

## Atelier n°3 : La prise en compte du périurbain et de la coopération territoriale

Animateur : Xavier Normand, XNconseil – Groupement AMO 360  
Rapporteur : Florence Girault, CEREMA

### Rappel de la méthodologie adoptée pour l'atelier

#### Introduction de l'atelier par Xavier Normand :

Comment les ÉcoCités ont abordé la question du périurbain jusqu'à présent, de manière directe ou indirecte ? quelles pistes cela ouvre-t-il pour l'avenir ?

L'atelier abordera ces questions avec un tour d'horizon de la façon dont ces questions ont été prises en compte jusqu'à présent, puis abordera la question des pistes d'avenir avec Aurélien Cagnard, Responsable du Laboratoire Territoire et Mobilités à la métropole Rouen Normandie, qui présentera comment une approche « MaaS » (mobility as a service) peut être choisie au bénéfice d'une stratégie de mobilité tournée vers le périurbain.

Les résultats attendus de cet atelier sont :

- Un éclairage sur la manière dont les ÉcoCités ont abordé la question du périurbain jusqu'à aujourd'hui, pour alimenter la table ronde de l'après-midi.
- Des éléments de réponse sur la façon dont il faudrait traiter les défis du périurbain dans les nouveaux appels à projets portant sur le développement urbain durable des métropoles et des grands territoires.

#### Le déroulement retenu pour l'atelier est le suivant :

Introduction et état des lieux : la prise en compte du périurbain dans les ÉcoCités (Xavier Normand)

Tour d'horizon des questions soulevées par ces expériences (Débat)

Comment une approche « MaaS » (mobility as a service) peut être mobilisée au bénéfice d'une stratégie de mobilité tournée vers le périurbain ? (Aurélien Cagnard)

Échanges : l'approche du périurbain dans la stratégie mobilité des ÉcoCités (Débat)

Conclusions : que retenir pour la table ronde de l'après-midi ?

#### Personnes ressources

**Aurélien Cagnard**, Responsable du Laboratoire Territoire et Mobilités à la métropole Rouen Normandie

#### Profil des participants

L'atelier a réuni 18 participants. Les ÉcoCités de Grenoble-Alpes métropole, Rennes métropole, la métropole Rouen Normandie étaient représentées, ainsi que l'ADEME.

#### Introduction et état des lieux : la prise en compte du périurbain dans les ÉcoCités

Illustration de la problématique : l'association « Rallumons l'étoile » à Toulouse milite pour la création d'un RER et pose le diagnostic suivant : « Ville rose (1,5 million de déplacements par jour) + Agglomération morose (2,5 million de déplacements par jour) = Congestion pour tous », en constatant que le PDU récemment adopté annonce une rocade totalement engorgée en 2030 malgré

la construction d'une 3<sup>ème</sup> ligne de métro.

Éléments de problématique :

- L'influence du périurbain (proche ou plus lointain) est complexe en matière de mobilité :
  - ◇ la voiture individuelle reste le moyen de transport de référence, et cette place augmente chaque jour avec l'étalement urbain qui est une réalité dans la majorité des métropoles,
  - ◇ le développement des transports en commun est réservé à quelques axes (lignes de train, axes structurants) et fait apparaître deux questions :
    - La prise en compte dans l'aménagement (développement urbain en « doigts de gant », contrats d'axes, etc.).
    - Les différents modes de rabattement vers les axes majeurs, et la question de leur performance.
  - ◇ le « transport à la demande » est une solution coûteuse et souvent considérée comme peu efficace.
- La prise en compte du périurbain pose différents types de questions :
  - ◇ de gouvernance, avec des périmètres pertinents qui excèdent les limites des métropoles et souvent des AOM, et l'articulation métropoles-régions (en charge des TER et des bus) dans le nouveau cadre « simplifié » par les lois MAPTAM et NOTRe ;
  - ◇ techniques et urbaines, avec l'intermodalité transport individuel-transport en commun en zone périurbaine et l'articulation transports régionaux – transports métropolitains dans les villes denses ;
  - ◇ sociologiques, avec le renouvellement des générations et le développement de nouveaux modes d'organisation du travail (tiers-lieux, télétravail, ...).

