanges répondaient aux objectifs de ce domaine uniquement, de façon similaire aux solutions techniques proposées dans le cadre du projet Gares d'Orléans. Aujourd'hui, l'enjeu n'est plus la rapidité du transport (ferroviaire, en site propre...), mais :

- Le temps nécessaire entre deux modes de déplacement ;
- L'attrait des lieux d'embarquement/débarquement ;
- la satisfaction de l'utilisateur dans ces espaces de correspondances.

Mais au-delà de ces enjeux, des objectifs communs en matière d'aménagement et de management de ces sites peuvent être regroupés en 4 points :

- une facilité d'échanges de modes de transport pour l'utilisateur, par l'optimisation du temps de rupture de charge et la prise en compte de l'intermodalité et de la multimodalité ;
- une gestion des parcours et des flux des usagers par l'amélioration de la visibilité de l'espace, par des choix urbanistiques et architecturaux ;
- une économie de la construction par la constitution d'un partenariat et l'apport d'une valeur ajoutée par des commerces et des services ;
- une sécurité des espaces par une mise aux normes, une surveillance multimodale, une présence humaine et un agrément du site par des commerces et des services.

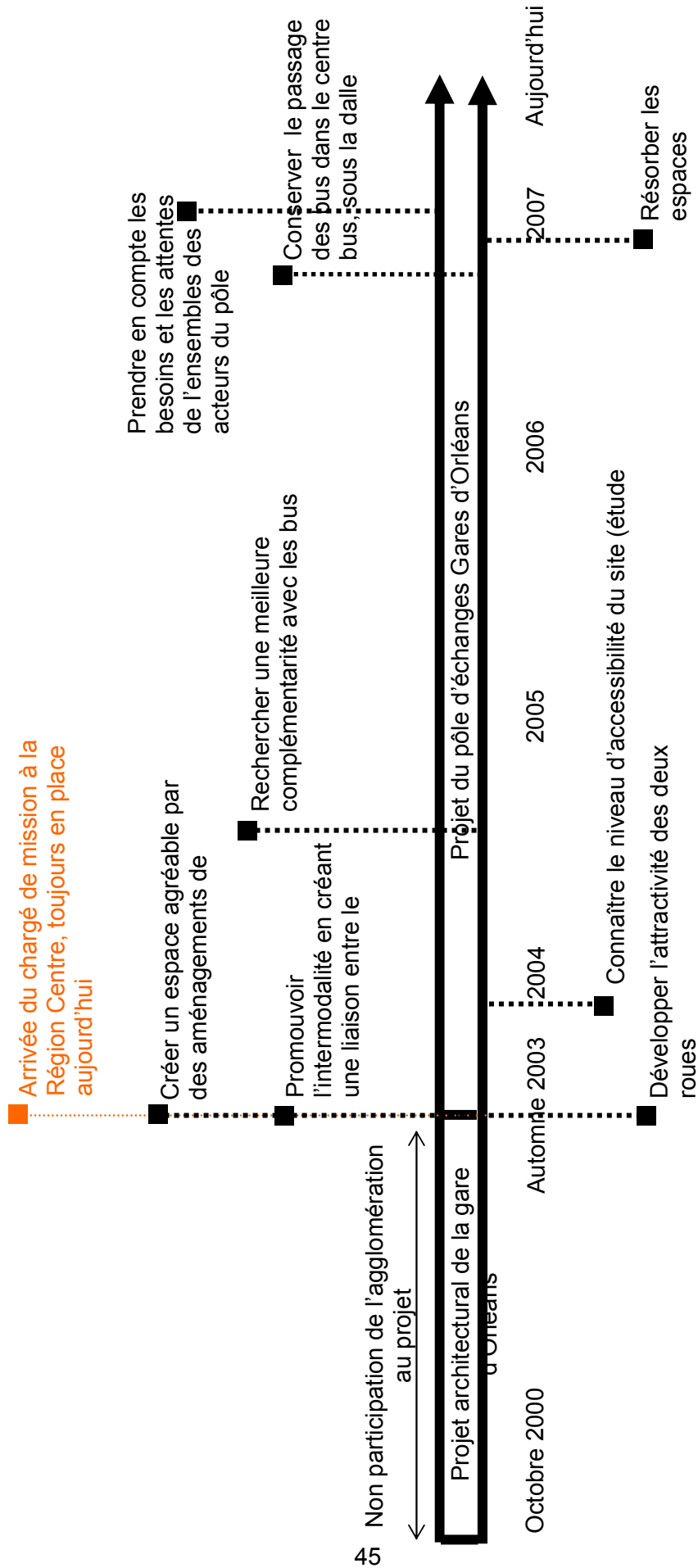
Si le pôle d'échanges de la Défense a été considéré comme un exemple, c'est parce qu'il a remplis l'intégralité de ces critères. En effet, Les aménagements réalisés pour ce pôle d'échanges réunissent en un même site plusieurs fonctions. La combinaison d'espaces des transports, des commerces et des services permettent de créer un nouvel ensemble plus global pour répondre aux dégradations de la qualité du site (Pollutions sonores, atmosphériques et visuelles par exemple).

---

T. ROTY: Conception et management de projets de pôles d'échanges. La question des parcours des usagers : La Défense, Massy, Val d'Europe, PREDIT, dec. 2000;



### Schéma n°3: Objectifs de l'agglomération d'Orléans



Mais cet exemple n'est pas encore la règle et encore aujourd'hui la divergence d'objectif ou d'intérêt est une raison majeure des difficultés rencontrées par les acteurs des pôles d'échanges, qui dépasse le seul cadre du transport (1). Reste à confirmer que les réflexions sur les pôles d'échanges évoluent par l'intermédiaire des objectifs qu'ils accordent à ces projets. Nous nous baserons sur les exemple de Gares d'Orléans et de Borderouge pour démontrer que leur définition des pôles d'échanges évoluent à des rythmes variables.

***Une évolution récente des objectifs pour le projet Gares d'Orléans mais qui ne se concrétise pas toujours dans les faits.***

Une approche par acteur interrogé a été privilégiée pour montrer que les objectifs de l'organisme ont plus ou moins évolué au cours du temps

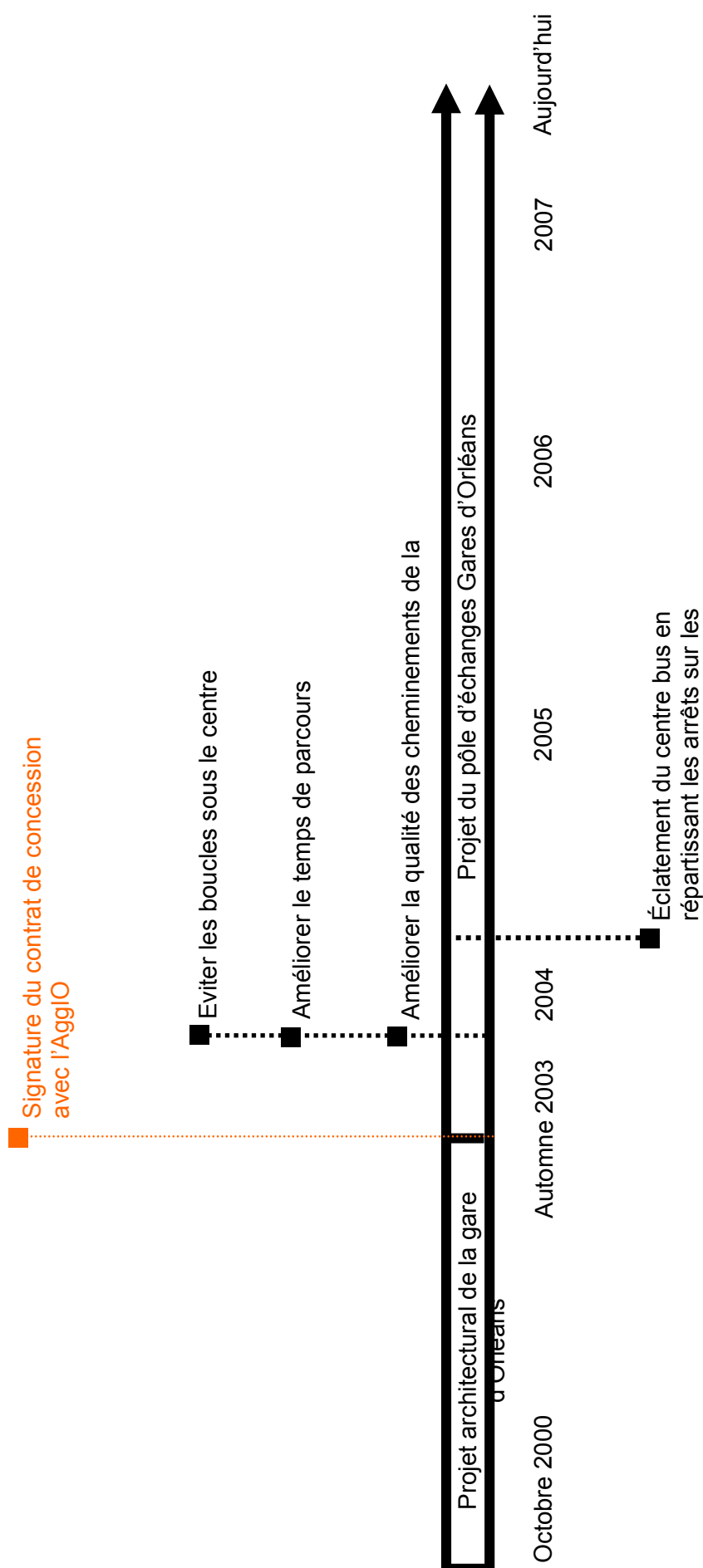
Le pilote de l'opération Gares d'Orléans : l'agglomération d'Orléans

Même si vraisemblablement les premières réflexions sur l'organisation d'un pôle d'échanges autour du site de la gare sont antérieures à cette date, l'arrivée de la chargé de mission PDU à l'agglomération orléanaise a permis de valider des objectifs prioritaires suivants pour ce projet :

- La promotion de l'intermodalité. C'est le premier acteur rencontré à évoquer cette notion si tôt dans le temps. La liaison Tram-train est perçue (aujourd'hui) comme un aménagement pour renforcer l'intermodalité, alors que lors de sa conception, le pilote de l'Espace Gare d'Orléans) (la région et la Ville d'Orléans) voyait cette liaison comme un moyen de fluidifier des flux de piétons uniquement.
- Développer l'attractivité des deux roues. La mise en place d'une politique volontariste dans ce domaine date de fin 2003, dans le PDU. Mais dans les faits, peu d'actions s'observent encore aujourd'hui autour du pôle d'échanges et l'offre en lieu de stationnement à proximité reste encore faible. L'étude CODRA a d'ailleurs souligné l'insuffisance de cette offre, alors que cette carence aurait dû être atténuée depuis 2003. Cette politique, inscrit en même temps que la promotion de l'intermodalité, montre que pour l'agglomération, l'attractivité des deux roues peut favoriser l'intermodalité.
- Créer un espace agréable par des aménagements de qualité. Par cet objectif (évoqué à la même époque que les précédents), on s'attendrait à ce que les préoccupations d'ordre urbanistique soient intégrées au projet, avec des réflexions sur l'ambiance générale du site à améliorer. En réalité , derrière cette expression, la discussion avec l'acteur a révélé le souci de la lisibilité et de la visibilité des lieux et de la volonté d'améliorer la qualité des déplacements (en terme de temps).



## Schéma n°4: Objectifs de la SEMTAO



C'est sous un angle technique que sont abordés ces premiers objectifs, en avance (nous le verrons après) par rapport aux autres partenaires, toujours en donnant une priorité à la question de la fluidité des déplacements. Cette idée est essentielle aux yeux de l'agglomération si bien qu'une étude approfondie sur l'accessibilité du site est demandée à un bureau d'étude (CODRA) afin qu'il puisse apporter un regard extérieur et des nouvelles propositions.

- Rechercher une meilleure complémentarité avec les bus interurbains et le TER. Cette étape montre une ouverture vers plus d'intermodalité, en faisant référence pour la première fois à plusieurs modes de transport, déjà présents à proximité du périmètre du pôle d'échanges. Mais l'un des objectifs mis en avant par l'étude du CODRA a été, 2 ans et demi plus tard après avoir émis le souhait de rapprocher les modes de transports, de « prendre en compte les besoins et les attentes de l'ensemble des acteurs du pôle ». Avec du recul, cela sous-entend que cette dernière idée n'a pas été véritablement prise en compte avant.

Il faut noter en parallèle le fait que peu d'évolutions techniques ont été validées au cours de cette même période. En faisant ce lien, on s'aperçoit d'une situation de blocage, sinon de non évolution du projet vers d'autres problématiques autre que celles liées aux transports urbains. Encore aujourd'hui, certaines décisions n'ont été prises, leurs validations étant repoussées à des dates ultérieures (comme pour la question des conditions d'accessibilité aux remonte-charges rue Albert 1er par exemple).

En définitive les objectifs de l'agglomération sont prioritairement liés à l'amélioration des conditions de déplacement. Le manque d'évolution des objectifs concourt à celui des aménagements et de la transformation du projet. Si bien que le projet, par ces objectifs est aujourd'hui un projet visant à répondre à des problèmes de transport.

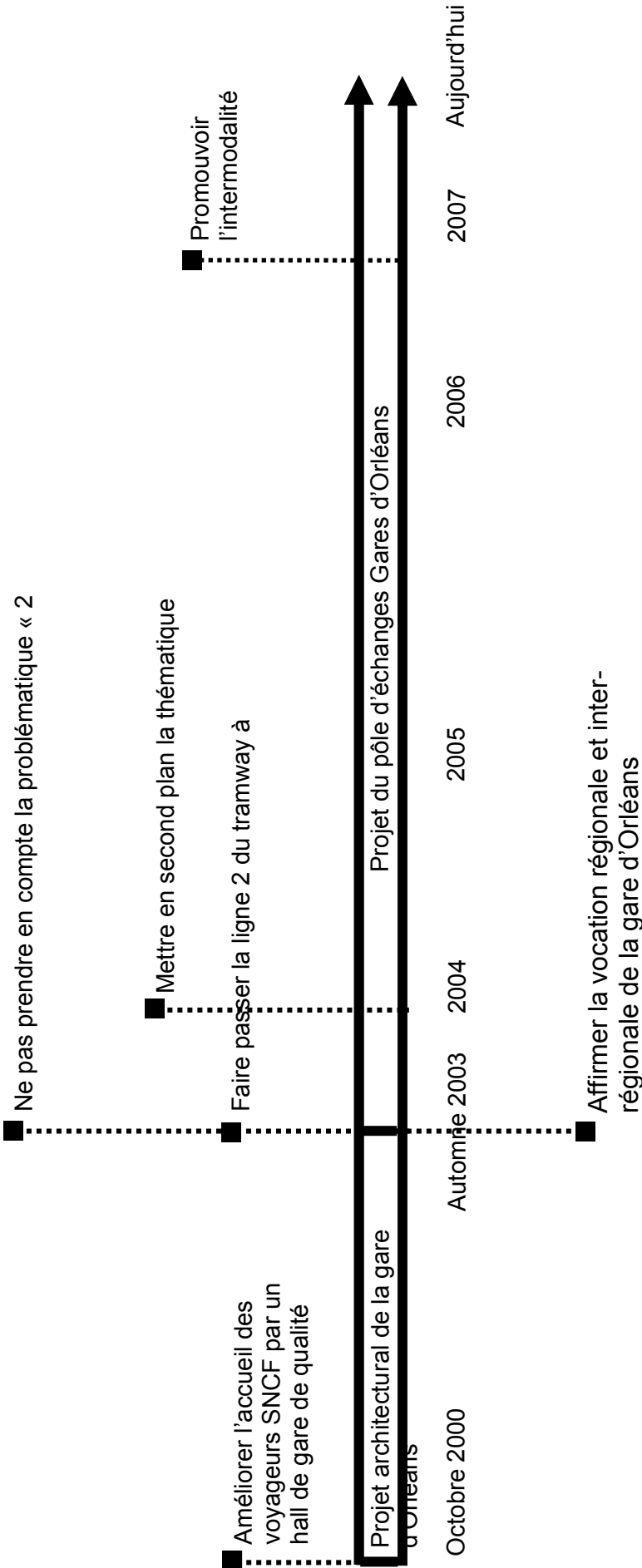
### ***La SEMTAO, l'exploitant du réseau des transports en commun***

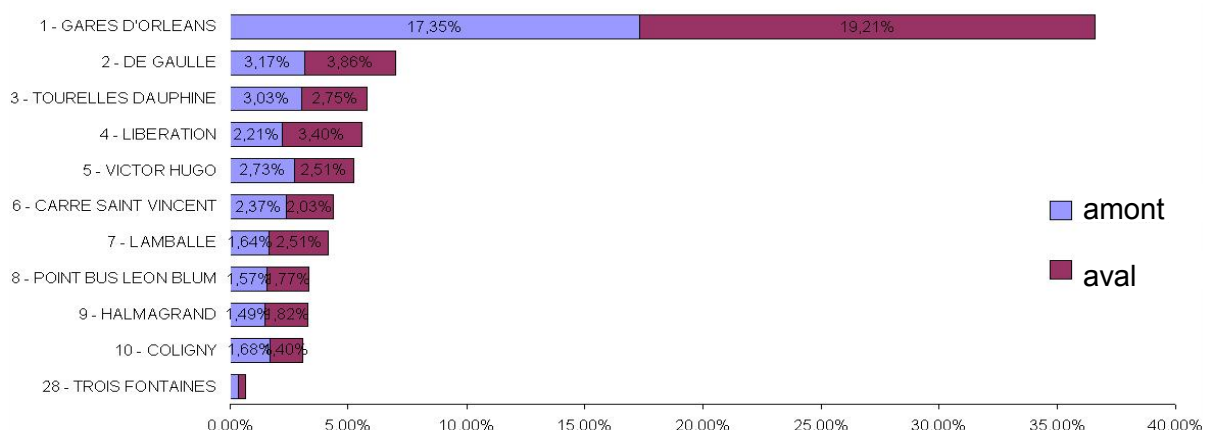
En tant qu'exploitant du réseau de transports collectifs de l'agglomération, son rôle est principalement de répondre aux objectifs de l'agglomération en terme de gestion de la flotte de bus et de coordination du trafic et des déplacements. Il apparaît alors somme toute logique que la SEMTAO, en tant que prestataire de service réponde aux objectifs fixés par l'agglomération tant en terme de qualité de service (pour répondre à l'objectif d'attractivité du réseau) que d'assistance à maître d'ouvrage, pour apporter conseils à la collectivité. La SEMTAO ne fait alors que de tenter d'appliquer tant que possible les objectifs défendus de l'agglomération en apportant également son regard d'expert pour imaginer des solutions techniques viables.

