

La mobilité à Vancouver, instrument de la *liveable city* ?

Jean Debie

La maîtrise des mobilités et le développement d'une offre de transport intégrée aux différentes échelles métropolitaines sont au cœur du projet de la ville de Vancouver, au Canada. Jean Debie revient sur les défis posés par cette stratégie métropolitaine pour faire de Vancouver la ville « la plus verte » du monde.

La métropole de Vancouver est fréquemment citée dans des classements variés visant à identifier les villes les plus « *liveable* » dans le monde. Si ces classements sur la qualité de vie urbaine sont subjectifs et contestables (à quelle échelle et pour qui ?), il reste que ce concept de *liveability*¹ est explicitement mobilisé dans la stratégie métropolitaine de Vancouver. Il a récemment été renforcé par l'objectif annoncé par la municipalité de faire de la ville « *the greenest city* » à l'horizon 2020. Dans cet objectif, la question des mobilités est au cœur des agendas de politiques publiques. Ce texte² a pour objectif d'apporter un éclairage sur la trajectoire de ces politiques développées par trois niveaux principaux, métropolitain (Metro Vancouver), municipal (City of Vancouver et autres municipalités) et celui de l'agence provinciale des transports à l'échelle métropolitaine, Translink. Il a également pour objectif de relever les débats et controverses sur ces objectifs et leur déclinaison stratégique.

La trajectoire de la *liveable city*

La trajectoire³ de Vancouver, saluée comme modèle dans les travaux comparatifs de l'OCDE sur les politiques de durabilité urbaine (OECD 2012), repose sur une stratégie de compacité qui vise à organiser la croissance urbaine autour de centralités reliées par le transport collectif (Cameron et Harcourt 2007). Les référentiels mobilisés dans cette trajectoire (*liveability*, *sustainability*,

¹ Ces classements évaluent les « *most liveable city* » à partir d'indicateurs variés (stabilité, santé, culture, environnement, éducation, infrastructure). La municipalité de Vancouver mobilise cette notion pour définir sa stratégie (mobilité, communauté, conception urbaine, intégration de la nature en ville, espace public). Le terme est également une notion académique (plus souvent orthographiée dans sa forme états-unienne, « *livability* ») dans des recherches en philosophie de l'environnement, en urbanisme, en géographie urbaine. Il est au cœur de controverses sur la mobilisation de ces critères de qualité de vie dans les politiques urbaines entrepreneuriales.

² L'auteur tient à remercier Peter Hall, Professeur au Département d'études urbaines de la Simon Fraser University, pour son soutien et ses conseils dans cette recherche. Cette dernière repose, d'une part sur une analyse des documents de planification de la Ville de Vancouver (Transportation 2040, Greenest City Action Plan), de la Métropole de Vancouver (Metro Vancouver 2040, Climate 2050), de l'agence régionale de transport Translink (Regional Transportation Strategy, 10 Year Vision), du Conseil des Maires (Mayor's Transit Plan), d'autre part sur huit entretiens semi-directifs réalisés en mai 2019 avec des acteurs de ces institutions.

³ Le terme de trajectoire renvoie à l'analyse des politiques (objectifs, déclinaisons) menées depuis les années 1980. Un focus est assumé sur la période 2012-2019, caractérisée par un renouvellement des plans stratégiques à trois niveaux : la Métropole de Vancouver, la Ville de Vancouver, l'agence régionale de transport Translink. La Métropole est en charge de la stratégie régionale (*Growth Regional Strategies*) ; elle n'a pas de compétences transport. Elle est composée de 23 gouvernements locaux, dont 21 municipalités. Les municipalités ont la compétence sur des plans locaux (*official community plans*), dont ceux du transport. L'agence régionale de transport Translink (société provinciale), créée à la fin des années 1990 par décret provincial, est spécifique au périmètre métropolitain. Composée d'un bureau (non élu) et d'un conseil des maires, elle est en charge du transport collectif et de la planification à court et long terme des infrastructures.

