

# La construction d'une gouvernance à travers les transports :

## Quelques enseignements de la Coopération métropolitaine dans la métropole marseillaise

• **Vincent Tinet** \*

*Chargé d'études,  
Ingénieur transport et urbaniste*

**Cet article présente quelques réflexions issues des premiers travaux explorant l'échelle métropolitaine auxquels l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Métropolitaine a pu participer. Il s'attarde sur des enseignements de l'Appel à Projet sur la Coopération Métropolitaine qui s'est tout particulièrement intéressé à la question des déplacements dans la métropole marseillaise.**

Peu de métropoles françaises présentent une configuration aussi marquée par la mobilité automobile que Marseille et les Bouches-du-Rhône. En effet, suite à la planification de l'Etat – déplacement des activités industrielles du Port de Marseille à Fos-sur-Mer, création du pôle d'équilibre urbain et économique de Vitrolles – et à l'action de promoteurs privés, comme pour la zone commerciale de Plan-de-Campagne, la seconde partie du XXe siècle a vu l'émergence de pôles urbains éclatés sur le territoire. Ce phénomène s'est appuyé, tout en l'encourageant, sur un maillage autoroutier complet, largement gratuit, qui se prolonge à l'intérieur même de Marseille et d'Aix-en-Provence.

Le fait métropolitain, c'est-à-dire, d'une part, l'extension du périmètre urbain (la périurbanisation) mais aussi, dans le même temps, la concentration économique autour de pôles forts, commence à être intégré par les acteurs institutionnels locaux.

Cet article présente quelques réflexions issues des premiers travaux explorant l'échelle métropolitaine auxquels l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Métropolitaine a pu participer. Il s'attarde, en particulier, sur des enseignements de l'Appel à Projet sur la Coopération Métropolitaine qui s'est tout particulièrement intéressé à la question des déplacements.

\* Agence d'Urbanisme de l'Agglomération marseillaise. Louvre & Paix, 49 la Canebière, BP 41858  
13222 Marseille Cedex 01.  
v.tinet@agam.org

## La difficile mise en place de la gouvernance métropolitaine

L'Atlas des Métropolitains (2002), réalisé par l'INSEE, la DDE et les agences d'urbanisme du Pays d'Aix (AUPA) et de l'agglomération marseillaise (AGAM), a donné lieu à une description complète du territoire et du processus de métropolisation. La définition de son périmètre constitue toujours un exercice source de polémique<sup>1</sup>. Le critère retenu pour la définition de la Région Urbaine a été la polarisation des échanges entre le domicile et l'emploi, c'est-à-dire un critère de mobilité. Sur cette base, un vaste territoire de 4.800 km<sup>2</sup> a été défini, représentant 1,8 millions d'habitants en 1999.

La réponse à l'Appel à Projet « *Coopération Métropolitaine* », initié par la DIACT (ex-DATAR) en juin 2004<sup>2</sup>, a été un acte fondateur de gouvernance à l'échelle de ce territoire. Dans un premier temps, à l'initiative de la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole et de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix, ce travail de prospective territoriale a finalement associé l'ensemble des intercommunalités des Bouches-du-Rhône. Plusieurs thèmes ont été retenus par les partenaires : Déplacements, Enseignement Supérieur et Recherche, Economie. Dès le départ, le premier volet a été identifié comme le plus important et le plus porteur de collaborations. Un groupe de travail technique s'est constitué autour des intercommunalités, animé par l'Agam, l'AUPA, l'EPAD (Etablissement Public d'Aménagement et de Développement ouest Provence) et deux experts indépendants. Un diagnostic des déplacements dans la métropole a été rédigé, en abordant un large éventail de sujets : l'accessibilité régionale et internationale, le ferroviaire, le réseau routier, les déplacements des habitants, la logistique, l'intermodalité et les offres de service.

Le fait que ce soient les EPCI qui construisent la réflexion métropolitaine est l'aboutissement d'une l'évolution profonde – et tardive – de la structuration institutionnelle.