Après la signature du contrat de concession avec l'agglomération, la SEMTAO a réaffirmé l'enjeu fort que représentait Gares d'Orléans, ne serait-ce que parce que le centre bus constitue le nœud principal du réseau en transports en commun de l'agglomération :



# Schéma n°5: Objectifs de la Région Centre





**Tableau n°5:** poids des correspondances des principales stations du réseau TC d'Orléans.

Les objectifs fixés par la SEMTAO sont clairement orientés vers la recherche d'optimisation du réseau par la volonté de :

- Éviter les boucles sous le Centre bus, c'est-à-dire augmenter la distance des parcours des bus y transitant. La conséquence de ces boucles sur le temps de parcours est également un argument allant en la faveur d'un scénario pour le pôle d'échanges : la SEMTAO soutenait initialement l'idée de condamner le Centre bus en répartissant les différentes dessertes sur les différents arrêts situés à proximité du pôle d'échanges.
- Améliorer la qualité des cheminements de la clientèle. Derrière l'expression « qualité des cheminements », est sous-entendu la notion de fluidité et d'efficacité des déplacements. Pour réduire le temps de transit entre deux dessertes.

Tous ces objectifs vont dans la même direction visant à améliorer les conditions de déplacement et d'accessibilité au périmètre de Gares d'Orléans, en donnant une priorité aux modes alternatifs. De plus, ces objectifs trouvent une unité en privilégiant une approche « clientèle », c'est-à-dire que les aménagements doivent être pensés en vue d'en connaître prioritairement les impacts sur la fréquentation des usagers des transports en commun.

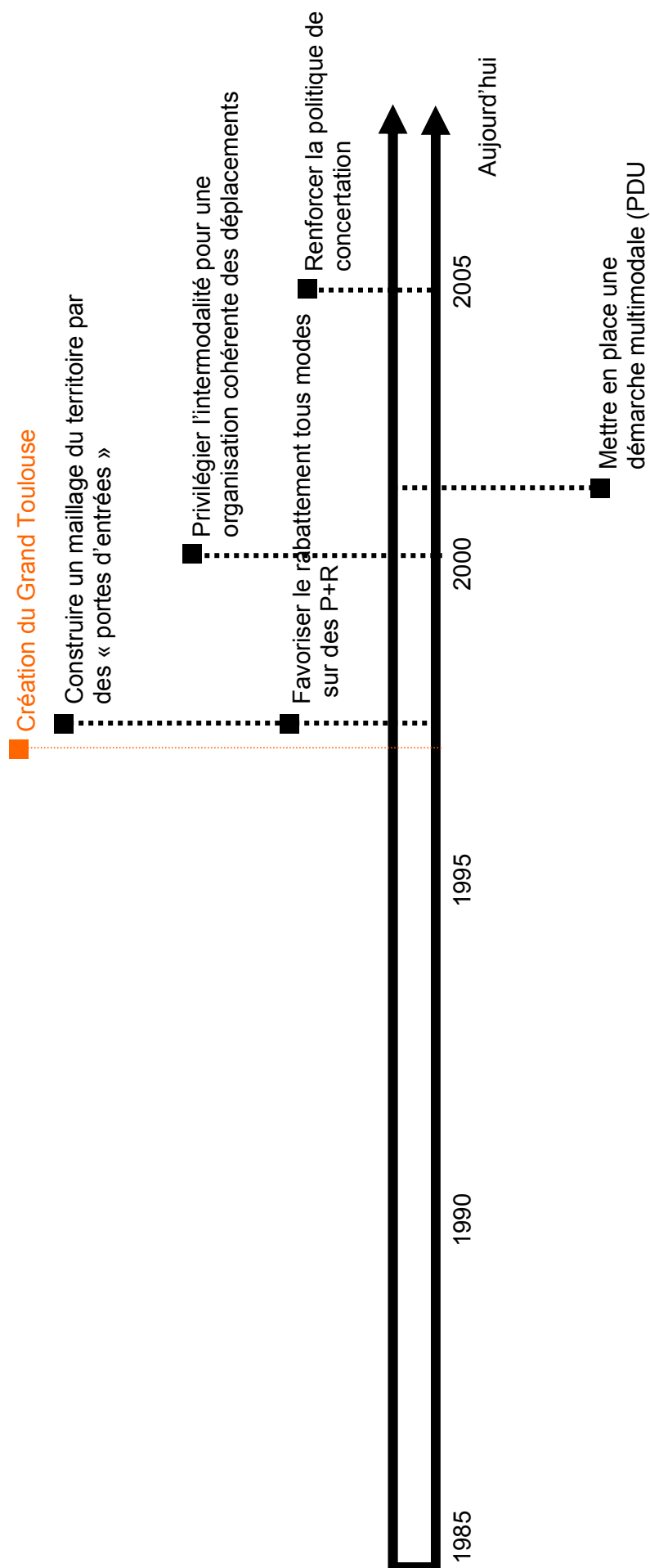
### **La Région Centre**

Cet acteur est, avec la Ville d'Orléans qui n'a pas pu être disponible pour participer à ce travail, celui qui a participé aux deux projets sur le site de la gare.

La signature d'un protocole d'accord en 2005 (soit 2 ans après les premières réflexions) a quelque peu figé son action : dans le cadre du financement du projet Gares d'Orléans, la participation de la Région Centre est forfaitaire et ne changera plus jusqu'à la fin du projet (à hauteur de 500 000 € par an, soit au prorata du coût total du projet soit 11 des 38 millions d'euros 2003).



## Schéma n°6: Objectifs du Grand Toulouse



Les objectifs de la Région répondent à des compétences qu'elle possède et les possibilités d'évolution des actions de sa part sont alors faibles, de part le fait qu'elle ait fixé cette enveloppe (de l'aveu même du chargé de mission rencontré) :

- Affirmer la vocation régionale de la gare d'Orléans en offrant une meilleure visibilité de celle-ci depuis la ville. La volonté de la région d'améliorer son image est forte derrière cet objectif.
- Améliorer l'accueil des voyageurs SNCF par la création d'un hall de gare de qualité. Alors que pour le projet de gare architecturale l'usager et la qualité de son accueil est prioritaire, une approche plus technique est privilégiée pour le projet Gares d'Orléans : cet acteur participe bien à deux projets distincts.
- Ne pas prendre en compte la problématique deux roues. Au début de sa participation, la Région n'estimait pas prioritaire de mettre en place des actions en leur faveur. La relation entre usagers des transports en commun et voyageurs SNCF étant celle qui était privilégiée. C'est pour aller dans ce sens qu'elle défendait l'idée de faire passer la ligne B du tramway à proximité de la gare.

La participation de la Région Centre aux débats et autres groupes de travail a fait développer l'intérêt porté à la notion d'intermodalité, même si cette réflexion sur l'échelle de temps des schémas ci-contre n'apparaît que deux ans après l'agglomération. Pour cet acteur, cette notion n'est réellement apparue en 2006. On assiste à cette période à un virement de point de vue de la part de cet acteur, entre les objectifs du début du projet et ceux d'aujourd'hui : la problématique des deux roues n'était pas un objectif à défendre en 2003, l'intermodalité n'étant pas la priorité des partenaires. C'est pour cela que la Région Centre avait cette position à l'égard de la thématique des deux roues.

Le schéma d'évolution des objectifs de la Région traduit l'impact et le poids de ce protocole d'accord sur sa participation au pôle d'échanges. Même si les objectifs qu'il souhaiterait voir mis en place se sont tournés vers des notions plus complexes du domaine des transports, il doit faire face, de son côté, à une certaine incapacité à faire développer ce projet de pôle d'échanges.

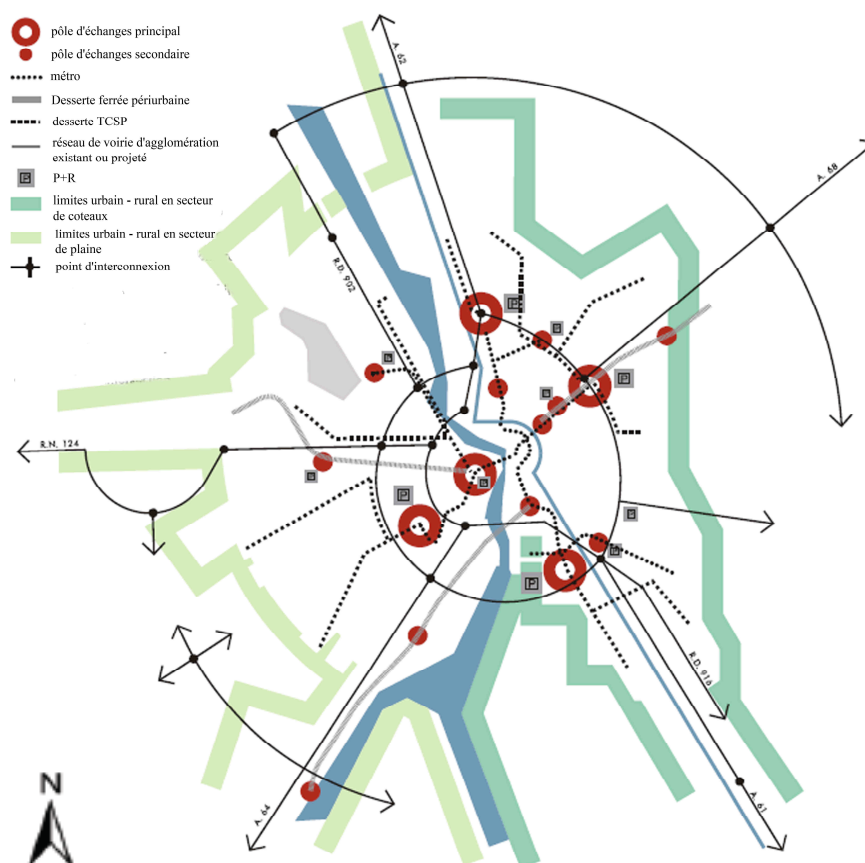
### ***Le projet Borderouge à Toulouse : d'un projet sectoriel vers un projet stratégique global d'urbanisme.***

Etant donné que Borderouge fait parti d'un projet de ligne de métro (aux contraintes temporelles lourdes, que ce soit dans la durée de conception que de procédures réglementaires ou de travaux), les premières études remontent plus loin dans le temps comparativement au projet Gares d'Orléans (milieu des années 80). Il s'agit d'un projet de plus grande ampleur et à l'échelle d'une agglomération plus importante.

#### **Le Grand Toulouse**

Le Grand Toulouse a repris, depuis le développement des structures intercommunales, la compétence des transports urbains que possédait auparavant le SMTC. Après sa création en 1998, le Grand Toulouse a débuté des démarches pour élaborer un PDU qui, même avant sa validation en 2001 révélait une série d'objectifs pour l'aménagement et la structuration de l'espace en matière de transport :





**Schéma n°7:** Schéma de principe intermodal des échanges sur l'agglomération toulousaine.

- Construire un maillage du territoire par des « portes d'entrées ». L'approche en terme d'organisation spatiale du territoire mis en avant par l'acteur rencontré révèle une certaine prise de recul par rapport au projet Borderouge. Il conçoit un pôle d'échanges comme une porte d'entrée c'est-à-dire un nœud principal du réseau de transport. Cette vision technique du domaine des transports permet de voir que le pôle d'échanges est envisager pour répondre à la fonction de centralité urbaine.
- Favoriser le rabattement tous modes sur ces portes d'entrées équipées de P+R. En décidant d'installer un parking relais à proximité d'une station de métro, l'objectif est de favoriser le report modal vers les transports en commun se dirigeant vers le centre-ville, en déposant la voiture en périphérie. Il s'agit là de mettre en place une fonction technique pour le pôle d'échanges mais également pour garantir une accessibilité de qualité au centre-ville ou des espaces qui ne supportent plus une densification de la circulation.

Dans ce projet Borderouge, l'étape suivante dans la réflexion de l'acteur est apparu au cours de l'élaboration du PDU, où celui-ci fait apparaître une évolution des champs et des thématiques abordées :

Privilégier l'intermodalité pour une organisation cohérente des déplacements. Cet objectif concerne aussi des actions sur les modes de transports que sur les aménagement à prévoir pour influencer sur les comportements de déplacements. En effet, développer des aménagements pour la piétonisation du centre-ville pour améliorer la qualité de la chaîne de déplacements est devenu une préoccupation.

- Celle-ci est associée à la promotion de la qualité d'interconnexion des différents réseaux de transports (urbain, interurbain par exemple) et le réseau cyclable. Le développement de cet objectif va au-delà de simples réflexions liées au domaine du transport.

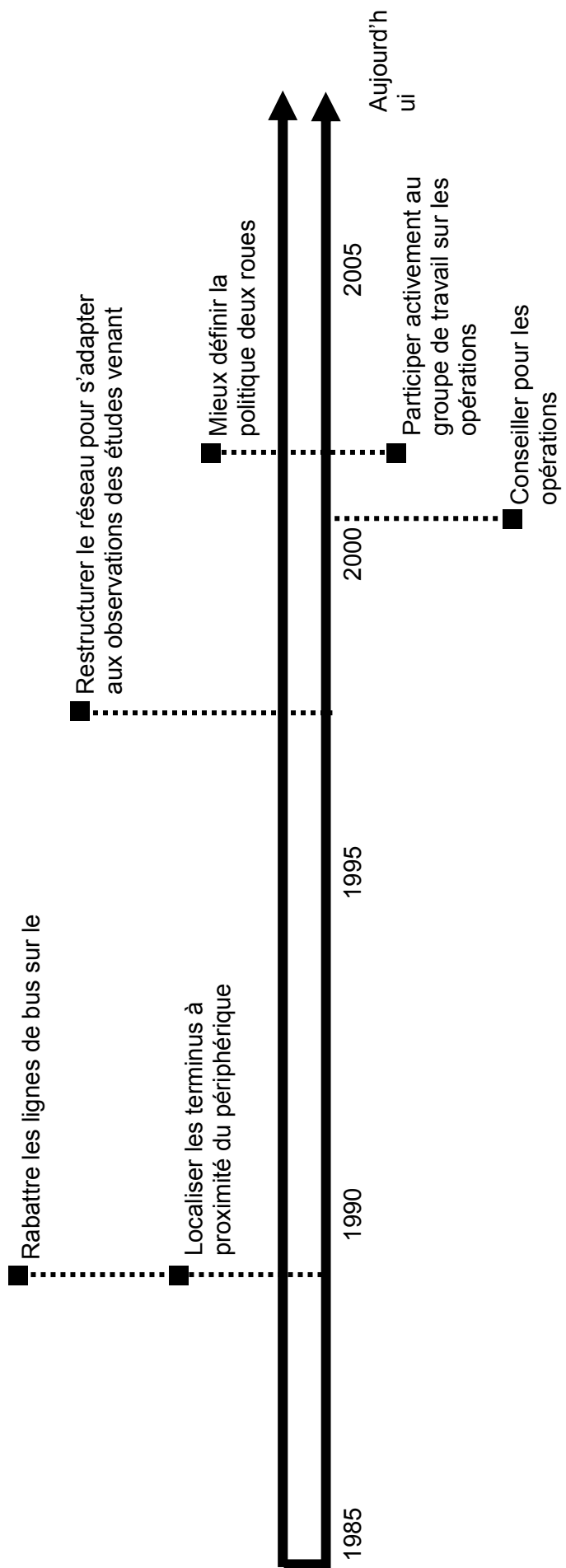
Le projet de station terminale Borderouge n'est alors pas encore choisi, mais l'objectif suivant va fortement justifier le choix de sa localisation définitive.

