

Nicolas Fontaine
Juillet 2010

978-2-550-62347-2 (PDF seulement)



ABC, un outil d'aide à la décision territoriale

Le canton de Vaud, en Suisse, utilise une méthode d'aide à la décision territoriale originale et facile d'approche, basée sur la politique ABC des Pays-Bas. Celle-ci conjugue la densité avec l'offre de transport en commun et vise à localiser les entreprises en fonction de leur besoin de mobilité et des déplacements qu'elles génèrent. On tente donc d'atteindre une cohérence entre la localisation des activités, les infrastructures de transport et les modes de déplacement. Dans une perspective plus large, la méthode ABC permet aussi d'intégrer le développement économique dans la planification territoriale et constitue un pas dans la bonne direction pour régler le problème de l'étalement urbain.

» La politique ABC des Pays-Bas

En 1993, le Parlement néerlandais a adopté le *Supplément à la quatrième politique sur la planification territoriale*, ou VINEX¹. En privilégiant un modèle de ville compacte, le Parlement comptait réguler la mobilité, renforcer la capacité des infrastructures urbaines et protéger les espaces verts². Ce texte a notamment introduit la politique de localisation ABC (*ABC-locatiebeleid*), destinée aux générateurs de déplacements que sont les entreprises et les lieux de service. En accord avec cette politique, les entreprises avec une forte densité d'employés et de visiteurs³ doivent être localisées près des infrastructures

¹ Traduction libre. Le titre original du document est *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra*, partie 1 (1990), partie 4 (1993), La Haye, Ministère du logement, de l'aménagement et de l'environnement. La contraction du titre original donne VINEX.

² GALLE Maaïke et MODDERMAN Ettjen (1997), "VINEX : National Spatial Planning Policy In The Netherlands During The Nineties", *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 12, n° 1, pp. 9-35 ; ROUSSEL Marie-José et THEYS Jacques (1999), « Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hong-Kong) », *2001 Plus*, p. 23-28, [<http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/CETTEXST005540/CETTEXST005540.pdf>] (consulté le 29 mars 2010)

³ La densité d'employés ou de visiteurs se mesure par la surface de plancher occupée par l'organisation (m²) divisée par le nombre d'employés ou de visiteurs quotidiens.

de transport public, alors que celles qui dépendent du transport routier doivent être situées près des boulevards et des autoroutes, ce que résume le slogan « La bonne entreprise à la bonne place ! ».

Cette politique, qui intègre autant les déplacements des personnes que des marchandises, est basée sur le fait que les besoins de mobilité et d'accessibilité aux infrastructures de transport diffèrent d'une entreprise à l'autre. Son objectif est de diminuer l'utilisation de l'automobile et de promouvoir l'utilisation des transports en commun, notamment pour les déplacements pendulaires⁴.

La politique ABC classe le territoire en trois « profils d'accessibilité » et identifie les sites ne correspondant pas à ces trois profils par un « R » (voir tableau 1). Par exemple, un terrain dans un parc industriel, situé près d'une autoroute et loin des transports en commun, se voit attribuer l'étiquette C.

Figure 1

Gare de La Haye, aux Pays-Bas



Ferdi Degier, flickr

⁴ SCHWANEN Tim, DIJST Martin et DIELEMAN Frans M. (2004), "Policies for urban form and their impact on travel: the Netherlands experience", *Urban Studies*, 41: 3, 579 — 603.

Tableau 1

Les types de localisation de la politique ABC

Sites	Accessibilité	Critères précis	Cases de stationnement	Localisation type
A	Très accessibles en transports publics, situés généralement près des gares, des nœuds de transport et des trajets de transport collectif à haute fréquence.	Être à moins de 1200 mètres d'une gare centrale, à moins d'être à moins de 300 mètres d'un arrêt d'autobus (ils peuvent alors être à moins de 1800 mètres de la gare) ou d'un arrêt de métro ou de tramway (2000 mètres).	Pas plus d'une case de stationnement pour 10 employés.	Centres
B	Combinent une desserte <i>acceptable</i> en transports publics et une bonne desserte par le réseau routier.	Ne pas répondre aux critères des sites A. Être à moins de 800 mètres d'une gare ou d'un arrêt de transport public. Être à moins de 2000 mètres d'une autoroute ou à moins de 500 mètres d'un boulevard urbain.	Pas plus d'une case de stationnement pour 5 employés.	Relativement rapproché des centres.
C	Lieux peu ou pas desservis par les transports publics, mais bien desservis par le réseau routier.	Ne pas répondre aux critères des sites A et B. Être à moins de 2000 mètres d'une autoroute.	Pas de norme.	Périphérie.
R	Mal desservis par les réseaux public et routier.	Ne pas répondre aux critères des sites A, B et C.	Pas de norme.	Périphérie éloignée des centres et des axes routiers majeurs.

