

Un Grenelle pour changer de modèle

La Charte des mobilités de l'agglomération bordelaise, signée par 22 partenaires le 6 février 2015, résulte d'une démarche originale : un Grenelle mobilisant au premier semestre 2012 six collèges d'acteurs et des centaines de participants.

« Nos territoires sont en mouvement. Au cœur de l'action publique, les politiques de déplacement doivent répondre aux enjeux majeurs d'une société désormais mobile : qualité de la vie, développement économique, transition énergétique, mutations spatiales... ». Ainsi commence la *Charte des mobilités de l'agglomération bordelaise*, le petit livre bleu dont les 20 pages dessinent en 20 principes et 17 mesures un nouveau modèle de mobilité, « fluide, raisonnée et régulée ». « Malgré toutes les démarches engagées ces dernières années par la communauté urbaine de Bordeaux (devenue Bordeaux Métropole au 1^{er} janvier 2015), le département de la Gironde, la région Aquitaine et l'État, la situation des déplacements sur l'agglomération bordelaise et à proximité reste délicate. Aussi a-t-il été jugé judicieux d'initier une démarche originale de partage de diagnostics et d'élaboration de propositions. » État, Région, Département, Métropole, Syndicat du SCoT, Chambres consulaires, Établissement public Euratlantique, ADEME, Poste, EDF, aéroport, exploitant des transports publics, associations d'usagers... Les 22 signataires poursuivent : « Nous faisons nôtres les principes formulés par le Grenelle des mobilités. Ils permettent de répondre aux difficultés de congestion vécues quotidiennement par les habitants et travailleurs de l'agglomération comme aux défis de plus long terme posés par l'évolution des conditions de déplacement [...]. Nos signatures attestent de notre ambition partagée d'un changement du modèle de mobilité pour l'agglomération bordelaise ».

L'affaire a commencé fin 2011. Alain Juppé, maire de Bordeaux, et Vincent Feltesse, alors président de la CUB (Communauté urbaine de Bordeaux), reconnaissent – résultats des enquêtes ménages déplacements aidant – que la mise en service à partir de 2004 d'un réseau de tramway ambitieux n'a pas modifié l'économie générale du système de mobilité. Certes, l'agglomération s'est transformée : embellissement des espaces publics, évolution ciblée des pratiques de déplacement (le centre-ville de Bordeaux, les étudiants), développement des liens entre les communes de la CUB. Mais subsistent les caractéristiques d'une aire urbaine marquée par l'étalement et de faibles densités : fort usage de la voiture solo, y compris pour de petits trajets ; faible usage des transports collectifs, y compris pour les déplacements domicile-travail ; part de la marche modeste, comparable aux pratiques d'une ville

moyenne. Et les bouchons sur la rocade continuent – à Bordeaux comme ailleurs – à faire la une du quotidien régional.

Par Jean-Marc Offner,
directeur général de l'a-urba

UNE DÉMARCHE ADHOC

L'ensemble des acteurs publics sollicitent alors l'agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a-urba) pour effectuer une remise à plat des questions de mobilité. Par rapport aux habituels plans de déplacements urbains, il convenait d'ouvrir le jeu : s'affranchir du périmètre des transports urbains, oublier les groupes thématiques par mode de déplacement, ne pas limiter les participants aux seuls représentants de l'offre de transport.

Un postulat majeur de la démarche était en effet que la régulation de la demande de mobilité devait trouver toute sa place, à côté des traditionnelles politiques de l'offre (développement des infrastructures et des réseaux). D'où la nécessité d'impliquer les porte-parole de cette demande : salariés, responsables d'entreprise, usagers.

Le Grenelle des mobilités mobilise alors durant le premier semestre 2012 six collèges : État, collectivités locales, usagers des transports et associations, employeurs, salariés et habitants, experts et universitaires. Les groupes de travail s'organisent de telle sorte que les échanges de fond l'emportent sur les positions institutionnelles ou doctrinales (participation *intuitu personae*, animation en duos hétérogènes). La transversalité

Une aire urbaine
marquée par de faibles
densités

des sujets mis au débat permet de dépasser les discours trop convenus des communautés techniques préexistantes. Un temps important est laissé au diagnostic, afin d'éviter les dérives « technocratiques » qui font passer les solutions avant l'accord sur les problèmes.