- Assurer la cohésion entre transport et urbanisme. Derrière cet objectif, l'enjeu est de connecter les lieux d'urbanisation afin d'y légitimer la présence d'un axe fort de transport. Le choix du tracé et les fonctions de chaque station doit jouer un rôle structurant pour l'urbanisation actuelle et future. Cette stratégie place la question de transport au sein d'un projet plus large, s'intégrant dans la ZAC du quartier Borderouge.

Le projet Borderouge a été représentée comme un projet stratégique en terme d'organisation du territoire. Il va au-delà des préoccupations techniques liées au domaine des transports mais se définit comme un outil stratégique d'urbanisme, notamment par l'expression de porte d'entrée employée à plusieurs reprises au cours de l'entretien.



## Schéma n°8: Objectifs de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine



***La participation de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT) à Borderouge : d'un rôle de conseiller en transport à celui de conseiller en urbanisme.***

Le DVA puis les documents préparatoires au Contrat de Plan 2000-2007 ont eu pour intérêt de réactualiser les problématiques d'étalement urbain sur l'agglomération. Les collectivités locales et leur partenaire technique (l'AUAT), notamment en prenant conscience de ce problème, décident de lancer le processus d'élaboration d'un PDU. Un important travail de diagnostic réalisé par l'agence d'urbanisme souligne l'enjeu fort de la maîtrise de l'étalement urbain : est préconisé la mise en place d'un modèle de croissance de ville compacte. Selon l'acteur, un tel modèle aurait l'avantage de faire limiter les déplacements et la consommation d'espace tout en favorisant l'usage des transports en commun. Dans ce contexte, l'agence d'urbanisme est chargée de proposer des solutions techniques pour résoudre les problèmes liés à l'étalement urbain. Elle développe cette approche en suivant les objectifs suivants, issues des réflexions du volet transport des DVA et schéma directeur :

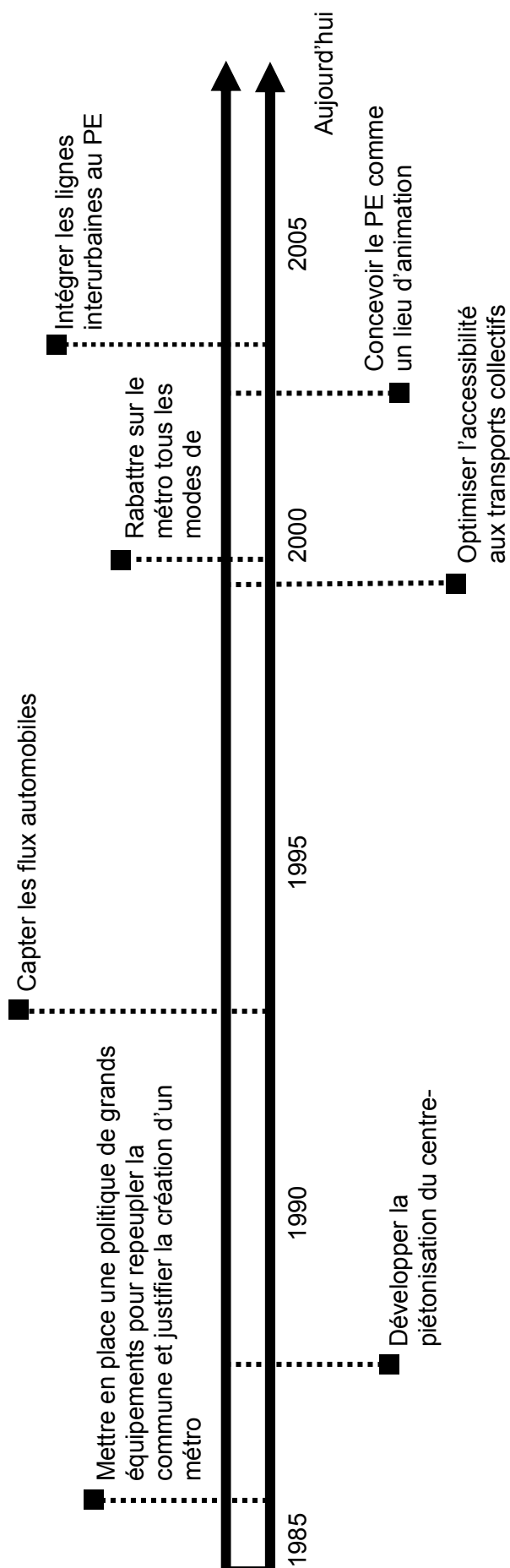
- Rabattre les lignes de bus sur le métro. Cet objectif est révélateur des réflexions précoces sur l'organisation du réseau de transport en commun. En effet, il n'est inscrit qu'en 200 à la Ville de Toulouse et au milieu des années 90 pour l'agglomération, alors que la chargée de mission de l'AUAT estime que cet objectif a été fixé au début des années 90. Dans le cadre de ces réflexions générales, sont étudiées d'autres orientations pour préparer les études sur la ligne b du métro.
- Localiser les terminus à proximité du périphérique routier. Choisir le lieu d'implantation des terminus stratégiquement près des axes routiers de grands gabarit montre la volonté de l'AUAT de faire capter des flux de voiture vers le pôle d'échanges, et favoriser le report modal au profit des transports collectifs. Derrière ce choix, il y a l'objectif de favoriser le transport combiné, justifiant la création du pôle d'échanges. L'approche de l'acteur pour expliquer cette représentation de Borderouge montre que cet objet répond à une fonction technique de transport.

Mais le discours tenu dès le début des années 2000 marque une importante évolution. En effet, l'agence d'urbanisme acteur technique des collectivités locales, est sollicitée pour travailler sur des opérations appartenant à un autre domaine que celui des transport pour mettre en place ce projet de pôle d'échanges en station terminale (mais aussi sur d'autres stations de la ligne).

- Conseiller pour les opération d'accompagnement. Cet objectif marque un tournant fort dans la représentation que les acteurs ont donné aux pôles d'échanges. L'AUAT passe dès lors d'une logique fonctionnel de transport vers une logique d'aménagement du cadre de vie (en donnant des solutions techniques en terme d'urbanisme pour le quartier Borderouge. Ceux-ci sont prévus pour le pôle d'échanges de façon à cacher la fonction de transport au sein du quartier. Il est question d'intégration urbaine d'un outil de transport.

La représentation du pôle d'échanges a largement évolué pour cet acteur, en partant d'un objet technique et fonctionnel pour lutter contre l'étalement urbain (par la promotion d'une ville compacte. Le discours de l'AUAT tient davantage d'une représentation universitaire que normative et, au final, le pôle d'échanges est un outil d'aménagement et d'urbanisme intégrant la fonction initiale de transport.

## Schéma n°9: Objectifs de la Ville de Toulouse



### ***Le poids des objectifs soutenus par la Ville de Toulouse : un projet aux enjeux multi scalaires***

Les réflexions de la Ville de Toulouse sur les problématiques transports sont atypiques par rapport à celle des autres acteurs rencontrés. Ce sont des problématiques d'urbanisme et d'étalement urbain qui justifient une planification des actions en transport pour densifier son tissu urbain et lutter contre les conséquences que celles-ci engendreraient (nuisances de tous genre, congestion). D'où cette politique de transports au cœur du programme politique communal :

- Développer le plateau piéton du centre-ville avec une réponse technique pour garantir une accessibilité des quartiers périphériques au cœur de la ville.
- Mettre en place une politique de grands équipements pour repeupler la commune et justifier la création d'une seconde ligne de métro. Contrairement à de nombreuses communes centre dont l'espace est limité, Toulouse peut se développer sans avoir besoin des communes limitrophes (1). La politique communale de D. Baudis va dans cette direction en confortant son statut de capitale régionale : le développement de grands équipements tel qu'un zénith ou un métro. Son rôle au sein des structures intercommunales lui confère un rôle de leadership qui lui permet de faire passer ses propres projets. C'est ainsi que le métro est en partie financé par l'agglomération (et donc les autres communes membres) alors que son tracé est exclusivement inclus dans le périmètre de la commune de Toulouse.

Dans ce contexte du milieu des années 90, la conception du métro et des deux stations terminales définissent un rôle fonctionnel, mais avec en arrière pensée des réflexions globales d'aménagement du territoire :

- Capter les flux automobiles. La fonction de rabattement donnée à quelques stations de la ligne (dont la future station Borderouge) est un objectif relativement innovant selon l'auteur, même si le terme de pôle d'échanges n'est pas encore utilisé. Il va dans la même direction que l'objectif précédent de piétonisation. Mais l'accès au centre-ville en voiture reste, dans les projets encore trop aisé toujours selon cet acteur. Dans tous les cas, depuis plus de 10 ans maintenant, des actions en urbanisme et en transport sont imaginées pour répondre à une stratégie et où Borderouge occupe aujourd'hui une place stratégique.

Mais en résumé la ville souligne le fait que le transfert d'un mode voiture vers un autre dépend des aménagements du pôle mais aussi et surtout des conditions de circulation en voiture et de stationnement en centre-ville.

Les réflexions sont de plus en plus multimodales, puisqu'après avoir voulu canaliser les flux automobiles vers les pôles d'échanges et Borderouge, l'outil transport en commun est en passe d'être utilisé pour créer des interconnexions avec les pôles d'échanges. (sont débutés à cette époque des projets de TCSP, dont une ligne passera très prochainement à Borderouge). Mais en 2000, le terminus est perçu et envisagé comme un lieu d'intermodalité et de multimodalité.

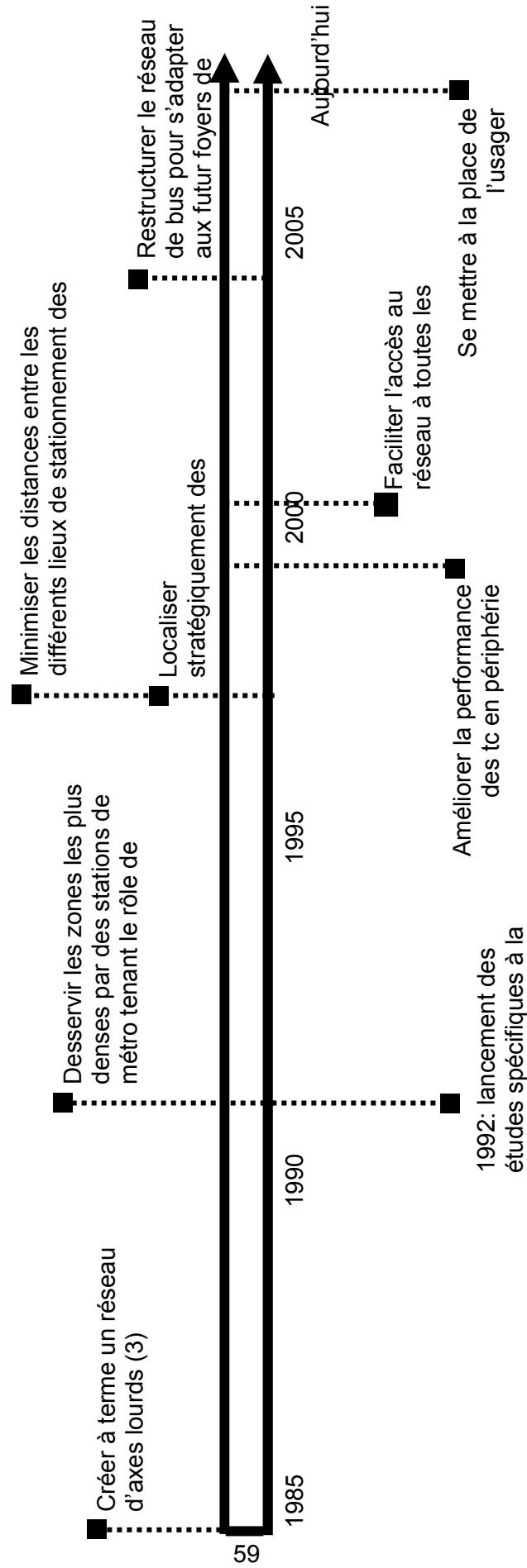
---

(1) G. JOURDAN : Transports, planification et gouvernance urbaine, étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur, coll. Villes et territoires, éd. l'Harmattan, av. 2003.





## Schéma n°10: Objectifs du SMTC



La fonction du pôle d'échanges apparaît paradoxalement plus fonctionnel et technique par cet objectif et, en réalité, il n'est plus uniquement envisagé comme un outil d'accès au centre-ville. Il est considéré dès lors comme un pôle de périphérie :

- D'où l'objectif de concevoir le pôle d'échanges comme un lieu d'animation et intégrer aux espaces environnant. La relation de cet objet à son quartier est devenue une composante du projet discuté au cours des réunions techniques de travail. Des réflexions sont développées pour éviter les coupures urbaines (traversées des lignes de TCSP par exemple) liées aux aménagements issus de l'objectif de rabattement. Des questions se sont posées pour traiter la notion d'ambiance générale et d'intégration urbaine de Borderouge : des arbres sont plantés et des pelouses sont prévues, ainsi que des liaisons piétonnes simples pour que les riverains du quartier l'emprunte aisément.

***Plusieurs représentations se développent au cours du temps pour enrichir et complexifier le projet : la mission du SMTC comme pilote d'opération.***

En tant qu'autorité organisatrice, le SMTC (Syndicat Mixte des Transports en Commun) possède plusieurs missions complémentaires à accomplir. Pour l'exploitant, Tisséo-Réseau Urbain, améliorer la qualité de son réseau et de service proposé au public son leitmotiv principal. Pour le SMAT (Syndicat Mixte de l'Agglomération Toulousaine), son rôle de maître d'œuvre technique lui a permis de construire le prolongement de la ligne A et l'intégralité de la ligne B.

Avec la reprise des études spécifiques pour la seconde ligne en 1992 (avec des retards dus à l'incapacité budgétaire des acteurs à mettre en œuvre deux lignes en même temps), le constat d'une remise en cause de l'utilisation d'un VAL (Véhicule Automatique Léger) réapparaît : l'impact de la ligne A du métro sur la fréquentation des transports en commun est limité. Le trafic progresse de 23,4% entre 1990 et 1996, alors que les TCU ne font que maintenir leur part modal. Mais un facteur va en parti permettre de poursuivre les études de la ligne B : l'accroissement démographique de la commune de Toulouse (1), ce qui correspond à un des principaux objectifs mis en avant par le SMTC à cette époque :

- Desservir les zones les plus denses par des stations de métro tenant le rôle de complexe d'échanges. Dans cet objectif, l'expression de pôle d'échanges n'est pas encore utilisée mais est remplacée par un terme proche, soulignant l'avancement de la réflexion. C'est à la même époque que ce terme est employé l'une des premières fois pour le projet de la Défense à Paris, lui-même considéré comme un projet novateur aussi bien dans sa conduite de projet qu'en tant qu'objet technique de premier ordre.
- La volonté de localiser stratégiquement des pôles d'échanges en périphérie rejoint l'idée développée quelque temps plus tard par le Grand Toulouse sous la notion de portes d'entrées. Cela laisse supposer que le SMTC a été à l'initiative de cette idée. Cette localisation stratégique (en amont des zones de congestion situées plus au nord) est un critère traité avec attention pour le choix de Borderouge.

---

(1) Selon une enquête ménages réalisée en 1996, 75% des déplacements quotidiens sur le réseau sont internes à la commune de Toulouse.

- Selon le SMTC, l'une des conditions du succès d'un pôle d'échanges réside dans la volonté de minimiser les distances entre les lieux de stationnement ou de desserte des modes de transport. Cela revient à privilégier une fonction technique visant à réduire le temps de rupture de charge comme condition de l'attractivité du pôle d'échanges. Des aménagements sont donc stratégiquement disposés pour diminuer le temps passé sur le site (en tant que distance à parcourir mais aussi que de temps d'attente des correspondances).

De ce que l'on déduit des objectifs décrits jusqu'à présent, le pôle d'échanges est devenu une interface répondant à une fonction d'urbanisme à fort enjeu et, à une autre échelle, des fonctions de transport, les deux étant complémentaires.