resiliency) ont été finement analysés dans un travail comparatif sur les villes durables (Laigle *et al.*, 2011) attestant d'une perméabilité forte entre les mouvements du *New Urbanism* et du *Smart Growth*⁴ et les politiques publiques menées à Vancouver. L'intensité de cette stratégie s'explique, d'une part par le contexte de croissance forte de la métropole (1 million d'habitants en 1960, 2 millions en 2000, 2,5 millions en 2017 dans la région urbaine de Vancouver), d'autre part par son site géographique, interdisant en partie la poursuite de l'étalement urbain initié dans les années 1960 et 1970. Vancouver⁵, située dans la péninsule Burrard au bord du Pacifique, est ainsi bordée à l'ouest par la mer, au nord par les montagnes et au sud par la frontière américaine. La protection des zones naturelles et agricoles en Colombie-Britannique (et le zonage associé) complète cet ensemble de contraintes. Cet objectif de compacité se traduit par la mise en place de politiques de mobilité spécifiques initiées dès le début des années 1980 et portées par une coalition stratégique (« le régime de Vancouver ») associant sur le temps long les citoyens, les milieux d'affaires et les acteurs de l'action publique, telle que décrite par Emmanuel Brunet-Jailly dans un article de 2008 au titre évocateur (« Vancouver, the Sustainable City »).

Figure 1. Le métro aérien (Sky Train) et la densité urbaine (Vancouver Centre-Ville)



© J. Debie, 2019.

⁴ Ces deux courants, constitués en réseau (*Smart Growth Network, Congress for the New Urbanism*), développent une critique de l'urbanisation nord-américaine. Ils militent pour différents principes urbains (préservation des ressources, mixité fonctionnelle, transport collectif, mobilité pédestre, nature en ville, espaces publics...) qui s'opposent aux logiques d'étalement urbain. L'influence de ces mouvements a été forte à Vancouver, se traduisant par des actions de requalification à l'échelle des quartiers (*New Urbanism*) et à l'échelle de la métropole par cette stratégie de compacité (*Smart Growth*).

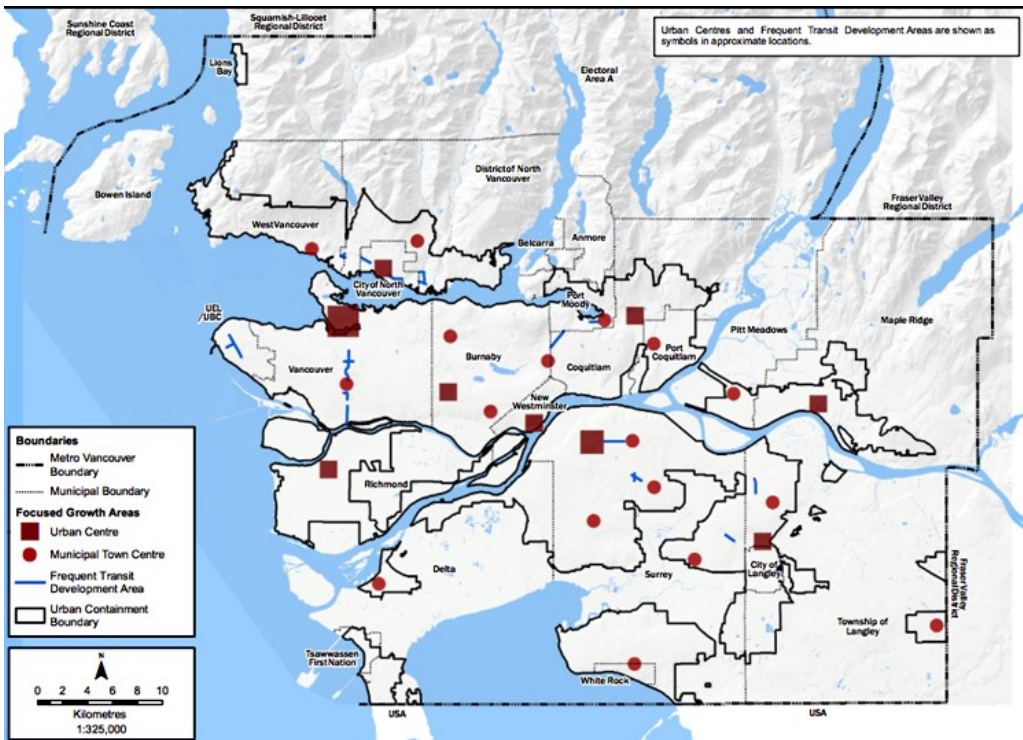
⁵ La Métropole propose un site de cartographie pour visualiser ces éléments (classification administrative, centres urbains, axes de transit et réseaux de transport, aires rurales, agricoles, industrielles, aire de protection naturelle) : www.metrovancouver.org/services/regional-planning/regional-planning-maps/rgs-maps/Pages/default.aspx.

Figure 2. Densifier autour du transport collectif (Surrey Central Station)



© J. Debie, 2019.