L'hybridation des expertises et des points de vue s'avère source de créativité. Des propositions originales sont élaborées pour dépasser les antagonismes. Ainsi, l'opposition entre des participants soulignant la nécessité d'aller vite (déplacements professionnels) et des écologistes prônant une réduction généralisée des vitesses (« apaisement ») a été surmontée par l'idée d'un objectif de fluidité des circulations, fluidité rapide ou lente selon les modes, les motifs et les moments ---

--- du déplacement. La diversité des parties prenantes a pour sa part été essentielle dans la prise en compte prioritaire de la mobilité liée aux activités économiques. L'opposition habituelle entre défenseurs de l'automobile et du transport collectif a en outre laissé place à une vision multimodale des univers de choix des citoyens.

À l'automne 2012, le *Rapport du Grenelle des mobilités* est remis par les douze animateurs (cf. encadré) aux commanditaires, qui demandent alors à l'agence l'élaboration d'une Charte, négociée entre les signataires potentiels. Ce long travail occupe l'année 2013, la Charte passant à l'approbation de chaque partenaire durant l'année 2014. La signature collective donne lieu à un événement sous forme de colloque le 6 février 2015 (à 14 h 08, moment de trafic réduit sur la rocade bordelaise...). Enfin, une première revue des mesures de la Charte s'effectue le 17 juin 2016, les chefs de file rendant compte annuellement devant les « grenellistes » de l'avancement de chacune des mesures dont ils ont la charge.

CHANGER DE CASTING POUR CHANGER DE MODÈLE

La Charte formalise 20 principes et 17 mesures (cf. encadré ci-dessous). Une orientation cardinale la structure : c'est par la régulation (de la demande) que l'on peut apporter de la fluidité (lente ou rapide). La régulation est permise par un accord sur la hiérarchie des déplacements, en l'occurrence ceux liés au travail. L'objectif de fluidité l'emporte sur celui de rapidité dès lors que le temps du déplacement peut être valorisé et sa prédictibilité assurée.

La notion de « mobilité raisonnée » souligne la pertinence relative des différents moyens et services de déplacement, selon les territoires, les moments, les motifs ; une mobilité plurielle, qui redonne toute sa place à la marche, cellule-souche de la mobilité, et à la voiture, utilisée « autrement ». Il s'agit aussi de donner à voir un univers de choix diversifié, qui autorise les changements de comportements. Il y a bien transformation de modèle, de paradigme.

Les politistes tenants de l'analyse « cognitive » expliquent la construction des politiques publiques par le concept de référentiel : une image de la réalité, une représentation des problèmes et des solutions, structurées par des valeurs, des

normes, des algorithmes (relations causales exprimant une théorie de l'action).

Les politiques de déplacements ont été conçues depuis plusieurs décennies sur l'idée qu'il faut réduire le trafic automobile en développant les transports collectifs en site propre. Complémentairement, il est postulé que l'amélioration des conditions de transport a pour objectif une réduction des temps de transport via l'augmentation des vitesses.

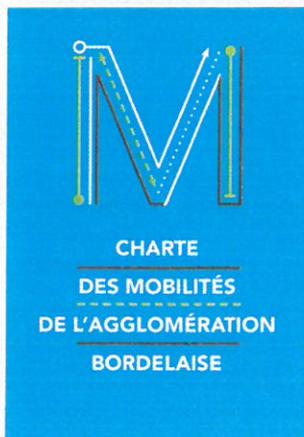
C'est ce modèle qui est à bout de souffle. Mais il résiste... Car il s'appuie sur un « système » : un univers technico-politique, des outils d'analyse et de conception, des doctrines ; les quatre « i » de l'action publique : idées, institutions, intérêts, instruments.

Élaborer de nouveaux paradigmes passe donc par des dispositifs de fabrique de l'action publique innovants, aptes à « casser les dogmes » : modifier les castings habituels pour dépasser les logiques institutionnelles, qui encadrent idées et intérêts ; élaborer des méthodes et des modes de représentation originaux, produisant des représentations inédites de la réalité. Ainsi peuvent se mettre en place les conditions nécessaires à l'*aggiornamento* des politiques publiques de mobilité. La Charte des mobilités fait ce pari.

UNE PREMIÈRE ÉVALUATION

La démarche a réussi à s'inscrire localement dans la durée, l'alternance politique à la présidence de la communauté urbaine de Bordeaux a confirmé sa légitimité. Le PLU de Bordeaux Métropole et le SCoT de l'aire métropolitaine ont repris bon nombre des notions ou des mesures de la Charte. L'inter-SCoT (porté par le Département et l'État) s'en est également inspiré. Le contrat de mandature 2014-2020 de Bordeaux Métropole fait aussi une référence explicite aux mesures et au nouveau modèle de mobilité à construire. La Charte réussit donc en partie à « aligner » les procédures plus formelles sur ses orientations.