Mais les impacts des objectifs que doivent répondre le pôle d'échanges prennent une orientation inédite. En effet, ceux-ci s'orientent pour mieux prendre en compte l'usager dans son acceptation social :

- Faciliter l'accès au réseau à toutes les populations. Les transports en commun, la localisation géographique et sa qualité de service (ponctualité et fréquence des bus, du VAL par exemple) doivent permettre d'éviter l'enclavement d'un futur quartier. Les expériences passées de cités périphériques mal desservies peuvent servir. Mais si cet objectif apparaît aujourd'hui non prioritaire pour l'aménagement du pôle d'échanges Borderouge, un élargissement des réflexions est constaté. En effet, il n'est plus appréhendé dans son acceptation transport mais ses objectifs, avec le temps, sont devenus multisectoriels et plus globaux (et de ce fait plus complexe) car il doit remplir de plus en plus de fonction.

### **2.3 Conclusion de l'analyse des objectifs des acteurs.**

à Toulouse :

Exceptée l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération toulousaine, qui envisageait une stratégie technique pour représenter ce qui sera appelé dès le début des années 90 un pôle d'échanges, les autres acteurs rencontrés ont vécu cet objet comme une solution de transport répondant à des problématiques plus large d'urbanisme.

Plus précisément, deux échelles de représentation ont convergé pour développer un outil d'aménagement :

- Une représentation d'un pôle d'échanges dans son quartier, qui répond à des problématiques d'urbanisme et d'intégration urbaine (apparues à la fin des années 90, pour justifier la localisation de Borderouge), puis, fait nouveau, à des problématiques sociales où le pôle d'échanges répond à des questions d'accessibilité des transports en commun à tous.
- Une représentation plus technique à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine. Avec la notion de porte d'entrée (du SMTC puis du Grand Toulouse), Borderouge est devenu un élément stratégique dans la politique transport. Le projet a donc évolué dans le temps est devenu un enjeu de plus en plus fort et complexe en aménagement.



À Orléans :

La mise en place d'objectifs en 2003 pour le projet Gares d'Orléans n'a pas permis de faire converger les réflexions y intégrant ceux du projet architectural alors en cours. La recherche d'un projet global dépassant des enjeux sectoriels d'ambiance architecturale ou d'accessibilité et d'intermodalité n'est pas apparue chez les acteurs. Gares d'Orléans est encore aujourd'hui un projet avant technique de transport. Les représentations des fonctions et des objectifs pour ce pôle d'échanges ont certes évolué mais en restant celles d'un projet sectoriel de ce domaine.

L'intermodalité est une notion qui marque l'évolution des réflexions des acteurs. Ces schémas montrant l'évolution des objectifs des acteurs ont permis de démontrer que cette notion d'intermodalité n'est pas apparue prioritaire en même temps pour le projet, ce qui peut être une des responsables de la lente évolution de celui-ci. Dans cette optique, l'agglomération, pilote de ce projet, est le premier acteur à promouvoir cet objectif. Mais il aura aussi fallu attendre 3 ans de plus pour que la Région Centre estime que l'intermodalité soit une piste de réflexion privilégiée pour ce projet.

### Projet Gares d'Orléans



### Projet Borderouge



#### Objectifs sectoriels de transport

Diminuer les ruptures de charge

Rabattre les TC sur le PE

Rabattre tous les modes de

Promouvoir l'intermodalité

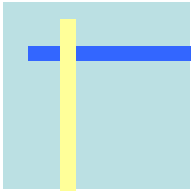
#### Objectifs stratégiques d'urbanisme

Améliorer l'accessibilité au site

Intégrer le PE au quartier

Améliorer le cadre de vie du

**Schéma n°11:** évolution générale des objectifs



# Partie 3 :



## L'évolution de la nature du projet est due aux acteurs en présence.

**3.1** Les pôles d'échanges sont des scènes privilégiées pour connaître la capacité des acteurs à élaborer un projet commun.

**3.2** L'impact de la formation des acteurs sur la conduite du projet : le manque de transversalité du PE peut provenir des partenaires.

Les représentations des pôles d'échanges ont évolué. Plus précisément, on observe un élargissement de la nature du projet. L'intermodalité a constitué une étape, un point de passage pour s'ouvrir, par la suite vers d'autres domaines que celui des transports (1).

L'objectif de cette 3<sup>ème</sup> partie est d'ouvrir des pistes de réflexion afin de déterminer pourquoi la nature du projet s'est modifiée. Dans le cadre d'un projet, nous avons vu que les représentations des fonctions peuvent être en décalage d'un acteur à l'autre.

L'agglomération orléanaise avait placé l'intermodalité comme objectif prioritaire de sa politique transport dès 2003. De son côté, la Région Centre l'a placée en 2006. Au cours de ces 3 ans, leurs représentations des fonctions des aménagements pour promouvoir l'intermodalité étaient en décalage (la Région réfutait l'idée d'améliorer l'attractivité des 2 roues par exemple). Cette situation pouvait être à la source de points de vue divergeant se répercutant sur la durée du projet. Dans ce cas de figure, le dialogue entre acteurs pour faire évoluer les représentations de chacun est primordial. Plus précisément, l'importance de la qualité des relations entre acteurs, leur fréquence de rencontre et la qualité du jeu d'acteur influence sur l'évolution et le changement de la nature du projet.

Mais la formation initiale et les expériences antérieures influencent également la conduite de projet. Il s'agit d'une piste de travail permettant de montrer que les acteurs impactent sur la nature du projet (comme projet de transport, d'urbanisme, architectural...)

### **3.1 Les pôles d'échanges sont des scènes privilégiées pour connaître la capacité des acteurs à élaborer un projet commun.**

Des recherches sur les transformations de l'espace du métro parisien ou sur le projet architectural METEOR en région parisienne montrent à quel point une réalisation est dépendante de logiques d'acteurs et plus précisément de l'organisation du management du projet (2).

A la RATP, les projets étaient traités jusqu'au milieu des années 90 de manière sectorielle du fait de l'organisation en structure de « métiers ». Le projet était porté par un service (Eudes Générales), puis par un autre jusqu'à l'avant-projet (services des Travaux Neufs). Le chef de service pilotait uniquement le projet lorsqu'il était tenu par son service, donc pendant une phase donnée. La succession de personnes pilotant le projet avait des répercussions sur le projet lui-même et pénalisait les partenaires extérieures qui voyaient que les fonctions du projet changeaient régulièrement. D'où la désignation d'un chef de projet pour créer de la cohérence durant toute la durée du projet.

Mais l'organisation du travail pour la conduite de projet a pris de nombreuses tournures et le développement des comités de pôles est perçu comme une règle du jeu cohérente mise en place dès le début de la conception. Par cette structure de « projet », le responsable peut plus facilement coordonner le nombre croissant de participants.

(1) voir l'évolution des objectifs des acteurs du projet Borderouge en 2.2.

(2) F. LEFEBVRE : La prise en compte des dimensions esthétiques et sensibles dans les projets de la RATP, éd. Grise R.A.T.P. n°52, octobre 1990.

Comme le signale notamment F. MARGAIL (1), les acteurs sont devenus de plus en plus nombreux à être concernés par la planification de la mobilité. Selon la classification faite par cet auteur, il existe trois grandes catégories :

- Les usagers et les ménages, éventuellement regroupés en associations ;
- Les acteurs économiques qui peuvent jouer un rôle d'initiation (de politiques, de stratégies) ;
- Les acteurs institutionnels, sur lesquels ce travail a mis l'accent.

Dans cette dernière catégorie, on retrouve des autorités responsables des différents types de dessertes du territoire pour les transports collectifs, à savoir :

- L'Autorité Organisatrice sur le périmètre des transports urbains qui décide et finance les investissements et l'exploitation des transports en commun urbains qu'assure ensuite, par délégation, une entreprise ;
- Le département qui est compétent pour l'organisation des lignes régulières d'autocars interurbains ;
- La région qui décide et finance les dessertes ferrées régionales, peut jouer un rôle dans certains types de pôles d'échanges.

Trois échelles institutionnelles se juxtaposent et se partagent la compétence transport mais cela ne dit pas forcément que le pôle d'échanges est un projet complexe partagé. Il est « partagé » si chacun des acteurs estime voir dans le projet les objectifs prioritaires qu'ils jugeaient indispensables. Mais plus le nombre d'acteurs est important – comme l'on a pu le constater pour les pôles d'échanges – plus le risque d'assister à un jeu d'acteurs complexe est probable. C'est ainsi que F. MARGAIL parle de « risque de morcellement institutionnel compliquant l'obtention d'un PE cohérent et fonctionnel ».

Il apparaît donc que les projets de pôles d'échanges naissant depuis ces dernières années ne sont pas uniquement des projets mettant en scène des acteurs se partageant la compétence transport. Outre la structure intercommunale, la commune participe à l'élaboration de ces projets parce qu'elle possède la compétence urbanisme. D'où la nécessité d'une approche à la fois transversale qui demande une large part de concertation afin de prendre en compte les objectifs de chacun.

### ***Des désaccords techniques ou politiques comme obstacles à la conduite du projet.***

Pour le projet Gares d'Orléans, l'agglomération d'Orléans est le pilote de l'opération. Mais la désignation du bureau d'étude CODRA a fait avancer le projet. En s'occupant de son animation, il a révélé une thématique nouvelle (la place des livraisons au sein du périmètre du site). Ces nouvelles questions sont issues de la mise en place par le CODRA de groupes techniques thématiques (réunissant 5 à 6 représentants et Espace Expansion, le gestionnaire du centre commercial).

Certes, cette évolution de l'organisation du travail a été enrichissante pour le projet. Mais, aujourd'hui, aucune solution finale n'a été validée à ce sujet car des oppositions se sont révélées.

---

(1) F. MARGAIL : Gestion des lieux d'échanges et rôle de l'interface in acte de la session de formation continue ENPC-DFC/SNCF – DAR : Connaissance des déplacements, Paris, 22-24 nov. 1993.





En effet, la Ville s'oppose à l'aménagement d'une voie de livraisons sur la rue Albert 1er, alors que l'agglomération estime qu'il permet d'effectuer des livraisons dans des conditions optimales. Faute d'accord, 2 scénarii restent d'actualité, ce qui repousse les délais pour le projet : des ajustements pour les emplacements des livraisons sont prévus à moyen terme (et non plus à court terme comme planifiés initialement).

Mais le désaccord sur ce point est également lié au rôle tenu par le Conseil Régional du Centre et de sa position exprimée dans le protocole d'accord signé en 2005. En effet, ce dernier a fixé le montant de sa participation financière au préalable. De ce fait, les évolutions techniques liées à ces questions de livraisons sont à la charge des autres partenaires financiers de l'opérations (la Ville et l'Agglomération). Cette situation est potentiellement source de tensions, chacun se renvoyant la responsabilité de ces aménagements. On voit ainsi de quelle manière le jeu d'acteur a évolué pour aboutir à un blocage partiel sur cette thématique.

Pour la station Borderouge, la Ville de Toulouse et les autres collectivités de l'aire métropolitaine s'opposent dès les années 70. La commune centre souhaite capter l'essentiel de la croissance alors que les communes périphériques veulent une répartition plus équitable des emplois. Dans ce contexte, la politique des déplacements est marquée par des logiques politiques. Le développement des transports en commun basé sur le métro reflète le poids de Toulouse dans les décisions. Le financement de cet axe lourd stoppe tout développement des transports collectifs en périphérie.

L'analyse du contexte politique permet de comprendre quelle sont les capacités des acteurs locaux à mettre en place de l'action publique. Les échanges politiques observés entre les acteurs institutionnels locaux présents sur le territoire de l'agglomération toulousaine montrent une certaine inertie quant à la politique en matière de transport. Malgré l'intervention de l'Etat qui souhaitait, par l'intermédiaire des contrats de ville, aboutir à un compromis et à une coopération entre la Ville de Toulouse et le Conseil Général de Hte-Garonne, force est de constater que ce fut un échec : *« Le jeu de rôle entre l'Etat, la Ville de Toulouse et le Conseil Général est apparu avec clarté dans les négociations à propos du premier contrat de ville. Dans la mesure où les négociations a introduit, de manière occulte, un partage des fonctions reconnaissant une place importante au Conseil Général dans le contrat de ville, mais ne lui attribuant pas le même rôle dans la révision du SDAU, il apparaît évident que le tracé retenu pour le périmètre de l'agglomération favorisent les options planificatrices de la Ville de Toulouse. »* (1) .

Le schéma de réseau de transport favorable à Toulouse est du à :

- Des représentations d'une stratégie de transports différentes entre acteurs politiques et logiques techniques. Cela explique en partie l'incohérence entre les réflexions menées en terme d'urbanisme et celles menées sur la programmation des infrastructures de déplacements.
- Des différences de points de vue entre les communes périurbaines poussant à l'étalement urbain (pouvant nuire à l'efficacité et à la qualité de service en transports collectifs) et les logiques de la commune-centre souhaitant renforcer son attractivité.

---

(1) G. JOURDAN : Transports, planification et gouvernance urbaine, étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur, coll. Villes et territoires, éd. l'Harmattan, av. 2003.



- Des communes périphériques souhaitant capter une part des hommes travaillant sur la commune de Toulouse pour renforcer les valeurs foncières de leurs terres (1).

Ces points conflictuels expliquent le peu d'évolutions techniques apportées au projet au cours de la période 1996-1999.

### ***La qualité du jeu d'acteur, une condition indispensable pour garantir la réussite du projet ?***

#### **⇒ Exemple 1 : le pôle d'échanges de la gare de Rennes.**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, et la transformation du district de Rennes en communauté d'agglomération, le partage des compétences en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de transport se réorganise progressivement. En effet, afin d'éviter tout chevauchement, la Ville de Rennes et Rennes Métropole se sont partagés les compétences dans ces domaines. Le premier se voyait confier la gestion des aménagements urbains et de l'organisation de la circulation alors que le second a pris la charge la partie étude et exploitation par le biais de la SEMTCAR (3), dont le capital est majoritairement détenu par Rennes Métropole) Dans ce contexte, l'exemple du réaménagement du site de la gare était censé être la première application de cette réorganisation.

En réalité, une étude réalisée par le CETE Ouest a montré que l'enjeu que représente la création du PE est compris différemment par les acteurs qui interviennent autour de la gare de Rennes (4). En effet, les frontières institutionnelles se font encore sentir car les différentes parties concernées n'ont pas les mêmes points de vues sur le site en question : chaque logique d'acteurs est étroitement liée à la fonction qu'il souhaite accorder au pôle d'échanges et à son échelle d'intervention. Sont apparues sur certains points des alliances et des conflits entre les différents acteurs.



**Photo n°10:** l'aménagement du pôle d'échanges de la gare de Rennes.

(1) CIEU ; MELT : Puissance publique et production urbaine – Analyse de l'agglomération toulousaine, rapport de recherche, Toulouse le Mirail, mai 1996.

(2) voir le schéma des évolutions techniques du projet Borderouge en 2.2.

(3) SEM des Transports Collectifs de l'Agglomération Rennaise.

(3) CETE Ouest : Programme d'études « Intégration urbaine des pôles d'échanges. Monographie du pôle d'échanges de la gare de Rennes », juillet 2002.

A titre d'exemple, le projet d'aménagement de la place nord a suscité des divergences d'interprétation entre les objectifs de la ville et de Rennes Métropole et ceux de la SNCF :

- Les premiers souhaitent favoriser un accès différencié au pôle d'échanges : au nord, la priorité est donnée aux piétons et aux transports collectifs, le sud ayant pour vocation d'attirer les flux automobiles.
- La SNCF doit être capable d'accueillir ces clients (venant majoritairement en voiture) dans de bonnes conditions d'accessibilité.

Cette organisation en deux entrées pose problème d'où des points de vue divergeant entre d'un côté la ville et l'agglomération et d'un autre côté la SNCF : ces acteurs n'ont pas les mêmes logiques d'intervention pour l'élaboration de ce pôle d'échanges.

Et ce point de désaccord n'est pas le seul. En effet, il est apparu que ces différents acteurs n'accordaient pas les mêmes fonctions au pôle d'échanges de la gare de Rennes. Dans cet exemple, les logiques associant urbanisme et transport d'un côté et les logiques ferroviaires sont plus concurrentielles que complémentaires. En effet, en 2002, il s'avérait qu'aucun réel compromis sur l'intermodalité n'avait été trouvé, même si depuis la volonté des acteurs a fait évoluer la situation. Une tarification multimodale et un développement d'un système d'information plus performant ont été au centre des réflexions de tous ces acteurs.

Par ailleurs, le point de vue des usagers, riverains et autres commerçants a été pris en compte, mais c'est la ville qui s'est chargée de les intégrer au projet. Cependant, la concertation a rencontré un problème de temporalité différente : alors que les particuliers ont une vision du développement de la ville sur 1 à 2 ans, les projets s'organisent sur une dizaine d'année. Il apparaît donc une incompatibilité temporelle qui se ressent dans le projet. D'où ce sentiment qu'ont les usagers, les riverains et les commerçants de ne pas avoir été forcément consultés au bon moment. Cette observation, transposable pour tout projet, peut être, dans certains cas, à l'origine d'un manque d'efficacité dans la consultation.