Une façon d'aborder la question à Bordeaux, le Grenelle des Mobilités (2011-2013)

- Initiative lancée en 2011 par 5 entités publiques : la ville de Bordeaux, la communauté urbaine de Bordeaux (devenue Bordeaux Métropole au 1er janvier 2015), le conseil général de la Gironde (conseil départemental depuis mai 2015), le conseil régional d'Aquitaine, les services de l'État.
- L'objectif était d'apporter des réponses à la question urgente de la congestion automobile de la métropole bordelaise.
- les motivations : « la déception des transports collectifs : un gain d'un point de part modale en dix ans malgré le développement de l'offre de transports collectifs (44 km de tramway) »

- L'a-urba (agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine) a coordonné cette démarche originale centrée sur le « système de mobilité ».
- La méthode est reprise aujourd'hui par l'Eurométropole de Strasbourg.
- Quelques pistes de solutions explorées dans les ÉcoCités (source : panorama Cerema)
- Développement d'une « mobilité sans couture » (intégration de l'ensemble des modes, paiement unique, suppression des ruptures de charges) :
  - ◊ Agences de mobilité
  - ◊ Pôles d'échanges multimodaux
  - ◊ Billettique multimodale et interopérable, plateformes d'information multimodales
- Transports en commun capacitaires, TCSP, transports par câble
- Dispositifs innovants :
  - ◊ Véhicules autonomes
  - ◊ Covoiturage (Seine Aval), autopartage
- Régulation :
  - ◊ ZFE (Grenoble), faisant suite aux études ZAPA puis ZCR
  - ◊ Couloir de bus dynamique (Lyon)

## Débat : Tour d'horizon des questions soulevées par ces expériences

### Questions :

- Pensez-vous à d'autres actions, réalisées ou en cours, Programme d'investissements d'avenir (PIA) Ville de demain ou non, ayant un impact sur les mobilités dans le périurbain ?
- Avez-vous connaissance de travaux d'évaluation de ces actions ?
- Comment est posée la problématique de la prise en compte du périurbain dans les mobilités dans vos collectivités ?
- Éléments de réponse :

A Rennes métropole, le développement du covoiturage de proximité, notamment sur les trajets domicile-travail, est encouragé, mais une mesure récente sur la rocade aux heures de pointe a montré que 100 véhicules transportent en moyenne 102 personnes. Le chemin est encore long !

L'association « Covoiturage+ » (devenue « Ehop ») est active dans ce domaine sur son territoire historique de l'Ille-et-Vilaine et aujourd'hui dans toute la région Bretagne et la Loire Atlantique. Parmi les pistes d'innovation, l'amélioration des points de rencontre avec des abribus connectés qui annoncent l'arrivée d'une voiture avec des places disponibles est identifiée. Aude Gallais cite également Ecov et l'initiative Covoit'ici déployée dans l'ÉcoCité de Seine-Aval, sur le secteur de Salon-de-Provence-Senas et dans le Beaujolais, ainsi que l'autostop connecté organisé (Rezopouce et autres).

Jean-Michel Evin a parlé de son expérience antérieure de DGS de Tisséo Collectivités, à Toulouse, autorité organisatrice des mobilités sur un périmètre couvrant 4 intercommunalités, dont un grand secteur périurbain. Tisséo a lancé un AAP pour organiser le covoiturage de courte distance sur les zones périurbaines de son périmètre, pour la mise en place d'un nouveau service « Covoitéo » (marque bannière) intégré à l'offre multimodale, retenant l'opérateur Klaxit-Coovia. Il indique que Rezo pouce fait également partie des partenaires locaux de Tisséo.

Concernant la région de Grenoble, Cécile Roland-Guyot, responsable de l'unité mobilité de la DDT38 a indiqué que le SCoT constitue un important levier de discussion pour la coordination des initiatives en faveur du covoiturage et de l'autostop organisé, notamment à travers la création de zones dédiées sur le réseau autoroutier. Elle a également souligné l'importance de l'évaluation des systèmes de covoiturage menée par le Cerema, notamment à Grenoble et Toulouse.

Aurélien Cagnard et Nicolas Pierson, de la métropole Rouen Normandie, ont précisé que dans le cadre de sa politique de Plan de Déplacements d'Entreprises, la métropole avait promu la mise en œuvre de plateformes de mise en relation des salariés. Alors que les initiatives ouvertes des départements n'ont pas vraiment fonctionné, le fait de passer par les entreprises permet d'obtenir de meilleurs résultats avec 10 à 12% des salariés inscrits à la plateforme.

Aude Gallais a précisé que le même constat est fait à Rennes. En élargissant à la fois la focale et le périmètre territorial, elle a cité le dispositif BMA (booster de mobilité augmentée) dont le double principe est de travailler en priorité sur les activités qui génèrent les besoins de déplacement et de miser sur les expérimentations.

