

LES MOBILITÉS

au service de la «fabrique métropolitaine»





INTRODUCTION

Bouger, circuler, cheminer, traverser, parcourir, relier... autant de verbes qui permettent de caractériser les déplacements des individus dans une ville qui n'a de cesse de se transformer. Si les mobilités ont lieu au quotidien dans un cadre contraint par la forme urbaine, ce sont les axes de circulation et l'organisation des transports qui façonnent la ville sur le long terme.

De la ville médiévale compacte et dense à la ville contemporaine étalée et multipolaire, les déplacements ont constamment permis de faire le lien entre les campagnes environnantes et les lieux marchands ou encore entre les lieux de vie et d'emploi. Ces mobilités ont reposé, et reposent encore, sur des politiques d'aménagement et d'habitat, mais aussi sur celles qui s'attachent aux volets économiques, sociaux et environnementaux du développement. Organiser la ville, c'est anticiper les usages pour préparer les mobilités dans les déplacements de la ville de demain.

L'articulation déplacements/transports/urbanisme s'impose donc dans un territoire qui ne souhaite plus sacrifier la qualité de vie. Cependant, travailler à cette articulation rencontre des problèmes d'échelle, de temporalité et de financement qui viennent contraindre les ambitions.

Quelles réflexions faut-il développer pour promouvoir une métropole pour tous, prenant en compte les réalités et les pratiques quotidiennes des habitants?



RESPIRER

VIVRE IN INC.

SOMMAIRE

P.07	CHAPITRE 1 PENSER LA MÉTROPOLE TOULOUSAINE À PARTIR DES MOBILITÉS, UNE NÉCESSITÉ!
P.08	CHAPITRE 2 ENTRE MYTHE ET RÉALITÉ
P.12	CHAPITRE 3 LE DYNAMISME DÉMOGRAPHIQUE DE TOULOUSE EN TOILE DE FOND
P.15	CHAPITRE 4 UNE DESSERTE INÉGALE SELON LES ESPACES
P.17	CHAPITRE 5 QUI DOIT FAIRE QUOI ET SUR QUELS PÉRIMÈTRES

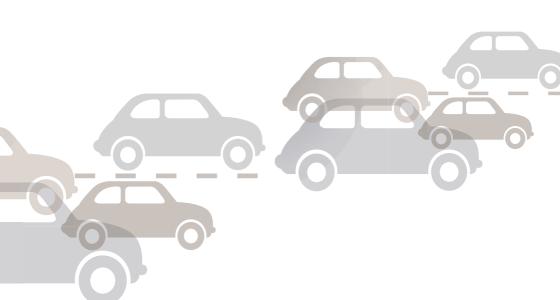
P.20 CHAPITRE 6
LE «RENDEZ-VOUS MANQUÉ» ENTRE URBANISME

ET MOBILITÉS..., OÙ EST PASSÉ LE «U» DU PDU?



PENSER LA MÉTROPOLE TOULOUSAINE À PARTIR DES MOBILITÉS, UNE NÉCESSITÉ!

Ce serait témoigner d'une certaine amnésie que de penser que les problèmes de circulation appartiennent à une histoire très récente de la métropole toulousaine. Dès les années 60, La Dépêche du Midi publiait régulièrement une rubrique intitulée «toujours la circulation», où les lecteurs relataient leur mécontentement devant les difficultés croissantes de transport. Un sondage IFOP de 1968 montrait d'ailleurs que parmi les habitants des plus grandes villes françaises, les Toulousains étaient à plus de 70 % mécontents de leurs conditions de circulation. Durant cette même décennie le taux de motorisation des ménages a été multiplié par deux pour atteindre en 1970 pas moins d'un véhicule pour trois habitants (plus de 1 pour 2 en 2017). Les responsabilités étaient alors partagées entre les automobilistes de plus en plus nombreux et les usagers des transports en commun qui subissaient les affres d'une offre de moins en moins adaptée aux nouveaux modes de vie.