De ces observations sur ce projet, il est ressorti que les différents acteurs n'ont pas eu les mêmes enjeux et donc pas les mêmes fonctions prioritaires pour le PE. A l'heure du bilan, après un an d'exploitation, il en ressort que l'information multimodale est insuffisante sauf lorsqu'il s'agit de liaisons intermodales appartenant au même acteur : ainsi, l'information semble bien relayée entre le métro et le réseau de bus (appartenant à l'exploitant STAR) (1), mais les taxis fonctionnent de manière indépendante (les parkings se trouvant au-delà de la voirie circulée). Ainsi, l'intermodalité dans le pôle d'échanges de la gare de Rennes n'est pas complètement mise en œuvre mais s'exprime préférentiellement sur certains transferts marquant encore les frontières institutionnelles. C'est ainsi que l'analyse des relations effectives entre les acteurs a mis en valeur des objectifs différents responsables en partie du succès mitigé du projet.

---

(1) STAR : Société des Transports de l'Agglomération rennaise.



## ⇒ Exemple 2 : le CŒUR Transport la Défense.

Le Complexe d'Echanges Urbains (CŒUR) Transport la Défense est le contre exemple type. Issu d'un quart de siècle de juxtapositions successives, il reste aujourd'hui l'interconnexion multimodale la plus importante et la plus diversifiée de la Région Ile-de-France. L'état de dégradation du complexe (en particulier du point de vue de sa sécurité et de sa rentabilité) est à l'origine de ce projet de complexe d'échanges.

Après un diagnostic global du site, le dispositif « gare routière » apparaît comme le point noir où s'accumulent les pollutions sonores, atmosphériques et visuelles. Un sentiment d'insécurité, d'inconfort, et un déficit d'information se fait ressentir. De plus, ce document révèle des problèmes de cheminement et de repérage pour chacun des accès aux différents modes de transport. D'où des problèmes de lisibilité ne garantissant pas une efficacité optimale du site.

L'une des causes principales de cette situation est le manque de maîtrise du processus d'évolution des espaces et des équipements du site. « Chaque acteur (opérateur de modes de transport, aménageur, promoteur) évolue selon sa propre logique, sa propre culture et ses principes techniques, commerciaux, signalétiques, organisationnels » (1).

Un partenariat financier est alors établi entre la R.A.T.P. et l'E.P.A.D. (Etablissement Public de l'Aménagement de la Défense) pour lancer deux concours, l'une pour la rénovation de la salle d'échanges et une autre pour la requalification de la gare routière. Mais cette opération « COEUR Transport La Défense » a pu être entreprise grâce à la mobilisation autour de la RATP de l'ensemble des partenaires concernés par le site, l'EPAD, la SNCF, et les acteurs institutionnels, le STP (Syndicat des Transports Parisiens, devenu STIF), la Région d'Ile de France, le Conseil Général des Hauts de Seine.

La structure de management de projet est définie alors selon trois pôles : « une maîtrise d'ouvrage », « une maîtrise d'œuvre interne R.A.T.P. », et « une maîtrise d'œuvre externe » autour de l'architecte du projet. Avec la réalisation des commerces, cinq maîtrises d'œuvres travaillent ensemble sur le site. Un comité de pilotage réunit trois fois par an les différents partenaires, il accompagne l'opération dans l'ensemble de son déroulement. La mobilisation des différents acteurs par ces partenariats autour de la définition du projet permet d'éviter toute incohérence.

Dans un contexte de développement durable, il se dégage trois principes pour appréhender les lieux d'échanges :

- la première particularité réside dans la nécessité d'**une approche globale du projet** : aujourd'hui, l'objectif est de traiter les pôles d'échanges à la fois sous l'angle de la qualité de service (information, confort, sécurité...) mais aussi sous l'angle des aspects fonctionnels du pôle (organisation du site, des flux de circulation par exemple). Au final, le pôle devient un équipement majeur de la ville s'intégrant au projet urbain. Ainsi, l'opportunité d'un réaménagement du pôle doit servir de levier aux projets de rénovation urbaine ;

(1) T. ROTY: Conception et management de projets de pôles d'échanges. La question des parcours des usagers: La Défense, Massy, Val d'Europe, PREDIT, dec. 2000.



- Le second principe est fondé sur l'idée d'une **démarche concertée**, en cohérence avec la notion même de PDU dont la réussite dépend de l'implication des acteurs locaux puisqu'il s'agit d'influer sur les comportements individuels (1). Le projet de pôle qui en résulte doit correspondre à un objectif partagé issu d'un consensus entre acteurs ;
- Enfin, il s'agit avant tout d'une **démarche opérationnelle** dont les résultats doivent être visibles à court terme pour l'usager. Mais de cet objectif, découle un certain nombre de contraintes temporelles pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets de pôles. En effet, le temps du projet est différent en fonction de l'acteur et de son échéance électorale, différent de celui du technicien ou de l'usager (comme nous l'avons vu dans le cadre de l'exemple rennais).

Des points conflictuels de différentes natures ont été constatés dans chacun des exemples évoqués. Mais là où des règles pour la conduite de projet ont été établies préalablement, les risques de « conflits » sont moins importants. La nature du projet évolue aussi plus facilement vers des réflexions plus transversales. Une conduite de projet réglementée est justement un élément innovant développé dans le cadre des Comités de pôles parisiens.

### ***Les comités de pôles, une solution pour la production d'une représentation unique des pôles d'échanges ?***

Une solution a été développée à l'échelle de la région Île-de-France pour favoriser la mise en place cohérente des pôles d'échanges : les comités de pôles sont une démarche d'ingénierie de projet basée sur le partenariat et la concertation. En effet, l'un des objectifs prioritaires est la recherche d'un consensus d'acteurs dans la hiérarchisation des enjeux. A cet effet, est mise en place une structure opérationnelle, c'est-à-dire une structure d'élaboration de projets facilitant un dialogue entre maîtres d'ouvrages, exploitants, financeurs, collectivités locales, associations d'utilisateurs et représentants du monde économique.

La création d'un Guide méthodologique confirme cet aspect opérationnel de la démarche, sachant qu'il a été élaboré sous l'égide du STIF dans le cadre d'un groupe de travail représentatif des différents organismes œuvrant en matière de transport (2). Différents outils sont mis en place pour garantir la réussite du projet :

- Les **comités de pôles** (composés d'élus, financeurs, techniciens et associations) hiérarchisent les enjeux, orientent les études et arbitrent les choix.
- Le **comité technique** (composé de techniciens et de gestionnaires), qui prépare les comités de pôles en dirigeant les études ;
- Ces études sont confiées à un prestataire privé (bureau d'études) qui réalise le diagnostic, l'expertise, l'estimation des coûts et formalise le montage du projet, avant de rédiger le **projet de pôle** ;

(1) CERTU : la mise en place des PDU depuis 1996, 2001.

(2) PDUIF : Guide méthodologique et technique sur les pôles d'échanges, sept. 2001.



- Le **contrat de pôle**, comme formalisation du projet partagé que ce soit dans le cadre de son montage financier et opérationnel ou des conditions de gestion et d'exploitation du site. Le comité de pôle est chargé d'élaborer un contrat de pôle, c'est-à-dire un protocole d'accord entre tous les partenaires du comité. Il s'agit d'un document de validation du projet, sans lequel les maîtres d'ouvrages ne peuvent solliciter les subventions auprès des financeurs.

La constitution des comités de pôles est la démarche qui apparaît aujourd'hui la plus aboutie en terme de conduite de projet. De part son approche globale et de sa ligne de conduite prédéfinie, cette méthode offre pour avantage d'être transposable d'un projet à l'autre.

### **Limites persistantes des Comités de pôles.**

Néanmoins, même s'il apparaît que cette méthode de coordination des acteurs semblent celle qui soit la plus adaptée à la complexité des pôles d'échanges, des limites persistent dans l'élaboration de ces comités de pôles.

La visibilité et l'objectivité des enjeux face au positionnement des acteurs. Comme nous l'avons vu pour l'exemple toulousain, la question de la légitimité de l'acteur et de son poids (aussi bien financier que décisionnel) pèse au moment des choix à effectuer pour le projet.

Le problème de la visibilité financière globale ne semble pas encore réglée. En effet, les différentes options d'aménagement dues en partie au nombre de maîtres d'ouvrage opérant sur le projet à différents phases complexifie le chiffrage financier de l'ensemble du projet. Ce constat vient du fait qu'il manque un coordonnateur des maîtrises d'ouvrages en phase travaux.

L'acteur chargé de l'exploitation du pôle d'échanges n'est pas désigné dans le contrat de pôle. De plus, le montant des coûts d'exploitation du pôle durant la phase de conception des ouvrages et des équipements n'est pas estimé.





### 3.2 L'impact de la formation des acteurs sur la conduite du projet : le manque de transversalité du PE peut provenir des partenaires.

La sensibilisation des acteurs est une démarche continue qui consiste en un apport de connaissance et de réflexion sur une information spécifique. Nous avons vu comment la définition des pôles d'échanges évolue, les connaissances produites par la recherche sur ce sujet allant d'un projet sectoriel vers un projet transversal. Nous avons également constaté que le projet de pôle d'échanges, dans la réalité, évolue en observant les objectifs de chacun. Mais il reste à voir comment des passerelles virtuelles, c'est-à-dire des formations, de la documentation, des colloques pour la diffusion de ces connaissances... sont créées pour que ces apports de réflexions théoriques servent aux acteurs institutionnels dans l'exercice de leur métier.

Cette sensibilisation est donc indispensable mais une étude du PREDIT (1) a mis en valeur le manque de lien entre le milieu professionnel et la Recherche. Les différences entre définition théorique des acteurs rencontrés et celles issues de recherches scientifiques et universitaires ne sont pas négligeable. A l'inverse, de réelles similitudes dans ces définitions sont la preuve de la sensibilisation des acteurs. Par ces passerelles virtuelles, l'enjeu de la sensibilisation des acteurs réside donc dans l'analyse de la circulation et de la valorisation des résultats de la Recherche.

Mais la comparaison est généralement la première approche que ces acteurs participant à un projet de pôle d'échanges effectuent : les prises de rendez-vous avec ces personnes ont parfois été retardées parce que ces personnes (responsable CLEO de la SEMTAO ou Directeur adjoint du service circulation - transport de la Ville de Toulouse) étaient en déplacement professionnel pour pouvoir analyser des exemples extérieurs. Par ailleurs, au cours de ces entretiens, force a été de constater que les guides du CERTU étaient présents dans leur bureau. C'est la preuve que ces documents constituent une source d'information pour répondre aux enjeux que représentent les pôles d'échanges, pour éviter les erreurs à ne pas commettre ou proposer des solutions techniques par exemple.

Sachant que le CERTU est une ressource documentaire appréciée et privilégiée du milieu professionnel, la réalisation d'un guide méthodologique d'une part et des fiches de cas d'autre part sont les uniques outils mis à disposition pour les acteurs. Cela représente une faible quantité d'ouvrages représentant une vision précise des pôles d'échanges. Hors, ces productions ne font pas systématiquement référence aux résultats des recherches d'où un décalage entre le milieu professionnel et ces résultats scientifiques. Au final, les représentations que se font les acteurs sur les pôles d'échanges peuvent être orientées en fonctions de la disponibilité et le degré de diffusion des résultats des travaux effectués sur les pôles d'échanges. Les conclusions de l'étude du PREDIT l'ont évoquées : « Tout ce passe comme si les travaux de recherche répondaient à des questions que les professionnels ne se posent pas et ne répondaient pas à celles que ceux-ci se posent, et que le flux d'information véhiculant ces connaissances décalées n'irriguait qu'en faible partie ses destinataires-bénéficiaires potentiels »

---

(1) PREDIT 3 - groupe opérationnel Mobilité, territoires et développement durable : Recherche et Etudes, quelle interface? Le cas des pôles d'échanges - lettre de commande n°01 MT 34, oct. 2002.





### ***Des pôles d'échanges pilotés par des urbanistes de formation.***

Comme projet global et transversal (pour la recherche), les acteurs ont longtemps répondu par un domaine d'action privilégié. En effet, les Agences d'Urbanisme rencontrées ont surtout été consultées en intégrant des groupes de travail abordant des thématiques d'urbanisme, voire même de voirie :

- **L'AUAT** aborde le projet Borderouge par les problématiques d'intégration du site dans la ville, la chargée de mission rencontrée ayant suggéré comme idée (non retenue) de créer un parking-relais en sous-sol pour cacher la fonctionnalité première du site (selon elle). Elle considère ce parking-relais comme une formidable emprise au sol facteur de pollution visuelle non négligeable pour le futur quartier.
- A Toulouse, les formations de géographe du **chef de projet PDU (SMTC)** et du responsable du service déplacements urbains du Grand Toulouse sont ressortit au cours de l'entretien. En effet, leur vision globale sur l'organisation des transports a été un trait marquant mis en valeur. Pour le premier acteur, en tant que pilote du PDU, la prise de recul par rapport au pôle d'échanges Borderouge s'est vérifiée : ce projet est vu en fonction des impacts qu'il cause sur le réseau entier. Le thème de la répartition modale a été évoqué pour illustrer ses propos. Le choix de la localisation du pôle d'échanges a été acté car il répondait à un objectif fort : celui de la desserte des futures zones denses d'habitat.
- Pour le responsable du **service déplacements urbains du Grand Toulouse**, il justifie la localisation du pôle d'échanges ainsi que les choix techniques de Borderouge parce qu'il constitue un outil favorable à la restructuration spatiale des déplacements à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine. L'emploi du terme « porte d'entrée » pour désigner le pôle d'échanges est révélateur de la représentation des fonctions de Borderouge pour cet acteur. La thématique d'organisation spatiale que cet acteur privilégie, révèle sa formation de géographe encore récente.

En place depuis début 2001 pour le chef de projet PDU et fin 2002 pour le responsable du Grand Toulouse, un lien s'établit entre l'évolution du projet Borderouge, dans la fonction finale pour laquelle il a été construit et la formation de ces deux personnes. En effet, les dernières évolutions techniques du projet avant sa validation définitive sont des solutions proposées par le SMTC et soutenues par l'agglomération. C'est le cas de l'agrandissement du P+R situé à proximité de la station par exemple, en passant de 1 000 à 2 000 places de stationnement. Les fonctions de porte d'entrée, d'organisation des déplacements et de desserte routière s'en retrouvent renforcées. Elles répondent encore plus à une politique de stationnement de voitures en périphérie et d'accès au centre-ville en transports en commun.

- La personne en charge du projet de la ligne B du métro à la **Ville de Toulouse** est expérimentée. Même si les transports urbains ne sont pas une compétence communale, l'élection de D. Baudis en tant que maire de Toulouse a été rendu possible par son programme et sa politique transport. Constituant un enjeu fort de ce projet municipal, ont été nommées dès l'arrivée de la nouvelle équipe des personnes d'expérience à des postes à responsabilité pour participer activement à ce programme transport (dont celle rencontrée dans le cadre du projet Borderouge).



Aujourd'hui directeur adjoint du service circulation-transport, il a travaillé pendant presque une décennie à la direction de l'urbanisme de la ville. A ce sujet, il révèle sa formation et son passé professionnel par une analyse critique du projet du pôle d'échanges Borderouge : même si, dans l'absolu, la conception d'une ligne de métro avant la construction d'une zone d'activités et de logements est une chose moins compliquée à mettre en œuvre, il dénonce la tournure qu'a pris le projet dans le quartier. En effet, pour lui, les constructions de logement (3 700 au total) et le projet urbain arrivent trop tard, bien après l'ouverture commerciale du pôle d'échanges et de la ligne B. Ce manque de coordination enlève de la cohérence au projet de ZAC.

### ***Des acteurs spécialisés dans un domaine d'intervention très précis.***

- Pour l'**Agence d'Urbanisme d'Orléans**, deux des trois personnes ayant travaillées sur le projet Gares d'Orléans ont suivi une formation d'architecte urbaniste. Cela se ressent dans les orientations que souhaitent donner l'agence à ce projet : en accordant une attention particulière à l'organisation spatiale des déplacements, à son partage sur la voirie et donc à la qualité des aménagement urbains.

Mais en analysant les propositions d'aménagements du bureau d'étude CODRA, aucune solution technique importante ne propose explicitement une amélioration du cadre de vie. De ce fait, les préoccupations de l'Agence d'Urbanisme n'ont pas été pris en compte concrètement dans le projet, preuve de son poids relatif et de son rôle de conseil pour le volet urbanisme du pôle d'échanges Gares d'Orléans.

- La participation de la **SETAO** au projet de pôles d'échanges se justifie par un chiffre : la station Gares d'Orléans représente la très large majorité des montées - descentes de voyageurs par station sur l'agglomération.

Les informations sur la recherche sur les pôles d'échanges peuvent, hormis celles citées ci-dessus, peuvent être issues de réunions de travail où chacun des acteurs réunis apporte points de vue ou suggestions d'aménagements autour du domaine sur lequel il est le plus sensibilisé.