Christelle Bortolini, de l'ADEME, a précisé que BMA était soutenu par l'ADEME dans le cadre du PIA, avec une approche ciblant d'abord les entreprises, puis les zones d'activité, pour aller demain vers tous types de territoires. Des expérimentations ont lieu en Nouvelle Aquitaine, à la Martinique et à Sophia Antipolis.

D'une façon générale, sur la question de l'évaluation, le constat est qu'il y a peu d'indicateurs chiffrés et que l'évaluation de ces différentes initiatives est parfois controversée.

### Comment une approche « MaaS » (mobility as a service) peut être mobilisée au bénéfice d'une stratégie de mobilité tournée vers le périurbain ? (Aurélien Cagnard, métropole Rouen Normandie)

Le périmètre de l'intercommunalité est passé de 33 communes en 1986 avec la compétence sur les transports en commun uniquement, à 71 communes aujourd'hui. La métropole Rouen Normandie est l'AOM (Autorité Organisatrice de Mobilité) sur son territoire, mais il est nécessaire de prendre en compte les besoins de mobilité au-delà de ses limites, sur un bassin de vie de près de 700 000 habitants sur 322 communes (1/3 à l'extérieur de la métropole), qui génèrent 2,5 millions de déplacements par jour.

Les tramways et BHNS ne desservent que 11 communes sur les 71 de la métropole. Malgré une offre de service de mobilité et des équipements intermodaux (gares, parcs-relais, aires de covoiturage...), le voyage sans couture n'est pas encore une réalité. On constate un usage intensif de la voiture, y compris sur trajets courts (30% des déplacements effectués en voiture sont inférieurs à 2km), débouchant sur la congestion, la pollution et l'encombrement de l'espace public (en ville, la voiture peut occuper jusqu'à 70 à 80% de l'espace public). Ainsi, si la mobilité est ainsi un facteur essentiel de qualité de vie, à travers la question de l'autonomie, elle est associée à des nuisances importantes.

L'enjeu est celui des transports du quotidien, particulièrement les trajets domicile-travail, sachant que Rouen couvre 3% du territoire métropolitain, 22% de la population et 37% des emplois. Si l'on prend Rouen et sa première couronne, on atteint 12% du territoire métropolitain, 50% de la population, 60% des emplois. Deux problèmes constatés : le taux d'occupation des voitures (en moyenne 1,02 personne par véhicule) et la faiblesse de l'intermodalité (90% des actifs sont monomodaux, l'intermodalité véhicule personnel – transports en commun est inférieure à 1% sur la métropole).

Quelle(s) stratégie(s) pour le périurbain ?

- Le TAD : le système de transport à la demande « Filor », fonctionnant d'arrêt à arrêt et sur réservation, dessert 50 000 habitants et fonctionne bien en termes d'usage, mais son coût est très élevé : environ 20€ par personne transportée.
- Les pôles d'échange multimodaux au niveau des gares TER, situés le long de la vallée de la Seine ou de ses affluents.
- Les P+R (parcs relais), centrés sur la métropole et proches du centre.
- Le covoiturage : la métropole n'a pas la main sur les aires de covoiturage situées hors de son territoire, qui sont pourtant utilisées par des personnes venant dans la métropole. Une expérimentation est en cours avec Karos en secteur rural, subventionnée par la Région Normandie.
- Les voies réservées : 5 voies pénétrantes à caractère autoroutier (pas de contournement), cela pose la question de créer des « lignes express de covoiturage ». Cette question n'est pas tranchée à ce jour.
- Le stationnement : un levier important. Une étude menée à Nantes a montré que la part modale des véhicules personnels est de 70% quand on dispose d'un stationnement sur son lieu de travail et passe à 30% quand ce n'est plus le cas.

Dans ce contexte, le MaaS (« Mobility as a Service »), dont le principe est d'offrir aux usagers le moyen d'accéder à toutes les solutions de mobilité de manière simple et fluide, apparaît comme une opportunité pour :

- rendre (enfin) opérationnel le concept d'intermodalité en « mettant en réseau les réseaux ».
- offrir des alternatives à « l' autosolisme », passer d'une mobilité subie à une mobilité choisie et accélérer l'émergence de nouvelles pratiques de mobilité.
- Intégrer dans les politiques de mobilité territoriales les initiatives privées (free floating, covoiturage, autopartage...) qui échappent jusqu'alors aux compétences des AOM.
- favoriser une organisation de la mobilité à l'échelle des bassins de vie en confortant le dialogue entre AOM voisins et/ou d'échelles différentes.