P7

Les mohilités

2

ENTRE MYTHE ET RÉALITÉ

Le souvenir perdure, malgré tout, d'une ville qui offrait encore jusque dans l'après-guerre un véritable maillage de transports en commun organisé autour d'un nombre important de lignes de tramway. Cependant, celui-ci laissa rapidement sa place à l'automobile pour faire rentrer, au tournant des années 1970, la ville dans la modernité, mais aussi pour répondre aux nouveaux besoins et usages de ses habitants toujours plus nombreux à disposer d'une voiture, mais aussi plus nombreux à habiter loin de la ville-centre.

Faut-il rappeler qu'en 1950, la distance moyenne parcourue par jour était de cinq kilomètres, et que, soixante années plus tard, elle atteint 45 kilomètres, encouragée par des politiques, nationales et locales, d'urbanisation extensive qui s'appuient sur l'automobile comme moyen de transport principal. À cela s'ajoute une organisation urbaine par zonage qui éloigne l'habitat de l'emploi, mais aussi des lieux de consommation et de loisirs.

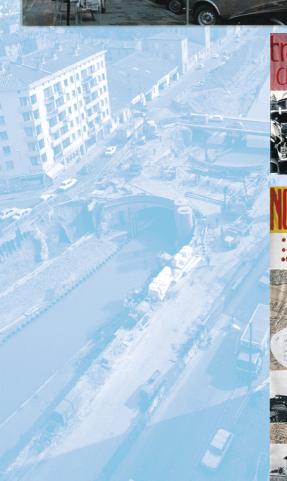
L'augmentation du nombre de propriétaires de voitures s'est accompagnée d'une politique facilitant l'acquisition d'un véhicule et d'une politique en faveur des infrastructures routières de type périphérique, voie rapide, pour aller toujours plus loin, toujours plus vite.

Pour un même temps de déplacement, les populations ont progressivement pu s'installer à une distance plus importante de leurs lieux d'emploi, comme des autres lieux offerts par la ville-centre. Dans un mouvement généralisé, de simples allers-retours, les trajets se sont ensuite transformés en boucles ou chaînages, rendant plus difficiles l'encadrement et l'organisation des mobilités par les autorités. Les espaces de vie des habitants de l'agglomération débordent aujourd'hui des périmètres institutionnels et administratifs d'action publique. Les évolutions des déplacements ont donc modifié la ville et les perceptions de l'espace par ses pratiquants devenus hypermobiles. Face à ces modes de vie qui allient qualité de vie hors de la ville et souplesse des mobilités en voiture, il est difficile de ré-introduire les transports en communs, peu adaptés à une urbanisation disséminée.

P.8 Codev



Urbanisme automobile d'après-guerre et réactions locales



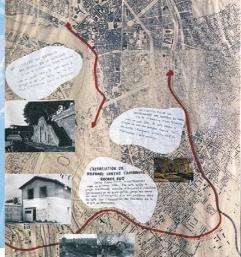
cransports et Circulation



 $1 \text{ auto} = 1 \text{ personna} = 13.5 \text{ m}^2$ 1 BUS = 60 pers. = 30 m² 100 autos =

un BOUCHON

- Association de défense contre l'autoroute Rocade Sud
 Comité de défense des Berges de la Garonne
 Comité pour la sauvegarde des Berges du Canal



Cette situation n'est pas réservée à la seule métropole toulousaine. puisqu'une étude réalisée en 2017 montre que les conditions de circulation à Toulouse sont assez semblables à celles des autres métropoles nationales. Si Paris fait figure d'exception, les temps de déplacements relevés pour les autres agglomérations sont à peu de choses près équivalents. Ainsi, il est possible d'observer que Toulouse se situe dans la moyenne avec un temps de déplacement quotidien d'environ 58 minutes, identique à celui de Bordeaux et Montpellier tandis qu'il est de 59 minutes à Lyon et de 64 minutes dans l'agglomération d'Aix-Marseille. En termes de distance parcourue, Toulouse se retrouve en revanche parmi les métropoles où les habitants parcourent les plus grandes distances avec 5 kilomètres contre 4 à Bordeaux, Nantes et Lille, ou encore 3 kilomètres à Montpellier. En matière d'utilisation des transports en commun, la Métropole se place parmi les bons élèves puisque 15 % des déplacements se font via ce mode, mais seulement 8% quand il s'agit des déplacements domicile/travail, comme à Lyon et Grenoble. Autre constat: les Toulousains passeraient environ 23 heures dans les «bouchons», ce qui les place en dessous des temps relevés à Marseille et Bordeaux (29 heures) ou encore à Lyon (28 heures).