Figure 3. Centres urbains et zones de densification autour du transport collectif



Source : Metro Vancouver, 2019.

Figure 4. Modes actifs et traitement de l'espace public (Vancouver Centre-ville)



© J Debie, 2019.

La mobilité au cœur de la stratégie métropolitaine

La mobilité est donc centrale dans la déclinaison de cette stratégie métropolitaine. Elle est structurée autour d'un réseau de métro automatisé principalement aérien dénommé Sky Train (3 lignes, 53 stations, 80 km de voies) autorisant le développement de la métropole principalement vers l'est⁶. Rythmées dans leur construction par deux grands événements (l'exposition universelle de 1986 et les Jeux olympiques d'hiver de 2010), les trois lignes, l'Expo Line (1985), la Millennium Line (2002), la Canada Line (2009), ont ainsi dirigé la croissance urbaine autour des stations de transport collectif (fig. 1 et 2) et donc acté le parti pris de la densité décliné dans la politique de la Métropole de Vancouver (fig. 3). Le réseau Sky Train est complété par un réseau de bus en partie à Haut Niveau de Service (B-Line) et d'un système de ferry (pour relier la partie nord de Vancouver). Ce réseau de transports collectifs est ainsi le support d'une redéfinition des centralités de l'agglomération. En effet, à l'échelle métropolitaine, l'hyperdensité du centre-ville, caractéristique du modèle « *Vancouverism* » (Douay 2015), est progressivement articulée à d'autres centralités. Cette articulation est structurée par les transports collectifs associés à un développement des modes actifs (marche à pied et vélo) soutenu par les autorités municipales. Des plans spécifiques sont portés par les municipalités, en particulier celle de Vancouver (fig. 4). Ils sont cofinancés par l'agence provinciale des transports à l'échelle métropolitaine Translink. Le plan Transport 2040 de la Ville de Vancouver se donne ainsi pour objectif deux tiers des déplacements en modes actifs ou par transport collectif, dans la continuité des tendances précédentes (par rapport à 40 % en 2008 et

⁶ Voir ici la carte du réseau de transport collectif dans la métropole de Vancouver : http://infomaps.translink.ca/System_Maps/153/MVTM-June2019.pdf.

50 % en 2019). Du côté de l'agence des transports Translink, le plan « Régional » (*Regional Plan*) adopté en 2013, ou encore la vision à dix ans adoptée en 2014 traduisent un objectif similaire, négocié avec les municipalités concernées : développement des modes actifs et du transport collectif avec un objectif de 50 % des déplacements en 2040, contre 27 % en 2011 et 18 % en 1985 à l'échelle « régionale » métropolitaine. Ces politiques, amorcées dans les années 1970 suite à des contestations du plan autoroutier, prolongées dans le cadre notamment du Plan régional stratégique de 1996, sont par ailleurs amplifiées depuis une dizaine d'années par la production de nouveaux documents de planification aux différentes échelles du jeu métropolitain : *Growth Regional Strategies* (Metro), *Greenest City Action Plan* (Vancouver City), *New Regional Strategy Transport 2050* (Translink).

La mobilité en débat

Si, sur le temps long, un consensus relatif existe autour de cet objectif de compacité, celui-ci a plus récemment donné lieu à des débats et des controverses. Le référendum organisé en 2015, au niveau métropolitain, sur la mise en place d'une taxe de 0,5 % (*Metro Vancouver Congestion Improvement Tax*) pour financer un nouveau plan de mobilité proposé par le conseil des maires en est l'illustration la plus saisissante (fig. 5). Ce référendum, imposé par le gouvernement provincial (de sensibilité politique libérale), portait sur un plan de création d'une nouvelle ligne de métro, de multiplication de lignes de bus rapides, de financement de voies cyclables et pédestres, et plus globalement d'amélioration des offres de transport collectif (fig. 6). L'instauration d'une taxe (200 millions de dollars de revenus par an) pour financer ce plan a reçu un soutien institutionnel fort de l'ensemble des municipalités, des groupes environnementaux, des milieux académiques, des milieux d'affaire et d'une grande partie de la presse. Cette taxe a été cependant largement rejetée (62 % de non). Les travaux de Kyle Willmott (2017) sur ce référendum ont éclairé ce paradoxe d'une métropole progressiste marquée par un référentiel de *liveability* et un rejet d'une taxe acceptée dans d'autres contextes urbains moins marqués par ces politiques de mobilité durable (Los Angeles, Seattle, Atlanta). Cet auteur indique que, davantage qu'un rejet du plan, le référendum s'est transformé en plébiscite anti-Translink. Cette critique de l'Agence provinciale des transports portait sur sa légitimité à piloter et mettre en œuvre efficacement le plan prévu par le conseil des maires. Elle a notamment été orchestrée par la puissante fédération nationale des « payeurs de taxe » (Canadian Taxpayers Federation) très présente dans les débats politiques au Canada. Certes, ce vote n'a pas stoppé la poursuite des politiques en faveur de la mobilité. Il a été décidé, après ce résultat négatif, que celles-ci seraient financées par une augmentation des taxes de propriété, du prix des tarifs de transport, des taxes sur l'essence, à quoi est venu s'ajouter le soutien du gouvernement fédéral (nouveau fonds pour les politiques de transport collectif au Canada décidé par le gouvernement Trudeau). Mais ce résultat implique néanmoins une négociation nouvelle de nature politique entre municipalités⁷, au sein du conseil des maires, pour discuter de la validation et du phasage prioritaire des projets.