Tableau modifié d'après Martens et Griethuysens (1999), Roussel et Theys (1999)

Ensuite, on caractérise les entreprises selon les attributs qui influencent leur génération de déplacements et leurs besoins de mobilité, comme le volume de livraison de marchandises, l'affluence de clients ou l'espace occupé par employé. Ainsi, il est possible de faire correspondre les entreprises et les profils de localisation (tableau 2). On situe alors « la bonne entreprise à la bonne place », ce qui est le fondement de la politique. Par exemple, une entreprise comptant un nombre important d'employés occupant peu d'espace et recevant plusieurs visiteurs par jour devrait, selon la politique ABC, être localisée à proximité des infrastructures de transport public, sur un site A.

Tableau 2

Principales caractéristiques des entreprises utilisées pour déterminer leurs profils de mobilité selon la méthode ABC

Caractéristique	Site A	Site B	Site C
Intensité de travail (m² par employé)	< 40	40 – 100	> 100
Intensité de visiteurs (m² par visiteur par jour)	Visites quotidiennes importantes < 100	Visites fréquentes 100 – 300	Visites sporadiques > 300
Dépendance au transport de biens et marchandises	Faible	Moyenne	Élevée
Dépendance à l'automobile pour les déplacements professionnels	Faible	Moyenne	Élevée
Exemples de branches	Commerces, bureaux, musées	Manufactures, hôpitaux, centres de recherche, industries légères	Industrie, transport

Tableau modifié d'après Martens et Griethuysens (1999), Roussel et Theys (1999)

Des résultats réels mais timides aux Pays-Bas

Une première évaluation de la politique ABC a été faite en 1997⁵. Une petite partie seulement du territoire détenait alors un label ABC : 72 % était classé R et 11 % n'était pas classé. On a constaté rapidement une pénurie de sites A, centraux, déjà denses en emplois et soumis à une forte pression d'utilisation.

Comme la politique ne s'appliquait qu'aux nouvelles localisations, l'effet fut d'abord modeste, mais bien réel. Le nombre d'employés des « bonnes entreprises » dans les « bons secteurs », a crû d'au plus 4,7 % (pour les sites B). Le transfert modal a été important dans certains cas et quasi nul dans d'autres. Dans le cas des entreprises qui se sont relocalisées d'un site R ou C à un site B ou A, le changement modal vers les transports publics a été significatif, atteignant jusqu'à 70 %.

⁵ VAN REISEN, 1998, dans ROUSSEL et THEYS, 1999 (voir note 2) et VAN WEE, 1997, dans MARTENS M. J. et GRIETHUYSENS S. V. (1999), "The ABC location policy in the Netherlands : 'The right business at the right place' ", *TNO Inro*, 8 p., [<https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/296481/1/abc.pdf>] (consulté le 29 mars 2010)

» Un outil d'aide à la décision : l'expérience du canton de Vaud

Le canton de Vaud, en Suisse, a développé sa version de la politique ABC, qu'il utilise notamment dans le district de l'Ouest lausannois⁶. Cette version intègre une politique du stationnement, des plans de mobilité des entreprises et une politique du logement⁷. On l'a ainsi adaptée pour qu'elle s'applique non seulement aux entreprises, comme c'était le cas avec la politique néerlandaise, mais également au logement, aux loisirs, aux équipements publics, etc.

Dans cette variante, on a ajouté deux profils d'accessibilité. Le profil M combine une très bonne accessibilité en transports publics et en transport individuel, par exemple des centres commerciaux ; les sites H ont une accessibilité modeste en transports publics, par exemple des zones de logement. Ces deux catégories supplémentaires rendent la politique ABC plus fidèle à la complexité territoriale réelle et donnent davantage de souplesse à la méthode.

Figure 2

La nouvelle halte de Prilly-Malley en construction, à Lausanne. Au fond, anticipant la future desserte ferroviaire, des immeubles de bureaux sont en chantier.



Thierry Merle

⁶ SCHÉMA DIRECTEUR DE L'OUEST LAUSANNOIS (2004), [www.ouest-lausannois.ch] (consulté le 29 mars 2010)

⁷ NOIRJEAN Sophie et MERLE Thierry (2005), « Intégration des politiques de mobilité et de planification urbaine », *Urbia, Les Cahiers du développement durable*, 2005 n° 1, p. 91 – 109, [www.unil.ch/webdav/site/ouvdd/shared/URBIA/Urbia_no1.pdf] (consulté le 29 mars 2010)

Dans l'Ouest lausannois, la méthode prend la forme d'un « questionnaire ABC » qui est rempli au début d'un projet immobilier pour vérifier sa conformité avec le schéma directeur, notamment en posant la question « le projet est-il au bon endroit en fonction du niveau d'accessibilité du territoire, du type d'activités envisagé et des besoins en cases de stationnement ? ». Lorsqu'une commune adhère à la démarche, le groupe ABC est consulté en amont du processus. Celui-ci, constitué des communes (majoritaires), du Bureau du Schéma d'aménagement de l'Ouest lausannois et du Service de la mobilité de l'État de Vaud, élabore une recommandation qui est soumise aux pouvoirs politiques. Les élus ont la liberté d'en appliquer le résultat ou non, au moment d'émettre le permis de construire.