Ces observations ne doivent pas masquer les enjeux auxquels sont confrontés aujourd'hui les décideurs et autorités en charge d'assurer dans les meilleures conditions le développement de la Métropole. Si celleci continue d'attirer de nombreux nouveaux habitants chaque année, le revers de ce dynamisme démographique est qu'il s'accompagne d'une augmentation exponentielle des déplacements et du trafic automobile. En l'absence d'une politique qui lie les questions de mobilité à celles de l'aménagement, ce «succès» pourrait devenir un handicap. Il est donc urgent d'agir après plus de cinquante ans de croissance soutenue.

P.10 Codev

Comparaison de la congestion routière à Toulouse/ailleurs en France



3 LE DYNAMISME DÉMOGRAPHIQUE DE TOULOUSE EN TOILE DE FOND

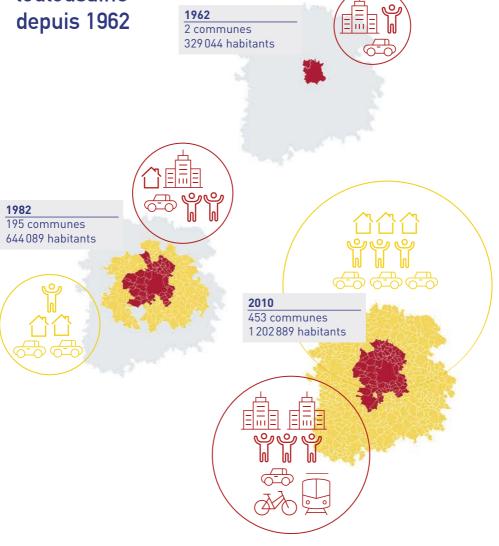
Dès 1960, la ville connaît une forte croissance démographique et l'urbanisation dépasse rapidement les limites communales de Toulouse pour s'étendre progressivement dans la première (Blagnac, Colomiers, Tournefeuille, Ramonville, Balma) puis la deuxième couronne. À titre d'exemple, sur les 74 000 nouveaux habitants comptabilisés entre 1968 et 1975, seulement 3000 se sont installés dans Toulouse *intra-muros*, alors que les 71 000 restants, ont saisi l'opportunité d'avoir un « chez soi » dans un environnement « naturel » en choisissant la maison individuelle, modèle d'habitat privilégié dans les franges périphériques alors en pleine expansion.

Cette urbanisation pavillonnaire juxtaposant des lotissements réalisés au gré des opportunités foncières souvent sans plan d'ensemble et sans véritable continuité avec le tissu urbain plus ancien, marque le début d'un «étalement» de la métropole sans précédent. Cette dynamique est restée identique jusque dans les années 1990-2000, où les injonctions à un développement plus durable ont incité les acteurs publics à penser la ville autrement et les habitants à modifier leur stratégie résidentielle pour réinvestir progressivement les tissus urbains plus denses, réduire leurs consommations énergétiques et l'empreinte de leurs modes de vie sur l'environnement.

L'histoire de la métropole toulousaine montre ainsi comment son extension résulte des aspirations et des pratiques de ses habitants, dans un contexte de forte croissance urbaine où le «laisser-faire» a longtemps dominé et où la voiture a largement été plébiscitée pour sa souplesse et son apparent faible coût d'utilisation. L'espace urbain, tel qu'il est vécu par ses habitants, ne s'arrête plus aux limites institutionnelles, il déborde sur les départements voisins et se compose de plus de 450 communes dans un périmètre statistique que l'on appelle l'aire urbaine. Cette dernière a vu sa population doubler en moins de 50 ans pour atteindre un total de 1312 300 habitants en 2014. D'ailleurs, cette croissance, parmi les plus soutenues à l'échelle nationale, se poursuit aujourd'hui en enregistrant une moyenne de 18 000 nouveaux habitants chaque année depuis plus de 10 ans.