⁷ Ces nouveaux revenus couvrent 70 % des financements prévus dans le plan des Maires. Mais les élections municipales post-référendum ont également entraîné de nouveaux projets d'extension du réseau Sky Train et de nouveaux rapports de force.

Figure 5. Bulletin de vote pour le référendum sur le financement du plan des Maires (2015)

**METRO VANCOUVER
TRANSPORTATION & TRANSIT
PLEBISCITE**

The region's mayors have developed a Transportation and Transit Plan called *Regional Transportation Investments – a Vision for Metro Vancouver*. The Mayors' Transportation and Transit Plan will:

- Add bus service and new B-Line rapid bus routes
- Increase service on SkyTrain, Canada Line, SeaBus, and West Coast Express
- Maintain and upgrade the region's major roads
- Build a new Pattullo Bridge
- Build rapid transit connecting Surrey Centre with Guildford, Newton, and Langley
- Build rapid transit along Broadway in Vancouver
- Extend the region's cycling and pedestrian walkway networks

A new Metro Vancouver Congestion Improvement Tax would be applied as a 0.5% sales tax on the majority of goods and services that are subject to the Provincial Sales Tax and are sold or delivered in the region. More detail can be found at: www.websteaddress.ca.

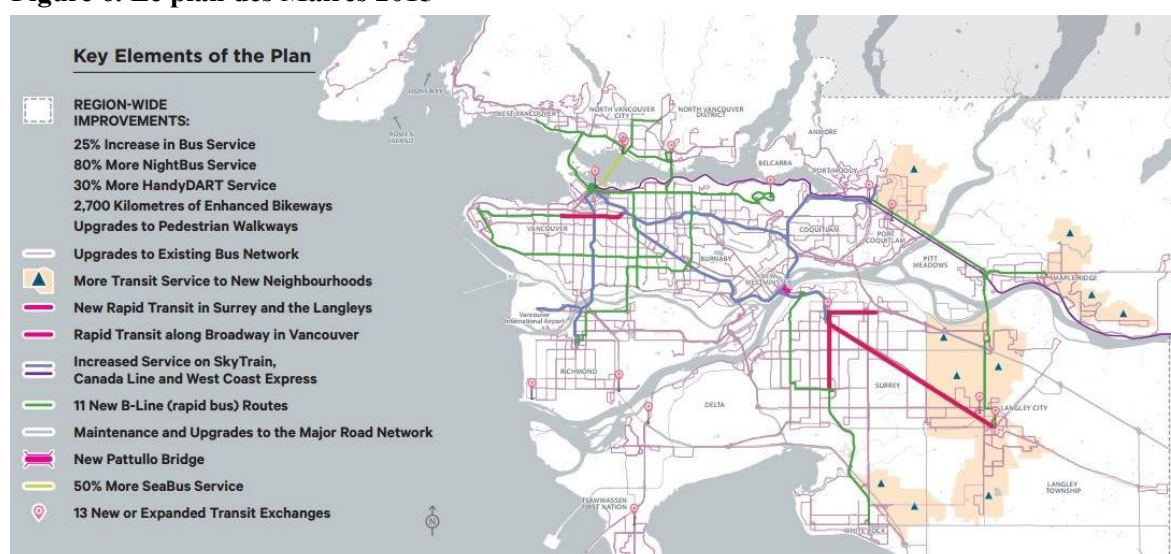
Revenues would be dedicated to the Mayors' Transportation and Transit Plan. Revenues and expenditures would be subject to annual independent audits and public reporting.