Près de 12 000 montées - descentes ont été recensées à cette station, contre environ 8 000 pour la station De Gaulle, la seconde (1). Mais le volet aménagement apparaît sous étudié par rapport au volet trafic pour deux raisons :

- ⇒ Une seule personne est chargée de travailler sur les questions d'aménagement du territoire et de voirie à travers des propositions qu'elle développe pour une optimisation du réseau de transport en commun.
- ⇒ Un chargé d'étude représentant la SETAO pour le projet Gares d'Orléans dont la formation post-baccalauréat privilégie une approche en terme de trafic (le TURP de Lyon, formation encadrée par une équipe pédagogique d'enseignants chercheurs du Laboratoire d'Economie des Transports).

---

(1) SEMTAO : Enquête Origine - Destination 2006, avril 2006.

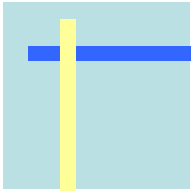


Preuve d'un certain décalage entre la formation d'origine de l'acteur et le volet aménagement du pôle d'échanges, la création d'une liaison tram-train pour améliorer les cheminements des voyageurs descendant du train et souhaitant utiliser ensuite les transports en commun. La création de cette liaison a été l'occasion de revoir la configuration interne des bus empruntant le centre bus. En déplaçant 2 des 6 quais vers les boulevards (axes structurants forts des transports en commun) situés à proximité, l'objectif premier est d'améliorer les conditions de déplacement des bus pour des temps de parcours plus courts donc meilleurs pour les usagers.

Aujourd'hui, la SETAO a pris conscience de son manque de moyen pour l'expertise de ce volet aménagement, notamment sur la façon d'aménager les quais permettant le passage de bus articulés. C'est ce qui a justifié, dans le cadre du projet CLEO (2<sup>ème</sup> ligne de tramway), l'emploi d'un stagiaire spécialisé dans ces problématiques. La SETAO a donc pris conscience que les questions de qualité de service et d'urbanisme sont des enjeux forts, ne serait-ce que pour des questions d'amélioration du cadre de vie.

En définitive, parmi les acteurs rencontrés participant à un projet de pôle d'échanges, la majorité d'entre eux sont issus de filières du domaine de l'urbanisme ou ont des expériences confirmées dans ce domaine. Mais ce constat est surtout vrai pour l'étude de cas toulousain, celui-là même que nous avons caractérisé de projet global et transversal, traitant d'égal les problématiques transport et urbanisme. Tous les acteurs rencontrés ont des références dans le domaine de l'urbanisme. Ce qui n'est pas toujours le cas à Orléans, projet dont nous avons constaté précédemment un manque de transversalité. La diversité des origines de formation des acteurs orléanais n'a pas apporté un effet de complémentarité, de transversalité bénéfique au projet. Le retard pris pour sa conception s'explique aussi par le fait que leur formation ne leur a pas permis d'avoir une représentation des pôles d'échanges identique.







# Conclusion générale

### ***D'une représentation fonctionnelle et sectorielle d'un objet de transport...***

Initialement conçus pour remédier aux problèmes de déplacements urbains, les pôles d'échanges étaient perçus comme des objets techniques. Les questions de rupture de charge, d'amélioration de la desserte en transports en commun étaient au centre des débats. La définition du GART résume parfaitement cette représentation technique des pôles d'échanges (1).

Cette représentation de l'organisation des réseaux a constitué une base de référence pour les acteurs institutionnels se partageant la compétence transport. Les deux études de terrain Gares d'Orléans et Borderouge remplissaient initialement cette fonction. La volonté de nommer le projet Gares d'Orléans au pluriel a été souhaitée par l'ensemble des partenaires pour souligner le fait que le PE est une gare pour tous modes (lignes ferroviaires, bus, tram) révélateur des représentations qu'ils ont des fonctions d'un pôle d'échanges.

### ***... A un élargissement des réflexions faisant du PE un outil d'aménagement global et évolutif...***

Dans le cadre des études de terrain, l'analyse des aménagements progressivement validés au cours du projet a permis de montrer un élargissement des réflexions des acteurs sur les pôles d'échanges. Certes, dans les deux cas, les acteurs se sont mis à la place de l'utilisateur pour appréhender les solutions techniques à adopter pour le projet (notamment pour mieux percevoir la notion de qualité de service et d'information sur le trafic. Mais cette observation est l'un des rares éléments en commun que les deux exemples ont conservé aujourd'hui.

En effet, à part cela, le contenu de cet élargissement est de nature différente, chacun des deux cas prenant des orientations spécifiques :

- L'articulation de différents modes de transport pour développer l'intermodalité est devenu un critère que les acteurs ont voulu appliquer sur Gares d'Orléans. Aujourd'hui, il s'agit aussi de garantir une qualité de service en vue, au final, de créer un ensemble attractif pour les usagers. La mise en œuvre prochaine du projet architectural Espace Gare d'Orléans n'a pas constitué une opportunité suffisamment forte pour créer de la cohérence avec le projet Gares d'Orléans, le site accueillant au final une superposition de deux projets mono-sectoriels.
- Pour Borderouge, on observe une évolution sur deux échelles de représentation lui permettant de se rapprocher d'un projet - outil systémique d'aménagement :
  - ⇒ Tout comme pour le projet Gares d'Orléans, les notions d'intermodalité, de qualité de service et d'accessibilité sont devenues des objectifs pour le projet. (agrandissement de la capacité du P+R, passage d'un TCSP par exemple) ;
  - ⇒ Au-delà de ces aspects techniques qui permettent d'assurer la fonctionnalité du pôle, des aménagements doivent être apportés pour éviter de créer des ruptures physiques avec le quartier. C'est pour cela que les acteurs toulousains ont placé la notion d'intégration urbaine comme enjeu fort. Le rapport du pôle d'échanges à son quartier est devenu une préoccupation pour les acteurs institutionnels.

---

(1) GART, ADEME : « aménagements impliquant au moins 2 modes de transports en commun et qui vise à favoriser les pratiques intermodales de transport par la matérialisation et l'optimisation du lien entre ces différents modes de transports collectifs. Il doit par ailleurs faciliter l'accès des réseaux de transport en commun aux utilisateurs de tous les autres modes de transport », in Politiques et pratiques intermodales, janv. 1999.



***... Que les acteurs institutionnels n'arrivent pas toujours à mettre en œuvre dans la réalité.***

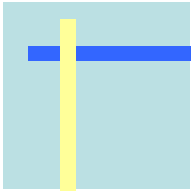
On a constaté que les objectifs des projets des acteurs rencontrés sont proche d'une définition théorique possible (surtout pour l'étude de cas toulousain. Les acteurs orléanais conservant prioritairement une approche fonctionnelle et technique d'un pôle). De ce fait, les réflexions théoriques des acteurs influencent les projets auxquels ils participent, sans pour autant que cela se matérialise par la suite.

De plus, la partie trois a permis d'apporter d'autres éléments de réponse sur l'impact de la conduite de projet, sur la nature et l'évolution des représentations d'un pôle d'échanges. De nombreux éléments montrent que le jeu d'acteurs est responsable du résultat final du projet, de son évolution et de son temps de conception. On y observe :

- des décalages à deux niveaux : un décalage de représentations d'un PE entre acteurs se partageant la compétence transport et un second entre cette représentation et les projets étudiés.
- Un enjeu de la coordination entre acteurs transports qui voit l'intérêt de porter le projet de PE vers des problématiques d'urbanisme. Le développement de passerelles institutionnelles est indispensable pour amener de la transversalité entre des compétences de domaines complémentaires (urbanisme, transports, architecture, politique de la ville...)

L'enjeu central n'est plus de mettre en œuvre des solutions techniques pour répondre aux fonctions d'un pôle d'échanges mais de faire converger les acteurs (institutionnels, mais aussi les riverains, les associations...) vers un projet aux représentations communes. Les comités de pôles ont ouvert une piste de réflexion opérationnelle. Mais plus généralement, le développement d'une gouvernance urbaine devient un enjeu des politiques d'aménagement car se pose comme solution remédiant aux insuffisances des politiques sectorielles.



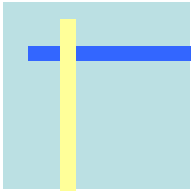




# Bibliographie

- G. AMAR : Complexes d'Echanges Urbains - Du concept au projet, le cas de la Défense , in Les Annales de la Recherche Urbaine n° 71, Juin 1996.
- M. BAJARD : Atlas des pôles d'échanges. Appréhender l'organisation spatiale des lieux de la mobilité. AREP, PREDIT, 1999.
- J-J. BAVOUX, F. BEAUCIRE, L. CHAPELON, P. ZENBRI : Géographie des transports, coll. U., Armand Collin, juin 2005.
- F. BEAUCIRE ; J. LEBRETON : Transports publics et gouvernance urbaine, coll. Les essentiels Milan, éd. Milan, 2000
- F. BEAUCIRE : Les transports publics et la ville, coll. Les essentiels Milan, éd. Milan, 1996.
- Fédération des maires des villes moyennes : Guide pratique. Intermodalité et pôles d'échanges. La gare et ses emprises : de la concertation au projet, Paris, éd. FMVM, 2002.
- CERTU : Les citoyens face à l'automobilité – Etude comparée des agglomérations de Besançon, Grenoble, Toulouse, Berne, Genève et Lausanne, coll. Du CETUR, juin 1998).
- CETE Ouest : Programme d'études « Intégration urbaine des pôles d'échanges. Monographie du pôle d'échanges de la gare de rennes », juillet 2002.
- CODRA : Etude d'aménagement du pôle d'échange de la gare d'Orléans - Rapport de diagnostic, juillet 2006.
- CODRA : Etude d'aménagement du pôle d'échange de la gare d'Orléans - Propositions d'aménagements, déc. 2006.
- H. DIEBOLD ; V. DOLLFUS ; S. LASSALE : Les pôles d'interconnexion multimodale – Les voyageurs en transit, in Les annales de la Recherche urbaine n°57-58, 1993.
- DREIF – STIF : Guide méthodologique et technique sur les pôles d'échanges, La Documentation Française, sept. 2001.
- G. DUPUY : La dépendance automobile – Symptômes, analyses, diagnostic, traitements, coll. Villes éd. Anthropos, mai 1999.
- J. FONTAINE, note intitulée Agglomération, gouvernance et démocratie en France, 2003
- J-P. GAUDIN : Pourquoi la gouvernance ?, coll. La bibliothèque du citoyen, éd. Presses de Sciences Po, nov. 2002.
- G. JEANNOT, F.MARGAIL : EPTS et DVA de l'aire métropolitaine marseillaise. Coordination professionnelle et coordination institutionnelle sur un territoire, éd. ENPC, 1999.
- I. JOSEPH (dir.) : Villes en gares, Programme Gares et quartier de gare, la tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 1999.
- G. JOURDAN : Transports, planification et gouvernance urbaine, étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur, coll. Villes et territoires, éd. l'Harmattan, av. 2003.
- B. JOUVE : La gouvernance urbaine en question, coll.SEPT, éd.Elsevier, 2003.
- M. LEFEBVRE ; B.LE CORRE : Méthodologie de création d'un pôle d'échanges multimodale en site urbain, Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise, PREDIT, 1998.
- C. LEFEVRE et J-M. OFNNER : Les transports urbains en question. Usages, décisions et territoires éd.Celse, Paris, 1990.
- A. MASBOUNGI : Penser la ville heureuse – Renzo PIANO, coll. Projet urbain, éd. de la Villette, avril 2005.
- F. MARGAIL : Gestion des lieux d'échanges et rôle de l'interface in acte de la session de formation continue ENPC-DFC/SNCF – DAR : Connaissance des déplacements, Paris, 22-24 nov. 1993.
- F. MARGAIL : les parcs-relais, outils clé de politiques intermodales de déplacement urbain, thèse de doctorat, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1996.
- F. MARGAIL : Gestion des lieux d'échange et rôle de l'interface. Gare en interconnexion, acte de la session de formation continue ENPC – DFC/SNCF – DAR in Connaissances des déplacements, Paris ENPC, 22-24 nov. 1993.

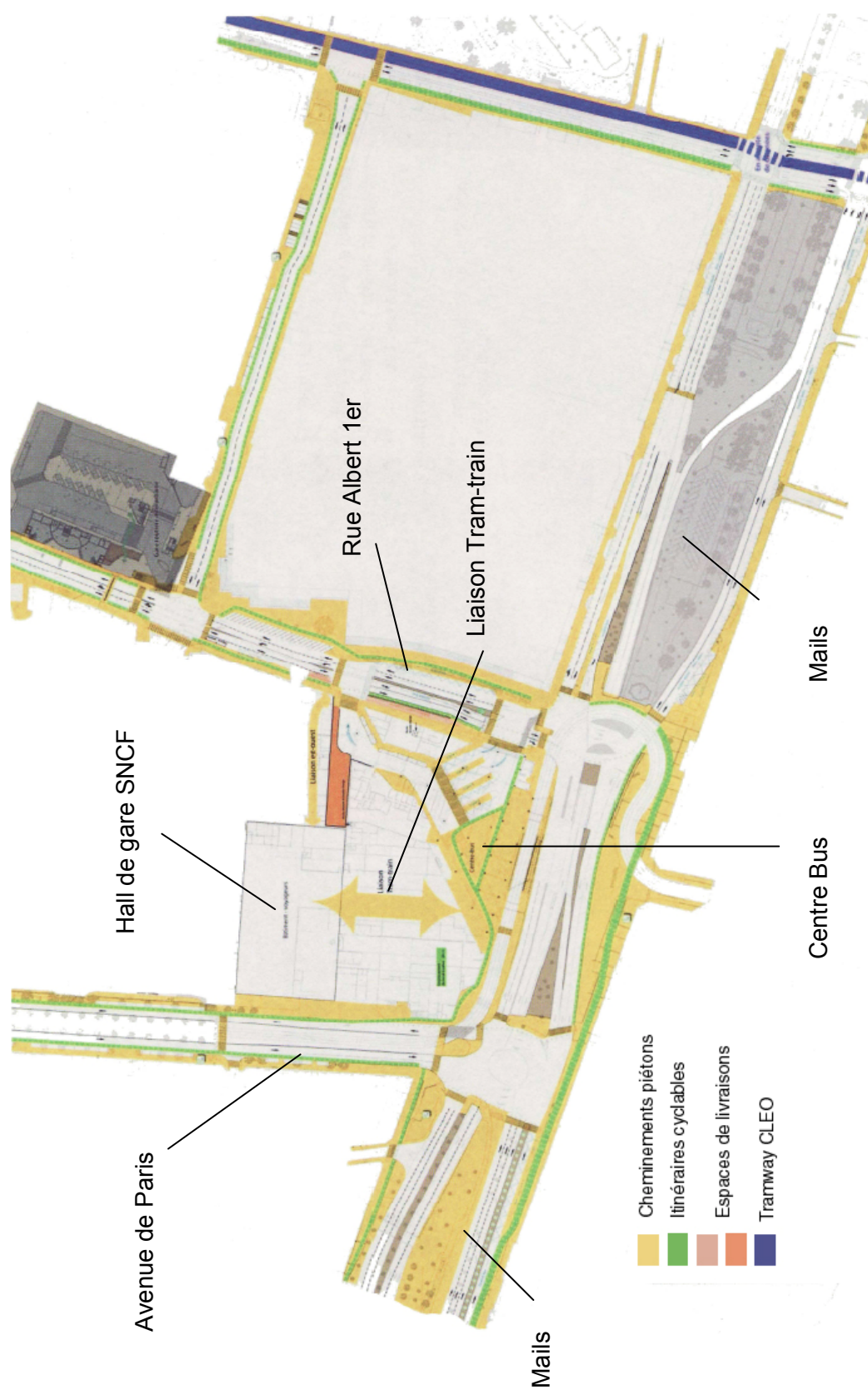
- F. MARGAIL (coord.) : Intermodalité et interfaces : comprendre les usages pour guider les décisions, rapport final, PREDIT, 2000.
- Ph. MENERAULT (dir) : Les Pôles d'échanges en France, État des connaissances, enjeux et outils d'analyse, CERTU 2006.
- A. METTON : Caractéristiques et évolution commerciale des quartier de gares : étude appliquée à huit sites de 1974 à 1999, Programme Gares et quartier de gare, Université Paris XII Val-de-Marne.
- S. PAILLARD : Intégration urbaine des pôles d'échange - Etude de cas de la station des Arènes à Toulouse, CERTU, aout 2002.
- G. PINSON : note intitulée PROJETS DE VILLE ET GOUVERNANCE URBAINE - Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes, 2006)
- G. PINSON : les échelles politiques du projet, les Annales de la recherche urbaines n°82, mars 1999.
- G. PINSON in revue Liaison n° 22, revue du pôle de recherche urbaine des Pays de la Loire : Gouvernance locale et projets urbains, avril 2003
- C. RICHER in Quelles politiques intermodales dans la planification territoriale ? Analyse des pôles d'échanges dans les Plans de Déplacements Urbains – 2<sup>ième</sup> séminaire francophone d'Europe de l'ouest, Octobre 2006.
- R. RIES (dir.) : Transports urbains : quelles politiques pour demain ?, rapport du Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, nov 2003.
- M. ROSEMBERG : In Donnée Urbaine 2, Anthropos 1999.
- SMTc : Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération toulousaine, juillet 2001.
- SMTc – AUAT : bilan des études de suivi du métro entre 1992 et 1996, 1999.
- T. ROTY: Conception et management de projets de pôles d'échanges. La question des parcours des usagers: La Défense, Massy, Val d'Europe, PREDIT, dec. 2000.
- M. WIEL : « Comment articuler la planification des déplacements et les stratégies urbaines ? » in : *Recherche Transports Sécurité (RTS)* n°44, 59-70, 1994.