P.12 Codev

Évolution de l'aire urbaine toulousaine depuis 1962



Or, la période des trente glorieuses est désormais bien terminée. Le prix du carburant n'a eu de cesse d'augmenter, les ressources de s'épuiser, les trajectoires de vie des ménages de se compliquer: changements d'emploi plus fréquents, séparations plus nombreuses, familles recomposées, allongement des études, précarisation... Les transports sont devenus le deuxième poste de dépenses dans le budget familial, et les encombrements, aussi bien sur la route que dans les transports en commun, aux heures de pointes, contraignent toujours davantage le temps des usagers.



P.14 Codev

4

UNE DESSERTE INÉGALE SELON LES ESPACES

Le dynamisme démographique toulousain n'est cependant pas équivalent sur l'ensemble des territoires qui composent la ville. Si la commune-centre et la banlieue proche se densifient progressivement, la couronne périurbaine, plus éloignée, connaît une urbanisation plus lâche peu compatible avec une desserte efficace en transport en commun. Dans ce contexte, les mobilités évoluent: elles se caractérisent par une utilisation toujours plus grande de l'automobile pour les résidents des zones périurbaines, par un report sur les transports en commun dans les espaces bien desservis et par un recours à des modes alternatifs (marche, vélo, trottinette, gyropode...) dans les espaces les plus denses ou connectés.

Les différences observables dans les modes de déplacement s'expliquent donc par la diminution de la densité urbaine dès lors que l'on s'éloigne de la ville-centre, par la qualité de la desserte en transport en commun (fréquence, confort, vitesse), et par le traitement des espaces publics dédiés plus ou moins propices à l'utilisation des modes doux et actifs.

En effet, les équipements les plus structurants sont situés pour la plupart dans le cœur de l'agglomération (métros et tramways), obligeant les résidents des espaces plus éloignés à utiliser leur automobile. L'absence d'une offre de transports en commun performante dans les espaces périurbains ne fait qu'amplifier les difficultés de circulation sur les axes qui mènent aux principaux pôles d'emplois, commerciaux ou de loisirs. C'est également le cas sur les réseaux qui relient les périphéries entre elles (plus de 4 déplacements sur 10 se font sans passer par le centre) dans la mesure où l'organisation des transports en commun reste marquée par un schéma de desserte des périphéries vers la ville-centre. Cette absence se traduit par le fait qu'il faut compter deux fois plus de temps en transport en commun qu'en automobile pour un trajet équivalent. Le constat est donc simple: l'étalement de la ville ne permet pas d'installer des réseaux de transports susceptibles de satisfaire correctement les besoins des habitants.

P.15



AIRE URBAINE?

UNE AIRE URBAINE OU « GRANDE AIRE URBAINE »

est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de **plus de 10 000 emplois**,

et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont **au moins 40 % de la population** résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

5 QUI DOIT FAIRE QUOI ET SUR QUELS PÉRIMÈTRES?

L'espace de la Métropole, dans sa version institutionnelle (37 communes), ne correspond pas au périmètre des modes de vie et des mobilités quotidiennes de ses habitants. Qu'en est-il des documents réglementaires qui ont vocation à planifier les grandes orientations d'urbanisme et d'aménagement pour les années à venir?

Le SCoT (Schéma de Cohérence Territorial), et le PDU (Plan de Déplacements Urbains) concernent un territoire de plus de 110 communes qui comprend notamment les deux autres principales intercommunalités de l'agglomération: les communautés d'agglomération du Muretain et du Sicoval. L'exacte superposition des périmètres du SCoT et du PDU pourrait représenter une aubaine pour mettre enfin en cohérence les orientations proposées dans les deux documents, notamment par la prise en compte des déplacements dans la planification du développement de l'espace urbain.