En effet, les dernières réflexions sur la question de la mobilité sont issues des services de l'Etat à la fin des années 80, et ont abouti au Réseau Express Métropolitain (REM). Vingt années séparent ces études des premiers travaux ferroviaires d'amélioration des infrastructures entre Marseille et Aix-en-Provence, ainsi qu'entre Marseille et Aubagne. Entre-temps, le rôle de l'Etat s'est amenuisé, la réalisation de la Directive Territoriale d'Aménagement en étant peut-être la dernière expression forte, au bénéfice des collectivités locales.

Parallèlement, les intercommunalités se sont constituées, avec beaucoup de retard, dans la métropole marseillaise, contrairement aux autres grandes agglomérations françaises qui se sont dotées de Communautés Urbaines dans les années 60 et 70. Le Conseil Général a, par ailleurs, conservé un poids important dans la gouvernance locale.

La structuration progressive du paysage intercommunal, les difficultés croissantes pour se déplacer à l'échelle métropolitaine et l'ancienneté des travaux stratégiques ont rendu nécessaire les travaux de la Coopération Métropolitaine.

Même si la démarche de Coopération a dû s'interrompre temporairement en 2008, du fait des échéances électorales, les réflexions collectives soulèvent de nombreux enjeux et risques liés au processus de métropolisation et à la mobilité. En particulier, elles ont fait émerger que la métropole, construite autour des réseaux routiers, devra faire face à une augmentation du coût de la mobilité, monétaire et temporel. Les conditions d'accessibilité du territoire et la qualité de son environnement (bruit, pollution, espaces publics) en seront profondément modifiées.

## Vers un *chrono-aménagement*<sup>3</sup> de la métropole

Le développement métropolitain s'est largement appuyé sur une mobilité peu coûteuse en temps et en argent. Les pôles des Milles, de l'Arbois, de Plan-de-Campagne, des Paluds,

l'éloignement de Fos-sur-Mer, la gare de l'Arbois, demain ITER, mais aussi l'explosion de la périurbanisation sont des conséquences directes d'un réseau autoroutier rapide, donnant accès en moins de trente minutes aux centres décisionnels et aux bassins d'emplois de Marseille et d'Aix-en-Provence.

Le faible coût – monétaire et temporel – de la mobilité se trouve désormais remis en cause. Parmi les premiers indicateurs de ce changement profond, la hausse du prix des carburants, en 2008, qui s'est accompagnée d'une accélération du transfert modal vers les transports urbains, interurbains et ferroviaires.

Une étude du CETE Méditerranée sur la saturation du réseau routier de 2004 estime que les tronçons marseillais des autoroutes auront, en 2020, au moins une heure d'embouteillage, 360 jours par an. Les temps de parcours devraient croître de 36% entre Marseille et Aubagne, de 60% entre Marseille et Aix-en-Provence !

Dans le même temps, une tendance au ralentissement de la circulation automobile commence à voir le jour<sup>4</sup> sous l'influence, d'une part, de la saturation des réseaux, mais aussi de la limitation de la place accordée aux voitures dans les centres-villes (requalification de voies et piétonisation, création du tramway à Marseille, restriction du stationnement).

### Quels risques pose cet éloignement des territoires ?

Le premier risque concerne l'extension des contraintes circulatoires vécues par les habitants et les entreprises urbaines aux territoires périurbains. A titre d'exemple, les zones commerciales autoroutières génèrent régulièrement des embouteillages en semaine et le samedi, alors même que les pôles commerciaux de centre-ville se modernisent – aussi bien à Aix-en-Provence qu'à Marseille – et bénéficient des investissements dans les transports en commun. Le risque est donc réel de déqualification des espaces économiques et commerciaux dépendant de l'accessibilité automobile. C'est pourquoi Aubagne les Paluds, Plan-de-Campagne,

les Milles cherchent à diversifier leurs modes d'accès à travers des pôles multimodaux autour du train.

L'impact sur le marché du logement reste aussi à évaluer. De toute évidence, l'immobilier marseillais a fortement rebondi depuis la fin des années 90 pour retrouver des niveaux de prix équivalents aux autres métropoles françaises. Le retour à des conditions de mobilité défavorables à la périurbanisation, au moins par rapport à Marseille, ont certainement contribué au retour vers les espaces urbains, et donc à la hausse des prix et à la croissance démographique de Marseille. Une analyse précise du recensement devra approfondir cette hypothèse.