Do you support a new 0.5% Metro Vancouver Congestion Improvement Tax, to be dedicated to the Mayors' Transportation and Transit Plan?

YES NO

☐ ☐

Figure 6. Le plan des Maires 2015



Les enjeux de la mobilité ou la question de l'échelle de la *liveability*

L'exemple de Vancouver illustre ainsi les enjeux du couple mobilité-métropolisation faisant écho à différents débats, par exemple ceux en cours autour du Grand Paris. Il montre d'abord l'importance des politiques de mobilité pour traduire concrètement l'objectif de mise en œuvre d'une forme urbaine spécifique (la ville compacte) et les motivations qui y sont associées (qualité de vie, durabilité). Il atteste ensuite de l'importance de l'obtention d'un consensus sur le temps long entre d'une part les acteurs de l'action publique (la Métropole, les municipalités, la Province), d'autre part entre ces acteurs politiques et l'autorité organisatrice du transport. Cet exemple révèle enfin la tonalité des controverses autour de la généralisation de la boîte à outils des politiques de

mobilité durable (financement et fiscalité, légitimité démocratique d'une agence des transports, gouvernance partagée entre municipalités et Métropole). L'observation des exercices de planification permet d'une part de saisir l'intensité de ces politiques de mobilité durable au cœur de la métropole (la municipalité de Vancouver), d'autre part de cerner l'enjeu, pour des municipalités plus périphériques, d'articuler la desserte du transport collectif avec des politiques locales de mobilité pour l'instant moins intenses. La situation de Vancouver, métropole en croissance, au-delà de son exemplarité en ville centre (la *greenest city*) est alors aussi un exemple parmi d'autres d'une dualisation des politiques de mobilité (ville centre hyper-régulée, périphéries métropolitaines moins marquées par ces politiques) et donc du caractère éventuellement sélectif de ces évolutions (Reigner *et al.* 2013). Cet exemple indique donc l'importance des échelles métropolitaines de la planification – celle, politique, de la Métropole et celle, plus technique, de l'agence des transports – dans la généralisation nécessaire des politiques de mobilité.

Bibliographie

- Brunet-Jailly, E. 2008. « Vancouver, the Sustainable City », *Journal of Urban Affairs*, vol. 30, n° 4, p. 375-388.
- Cameron, K. et Harcourt, M. 2007. *City Making in Paradise: Nine Decisions that Saved Vancouver*, Vancouver : Douglas & McIntyre.
- Douay, N. 2015. « Le “Vancouverism” : hybridation et circulation d'un modèle urbain », *Métropolitiques* [en ligne], 11 mars, URL : www.metropolitiques.eu/Le-Vancouverism-hybridation-et.html.
- Laigle, L., Llorente, M. et Tual, M. 2011. *Vers des villes durables. Amérique du Nord, Europe du Sud, Europe du Nord : quelles conceptions et mise en œuvre de la durabilité à Vancouver, Lisbonne et Stockholm*, rapport Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB).
- OECD, 2012. *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Green Growth Studies. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.oecd.org/greengrowth/towards-green-growth-9789264111318-en.htm.
- Reigner, H., Brenac, T. et Hernandez, F. 2013. *Nouvelles Idéologies urbaines. Dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Rennes, Presse universitaire de Rennes, « Espaces et Territoires », 2013.
- Willmott, K. 2017. « Taxpayer Governmentality: Governing Government in Metro Vancouver's Transit Tax Debate », *Economy and Society*, vol. 46, n° 2, p. 255-274.

Jean Debie est professeur des universités en aménagement de l'espace et urbanisme à l'université Paris-1 Panthéon-Sorbonne et chercheur à l'UMR Géographie-Cités. Ses recherches portent sur la relation transport/aménagement, la régulation de la mobilité urbaine (intégrant les questions logistiques) et sur l'urbanisme dans les villes fluviales et portuaires dans une perspective de comparaisons internationales (Europe et Amérique du Nord).

Page personnelle : www.parisgeo.cnrs.fr/spip.php?article5684.

Pour citer cet article :

Jean Debie, « La mobilité à Vancouver, instrument de la *liveable city* ? », *Métropolitiques*, 30 mars 2020. URL : <https://www.metropolitiques.eu/La-mobilite-a-Vancouver-instrument-de-la-liveable-city.html>.