La mise en œuvre du MaaS, pour « voyager sans couture », suppose l'accès à tous les modes de transport via un compte client unique, avec des solutions de prépaiement ou d'abonnement, en incluant à minima le stationnement et l'utilisation des transports en commun. Elle passe par une gouvernance partenariale, articulant les différentes collectivités (métropole, région, département) pour rendre opérationnelle l'intermodalité, et en intégrant les acteurs privés (sites de covoiturage, véhicules en free-floating ...).

Pour la métropole Rouen Normandie, c'est un objectif à 2-3 ans. Aujourd'hui, une application monomodale « TC+ » donne également les informations concernant les parcs vélos et les P+R, un site informe sur le trafic routier, un site est consacré à Cy'cl'ic (vélos en libre-service). L'objectif est d'intégrer ces outils.

#### Questions, précisions :

- Quelles mesures vis-à-vis des employeurs et promoteurs pour réduire le stationnement ?  
La métropole a la compétence sur les parkings en ouvrage, qui ne sont pleins que très ponctuellement, et le stationnement sur voirie est de compétence communale, ce qui ne simplifie pas les choses. Il est prévu d'étendre le stationnement payant sur voirie, ce qui sera une évolution importante. Pour le prochain PLUi, on prévoit de s'inspirer de Strasbourg pour réduire l'offre de stationnement en fonction de la desserte TC.

- Pour le Pass Mobilité à Grenoble, le travail engagé repose sur une approche partenariale (partenariat d'innovation) avec les intercommunalités les plus proches, en poursuivant un objectif politique de mise en place fin 2019 à l'échelle du SMTC (Syndicat Mixte des Transports en Commun). Le MaaS pose la problématique du périmètre de compétence de la métropole.  
A Rouen, on dispose de l'information et de la technologie mais il reste la question de la gouvernance, avec notamment celle de la redistribution financière.
- Problème : le territoire pertinent pour parler de mobilité excède régulièrement les frontières institutionnelles. A Toulouse, Tisséo va bien au-delà de la métropole de Toulouse, et encore ce n'est pas suffisant. A Grenoble, l'extension du SMTC est toujours en question. La loi MAPTAM a tendance à « durcir » les périmètres administratifs des métropoles. Peu de territoire ont fait le pas de constituer des périmètres élargis, qui nécessitent un portage politique très fort. C'est un sujet difficile au plan administratif et financier.
- Le MaaS va être l'occasion d'engager des réflexions (pas évidentes !) sur des accords tarifaires permettant de faciliter l'intermodalité pour l'utilisateur. Mais au-delà de la tarification, la clef de la réussite d'un MaaS reste l'offre de service proposée (TC, etc.).

## Débat : l'approche du périurbain dans la stratégie mobilité des ÉcoCités

### Questions :

- Quelle part pour le périurbain dans la stratégie mobilité de vos collectivités ?
- Quelles pistes de solutions ? Avez-vous des exemples de projets lancés ou à lancer ?
- Quels sont les obstacles majeurs à la mise en place de solutions efficaces : économique, technique, juridique, de gouvernance, etc. ?
- Comment faudrait-il traiter les défis du périurbain dans les nouveaux appels à projets traitant du développement urbain durable des métropoles et des grands territoires ?
- Comment les ÉcoCités peuvent-elles aborder ces questions, individuellement ou en tant que réseau ?

### Éléments de réponse :

La question du développement de l'urbanisation est incontournable pour traiter la question des mobilités. Pour le PLUi de Rennes, il a été décidé d'identifier des secteurs « fragiles » (peu de desserte TC, difficultés pour la collecte des ordures ménagères, etc.) et de n'autoriser l'urbanisation que de manière très restreinte. Les collectivités ont joué le jeu et seuls 10 de ces secteurs ont été acceptés.

Si le PLUi apparaît comme un bon outil pour réguler cette question dans les périmètres des métropoles, cela semble plus compliqué en dehors de ces frontières, dans des secteurs qui relèvent clairement du périurbain. Ce constat ajoute au phénomène de durcissement des frontières des métropoles.