### Adapter le réseau routier à une mobilité lente

L'augmentation des temps de déplacement a donc des premiers effets, favorables, d'une part, aux pôles urbains traditionnels, défavorables à ceux dépendants de l'automobile, probablement aussi à l'immobilier et à la périurbanisation. L'enjeu pour la planification est donc de s'inscrire dans un chrono-aménagement renforçant les effets positifs de la baisse de la vitesse automobile et compensant ses effets négatifs. Les réseaux de transports publics peuvent y contribuer, en accompagnement des actions sur le tissu urbain et économique.

Le passage d'un réseau routier, conçu pour une vitesse de référence de 130 km/h et pour des dessertes régionales, à un réseau métropolitain saturé, nécessite de profonds changements, tant d'infrastructure que de gestion. Les premières réflexions sur la création de sites propres entre Aix-en-Provence et Marseille ont été engagées. Mais l'adaptation des voies rapides peut être plus ambitieuse : limitation de la vitesse, gestion préventive de la pollution et du bruit, création de voies dédiées TC et covoiturage, carrefours plus compacts et plus nombreux...

## Le ferroviaire, nouvelle armature du territoire métropolitain ?

Le réseau ferroviaire a vocation à progressivement se substituer au réseau routier pour accompagner la hausse du nombre de déplacements, mais aussi pour maintenir des temps de parcours performants.

Les investissements récents dans le réseau ferroviaire permettent sa montée en puissance progressive, qualitative et quantitative. Néanmoins, l'offre de service est encore insuffisante par rapport aux standards européens ou aux réseaux de transports urbains : peu ou pas de trains hors des heures de pointe, temps de parcours irréguliers, pas de services urbains en gare et multiplication des "haltes ferroviaires" sans aucun service, aucune coordination avec les transports urbains... Au-delà des aspects institutionnels – la création d'une structure dédiée aux transports métropolitains semble devenir une réalité –, il s'agit bien d'une autre conception du service ferroviaire qui reste à inventer. Les services urbains, souvent appelés à tort périurbains, sont sensiblement différents des services régionaux. Les clients doivent être convaincus d'abandonner leur automobile et, pour cela, attendent un service aussi attractif que le tramway.

Par ailleurs, la montée en puissance du réseau ferroviaire modifie profondément les conditions d'accessibilité du territoire métropolitain. En effet, la route et le rail ont des caractéristiques sensiblement différentes :

### *Rail*

Accès payant, subvention d'exploitation  
Temps de parcours constant  
Pôles d'échanges peu nombreux  
Organisation centripète vers Marseille

Les pôles d'échanges ferroviaires prennent une importance croissante dans l'accessibilité et, par là même, dans l'organisation spatiale de la métropole. Leur répartition et leur intégration dans la trame urbaine deviennent des enjeux majeurs d'aménagement du territoire.

Les quarante-huit gares actuelles desservent les pôles urbains traditionnels, mais aussi des territoires peu urbanisés ou enclavés (gare de

Vitrolles, certaines gares dans Marseille). Les projets de gares concernent désormais la plupart des pôles commerciaux et économiques forts (Euroméditerranée, les Milles, la Valentine, les Paluds, Aix et Marseille Centre), ainsi que l'aéroport. Un maillage d'une petite centaine de gares est en train d'apparaître, il constituera la trame de l'accessibilité de la métropole du XXI<sup>e</sup> siècle.

## La mobilité métropolitaine, un champ encore à explorer

L'appel à Projet « Coopération Métropolitaine » a permis aux acteurs institutionnels de poser une première analyse objective des dynamiques de la mobilité métropolitaine. Ses mécanismes et son articulation avec l'aménagement du territoire présentent des spécificités par rapport à la mobilité urbaine, aussi bien par les outils à mobiliser (train, cars) que par les échelles ou les questions de gouvernance.

En outre, de nouveaux enjeux nécessiteront d'être intégrés par les acteurs locaux : l'impact et la gestion environnementale, la logistique urbaine, la connaissance de la dépendance automobile...