L'ouverture du système d'action a perduré. Ainsi la CCI est-elle désormais très présente, sur divers axes de travail, dans les projets de mobilité. Plusieurs mesures ont franchi les premières étapes de la concrétisation : Grandes allées métropolitaines, « à l'école sans voiture », livraisons urbaines, régulation de la rocade, contrats employeurs - salariés - collectivités, plan coordonné de covoiturage.



DIX-SEPT MESURES

- **Six programmes partenariaux stratégiques** structurent la mise en œuvre des principes. Ils marquent le renouvellement du modèle de mobilité : contrats employeurs - salariés - collectivités ; optimisation/régulation de la rocade et du réseau routier principal ; réseau de transport collectif de l'aire métropolitaine ; grandes allées métropolitaines ; mobilité piétonne universelle ; schéma directeur d'accessibilité logistique.
- **Cinq innovations de rupture** visent à déclencher des changements de comportements forts par effets d'entraînement tout en créant une visibilité des actions engagées : Agence des temps ; « À l'école sans voiture » ; vélos à assistance électrique ; systèmes de mobilité mutualisés dans les nouveaux quartiers ; dispositif de financement de la mobilité.
- **Six plans coordonnés des autorités publiques** sont chargés d'établir la complémentarité entre les orientations sectorielles des différentes collectivités : plan coordonné de covoiturage ; politique de stationnement : plan coordonné vélos ; livraisons urbaines ; promotion renouvelée des transports collectifs ; contractualisation transports collectifs/urbanisme.



La Charte, signée le 6 février 2015

La démarche suscite par ailleurs l'intérêt d'autres agglomérations françaises (Assises des mobilités et de l'accessibilité à Lille, par exemple, en septembre 2016) et étrangères (Genève, Montréal), ainsi que de l'État central¹.

Cependant, des obstacles subsistent. Tout d'abord, l'épreuve du partenariat ne va pas de soi. Les collectivités territoriales, entre autres, peinent parfois à endosser le rôle de chef de file : pas un chef mais un animateur de collectifs. Et les structures plus légères (associations en particulier) manquent des ressources humaines leur permettant d'intervenir efficacement.

Ensuite, la division du travail au sein de la Métropole ne facilite pas la vision globale qui permettrait de porter politiquement, au quotidien, la Charte des mobilités, au-delà du soutien du président de la Métropole. Cinq vice-présidences sont concernées par les questions de mobilité. Cette fragmentation a ses raisons, politiques et techniques, mais elle participe du maintien du modèle antérieur. En ce qui concerne le Département et la Région, les récentes réformes législatives créent une situation de transition peu propice à un investissement des nouvelles équipes.

Enfin, l'exercice d'une concertation sur l'ensemble de la Charte n'a pas été tenté. Certes, chaque institution partie prenante a approuvé, selon ses dispositions propres, la Charte. Certes, les mesures mises en œuvre font ou feront l'objet des concertations attachées aux opérations afférentes. Ne manque-t-il pas néanmoins une mise en débat et une approbation plus globale du nouveau modèle ? Avec un agenda mieux adapté, une consultation voire un référendum – auprès des populations de l'agglomération bordelaise – aurait peut-être pu s'envisager, dans un triple souci de pédagogie, d'ajustement et de légitimation. L'appropriation de certains

principes reste à confirmer, comme le double tempo de fluidité (lente et rapide) ou la priorité donnée à la mobilité liée aux activités économiques. Aussi est-il encore temps d'élaborer les dispositifs d'apprentissage et d'accompagnement susceptibles de rendre les usagers des territoires métropolitains et girondins pleinement acteurs du nouveau modèle de mobilité. ■ **Jean-Marc Offner**

¹ Cf. en particulier le rapport *Urbanisme et mobilité* du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), novembre 2015.

DOUZE ANIMATEURS

Les six groupes de travail ont été animés par des duos président/rapporteur, hybrides au regard de leur appartenance institutionnelle : deux universitaires, Michel Favory et Guillaume Pouyanne; deux porte-parole des collectivités territoriales, Sylvia Labèque (Sysdau) et Pierre Langrand (Movable); deux élus de la CCI, Alain Cougrand et Nicole Pizzamiaglia; deux syndicalistes, Marc Besnault (CFDT) et Julien Ruiz (CGT); deux responsables associatifs, Christian Broucayet (usagers des transports) et François-Xavier Leuret (familles); deux représentants de l'État, Jean-Louis Bergey (Ademe) et Michel Duvette (DDTM).

Ces douze personnalités ont joué un rôle majeur dans la démarche, garantissant son bon déroulement et sa légitimité. Ils sont l'acteur collectif du Grenelle. ■ **J.-M. O.**