Il y a un besoin de connaissance fine de la mobilité dans le périurbain. On constate qu'on se focalise beaucoup sur les déplacements radiaux (centre-périphérie). Il ressort de l'EMD rouennaise que les habitants invoquent régulièrement les déplacements « chaînés » (« je dépose mes enfants à l'école et je continue sur mon travail » ou « je m'arrête faire des courses... ») pour justifier l'utilisation en solo de leur voiture, alors que leurs déplacements sont à 75% des allers-retours simples. Il est

simplement facile de prendre sa voiture, alors pourquoi faire autrement ? Une analyse complémentaire a été confiée à l'agence d'urbanisme pour analyser plus précisément les boucles de déplacements du périurbain (résultats courant 2019).

Xavier Normand cite une association dans la région de Toulouse qui propose des déplacements pour personnes fragiles grâce à des conducteurs bénévoles. Dans ce cadre, l'un d'entre eux s'est rendu compte d'une réalité sociale dure, des personnes qui restent chez elles car elles ne peuvent pas se déplacer, même pour des démarches importantes comme une visite chez le médecin. Ce type de besoin peut passer inaperçu. Dans le même esprit, les plateformes Wimooov de mobilité inclusive ont été évoquées. Ces plateformes, créées en lien avec les collectivités volontaires, permettent de

mettre en place une série de services d'accompagnement des publics confrontés aux problèmes de mobilité et de favoriser les nouvelles pratiques, dont le covoiturage.

Parmi les nouveaux dispositifs, la LOM prévoit de légaliser le « Heetch rural » dans certaines conditions, ouvrant la possibilité de développer un service intermédiaire entre le VTC (rémunération du conducteur) et le covoiturage (partage des frais). Sujet à suivre.

Dernière initiative citée, une société spécialisée dans l'échange d'emplois, pour permettre à des personnes qui occupent des emplois relativement standardisés (de type caissier) d'échanger leurs lieux de travail pour diminuer leurs déplacements.

## Synthèse et enjeux

### Evaluation de l'atelier

- Bien que le sujet ne figure pas explicitement dans les objectifs du PIA-Ville de Demain, les ÉcoCités ont bel et bien commencé à travailler sur les enjeux de la mobilité dans le périurbain, notamment à travers une série d'actions qui relèvent de ce que le Cerema a appelé dans sa synthèse le « développement d'une mobilité sans couture ». Les agences de mobilité, déployées dans plusieurs ÉcoCité et qui ont fait l'objet de notes de capitalisation, sont un exemple parmi d'autres de ces actions porteuses de solutions à grande échelle, au-delà des limites administratives des métropoles.
- L'intermodalité est une clé essentielle pour le développement des mobilités urbaines durables à grande échelle. Le principe du MaaS (Mobility as a Service) propose une vision élargie de cette idée, tournée vers les usages, et offre un horizon commun à toutes les métropoles. Celui-ci se traduit par des défis importants en matière de gouvernance alors que l'essentiel des solutions techniques (systèmes de gestion, d'information et de paiement, applications mobiles, etc.) sont aujourd'hui disponibles.
- Parmi les solutions envisagées pour améliorer la question de la mobilité dans le périurbain, le covoiturage est incontestablement une piste essentielle. Si l'offre est aujourd'hui mature en ce qui concerne les longues distances (le modèle BlaBlaCar), le covoiturage du quotidien (ou « courvoiturage »), qui cible en priorité les trajets domicile-travail et constitue un gisement très important d'économies de carburant, de pollution, de gaz à effet de serre et de congestion routière, cherche encore son modèle. Quelques conditions nécessaires ont été identifiées dans l'atelier : cibler en priorité les employeurs et les zones d'emploi avec les PDE, PDIE, PDA ; coordonner les acteurs territoriaux ; inscrire les dispositifs dans une approche MaaS. Ces conditions ne sont pas suffisantes à ce jour et le modèle économique reste incertain. Il est clair que les ÉcoCités ont un rôle important à jouer pour expérimenter et viabiliser ces dispositifs dans leurs aires métropolitaines.
- Il semble utile de mieux connaître le sujet de la mobilité dans le périurbain, en améliorant les outils de mesure et d'évaluation, en allant à la rencontre de l'ensemble des acteurs et en utilisant les pistes ouvertes par la loi en matière d'expérimentation.
- Le lien urbanisme-mobilité est essentiel, et le PLUi est un outil important qu'il faut apprendre à utiliser au mieux. Bordeaux métropole, qui a réalisé un PLU 3.1 qui fait également office de PDU et de PLH, notamment en travaillant sur la base des conclusions du Grenelle des Mobilités, offre un bon exemple en la matière.
- De façon générale, les travaux de cet atelier ont trouvé des confirmations et des prolongements très intéressants lors des échanges de l'après-midi en plénière.