En effet, le SCoT, qui organise, par la planification à grande échelle, l'urbanisation de la métropole toulousaine, est destiné à servir de cadre aux différentes politiques sectorielles afin d'assurer une cohérence en matière d'aménagement. Cette exigence de cohérence et d'articulation avec les politiques qui visent à organiser le plan de déplacements urbains aurait dû conduire à une mise en révision conjointe du SCOT et du PDU. En simplifiant, ne serait-il pas envisageable dans le futur de coordonner les projections sur la ville de demain et l'organisation des transports à l'échelle de la grande agglomération toulousaine?

Les acteurs concernés étant sensiblement les mêmes, les faire travailler de concert permettrait de mieux répondre aux attentes des habitants: disposer d'un cadre de vie agréable, accéder aux équipements facilement et se déplacer aisément et sans perdre de temps. Il serait judicieux de faire collaborer le SMEAT (Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine) avec Tisséo-Collectivités (ex Syndicat Mixte des Transports en Commun) pour penser la planification de la grande agglomération toulousaine. Alors que le premier est le maître d'ouvrage du SCoT, le second est celui du PDU. Sans oublier qu'à une échelle plus large, d'autres acteurs devraient être associés à la réflexion. Le Conseil Régional est par exemple en charge du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Egalité des Territoires mais s'occupe également du transport ferroviaire.

SCOT?

>>> Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en oeuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine. Il s'appuie sur un projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Il est destiné à servir de cadre de référence aux différentes politiques sectorielles. Il assure également la cohérence des documents sectoriels intercommunaux: plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et communaux (PLU ou cartes communales), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU). il s'agit du schéma de cohérence territoriale.

Pour la seule réalisation du PDU, cette coordination permettrait d'élaborer un projet global concernant les enjeux de mobilité pour la métropole au regard de sa croissance démographique et de son extension urbaine.

Ces dernières années, les autorités en charge d'organiser les transports en commun ont œuvré en faveur du développement du réseau avec, pour les seules quinze dernières années, le prolongement de la ligne A de métro jusqu'à Balma-Gramont, l'ouverture de la ligne B qui relie Ramonville à Borderouge depuis 2007, l'arrivée de la première ligne de tramway entre le Palais de Justice et Beauzelle en 2010, l'ouverture en 2015 de la ligne T2 vers l'aéroport et la création de plusieurs sites propres dédiés aux bus (Ramonville, Castanet, Balma...) à l'est de l'agglomération, sans oublier la mise en place des Linéo.



P.18 Codev

D'autres services ont également été développés comme le renforcement des transports interurbains par le rail par le Conseil Régional ou celui des lignes de cars express (HOP) par le Conseil Départemental afin de favoriser un rabattement efficace sur le réseau urbain.

Enfin, de nombreuses démarches sont à mettre à l'actif d'un meilleur «management» de la mobilité par l'élaboration d'un Plan Local de Stationnement dans la partie centrale de Toulouse, la mise en place d'une plate-forme locale de covoiturage et d'un service d'autopartage. Ces initiatives publiques sont également complétées par des initiatives privées qui permettent d'améliorer encore l'offre à disposition des habitants (Blablacar).

Dans un contexte général de baisse des dotations de l'État et de restriction budgétaire des finances publiques, il est devenu difficile d'avancer sur tous les fronts. Des choix s'imposent entre des investissements lourds mais structurants comme le métro ou le tramway, la réhabilitation d'un réseau ferré local, l'amélioration des dessertes hors du centre-ville et de la ville-centre, le développement des connexions avec le réseau existant, ou encore la prise en compte plus systématique des modes actifs «doux» qui nécessitent des aménagements spécifiques. Ce sont autant de sujets qui alimentent les débats entre experts mais aussi entre citoyens.

PDU?