### *Route*

Accès gratuit, coût d'usage  
Temps de parcours lié à la fréquentation  
Continuité du réseau routier  
Réseau maillé, plus performant à sa périphérie

L'année 2009 sera l'occasion d'exploiter des sources de données à jour que sont le Recensement de la Population et l'Enquête Ménage Déplacement. Le moment semble propice pour que les acteurs de la Recherche, des Agences d'Urbanisme, des services de l'Etat et des collectivités territoriales éclairent la dynamique naissante de construction de la Métropole marseillaise.

## Notes

- <sup>1</sup> A titre d'exemple, le territoire arlésien n'est pas compris dans le périmètre de la métropole Aix-Marseille, tel que défini par l'INSEE (Aire Urbaine) ou l'Atlas des Métropolitains (Région Urbaine). Néanmoins, il fait partie du Département des Bouches-du-Rhône et des périmètres de projet, plus politiques, comme la Coopération Métropolitaine, l'Enquête Ménages Déplacements ou la Capitale Européenne de la Culture 2013, qui comprend même Toulon. Ces derniers sont peut-être en avance sur les premiers.
- <sup>2</sup> Cet appel à projet fait suite à un rapport de la DIACT (DATAR, 2003) dénotant le rayonnement insuffisant des métropoles françaises en Europe, en particulier à cause d'une taille trop faible et de l'absence de gouvernance à la bonne échelle.
- <sup>3</sup> La planification territoriale s'appuie traditionnellement sur une vision très statique du territoire et de son évolution. Le *chrono-aménagement* consiste à prendre les aspects temporels en compte, sur le court terme (la journée, la semaine...), mais aussi à long terme (en particulier l'impact des gains de temps dus aux infrastructures de transport sur le foncier ou le rapport domicile/travail).
- <sup>4</sup> Les indicateurs sur la métropole sont peu nombreux (essentiellement baisse de circulation en centre-ville de Marseille), mais sont plus concluants au niveau national : baisse de la part des déplacements en voiture entre 2006 et 2007 (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, 2009) ou dans des agglomérations similaires de Lyon et de Lille (Résultats de leurs Enquêtes Ménages respectives ; SYTRAL, 2007).

## Références

- DATAR (2003). *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises*. [www.diact.gouv.fr/IMG/Fichiers/KIOSQUE/Archives/DocumentMétropoles.pdf](http://www.diact.gouv.fr/IMG/Fichiers/KIOSQUE/Archives/DocumentMétropoles.pdf)
- Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (2009). *Les Chiffres du Transports*. [http://www.transports.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/chiffres\\_transp\\_2009\\_cle72322b.pdf](http://www.transports.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/chiffres_transp_2009_cle72322b.pdf)
- INSEE PACA (2002). *Atlas des Métropolitains de la Région Urbaine de Marseille - Aix-en-Provence*. Tomes 1, 2 et 3.
- SYTRAL (2007). *Enquête Ménages Déplacements 2006 de l'Aire métropolitaine lyonnaise, principaux résultats*. [http://www.sytral.fr/fileadmin/template/images/user\\_upload/PUBLICATIONS/INSTITUTION/EMD/EMD\\_Plaquette.pdf](http://www.sytral.fr/fileadmin/template/images/user_upload/PUBLICATIONS/INSTITUTION/EMD/EMD_Plaquette.pdf)
- Wiel, M. (2002). *Ville et Automobile*. Paris : Editions Descartes et Cie.

# Faire Savoirs

n° 8 - décembre 2009

Sciences humaines et sociales en région PACA



## Mobilité et métropolisation en Région PACA

### Quels transports pour demain ?

**Coordination :**  
**Xavier Godard & Michel Quercy**

#### thèses

**Lauren Andres**

*La ville mutable  
Le cas de la friche de la Belle de Mai*

**Magali Ballatore**

*L'expérience de mobilité des étudiants Erasmus :  
les usages inégalitaires d'un programme d'échange  
Une comparaison France/Angleterre/Italie*

**Virginie Avezou-Boutry**

*Acculturation, niche de développement et d'apprentissage  
et adaptation scolaire des pré-adolescents marseillais d'origine  
comorienne*

#### lecture

**Les Gitans par Marc Bordigoni**

*Jacques Guilhaumou*