# Annexes

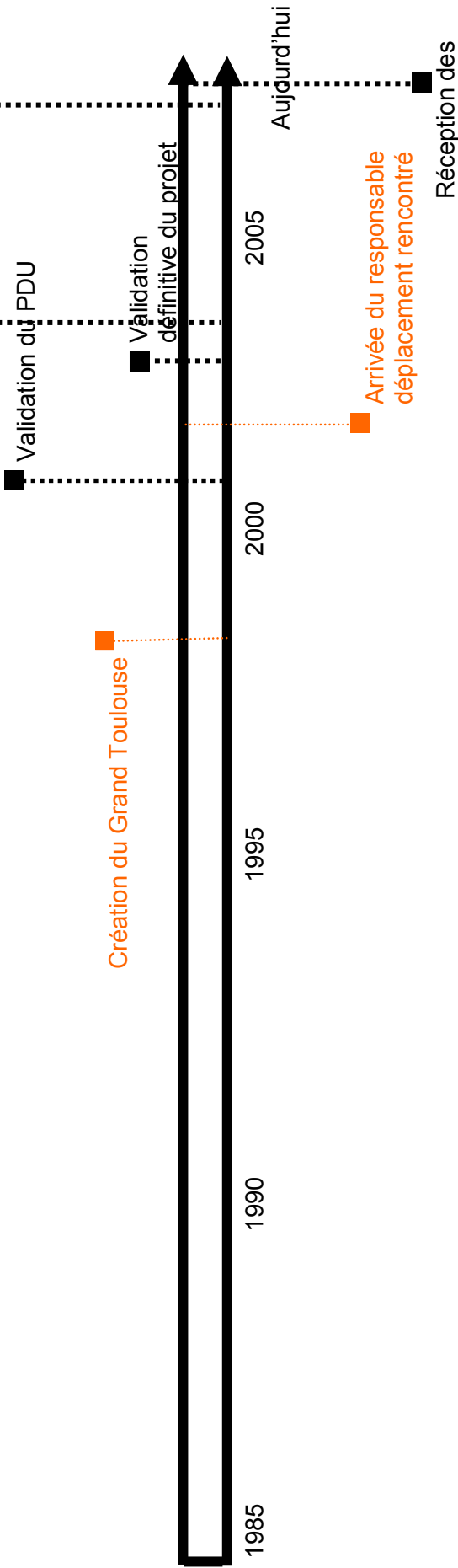
## Annexe n°1 : plan du projet Gares d'Orléans



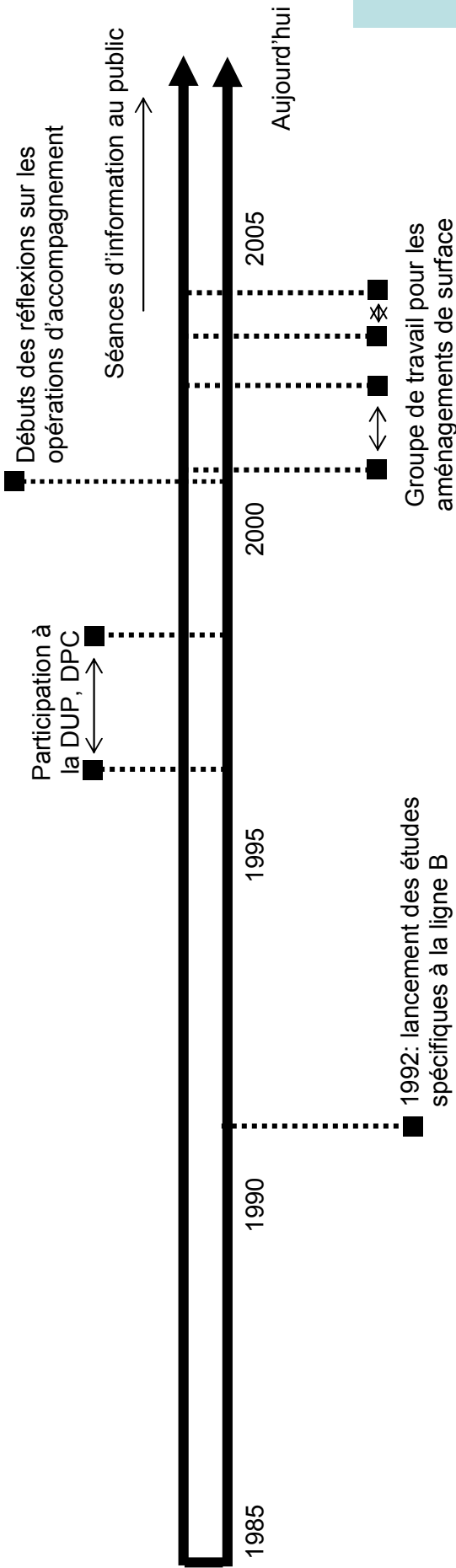


Annexe n°2 : Temps du projet des acteurs rencontrés

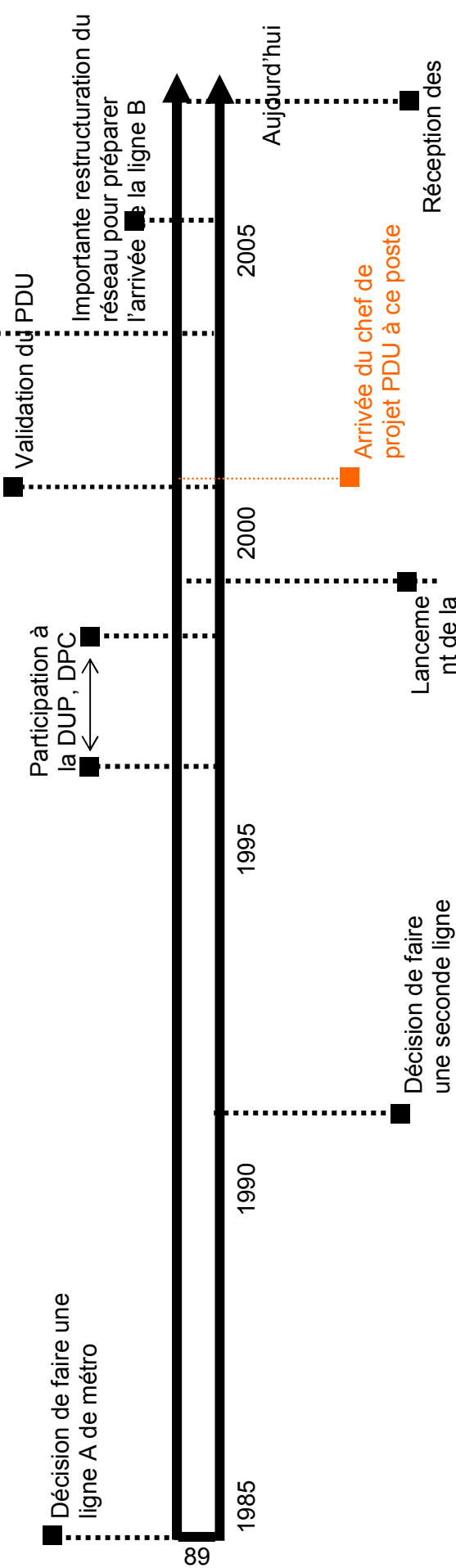
Représentation du temps du projet « Borderouge » pour le Grand Toulouse



Représentation du temps du projet « Borderouge » pour l'AUAT

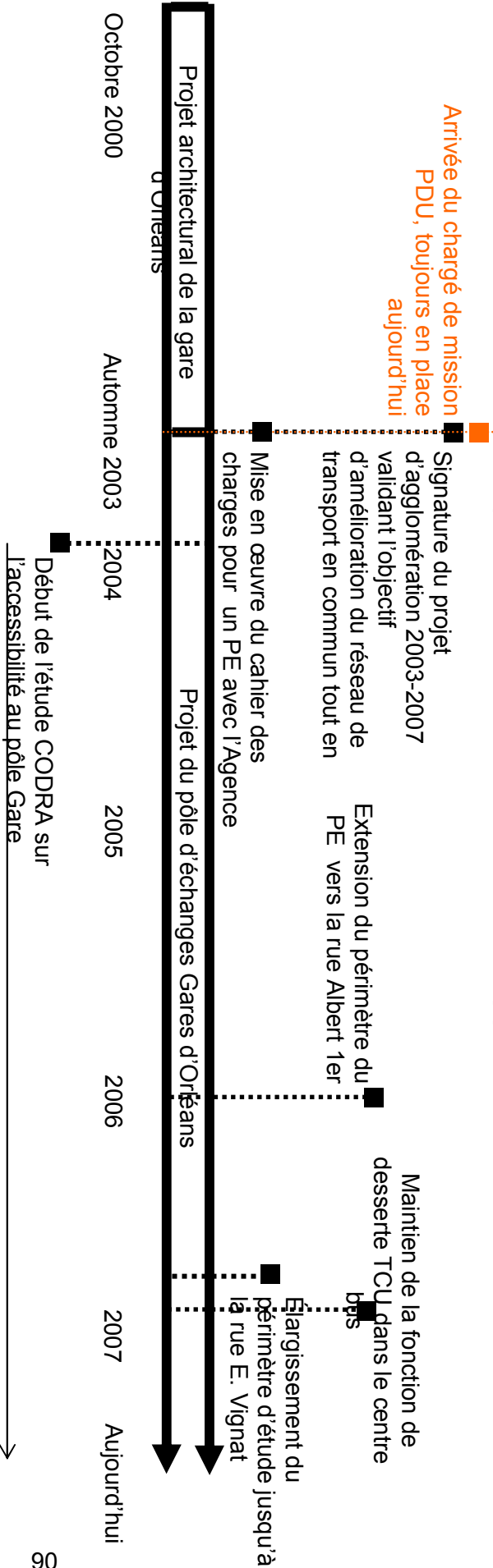


Représentation du temps du projet « Borderouge » pour le SMTC

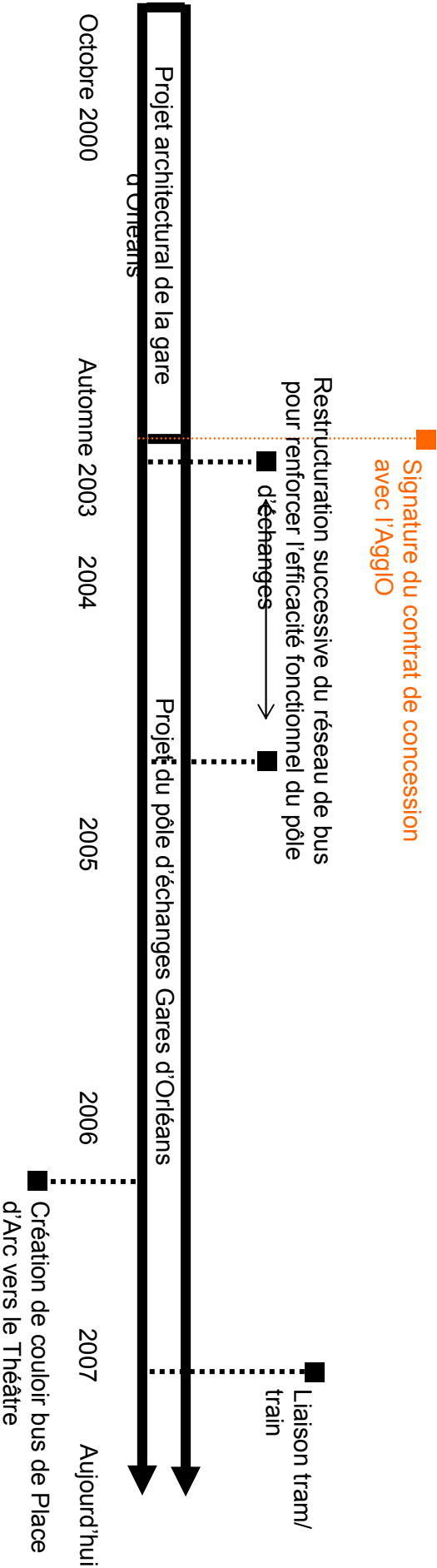


# Représentation du temps du projet « Gares d'Orléans » pour l'agglomération d'Orléans

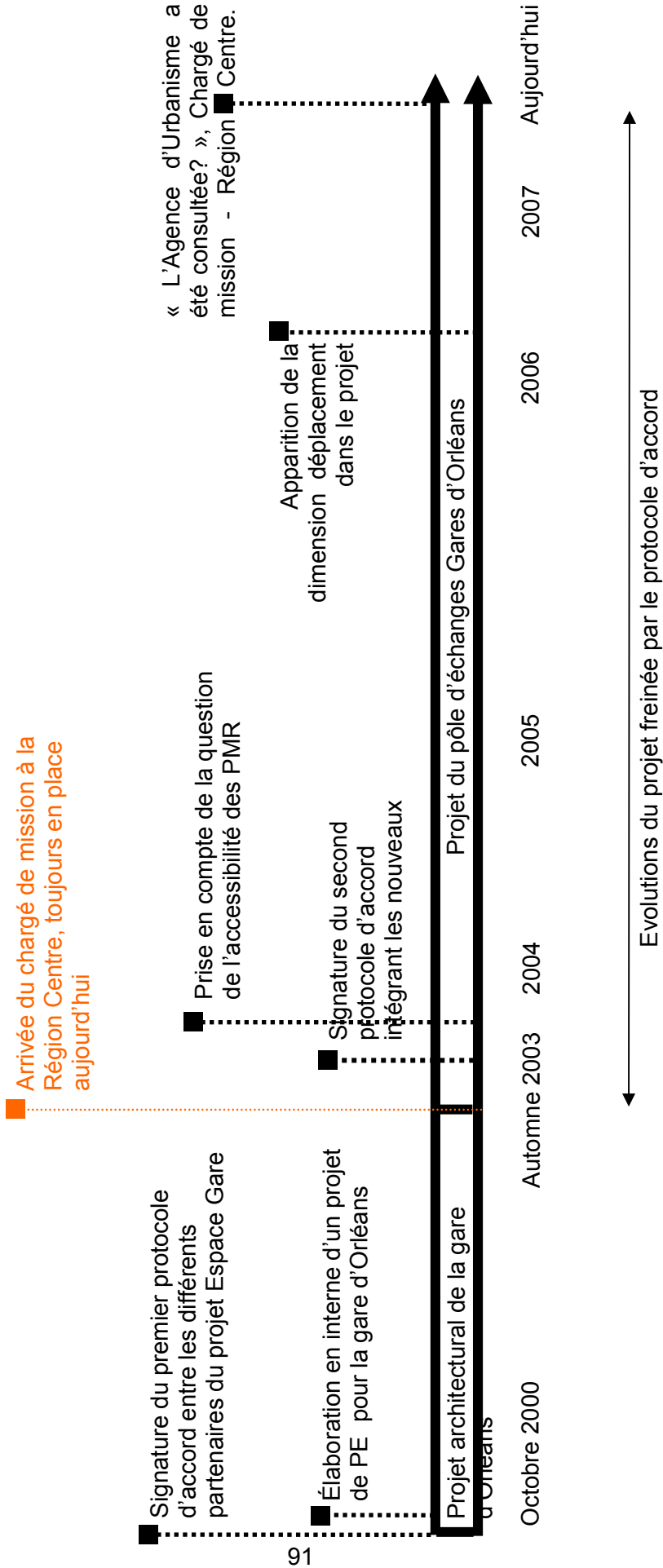
Arrivée du chargé de mission  
PDU, toujours en place  
aujourd'hui