>>> Le plan de déplacements urbains (PDU) est un document de programmation qui détermine l'organisation des transports, qu'ils concernent les personnes ou les marchandises, la circulation et le stationnement. il impose une coordination entre tous les acteurs concernés, pour élaborer un projet global.

TISSÉO, le Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC), est l'autorité organisatrice de la mobilité de la grande agglomération toulousaine et est désormais connu sous le nom de Tisséo Collectivités. Il regroupe Toulouse Métropole, le Sicoval, le Muretain et douze communes réunies dans le Syndicat intercommunal des transports de la région toulousaine. Tisséo Voyageurs est un établissement public industriel et commercial chargé par le SMTC d'exploiter le réseau.

P.19 Les mobilités

LE «RENDEZ-VOUS MANQUÉ» ENTRE URBANISME ET MOBILITÉS..., OÙ EST PASSÉ LE «U» DU PDU?

L'enjeu est bien celui de parvenir à une articulation entre urbanisme et transports qui permette de préserver la qualité de vie des habitants et de conserver l'attractivité économique de la métropole. Sans oublier que les mobilités doivent aussi s'inscrire dans les exigences d'un développement plus durable, s'adapter à la raréfaction des énergies fossiles, et contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique par la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre.

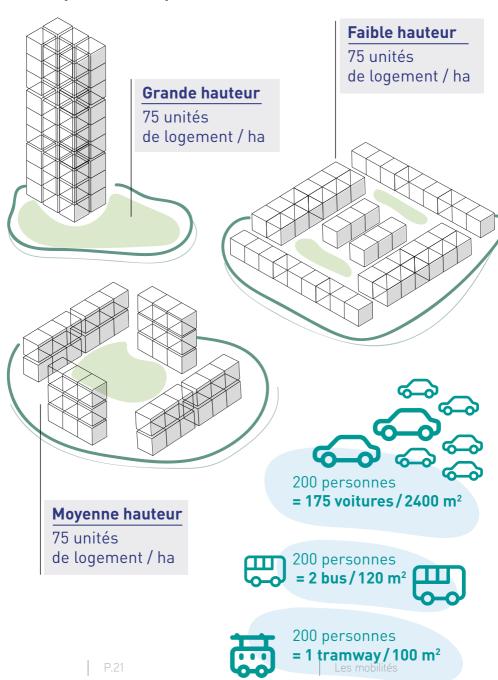
Les solutions envisagées ne peuvent être de même nature selon que l'on traite des mobilités de ceux qui habitent et travaillent en ville, et de ceux qui habitent en périphérie et qui se rendent quotidiennement dans le cœur de la ville ou dans une commune située à l'opposé de leur lieu d'habitation.

Si les déplacements des habitants de Toulouse s'orientent de manière significative vers l'usage des modes alternatifs à l'automobile individuelle, le recours à celle-ci reste prépondérant pour les habitants de la banlieue et des franges périurbaines. Néanmoins, l'autopartage, le covoiturage ou encore l'usage du vélo se développent. Cette multiplication des modes utilisés invite à développer des stratégies qui favoriseraient l'utilisation de plusieurs modes de transports (la multimodalité) et le passage d'un mode de déplacement à un autre lors d'un même trajet (intermodalité), amenant à porter attention à la qualité des lieux où s'opèrent ces changements pour qu'ils ne soient pas vécus comme des ruptures brutales et inconfortables et des pertes de temps.

La différenciation des modes de déplacement selon les types d'espaces qui composent la grande agglomération invite également les politiques publiques à prêter davantage attention à l'adaptation de leurs réponses à ces spécificités. Inviter les acteurs en charge de la gestion et de l'organisation des transports à dépasser la seule dimension technique pour favoriser une logique de service public en prenant en compte la texture des espaces à desservir, les dynamiques socio-économiques et les aspirations des usagers d'aujourd'hui et de demain permettrait peut-être d'arrêter de courir après la ville. Ne serait-il pas plus pertinent de penser la Métropole à partir des mobilités de ses habitants?

P.20 Codev

Formes urbaines et mobilités : quelles emprises au sol ?