La méthode ABC est considérée par Thierry Merle, urbaniste au Service de la mobilité de l'État de Vaud, comme un outil de communication très efficace, qui sert à simplifier les notions complexes d'aménagement lors des démarches d'aide à la décision territoriale. En plus d'être utile lors de l'évaluation de projets particuliers, elle est efficace dans la définition des affectations du territoire, en évitant que des projets d'aménagement ne créent des besoins d'infrastructures qui ne pourraient être comblés (au premier chef les infrastructures de transport en commun). Par ailleurs, même s'il n'a pas de valeur légale, l'avis du groupe ABC a déjà été utilisé devant un tribunal, pour montrer qu'un projet de centre commercial ne pouvait s'implanter, malgré un zonage qui le permettait, parce que les équipements nécessaires n'étaient pas présents.

» **Un outil de localisation ou un outil de communication ?**

La politique ABC a aujourd'hui été abandonnée aux Pays-Bas. Braun, Chouly et van der Meer indiquent que l'approche descendante (« top-down ») qui a été employée laissait peu de marge de manœuvre aux paliers régional et local, qui désiraient de la flexibilité et un certain niveau de décentralisation⁸ (voir la note à la page suivante). Les municipalités n'appréciaient pas de perdre des entreprises faute de sites compatibles avec leur profil et nombre d'entre elles étaient conséquemment très souples dans la caractérisation des sites. Les normes concernant le stationnement ont été contestées par de nombreuses entreprises et les municipalités ne les faisaient souvent pas appliquer. Or, celles-ci sont déterminantes pour le succès de telles politiques.

⁸ BRAUN Erik, CHOULY Ariane et VAN DER MEER Jan (2007), « The Netherlands: Empowering Large Cities to Meet Their Challenges », p. 279-310, dans VAN DEN BERG Leo, BRAUN Erik et VAN DER MEER Jan (éd.) (2007), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Hampshire (R.-U.), Ashgate Publishing et European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR), 448 p.

Malgré le fait qu'officiellement, la politique ABC ne soit plus en vigueur⁹, il semble qu'elle guide encore, de façon implicite, les décisions des pouvoirs provinciaux et locaux¹⁰. Toutefois, ce sont dorénavant les paliers locaux et régionaux qui définissent les normes pour les types de localisation, notamment celles concernant le stationnement, tout en respectant certains critères édictés par le gouvernement central.

NOTE

L'aménagement aux Pays-Bas

L'organisation institutionnelle de l'aménagement aux Pays-Bas est analogue à celle du Québec. Le gouvernement central établit les grandes orientations, les provinces préparent des plans régionaux (streekplannen) et les municipalités locales adoptent des plans d'infrastructures (structuurplannen) et d'utilisation du sol (bestemmingsplannen). Il y a obligation de conformité entre ces outils, mais seuls les derniers sont opposables aux citoyens.

Source : Galle et Modderman, 1997

Ainsi, aux Pays-Bas, tout comme dans le Vaud, la politique ABC est devenue un outil pour faciliter l'analyse et la compréhension de phénomènes territoriaux complexes qui font intervenir de nombreux domaines : aménagement, transport, économie, environnement...

Un outil de cohérence locale

Il va de soi que les entreprises et les équipements n'ont pas tous les mêmes besoins en accessibilité et en mobilité, et que toutes les parties d'un territoire n'offrent pas la même accessibilité. Une activité mal localisée cause des déplacements superflus, une pollution indésirable et une utilisation déficiente des ressources et du territoire.

Au Québec, les principes de la politique néerlandaise ABC pourraient être utiles dans les villes desservies par le transport en commun. De plus, ils peuvent être considérés comme un outil fécond pour améliorer la cohérence locale entre les politiques économiques, de transport et d'urbanisme, et pour aider les décideurs de toutes les municipalités. Ainsi, cet outil pourrait être utile non seulement aux urbanistes et aux aménagistes, mais également aux agents de développement économique et aux entreprises elles-mêmes. C'est d'ailleurs dans cet esprit de partenariat qu'il est utilisé dans le Vaud par les différents services du canton, notamment dans le cadre de leur politique de pôles de

⁹ MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER (MVROM) (2001), *Fifth National Policy Document on Spatial Planning, The new location policy : an appropriate location for every business*, juillet 2001, 4 p.

¹⁰ Selon les propos d'un fonctionnaire du ministère néerlandais du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement consulté pour cet article.

développement économique. Dans cette optique, le réseau de transport en commun ne doit plus être vu comme un complément au réseau routier, mais davantage comme la carte maîtresse du développement territorial local.

Une version de ce texte a été publiée dans le numéro d'été 2010 d'Urbanité, la revue de l'Ordre des urbanistes du Québec.

www.mamrot.gouv.qc.ca

**Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire**

Québec 