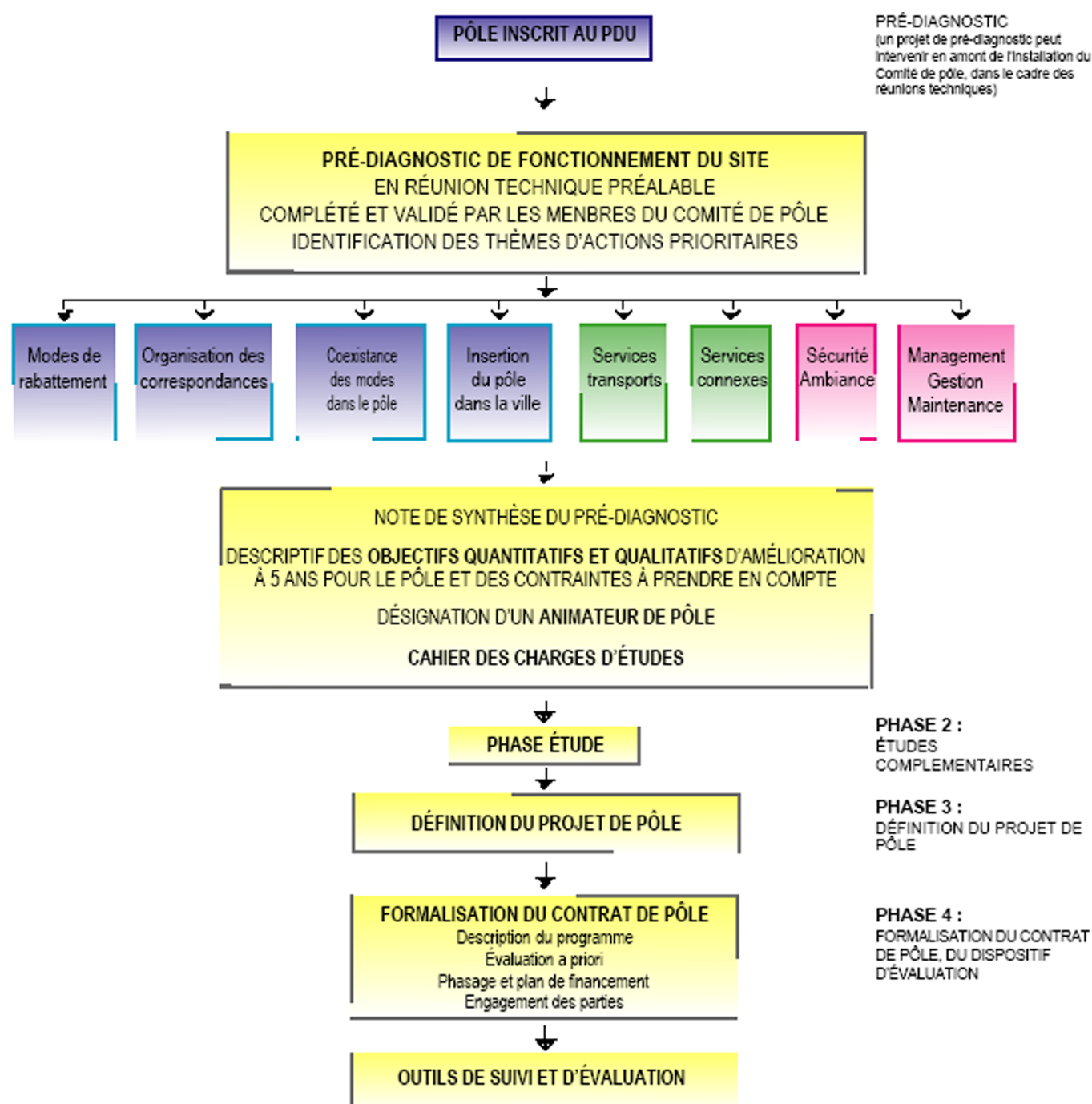


## Représentation du temps du projet « Gares d'Orléans » pour la SEMTAO



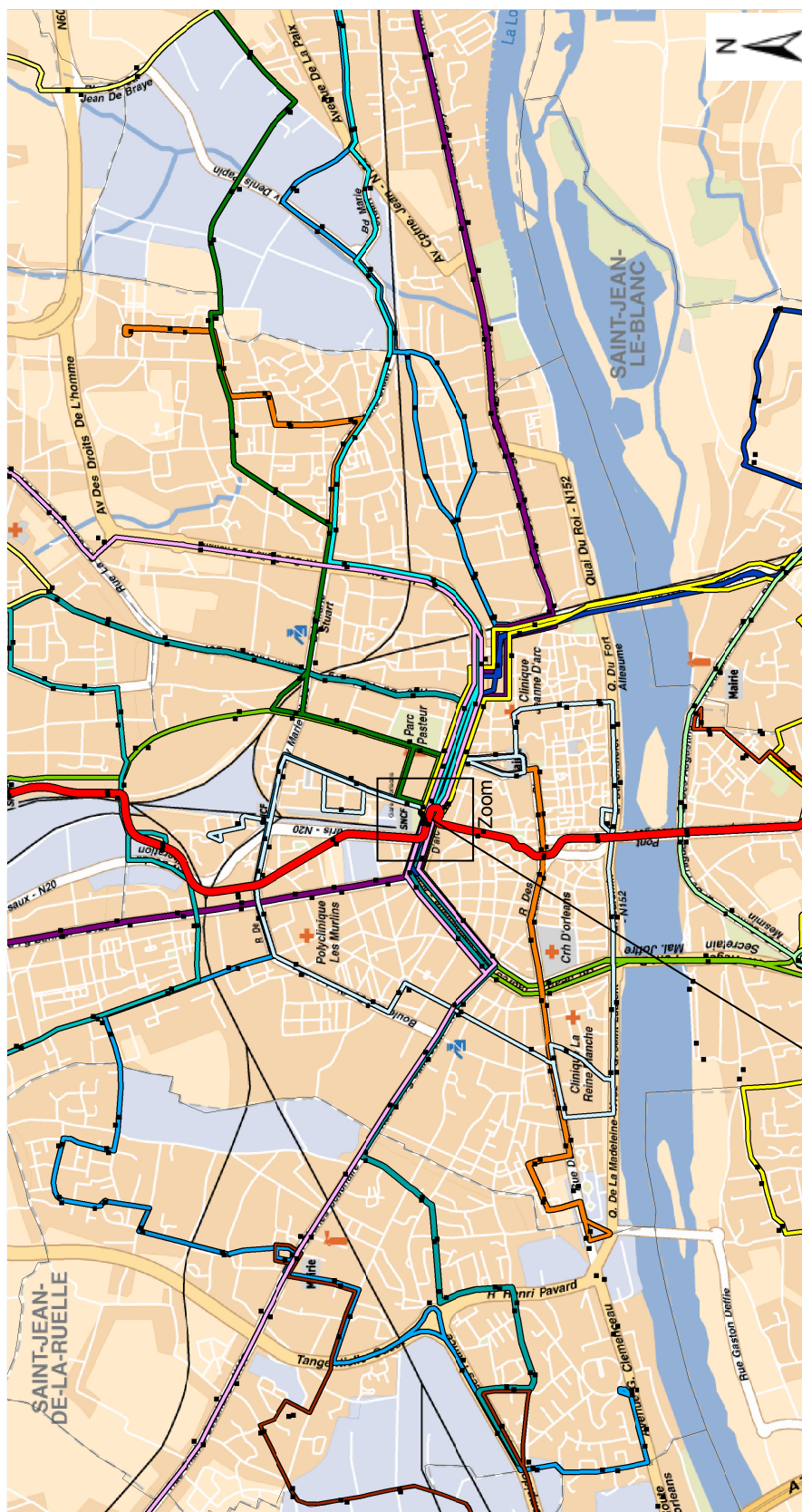
# Représentation du temps du projet « Gares d'Orléans » pour la Région Centre





### Annexe n°3 : organisation type d'un comité de pôles

## Annexe n°4 : Localisation du projet Gares d'Orléans



Pôle d'échanges Gares d'Orléans



# Glossaire



**A**

AO : Autorité Organisatrice

AOTU : Autorité Organisatrice des Transports Urbains

AUAT : Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulousaine

AURAN : Agence d'études URbaines de l'Agglomération Nantaise

**C**

CETE : Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement

CERTU : Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques

CIEU : Centre Interdisciplinaire d'Etudes

CLEO : Construire la Ligne Est – Ouest (ligne 2 du tramway d'Orléans)

CŒUR : Complexe d'Echanges Urbains

**D**

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

DPC : Dossier de Prise en Considération

**E**

EPAD : Etablissement Public de l'Aménagement de la Défense

EMD : Enquête Ménages Déplacement

**P**

P+R : Parking + Relais

PDU : Plan de Déplacements Urbains

PE : Pôle d'Echanges

PTU : Périmètre des Transports Urbains

**R**

RATP : Régie Autonome des Transports Parisiens

RER : Réseau Express Régional

RFF : Réseau Ferré de France

**S**

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

SEM : Société d'Economie Mixte

SEMTAO : Société d'Economie Mixte des Transports de l'Agglomération Orléanaise

SEMTCAR : Société d'Economie Mixte des Transports Collectifs de l'Agglomération Rennaise

SEMVAT : Société d'Economie Mixte des transports Publics de Voyageurs de l'Agglomération Toulousaine

SETAO : Société d'Exploitation des Transports de l'Agglomération orléanaise

SMAT : Société du Métro de l'Agglomération Toulousaine

SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SMTC : Syndicat Mixte des Transports en Commun (Agglomération toulousaine)

SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer

SRU : loi Solidarité et Renouvellement Urbain

STAR : Société des Transports de l'Agglomération Rennaise

SITPRT : Syndicat Intercommunale des transports Publics de la Région Toulousaine  
STP : Syndicat des Transports Parisiens, devenu STIF  
STIF : Syndicat des Transports d'Ile-de-France

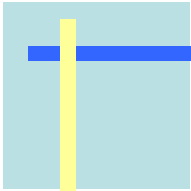
## **T**

TAD : Transport à la Demande  
TCSP : Transport en Commun en Site Propre  
TGV : Train à Grande Vitesse  
TCNU : Transports Collectifs Non Urbain  
TCU : Transports Collectifs Urbains

## **V**

VAL : Véhicule Automatique Léger  
VT : Versement Transport







# Table des matières

Remerciements.....	p4
Introduction.....	p6

## **Partie 1 : Des décalages dans les représentations des fonctions d'un pôle d'échanges.....p14**

### **1.1 Un décalage entre la définition théorique des PE et celle des acteurs du milieu professionnel.....p16**

Une étymologie pour comprendre les différentes natures disciplinaires d'un pôle d'échanges.....p16

L'émergence, puis le développement des pôles d'échanges en France.....p16

La nouvelle dimension des PE dans les politiques urbaines d'aménagement : l'opérationnalité accrue de la SRU dans l'élaboration des pôles d'échanges.....p18

Une autre représentation des pôles d'échanges: le point de vue normatif défendu par le CERTU.....p20

Les conditions techniques de réussites d'un PE.....p21

### **1.2 Un décalage qui se retrouve dans la mise en œuvre de pôles d'échanges : les réalisations de Gares d'Orléans et de Borderouge à Toulouse.....p23**

Les acteurs rencontrés ont une définition d'un PE « parfait » ayant quelques similitudes avec une définition théorique.....p23

... Mais leur représentation théorique d'un pôle d'échanges marque un décalage plus important avec leur projet respectif.....p25

## **Partie 2 : D'un objet sectoriel du domaine des transports vers un outil d'urbanisme aux représentations diversifiés.....p28**

### **2.1 Aujourd'hui, les fonctions des aménagements proposés visent à différents domaines de compétences.....p29**

Les fonctions des aménagements révèlent l'évolution des représentations d'un pôles d'échanges.....p32

L'évolution des fonctions des aménagements de Borderouge est issu d'une réflexion ayant dépassée des problématiques sectorielles de transports.....p37

### **2.2 La promotion de l'intermodalité n'apparaît plus uniquement comme principal fonction des PE.....p44**

Une évolution récente des objectifs pour le projet Gares d'Orléans mais qui ne se concrétise pas toujours dans les faits.....p46

Le projet Borderouge à Toulouse : d'un projet sectoriel vers un projet stratégique global d'urbanisme.....p52

### **2.3 Conclusion de l'analyse des objectifs des acteurs.....p61**

## **Partie 3 : L'évolution de la nature du projet est due aux acteurs en présence.....p64**

### **3.1 Les pôles d'échanges sont des scènes privilégiées pour connaître la capacité des acteurs à élaborer un projet commun. ....p65**

Des désaccords techniques ou politiques comme obstacles à la conduite du projet.....p66

La qualité du jeu d'acteur, une condition indispensable pour garantir la réussite du projet ?.....p68

Les comités de pôles, une solution pour la production d'une représentation unique des pôles d'échanges ?.....p71

### **3.2 L'impact de la formation des acteurs sur la conduite du projet : le manque de transversalité du PE peut provenir des partenaires. ....p73**

Des pôles d'échanges pilotés par des urbanistes de formation.....p74

Des acteurs spécialisés dans un domaine d'intervention très précis.....p75

**Conclusion générale.....p78**

**Bibliographie.....p82**

**Annexes.....p86**

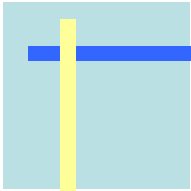
**Glossaire.....p94**

**Table des matières.....p99**

**Table des illustrations.....p102**

**Définitions.....p104**









# Table des illustrations

## Photos

Photo n°1 : le pôle d'échanges de la gare du Mans.....	p29
Photo n°2: l'Espace Gare d'Orléans vu de l'Av. de Paris.....	p32
Photo n°3: entrée de l'actuelle liaison reliant le Centre bus à la gare via le centre commercial.....	p33
Photo n°4: quais C et D supprimés en septembre 2007. (arrivée de la liaison Tram-train sur la droite).....	p35
Photo n°5: des pistes cyclables sur les mails peu sûrs.....	p35
Photo n°6: entrée de la gare routière interurbaine (rue Albert 1er).....	p37
Photo n°7: aperçu du P+R de Borderouge (traversée de l'œuvre architecturale).....	p41
Photo n°8: quais qui recevront bus urbains et interurbains (au premier plan le TCSP en construction).....	p41
Photo n°9: vue aérienne du quartier Borderouge, 2004.....	p43
Photo n°10: l'aménagement du pôle d'échanges de la gare de Rennes.....	p68

## Tableaux

Tableau n°1 : « Un PE comme projet d'urbanisme ».....	p23
Tableau n°2: « Complémentarité des modes de transports, promotion de l'intermodalité ».....	p23
Tableau n°3 : « Des cheminements internes dans le PE de qualité ».....	p24
Tableau n°4: aménagements prévus autour de Gares d'Orléans.....	p36
Tableau n°5: poids des correspondances des principales stations du réseau TC d'Orléans.....	p50

## Schémas

Schéma n°1 : Evolutions techniques du projet Gares d'Orléans.....	p31
Schéma n°2 : Évolutions techniques du projet Borderouge.....	p38
Schéma n°3: Objectifs de l'agglomération d'Orléans.....	p45
Schéma n°4: Objectifs de la SEMTAO.....	p47
Schéma n°5: Objectifs de la Région Centre.....	p49
Schéma n°6: Objectifs du Grand Toulouse.....	p51
Schéma n°7: Schéma de principe intermodal des échanges sur l'agglomération toulousaine.....	p53
Schéma n°8: Objectifs de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine.....	p55
Schéma n°9: Objectifs de la Ville de Toulouse.....	p57
Schéma n°10: Objectifs du SMTC.....	p59
Schéma n°11: évolution générale des objectifs.....	p62



# Définitions



## DEFINITIONS <sup>(1)(2)</sup>

### C

**Captif** : personne qui ne dispose pas d'un moyen de déplacement motorisé personnel.

**Comité de pôle** : structure opérationnelle favorisant la concertation acteurs pour la mise en place de Projets de pôles (d'échanges)

**Contrat de pôle** : contrat signé entre les membre du comité de pôle intégration les modalité de réalisation d'un PE (comprenant un tableau de financement, un projet de pôle, une note de synthèse présentant le projet et ses objectifs...)

### I

**Intermodalité** : Utilisation combinée de plusieurs moyens de transports dans le cadre d'un même déplacement.

### G

**Gouvernance urbaine** : capacité d'intégrer un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs socio-économique autour du niveau de décision publique.

### M

**Modes alternatifs** : modes de transports autres que la voiture particulière

**Multimodalité** : utilisation de plusieurs modes de transports, mais pas au cours d'un même déplacement.

### P

**Pôle d'échanges** : lieu d'articulation et de correspondance entre modes de transport

**Parcs-relais** : parking créé à proximité de gares de chemin de fer ou de stations de transport public urbain pour favoriser l'intermodalité.

**Projet de pôle** : dossier technique de présentation du PE élaboré par le comité de pôle (composé d'un pré-diagnostic, d'études et d'un diagnostic du site)

### R

**Répartition modale** : Proportion des déplacements effectués avec les différents modes de transports.

**Rupture de charge** : consiste, pour un voyageur, à effectuer un ou plusieurs changement de véhicules ou de modes de transports pour atteindre sa destination.

### T

**Transfert (ou report) modal** : évolution de la répartition modale, par abandon d'un mode de transport pour un autre.

---

(1) F. BEAUCIRE ; J. LEBRETON : Transports publics et gouvernance urbaine, coll. Les essentiels Milan, éd. Milan, 2000.

F. BEAUCIRE : Les transports publics et la ville, coll. Les essentiels Milan, éd. Milan, 1996.

(2) [www.pduif.org](http://www.pduif.org)