LA DENSITÉ?

>> Ce terme évoque aussi bien la densité des habitants (densité de population) que celle du bâti (densité de construction). Il oppose souvent une approche quantitative qui peut s'exprimer par des mesures objectives, à une approche plus subjective qui mobilise des représentations, lesquelles varient en fonction de l'environnement dans lequel on vit, entouré d'immeubles ou de maisons. La densité est le rapport entre un nombre (d'habitants ou de mètres carrés) et la surface qui les porte. La densité perçue (ressentie par les habitants) est, dans bien des cas, éloignée de la densité réelle : ainsi a contrario des représentations généralement en cours, la densité objective dans les grands ensembles est bien plus faible que dans les quartiers centraux: à Toulouse par exemple, le guartier du Grand Mirail ne présente qu'une densité bâtie moyenne de 1,2 soit une valeur deux fois plus faible que celle du guartier Saint-Étienne. Néanmoins, les idées reçues résistent et la hauteur d'un immeuble est le plus souvent associée aux plus fortes densités. C'est plutôt de compacité dont il faudrait alors parler. Notons que l'urbanisation pavillonnaire n'est pas toujours synonyme de faible densité, quand les maisons individuelles sont accolées les unes aux autres par exemple.

C'est pour ces raisons qu'au moment de réactualiser son plan de déplacement, la métropole a sollicité les Conseils de développement (Codev(s) de Toulouse Métropole, du Muretain et du Sicoval) pour qu'ils apportent un éclairage en mobilisant l'expertise citoyenne, en identifiant les interrogations que se posent les habitants et usagers de la métropole, en recueillant aussi leurs propositions.

Leurs réflexions, entamées dès 2015, se sont articulées autour de plusieurs questions: comment résorber la congestion automobile par la réduction du nombre «d'autosolistes»? Comment accroître la capacité d'accueil et d'attractivité des transports collectifs? Comment favoriser l'utilisation des mobilités actives ou douces? Comment mieux penser l'intermodalité? Mais également comment aménager les espaces publics dédiés? Comment enrichir la gamme de services qui y sont proposés? Enfin quelle place donner aux territoires desservis dans une «fabrique métropolitaine» qui placera le développement durable au sens large au cœur de son action?

L'ensemble de ces travaux est détaillé dans les documents de travail téléchargeables sur le site du Codev (www.codev-toulouse.org).

P.22 Codev



Le Codev remercie toutes les personnes, membres du Codev et invitées, qui ont participé à l'élaboration de cette contribution.

Décembre 2017

Rédaction : Codev Toulouse Métropole, Échelles et Territoires Maquette : Direction de la communication – Toulouse Métropole

> Réalisation: studio Pastre Illustrations: www.vefalucas.com Impression: Imprimerie Ménard à Labège

Codev Toulouse Métropole - Conseil de développement

Arche Marengo - 3º étage

1, allée Jacques-Chaban-Delmas - 31500 Toulouse

05 31 22 92 13

codev@toulouse-metropole.fr

www.codev-toulouse.org

Les mobilités au service de la fabrique métropolitaine

Pourquoi le périphérique toulousain est-il saturé? Est-ce de pire en pire? Pourquoi mon quartier n'est pas desservi par les transports en commun? Qui s'occupe de « tout ca » ?...

Les habitants de l'agglomération semblent de plus en plus concernés par les problèmes liés aux déplacements quotidiens. Cette publication revient sur les histoires entremêlées des mobilités, des transports et de l'urbanisme dans l'agglomération toulousaine pour permettre aux habitants de la métropole de mieux comprendre la situation, de considérer les problèmes posés avec le recul nécessaire et d'y apporter des solutions.

Codev Toulouse Métropole

Instance transversale et pluridisciplinaire, le Codev est un lieu d'expertise citoyenne : par ses travaux et ses débats, il contribue à la réflexion des élus sur les projets et les politiques communautaires. Force de proposition auprès de Toulouse Métropole, il contribue également au débat public. www.codev-toulouse.org